

I can't understand why people are frightened of new ideas. I'm frightened of the old ones.

John Cage

in·for·mell

Wiens kooperative Steuerung städtebaulicher Entwicklung im
Spannungsverhältnis zwischen formeller und informeller Planung



DIPLOMARBEIT

in·for·mell

Wiens kooperative Steuerung städtebaulicher Entwicklung im Spannungsverhältnis zwischen formeller und informeller Planung

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines
Diplom-Ingenieurs unter der Leitung von

Ao. Univ. Prof. Dr. Alexander Hamedinger
Department für Raumplanung
E280/6 Fachbereich Soziologie

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung von

Leonhard Schilling
0826608

Krebsengartengasse 7/24
1150 Wien
leonhard.schilling@gmail.com

Wien, am 27. Feber 2017

Kurzfassung

Mit der Veränderung staatlicher Steuerungsweisen bekommt Informalität im politischen bzw. planerischen Prozess erhöhte Aufmerksamkeit. Es werden Planungsaufgaben in Dialog und Kooperation mit vielen unterschiedlichen Akteuren bearbeitet, anstatt alleinig durch hierarchische Entscheidung der öffentlichen Hand. Entscheidungsfindung wird dadurch zu einem Prozess, in dem über die Verhandlung von Interessen kollektive Handlungsfähigkeit gesucht wird. Informelles Planen erfüllt in diesem Zusammenhang wesentliche Funktionen, denen in dieser Arbeit nachgegangen wird.

Die zwei Wiener kooperativen Verfahren Hotel Intercontinental – Wiener Eislaufverein und Leben am Helmut-Zilk-Park werden als Forschungsobjekte dieser Untersuchung herangezogen, um nach dem Phänomen Informalität, dessen Leistungsfähigkeit und den entsprechenden Einflussfaktoren zu suchen. Die Basis aus leitfadengestützten ExpertInneninterviews und Dokumentenanalysen dient einerseits dazu, Informalität in den kooperativen Verfahren besser zu verstehen. Andererseits werden die Erkenntnisse aus der Untersuchung genutzt, um die kooperativen Verfahren als Instrument des Stadtbauens zu begreifen und innerhalb dieses Kontextes zu definieren. Diese Einordnung am Schluss der Arbeit ist gleichzeitig Impuls und Beitrag für die Weiterentwicklung dieses Instruments.

abstract

The tradition of planning thought has changed. Concerning the question how to steer spatial development, you can not only observe hierarchical control of the public authorities. The last two decades brought developments which show planning and decision-making taking advantage of including a variety of actors and their resources. Planning tasks are handled through dialogue and cooperation instead of exclusive formal decision-making by the authority. Informality as a complement of formal planning is crucial in heterarchical steering.

The thesis asks what informality in planning processes means. The case study of two Viennese cooperative planning processes („kooperative Verfahren“), Hotel Intercontinental – Wiener Eislaufverein and Leben am Helmut-Zilk-Park, examines the performance of informality and the affecting factors of influence. This helps to understand what informality in planning is - the sources of empirical knowledge are guided interviews and document analysis. Furthermore the examination allows a better understanding of the Viennese planning instrument „kooperative Verfahren“ and makes it possible to give advice for a further development of kooperative Verfahren.

Editorial

Schluss mit Wohnbau. Schluss mit Wohnbau, denke ich mir als ich durch die inneren und äußeren Ränder Wiens schlendere. Wir spazieren irgendwo an den inneren – oder äußeren? – Rändern Wiens, um und für ein Projekt schlau zu machen. Wir zählen Geschosse von Bauten aus den 90er Jahren, machen Fotos, füllen unsere Notizbücher und haben viele absurd-lustige Assoziationen. Aber ein Moment bleibt. Er bleibt auch nachdem wir uns Abends trennen, um uns am nächsten Tag für weitere stadträumliche Analysen zu treffen: Warum Wohnbau? Warum kann an der Stelle, markiert durch einfachen Wohnbau, warum kann dort nicht ein Stück Stadt stehen? Lebendige Erdgeschosszonen, Raumhöhen, die Mischnutzung zulassen, gut organisierte Mobilität, attraktiver und vielfältiger Freiraum, nutzungsoffene Räume für die AnwohnerInnen oder ein Grätzelzentrum. Keine neue Erkenntnis. So einfach geht's doch! Nicht.

Vorstellungen der Stadtbauens, die mich schon früh im Studium inspirierten und meinen Blick für den Raum prägten, wurden im Laufe der raumplanerischen Sozialisation komplexer und vielfältiger. Inspirierten zu kleinen Projekten: <https://www.youtube.com/watch?v=J2E7RDVsVNs>. Ökonomische, soziale, kulturelle, ästhetische, technische, rechtliche und vor allem politische Komponenten fügten sich in das vielfältige Bild des Stadtbauens ein. Der Appell von Erich Raith und Bernhard Steger führt aber noch immer alle Antworten und Fragen an. Schluss mit Wohnbau.

Und er provoziert vor allem eine Frage: Wie wird Stadt gebaut? In Wien kann hier nur wenig gelernt, aber umso mehr ausprobiert werden – der Wohnraumbedarf – um es treffender auszudrücken: Stadtbedarf – steigt durch das Bevölkerungswachstum. Es gibt vielleicht einige ambitionierte Versuche des Stadtbauens. Wenige sind gelungen und einzelne sind gerade am entstehen und scheinen vielversprechender als die letzten Versuche. Dennoch muss, so der Eindruck, Stadtbauen im Wien noch geübt werden. Doch das Üben nahm einen Anfang mit der Intention verschiedene Akteure an einen Tisch zu holen darüber zu reden, was es heißen kann, wenn man wirklich gemeinsam Stadtbauen praktizieren möchte. Einfach mal Reden oder Streiten oder Positionen kennenlernen, sich vorstellen wie das funktionieren könnte. Die Ideen ins Unrealistische entwickeln und ins Realistische reinzeichnen und komplex werden lassen. Informell. Ohne großartige formale Rahmen, ohne Zwänge und mit Bewegungsfreiheit.

Unter dem Motto der »kooperativen Verfahren« soll Stadt entstehen können. Aber was will man genau damit bezwecken? Was können diese kooperativen Verfahren, was vorherige Wege des Stadtbauens nicht gekonnt haben? Sie sind ein erster Schritt auf wackeligen Beinen. Jedenfalls. Noch in Kinderschuhen. Ob es gelingt die Schuhgröße zu wechseln bleibt abzuwarten.

Die Zitierweise in dieser Arbeit basiert auf Empfehlungen der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, ist leicht abgeändert, wird aber in dieser Form konsistent verwendet.

Die gendergerechte Schreibweise wird in der gesamten Arbeit durch die Verwendung des Binnen-I's garantiert. Lediglich der Begriff Akteur wird nur maskulin angewendet, da es sich um eine sozialwissenschaftliche Kategorie und keine Beschreibung von Personen handelt.

Inhalt

12 Über diese Arbeit

- 13 Heranführung an das Thema.
- 16 Forschungsinteresse.
- 21 Methodische Vorgangsweise.
- 31 Aufbau der Arbeit.

34 I Kooperation.

- 35 Wie Planung auf Kooperation kam.
- 46 Der Begriff Kooperation in der Planung.
- 60 Kooperation aus dem ökonomischen Blickwinkel.

70 II Governance.

- 71 Steuerung.
- 73 Governance.
- 85 Kooperativer Staat.
- 91 Governanceversagen.

98 III Informalität.

- 99 Das Informelle aus theoretischer Sicht.
- 111 Das Informelle in der Planung.
- 119 Der Akteurzentrierte Institutionalismus.

128 IV Kooperative Verfahren.

- 132 Das kooperative Verfahren Wiener Eislaufverein - Hotel Intercontinental
- 152 Das kooperative Verfahren Leben am Helmut-Zilk-Park.
- 163 Leistung von Informalität in kooperativen Verfahren.
- 197 Einflussfaktoren auf die Leistung von Informalität in kooperativen Verfahren.

210 Schließen der Arbeit.

233 Quellen

255 Anhang

Bevor es um die Untersuchung kooperativer Verfahren und die zugrunde liegende Theorie geht, möchte ich einleitend auf die gesamte Arbeit einstimmen. Zunächst suche ich meinen Zugang zum Thema der Arbeit zu erläutern, um die gesamte Arbeit in einen Rahmen betten zu können. Was das zentrale Interesse meiner Ausführungen ist, warum es das ist und welcher wissenschaftliche Zugang damit bemüht wird, ist Thema im Punkt des Forschungsinteresses. Darauf folgend, können alle, die das methodische Vorgehen im Rahmen dieser Forschung interessiert, nachlesen an welcher Weise empirischen Arbeitens ich mich orientiert habe. Im letzten Abschnitt der Einleitung gebe ich einen Überblick über die verschiedenen Kapitel dieser Arbeit.

Über diese Arbeit

Einleitung

E | i Heranführung an das Thema.

Wandel. Oft zur Sprache gebracht, schwirrt der Begriff des Wandels durch die Planungswelt und wirkt am Ende des Raumplanungsstudiums, im Zuge dessen er immer wieder strapaziert wird, etwas abgegriffen. Dennoch hilft die Betrachtung des Wandels als Rahmenbedingung von Planung immer wieder, die Dinge aufzuspüren und zu verstehen. Gesellschaft verändert sich also. Diese Veränderung hat sich auch im Bereich der Politik niedergeschlagen. Politik sieht sich zunehmend mit verflochtenen Sachlagen konfrontiert, denen die herkömmlichen Entscheidungsstrukturen, nicht mehr gerecht werden. Die eindeutige Linearität politischer Entscheidungsprozesse wird zunehmend von netzwerkartigen, teilweise undurchsichtig-diffusen und zyklischen Strukturen der Entscheidungsfindung abgelöst. Als Teil des politischen Geschäftes betreffen diese Entwicklungen politischer Entscheidungsfindung auch die räumliche Planung (Werner 2009: 243f).

Akteure. Nicht nur die politisch-planerische Wirklichkeit verändert(e) sich, sondern damit einhergehend die wissenschaftlichen Betrachtungsweisen, die analytischen Brillen, mit Hilfe derer letztendlich das Wissen generiert wird, das die Grundlage für planerisches Handeln darstellt (Selle 2008a). Lange Zeit richtete sich der Fokus der wissenschaftlichen Betrachtungen auf den einen hoheitlich intervenierenden Akteur. Der Staat, die öffentliche Hand, »die Planung« hatte die Aufgabe die Zügel in der Hand zu halten und die Entwicklungen mit einem gewissen Alleinanspruch auf diese Steuerungshoheit zu lenken. Ein analytischer Perspektivenwechsel vom Government zur Governance bringt seit einiger Zeit ein verändertes Bild ins Spiel. Es ist nicht mehr der Staat allein, der waltend im Zentrum steht. Ihm gegenüber steht eine Vielfalt an raumwirksamen Akteuren, die durch ihre Entscheidungen räumliche Entwicklung wesentlich beeinflussen.

Kooperative Steuerung. Aus dieser Perspektive heraus erscheint das Konzept des hoheitlichen, regulativ-hierarchischen Staates nicht mehr als geeignet, den Anspruch an Steuerung räumlicher Entwicklung zu erfüllen. In anderen Worten: Die Wirkung alleiniger staatlicher Steuerung durch hoheitliche Instrumente ist aus dieser Sicht eingeschränkt – seine Fähigkeit zur Steuerung räumlicher Entwicklung hat ihre Grenzen. Um die Steuerungsfähigkeit bzw. die Ergebnisse politischer Prozesse in ihrer Qualität zu erhöhen, wird auf partnerschaftliche Aufgabenbewältigung gesetzt. Der Staat findet sich mit anderen relevanten Akteuren in Veränderungscoalitionen wieder, in denen teils formal-rechtliche Regelungen, teils durch informelle Aushandlungen zustande gekommene Vereinbarungen die Zusammenarbeit rahmen. So scheint es, dass die Zusammenarbeit, die

Kooperation, zur Erfüllung des staatlichen Steuerungsanspruches neu entdeckt wird (Werner 2009: 245ff) und staatliche Akteure geeigneten Formen der Steuerung finden müssen, die dieser Akteursvielfalt gerecht werden.

Informalität und Formalität. Kooperative Planung bringt verschiedenste Akteure zusammen, die durch Interaktion eine Entscheidung herbeiführen. Dieser Ansatz bedingt eine Veränderung der Steuerungsinstrumente und Abläufe politischer Prozesse. Hierarchische, standardisierte Vorgehensweisen werden durch kommunikativ-diskursiven Elemente ergänzt. Diese sind flexibel einsetzbar und wenig formalisiert. Schnittstellen im politischen und administrativen Prozess werden dadurch zahlreicher und vielfältiger. Informeller Dialog und Aushandlung treffen auf formale Instrumente und Festschreibungen. Die Vorzüge informeller Vorgehensweisen sind schon seit ihrer »Entdeckung« und ihrem Einsatz als expliziter Teil planerischer Prozesse hinreichend bekannt und Teil des planerischen Diskurses (Gorsler 2002, Danielzyk. 2005, Pahl-Weber 2010). Die Exploration des Forschungsfeldes informeller Planung zeigt jedoch ein sehr ambivalentes Bild. Der Begriff der Informalität bzw. der informellen Planung ist nur sehr selten gebraucht und als solcher in der planungswissenschaftlichen Theorie tendenziell wenig vertreten. Der planungswissenschaftliche Diskurs widmet sich vielmehr dem, was vor dem Hintergrund der Informalität zu beobachten ist – bspw. über ausgeprägte methodische (Bischof et al. 2007) und planungstheoretische (Healey 2006; Selle 1996, 2005) Diskussionen. Informalität wird also indirekt, aber dadurch nur diffus fassbar. Die Governance-Forschung, die zunehmend Eingang in die Planungswissenschaften findet (Selle 2008a, 2008b), macht zwar informelle Steuerungsprozesse zu ihrem Gegenstand, ohne den Begriff oder das Phänomen der Informalität zu explizieren (Pannes 2015: 28). Während die Planungswissenschaften diesbezüglich tendenziell wenig Auskunft geben können, ist in der Politikwissenschaft¹ bzw. deren Teildisziplinen eine Vielzahl an Studien entstanden, die sich mit Informalität, als informelles Regieren, beschäftigen (ibid.: 15; 27ff). Der erste Einblick zeigt diesbezüglich ein zunehmendes Interesse sowie einen aktuellen Diskussionsbedarf des Phänomens Informalität in politischen Prozessen (Pannes 2011, 2015; Florack und Grunden 2011; Bröchler und Grunden 2014). Finden die politikwissenschaftlichen Studien größtenteils in den »oberen Sphären« gesellschaftlicher Steuerung ihre Untersuchungsgegenstände (Parlamente, Regierungen, Verwaltungen, Gebietskörperschaften und korporative Akteure) (Pannes 2015: 27ff), setzt die vorliegende Arbeit beim Phänomen der Informalität in Prozessen der räumlichen

¹ Der Stand der Forschung ist durch die Doktorarbeit von Tina Pannes (2015: 28ff) repräsentiert. Meine Expertise reicht nicht so weit den Forschungsstand in den Politikwissenschaften abzubilden. Deshalb wird hier auf genannte Arbeit Bezug genommen, die sich mit dem breiten Spektrum der Informalitätsforschung in der Politikwissenschaft auseinandersetzt.

Einleitung

Planung an. Sie bedient sich dabei der von Pannes (2015) in einem Analyseraster zusammengefassten politikwissenschaftlichen Grundlagen, um für zwei planerische Prozesse das Phänomen der Informalität und deren Funktion sichtbar zu machen. Durch die Rekonstruktion zweier Entscheidungsprozesse wird einerseits versucht das Phänomen Informalität abzubilden und in Relation zu den damit unmittelbar verbundenen formalen Elementen von Planung zu setzen. Andererseits wird anhand dieser Abbildung versucht durch diesen Verstehensprozess wichtige Kriterien für die Funktions- und Leistungsfähigkeit informeller Planung herzuleiten.

Kooperative Verfahren in der Wiener Stadtplanung. Um das oben beschriebene zusammenzufassen: Der Staat muss also sich um Koalitionen bemühen in denen er seiner Aufgabe und seinem Anspruch an Steuerung räumlicher Entwicklungen nachkommt. Um zu raumwirksamen Entscheidungen zu finden, sind Akteure aus dem vielfältigen Spektrum von Wirtschaft, Politik und Verwaltung, sowie Zivilgesellschaft gefragt mit Ihren Ressourcen beizutragen. Kooperation verlangt eine prozessuale Vorgehensweise, die abseits der formellen auch informeller, dialogisch-diskursiver Elemente bedient. So bemüht sich die Stadtplanung Wiens im Zuge sogenannter »kooperativen Verfahren« seit wenigen Jahren vermehrt um die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure, um Ziele zu erreichen, die durch alleinige hoheitliche Gewalt nur unzureichend erfüllt werden könnten. In den Wiener kooperativen Verfahren spielen der Dialog und der gemeinsame, offene Diskurs – und damit Informalität – eine tragende Rolle. Die Verfahren werden im Bereich des Städtebaus angewandt, einer Disziplin, die traditionell von tendenziell formaler Natur ist. Die Untersuchung solcher »neuer« Verfahren im Städtebau ist hinsichtlich des Spannungsfeldes zwischen formeller und informeller Planung besonders gut geeignet, um das Phänomen der Informalität in politischen Entscheidungsprozessen festzumachen. Zwei der Wiener kooperativen Verfahren werden im empirischen Teil dieser Arbeit in Hinsicht auf dieses Spannungsfeld analysiert.

E | ii **Forschungsinteresse.**

Warum dieses Thema?

Da die Kooperativen Verfahren in Wien einen bisher ungewohnten Weg von Steuerung – einige historische Vorläufer ausgenommen – darstellen, Planung zu betreiben, lohnt sich eine wissenschaftliche Betrachtung in dieser Arbeit mehrfach. Staat begibt sich mit institutionalisierter Kooperation in eine neue Rolle. Der Weg, die Art und Weise, der Institutionalisierung informeller Handlungsweisen in der Planung ist in diesem frühen Stadium der Erprobung genauso zu suchen wie die Rolle, die Planung, Politik und die

vielen anderen Akteure in diesem Kontext einnehmen. Darüber hinaus ist es das noch wenig beschriebene Phänomen der Informalität in planerischen Politikprozessen, das in seinem dauernden Verhältnis zu formalen Komponenten der Planung in dieser Arbeit begriffen und anhand der kooperativen Verfahren untersucht werden will.

Planung hat sich gewandelt. Das Verständnis ist ein anderes geworden. Gebietskörperschaften stehen vor der Herausforderung qualitätsvolle räumliche Entwicklung vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und mit dem Anspruch der Berücksichtigung verschiedener Akteure anzuleiten und voranzutreiben. Wenn Dialog und Kooperation zum Paradigma raumpolitischer Agenden werden, von räumlicher Planung also neben formalen und formalisierten Verfahren auch informelle Aushandlungsprozesse koordiniert werden, dann scheint die nähere Betrachtung des Phänomens Informalität durchaus bedeutend. Ausgehend von dem »Trend« informeller Planung kann das theoretische, aber auch empirische Herausarbeiten von Informalität und ihr Verhältnis zur Formalität wesentlicher Beitrag zum Verstehen informeller Planung leisten. Ist dieses Verständnis gewährleistet, können informelle Prozesse besser eingesetzt und gesteuert werden. Nebst diesem wissenschaftlich-phänomenologischen Interesse nach dem Verhältnis von Informalität und Formalität in planerischen Politikprozessen, interessiert auch das kooperative Verfahren als Instrument der Raumentwicklung der Stadtplanung in Wien. Im Kontext des Bevölkerungswachstums, das die Wiener Stadtentwicklung aktuell bestimmt, sind neue, den aktuellen Entwicklungen gerechte Instrumente der Stadtplanung notwendig. Denn *»[d]as verstärkte Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren setzt nicht nur ein neues Planungsverständnis voraus, sondern auch die Entwicklung neuer Aushandlungs[modelle] voraus«* (Stadtentwicklung Wien Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung, 2014: 29). So nimmt sich die Planungspolitik im Wiener Stadtentwicklungsplan STEP 2025 als Ziel Aushandlungsprozesse im Lichte eines veränderten Verständnisses von Planung neu zu denken, um die verschiedenen am Projekt Stadtentwicklung beteiligten Akteure einzubinden (ibid.: 29ff). Als ein Kind dieser Intention können die Bestrebungen gesehen werden, kooperative Verfahren zu etablieren und weiterentwickeln. Die Arbeit möchte durch ihre Erkenntnisse im Bereich der Informalität hier einen Beitrag leisten, ein Instrument weiterzuentwickeln, das in Hinsicht auf die städtebaulichen Aufgaben, die die Stadtplanung in Wien erwarten, an Wichtigkeit gewinnen wird.

Um das Phänomen der Informalität und ihrer Leistungsfähigkeit zu beleuchten, geht diese Arbeit zwangsweise den Umweg über die Betrachtung der Akteure und ihrer Rollen. Speziell der staatliche Akteur, die Wiener Stadtplanung, die eine Entwicklung dialogischer und kooperativer Verfahrensweisen verfolgt, steht im Fokus des Interesses.

Einleitung

Ist es doch die Position, seitens hoheitlicher, verwaltender bzw. gesetzgebender Instanz, der Politik, welche Weiterentwicklung solcher Verfahren bestimmen. Die Ergründung der Positionen verschiedener Akteure und deren Handlungsspielräume, insbesondere das der stadtplanerischen Instanzen, fördern ein vertieftes Verständnis kooperativer Verfahren. Die kooperativen Verfahren in Wien wurden bereits einer umfassenden Evaluierung unterzogen, woraufhin Leitlinien ausgearbeitet wurden (Temel, 2014; Temel et al., 2015). Eine bewertende Sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung hat demnach bereits stattgefunden. Die Arbeit nähert sich jedoch über das Phänomen der Informalität bzw. Formalität an die kooperativen Verfahren an und kann der Betrachtung über bestimmte theoretische Raster weitere und anders gelagerte Erkenntnisse gewinnen aus denen sich Empfehlungen ableiten lassen. Gerade in Fragen der Schnittstellen zwischen informell und formell, in Fragen der Qualitätssicherung² kann dieser Untersuchungsfokus den Beitrag und die Funktion informeller Planung festmachen. Das Weitertragen städtebaulicher Qualitäten kann durch formale Instrumente des Städtebaus nur unzureichend gewährleistet werden, zumal die Anforderungen an Stadtteile und die Disziplin des Städtebaus vielfältiger und komplexer werden. Informeller Planung bzw. informellen Wegen städtebauliche Qualitäten weiterzutragen kommt dabei erhöhter Bedeutung zu. In diesem Lichte erscheint die Auseinandersetzung mit den Leistungen von Informalität aufschlussreich.

Forschungsfragen

Die Leitfragen für die Arbeit beziehen sich auf die beschriebenen Themenkomplexe und Schwerpunkte: Auf die kooperativen Verfahren als Steuerungsmodus bei städtebaulichen Aufgaben, die Position verschiedener Akteure, insbesondere der Wiener Stadtplanung und auf das Phänomen der Informalität im Entscheidungsfindungsprozess. An dieser Stelle soll erwähnt sein, dass es sich bei dieser Untersuchung grundsätzlich um die Analyse eines Entscheidungsprozesses handelt. Die der Untersuchung inhärente, basale Frage lautet also immer:

- Wie kam die Entscheidung, das politische Ergebnis, zustande?
- Gemäß des Schwerpunkts Informalität/Formalität in den Kooperativen Verfahren wurde folgende Frage formuliert, die der Bedeutung von Informalität in Planungsprozessen nachspürt: Von welcher Gestalt sind die formellen und informellen

² Im Bereich der Sicherung städtebaulicher Qualitäten, ließe sich die Relevanz für die Untersuchung informeller Prozesse im Zuge städtebaulicher Planungen gut begründen, jedoch würde das den Rahmen des einleitenden Kapitels sprengen. Die angesprochene Argumentation wird aber in der Ergebnisdarstellung in Kapitel vier durchscheinen.

Regelungsmechanismen, die im Zuge der kooperativen Verfahren Wiener Eislaufverein und Leben am Helmut-Zilk-Park zum tragen kommen? Welche Funktionen erfüllt sie?

- Zum Schwerpunkt der kooperativen Verfahren und Position von (hoheitlicher) Planung in den kooperativen Verfahren wurden folgende Fragen zu beantworten versucht: Was steht hinter dem Begriff der »kooperativen Verfahren«, die im Zuge verschiedener stadtplanerischer/städtebaulicher Projekte in Wien angewandt werden?

Forschungsraster

Um die Forschungsfragen zu beantworten und die empirische Untersuchung zu systematisieren, dienen zwei Raster, die den Blick auf bestimmte Aspekte des Untersuchungsobjekts leiten sollen. Zum einen – und das ist der weiter gespannte, allgemeinere Forschungsraster – ist das (1) der Akteurzentrierte Institutionalismus, der vom Fritz Scharpf und Renate Mayntz (1995) entwickelt wurde, um Politikprozesse strukturiert untersuchen zu können. Zum anderen – und dieser Raster dient der Untersuchung des Phänomens der Informalität in Politikprozessen – wird der von (2) Tina Pannes (2011, 2015) entwickelte, theoretische Raster herangezogen, um das Verhältnis zwischen Formalität und Informalität in planerischen Prozessen zu untersuchen. Folgend sei kurz in diese Untersuchungsraster eingeführt. Sie sind jedoch in Kapitel drei noch detaillierter ausgeführt.

Der (1) akteurzentrierte Institutionalismus (AZI), stammt aus der Disziplin der Politikwissenschaften bzw. der Politischen Soziologie. Dieser Ansatz hilft (historische, d.h. vergangene) Prozesse nachzuvollziehen. Fritz W. Scharpf (2000: 39f) formuliert hier treffend die Intention der Politikwissenschaften bzw. der Politischen Soziologie, indem er diesen die Fähigkeit zuspricht, nicht unbedingt die materielle Qualität einer politischen Entscheidung zu untersuchen, sondern den Disziplinen beimsist, die »generelle Fähigkeit« (ibid.: 39) von Politik »gute« (ibid.: 40) Entscheidungen zu erarbeiten, im Blick zu haben. Dazu dienen ebendiese analytischen Werkzeuge bzw. Blickwinkel, die der von Renate Mayntz und dem schon genannten Autor Fritz Scharpf (1995) entwickelte Akteurzentrierte Institutionalismus bereithält.

Demnach richtet sich auch bei der vorliegenden Arbeit der Fokus auf die Fähigkeit der Politik/des Entscheidungsmodus' »kooperatives Verfahren« zu einer guten Entscheidung zu gelangen. Da ich kein Politikwissenschaftler bin und diese Arbeit aus der Sicht eines Raumplaners verfasste, kann ich an dieser Stelle nur die Absicht – nicht die Garantie – äußern, der materiellen Qualität der Entscheidung wenig Aufmerksamkeit zu schenken, sodass ein adäquates Verhältnis zwischen Materialität und prozes-

Einleitung

sualen Eigenschaften der Entscheidung entsteht. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass der Prozess im Vordergrund der Untersuchung steht – das Ergebnis als materielle Qualität aber nicht gänzlich außer Acht gelassen werden kann.

Der von Tina Pannes (2011, 2015) erarbeitete (2) Forschungsraaster zur Informalität strukturiert das Phänomen Informalität und schält dabei verschiedene Facetten heraus. Dieser Analyseraster widmet sich im Kern dem Ausprägungsmaß und den Entstehungsbedingungen von Informalität, dem Bezug, also dem Verhältnis, von Informalität zu Formalität und nicht zuletzt dem, was Informalität in ihrer Funktion leisten kann.

Im Zuge der theoretischen Auf- und der empirischen Vorbereitungen für die Untersuchung, stellte sich heraus, dass sich der AZI und der theoretische Analyseraster zu Informalität einander ergänzen und auf diese Weise kombiniert angewendet werden können. Diese beiden leitenden Konstrukte boten die Grundlage für die qualitative Erhebung (Leitfaden) und die anschließende Inhaltsanalyse (Suchraaster). Hinter den zuvor angeführten Forschungsfragen verbirgt sich also dieser Rahmen, welcher mit Hilfe dieser zwei theoretischen Hilfswerkzeuge aufgespannt wurde. Mit Hilfe des AZI und des Analyserasters zur Informalität wurden die wissenschaftlichen »Brillen« geschaffen mit deren Hilfe die interessierenden Zusammenhänge erfasst, gedeutet und verstanden werden sollen.

Zielsetzung

Ziel dieser Forschung ist es – allgemein formuliert – die Wiener Kooperativen Verfahren in Relation zu den einleitend beschriebenen veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Planung zu setzen und daraus Empfehlungen abzuleiten. Der Anlass dafür ist das bessere Verständnis einer, in dieser Form neuen Art von Steuerung räumlicher Entwicklungen zu fördern.

Genauer ausgedrückt strebt diese Arbeit an das Phänomen Informalität in planerischen Entscheidungsprozessen anhand zweier kooperativen Verfahren in Wien zu erfassen. Aus dieser Rekonstruktion der kooperativen Verfahren, sollen aus einem ganz spezifischen Blickwinkel heraus Empfehlungen für den Umgang mit informeller Planung innerhalb stadtentwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen erarbeitet werden. Das Verstehen des Phänomens bzw. die Bewusstheit über Komponenten der Leistungsfähigkeit informeller Prozesse in der Planung, soll ein Design von Planungsprozessen erleichtern. Nicht zuletzt soll ein Ausblick auf den Einsatz informeller Planung (Dialog und Kooperation als Steuerungsmodus) in Entscheidungsprozessen räumlicher Planung möglich sein und Ansatzpunkte für die weitere Forschung zu Informalität in der Planung geliefert werden.

E | iii Methodische Vorgangsweise.

Zum erkenntnistheoretischen Ansatz der Untersuchungen

Das Interesse in der Auseinandersetzung mit kooperativen Verfahren in Wien ist es, das Phänomen der Informalität in planungspolitischen Entscheidungsprozessen zu erfassen. Es wird die spezifische Kombination informeller und formeller Verfahrensweisen in einem planerischen Entscheidungsprozess als Mittel zur Steuerung räumlicher Entwicklung betrachtet. Der analytische Blick soll die noch wenig beschriebenen Funktionsprinzipien informeller Planung aufdecken und Stellen im Prozess sowie in der ihn umgebenden und bedingenden Struktur markieren. Schlussendlich soll durch die Analyse ein Verständnis erlangt werden, das Empfehlungen für die Weiterentwicklung des kooperativen Verfahrens als Steuerungsinstrument zulässt.

Bei der Zusammenfassung der Forschungsziele wird deutlich – es geht hier im ersten Schritt um das Verstehen des Phänomens Informalität das sich im Bereich der planerischen Kooperation bzw. Entscheidung beobachten lässt. Im zweiten Schritt um die Konsequenzen dieses Verständnisses – die Weiterentwicklung eines Instrumentes der Stadtentwicklung. Die Zuschreibung zu einem Forschungsbereich ist schwierig: Die Untersuchung will nicht in das Feld der Grundlagenforschung eingeordnet sein – es werden am Anfang der Arbeit die theoretischen Grundlagen von Kooperation, Governance und Informalität in Politikprozessen in die Arbeit eingebunden und auch im nachstehenden empirischen Teil interessiert Informalität als Phänomen, dessen Funktionsprinzipien am Beispiel dargelegt werden sollen. Ein Nuance von Grundlagenforschung schwingt also mit.

Vielmehr jedoch kann die Arbeit in den Bereich der praxisorientierten, angewandten Forschung eingeordnet werden. Angewandte Forschung will mögliche Wege finden, auf denen Herausforderungen in der Praxis begegnet werden kann (Flick 2009: 16). So leistet diese Arbeit mit dem analytischen Verständnis auch einen Beitrag zur der Weiterentwicklung der kooperativen Verfahren, die durchaus als ein solcher Weg zur Lösung von Problemen gesehen werden können. Eine Weiterentwicklung funktioniert jedoch nicht über reines Verstehen. Das Verstehen ermöglicht, Dinge aufzudecken und anschließend zu erklären und danach zu bewerten. Das Ziel der Weiterentwicklung von kooperativen Verfahren kann also nicht an einer evaluierenden Komponente vorbeiführen. Gleichzeitig ist aber ein Vergleich mit herkömmlichen Evaluationen, die meist nach einem bestimmten Raster bewerten, nicht angebracht. Diese Arbeit bewegt sich also zwischen unterschiedlichen Forschungsrichtungen. Dass eine exakte Zuordnung zu einem Forschungsbereich hier nicht funktioniert, wird deutlich.

In einem politischen Entscheidungsprozess nehmen viele verschiedene Akteure mit teils sehr unterschiedlichen Vorstellungen und Wahrnehmungen von der Aufgabe, Lösungs-

Einleitung

wegen, Modi der Interaktion etc., teil. Um dieser Vielfalt im wissenschaftlichen Arbeiten gerecht zu werden, bewegt sich diese Untersuchung im Paradigma der interpretativ-verstehenden Sozialforschung. Dieses Verständnis von Erkenntnis geht nicht davon aus, dass Bedeutungen von Dingen, Ereignissen, Erfahrungen für alle Beteiligten von Grund auf gleich sind. Bedeutungen bedürfen immer einer Interpretationsleistung, um sie zu erschließen (Brüsemeister 2000: 18; Diekmann 2000: 51ff). Folgt man dem interpretativ-verstehenden Paradigma der Sozialforschung, ist soziale Wirklichkeit konstruiert – ein Gebilde, das durch die Interaktion und Kommunikation zwischen Menschen entsteht. Forschende erschließen dieses Gebilde über die »Rekonstruktion kollektiver Deutungsmuster« (Ernst von Kardorff 2012: 7). Sie vollziehen die individuellen Interpretationen sozialer Wirklichkeit nach, um diese verstehen und soziale Sachverhalte rekonstruieren (Gläser und Laudel 2004: 11) zu können. Über diesen weg entsteht Wissen und Erkenntnis in der qualitativen Sozialforschung(ibid.).

So ist es Aufgabe der Forschenden die Interpretation anderer Individuen zu beleuchten, um Wissen über das Funktionieren sozialer Abläufe und über Sinnzusammenhänge zu erlangen. Aber auch die Forschenden selbst interpretieren und konstruieren eigene Wahrnehmungen von Wirklichkeit anhand von Hypothesen oder Theorien, die sie dabei als »Filter« anwenden³. Das erfordert eine transparente Vorgehensweise, die beide Interpretationsweisen, die des beforchten Subjekts und des forschenden Subjekts, darlegt bzw. auseinandehält. Zur wissenschaftlichen Interpretationsweise zählt bspw. die Explikation von theoretischen Grundlagen, die das Verständnis des Forschers begründen und eine nachvollziehbare Wahl der angewendeten Methoden (siehe Kapitel eins bis drei).

Die Rekonstruktion sozialer Welten, im Falle dieser Arbeit die Rekonstruktion der sozialen Welt »kooperatives Verfahren«, ist demnach der Weg zu sozialwissenschaftlicher Erkenntnis zu kommen. Um das interaktive Handeln der Akteure im kooperativen Prozess verstehen zu können, werden die unterschiedlichen subjektiven Sichtweisen und Verständnisse rekonstruiert. Das gilt auch für die sozialen Regeln, die nach diesem Paradigma nicht selbstverständlich sind, sondern einer wiederkehrenden Aushandlung und einem Interpretationsprozess durch die Beteiligten Akteure bedürfen, um wirksam zu werden. Auch diese Bezüge zeichnet die Sozialforschung mittels ihrer Methoden nach (Brüsemeister 2000: 18; Diekmann 2000: 51ff).

Eine solche Haltung gegenüber Erkenntnis ist stark verbunden mit qualitativen Forschungsansätzen, die als flexibel und offen bekannt sind, dadurch aber eines entsprechenden Ausmaßes an Reflexion bedürfen, wie es im vorhergehenden Absatz

³ In diesem Fall dienen die zuvor erläuterten Forschungsraster zur Informalität und der AZI als ein solcher Filter.

angedeutet wurde. Das qualitative Konzept ist eng verbunden mit der Entdeckung von Sachverhalten. Entdeckung bedeutet, Relationen, Bezüge und Beziehungen aufzuspüren und diese in ein größeres Ganzes, ein System oder eine Struktur zu setzen. Das wiederum impliziert eine sehr geringe Zahl der zu untersuchenden Gegenstände, da der Grad der Detaillierung meist hoch ist. Eine Entdeckung kann z.B. schon anhand eines Falles – eines Interviews, einer Beobachtung oder eines Dokuments – möglich sein (Brüsemeister 2000: 21; Pohl 1998: 98). Wie schon erwähnt, handelt es sich bei der Untersuchung eines kooperativen Verfahrens um eine Rekonstruktion ebensolcher relationalen Strukturen, die in einem Entscheidungsprozess wirken. Mit der Anzahl von zwei Fällen, wird hier auch nur eine geringe Zahl an Beispielen untersucht.

Auswahl der Untersuchungsobjekte

Für die Untersuchung des Phänomens Informalität in der räumlichen Planung sind im deutschsprachigen Raum relativ viele Beispiele zu finden, da die Kultur der Partizipation und des Dialogs – in den einzelnen Staaten unterschiedlich stark – entwickelt ist und sich im fachlichen Diskurs immer weiter entwickelt. Informelle Planung hat sich in den unterschiedlichen thematischen Bereichen räumlicher Planung etabliert. Dass die Wahl auf Wien und die kooperativen Verfahren in der Disziplin des Städtebaus gefallen ist, hat mehrere, unterschiedlich gelagerte Gründe:

Wie schon angedeutet, ist die Entwicklung dialogorientierter, informeller Planungsweisen in den Ländern des deutschen Sprachraums sehr unterschiedlich entwickelt. Der leitende Paradigmenwechsel in der Planungstheorie, der Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre begonnen hat sich auch in der Praxis zu etablieren (Selle 1996, 2005), liegt zum aktuellen Zeitpunkt einige Jahre zurück. Die kooperativen Verfahren sind, als eine Entwicklung der frühen 2010er Jahre (Temel 2014: 34), eine, im Vergleich zum erwähnten Paradigmenwechsel, doch sehr junge Entwicklung in Wien. Speziell in Verfahren des Städtebaus scheint hier die Verfahrenskultur in der Schweiz oder in Deutschland auf einem längeren Erfahrungshorizont zu bauen und deswegen »ausgereifter« als in Wien bzw. Österreich⁴ (Temel 2014: 81ff; 7_E_B: 13). So schien die Auswahl des Untersuchungsobjekts kooperative Verfahren als junge Entwicklung im Lichte eines schon weiter zurück liegenden Paradigmenwechsels geeignet und vielversprechend.

4 Hier muss auch mein persönlicher Erfahrungshorizont (immerhin sieben Jahre) als Beleg genügen. Oftmals wurde auch im Studium der Österreichischen Planungskultur eine gewisse Trägheit angeheftet, was aber (auch an dieser Stelle) in keinerlei Weise Inkompetenzen bestimmter Verantwortlicher Personen des PAS unterstellen soll. Lediglich die Transformationsgeschwindigkeit des Planungsverständnisses und der entsprechenden Rahmenbedingungen scheint eine etwas andere zu sein, als anderswo.

Einleitung

Ein weiterer Grund für die Wahl der kooperativen Verfahren ist deren thematische Verhaftung im Bereich des Städtebaus. Der Städtebau ist eine Disziplin, die aus ihrer Natur heraus eher formellen Charakter hat. Immerhin geht es darum Gedanken vieler beteiligter Akteure in physisches Substrat, also Gebautes – Häuser Straßen, Plätze, Grünanlagen – zu gießen und dieses darüber hinaus funktional-gesellschaftlichen Ansprüchen folgend zu formen. Entscheidungen im Städtebau sind, ihrer Natur geschuldet - nämlich Stadt auch in ihrer Physis zu errichten - von formalen oder formalisierten nur wenig flexiblen Verfahrensweisen und Instrumenten durchzogen (Bebauungspläne, Flächenwidmungspläne, Bewilligungen, etc.). Dass hier im Zuge der Weiterentwicklung städtebaulicher Verfahren explizit informelle Komponenten integriert werden, lässt die kooperativen Verfahren als Produkt von Prozessinnovation im Bereich des Städtebaus als geeignetes Forschungsobjekt erscheinen. In anderen Worten treffen Tradition der Formalität und die Innovation der Informalität in planerischen Ansätzen aufeinander.

Zudem hat der klassische Städtebau (Stadtplanung) eine bis heute wirkende, traditionsreiche Vergangenheit, in der formales, hoheitlich-hierarchisches Handeln gewohntes Geschäft war. Im Zuge des erwähnten Paradigmenwechsels hat sich der Zugang zum Städtebau geändert, denn »Stadtbauen« verlangt aktuell andere Herangehensweisen (Stadtentwicklung Wien Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung 2014: 51, 54), um die vielfältigen Erwartungen der verschiedenen Akteure zu erfüllen. So war die Erwartung bei der Wahl der Untersuchungsbeispiele, dass die Verschränkung, das Verhältnis, traditioneller, hoheitlich-formeller Regelungsmechanismen mit den sich etablierenden informellen Arten der Aushandlung anhand der kooperativen Verfahren gut abbildbar ist.

Nicht zuletzt sind die Entscheidungen, die im Bereich des Städtebaus getroffen werden, sehr langfristige und erfahren (vielleicht gerade deswegen) bestimmte mediale Aufmerksamkeit. Entscheidungen werden hier nicht nur in Konzepte und Pläne gegossen, sondern fließen auch in Gebautes. Durch diese Langfristigkeit erlangt das Design der Prozesse, welche zur Entscheidung führen sollen, wesentliches Gewicht. Umso relevanter ist die Rekonstruktion dieser in Hinblick auf das formale und informelle Zusammenspiel.

Innerhalb der kooperativen Verfahren werden zwei Beispiele untersucht, die sich in ihrem Ziel⁵, Grundlagen für einen Flächenwidmungsplan bzw. Bebauungsplan zu schaffen

⁵ Die kooperativen Verfahren sind diesbezüglich noch am Anfang ihrer Entwicklung. Die in der Evaluierung von Robert Temel (2014) zusammengefassten Verfahren sind in ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich.

(Temel 2014: 40, 94ff), ähneln. Dieses Ziel der Verfahren zum Hauptauswahlkriterium zu machen, lag am Fokus dieser Arbeit und an der Tatsache, dass die Flächenwidmung und die Bebauungsplanung sind sehr restriktive, formale Instrumente bzw. Regelungsmechanismen zur Steuerung räumlicher Entwicklung darstellen. Im Zuge der empirischen Erhebung stellte sich heraus, dass sich die Ziele bzw. die Anlässe der beiden Verfahren doch weniger ähneln als in der vorliegenden Evaluierung (ibid.) abzulesen war. Dies nimmt jedoch der Untersuchung und der Auswahl der zwei Beispiele keine Relevanz. In anderen Punkten sind die zwei Beispiele, das eine am Areal des Hotels Intercontinental bzw. des Wiener Eislaufvereins, das andere am Areal des neu entstandenen Hauptbahnhofes, sehr verschieden (z.B. Zahl der teilnehmenden Akteure, Kubaturen, Nutzung, Dimensionen, Konfliktpotential, mediale Aufmerksamkeit, etc.). Das erlaubt wiederum ein Aufzeigen des Spektrums an Herangehensweisen an die Aufgabe der kooperativen Planung. Eine ausführliche Beschreibung der zwei Verfahren findet sich in Kapitel vier.

Leitfadengestützte Interviews und Dokumentenanalyse

Für die Untersuchungen im Rahmen dieser Arbeit wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt und für den Erkenntnisgewinn relevante Dokumente analysiert. Das Interview als Methode, wurde in dieser Untersuchung, aufgrund seiner Flexibilität und Offenheit angewendet. Ein Leitfaden gibt dabei ein Basisgerüst vor, an dem sich der Interviewende orientieren kann. Im Falle dieser Untersuchung wurde ein möglichst offenes Gespräch gesucht und daher ein teil-standardisiertes Vorgehen⁶ (Gläser und Laudel 2004: 38ff) vorgezogen. Der Fragewortlaut und die Reihenfolge der Fragen waren nicht exakt vorgegeben. Je nach Gesprächsverlauf wurde die im Leitfaden als sinnvoll erarbeitete Reihenfolge der Fragen eingehalten oder verändert – auch spontane Nachfragen erlaubte das teil-standardisierte Leitfadeninterview. Die zwei Forschungsraster wurden bei der Erstellung des Leitfadens herangezogen, wobei speziell hinsichtlich des theoretischen Rasters zum Phänomen der Informalität einiges an Übersetzungsarbeit von Nöten war. Mit dieser Übersetzungsleistung wurde eine zu komplexe Gesprächsbasis vermieden.

Dieses flexible Grundgerüst bietet den InterviewpartnerInnen den nötigen Spielraum Fragen ausführlich bzw. weniger ausführlich zu beantworten, sodass kein Verhör durchgeführt wird. Ziel ist es ein Gespräch zu führen, aus dem heraus die entsprechenden

⁶ Um einer Begriffsverwirrung vorzubeugen: Das teilstandardisierte Interview (nicht das halbstandardisierte) wird zu den nicht-standardisierten Interviewformen gezählt. »Damit wird ausgedrückt, dass es auch bei nichtstandardisierten Interviews gewisse Vorgaben für den Interviewer geben kann« (Gläser und Laudel 2004: 39).

Einleitung

Wahrnehmungen, Fähigkeiten, Präferenzen, Regeln, Aufgaben Bewertungen und anderes mehr abgelesen werden können. Das offene, leitfadengestützte Interview lässt zu, mehr als nur sprachlich-inhaltliche Informationen zu deuten. Nach Möglichkeit und Relevanz wird auch auf die Art und Weise, wie etwas formuliert und ausgesprochen wurde, welche Emotionen sich im Gespräch abbilden und mit welchem Engagement das Gegenüber welche Themen angesprochen hat, eingegangen. Diese Dimension ist aber weitaus weniger wichtig als die inhaltliche Ebene des Gesprächs (Brüsemeister 2000: 16; Pohl 1998: 102ff). In der vorliegenden Untersuchung (der Auswertung) wurde die Aufmerksamkeit ausschließlich auf die inhaltliche Dimension gelenkt, wodurch die Betonung bzw. Art und Weise des Interviewpartners zu Sprechen keinen Eingang fand und zusammenfassend nur in den Interview-Nachberichten (Gläser und Laudel 2004:187) festgehalten wurde.

Im Falle dieser Untersuchung sind die Befragten meist auch ExpertInnen bezüglich der Themen stadtplanerischer Entwicklungen bzw. haben die InterviewpartnerInnen Erfahrungen mit den entsprechenden Verfahren. Im hier angewandten Ansatz werden ExpertInnen jedoch nicht aufgrund ihrer beruflichen Stellung als solche zu bezeichnen. Vielmehr sind ExpertInnen Menschen, die in jenem sozialen Kontext verhaftet sind, der im Fokus des Erkenntnisinteresses steht. Sie sind aufgrund ihrer Erfahrung und persönlichen Sichtweise auf die Dinge wichtige Informationsquellen, um die jeweiligen sozialen Sachverhalte zu rekonstruieren (Gläser und Laudel 2004: 9ff). Die ExpertInneninterviews halten laut Pohl (1998: 104f) eine Besonderheit bereit: Über die Interviews mit ExpertInnen können das »Überindividuell-Gemeinsame, geteilte Wissensbestände, [und] Relevanzstrukturen« (Meuser und Nagel 1991: 452) herausgearbeitet und erschlossen werden. Das erlaubt einen differenzierteren Zugang zur Materie, um soziale Welten nicht nur über individuelle Sichtweisen, sondern auch kollektive Verständnisse zu rekonstruieren. Bei den befragten ExpertInnen handelt es sich im Falle dieser Untersuchung um TeilnehmerInnen an den zwei ausgewählten kooperativen Verfahren. Es stellte sich heraus, dass die Befragten oftmals auch Erfahrungen mit anderen kooperativen Verfahren hatten und diesen Erfahrungshorizont in die Gespräche einbauen konnten. Die Absicht bei der Auswahl der ExpertInnen war das gesamte Spektrum an Akteuren abzubilden. Lediglich eine Akteursgruppe konnte für beide untersuchten Verfahren nicht erfasst werden.

Ein wichtiger Schritt in der methodischen Ausführung der Arbeit ist die Analyse von Dokumenten. Sie lässt zu, die behandelten Themen über dem personenbezogenen Inhalt hinaus zu untersuchen. Dadurch erschließt diese Analyse umfassendere, komplexere bzw. andere Blickwinkel auf das Thema – Strukturen bzw. systemische Sachverhalte werden nachvollzogen und aufgedeckt (Brüsemeister 2000: 17;Pohl 1998: 108ff). Für kooperative Verfahren in Wien existieren bspw. Ausschreibungsunterlagen, Publikati-

onen der Ergebnisse (Dokumentation des Verfahrens zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental, (MA 21 2013), eine Evaluation (Temel 2014) oder Sitzungsprotokolle⁷. Als Ergänzung zu diesen Dokumenten wurden Medienartikel herangezogen, um die Chronik der Projekte zu vervollständigen und entstandene Lücken durch fehlende Interviewpartner zu kompensieren. Ein Vorteil bei der Analyse bestimmter Dokumente ist, dass diese im Sinne »gemeinsamen Wissens« (Scharpf 2000: 81) für alle Akteure wie für die Forschenden verfügbar sind und die gleichen Informationen enthalten. Das verringert auch »die Informationskosten der empirischen Forschung« (ibid.). Scharpf schreibt demnach dieser empirischen Grundlage erhöhte Bedeutung zu.

Qualitative Inhaltsanalyse

Die neun geführten Interviews wurden vollständig transkribiert und das Transkript einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die qualitative Inhaltsanalyse dient zur »systematische Bearbeitung von Material aus Kommunikationen« (Mayring 2012: 209), wobei mit Kommunikationen nicht nur textliche, sondern auch bildhafte, musikalische oder plastisch-räumliche Informationen gemeint sind. Inhaltsanalysen wurden anfänglich mit quantitativen Methoden durchgeführt. Jedoch wurde dieser Ansatz, allgemein formuliert, als zu oberflächlich kritisiert und zur qualitativen Inhaltsanalyse weiterentwickelt (ibid.). Die qualitative Inhaltsanalyse zeichnet sich durch zwei grundlegende Eigenschaften aus. Einerseits arbeitet diese nicht mit dem Ursprungstext, sondern (1) löst die Informationen aus dem Text heraus, um vom Ursprungsmaterial getrennt weiter zu arbeiten (Gläser und Laudel 2004: 44; Mayring 2012: 213). Andererseits wird bei der qualitativen Inhaltsanalyse der Ursprungstext mit einem Analyse- oder Suchraster abgetastet, welcher (2) vor der eigentlichen Analyse, also ex ante, entwickelt wird (Gläser und Laudel 2004: 44).

Die Analyse die im Zuge dieser Arbeit durchgeführt wurde, macht sich einen von Gläser und Laudel (2004) weiterentwickelten Ansatz der qualitativen Inhaltsanalyse zu eigen. Dieser unterscheidet sich von der ursprünglichen »Mayringschen Methode« (ibid.: 193) aus den achtziger Jahren insofern, dass er in der Arbeitsweise noch weiter von quantifizierenden Arbeitsschritten abrückt (zur Modifizierung siehe auch Jochen Gläser und Grit Laudel (2004: 193, 199). Wenn folgend von der qualitativen Inhaltsanalyse gesprochen wird, ist immer von diesem weiterentwickelten Ansatz auszugehen. Vorgegangen wurde bei der qualitativen Inhaltsanalyse, die im Zuge dieser Arbeit angewandt wurde, analog – ohne computergestützte Verarbeitung.

⁷ Die Protokolle – sowohl beim Verfahren zum Hotel Intercontinental – Wiener Eislaufverein, als auch zum Verfahren Leben am Helmut-Zilk-Park – waren nicht verfügbar. Bezüglich des WEV - Hotel Intercontinental konnten jene Personen, die über Protokolle verfügten nicht für ein Interview gewonnen werden bzw. reagierten auf die Anfragen nicht und bezüglich LHZP wurde auf die Anfrage nach Protokollen ebensowenig reagiert.

Einleitung

In der qualitativen Inhaltsanalyse ist der Text das Arbeitsmaterial, das Daten, also Informationen enthält, die im Fokus des Interesses liegen. Durch die (1) Extraktion werden diese relevanten Daten, die interessierenden Informationen, aus dem Ursprungstext herausgefiltert. Anschließend werden diese einer (2) Aufbereitung unterzogen, um anschließend (3) ausgewertet bzw. interpretiert zu werden.

Die (1) Extraktion erfolgt mit Hilfe eines schon erwähnten Suchrasters. Diese »Brille« hilft dem Forschenden dabei die relevanten Informationen aus dem Ursprungstext herauszufiltern und zu strukturieren. Dabei werden die im Text enthaltenen Informationen auch systematisch reduziert. Kurzum bedeutet der Schritt der Extraktion »den Text zu lesen und zu entscheiden⁸, welche der in ihm enthaltenen Informationen für die Untersuchung relevant sind« (ibid.: 194).

Strukturiert werden diese relevanten Informationen durch die Kategorien des angewendeten Suchrasters. Die Konstruktion des Suchrasters, somit die gesamte Extraktion, wird von theoretischen Vorüberlegungen gesteuert. Außerdem entspricht bei leitfadengestützten ExpertInneninterviews auch die Informationsbasis den theoretischen Vorüberlegungen, da der Leitfaden mit Hilfe der Vorüberlegungen entstanden ist (ibid.: 195). Der Suchraster in dieser Arbeit wurde entsprechend des AZI und des theoretischen Rasters zur Informalität konstruiert. Die im Suchraster enthaltenen Kategorien können verändert und ergänzt werden, jedoch werden keine Kategorien entfernt. Durch die Veränderung oder Ergänzung, ist die Extraktion nicht mehr nur durch die theoretischen Vorüberlegungen, sondern auch durch die im Material enthaltenen Informationen strukturiert (ibid: 199).

Der Schritt der (2) Aufbereitung des schon extrahierten Materials folgt nur wenigen Regeln. Dem methodischen Erfindungsreichtum in der Aufbereitung sind kaum Grenzen gesetzt. Zu den wesentlichen Punkten dieser Phase gehört die Zusammenfassung der über das empirische Material verstreuten Informationen, sodass in der Aufbereitung der Daten alle Informationen zu einer Ausprägung des interessierenden Gegenstandes gesammelt erfasst sind. Im Schritt der Aufbereitung werden zudem Redundanzen beseitigt, indem bedeutungsgleiche Information zusammengefasst wird. Ein weiterer Arbeitsschritt in der Aufbereitung ist die Korrektur offensichtlicher Fehler – Widersprüche zwischen einzelnen Aussagen eines Interviewpartners, die explizit als solche erkennbar sind. Alle anderen widersprüchlichen Informationen werden belassen und als solche gekennzeichnet. Das Ergebnis ist eine durch den Fokus des angelegten theoretischen Rasters strukturierte Informationsbasis, welche alle Informationen zu den anfangs gestellten Untersuchungsfragen enthält.

⁸ Diese Entscheidung selbst ist schon ein wesentlicher Interpretationsschritt. Die Extraktion ist also individuell geprägt (Gläser und Laudel 2004: 195)

Die (3) Auswertung der aufbereiteten Informationen ist grundsätzlich ein kreativer freier Prozess, dessen Absicht es ist die anfangs gestellten empirischen Fragen zu beantworten. In diesem Schritt sollen – abstrakt gesprochen – die »Kausalzusammenhänge und Kausalmechanismen« (ibid.: 240) der ausgewählten Fälle aufgedeckt werden. Im Fall dieser Arbeit wurden Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge betreffend der Dimensionen von Informalität (besonders deren Funktionalität) in den kooperativen Verfahren gesucht und gefunden, um die Forschungsfragen zu beantworten.

Ablauf und Reflexion des Forschungsprozesses

In der Anfangsphase dieser Untersuchung wurden diverse Theorien gesichtet, um einen Überblick zum Erkenntnisstand bezüglich verschiedener zentraler Begriffe zu bekommen. Die Begriffe der Kooperation, der Governance und der Informalität (in der Planung) wurden vertiefend recherchiert und im vorgelagerten Theorieteil aufbereitet. Beim Begriff der Informalität waren mehrere Recherchezyklen und die Entscheidung in den Bereich der Politikwissenschaften auszuweichen notwendig, um die theoretischen Dimensionen einigermaßen klären zu können. Teil der Exploration war es auch die Untersuchungsbeispiele auszuwählen. Eine schon vorliegende Evaluierung der kooperativen Verfahren (Temel 2014) erleichterte die Übersicht und die Auswahl. Um eine passende Auswahl zu treffen, musste der mehr oder weniger ausführlichen Basisinformation zum Trotz die Argumentation erst erarbeitet werden.

Nachdem die Theorie der zentralen Begriffe geklärt war, wurde die Sondierung und Auswahl der potentiellen InterviewpartnerInnen vorgenommen. Da ich zwar durch mein Interesse an den Problemlagen des Städtebaus ein wenig Einblick in die Materie hatte, dieses aber kein all zu großes Wissen über die verschiedenen Persönlichkeiten im Bereich der kooperativen Verfahren gewährleisten konnte, gestaltete sich die Personenrecherche tendenziell aufwändig. Nicht zuletzt deswegen, da in den ausgewählten Verfahren eine Vielzahl an Akteuren beteiligt war. Intention bei der Auswahl der InterviewpartnerInnen war es möglichst alle in den Verfahren vertretenen Akteursgruppen abzudecken. Begleitend zur Sondierung, aber auch zur Interviewführung und Transkription wurden schriftliche Informationen verschiedener Qualität (Ausschreibungen, Dokumentationen, Publikationen, Presseartikel, etc.) recherchiert, um auch über diese wesentlichen Quellen Informationen zur Fallrekonstruktion zu erhalten.

Von den geplanten zwölf Personen, die für ein Interview vorgesehen waren, wurde mit insgesamt neun ein Gespräch geführt. Die Phase der Kontaktaufnahme, der Terminvereinbarung und der anschließenden Durchführung der Interviews dauerte ungefähr

Einleitung

eineinhalb Monate – die Transkription der Interviews erfolgte parallel. Ein wichtiges Ereignis im Verlauf des Projekts am Areal des Wiener Eislaufvereins – Hotel Intercontinental deutete einen veränderten Zugriff auf potentielle Interviewpartner bzw. eine potentielle Veränderung deren Einstellung/Antworten im Interview an. Ein von der Politik veranlasster Projektstopp fand kurz vor dem Start der Interviewphase statt. Resümierend, machte diese Entwicklung das Projekt für die Untersuchung noch interessanter, führte aber auch zu einer Absage eines Interviewpartners.

Die Phase der Kontaktaufnahme war zweigeteilt. Nach dem ersten Anschreiben konnten vier positive Rückmeldungen verzeichnet werden. Auf einen Reminder, zwei Wochen nach der ersten Kontaktaufnahme, konnten dann fast alle Termine fixiert werden. Einem Interviewpartner war es im angestrebten Zeitraum nicht möglich ein Interview zu führen, da er in ein Folgeverfahren involviert war und zum bisherigen Verlauf des Verfahrens keine Aussagen tätigen wollte. Zwei weitere Interviewpartner reagierten nicht auf die Versuche Kontakt aufzunehmen. Für einen der beiden konnte Ersatz gefunden werden. Ein weiterer Interviewpartner reagierte äußerst spät, sodass aufgrund des fortgeschrittenen Forschungsprozesses ein Gesprächstermin als nicht mehr sinnvoll erschien. Zwei Interviewpartner mussten aus zeitlichen Gründen absagen – für beide Ausfälle konnte, teilweise aufgrund von Empfehlungen, Ersatz gefunden werden. Die Interviewpartner waren in den Gesprächen und der vorhergehenden Terminvereinbarung sehr kooperativ. Alle Gespräche wurden innerhalb des inhaltlichen Rahmens, der durch den Leitfaden gegeben war durch führen. Ein Gespräch bewegte sich anfangs nicht im Rahmen, da der Interviewpartner gleich von sich aus zu erzählen begann. Hier wurde vorerst von einer Intervention hin zum Leitfaden abgesehen, da sich die Information trotzdem relevant war und für die Auswertung benutzt werden konnte. Dieses Gespräch konnte jedoch erfolgreich zu den Kernfragen des Gesprächsleitfadens hingeführt werden. Nach dem ersten Interview wurde der Leitfaden leicht adaptiert, indem ein redundanter Fragenblock mit Unterfragen gestrichen wurde.

Die auf digitalen Audiorecordern aufgezeichneten Interviews wurden mit Hilfe der Transkriptionssoftware »f4 transkript« (Version 6.0.0) niedergeschrieben. Ein für die Transkription solcher Interviews typischer Zeitaufwand von 1:6 bis 1:10 (je nach Schreibgeschwindigkeit und Sprechweise) war auch im Rahmen dieser Arbeit notwendig. Es wurde insgesamt Material mit einer Gesamtlänge von 7h 43min transkribiert. Die Interviews dauerten durchschnittlich 50 Minuten – das kürzeste 32 Minuten das Längste 1h 16min.

Bei der Transkription und Auswertung wurde die Anonymität der Interviewpartnerinnen soweit als möglich gewahrt. Dieser Anspruch schlägt sich in der Zitierweise der Interviews nieder. Die Absätze in den Transkripten wurden mit Nummern versehen, die

als Möglichkeit zum Verweis dienen. In die Codierung fließt die ID der Gesprächspartner (Nummern 1 bis 9), das Projekt (»H« für Leben am Helmut-Zilk-Park und »E« für Wiener Eislaufverein – Hotel intercontinental) und die Akteursgruppe (»B« für Beratungsgremium, »E« für Entwerfende, »I« für Investor/GrunstückseigentümerIn, »O« für Organisation/ProzessbegleiterIn, »P« für Politik, »S« für Stadtplanung) ein – bspw.: 7_E_B.

E | iv Aufbau der Arbeit.

Um Informalität in der Planung auf den Grund zu gehen, geht diese Arbeit in zwei Schritten vor. In den ersten drei Kapiteln nähere ich mich im Rahmen theoretischer Sondierung an das Phänomen informeller Planung bzw. der Informalität in politischen Entscheidungsprozessen an. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zweier städtebaulicher Verfahren in Wien diskutiert. Anhand der beleuchteten kooperativen Verfahren wird Informalität in systematisch gefasst. Aus diesem Versuch ein flüchtiges und unsichtbares Ding für die Abbildung einzufangen werden schlussendlich Empfehlungen für den Umgang mit informeller, dialogorientierter Planung abgeleitet.

Das Kapitel I der theoretischen Rahmung widmet sich dem Begriff der Kooperation. Oft empfiehlt sich auf der Suche nach Erklärungen für Zusammenhänge der Blick zurück. So gilt der Anfang des Kapitels einer Retrospektive, wenn es darum geht die Frage zu ergünden, wie Planung denn auf Kooperation kam. Wenn es darauf folgend um die Eigenschaften von Kooperation geht, bezieht sich das bereits sowohl auf informelle Planungsprozesse aber auch auf die kooperativen Verfahren, die als Untersuchungsobjekt herangezogen werden. Am Ende des Kapitels wird Kooperation aus dem ökonomischen Blickwinkel im Rahmen der Spiel- und Transaktionskostentheorie beleuchtet.

Dass sich diese Arbeit einen sehr speziellen Zugang zur Materie sucht, wird im Kapitel II deutlich: Allen Überlegungen in dieser Untersuchung liegt die Frage nach der Steuerung räumlicher Entwicklung zugrunde. Wie gestaltet sich die Steuerung von räumlicher Planung? Das ist die zentrale Frage, der in diesem zweiten Schritt nachgegangen wird. Auf der Suche nach Antworten, wird die Theorie der Governance durchsucht. Im Sinne der kooperativen Verfahren wird nicht nur auf den kooperativen Staat eingegangen, sondern auch über Schwachpunkte von Steuerung recherchiert.

Das Kapitel III widmet sich ganz der Informalität. Anhand eines empirischen Rasters aus dem Bereich der Politikwissenschaften nähert sich die Arbeit an das Phänomen an. Grundlegende Funktionen, Leistungen und Eigenschaften informeller Politikprozesse

Einleitung

dienen als Grundlage für die nachfolgende empirische Untersuchung. Als Zwischenschritt findet im Kapitel III der Konnex zur Planung statt und die wenigen Gedanken zur Informalität in der Planung – deren Vor- und Nachteile – werden erläutert. Bevor es im vierten Kapitel zur empirischen Untersuchung geht, wird der Akteurzentrierte Institutionalismus als zusätzlicher Hilfsraster vorgestellt.

Nun begibt sich die Arbeit im Rahmen des Kapitels IV in den Bereich städtebaulicher Aufgaben. Die empirische Untersuchung widmet sich den zwei kooperativen Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental und zum Leben am Helmut-Zilk-Park. In einem ersten Schritt werden räumliche Ausgangssituation, Akteursgruppen im Verfahren und der zeitliche Verlauf der Projekte beleuchtet. Der zweite Schritt bringt die Diskussion der Ergebnisse in drei Punkten. Zuerst werden Leistungen und Funktionen von Informalität in kooperativen Verfahren erläutert. Danach werden die wichtigsten Rahmenbedingungen dafür herausgeschält. Zuletzt stehen die Schnittstellen informelle Prozesse im Vordergrund.

Das Kapitel I widmet sich ganz dem Begriff der Kooperation. Zunächst wird gefragt wie Planung auf Kooperation kam. Für die Beantwortung dieser Frage wird ein Blick in die Geschichte geworfen und die Anfänge von Kooperation als planerisches Steuerungsmittel gesucht.

Folgend werden die Eigenschaften von Kooperation anhand planungswissenschaftlicher Theorie ergründet. Strukturelle und prozedurale Merkmale von Kooperation verraten über das Wesen des Steuerungsmodus.

Neben der planungswissenschaftlichen Sichtweise werden Theorien der Ökonomie herangezogen, um Kooperation zu erklären. Einerseits geschieht das über Axelrods Gefangenendilemma, das Angelpunkt der Spieltheorie ist. Andererseits bietet die Transaktionskostentheorie wertvolle Hinweise auf Bedingungen von Kooperation

I Kooperation.

I | 1 **Wie Planung auf Kooperation kam.**

Auf Suche nach dem Phänomen der Kooperation in der räumlichen Planung

Auf Suche nach dem Phänomen der Kooperation in der räumlichen Planung

Die planerischen Denkweisen, die dadurch provozierte Positionsbestimmung innerhalb der Gesellschaft und letztendlich das alltägliche Tun des öffentlichen Akteurs Planung haben sich im Laufe der Zeit gewandelt. Der Rückblick zeigt eine Verschiebung: Einseitige Versuche seitens der planenden Instanz, räumliche Entwicklung zentral und linear zu steuern, weichen einer Auffassung, die Planung als einen sozialen und politischen, zirkulären Prozess versteht, an dem viele unterschiedliche Akteure direkt oder indirekt mitwirken. Die Eindeutigkeit, wer da was steuert und wer und was gesteuert wird, löst sich mit dieser veränderten Sichtweise auf. Die klassische Dichotomie von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt (Mayntz 2004) ist in ihrer Allgemeingültigkeit obsolet geworden. Planung erscheint nicht mehr – nicht mehr ausschließlich – als übergeordnete, leitende Instanz, sondern als eine, die mit ihren Bestrebungen, räumliche Veränderungen zu bewirken, nicht alleine ist und damit zu jener großen Vielheit derer zählt, die Raum entwickeln.

Die folgende Retrospektive erlaubt es eine Basis zu schaffen, von der aus die elementaren Begriffe zugänglich werden. Das aktuell wirkende Verständnis räumlicher Planung bzw. die aktuell wirkenden Paradigmen von Planung und die damit zusammenhängende(n) Positions- und Aufgabenbestimmung(en) staatlicher Planung werden fassbar. Nicht ohne Grund steht diese Rückschau am Anfang einer Begriffsklärung – sie dient einer ersten Annäherung an Kooperation in der räumlichen Planung. Nicht zuletzt zeichnet der Blick zurück ein noch etwas vages Bild des zunehmend wichtigen Verhältnisses zwischen informeller und formeller Planung. Dieses Bild will im Laufe dieser Arbeit immer schärfer gezeichnet werden.

Mit der Entwicklung Zurecht kommen.

Die Anpassungsplanung in der Vormoderne.

Die Auswirkungen der Industrialisierung zeigten sich spätestens gegen Ende des 19. Jahrhunderts in den europäischen Städten. Urbanisierung, sprunghaftes und zuvor nie gekanntes Städtewachstum, sorgte für enorme demographische Entwicklungen. Stadtplanerische Lenkung basierte auf einem liberalen Staatsverständnis, das den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen freien Lauf ließ. Räumliche Entwicklung wurde weder als prognostizierbar, noch als steuerbar aufgefasst. Nur

dort, wo es notwendig bzw. erstrebenswert erschien, wurde hoheitlich und reaktiv eingegriffen. Dies beschränkte sich zunächst auf rein technische Aspekte – »Ingenieursprobleme« – die teilweise in den Bau- bzw. Straßenfluchtplänen geregelt wurden. Sicherheitsvorkehrungen gegen Brand, die Versorgung mit Wasser und Hygienemaßnahmen wie Anpassungen des Kanalsystems waren jene Angelegenheiten, die von öffentlichen Akteuren übernommen wurden.

Es war eine Zeit der Stadterweiterungen, die, bestimmt durch das typische Muster des Häuserblocks, auch heute noch in den Stadtgrundrissen vieler europäischer Städte abzulesen sind. Der Städtebau war ein Kind funktionsorientierter Pragmatik, die den damals aktuellsten Möglichkeiten der Bautechnik entsprach. Enteignungsgesetze, wie im Paris des Präfekten Haussmann ließen großangelegte Assanierungen ganzer Stadtviertel zu, um der vielseitig kolportierten Wohnungsnot Herr zu werden. Es war zusehends die Zeit großer Pläne - Pläne großer Planer, wie Hausmann, Cerda, Hobrecht, Wagner oder Sitte, die begannen sich über rein technokratisch-positivistische Aspekte hinaus mit dem Städtebau als (aufgabenbezogene) Kunst auseinanderzusetzen (Albers und Wékel 2008: 20ff; Selle 1996: 37, 2005: 46ff).

Neben künstlerisch-gestalterischen Ambitionen Camillo Sittes (1889) formuliert Josef Stübben (1890) in seinem Werk »Der Städtebau« seine Gedanken von einem Städtebau, der nicht nur bauliche Tätigkeiten umfasst. Er spricht dabei von der *»umfassende[n], fürsorgende[n] Tätigkeit für das körperliche und geistige Wohlbefinden der Bürgerschaft«* (Stübben 1890: 514f zit. nach Albers 2006: 44f) sowie von der *»ausgleichenden Gerechtigkeit, eine Mitwirkung an der Beseitigung sozialer Mißstände und somit eine einflußreiche Mitarbeit an der sozialen Wohlfahrt«* (ibid.). Städtebau wird also zugunsten einer ganzheitlicheren – um nicht zu sagen entwicklungsplanerischen – Sicht nicht mehr als rein technische oder künstlerische Aufgabe betrachtet.

Der Entwicklung leitende Hand bieten.

Von der Auffang- oder Anpassungsplanung der Moderne.

Neben dem Verständnis, dass Planung bzw. Städtebau eine umfassendere Perspektive auf die Dinge hat oder haben sollte, zogen mit Überlegungen, die sich mit (1) künftigen Entwicklungen auseinandersetzten, und der damit verbundenen (2) wissenschaftlichen Betrachtungsweisen, die sich mit dem Anspruch der (3) Kunst zugunsten eines allgemeinen Wohls vereinen sollten, zwei weitere Kategorien Hand in Hand in den Diskurs ein.

Die mehr oder weniger (1) utopischen Vorstellungen Ebenezer Howards und anderer Autoren waren Antworten auf die vergangene Zeit des Bevölkerungswachstums (Hall 2002: 93; Albers 2008:23). Die Vorstellungen dieser Zeit zeigen ein Verständnis

planerischer Vision, die in zwar vornehmlich in sozialen aber auch in physischen Determinismus münden: »*Although Howard and some contemporaries were not physical planners, their ideas had elements of physical determinism*« (Davoudi und Strange 2009: 18).

Erste (2) wissenschaftlichen Arbeiten zur Stadt und ihrer Gesellschaft veranlassten dazu, Vorstellungen planerischer Zukünfte mit wissenschaftlichen Aussagen zu verknüpfen. Stadtforschung sollte für die Planung nutzbar gemacht werden. »Survey before Plan«, ein bekannter Aphorismus von Patrick Geddes, kennzeichnet eine erste prozessuale Systematisierung von Planung, die eine wissenschaftliche, analytische Auseinandersetzung vor die eigentlichen Planungen und Entwürfe stellte (Albers 2006: 46).

Das Bild des (3) Baukünstlers erweitert sich um das Credo von »*Wissenschaft und Kunst*« (ibid.: 45). So wurde der wissenschaftliche Anspruch mit dem des kreativen Handwerks gemischt⁹. Die Baukünstler, die in ihrer schöpferischen Leistung lenkend auf die gesellschaftlichen Kräfte einwirkten, erhoben sich gestützt durch die Kraft wissenschaftlicher Argumentation in die Position der Verantwortungsträger des allgemeinen Wohls. Als Planer-Vater und heilender Arzt sollten sie Städte sanieren und damit zu deren Gesundheit beitragen (Selle 2005: 46ff, Albers: 2006:45; Hall 2002: 324). Die Vorstellungen eines neuen Städtebaus gipfelten in der 1933 durch den CIAM beschlossenen Charta von Athen, in der eine Gruppe progressiver Planer Forderungen für die künftige Planung funktionaler Städte festhielten (Albers und Wékel 2008: 24ff).

Politik war damals aus der Sicht der Planung eher Mittel zum Zweck. Sie war Instrument, um der fachlichen Synthese aus wissenschaftlicher Untersuchung und künstlerischen Meisterleistung zur Umsetzung zu verhelfen. Die Planer entfernten sich im Zuge ihres starken Selbstbewusstseins von der Politik: Auf der einen Seite die kreativen Köpfe, die sich der Probleme der Gesellschaft annahmen, auf der anderen Seite diejenigen Entscheider, die gut beraten waren, diese fachlich fundierte Syntheseleistung in die Tat umzusetzen. Problemlösung war Aufgabe des Fachmanns (Albers 2006 47; Albers und Wékel 2008: 27).

9 Eine damalige wissenschaftliche Auseinandersetzung der Planer mit ihrem Gegenstand ist jedoch kaum zu vergleichen mit den wissenschaftlichen Ansprüchen, wie sie sich ab den 60ern bis heute entwickelte: »*Although the Geddesian approach can be seen as a typical linear view of the plan-making process, with strong elements of instrumentalism, it was profoundly different from its successor, rational planning, in two ways: first, in terms of the type and quality of evidence, which was limited to physical description; and second in terms of the role of planners, which was seen as not only being »expert« and »apolitical« but also imaginative and visionary and able to take a creative leap from the analysis of the survey to the making of the plan.*« (Davoudi and Strange 2009: 19)

Raumentwickeln.

Die Euphorie der Entwicklungsplanung.

Nachdem eine Zeit vorüber war, die den planerischen Höhenflug des frühen 20. Jahrhunderts in ihrer Weise instrumentalisierte und auf die Spitze trieb (Albers und Wékel 2008: 28), begann der Wiederaufbau der vom Krieg verwundeten Städte. »Planung wurde dabei als »Teamarbeit« definiert – mit dem »Städtebauer« in der Dirigentenrolle – und durchweg weiterhin als Expertenaufgabe interpretiert, dem Gemeinwohl verpflichtet und den Niederungen der Tagespolitik enthoben.« (Albers 2006: 48).

War diese Phase des Wiederaufbaus noch mit den wenigen, einfachen, planerischen Instrumenten bewältigt worden, so stießen diese mit den weiteren Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Raum an ihre Grenzen (Ganser 1991: 54f). Man begann in den 60er Jahren zu erkennen, dass räumliche Entwicklungskräfte nicht natürlich und autonom wirken, sondern vielseitig von menschlichen Einflüssen geprägt und überlagert werden. Die planerische Hand, die vormals den Kräften eher passiv den Weg wies, müsse nun angesichts der Erkenntnis, dass diese Kräfte der menschlichen Einflussnahme zugänglich sind, die Dinge anpacken, anstatt diese nur anzuleiten. Die Konsequenz dieser Erkenntnis war ein Steuerungsanspruch über alle Politikbereiche hinweg. In einer integrierten, also alle Gesellschaftsbereiche betreffenden Gesamtplanung räumlicher Entwicklungen sollte die Zukunft geformt werden. Großangelegte Planwerke waren in ihrer Komplexität und Langfristigkeit widmeten sich flächendeckend ganzen Städte, Regionen oder Ländern.

Politik kam nun nicht mehr die Rolle zu, den »richtigen«, vom Fachmann erdachten Plan zu bestätigen. Der Planer wurde nun zum rationalen Wissenschaftler, der mit seiner unparteiischen Expertise und seinem sozialen Bewusstsein die Entscheidungen, die die Politik zu treffen hat, vorbereitet. Es wurde sachlogisch optimiert, bewertet, danach abgewogen, bis die erdachten logischen Systeme eine Lösung hervorbrachten. Politik und Planung verzahnten sich, wenn auch ihre Aufgaben in ihrer Funktion und Tätigkeit als streng getrennt betrachtet wurden. Das erforderte auch organisatorische Veränderungen in den Verwaltungen der Gebietskörperschaften – es entstanden Entwicklungsdezernate, Stadtentwicklungsämter und die dazugehörigen verwaltungsinternen Arbeitsgruppen¹⁰.

Die Auswirkungen des veränderten Planungsverständnisses trafen auch den Bereich der Methodik. Es etablierte sich erstmals ein planungstheoretischer, wissenschaftlicher Diskurs, der sich unter anderem den Möglichkeiten verschiedener Methoden

¹⁰ Nicht nur im Bereich der räumlichen Planung war das der Fall – sie war hier nur Vorreiter –, auch in den anderen staatlichen Einrichtungen wurden Planungsstäbe geschaffen, die sich für die Steuerung zukünftiger Entwicklungen zuständig sahen. Das volkswirtschaftliche Instrumentarium erlaubte solch planerische Überlegungen bspw. im Bereich der Ökonomie.

widmete. Die Vorgangsweise von »Survey before Plan« aus dem frühen 20. Jahrhundert weicht einer Dreiteilung des Planungsprozesses, die von der Bestandsaufnahme und Analyse über die Planaufstellung zur Entscheidung bzw. Umsetzung reicht. Wichtiges Prinzip ist bei diesem Vorgehen die Auswahl aus verschiedenen Entwicklungsalternativen, die unterschiedlichen Zielen folgten, welche wiederum mit unterschiedlichen Mitteln erreicht werden sollten.

Alle diese Ziele und einzusetzenden Mittel und deren Bewertungskriterien wurden mit wissenschaftlicher Präzision unter Anwendung bestimmter Methoden systematisiert in Relation gesetzt. Neue technologische Entwicklungen der Informationstechnologie ermöglichen es, große Datensätze zu bearbeiten. Raum wurde zusehends zum mathematischen Modell – ein quantifizierbares Objekt, dessen Planung durch die Anwendung verschiedener ausgeklügelter Methoden gewährleistet werden sollte. Prozess und Methode näherten sich einer Perfektion an, die aber, retrospektiv gesehen, an der angestrebten Objektivierung vorbei lief – quantitative Methoden, wie Kosten-Nutzen-Rechnungen, Nutzwertanalysen und ähnliche legten lediglich Wertmaßstäbe offen und waren weniger Teil eines rationalen Entscheidungsgefüges, das vermeintlich objektive Grundlagen für die Wahl einer Alternative lieferte. Was hier wie ein negatives Urteil gegenüber dieser Methoden klingt, ist lediglich eine Relativierung der damaligen Verwendungsweise – Bewertungsmethoden dieser Art haben, als Teil des Weges zur Entscheidung, nach wie vor ihre Berechtigung (Selle 1996: 37ff; Selle 2005: 46ff; Albers 2006: 48ff; Albers und Wékel 2008: 28f).

Die Entdeckung der Akteure.

Warum die Euphorie sich legte.

Im Laufe der 1970er Jahre sollte sich der rationale, positivistische Anspruch an Planung als nicht umsetzbar erweisen – das damalige Fortschrittsvertrauen basierte auf einer naturwissenschaftlich-technischen Vorgehensweise der Planung, die der realen Konstitution von Raum nicht gerecht wurde. Walter Siebel und Hartmut Häußermann (1993 zit. nach Selle 1996: 38) finden drei Argumente die das Modell der Entwicklungsplanung grundsätzlich hinterfragen¹¹. Denn Entwicklungsplanung unterstellte (1) vollständige Information, die einer (2) widerspruchsfreien, hierarchischen und geordneten Zielformulierung zugrunde liegt, und es basierte auf einer (3) tabula-rasa-Vorstellung des Raums. Denn dieser *»ist immer schon besetzt durch Eigentümer, Bürgerinitiativen, Investoren, gegenwärtige und künftige Nutzer mit vielfältigen und häufig widerstreitenden Interessen«*(ibid.: 142).

11 Die Ansatzpunkte der Kritik waren über diese grundlegenden Aspekte hinaus sehr vielfältig. Zur weiteren Nachlese siehe bspw. Davoudi and Strange 2009: 24ff oder Ganser 1991: 57f.

Es ist diese trivial erscheinende Erkenntnis, die zu einem grundlegend anderen Verständnis von Funktion und Aufgabe der Planung führt. Viele verschiedene Akteure mischen durch ihre Tätigkeiten – ob bewusst oder unbewusst – bei der Entwicklung des Raums mit. Es ist nicht der Staat allein, der hier mit seinen vielfältigen Tätigkeiten den Raum entwickelt, sondern er ist einer von vielen, die Entwicklungen in Stadt, Region und Landschaft beeinflussen. Diese Sicht auf Raumentwicklung setzt sich jedoch erst langsam durch und findet im Laufe der 1980er, spätestens aber mit Anfang der 1990er erste Umsetzung. Sie deutet einen grundlegenden Wandel des Steuerungsverständnisses im Rahmen einer postpositivistischen Denkweise von Gesellschaft und Raum an – ein Verständnis, das auf der einfach wirkenden Erkenntnis basiert, dass Raumentwicklung durch viel mehr beeinflusst wird, als nur durch öffentliche Planung bzw. Politik: *»Dieser Erkenntnisprozess, der als die ›Entdeckung der Akteure‹ bezeichnet wurde, erreichte auch die Planungswissenschaften und mit einem Mal wurde die Vielfalt von Akteuren sichtbar die auf eigene Weise zur räumlichen Entwicklung beitragen«* (Selle 2008a: 11).

Um dem Anspruch an räumliche Planung nachzukommen erscheint die gezielte, offene Zusammenarbeit mit »den Akteuren« unausweichlich: Die Entdeckung der Akteure ist eng verbunden mit der Entdeckung von Kooperation als Steuerungsmittel in der Planung – nein, dabei ist Kooperation nichts Neues, das entdeckt wurde. Weder allgemein in der Menschheitsgeschichte¹², noch speziell in der Disziplin der Planung ist sie eine Neuerfindung. Kooperation rückt unter der veränderten Sichtweise auf Staat und Planung als Steuerungsmittel in ein neues Licht, erscheint als alternativer Weg zu gewohnten Pfaden. Bis aber das Bemühen um kooperative Verhältnisse im Fach der Planung zu einer sich etablierenden Alltagspraxis wird, sollten noch einige Jahre (und Jahrzehnte) vergehen – mussten und müssen sich Theoretiker und Praktiker doch erst auf solch neue Wege verständigen.

Wie kam also Planung zu Kooperation?

Es drängt sich nun diese Frage auf, deren Antwort nicht einfach, nicht eindeutig, sein kann. Denn es sind eine Menge Faktoren, welche dazu geführt haben, dass Kooperation in der Planung ein wichtiges Element wurde. Die Retrospektive gibt einige Hinweise darauf, warum sich Planung und Kooperation gefunden haben. Der Blick zurück ist gleichzeitig ein Blick nach vorne – wie Klaus Selle (2005) bemerkt. Nach

12 *»Von Paleoanthropologen wissen wir, dass Kooperation schon am Beginn der Menschheitsgeschichte stand«* (Laimer und Rauth 2015: 5). Die Fähigkeit des homo sapiens zu kooperieren sicherte ihm das Überleben unter widrigen Bedingungen. *»Die gesamtgesellschaftliche Kooperation ist [...] konstitutives Merkmal der Natur des Menschen«* (Meretz 2012).

vorne, weil die historische Begründung von Kooperation Auswirkungen auf gegenwärtiges und zukünftiges planerisches Handeln hat. Es sind sozusagen (An)Forderungen, Nachwirkungen, logische Konsequenzen, die sich an einen Erklärungs- und Antwortversuch heften und diesen zu einem komplexen Unterfangen machen:

Selbstfindung. Es war der Schock – so lässt es sich aus den vielen Untersuchungen der Planungsgeschichte herauslesen – der Mitte der 1970er Jahre planerische Träume zerplatzen lies. Große Pläne wollten nicht aufgehen. Die »Krise« regte zum Nachdenken an. Ein grundsätzliches Hinterfragen von Planung war notwendige Folge der überzogenen Vorstellungen der 1960er und 1970er. Zwei entgegengesetzte Strömungen sollten aus diesem Nachdenkprozess erwachsen: Jene, die öffentliche Planung für überflüssig hielten und die Entwicklung des Raumes in den Händen der Marktkräfte gut aufgehoben sahen und jene, die *»weiterhin eine dem Gemeinwohl verpflichtete öffentliche Planung für unverzichtbar hielten«* (Selle 1996: 46).¹³

Die »Krise«, in der Planung damals steckte, wirkt retrospektiv wie ein Ansporn für die Befürworter (und Gegner) öffentlicher Planung. Sie etablierten einen regen Diskurs in Theorie und Praxis, der eben jener Frage nachging, wie denn Planung unter den herrschenden Rahmenbedingungen funktionieren könne und was aus der vergangenen Zeit zu lernen war. Ergebnis sind vielfältige Aspekte und Zugänge zu Planung, die herausgearbeitet wurden.

Denn wissenschaftliche Sicht auf Planung veränderte sich: Das positivistische naturwissenschaftlich-technische Weltbild der Planung in den den 1960ern und 1970ern war nicht nur in der Praxis wenig hilfreich. Auch in wissenschaftlichen Kreisen fand ein Paradigmenwechsel hin zu einem post-positivistischen Denken statt. So folgte die Planungstheorie den praktischen Problemen und widmete sich im planerischen Selbstfindungsprozess verstärkt einer post-positivistischen Perspektive auf Planung. Diese entfernt sich von statistischen Daten, Zielbäumen und Wahrscheinlichkeiten und nimmt normative, dynamische-komplexe Vorstellungen sozialer Realität und damit eine veränderte Sicht auf Planungssubjekt und -objekt in ihr Untersuchungsrepertoire auf (Hamedinger et al. 2008: 21). Dieses neu gefundene Repertoire, die Konzentration auf interaktive Prozesse in der Planung, bildet die Grundlage für Überlegungen von kooperativen Ansätzen in der Planung.

13 Und diese zwei Strömungen existieren bis heute weiter: Patsy Healey (2006: 28f) beobachtet eine Parallele von *»policy-formulation«*, die auf einem interaktiven, d.h. kommunikativen, sozialen Prozess basiert und von *»policy-evaluation«*, welche einer leistungsorientierten neo-liberalen Auffassung von Planung folgen. The neo-liberal turn in policy interests *»deliberately eschews a co-ordinative role with respect to public policy, leaving any necessary coordination to voluntaristic action, through the dynamics of market processes and community self-help«* (ibid.: 28).

Die Entdeckung der Akteure. Das, was im vorhergegangenen Punkt kompliziert und unpraktisch klingt, ist relativ einfach zusammengefasst: Die Planenden haben erkannt, dass sie nicht alleine planen – und schon gar nicht den Raum entwickeln. Öffentliche Planung ist weder omnipräsent noch kann sie alles und jeden steuern. Das hat Konsequenzen. Eine dieser Konsequenzen ist zum Beispiel, dass sie nun auf andere Akteure angewiesen ist, wenn sie Entwicklungen im Raum direkt beeinflussen möchte und nicht nur über Rahmensetzungen für Dritte. Elemente der Kooperation bieten sich als Steuerungsmittel für die direkte Einflussnahme an. Kooperation ergänzt das historisch gewachsene, hoheitlich-restriktive Instrumentarium (siehe weiter unten den Punkt »Gleichzeitigkeit«).

Beziehen einer Position. Wenn sie aktiv Einfluss auf die Entwicklungen im Raum nehmen möchte, findet sich Planung manchmal in einem veränderten Setting wieder. Dadurch, dass sie ihre hoheitlich lenkende Rolle aufgibt, erhält sie jedoch Gestaltungsspielraum – öffentliche Planung erschließt sich neue Möglichkeiten der Handlung¹⁴ (Selle 1996: 46f). Um diesen erschlossenen Gestaltungsspielraum zu nutzen, muss Planung jedoch ihre Position im Gemenge derer finden, die Raum entwickeln. Sie ist darauf angewiesen zu überlegen, welchen Beitrag sie leisten kann und will. Dazu braucht es *»Wertorientierung und Bereitschaft zum (gegen)steuernden Eingriff«* (Selle 1996: 47). Diese Anforderung an Planung ist prinzipiell unabhängig von der Wahl des Steuerungsmittels: *»Veränderungen werden erst bewirkt durch Wertsetzungen, umgesetzt in Ziele und Projekte, ausgestattet mit angemessenen Instrumenten (zu denen Pläne und Moderationsprozesse, hoheitlich regulative und kooperativ-informelle Handlungsformen gehören können) und getragen von Akteuren, die alles dies auch einbringen wollen und können«* (ibid.). Planung muss sich also überlegen: Darf, soll und kann sie einen eigenen Beitrag leisten? Wie und wie weit soll sich Planung einmischen, auf welches Ziel hin? Und welche Werte liegen ihrer Einmischung zugrunde? Auf die Frage, ob einmischen oder nicht, kann eine rhetorische Gegenfrage gestellt werden: Ist sie nicht zu diesem Betrag verpflichtet? Zumindest dann, wenn sie ihre Existenz legitimieren möchte (womit wir wieder beim Punkt »Selbstfindung« wären). Wenn die Frage nach dem Beitrag, dem Einmischen¹⁵, dem »Wie« der Planung gestellt wird, stößt

14 Und diese Handlungsspielräume sind keineswegs auf Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in Form von Public Private Partnerships zu reduzieren, sondern können sich in unterschiedlicher Intensität über verschiedene gesellschaftliche Sphären erstrecken.

15 Auf eine vermeintliche Paradoxie möchte ich – unkommentiert – noch hinweisen, wenn von der Art sich einzumischen die Rede ist: Die einen überlegen, wie sich Zivilgesellschaft »einmischen« solle (bspw. Groh 2012), andere wiederum gehen der Frage nach, wie sich denn Planung in die vielfältigen Agenden der verschiedenen RaumentwicklerInnen einmischen soll (Selle 1996).

man unweigerlich auf die »neuen«, »jungen« oder »modernen« Steuerungsformen – solche wie Kooperation eben.

Bezug nehmend auf die Wertefrage ist in Zusammenhang mit Kooperation zu sagen, dass diese Art der Steuerung auf Wertsetzung angewiesen ist – seitens aller beteiligten Akteure. Kooperation braucht Werte, die im Rahmen der Problemlösung verhandelt werden können. Kooperative Konstellationen verlangen es oft Aufgaben zu definieren. Wenn hier aufgrund fehlender Positionen nicht diskutiert werden kann, ist der Sinn der Kooperation an sich zu hinterfragen. Bei dieser Werteverhandlung sind – so Selle (1996: 54) formal definierte, generelle Zielvorgaben bedingt hilfreich. Sie müssen »einfacher und konkreter« (ibid.) Natur sein, womit die Schlussfolgerung nahe liegt, dass Wertebildung informell (einfach) am Ort/im Projekt (konkret) geschieht und damit »vermittelbar« (ibid.) sind.

Kontinuität. Es wird eine gewisse Kontinuität in der Geschichte deutlich. Brüche und Zäsuren wurden vor allem für die Zeit, als die umfassenden Entwicklungspläne der 60er Jahre aufgegeben wurden, attestiert. Bei genauerer Betrachtung ist kein Bruch zu erkennen: »[Planning] is not a path along which we see dramatic breaks [...] we see a jumbling of perspectives in which new insights and methodologies sit alongside old ways of doing planning [...] approaches to space and place are often concurrent rather than consecutive, and new ideas are rarely totalising [...]« (Davoudi und Strange (2009: 39).

Vielmehr ist die Entwicklung als stetige Weiterentwicklung zu deuten, die durch ständige Auseinandersetzung mit der Frage, wie Steuerung räumlicher Entwicklung funktionieren könnte, befeuert wurde. Das heißt nicht, dass, wenn Planung voran schritt, alles ausgetauscht wurde, sondern lediglich »Altes« durch »Neues« ergänzt wurde (auch wenn das Neue im Kern nicht so neu ist). Das bringt den nächsten Gedanken der Gleichzeitigkeit ins Spiel.

Gleichzeitigkeit. Es herrscht (und diese Beobachtung ist im Sinne dieser Arbeit eine sehr wichtige) eine Gleichzeitigkeit der verschiedenen in der Geschichte erwachsenen Planungsverständnisse. Bei der Betrachtung heutiger Steuerungsbemühungen in unterschiedlichen Bereichen der räumlichen Planung fällt auf, dass Planungsweisen, Selbstverständnisse und Instrumente aus früheren Zeiten, ihre Berechtigung nicht verloren haben (Selle 1996: 43ff). Planung technischer Infrastruktur, sicherheitstechnische Bestimmungen, Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung, integrierte Masterpläne, Koordination und Ausrichtung verschiedener Tätigkeiten auf formulierte Ziele, strategische Leitlinien, etc. – alles das hat seine Ursprünge in unterschiedlichen geschichtlichen Zeiträumen und bestimmt heute noch den Planungsalltag.

In diesem Sinne lassen sich aus der Historie drei grundlegende Handlungsmuster destillieren, die heute noch zu den essentiellen Aufgaben planerischen Wirkens zählen: 1. Auffangen, 2. Anbieten und 3. Entwickeln (Selle 2005: 57ff).

1. Auffangen: Eine wesentliche Grundfunktion von Planung ist der Umgang mit Gefahren – Planung hat die Aufgabe räumliche Entwicklungen so zu beeinflussen, dass ein überwiegend sicherer Lebensraum gewährleistet werden kann. Bei der Gefahrenabwehr sind meist klassische und restriktive Instrumente aus Bereichen des (Raumordnungs-)Rechts wirksam¹⁶.

2. Anbieten: Mit den Flächenwidmungsplänen bieten öffentliche Akteure einen rechtlichen Rahmen für räumliche Entwicklungen an. Ihnen liegen Annahmen, Analysen und Wunschvorstellungen zugrunde, die sich mit der Entwicklung von Siedlungen und Umwelt auseinandersetzen. Geht die bauliche Entwicklung über den Bestand hinaus, können Bebauungspläne dieses Angebot zusätzlich konkretisieren. Ob dieses Konzept des Angebots aufgeht, entscheiden entsprechende Investitionen, die von den öffentlichen Akteuren selbst und/oder von marktabhängigen Privaten geleistet werden. Die Praxis zeigt oftmals ein diametrales Bild zum gut gemeinten Angebot der formalen Planwerke: Flächenwidmungspläne werden angepasst, Bebauungspläne nachträglich geändert, um der Nachfrage gerecht zu werden. Eine langfristig orientierte Angebotsplanung scheint nicht die Erwartungen öffentlicher Akteure zu erfüllen. Eine Konsequenz daraus ist die Strategie, auf einzelne Projekte und die Interessen der Projektträger zu reagieren und damit den langfristigen Planungshorizont der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zugunsten kurzfristiger Agenden aufzugeben. Eine Sicherung langfristiger Interessen und die Wahrung von Legitimität obliegt dabei übergreifenden (informellen) Konzepten, Leitlinien und Plänen, welchen die einzelnen Vorhaben entsprechen müssen. Setzen sich Politik und Investoren darüber hinweg oder werden auch diese übergeordneten Pläne dem Vorhaben entsprechend geändert, wird aus einer vorausschauenden Planung eine rein reaktive Anpassungsplanung (ibid.). Reaktiv ist hier zwar im obigen Sinne gemeint – die bestimmende Kraft ist aber in diesem Fall nicht der naturgegebene Rahmen, sondern das Interesse einzelner (einflussreicher) Akteure.

16 Dazu zählen in unseren Breiten Selbstverständlichkeiten, wie Versorgungs- und Entsorgungslösungen (Kanalisation, Müllentsorgung etc.), Brandschutzregelungen (Baurecht, Fluchtlinienpläne), Naturgefahrenmanagement (Hochwasser, gravitative Naturgefahren, Sturm, etc.), ökologisches Monitoring (Versiegelung, Biodiversität, Klimaveränderung) (Selle 2005: 57ff).

3. Entwickeln: Obwohl die Entwicklungsplanung realistischer Steuerungsvorstellungen entbehrt, können ihr zwei essentielle Elemente entnommen werden, die dem Handlungsmuster Entwickeln zugeschrieben werden können. Das ist zum einen die Strategie und zum anderen das Projekt.

Nach wie vor besteht das Bedürfnis räumliche Aktivitäten zu koordinieren. Die Strategie als ein übergeordnetes programmatisches Leitinstrument trägt dieser Idee der Bündelung Rechnung. Sie dient, geschuldet ihrem zielorientierten Charakter, nicht nur als Orientierungshilfe bei der Tätigkeit öffentlicher Akteure, sondern hat ebenso Signalcharakter für private Akteure. Programmatisch-sachliche und räumliche Aussagen bilden hierfür die Grundlage (ibid.).

Das Projekt ist das Bindeglied zwischen wertgeladenen, räumlichen Vorstellungen der Leitbilder bzw. Strategien und der tatsächlichen Umsetzung. Zunehmend wuchs die Einsicht, dass die Mittel der Steuerung seitens der öffentlichen Akteure begrenzt sind und diese, speziell bei großen Entwicklungsprojekten an räumlichen Schlüsselstellen, auf die Kooperation mit Privaten angewiesen sind. Public Private Partnerships sind ein (umstrittenes) Ergebnis vieler Bestrebungen alternative Wege in der Steuerung räumlicher Entwicklungen einzuschlagen (ibid.).

Alt und neu – Suche nach einer zeitgemäßen Steuerung. Um einem Missverständnis vorzubeugen – die »neuen«, »jungen« Instrumente und Vorgehensweisen sind so neu nicht: *»das an ökonomischen Steuerungsmöglichkeiten orientierte »Projektdenken« [...] Und auch das Kooperieren, die öffentlich-privaten Partnerschaften und die kommunikativen Strategien können kaum als neue Erfindungen bezeichnet werden«* (Selle 2005: 61f).¹⁷

Kooperationen erfordern die Nutzung alter und neuer Instrumente – zumindest wird das bei den Kooperativen Verfahren zu sehen sein. Vielleicht sollte man statt alt und neu eher die Begriffe formell und informell (siehe auch Kapitel 3) verwenden. Die Ansätze, die den Überlegungen zu einer interaktiveren Planung entspringen, sind weniger gesetzlich, formell angelegt, sondern erfordern den Spielraum des Informellen. Kooperationen – wie gesagt – erfordern beides. Und das ist nicht nur in diesem Falle so. Wer das Spektrum nützen will, erkennt, dass die *»weiter reichenden Entwicklungsansätze stets die traditionellen, etwa auf den Planvorbehalt gegründeten Steuerungsmöglichkeiten [voraussetzen]«* (Selle 2005:64).

So befinden wir uns auf der Suche nach zeitgemäßen Vorgangsweisen bei der Steuerung räumlicher Entwicklung ständig zwischen regulativen, formellen Formen und weniger formal arbeitenden Formen. *»Institutionelle Lösungen [...] können nur von neuartigen Formen der »Regulierung von Regulierung« erwartet werden. [...] Die*

¹⁷ Selle (2005: 61f) liefert hierfür zwei Beispiele aus den 1920ern und 1950ern, die dies erläutern.

Hauptschwierigkeit besteht wohl darin, die Alternative von Regulierung und Deregulierung von Verstaatlichung und Privatisierung zu unterlaufen und institutionelle Vorkehrungen zu treffen, welche die Fähigkeiten der bürgerlichen Gesellschaft [gemeint ist hier die Zivilgesellschaft Anm.] stärken, sich miteinander anders als durch marktstrategisches Handeln, nämlich ›verantwortlich‹ und ›solidarisch‹ oder gar ›prinzipiengeleitet‹ zu koordinieren. Dies kann nur durch institutionelle Innovationen, etwa durch neue und erweiterte Formen der Mitbestimmung, der Selbstverwaltung und des verhandlungsförmigen Interessensausgleichs gelingen, die ein Drittes zwischen staatlicher Regulierung und privatautonomem Marktdispositionen etablieren, nämlich ein Rahmenwerk für faire und verantwortliche Selbstregulierung.« (Claus Offe 1990 zit. nach Selle 2005: 62).

Die Frage ist, ob Kooperation – und in diesem Sinne Kooperative Verfahren im Städtebau – eine solche Alternative sein kann oder sein soll. Wie sie funktioniert und funktionieren kann, die Alternative, soll in der Untersuchung des Spannungsverhältnisses von Formalität und Informalität in der Planung herausgefunden werden.

I | 2 Der Begriff Kooperation in der Planung.

Was Kooperation und Planung miteinander zu tun haben.

Der Anspruch der Steuerung räumlicher Entwicklung allein durch die Kraft und Mittel öffentlicher Akteure scheint nur wenig realistisch. Die geschichtliche Betrachtung mag in dieser Hinsicht ernüchtern. Wozu dann noch planen, wenn es die beschränkten Ressourcen öffentlicher Akteure kaum erlauben umfassende räumliche Planung zu leisten? Planung findet alternative Wege, um räumliche Entwicklung zu lenken. Denn was allein nicht erreicht werden kann, könnte jedoch zusammen mit anderen bewirkt werden. Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren folgt dieser Einsicht – der Einsicht, dass Planung nicht alles allein bewältigen kann. Weiter gedacht heißt das für (öffentliche) Akteure aber, dass das eigene Steuerungshandeln wesentlich von den Handlungen anderer abhängig ist (Selle 2005: 52; Selle 1996: 65). Die folgenden Ausführungen nähern sich aus unterschiedlichen Perspektiven dem Begriff der Kooperation.

Der Kern ist bereits dargelegt. Kooperieren bedeutet, sich einer Sache annehmen, die alleine nicht, oder nicht in der entsprechenden Weise bewältigt werden kann. Rund um diesen Kern lassen sich einige elementare Eigenschaften festmachen.¹⁸

¹⁸ Diese Auswahl ist eine selbst zusammengestellte. Ich habe mich dazu verschiedener Literatur bedient und das vermeintlich elementare herausgehoben bzw. hinzugefügt.

Es ist also eine Gruppe von mindestens zwei Personen, die hier tätig wird – eine Konstellation verschiedener Akteure. Die beteiligten Personen arbeiten ohne hierarchischen Zwang, aus persönlichen Beweggründen und Interessen heraus, an der gemeinsamen Sache. Freiwilligkeit ist eine Grundvoraussetzung für die Zusammenarbeit. Die Akteure in dieser Konstellation müssen sich verständigen, um diese Sache, derer sie sich gemeinsam annehmen, zu bewältigen – Kommunikation zwischen den Akteuren ermöglicht erst die Interaktion zur Lösung des gemeinsamen Vorhabens. Kooperation erfordert die Verständigung auf eine gemeinsame Aufgabe, die zu bewältigen ist, bzw. Ziele, die zu erreichen sind. Um eine Zusammenarbeit zu gewährleisten, braucht es Erwartungssicherheit und entsprechende Sanktionsmechanismen, die in gemeinsam erarbeiteten Regularien festgehalten sind.

In anderen Worten: Diejenigen, die kooperieren, tun dies im Normalfall freiwillig (Freiwilligkeit). Nicht (nur), weil sie der Kooperation an sich so viel Wert beimessen, sondern weil diese Konstellation als eine Gelegenheit wahrgenommen wird, bei der Interessen eingebracht werden können (Motivation und Interessen). Die TeilnehmerInnen an dieser Kooperation verständigen sich (Kommunikation) auf das, was gemeinsam gelöst und wie es gelöst werden soll (Aufgabe und Ziele). Sie verständigen sich ebenfalls auf Regeln, die den Rahmen für Interaktionen innerhalb dieser Konstellation aufspannen (Regularien) (Werner 2009: 242; Kestermann 1997 zit. nach Werner 2009: 240).

Der eben erfolgte Versuch, eine erste, allgemeingültige Aufstellung von dem zu erarbeiten, was Kooperation ist, scheint auch für die Betrachtung von Kooperation in der Planung zu stimmen. Es schwirrt noch einiges mehr an Begriffen, Eigenschaften, Erfahrungswerten um diesen definitorischen Kern herum: Klaus Selle (1996) fasst verschiedene Merkmale von Kooperation zusammen. Er unterscheidet dabei strukturelle Merkmale von Kooperation und Merkmale, die auf den Prozess von Kooperation bezogen sind.

Dass Kooperation kollektives Handeln nach sich zieht, legt der obige, erste Definitionsversuch dar. Jörg Knieling (2001) merkt an, Kooperation werde damit zu einem kostbaren Gut, denn die Transaktionskosten seien in diesem Fall höher als bei alleinigem Handeln. Was das für Konsequenzen im Verständnis von Kooperation hat, wird anschließend an Klaus Selles Gedanken erläutert.

Wann immer es möglich und sinnvoll erscheint, möchte ich die ausgewählten Gedanken mit einem fiktiven, teilweise überspitzten Beispiel aus dem Bereich des Städtebaus versehen, um zu verdeutlichen, was gerade in der Theorie vorgebracht wurde.

Strukturelle Merkmale von Kooperation

Die Struktur von Kooperationen zeichnet sich durch das nicht-hierarchische Verhältnis (1) der Kooperanden aus – sie nehmen als eigenständige Partner freiwillig teil. Die Beziehungen bzw. der Modus der Interaktion in kooperativen Prozessen sind durch Verhandlung und Tausch (2) geprägt. Je nachdem in welcher Situation bzw. zu welchem Zweck, mit welchem Ziel (3) kooperiert wird, werden unterschiedliche Aspekte von Kooperation ausgeformt und betont – Kooperationen sind flexibel einsetzbar. Durch ihren starken Umsetzungsbezug (5) – die Aussicht auf Umsetzung ist ein wichtiger Beweggrund für die teilnehmenden Akteure – ist gleichzeitig ein Ortsbezug (4) hergestellt. Der Ortsbezug hat nicht nur Einfluss auf die Teilnehmerschaft, sondern auch auf die Inhalte der kooperativen Planungen. Dem Wesen von kooperativer Planung ist es eigen, viele verschieden sozialisierte Kooperanden an einem Ort zu vereinen, wodurch – wohl ganz automatisch – ein integriertes Verständnis der gemeinsamen Aufgabe (6) entsteht.

Heterarchie und Freiwilligkeit (1). Kooperation setzt eine nicht-hierarchische oder heterarchische Struktur voraus. Die an der Kooperation teilnehmenden Personen handeln selbständig und werden an keine vorgegebenen Handlungsmöglichkeiten gebunden. Es existiert keine Über- und Unterordnung von Akteuren. Sie handeln freiwillig, aus eigenem Willen. Die Kooperanden haben demnach ihre eigenen Motive für die Zusammenarbeit und bringen eigene Ziele, Werte sowie Interessen in den Prozess ein. Lediglich ein Teil des Repertoires dieser Eigenheiten überschneidet sich mit dem der anderen an der Kooperation teilhabenden Akteure. Dieser Überschneidungsbereich ist Gegenstand der Kooperation.

Wie der geschichtliche Rückblick zeigt, handelten und handeln öffentliche Akteure oft auf Basis hierarchischer Strukturen. Das klassische Hoheitsgefälle zwischen Staat und Adressat löst sich jedoch in kooperativen Beziehungen auf. Der staatliche Akteur steht in dieser Situation nicht über den anderen, sondern ist als gleichwertiger Akteur mit seinen eigenen Zielen, Werten und Interessen vertreten (Selle 1996: 78). Es gibt praktisch kein »*Entscheidungsmonopol*« (Knieling 2003: 467). Die theoretische Frage der politisch-demokratischen Legitimation schwingt dabei mit – ist wohl das Entscheidungsrecht informell an die Kooperation übertragen, aber immer noch bei der demokratischen Instanz. Eine hier nicht vollständig zu klärende und lediglich bei der folgenden Untersuchung zu beobachtende Sachlage.

Für städtebauliche Aufgaben, wie die die kooperativen Verfahren darstellen, würde das bedeuten, dass die unterschiedlichen Akteure von den Investoren, über die Grundstückseigentümer, die Politiker, die beratenden Fachplaner bis zu BürgerInnenvertre-

tern alle ihre eigenen Ziele und Interessen in den Prozess einbringen. Am Beispiel lässt sich gut zeigen, dass Heterarchie nicht unbedingt als Gleichheit zu verstehen ist, denn jeder Teilnehmende hat unterschiedlich gewichtete Verhandlungsmasse, die in den kooperativen Prozess eingebracht werden kann. Dazu aber im nächsten Punkt.

Verhandlung und Tausch (2). Die Akteure, die an Kooperationen beteiligt sind, erwarten sich einen bestimmten Nutzen, haben bestimmte, eigene Ziele und Interessen, die sie erreichen bzw. durchsetzen wollen. Kommen sie nun zusammen, werden diese Interessen im Dialog durch Tausch verhandelt. Für ein tragfähiges Ergebnis muss anschließend das Verhandelte gemeinsam umgesetzt werden, wodurch der jeweils individuelle und kollektive Nutzen tatsächlich erst entsteht.

Damit es zu tauschförmigen Beziehungen kommen kann, bedarf es zweier Voraussetzungen. Das Problem, über das verhandelt wird, muss eine Lösung zulassen (1) können, die allen Kooperanden einen Nutzen entstehen lässt und nicht nur unilaterale Vorteile mit sich bringt. Die Lösung des Problems muss eine Win-Win-Situation herstellen können. Wann ein solcher Zustand der Problemlösung erreicht ist, liegt im Ermessen aller teilhabenden Akteure. Eine zweite Voraussetzung ist, dass die Akteure im Stande sind in die Tauschverhandlungen einzusteigen – sie müssen Verhandlungsbare, Verhandlungsmasse (2), mitbringen. Ich möchte das als Währung¹⁹ der Verhandlung bezeichnen. Wer nicht zahlen kann, kann auch keine Ware einfordern. Kurzum: Alle Verhandlungsbaren müssen dazu bereit sein im Prozess der Verhandlung auch (materielle) Zugeständnisse zu machen – geben und nehmen also (Selle 1996: 76; Knieling 2003: 467).

Um das städtebauliche Beispiel sehr vereinfacht anzuwenden: Der öffentliche Akteur erwartet einen funktional durchmischten Stadtteil mit vielfältiger Nutzung der Erdgeschosszonen. Der Bauträger/Investor hätte den größten Nutzen, wenn er im Erdgeschoss von Anfang an Wohnungen vermieten kann, denn Erdgeschosse sind ein vergleichsweise riskantes und aufwändiges Spiel für ihn. Verhandlungsbare des Investors wäre z.B. die Anzahl der für Geschäftsnutzung bestimmten Erdgeschosslokale. Er kann mit dieser Verhandlungsbare in den Dialog treten: Erdgeschosse, »Ja«, aber dafür höhere Bauhöhen an bestimmten Stellen bzw. mehr Bruttogeschossfläche oder finanzielle Unterstützung in den ersten fünf Jahren, in denen es schwer erscheint Erdgeschossnutzung zu verwirklichen.

Wie schon beim vorhergehenden Beispiel angerissen, sind Verhandlungsbaren unterschiedlich über die Teilnehmenden verteilt. Das führt zu der angesprochenen Ungleichheit verschiedener Akteure. Ein Grundstückseigentümer verfügt über mehr Verhandlungsbare als eine Person, die die BürgerInnen vertritt. In anderen Worten

¹⁹ Auch Pannes (2011: 46) bezeichnet Vertrauen als »Währung des Informellen«.

sitzt der Grundstückseigentümer am längeren Hebel. Es gilt diesen Ungleichheiten über adäquate Moderation, gemeinsam erarbeitete Regelwerke etc. zu begegnen (Selle 1996: 75f).

Situationsbezug und Flexibilität (3). Selle (1996: 76f) nennt diesen Aspekt »*Formenvielfalt*«. Das bringt aber die Sache, wie ich finde, nicht auf den Punkt. Es geht bei Formenvielfalt im Kern darum, dass Kooperation in unterschiedlichen Situationen zu unterschiedlichen Zwecken bzw. Zielen eingesetzt werden kann, was Auswirkungen auf verschiedene Aspekte (bspw. Formalisierung, Flexibilität) der Kooperation hat. Im Gegensatz zu traditionellen, vielfach durch gesetzliche Vorgaben geregelten Verfahren sind die einzelnen Schritte und die möglichen Handlungsweisen nicht im Vorhinein festgelegt (siehe auch Kapitel zu Informalität). Das erlaubt eine auf die Situation abgestimmte Ausformung der Kooperation. Die Wahl einer angemessenen Form ist noch kein Garant für den Erfolg der Kooperation, denn darüber hinaus sind das Engagement der beteiligten Personen, deren Interesse und Bereitschaft zur Zusammenarbeit wesentliche Faktoren, die Kooperationen bestimmen.

In der folgenden Abbildung werden die Flexibilität und die Einsatzmöglichkeiten des Steuerungsmodus 'Kooperation' ersichtlich. Am Anfang des Formenspektrums steht der simple Erfahrungs- und Informationsaustausch, sowie die Entwicklung von Leitbildern. Über Koordination bei der Entwicklung und Realisierung von Projekten reicht das Spektrum bis hin zur kooperativ getragenen Institution, einer sehr formalisierten Art der Kooperation. Die vertikale Anordnung zeigt keine Schlechter- oder Besserstellung bestimmter Arten, sondern lediglich Unterschiede in der organisatorischen Komplexität, der Verbindlichkeit und Formalisierung innerhalb der Kooperationen auf der linken Seite. Auf der rechten Seite wird deutlich, dass Flexibilisierung und Offenheit für weitere Kooperanden nach unten hin zunehmen. Das mag nicht weiter wundern, denn je komplexer ein soziales Gebilde wird, desto eher werden klare, verbindliche – u.U. sogar rechtsverbindliche – Regeln vonnöten sein. Weiter gedacht, ist es so, dass ein komplexes Gebilde für die Koordination eines Projekts, in seiner personellen Zusammensetzung weniger flexibel sein kann, als der lose Erfahrungsaustausch, der jederzeit für neue Akteure zugänglich ist (Selle 1996: 76).

So ergibt sich ein interessanter Aspekt aus dieser Darstellung: organisatorische Komplexität und Formalisierungsgrad korrelieren miteinander. Auch Verbindlichkeit und Flexibilität lassen sich dieser Aufstellung nach in Verbindung bringen. Ein Gedanke, den Selle hier nicht explizit erwähnt, der aber aus dieser Abbildung herauszulesen ist, ist die personelle Konstanz (Offenheit für neue Kooperanden). Je komplexer und verbindlicher die Inhalte der Kooperationen sind, desto eher ist personelle Konstanz im ohnehin schon begrenzten Personenkreis ein Vorteil. Hinsichtlich städtebaulicher

Projekte, die längerfristige Kooperationen erfordern, ist dies, wie sich auch in der folgenden Untersuchung (S. 127) zweier kooperativer Verfahren herausstellen wird, ein Kriterium für Kooperation (siehe auch: Temel 2014: 130).



01 Abb.: Stufen der Kooperation. Eigene Darstellung nach Selle (1996: 76).

Wo sich kooperative Verfahren im Sinne der für die Untersuchung ausgewählten Prozesse einordnen lassen, ist nicht ganz eindeutig. Sie durchlaufen meist mehrere Stufen. Beispielsweise liegen die Aufgaben bei der Erstellung gemeinsamer Leitbilder und Ziele, gehen einen Schritt weiter zur Strategieentwicklung und Vorbereitung formaler Entscheidungen, besiegelt durch Flächenwidmungs- und Bebauungsplan (Temel 2014: 94). Diese Vorbereitung leistet beispielsweise ein städtebaulicher Rahmenplan oder ein Wettbewerbsergebnis. Im Idealfall bleibt die Kooperation im Rahmen der Projektumsetzung und -koordination erhalten oder reicht darüber hinaus.

Ortsbezug (4). Selle (1996: 78) nennt den Ortsbezug als wichtiges Merkmal von Kooperationen. Fragt sich nur: Was hat in der räumlichen Planung keinen Ortsbezug? Gemeint ist damit ein klar umgrenzbarer Teilraum, den Kooperation verlangt. Vermutlich wird dies in Anlehnung an die umfassenden Planungen der 60er Jahre pointiert, denn der Ortsbezug hat Konsequenzen. Sind es nicht nur die Akteure in den Kooperationen, die durch den Ort bestimmt werden, sondern auch die inhaltliche Arbeit im Rahmen der Aufgabenbewältigung. Dabei stellt sich die Abwägungsfrage, welche Faktoren endogen aktivierbar bzw. aufgreifbar sind und welche exogenen Ressourcen von außen in den ortsbezogenen kooperativen Prozess eingebracht werden sollen.

Umsetzungsbezug (5). Kooperationen beziehen sich auf bestimmte Anlässe, Projekte und Vorhaben, zielen auf bestimmte Handlungen ab. Es geht um konkrete Veränderungen im Raum, an denen die beteiligten Akteure kooperativ arbeiten. Es sind nicht nur »bunte Blattln«²⁰, nicht nur Pläne, die hier erarbeitet werden, um dann in der Schublade zu verschwinden. Der Anlass ist das konkrete Projekt, das umgesetzt werden möchte – daraus ziehen die beteiligten Akteure ihre Motivation. Die Aussicht auf Veränderung und die Mitwirkung – dort ist der Nutzen für die Akteure gelegen. Was aber Nutzen bringen soll, darf zeitlich nicht zu weit entfernt sein. Jedoch lassen sich gewisse Planungen – städtebauliche mitgedacht – nicht innerhalb kurzer Zeiträume realisieren. Auch langfristige Projekte lassen sich kooperativ gestalten, sofern gesichert werden kann, dass auch wirklich umgesetzt wird (Selle 1996: 78; Knieling 2003: 467). Womit das Thema Verbindlichkeit und Formalisierung wieder ins Spiel kommt.

Integriertes Aufgabenverständnis (6). Wenn im Zuge von Kooperation verschiedene Akteure zusammenkommen, tragen diese ihre jeweiligen Problemsichten und Verständnisse von Aufgabe, Ziel und Planung bei. Diese Verschiedenheit oft sehr unterschiedlicher Sichtweisen auf ein und dieselbe Aufgabe ermöglicht eine sehr viel differenziertere Herangehensweise, als bei segmentierter Bearbeitung in genau definierten Zuständigkeitsfeldern großer Verwaltungskörperschaften (Selle 1996: 79). Was dahinter steckt, ist ein sich ständig erneuernder Wissenspool, aus dem alle Beteiligten schöpfen können. Unterschiedlich sozialisierte Fachpersonen produzieren und bündeln im Dialog Wissen, das für alle Kooperanden zugänglich ist. Dem Management von Information und Wissen kommt dementsprechend in kooperativen Prozessen eine wichtige Bedeutung zu.

Im Rahmen der kooperativen Verfahren treffen Personen mit verschiedenen fachlichen Hintergründen aufeinander, um der städtebaulichen Aufgabe gerecht zu werden. Auch wenn hier spätestens bei der Umsetzung aber auch während der Planung arbeitsteilig vorgegangen wird, bleibt der Wissenspool erhalten, der im Rahmen weiterer Rückkopplungen immer wieder erneuert wird.

Prozessuale Merkmale von Kooperation

Offener Ausgang. Im Sinne der heterarchischen Struktur kooperativer Prozesse – ich erinnere, dass es hierbei weder Über- noch Unterordnung der einzelnen Kooperanden gibt – können Ziele, Inhalte (Knieling 2003: 467) und Verläufe innerhalb dieser nur

²⁰ Dieser Ausdruck ist ganz bewusst gewählt. Er bezieht sich auf eine Aussage in einem Film – eine studentische Produktion, deren Teil ich sein durfte. Er ist auf der Plattform Youtube verfügbar unter dem Link: <https://www.youtube.com/watch?v=J2E7RDVsVNs>

sehr vage im Vorhinein festgelegt werden. Niemand hat die Definitionsmacht – wer kooperiert, begibt sich auf einen nicht-linearen, anfangs sehr unklaren Weg. In offenen Prozessen werden Problemwahrnehmungen erst zusammengetragen, verschiedene Zielvorstellungen erst ausgetauscht und der Weg dorthin muss erst verhandelt werden. Jedoch macht immerwährende Offenheit unsicher und hält den Arbeitsprozess auf. Um Orientierungen zu schaffen, werden in verschiedenen Stufen Verbindlichkeiten geschaffen. Diese Verbindlichkeiten – sie sind in diesem Fall nicht zwingend rechtlich bindend, jedoch ein (Zwischen-) Resultat gemeinsamer Verhandlungen – werden in Leitbilder (anzustrebender Zustand) und Strategien (Wege dorthin) gegossen. Die Kunst dabei ist es, diese ausreichend unscharf zu gestalten, sodass deren Ausformung noch Spielraum hat. Geht es um das konkrete Projekt, werden diese Aussagen geschärft. Nicht nur im Arbeitsprozess sind solche Stufen als Orientierung sinnvoll. Es werden auch Werte und Kriterien verhandelt, die in Leitbilder, Strategien und Projekte fließen, sodass auch in diesem Sinne die Handlungen der verschiedenen Akteure angeleitet wird.

Klassische rechtsverbindliche Instrumente, wie Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, haben als statische Elemente in dynamischen Kooperationsprozessen eine durchaus notwendige Funktion. Sie halten die Verbindlichkeiten fest – Selle (1996: 79) nennt das Protokollfunktion – und bereiten den Weg für die (im besten Falle kooperative) Umsetzung der Projekte.

Öffentliches Kämmerchen. (Geöffneter Prozess) Eine der wohl wichtigsten Eigenschaften kooperativer Prozesse ist, dass der Kreis der Teilnehmenden begrenzt ist – nicht jedermann hat Zugang. Die Auswahl der Kooperanden ist auf diejenigen begrenzt, die für die Entscheidungen, die im Rahmen der Kooperation getroffen werden, relevant sind (Bischof et al. 1996: 73; Selle 1996: 72; Selle 2005: 52f). Ein Rückschritt scheint das angesichts wachsender Aufmerksamkeit in Sachen Transparenz und Öffentlichkeit in der Disziplin der Planung auf der einen Seite zu sein – eine Notwendigkeit, die Überschaubarkeit und Stabilität über den Zeitraum der Kooperation garantiert, auf der anderen Seite. Sie sitzen also im stillen Kämmerchen – im Hinterzimmer – die, die da planen – wo soll da ein ein Fortschritt oder ein Vorteil sein?

Eine zweite wichtige Tatsache ist es – und diese gehört unbestritten zum vermeintlichen Rückschritt dazu – dass bei Kooperationen der Prozess der Entscheidungsfindung aus dem Politisch Administrativen System (PAS) ausgelagert wird. Fanden und finden manch planerische Entscheidungen noch immer im Hinterzimmer der Verwaltungen statt, ist es im Rahmen von Kooperationen so, dass hier zumindest eine partielle Öffentlichkeit durch die verschiedenen Akteure geschaffen ist. Darüber hinaus ist Öffentlichkeitsarbeit im Zuge der kooperativen Prozesse ein weiterer Schritt,

um Transparenz zu erreichen (Selle 1996: 79f). Selle (ibid.) vergleicht hierbei mit herkömmlichen Verfahren und schreibt Kooperationen die Eigenschaft zu, geöffnete Prozesse zu sein – offener als die klassischen Verfahren. Jedoch begrenzt durch die TeilnehmerInnen. Die Frage der Entscheidungsmacht, die grundsätzlich in solche dialogischen Prozesse mit verlagert wird (ibid.: 71ff), ist eine heikle. Würde diese Entscheidungsmacht nicht delegiert, hätten kooperative Prozesse keinen Sinn. Allerdings muss die Legitimation solcher Entscheidungen mitbedacht werden. Es sind keine demokratisch legitimierte Entscheidungen, sondern streng genommen nur Entscheidungsvorbereitungen für die demokratischen Instanzen – formal. Informell liegt die Macht der Entscheidung bei den Kooperanden. Um aber diesen informellen Akt der Entscheidung zu legitimieren, bedarf es Transparenz und Nachvollziehbarkeit, womit wir wieder beim Kämmerchen wären.

Um das mit dem Bild des Kämmerchens zusammenzufassen: Das Kämmerchen, in dem geplant wird, befindet sich bei kooperativen Prozessen nicht mehr im hintersten Eck des Rathauses. Es ist auch nicht mehr still dort, denn es sind viele verschiedene Akteure in diesem Zimmer vertreten, die verhandeln – das Kämmerchen ist also auch zu klein geworden und wird zu einem größeren Zimmer. Trotzdem bleibt noch der Vorwurf, dass alles hinter verschlossenen Türen besiegelt wird. Darum gilt es, an bestimmten Stellen der Verhandlungen Türen und Fenster zu öffnen, den Vorhang beiseite zu schieben oder das Zimmer zugänglich zu machen. Jedoch sei auch hier erwähnt, dass das Zimmer ganz bewusst und notwendigerweise kein gläserner Kasten ist. Verhandlungen brauchen Rückzugsorte – innere und äußere Kreise.

Gleichzeitigkeit in Kommunikation und Handeln. In traditionellen Verfahren läuft Kommunikation sowie das gesamte Verfahren sehr linear ab. Meist führt Kommunikation nur in Richtung planender Instanz. Beteiligungsschritte werden nacheinander abgehandelt und sind auf einzelne Akteure gerichtet – Kommunikation ist selektiv und zeitversetzt. Beim Dialog im Rahmen von kooperativen Verfahren kommt es hingegen zu gleichzeitiger Kommunikation verschiedener Akteure, die gleichzeitig am selben Ort sind.

Nicht nur die Kommunikation läuft oft parallel, sondern auch das Handeln der Akteure. Je nachdem, wie und wo Kooperation eingesetzt wird, kann es sein, dass Akteure an der einen Stelle Konzepte und Leitbilder bearbeiten und an der anderen Stelle schon an Projekten feilen. Aber auch inhaltlich kann eine Gleichzeitigkeit bei der Bearbeitung erfolgen, indem zeitweise arbeitsteilig vorgegangen wird. Wenn bspw. verschiedene Gruppen von Akteuren gleichzeitig unterschiedliche Aspekte eines städtebaulichen Konzepts bearbeiten. Das erfordert zwar einen höheren Aufwand, bringt aber ein vielfach durchdachtes und diskutiertes Ergebnis (ibid.: 80f).

Konsensorientierter Entscheidungsmodus. Kooperative Prozesse steuern – sofern keine anderen Modi vereinbart wurden – den Konsens an. Grundannahme dabei ist, dass der Konsens trotz oder gerade wegen oftmaliger konfliktreicher Auseinandersetzungen auf dem Weg dorthin mehr Nutzen stiftet als ein einseitiger oder ein mehrheitlich getroffener Beschluss. Die Entscheidung wird gemeinsam vorbereitet und getroffen (ibid.). Im Lichte der Untersuchung aber auch im Hinblick auf die Erläuterungen der Spieltheorie möchte ich erwähnen, dass Kooperation durchaus Konsens anstrebt bzw. anstreben kann. Es existieren jedoch Probleme bzw. Positionen und Interessen, die keinen Konsens zulassen, sondern am Schluss eine andere Art der Entscheidung (hierarchisch, mehrheitlich) erfordern. Das schließt das Kooperieren nicht aus.

Wenn Jörg Knieling (2003: 467) über das Konsensprinzip in der kooperativen Planung schreibt, ergänzt er seine Ausführungen um das Thema der Sanktionierung. In diesem informell geregelten System Kooperation scheint Sanktionierung (u.a. aufgrund des fehlenden Entscheidungsmonopols) kaum möglich bzw. sind solcherlei Möglichkeiten »*schwach ausgeprägt*« (ibid.) – ein Fakt, der laut Knieling auch die Konsensorientierung zusätzlich betont.

In heterarchischen Strukturen, die wenig formal festgeschrieben sind kann niemand mit Sanktionen drohen. Jedoch gibt es doch schwach ausgeprägte Formen der Sanktion. Verwarnung und Ausschluss bei nicht adäquatem Verhalten ist – zwar nur das letztes Mittel, denn dieses gefährdet die gesamte Kooperation – grundsätzlich möglich. Soziale Mechanismen, die einer sozialen Gruppe inhärent sind, wie Reputation und Vertrauen, die ein Akteur bei unverhältnismäßigem Handeln verlieren kann, können ebenso Sanktionsmechanismen sein. Jedoch sind diese nicht explizit in einem Reglement festgemacht und wirken sehr indirekt – sind aber bei der Beschäftigung mit dem Phänomen Kooperation nicht zu unterschätzen (siehe auch Kapitel zur Informalität). Wenn es um Konsens und Sanktionierung geht, ist Vertrauen ein wichtiger Einflussfaktor, wenige Zeile dazu weiter unten beim Punkt »Transaktionskostentheorie«.

Dynamik als Konstante. Klaus Selle verleiht dem kooperativen Planungsprozess eine spezielle Qualität: »*Die Konstante der Kooperation besteht in ihrer Dynamik*« (Selle 1996: 81). Der Charakter des offenen Prozesses, die unterschiedlichen Akteure und die komplexen Aufgaben, die in Kooperation gelöst werden, sind Teil und Ursache dieser Dynamik. Die Inhalte, an denen gearbeitet wird, entwickeln sich bis zu einem Punkt ständig weiter – Ideen werden verworfen, andere Aspekte betont. Bis ein Ergebnis zustande kommt, tastet man sich iterativ vorwärts. Die Akteure arbeiten in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und denken in verschiedenen Handlungszeit-

räumen, wenn ein Nebeneinander kurzfristiger Interessen und langfristiger Orientierungen entsteht. Dies beschreibt eine Entwicklungsdynamik, die sich nur bedingt einschränken oder steuern lässt, manchmal zur Instabilität führt, aber das Wesen kooperativer Prozesse ausmacht (ibid.).

| Dimension | Merkmale | Gegenpol |
|---------------------------------|--|---|
| 1. Struktur | nicht hierarchisch, Heterarchie, Netzwerk | hierarchisch |
| 2. Beziehung | tauschförmig, auf Verhandlungen basierend dialogisch | direktiv, monologisch |
| 3. Form | vielfältig (von Erfahrungsaustausch bis PPP) | eindeutig, vorgeschriebene Formen und Verfahren |
| 4. Ortsbezug | vom Ort ausgehend, auf endogene Potentiale gerichtet | ortsunspezifisch, generalisiert |
| 5. Ergebnisorientierung | handlungs-/ projektorientiert | auf die Erstellung eines Planes ausgerichtet |
| 6. Aufgabenverständnis | pragmatisch-integrativ (Alltagsbezug) | technokratisch, segmentiert |
| 7. Zielbezug | offen, multivalider Prozess | definiertes Ziel |
| 8. Akteursbezug | teiloffen (selektive Einbeziehung) | abgeschottet (DeAD) |
| 9. Kommunikationsprozess | auf gemeinsame Eörterung ausgerichtet (Runder Tisch) | Folge von Abstimmungsschritten (Korridor) |
| 10. Entscheidungsprozess | konsensorientiert | einseitige Entscheidung |
| 11. Planungs-, Handlungsverlauf | parallel, gleichzeitig | unilinear |
| 12. Zeit (Veränderbarkeit) | dynamisch, instabil | stabil, dauerhaft, unflexibel |

02 Abb.: Übersicht über die Merkmale von Kooperation. Eigene Darstellung nach Selle (1996: 80).

Kooperation als Grenzüberschreitung – Wer mit Wem?

Es sind an dieser Stelle schon viele Eigenschaften kooperativer Handlungen bekannt, jedoch ist noch nicht die Rede davon gewesen, welche Akteure überhaupt kooperieren. Denn der Begriff der Kooperation beschreibt lediglich die Zusammenarbeit zwischen beliebigen Akteuren – egal, ob nun Mitarbeiter zweier oder mehrerer Abteilungen eines Verwaltungsapparates, bspw. Straßenbauabteilung, Stadtgartenamt und Planungsdezernat, oder ob private Akteure, wie z.B. Bürgerinitiativen, Unternehmen und Grundstückseigentümer, an Kooperation beteiligt sind. Anhand solcher einfachen Beispiele, die sich vielfach fortführen ließen, ist zu sehen, dass Kooperation nun nicht gleich Kooperation ist. Für die wissenschaftliche Betrachtung

von Kooperation ist es deshalb notwendig, diese Unterschiede zu beschreiben. Klaus Selle (1996: 65ff) hat eine Einteilung in drei Stufen vorgenommen, indem er differenziert – und das ist an den zwei genannten Beispielen zu sehen – welchen Sphären die verschiedenen Kooperanden zuzurechnen sind.

Das erstgenannte Beispiel beschreibt Kooperation der ersten Stufe, wenn Akteure kooperieren, die ein und derselben Organisation (1) angehören. Das kann, wie oben, innerhalb einer kommunalen Verwaltung oder deren Abteilungen, aber auch zwischen verschiedenen Abteilungen eines Unternehmens sein. Die Zusammenarbeit auf dieser Stufe ist tendenziell von Hierarchie geprägt und kann mit dem Begriff Koordination beschrieben werden.

Wenn Zusammenarbeit innerhalb einer Sphäre (2) – bspw. arbeiten verschiedene Betriebe zusammen oder verschiedene Dienststellen des öffentlichen Sektors, Ministeriumsabteilung und Stadtverwaltungsdezernat – stattfindet, zählt das zur zweiten Stufe. Kann Zusammenarbeit auf Stufe eins bedingt durch die hierarchische Strukturierung bspw. über den Weg der Weisung erfolgen, kommt hier der Freiwilligkeit als Basis für die Zusammenarbeit an Bedeutung zu.

Stufe drei bezeichnet die Kooperation von Akteuren unterschiedlicher Sphären (3). Im Rahmen der Zusammenarbeit werden die Grenzen der eigenen Sphären überwunden. Kooperationen, welche in diese Stufe fallen, halten einen Facettenreichtum i. S. des komplexen Zusammentreffens verschiedener Werte, spezifischer Wahrnehmungen, unterschiedlicher Organisationsformen und Formen von Handlung und Kommunikation bereit. Kooperative Verfahren können dieser Stufe drei zugeordnet werden – hier kommen Akteure unterschiedlicher Sphären zusammen.

Information – Beteiligung – Kooperation – Die Unterschiede

Um Missverständnissen vorzubeugen, sei hier gesagt, dass Kooperation keinesfalls Beteiligung oder Information in Planungsprozessen ablöst. Ebenso kann – wenn es durch die Schilderung der historischen Entwicklung von Planung auch so scheinen mag – eine vermeintliche Besser- oder Schlechterstellung zwischen Kooperation, Beteiligung und Information ausgeschlossen werden. Dass Information gegenüber Beteiligung und Kooperation etwas eigenes meint, scheint offensichtlich. Dass auch Beteiligung und Kooperation Unterschiede aufweisen, könnte noch erahnt werden. Ich möchte folgend auf die Unterschiede und das Verhältnis dieser drei Entitäten eingehen. Die Unterscheidung erfolgt nach Entwicklungsphasen (Selle 1996: 81f) sowie nach dem Verhältnis der Akteure zueinander (Knieling 2003: 468f).

Information – der harte Kern. Der »harte Kern« (Selle 1996: 81) ist eng verbunden mit dem Verfahrensrechtsschutz. Dabei sind jene Akteure betroffen, deren unmittelbare, materielle Rechte berührt sind – etwa jene der Grundstückseigentümer, deren Liegenschaften direkt an die von den Planungen betroffene Parzelle angrenzen. Es besteht das Recht in bestimmte Planungs- und Informationsunterlagen einzusehen. Information ist hier ein Mindestmaß an Kommunikation, die die Rechtsgrundlage vorschreibt. Kommunikation (Information) erfolgt großteils in eine Richtung.

Beteiligung – Zwei Generationen. Selle (ibid.) unterscheidet zwei Generationen von Beteiligung. Die erste Generation vereinigt den klassischen Rechtsschutz mit der Bestrebung, Planungen einer Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dabei geht es um demokratische Legitimation, Effektivität und Effizienz von Planungen durch Akzeptanzförderung, aber auch um die Ortung von möglichen Widerständen und die Beschleunigung der Planungen. Zusätzlich zu jenen Akteursgruppen, die im Rahmen der rechtlich vorgeschriebenen Maßnahmen in die Planungen mit eingebunden werden, steht nun allen der Zugang zu bestimmten Informationen offen. Dabei sind formelle Kommunikationswege, wie die öffentliche Auslegung von Plänen, genauso enthalten wie informelle Formate, die in Form von Ausstellungen oder Veranstaltungen darstellen und argumentieren. Die erste Generation bringt gewissen Schwung in die Kommunikation, sodass alle Personen, die Interesse haben, Einwände bringen können (Personenkreis erweitert sich) und die Kanäle für Kommunikation eine Diversifizierung erfahren. Die Beteiligung erfolgt mehr oder weniger indirekt – eingebrachte (meist schriftliche) Einwände können in Erwägung gezogen werden, was in keinem Falle einer direkten Mitgestaltung entspricht, wie es die zweite Generation der Beteiligung im Sinn hat.

Diese geht über die Information und Anhörung hinaus. Beteiligung möchte in diesem Fall aktivieren und geht auf ihre Zielgruppen zu. Planung soll dabei interessieren und gleichzeitig dazu motivieren mitzugestalten. Es werden bewusst zielgruppenspezifische Angebote und Kommunikationswege gewählt, um wichtige Zielgruppen anzusprechen bzw. artikulationsschwache Gruppen einzubinden. PlanerInnen begeben sich im Rahmen der aktivierenden Beteiligung bewusst an den Ort des Geschehens – Aktivierung kann nicht von der Amtsstube aus erfolgen.

Kooperation – Ein Schritt weiter. Beteiligen bzw. Partizipation – es steckt schon im Terminus selbst – will Akteure einer Sache teilhaben lassen. So muss es etwas geben, an dem partizipiert werden kann – Planungen, Entscheidungen, Beratungen.

Beteiligung²¹ setzt demnach einen zentralen Entscheidungsprozess voraus, der vom politisch-administrativen System gesteuert wird – in diesem System verhaftet ist. Durch die Beteiligung Dritter wird der Prozess ein Stück weit geöffnet, jedoch bleibt die zentrale Entscheidungsmacht im PAS.

Wie oben schon kurz erwähnt ist es ein zentrales Merkmal von Kooperation, dass der Entscheidungsprozess und die Entscheidungsmacht im Zuge kooperativer Prozesse aus dem PAS hinaus verlagert und die Entscheidungsmacht dabei an viele unterschiedliche Akteure verteilt wird. Das hat Auswirkungen auf die Rolle des PAS bzw. deren Akteure. Während bei Beteiligung noch mehr oder weniger die Steuerungstätigkeit und -macht im PAS liegt (und letztendlich hierarchische Ordnung überwiegt), wird Planung im Sinne eines staatlichen Akteurs, eine unter vielen. Die Akteure aus Markt, Staat und privaten Haushalten gestalten gemeinsam den Weg zur Entscheidung. Sie nehmen dabei unterschiedliche Rollen ein und deren Handeln hat unterschiedlich großes Gewicht. Durch diese Unterschiede, oder anders ausgedrückt, die vielen Eigenheiten der verschiedenen Akteure, die hier aufeinandertreffen, ist ein gemeinsames Verständnis über das, was bearbeitet und entschieden werden soll, essentiell. Diese »fortschrittlichen« Ambitionen verlangen ein Opfer. Dieses Opfer ist die Begrenzung der Anzahl von Akteuren, die in Kooperationen eingebunden werden können (siehe »öffentliches Kämmerchen«).

Hier kommen Information und Beteiligung wieder zum Tragen (und wie eingangs erwähnt ist auch eine Besser- oder Schlechterstellung in einer Reihung dieser drei Entitäten nicht adäquat). Um diesem abgegrenzten Verfahren der Kooperation eine Legitimation bzw. Transparenz zu verleihen, bedarf es Stellen im Prozess, an denen – um es wieder mit dem Bild des Kämmerchens zu beschreiben – das Kämmerchen durch Beteiligung und Information für alle geöffnet wird. Akteure, die sonst ausgeschlossen sind, bekommen Zugang. Die Ausführungen zeigen, dass Information, Beteiligung und Kooperation sich ergänzende, komplementäre Elemente prozessualer Gestaltung sind.

21 Selle (1996: 81) sieht hier Beteiligung im engen Rahmen der öffentlichen Planung. Jedoch kann Beteiligung in vielfältiger Form auch außerhalb und ohne Mitwirkung des PAS stattfinden. Alle haben gemeinsam, dass es einen Prozess der Entscheidungsfindung geben muss, an dem man Außenstehende teilhaben lassen kann. Der Modus des Fällens einer Entscheidung ist jedoch sehr unterschiedlich.

I | 3 Kooperation aus dem ökonomischen Blickwinkel.

Ein Beitrag zur Begriffsfindung

Der Begriff der Kooperation wird von verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Theorien und Ansätzen, aus verschiedenen wissenschaftlichen Blickwinkeln betrachtet. So möchte diese Arbeit von dieser Vielfalt profitieren und einen kurzen Blick in die zwei Theoriestränge der Transaktionskostentheorie und Spieltheorie werfen. Das dient einerseits zur Verdichtung des planungswissenschaftlichen Begriffs von Kooperation – hier wird einiges bestätigt werden können. Andererseits erweitert sich die Perspektive auf das Phänomen der Kooperation.

Zuerst werden grundlegende Eigenschaften von Kooperation anhand der Spieltheorie Robert Axelrods (2000) beleuchtet. Danach wird in die Grundsätze der Transaktionskostentheorie vertieft, auf die auch Knieling (2001) verweist, wenn er Kooperation als kostbares Gut betrachtet.

Definitionsansätze wirtschaftswissenschaftlicher Theorie

Wenn in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie von Kooperation die Rede ist, wird meist von Unternehmen gesprochen, die kooperieren (Balling 1997: 8; Killich 2011: 13). Diese kooperieren freiwillig und schließen als Grundlage ihrer Zusammenarbeit oft Verträge ab. So wie es weiter oben erläutert wurde, sind auch aus Sicht der Ökonomie die Subjekte bestrebt ihre Ziele durch Kooperation mit dem jeweils anderen besser verwirklichen zu können (ibid.). Der gemeinsame Vorteil der Unternehmen ist es, sich am Markt höhere Chancen auf Erfolg zu sichern. Im Zuge der Kooperation werden Ressourcen gemeinsam genutzt und Handlungen abgestimmt, um diese Vorteile zu erlangen (Killich 2011: 13). Kooperation wohnt eine gewisse eigene Rationalität inne, die vom kurzfristigen Kalkül, das den eigenen Vorteil verfolgt, abweicht. Auf den kurzfristigen Vorteil wird zugunsten eines weiter in der Zukunft liegenden Vorteils verzichtet. Dieser in der Zukunft liegende Vorteil ist jedoch mit Unsicherheit behaftet, denn in der Kooperation ist man vom Verhalten des jeweils anderen Kooperationspartner abhängig. Die Herausforderung bei der Kooperation ist, dass dieses unsichere aber beiderseitig vorteilhafte Verhalten durch einen gewissen koordinatorischen bzw. organisatorischen Aufwand gewährleistet werden kann (Rößl 1994: 52 zit. nach Rößl 2006: 83; Rößl 2006: 83).

Spieltheorie

Die Wirtschaftswissenschaften unterstellen in ihren Theorien und Modellen dem wirtschaftlichen einzelnen Akteur, dass dieser »zielgerichtet und eigennützig« (Raub und Voss 2000: 195) handelt. Die Spieltheorie setzt dort an, wo sich zwei (oder mehrere) Individuen gegenübersehen und in Abhängigkeit voneinander agieren – sie handeln eigennützig oder kooperieren. Hierbei ergibt sich ein Dilemma zwischen »individueller« und »kollektiver Rationalität« (Rapoport zit. Nach Raub und Voss 2000: 197)²². Es ist das Verhalten der Individuen und dessen institutionelle Folgen, die in der Spieltheorie für kooperative Situationen zu erklären versucht werden. Darum erscheint ein kurzer institutionell-spieltheoretischer Blick auf diese Situationen in dieser Arbeit sinnvoll²³, um den Begriff der Kooperation zu untersuchen. Denn es ergeben sich beispielsweise Kooperationsprobleme, wenn es um »Anspruchs- und Verfügungsrechte in Bezug auf knappe Ressourcen« (Raub und Voss 2000: 197) geht. Oder, wenn Akteure im Begriff sind »gemeinsame Interessen zu organisieren, Koalitionen zu bilden oder Ressourcen zusammenzulegen« (ibid.). Dinge also, die den Planungsalltag prägen.

Robert Axelrod (2000) beschrieb diese Situation der Kooperation oder Nicht-Kooperation vereinfacht im sogenannten Gefangenendilemma, anhand dessen er Eigenschaften von Kooperation untersucht. Das Gefangenendilemma ist ein Spiel mit zwei Spielern, die jeweils die Möglichkeit haben zu kooperieren bzw. eigennützig zu handeln, also nicht zu kooperieren. Unabhängig von einander müssen die Spieler eine Wahl treffen – sie wissen nicht von der Entscheidung des jeweils anderen. Bei diesem einmaligen²⁴ Aufeinandertreffen gibt es mehrere Möglichkeiten des Ausgangs: (1) Kooperiert Gefangener A und wählt der Gefangene B die Möglichkeit der Nicht-Kooperation bzw. (2) umgekehrt, bekommt der Nicht-Kooperateur jeweils $T=5$ Punkte (Temptation) und wird freigelassen. Der Kooperierende bekommt $S=0$ Punkte (Sucker's payoff) muss eine mittlere Haftstrafe verbüßen. Darüber hinaus gibt es den Ausgang, bei dem (3) beide Häftlinge singen, wobei beide $P=1$ Punkt (Punishment) bekommen und beide lange sitzen müssen. Wenn aber beide still halten und (4) einander nicht verpfeifen, obwohl die Belohnung von 5 Punkten die höchste wäre, bekommen beide

22 Raub und Voss (2000: 197) zitieren Rapoport allgemein. Es ist kein konkretes Werk als Quelle auszumachen. Rapoport dürfte diese Begriffe geprägt haben. Entsprechend ist dies im Verzeichnis der Quellen kommentiert.

23 Es ist lediglich ein Einblick, der den planungswissenschaftlichen Begriff erweitern und bestätigen soll und weniger als Grundlage zur Analyse der Untersuchungsbeispiele dient.

24 Die Erkenntnisse beziehen sich auf das iterierte Gefangenendilemma. Das heißt die Spieler wissen nicht wie oft sie aufeinandertreffen, die Spielsituation wiederholt sich viele Male (Axelrod 2000: 9).

eine milde Haftstrafe mit $R=3$ Punkte (Reward) (Axelrod 2000: 7). In der folgenden Matrix sind die vier verschiedenen Ausgänge nochmals aufgezeigt.

| | | Spaltenspieler | |
|---------------|-------------|----------------|------------|
| | | Kooperation | Defektion |
| Zeilenspieler | Kooperation | $R=3, R=3$ | $S=0, T=5$ |
| | Defektion | $T=5, S=0$ | $P=1, P=1$ |

03 Abb.: Matrix aus dem Gefangenendilemma.
Eigene Darstellung nach Axelrod (2000: 8).

Das Beispiel des Dilemmas zeigt, dass in unsicheren Situationen, in denen Opportunismus, also Defektion (Abtrünnigkeit und in diesem Fall Nicht-Kooperation) und unfaires Verhalten, attraktiv erscheint, Kooperation ein risikoreiches Spiel ist. »Individuelle Rationalität führt beide zu einem schlechteren Ergebnis als nötig« (Axelrod 2000: 8): Wenn alle Spieler die für sie höchste Rendite $T=5$ erzielen wollen und nicht kooperieren, bekommen sie nur einen Punkt. Wenn aber die Maxime beider die Kooperation wäre, würden beide am meisten profitieren und jeweils 3 Punkte erwirtschaften. Also führte die kollektive Einstellung der Spieler zu einem besseren Ergebnis und trotzdem erscheint individuelles Verhalten attraktiver (Axelrod 2000: 8).

Wieso nun dieses sehr vereinfachte spieltheoretische Beispiel in einer Arbeit, die sich grundlegend planerischen Themen widmet? Es sind grundlegende Erkenntnisse, die in der Arbeit Axelrods (2000) gewonnen werden und für planerische Situationen relevant wirken. Folgend seien ein paar wenige, aber wichtig erscheinende erläutert:

Axelrod (2000: 13) vergleicht das Gefangenendilemma mit dem Schachspiel. Beim Schach stehen die Interessen der Spieler einander völlig entgegenstehen. Der eine versucht den anderen zu schlagen, er versucht den meist gefürchteten Zug zu wählen. Beim Gefangenendilemma konfliktieren die Interessen der Spieler nicht völlig – sie können kooperieren und ein ganz gutes Ergebnis von 3 Punkten erzielen, sie können aber auch beide schlecht da stehen, wenn sie defektieren. Anders herum: Wenn für den einen Spieler die Strategie wäre, immer den am meist gefürchteten Zug zu wählen, also nicht zu kooperieren, würde ein entsprechendes Verhalten des Mitspielers ebenfalls das der Defektion sein. Daraus würde ein endloses Bestrafen, der schlechteste Ausgang des Spiels. »Anders als beim Schach kann ein Spieler beim Gefangenendilemma nicht sicher annehmen, dass der andere ihn schlagen will«

(ibid.). Eine Grundvoraussetzung für Kooperation ist demnach, dass sich Interessen nicht ausschließen dürfen – stehen diese völlig gegeneinander, kann nicht kooperiert werden. Wie weiter oben gezeigt wurde, gilt das in der Planung genauso. In Kooperationen muss es Verhandelbares geben – einen Schnittmengenbereich, den es ausfindig zu machen gilt und dessen Grenzen mehr oder weniger klar definiert werden müssen.

Ein weiterer grundlegender Aspekt, der im simplen Beispiel des Gefangenendilemmas zu beobachten ist, ist jener der Gewichtung von zukünftigen Ereignissen. Im Gefangenendilemma verhält es sich mit den gewählten Strategien so, dass die Wahl der eigenen Strategie von der Strategie des anderen abhängt. Das gilt jedoch nur, wenn den zukünftigen Entwicklungen jeweils ein entsprechend großer Wert beigemessen wird. In anderen Worten gilt: Wenn es unwahrscheinlich ist, die andere Person wieder zu treffen oder dass zukünftige Entwicklungen in der Spielbeziehung wenig bedeutsam sind, kann jedenfalls die beste Strategie sein nicht zu kooperieren, um zu versuchen den höchsten Ertrag ($T=5$ Punkte) zu erwirtschaften. Ist man jedoch in seinen aktuellen Interaktionen vom Ausgang zukünftiger Interaktionen abhängig, so gibt es keine beste Strategie (ibid.: 13f). Von einer ausreichenden Gewichtung der Zukunft in diesem Spiel hängt die Stabilität der kooperativen Beziehung ab. Je gewichtiger die Rolle der zukünftigen Entwicklung in der Interaktion ist, desto stabiler wird sich die Interaktion in der Zukunft fortsetzen. Gerade Interaktionen im Rahmen räumlicher Planung haben mittelfristige und langfristige, zukünftige Entwicklungen zum Ziel. Im Spiel der Planung ist, vereinfacht gesagt, die Suche nach der besten Strategie vergebens, denn die Spieler sind stets vom Verhalten der anderen abhängig. Strategieentwicklung passiert oft gemeinsam über viele verschiedene Grenzen (siehe oben: Wer mit Wem?) hinweg.

Eine zentrale Regel aus dem Gefangenendilemma lautet »Wie du mir, so ich dir« (tit for tat), mit der das Dilemma der Spielenden aufgelöst werden kann. Sie folgt dem Schema zuerst immer die Strategie der Kooperation zu wählen und es dann dem Gegenüber immer gleich zu tun. *»Die Strategie des ›Wie du mir, so ich Dir‹, die mit dem Angebot zur Kooperation (und zwar durch Handeln, nicht durch bloßes Reden) beginnt, hat das Potential zur Entwicklung einer reziproken und damit für strategische Netzwerke charakteristischen Beziehung; dies selbst dann, wenn die Akteure zu einem opportunistischen Verhalten neigen sollten, wie es etwa der Transaktionskostenansatz unterstellt«* (Sydow 1992: 170). Reziproke Beziehungen ergeben sich in der Planung aus der Natur der Sache. Wendet man sich in der Betrachtung der sozialen oder auch physischen Konstitution von Raum zu, lassen sich vielfältige (zyklische) kausale Zusammenhänge erkennen. In Fragen räumlicher Planung Kooperation als Strategie zu wählen, trägt dieser reziproken Verfasstheit von Raum Rechnung – die Strategie

des Tit for Tat scheint lapidar, trägt, wie Sydow (ibid.) feststellt, Potential in sich.

»Sei nicht zu raffiniert« empfiehlt Axelrod (2000: 108ff). In anderen Worten bedeutet dieser Ratschlag, dass Kooperation von Einfachheit bzw. Transparenz profitiert. Wählt ein Spieler eine komplexe, undurchschaubare Strategie, so haben andere Spieler keine Erwartungssicherheit und können nicht Reagieren. Ein halbwegs durchschaubares Verhalten, dient dem Erfolg und Anreiz von Kooperation. Nicht anders verhält es sich in der Planung. Wie anhand des öffentlichen Kämmerchens gezeigt wurde, braucht Kooperation Transparenz und Vertraulichkeit – eine sensible Gratwanderung.

»Sei nicht neidisch« (Axelrod 2000: 99) hängt stark zusammen mit der grundlegenden Annahme, dass die Auszahlungen der Spieler *»keinesfalls vergleichbar«* sind. *»Zum Beispiel mag ein Journalist durch eine weitere vertrauliche Information belohnt werden, während der kooperierende Bürokrat dadurch belohnt werden könnte, dass er ein politisches Thema in ein günstiges Licht gestellt bekommt«* (ibid.: 15) Neben dem Effekt also, dass Auszahlungen unterschiedlicher Qualität sind, kommt auch die Quantität zum Tragen. Dass man nicht immer dem punktemäßigen Erfolg des anderen nachjagen und neidisch sein sollte bringen die Ergebnisse Axelrods (2000: 101) zu Tage: *»In einer Nichtnullsummen-Welt müssen Sie nicht besser sein als der andere Spieler, um selbst gut abzuschneiden. Dies ist vor allem der Fall, wenn Sie mit vielen verschiedenen Spielern interagieren«*. Wichtig für den eigenen Erfolg in der Kooperation ist der des anderen. Auch hier bestätigt sich in der Spieltheorie das bereits weiter oben von Selle (1996) gesagte. Ziele und der damit messbare Erfolg sind unterschiedlich, Auszahlungen auch, wichtig ist den gemeinsamen Nenner zu finden, indem nicht nur auf den eigenen Erfolg sondern im Sinne der gesamten Erfolges auch auf den der anderen bedacht nimmt.

Transaktionskostentheorie

Transaktionskosten. Die Transaktionskostentheorie legt ihren Fokus auf die *»Organisation«* (Williamson 1990: 22) der ökonomischen Austauschbeziehung, in der *»bestimmte Aufgaben vollbracht«* (ibid.) werden sollen. Die Organisation von Transaktionen verursachen Kosten, die an verschiedenen Stellen des Austauschprozesses anfallen. Im Mittelpunkt der Transaktion steht der Vertragsabschluss. Die Transaktionskosten können rund um diesen verortet werden. Transaktionskosten entstehen vor Vertragsabschluss (ex-ante) und nach Vertragsabschluss (ex-post) (ibid.). Suchkosten entstehen, wenn eine Transaktion angebahnt wird, also Verhandlungs- und Tauschpartner gefunden werden müssen. Interagieren die Transaktionspartner nun, entstehen Informationskosten. Diese müssen sich erst über ihre jeweiligen Sichtweisen, Präferenzen und gemeinsame Bedingungen austauschen – ihre Rationalitäten gleichschalten, sozusagen. Wenn über den Inhalt der Verträge beraten wird entstehen

Verhandlungskosten. Nach den ersten Verhandlungen entstehen erste Vertragsentwürfe und Vereinbarungen, deren Erstellung wiederum Kosten verursachen. Nach dem Abschluss der Verträge müssen diese »abgesichert« (Bardmann 2011: 355) werden: Kontrolle, Durchsetzung bzw. Umsetzung, Konfliktregelung und Anpassung verursachen Beherrschungs- und Überwachungskosten (Bardmann 2011: 355; Swoboda 2005: 47). Ergänzend oder generalisierend lassen sich Kosten für Kommunikation, Koordination und Steuerung des gesamten Prozesses erwähnen.

Vertrauen und Opportunismus. Wie anhand des Gefangenendilemmas zu sehen ist, spielt die Gefahr sich opportunistisch zu verhalten immer in Kooperationsbeziehungen hinein. Die Unsicherheit bei Kooperation liegt im Verhalten des jeweils anderen.

Alle Kooperierenden verfügen über einen gewissen Handlungsspielraum, den sie ausschöpfen können. Williams (1990: 54) einer der Väter des Transaktionskostenansatzes meint, wenn er von Opportunismus spricht, dass Akteure sich durch »unvollständige oder verzerrte Weitergabe von Information« (ibid.) einen Vorteil zu ihren eigenen Gunsten schaffen. Die Strategie der Opportunisten ist, ihre vermeintlichen Kooperationspartner in die Irre zu führen, Informationen zu verzerren oder zu verbergen. Er spricht von »echter oder künstlich herbeigeführter Informationsasymmetrie« (ibid.), die dem opportunistisch handelnden Akteur bei der Verfolgung seiner eigennützigen Ziele dient.

Je nach Beschaffenheit ist der Spielraum für opportunistisches Verhalten größer oder kleiner. Keiner der an der Kooperation beteiligten kann davon ausgehen, dass sich seine Partner auch wirklich an den Rahmen der Kooperation halten (Fink 2004: 46).

Das Ziel eines jeden Akteurs wird daher sein, ein kooperatives Verhalten des jeweils anderen sicherzustellen, also den Spielraum für opportunistisches Verhalten zu verkleinern. Um dies zu erreichen muss Vertrauen²⁵ der Kooperationspartner hergestellt werden. Hier kann zwischen instrumentellem Vertrauen und maximenbasiertem Vertrauen als Weg der Opportunismusreduktion unterschieden werden (Fink 2004: 46ff; Rößl 2006: 58ff).

Gerechtfertigtes (Luhmann zit. nach Rößl 2006: 59) oder instrumentelles Vertrauen basiert auf rationalem Kalkül. Denn man »kann auf ein bestimmtes Verhalten des anderen vertrauen, weil die anderen Verhaltensoptionen für ihn wenig attraktiv erscheinen« (Rößl 2006: 59). Die Kooperationspartner wissen von den jeweiligen anderen Handlungsspielräumen des anderen. Instrumentelles Vertrauen kommt bspw.

25 Dieses Phänomen bei kooperativen Prozessen in der räumlichen Planung zu untersuchen, böte sich an. In dieser Arbeit muss eine einfache Distinktion zwischen instrumentellem Vertrauen und maximenbasiertem Vertrauen reichen. Ich würde an dieser Stelle die Vermutung anstellen wollen, dass instrumentelles Vertrauen eher formalisierter Planung inhärent ist und maximenbasiertes Vertrauen eher in informellen Settings eine Rolle spielt. Ausführlich zu Vertrauen in Fink (2004) und Rößl (2006).

auf Basis von Verträgen zustande (Fink 2004: 48; 50). Hiermit sind Möglichkeiten der Kontrolle gegeben. Die Kooperationspartner können nachvollziehen, ob sich ihr Gegenüber an die Vereinbarungen hält oder nicht. Mit dieser Festschreibung werden Handlungsoptionen eliminiert, die möglicherweise opportunistisches Verhalten erlauben würden. Ein Vertrag kann aber erst zustande kommen, wenn zumindest detailliertes Wissen über das gewünschte Ergebnis vorhanden ist. Diese Informationen sind meist zu Beginn eines kooperativen Prozesses noch nicht vorhanden (ibid.: 50). Hier ist meist maximenbasiertes Vertrauen vonnöten, um den Prozess überhaupt starten zu können.

Bei ungerechtfertigtem (Luhmann zit. nach Rößl 2006: 59) oder maximenbasiertem Vertrauen gehen die Kooperanden, der Möglichkeit sich opportunistisch zu verhalten zum Trotz, vom kooperativen Verhalten des anderen aus. Diese Erwartung, die sehr risikoreich ist, veranlasst die Kooperationspartner dazu zu kooperieren. Aus der »stimmigen Antwort« (Rößl 2006: 60) des jeweils anderen entsteht das maximenbasierte Vertrauen, das sich selbst rechtfertigt. Die Basis ist eine gegenseitig zugestandene Vertrauenswürdigkeit. Diese Erwartung bzw. das Zugeständnis ermöglichen Vertrauenshandlungen, »die wiederum die Vertrauenswürdigkeit verstärken und die Vertrauenserwartung rechtfertigen« (ibid.: 61). Es ist ein sich selbst bedingender zyklischer Prozess der Auslieferung der immer mit der Erhöhung der eigenen Abhängigkeit beantwortet wird.

Ein kostbares Gut

»Kooperative Stadtentwicklungsprojekte erfordern Vorleistungen, die als Investition in den Prozess zu verstehen sind. [...] Den am Anfang einer Kooperation anfallenden und abschätzbaren Kosten und Risiken steht ein häufig nur schwer kalkulierbarer Mehrwert gegenüber. [...] Die Entscheidung darüber, ob ein kooperatives Verfahren durchgeführt werden soll, ist eine komplexe Abwägungsentscheidung. »Aufwand gegen Ertrag.« (Peter Jabukowsk 2005: 18ff). Die Worte Peter Jabukowskis (2005: 18) zeigen die Kostbarkeit von Kooperation aus praxisnaher Sicht. Zu Kooperieren will gut überlegt sein. Nicht nur für die öffentliche Hand, sondern auch für die beteiligten Akteure stellt sich die Kostenfrage: Die Transaktionskosten kooperativen Handelns sind weit höher als bei Handlungen eines einzelnen (korporativen) Akteurs. Jörg Knieling (2001: 185) schreibt Kooperation deshalb einen hohen Wert zu. Er führt dafür vier Argumente ins Treffen:

Diejenigen, die im Rahmen der Kooperation investieren, bei denen also Kosten anfallen, können sich nur einen Teil des Nutzens für sich selbst erwirtschaften. Dieser Teil des Nutzens ist für diese aber in einer Weise attraktiv, dass sie trotz der Tatsache, dass ihnen nur einen Teil des Nutzens zugute kommt, kooperieren. Der andere Teil

des Nutzens verbleibt bei der Allgemeinheit. Es sind die Eigenschaften eines Kollektivgutes (1), die mit vorhergehendem beschrieben sind. Die Kooperanden investieren. Der Nutzen, der entsteht, fällt zum einen Teil den Investoren zum anderen Teil der Allgemeinheit zu.

Kooperation ist sehr wertvoll, denn sie setzt, wie bei Selle (1996) zu sehen war, Verhandlung und Austausch, Koordination durch Kommunikation und ein dadurch erwirtschaftetes kollektives Handeln voraus: Kooperation ist abhängig von intensiver Interaktion und ständiger Abstimmung (2) und somit aufwändiger als alleiniges Handeln (womit nicht gesagt sein soll, dass alleiniges Handeln keiner Interaktion und Abstimmung bedarf).

Im Vergleich zu alleinigem Handeln ist kooperatives Handeln für die Teilnehmenden ein risikoreicheres Spiel (3). Denn gerade bei einer beginnenden Kooperation, sind noch viele Determinanten unbekannt, anhand derer die Kooperanden Abschätzen können, wie groß der Nutzen sein wird, den sie zu erwarten haben. Selbst wenn das Bild im Laufe des kooperativen Prozesses klarer und die eigene Kosten-Nutzen-Rechnung genauer wird, verbleiben mit den Kooperationspartnern selbst noch immer teils unberechenbare Faktoren.

Spätestens an dieser Stelle bleibt die Wichtigkeit des Kriteriums Zeit (4) zu erwähnen. Zeit bringt den Spielraum, der notwendig ist, um im Rahmen der Interaktionen ein gegenseitiges Kennenlernen zu ermöglichen, Vertrauen zu bilden und Verhaltensmuster bzw. Positionen in den Verhandlungen zu revidieren. Kurzum ermöglicht Zeit einen gemeinsamen Lernprozess. Wie Ursula Stein und Marion Stock (2006: 517f) in ihrem Aufsatz festhalten, wird Zeit jedoch von jedem Akteur je nach Interessenlage bzw. Erfahrungshintergrund anders bewertet bzw. in anderen Phasen der Kooperation als wertvoll betrachtet.

Es ist also viel zu investieren in dieses kostbare Gut Kooperation – und vorerst nicht ganz klar, was genau zu erwarten ist. Diejenigen, die kooperieren, erwarten jedenfalls einen größeren Nutzen als die Kosten, die sie in das gemeinsame Projekt stecken müssen. Aus der Sicht der Kooperanden kann es, allgemein betrachtet, zwei unterschiedliche Beweggründe geben. Ein (1) alleiniges Handeln ist in der betreffenden Sache zwar möglich aber nicht erfolgreich genug. Deswegen, wird der Weg der Kooperation bestritten. Das ist der sogenannte push-effect. Wenn eine Sache durch alleiniges Handeln nicht zu erreichen, sondern (2) ausschließlich über den Weg der Kooperation zugänglich ist, dann spricht Knieling (2001: 185) vom pull-effect. Hier arbeiten die Kooperationspartner zusammenarbeiten, um einen Mehrwert zu erzielen, der ohne Kooperation gar nicht verwirklichtbar wäre.

Kollektive Handlungsfähigkeit.

Zum hier verwendeten Begriff Kooperation

Die letzten Seiten zeigen die Vielseitigkeit des Begriffs Kooperation. Die Eigenschaften und Funktionen, die im Kooperationsbegriff mitschwingen, tragen in ihrer Weise zu einem ihm innewohnenden Moment bei: Herstellen kollektiver Handlungsfähigkeit.

Und hier soll der Kern wieder als Ausgangspunkt dienen. Was alleine nicht oder nur unzureichend bewältigt werden kann, versuche zu mehr zu lösen. Kooperation heißt demnach, sich über den Tellerrand der eigenen, vertrauten Rationalität, des eigenen Kalküls, zu bewegen, um im Sinne einer größeren Lösung auch an der eigenen Position anzusetzen. Dieses Wagnis erfordert Bereitschaft und Vertrauen sich auf ein offenes, zunächst sehr unsicheres und komplexes Spiel einzulassen. Kooperation will an einem konkreten Ort umsetzen, an dem sich vielschichtig gelagerte Denkweisen und Interessen im Prozess der Aushandlung einzuschreiben beginnen. Die gemeinsame, kollektive Fähigkeit zu Handeln, die im Laufe dieses kooperativen Tuns erworben wird, ermöglicht eine Entscheidung, ebendiese Einschreibung in den Ort.

Kooperation ist also viel mehr als nur das formale Ergebnis. Kooperation ist ein Verlauf über die Zeit. Diese Zeit ist notwendig, um die Fähigkeit kollektiven Handelns zu erlernen. Kooperation braucht dazu den Spielraum und die Leistungsfähigkeit informeller Prozesse, in denen Austausch verschiedener Beteiligten stattfinden kann. Anhand der ökonomischen Theorien wird klar, dass eine Interaktion bzw. die Organisation von Interessen über den formalen Vertrag hinaus geht und dem kommunikativen und koordinativen Platz lässt. Kollektive Handlungsfähigkeit verbindet also beides informelle und formelle Konstitution einer Entscheidung.

Dass Kooperation nichts neues ist und Planung vom kollektiven Gedanken immer schon profitierte – ob nun bewusst oder unbewusst - zeigt die Rückblende. Die Idee, dass Planung ein kooperatives Geschäft vieler verschiedener Akteure ist und Planung dieser Tatsache Rechnung tragen sollte, bringt die Sache auf den Punkt. Es gilt die Kunst zu üben, der es bedarf, wenn es darum geht kollektive Handlungsfähigkeit in ihrem Entstehen und Bestehen zu begleiten.

Ohne einen all zu großen Vorgriff zu wagen: Kooperative Verfahren, wie sie in dieser Arbeit behandelt werden, mögen im engen Sinne eine neue Art der Entwurfs- und Architekturfindung bezeichnen. Anders verstanden – und dies schwingt bei der Bezeichnung der kooperativen Verfahren vermeintlich mit – wollen diese Verfahren die vielen Dimensionen von Kooperation bezeichnen und nutzen. Wie erfolgreich diese dabei sind, ist bereits einmal teilweise beleuchtet worden (Temel 2014). Die Untersuchung des Verhältnis von Formellem und des Informellem in kooperativen Verfahren, wird dieses andere, weitere Verständnis kooperativer Verfahren bedienen.

Das zweite Kapitel dieser Arbeit nimmt den Aspekt der Steuerung räumlicher Planung unter die Lupe. Erster Schritt ist, zu Fragen was genau unter dem Begriff Steuerung zu verstehen ist. Mit diesem notwendige Rüstzeug widme ich mich dem Begriff Governance als »dritten Weg« der Steuerung. Hier treffe ich nicht nur auf unterschiedliche Begriffsdimensionen, sondern auch auf die Gründe, warum dieser dritte Weg der Steuerung entstanden ist. Diesbezüglich sind Parallelen zur historischen Entwicklung der Planungsverständnisses zu beobachten. Der dritte Aspekt dieses Kapitels widmet sich den Konsequenzen der Steuerungsform Governance für den Akteur Staat. Die Frage lautet an dieser Stelle, was den »kooperativen Staat« auszeichnet. Als Schlusspunkt des Kapitels wird ein Blick auf die kritischen Punkte von Governance (Governanceversagen) geworfen.

II Governance.

II | 1 **Steuerung.**

Aspekte einer Definition

Der anfängliche Rückblick in die Entwicklung des Steuerungsverständnisses von Planung, hat es gezeigt – räumliche Entwicklung passiert durch viele verschiedene Aktivitäten unterschiedlichster Akteure. Raumentwicklung ist dabei sehr oft unbewusste Beeinflussung, aber auch ganz bewusste Intervention. Der öffentliche Akteur Planung nähert sich (normalerweise) aus der Perspektive der bewussten Beeinflussung an die Entwicklung von Raum an. Mit dem Wissen über die Zusammenhänge, mit den spezifischen Methoden der planerischen Intervention, mit bestimmten Werthaltungen etc. ist es die Intention, das Geschehen im Raum zu steuern. Dass ihm das angesichts der Vielzahl der im Raum wirkenden Akteure nicht alleine gelingen kann und er dabei auf andere AkteurInnen angewiesen ist, wurde anhand der zusammengetragenen Gedanken zum Begriff Kooperation erläutert. Um nun einen analytischen Blick auf diese Entwicklungen, eine Basis für den Governancebegriff, zu schaffen, gehe ich der Frage nach, was »Steuerung« bedeutet und was all die Planenden im Raum machen, wenn sie räumliche Entwicklung »steuern«. Denn die Tätigkeit des Steuerns ist Kern – verbindendes Element – der verschiedenen Konzepte, die im Rahmen der Governance theorie diskutiert werden. Nicht zuletzt stehen im Kern des Interesses dieser Arbeit Entscheidungsprozesse – die kooperativen Verfahren in Wien – anhand derer Steuerung räumlicher Entwicklung praktiziert wird.

Assoziationen und gängige Synonyme zum Begriff der Steuerung bzw. steuern, scheinen die »Entdeckung der Akteure« nicht gerade zu berücksichtigen, denn sie verstärken eher das Bild eines etatistischen Staates, der umfassend interveniert: lenken, richten, führen, beeinflussen, leiten, regulieren, intervenieren und so fort. Überlegungen von Arthur Benz (2004: 20) verfeinern dieses assoziative Bild, indem er den Begriff der Koordination hinzustellen: *»Steuerung bedeutet die bewusste Intervention in Handlungsfelder bzw. die Lenkung des Verhaltens von Akteuren, um Veränderungen in Richtung auf festgelegte Ziele zu erreichen. Koordination meint die Abstimmung von Handlungen unterschiedlicher Akteure in Bezug auf ein gemeinsames Ziel«* (Benz 2004: 20). Steuerung impliziert demnach Koordination. Beide Begriffe sind hier nicht voneinander zu trennen und deckungsgleich. Sie betonen jeweils unterschiedliche Aspekte. Steuerung bezieht sich auf die Intervention, also die Intention Handeln zu beeinflussen. Koordination rückt die Wechselseitigkeit von Handlungen in den Vordergrund und trägt der Tatsache Rechnung, dass die Akteure, die da gesteuert werden oder steuern, in Beziehung stehen. Sie interagieren miteinander, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen.

Steuerung ist eine wechselseitige Angelegenheit und kein einseitiges Handeln. Alles weist darauf hin, dass nicht nur der öffentliche Akteur Planung alleine die Hände im Spiel hat, wenn er sich um planvolle räumliche Entwicklung bemüht, sondern auch andere Akteure mitwirken, die sich durch ihre Interaktionen koordinieren und damit ein (gemeinsames) Ziel erreichen wollen. Die Governancetheorie beleuchtet ebendiese Interaktionen. Sie tut dies nicht nur bezogen auf den Staat, welcher Akteure und deren Handlungen koordiniert, sondern erweitert ihre Perspektive auf die Steuerungstätigkeiten aller Akteure im Raum. Wenn hier von Steuerung die Rede ist, spricht Kooiman (2003: 4) vom »governing«, dem Regieren, das hier deckungsgleich zu Benz' (2004: 20) Begriffen von Steuerung und Koordination verstanden werden kann: »Governing can be considered as the totality of interactions, in which public as well as private actors participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities; attending to the institutions as contexts for these governing interactions; and establishing a normative foundation for all those activities« (Koiman 2003: 4).

Governing – die Steuerung – meint, so wie die obige Definition bei Benz (2004: 20), alle Interaktionen im Raum, die zur gemeinsamen Zielerreichung notwendig sind. Öffentliche Akteure, private Haushalte und Akteure aus der Wirtschaft stehen dazu miteinander in Verbindung. Diese Verbindung ist wechselseitiger Natur – Koimann (ibid.) verwendet dafür den Terminus »interactions« – und entspricht der Koordination der verschiedenen Tätigkeiten bzw. Interessen betroffener Akteure. Die Koordination der zueinander unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Akteure findet innerhalb eines institutionellen²⁶ Rahmens statt. Unter diesem Rahmen sind Regeln zu verstehen, die einerseits formeller, gesetzlicher, oder andererseits informeller Natur sein können – sozusagen sind dies Spielregeln oder Gesetzmäßigkeiten im Spiel des Interessenausgleichs. Dieser institutionelle Rahmen ist selbst Produkt eines Koordinationsprozesses²⁷. Im Zuge der Koordination – des Interessenausgleichs – wird eine normative Basis für die Problemlösung bzw. Zielerreichung geschaffen, auf die sich die teilhabenden, betroffenen Akteure beziehen können. Explizit wird bei Steuerung und Koordination vom Management – der Handhabung – von Interdependenzen (»interdependence«), also wechselseitiger Abhängigkeiten, gesprochen (Benz 2004: 14ff; Kooiman 2003: 232).

²⁶ An dieser Stelle sei nochmals auf den begrifflichen Unterschied zwischen Institution, als Regelwerk verstanden, und Institution, als Begriff für eine Organisation, hingewiesen. Wie bei den Erläuterungen zum AZI meinen Institutionen in dieser Arbeit Regelwerke.

²⁷ Wie im vorhergehenden Kapitel erläutert, ist eine Schaffung des Rahmens oft Teil eines kooperativen Verhältnisses. Wird auch in kooperativen Verfahren vorweg über Spielregeln und Inhalte verhandelt.

Um diese sehr feinkörnige Beschreibung von Steuerung verständlicher zu machen, möchte ich zusätzlich zwei vertrautere Begriffe verwenden: Die Koordination verstehe ich als den Prozess der Entscheidungsfindung. Die Entscheidung, die am Ende eines solchen Prozesses steht, ist das steuernde Element, denn an ihr orientieren sich die teilhabenden, betroffenen Akteure in ihren Handlungen – Entscheidung verursacht also wiederum Koordination. Die Koordination im Zuge der Entscheidungsfindung bzw. der Entscheidungsumsetzung bewegt sich im formellen und informellen institutionellen Rahmen. Damit komme ich John Friedmanns (2001: 4) generellen Definition von Governance schon sehr nahe: *»In a very general sense, governance refers to the social processes by which binding decisions for cities and city-regions are made and carried out«.*

II | 2 Governance.

Eine Annäherung an den Begriff

Das Verständnis des Begriffs der Steuerung als Kernbegriff von Governance ist nun erläutert. Die Suche nach einer einheitlichen Definition des Begriffes Governance aber, wird ohne Erfolg bleiben, denn zu diesem Begriff existieren viele unterschiedliche Zugänge. Nicht zuletzt liegt das an der Komplexität und Vielgestaltigkeit des Phänomens Steuerung, das er abzubilden versucht.

Um eine erste verallgemeinerbare Vorstellung von dem zu finden, was Governance meint, soll der Begriff der »Entdeckung der Akteure« sozusagen als kontextuelles, geistiges Hintergrundbild gewählt sein: Nicht nur in der Planung fand ein Perspektivenwechsel statt, sondern auch in den Wissenschaften, die sich mit dem Phänomen der gesellschaftlichen Steuerung beschäftigen. Vor diesem Hintergrund seien hier die zwei Blickwinkel der (1) Government- und der (2) Governanceperspektive eingeführt (Benz et al. 2007: 11; Benz 2004: 17). Erstere kann als eine engere Sichtweise auf Steuerung bezogen auf den Akteur Staat bezeichnet werden. Zweitere weitet diese Sicht aus und betrachtet alle möglichen Akteure, die an Steuerung beteiligt sind – fokussiert sich vor allem auf das durch diese Perspektivenverschiebung bunter gewordene Spektrum der Regelungsweisen:

(1) Gemäß der ausgeprägten staatlichen Interventionen in der Zeit der 1960er und frühen 1970er fiel der Blick der Wissenschaften auf genau diesen einen handelnden Akteur: den Staat. Es war *»das damals große praktische und theoretische Interesse an*

gesamtgesellschaftlicher Planung und Lenkung, an den Möglichkeiten einer ›aktiven Politik‹, bei der der Staat als zentrale Lenkungsinstanz fungiert» (Mayntz 2004), das die Politikwissenschaftler dazu veranlasste eine solche Perspektive einzunehmen. »Steuerung« als staatliche Intervention ist der zentrale Begriff der Steuerungstheorie, die eine Governmentperspektive inhaltlich speist. Sie unterstellt dem Staat umfassende Steuerungsfähigkeit und dem Adressaten eine Steuerbarkeit und ermöglicht es dadurch systematisch zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt zu unterscheiden. Der Staat als Steuerungssubjekt spannt demnach den Rahmen für die Agenden in Markt und Gesellschaft auf. Governing passiert auf Basis von Gesetzen, Verteilungsmechanismen und Konfliktlösung im Rahmen der Mehrheitsdemokratie durch autoritative Entscheidungen und deren Vollzug durch Exekutive, Verwaltung und Gerichte (Benz 2004: 19f; Mayntz 2004). Government konzipiert den Staat und die öffentliche Verwaltung »zentripetal« (Jann und Wegrich 2010: 192) – der nach innen und außen souveräne Staat ist das Machtzentrum und die Quelle aller institutionellen Arrangements.

(2) Der Governancebegriff beschreibt eine veränderte Perspektive auf Steuerung: Die Steuerungstheorie wurde sukzessive erweitert, da nun auch die Struktur der Regelungsfelder, das Adressatenverhalten und letztendlich auch die Mitwirkung verschiedener Akteure bei der Entwicklung und Implementation von Politik interessierten. *»Am Ende dieser Erweiterung des steuerungstheoretischen Paradigmas stand das Modell des kooperativen Staats, in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet. "Politische" Steuerung konnte dementsprechend auch nicht mehr allein auf das Handeln politischer im Sinne staatlicher Akteure bzw. im Sinne von Mitgliedern des politisch-administrativen Systems bezogen werden, sondern musste alle Akteure einbeziehen, die mit ihrem Handeln ein "öffentliches Interesse" vertreten und realisieren sollen. Mit der Vorstellung vom kooperativen Staat hat sich das Paradigma politischer Steuerung aber nicht einfach erweitert. Hier ist vielmehr der Punkt erreicht, an dem die Perspektive sich zu verschieben beginnt und sich nach und nach auch die Terminologie verändert. In den Vordergrund schiebt sich jetzt die Frage nach den verschiedenen Formen der Regelung« (Mayntz 2004).*

In den Blick fällt somit nicht nur die Vielfalt der Akteure, die beim Vorgang des Regierens, der Steuerung, beteiligt sind, sondern vielmehr auch die unzähligen Steuerungsweisen, die verschiedenen Wege, auf denen die gegenseitigen Interdependenzen gehandhabt werden. Governance konzipiert Staat und öffentliche Verwaltung eher »zentrifugal« (Jann und Wegrich 2010: 192). Das deutet auf einen Staat hin, der klassischer Weise nicht einfach nur hierarchisch in die Gesellschaft integriert ist. Mit den staatspezifischen Aufgaben und Instrumentarien ist das PAS Teil »vielfältiger

gemeinwohlfähiger institutioneller Arrangements« (ibid.). Aus der Governanceperspektive heraus geraten derartige Arrangements in den Blick, die nicht nur mehr über formal-gesetzliche und verfassungsmäßige Festlegungen definiert werden, sondern Ergebnis informeller Interaktionen, z.B. Verhandlungen, zwischen staatlichen und anderen gesellschaftlichen Akteuren sind (ibid.).

Aufgrund dieser (entwicklungsbedingten) Unterscheidung von Government und Governance lässt sich auch eine erste allgemeine Aussage zur Bedeutung des Begriffs Governance tätigen. Viele Autoren verweisen bei diesem Begriff auf die Art und Weise, die Methode oder das System, wie regiert wird – Interdependenzen gehandhabt, gesteuert bzw. koordiniert (Benz et al.: 10; Benz 2004: 15; Braun und Giraud 2003: 147f; Haus und Heinelt 2004: 172ff; beide zit. nach Selle 2005: 115). Diese Orientierung am englischen Alltagsgebrauch des Wortes Governance, das mit *»the act or manner of governing«* (The Concise Oxford Dictionary 1990: 511 zit. Nach Benz et al. 2007: 10) beschrieben wird, lässt selbst für eine allgemeine Aussage zu Governance noch viel Spielraum. Wichtig ist der Aspekt, der durch Betonung der Verschiedenheit von Government- und Governanceperspektive hervorgehoben wird. Governance meint die Vielfalt der Regelungsweisen in der Gesellschaft und betont die aufgrund der veränderten Perspektive nebeneinanderstehenden, verschiedenen Arten des Regierens, wohingegen bei Government nur eine Perspektive und ein sehr spezifisch-systematisches Set an Steuerungsweisen zu beobachten war. Governance meint *»das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure«* (Mayntz 2003: 72 zit. nach Mayntz 2004; sinngemäß auch bei Einig et al. 2005: I; Kooiman 2003: 5; Hamedinger 2006: 12; Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: 4ff zit. nach Deutscher Bundestag 2002: 415).

Mayntz (2004) verwendet in dieser Beschreibung von Governance den Begriff des *»staatlichen Akteurs«* ganz bewusst. Denn die Folge der Perspektivenverschiebung wissenschaftlicher Betrachtung ist die Einsicht, dass »Staat« nicht das unitarische Wesen ist, das die Steuerungstheorie (die Governmentperspektive) beschreibt. Die Unität, das geschlossene Bild, lässt sich in ein differenziertes Gewebe unterschiedlichster »staatlicher Akteure«, wie z.B. Ämter, Behörden, Agenturen, Gremien, Unternehmen etc. zergliedern, die auf unterschiedliche Weise – nicht nur hierarchisch – verbunden sind. Nun, an der Stelle, an der schon ein grobes Bild des Governan-

cebegriffs gezeichnet ist, folgender Schluss: Die Governancetheorie birgt eine höher auflösende, weil auch differenziertere, Sicht – z.B. bei der Betrachtung des staatlichen Akteurs – auf die gesamte, gesellschaftliche Steuerung, während die Steuerungstheorie eine spezifische Perspektive auf gesellschaftliche Steuerung einnimmt.

Das, was Governance in ihrer spezifischen Perspektive auf Steuerung auszeichnet, ist die zusätzliche Betrachtung bzw. Betonung der Wechselseitigkeit, der Reziprozität von Steuerungs- und Koordinationsprozessen. Denn es handelt sich bei Steuerung – und das spricht Mayntz (2004) in obigem Zitat an – um kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte. Kollektiv meint in diesem Zusammenhang nicht allein eine klassische repräsentative Staatsaufgabe (Staat), nicht allein eine Regelung mit Hilfe der Mechanismen des Marktes (Markt), oder meint nicht nur die Verantwortung der BürgerInnen (Zivilgesellschaft) ein Problem zu lösen. Kollektive Problemlösungsprozesse ergeben sich aus einer geteilten, gemeinsamen Verantwortung gegenüber einem Sachverhalt (Kooiman 2003: 5). Schon die zu lösenden Probleme (nicht nur die Lösungen), die gesellschaftlichen Herausforderungen, betreffen mehrere unterschiedliche Akteure in deren Handlungen und Verantwortlichkeiten und sind daher von kollektiver Natur. Der abstrakten Verantwortungsteilung²⁸ der gesellschaftlichen Trinität sind Prozesse kollektiver Problemlösung inhärent.

Eine Lösung der Probleme bzw. die Steuerung und Koordination sind, da im Kollektiv gelegen, wechselseitig – Kooiman (2003) spricht beim Vorgang des Regierens von »interactions«, einem reziproken Zusammenhang zwischen Akteuren. Bei der Betrachtung dieser wechselseitigen Verhältnisse, gelingt es dem Konzept der Governance Steuerungsvorgänge (post-)moderner Gesellschaften abzubilden: *»Interactions as a social phenomenon, and governing interactions as a specific type of them, are a rich source for analysing and synthesising insights into many facets of governance. In particular, in governing interactions the diversity, dynamics and complexity of governance issues in modern societies can be expressed«* (Kooiman 2003: 4.).

Die Governmentperspektive beschreibt Steuerungsprozesse, die vom Staat ausgehen und der Logik der Intervention folgen: Das Steuerungssystem des Staates ist innerhalb, aber auch nach Außen hin hierarchisiert. Steuerung folgt einer meist einseitigen, klar strukturierten Form vom Steuerungssubjekt zum Steuerungsobjekt. So wird bspw. die

28 Diese Verantwortungsteilung lässt sich aber bspw. dann sehr gut veranschaulichen, wenn es darum geht Stadt zu bauen. Welche Verantwortungen liegen bei welchem der drei Sektoren? Welchen Beitrag liefert die Stadtverwaltung bzw. Politik, was kann ein Bauträger beitragen und wo sind die BürgerInnen gefordert?

Magistratsabteilung nach innen und der Bauherr nach außen durch Intervention gesteuert bzw. koordiniert. Die Grenzen bzw. die innere Gliederung der am Steuerungsprozess beteiligten Organisationen sind klar gezogen bzw. dargestellt. Es gibt zwar Interaktionen über die Organisationsgrenzen hinweg – sie aber folgen festgelegten Prinzipien der Intervention, einer »vertical« and formalised social interaction« (Kooiman 2003: 231). Der Governancebegriff, so Arthur Benz (2004: 25), erfasst Steuerungsprozesse, die »in aller Regel« (ibid.) Organisationsgrenzen überschreiten, insbesondere zwischen Staat und Gesellschaft, was aber angesichts vorheriger Ausführungen nicht außergewöhnlich erscheint. Jedoch sind diese Grenzen in der politischen Praxis der Grenzüberschreitung fließend – sie lösen sich zusehends auf und Steuerung findet »normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen)« (ibid.) statt (Benz 2004: 13f; Benz und Dose 2010: 15f):

Wir haben es mit kollektiven Problemlagen zu tun, was bedeutet, dass viele Akteure vom Problem betroffen sind und an dessen Lösung teilhaben. Diese Beobachtung lässt sich drei groben Bereichen zuordnen, in denen Grenzüberschreitungen im Zuge der Problemlösungsprozesse passieren. Governance betrachtet die Grenzüberschreitungen im (1) territorialen, im (2) funktionalen und im (3) sektoralen Sinne – hier getrennt von einander angeführt, sind sie jedoch sehr eng miteinander verwoben. Es sind die Problemlagen, die Herausforderungen selbst, die in diesem Sinne grenzüberschreitend sind und in ihrer Bearbeitung grenzüberschreitendes Handeln erfordern.

(1) Probleme enden meist nicht am administrativen Rand einer Gemeinde oder einer Staatsgrenze. Solche Grenzüberschreitungen lassen sich auf allen territorialen Ebenen beobachten. Benz und Dose (2010: 15f) nennen auf globaler Ebene das heute gelöste Problem der FCKW (Fluorchlorkohlenwasserstoffe), die in der Atmosphäre zu einem rasanten Abbau von Ozon führten. Hier deckte sich das betroffene Staatsgebiet von Neuseeland und Australien nicht mit der globalen Ursache des Problems. Denn der Ausstoß der FCKW passierte global. Ein Verbot in den beiden hauptsächlich betroffenen Staaten hätte bei der Lösung des Problems wenig Erfolg gehabt. Selbiges gilt für die nach wie vor existente Problematik der globalen Klimaerwärmung, mit der nur grenzüberschreitend umgegangen werden kann. Diese »großen« Problemlagen und deren Lösungen setzen sich auf kleineren Ebenen fort. Gemeinden stoßen bei Entscheidungen ebenso an Grenzen. Speziell in Fragen der räumlichen Entwicklung, sind zur adäquaten Problemlösung Grenzüberschreitungen notwendig – bspw. bei Gewerbeansiedlungen, Verkehrsplanungen, Naturgefahrenmanagement oder der Bewältigung des demographischen Wandels und so fort.

(2) Im Zuge einer Lösungsentwicklung und -umsetzung verschwimmen Kompetenzgrenzen von Organisationen, deren funktionale Zuschreibung zu einem Tätigkeitsfeld an gewissen Stellen nicht mehr klar umrissen ist bzw. projekt- oder problembezogen neu definiert werden muss. Es liegt also nur ein Teil der Lösung im eigenen Wirkungsbereich. So ist eine Regierung samt Verwaltung (PAS) drauf angewiesen, andere Akteure – andere Kompetenzen – in die Problemlösung und -umsetzung miteinzubeziehen. Eine Gemeinde – um im kleinen zu bleiben – benötigt bspw. die Expertise des örtlichen UnternehmerInnennetzwerks für die Attraktivierung des Standorts für weiterer komplementärer Unternehmen oder beauftragt eine Nichtregierungsorganisation mit der Einrichtung stadtteilbezogener Gemeinwesenarbeit.

(3) Spätestens die funktionale Grenzüberschreitung zeigt gleichzeitig die damit einhergehende Arbeit über gesellschaftliche Sektoren bzw. verschiedene Politikfelder hinweg: PAS und Wirtschaft, PAS und NGO, Bildung und Kultur, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, etc.

Auch städtebauliche Projekte sind im Sinne dieser drei Kategorien grenzüberschreitend. Oftmals sind mehrere Grundstückseigentümer (territorial) betroffen, Kompetenzen verschiedener administrativer Ebenen, aber auch verschiedener Expertisen (Raumplanung, Städtebau, Architektur, Landschaft, Verkehr, Wirtschaft, etc.) berührt und dadurch verschiedene sektorale Bereiche angesprochen.

Im Zuge solcher Grenzüberschreitungen kommen unterschiedlichste Formen der Steuerung (in Kombination) zum Einsatz – von rechtlichen Festsetzungen über finanzielle oder marktmäßige Regelungen bis hin zu »ausgehandelte[n] Vereinbarung (Kooperation)« (Benz 2004: 14). Dabei sind es diese »komplexen Mischformen öffentlicher und privater Tätigkeit« (ibid.), die oftmals den Anschein des Zurückdrängens eines gemeinwohlorientierten Staates haben. Grenzüberschreitungen, deren Sinnhaftigkeit und Wirkung, bedürfen deshalb immer einer kritischen Prüfung.

Die Sicht der Governance bezieht alle Formen des Regierens mit ein. Dadurch werden Konzepte älterer Theoriebereiche der Steuerungsforschung, in denen Staat und Markt in ihrer inneren, jeweils abgeschlossenen Logik betrachtet wurden, in ein Verhältnis zu anderen Formen der Handhabung von Interdependenz gesetzt. Eine ebensolche klassische sektorale Einteilung der Steuerungsformen bzw. eine spezifische Zuordnung zu gesellschaftlichen Teilsystemen, wie Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und so fort, entfällt. Statt einer klaren Zuordnung findet eine Kombination verschiedener Regelungsarten Eingang in die Regelungspraxis der vielfältigen gesellschaftlichen Akteure (Benz et al. 2007: 14). Deshalb schließen sich Governmentperspektive und

Governanceperspektive und die dahinter stehenden Theoriegebilde nicht grundsätzlich aus. Sie liefern lediglich unterschiedliche Zugänge zur betrachteten Wirklichkeit²⁹ und stehen in einem ergänzenden Verhältnis zueinander: Die Logiken von Staat bzw. des politisch-administrativen Systems (PAS) wirken in der Vielfalt anderer Steuerungsformen mit – die staatlich-hierarchisierte Steuerungsform ist dabei eine von vielen und lässt sich mit anderen kombinieren (Mayntz 2004; Hamedinger et. al. 2008: 29). Der Begriff der Governance ermöglicht somit den Blick auf ein »erweiterte[s] Spektrum von Möglichkeiten des koordinierten kollektiven Handelns« (Benz et al. 2007: 14). Der Begriff bemerkt einerseits, dass verschiedene Akteure an der Koordination von Interdependenzen wechselseitig teilhaben. Andererseits beleuchtet er verschiedene Formen und Mechanismen dieser Koordinationsprozesse. Denn es »handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden« (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: 4ff zit. nach Deutscher Bundestag 2002: 415).

Um den Governance-Begriff nochmals klar zu machen, sollen hier, angelehnt an Benz (2004: 24), die vier wichtigsten Aspekte dieses Konzepts, das das Phänomen des governing theoretisch »einfangen« soll, reflektiert werden.

1. In Governance steckt das Regieren – in diesem sind Tätigkeiten von Steuerung und Koordination von Handlungen inhärent. Das Ziel von governing ist das Management von Interdependenzen, den wechselseitigen Abhängigkeiten von Akteuren.
2. Steuerung und Koordination werden von einem institutionellen Kontext, einem Regelwerk, umrahmt, der auf die Art und Weise der Steuerung Einfluss hat.
3. Interdependenzbewältigung kann auf sehr unterschiedliche Art funktionieren. Governance beleuchtet unterschiedlichste Steuerungs- bzw. Koordinationsformen oder –modi, also die Art und Weise, wie gesellschaftlicher Fortgang gelenkt wird.
4. Diese von Governance erfassten Phänomene der Interaktion überschreiten

²⁹ Die akteurszentrierte Steuerungstheorie und institutionenorientierte Governancetheorie werden von Mayntz und Scharpf zum Forschungsrastraster der akteurszentrierten Institutionalismus (AZI) kombiniert. »Schließlich sind sie es [die Akteure], die im Rahmen einer gegebenen Institution handeln bzw. die durch ihr Zusammenhandeln eine bestimmte Form der Regelung konstituieren. Regelungsstrukturen interessieren nicht per se, sondern aufgrund ihrer ermöglichenden und restringierenden Wirkung auf das Handeln von Akteuren« (Mayntz 2004).

Grenzen von Organisationen. Das impliziert Grenzüberschreitungen zwischen Staat und Gesellschaft. Dadurch wird ein analytischer Blickwinkel auf einen grenzüberschreitenden kooperativen Staat geschaffen.

Drei Begriffsdimensionen von Governance

Beim Studium der Literatur zur Governancetheorie begegnen dem Lesenden sehr unterschiedliche Zugänge zum Begriff, welche meist durch ein hinzu gestelltes Adjektiv verdeutlicht werden sollen. Das sind bspw. territoriale Bezüge, wie regional, urban oder global Governance, oder organisationale, wie z.B. corporate Governance, und auch Bezüge zu bestimmten Handlungsfeldern. In all diesen unterschiedlichen Zugängen lassen sich laut Selle (2008b: 4ff; ähnlich in: Benz et al. 2007: 14f) drei Dimensionen, drei »Arten von ›Realitätsbezug‹« (Selle 2008b:4), unterscheiden – Analyseinstrument, Trendhypothese und Norm.

1. Governance als Analyseinstrument. Im ersten Fall lässt sich Governance als Analyseinstrument bzw. als Forschungsperspektive deuten, bei der die wissenschaftliche Wahrnehmung von Realität betont wird. Als Konzept dieser Art wurde Governance auf den letzten Seiten dargestellt. Governance widmet hier sich der Darstellung und Untersuchung der Vielfalt von Steuerungsweisen – erwachsen aus einer Veränderung des analytischen Blickwinkels. Konzentrierte sich die wissenschaftliche Analyse früher noch auf die »Regierung« oder den »Staat«, so rücken mit dem veränderten Blickwinkel eine ganze Reihe anderer Akteure und gesellschaftlicher Teilbereiche in den Mittelpunkt. Und nicht nur die betrachteten Akteure werden mehr, sondern auch die Arten der Interdependenzgestaltung, sowie die dahinter stehenden Logiken werden diverser. Eine analoge Entwicklung zeigt sich in der räumlichen Planung: Lange Zeit beschäftigte sich Planung vor allem mit sich selbst. Sie widmete sich der Frage, wie denn öffentliche Planung optimiert werden könne und arbeitete sozusagen nur an den eigenen Möglichkeiten. Eine sehr spezifische aber auch einseitige Wahrnehmung führte zu einer zunehmenden Entfernung von der Realität. Erst nach und nach traten zusätzliche Akteure in den Blick. Sie handeln selbstständig und sind in ein Netz von einander bedingenden Beziehungen eingewoben. *»Damit kann und muss – ganz im Sinne des Governancekonzepts die Frage nach der ›Interdependenzgestaltung‹ – und damit die nach der Rolle der öffentlichen Akteure in diesem Kontext neu gestellt werden«* (Selle 2008b: 5).

2. Governance als Trendhypothese. Verstanden als Trendhypothese beschreibt Governance eine Realitätsveränderung. Der Begriff benennt damit die tatsächliche Veränderung von Steuerungsweisen. Veränderung basiert nicht (nur) auf der

Veränderung des analytischen Blickwinkels, sondern auf einer Realitätsveränderung. Diese Veränderung kann auch als »These vom Übergang von government zu governance« (Hamedinger 2006: 12) bezeichnet werden. Es wird bspw. immer wieder über eine stattfindende Veränderung von (formal-) hoheitlichen zu (informell) nicht-hierarchischen Steuerungsformen gesprochen, in deren Kontext von »neuen« Steuerungsformen die Rede ist. Diese Diskussion wird nicht nur in politikwissenschaftlichen Kreisen geführt, sondern findet auch Niederschlag in den Riegen der Planung. Dabei zeigt sich, dass »neue« Entwicklungen gar nicht so neu sind.

Die Frage ist meist nicht die, ob etwas im planerischen Handeln verschiedener Akteure substantiell neu ist, oder ob nicht eher das »Wie« der Veränderung Bedeutung gibt. Vieles gab es schon, bevor die Wissenschaft Interesse dafür hatte bzw. bevor sie die Phänomene mit einem Terminus beschreiben konnte. Selle (ibid.) nennt hierfür Beispiele: »Zwischen diesen Sphären [Staat und Markt] wurden Akteure sichtbar, die sich zunächst jeder Zuordnung zu entziehen schienen. Diese ›intermediär‹ genannten Organisationen und die ihnen eigenen Funktionen des Vermittelns zwischen Welten waren aber, wie sich dann herausstellte, keineswegs neu. Es gab beides bereits – die intermediären Arbeitsweisen wie die Organisationsformen. [...] [V]iele Formen des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Akteure gab es schon, bevor der wissenschaftliche Blick darauf fiel: Das gilt für informelle Absprachen ebenso wie für intensive Austauschbeziehungen (erinnert sei an die Entfaltung der Gemeinwirtschaft im Wohnungswesen vor und nach der Wende im 20. Jahrhundert)« Selle (2008: 5).

Das neue scheint also tatsächlich nicht im »Ob« zu suchen zu sein, sondern im »Wie« – in der Ausgestaltung der Interdependenzen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren³⁰ (ibid.). Nicht zuletzt liefert die vorliegende Untersuchung Hinweise darauf, dass sich Art und Weise der städtebaulichen Steuerungsweisen in Wien verändert haben und deswegen als »neuer« Zugang zu altbekannten Aufgaben bezeichnet werden könnten .

3. Governance als Norm. Die dritte Dimension versteht Governance als Norm. Governance beschreibt in diesem Fall eine gewollte Realität, die einen anzustrebenden Zustand, eine gute Art Steuerung zu gestalten, umreißt. Governance wird hier als eine Soll-Vorstellung verstanden. Meist mit dem Zusatz »good« versehen, dient es als »Leitbild« (Hill 2005: 567) für die Umsetzung bestimmter Vorstellungen von Steuerung.

³⁰ Hier kommt ein weiteres methodisches Problem zum Tragen: Eine empirische Vergleichbarkeit historischer mit heutiger Entwicklung ist systematisch kaum möglich: »[...] kaum auf methodisch ähnlich angelegte Untersuchungen stoßen. Zudem [...] früher durchaus den heutigen vergleichbare Phänomene gab, die aber anders benannt wurden oder in anderem Gewand auftraten (können etwa die ›Kooperationen‹ der vorstaatlichen Wohnungswirtschaft mit staatlichen Akteuren in den 70er Jahren zu heutigen Formen der Zusammenarbeit in Beziehung gesetzt werden?)« (Selle 2008b: 5f)

Roland Czada (2010: 202) bezeichnet Good Governance als einen »praxeologischen« Begriff, bei dem es explizit um die Wirksamkeit der Leitbilder, die sich aus der Governanceanalyse ableiten lassen, geht. Es steht die Praktikabilität bestimmter Ansätze bei der kollektiven Problemlösung im Vordergrund und »[n]icht die Begründung von normativen Handlungskriterien, Instrumenten und Verfahren« (ibid.). Kurzum: es geht um die Lösung praktischer Probleme. Governance wird in dieser Dimension als Gegenbegriff zum Government (Einig et al. 2005: 1) aufgefasst – ich erinnere: obige Ausführungen handelten nicht von Gegensatz, sondern beschrieben lediglich eine Perspektivenverschiebung und als Konsequenz eine Ausweitung beobachteter Steuerungsansätze (Mayntz 2004). Als normativer Begriff bezeichnet Governance die »Qualität« der Koordination oder – mit speziellem Bezug auf die Akteure – die »Qualität der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse« (Hill 2005: 567). Es wird also explizit die (Organisationsgrenzen überschreitende) wechselseitige Steuerung angesprochen, die als anzustrebende Handlungsweise gilt. Das wird ersichtlich, wenn die ursprüngliche Verwendung des Begriffs good Governance durch die Weltbank berücksichtigt wird. Sie fasste unter diesem die Kriterien einer effizienten, rechtsstaatlichen und bürgernahen Staats- und Verwaltungspraxis zusammen, die von den Kredit nehmenden Entwicklungs- und Transformationsländern zu erfüllen waren (Benz 2004; Czada 2010: 201ff).

Zum Verhältnis der drei Dimensionen. Im Zuge einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Begriff Governance wird klar, dass diese drei genannten Dimensionen in ihrer Reinheit nicht existieren. Die eine Dimension bedingt die andere – eine trivial erscheinende Feststellung: Veränderte Wahrnehmung von Realität und tatsächliche Veränderung sind nicht weit auseinander gelegen. Denn eine veränderte Wahrnehmung bedingt früher oder später eine Realitätsveränderung, wenn es sich nicht sogar umgekehrt oder wenigstens parallel verhält. Wissenschaftliche Analysen – Wahrnehmungen der Wissenschaft – sind nicht Mittel zum Zweck, sondern erfahren in ihrer Deutung Weiterverwendung zur Gestaltung der Realität – im normativen Sinne. So schreibt Benz (2004: 13), dass allein eine Änderung eines Begriffs (ob aus wissenschaftlichen Kreisen kommend oder nicht) eine Veränderung der Realität bewirken kann. Das ist nämlich dann der Fall, wenn die handelnden Akteure das, was sie tun (oder das, was sie nun anders machen), mit diesem Begriff bezeichnen bzw. anders als früher darstellen und rechtfertigen. Eine Veränderung der Realität passiert dann in verstärktem Maße, wenn sich andere Akteure dieser Veränderung anpassen, das heißt diese Darstellung oder Rechtfertigung als legitim empfinden. Es handelt sich um einen doppelten (bzw. dreifachen) Prozess: Zum einen die

Veränderung der Realität, zum anderen die Wahrnehmung bzw. die Interpretation dieser Realität. Ein zirkulärer Prozess, der in anderen Bereichen von Wissenschaft und Gesellschaft vielleicht genauso auftritt, jedoch beim Konzept der Governance gut zu erkennen ist: »Die Tatsache, dass nicht nur Wissenschaft, sondern auch in der Praxis der Governance-Begriff inzwischen vielfach verwendet wird, ist aber wiederum selbst Ausdruck und Motor von den Veränderungen in Politik, Staat und Gesellschaft. Die Auseinandersetzung mit dem Konzept stellt also nicht nur eine theoretische Spielerei der Wissenschaft dar, sondern ist erforderlich, um diese Veränderungen zu begreifen« (Benz 2004: 13).

Veränderungen – Zentrale Elemente von Governance

Zuvor war von Veränderungen der Realität oder des analytischen Betrachtungswinkels die Rede. Ausgehend von der These, dass hier ein enger Zusammenhang zu vermuten und festzustellen ist, seien hier die zentralen Elemente von Governance angeführt. Diese Merkmale sind nicht nur als solche zu verstehen, sondern deuten auf die tatsächliche Veränderung hin (Pierre 2000 nach Hamedinger et al. 2008; Benz 2004; Einig 2005; Hamedinger 2006):

- Da Steuerung über Grenzen verschiedener Art stattfindet, suchen die betroffenen AkteurInnen unterschiedlicher gesellschaftlicher Sphären nach geeigneten Formen, sich zu koordinieren. Hierfür bilden sie auf formellem und auch informellem Wege **Netzwerke, Koalitionen oder Partnerschaften**, also institutionelle Arrangements, die kürzerer oder längerer Zusammenarbeit einen Rahmen bieten sollen.
- Im Zuge solcher Steuerungsweisen wird ein »neuer« gesellschaftlicher Raum erschlossen. Eine Sphäre, die zwischen jener der klassischen Trinität von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Staat steht. Es ist der **intermediäre** – der zwischen den verschiedenen Bereichen befindliche – Raum, in dem eine Vielzahl an Akteuren interagieren (und teilweise durch intermediäre Mittlerorganisationen begleitet werden).
- Im Wege des Interdependenzmanagements findet das PAS zu einer Öffnung. Dabei erhält die **Einbeziehung der Zivilgesellschaft** eine wesentliche Rolle, um im Zuge der Entscheidungsfindung und Umsetzung auch Meinungen und Interessen aus der Sphäre der BürgerInnen im Politikprozess zu berücksichtigen. Hierdurch erhöht sich die Anzahl der Akteure, die an Projekten und Programmen teilhaben und gesellschaftliche (räumliche) Entwicklung steuern.

- Dadurch, dass viele verschiedene Akteure in den Blick geraten, werden Aufgaben und Zuständigkeiten »neu« ausgehandelt. Der ehemals keynesianische Wohlfahrtsstaat **teilt** dabei **Aufgaben** mit privaten oder anderen staatlichen Akteuren bzw. Organisationen und **delegiert** demnach auch an Dritte. Damit einher gehen Konzepte zur Modernisierung der Verwaltungsapparate. (bspw. Dezentralisierung – Auslagerung, Privatisierung).
- Eine neue Perspektive auf gesellschaftliche und räumliche Steuerung sowie ein damit einhergehendes verändertes Aufgabenverständnis führen zu einem veränderten **Rollenverständnis der Staates**. Dieses führt weg vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zu einem angebotsorientierten und Rahmen schaffenden, **kooperativen Staat**. Das Rollenverständnis, erweitert um die Rolle eines Staates als Impulsgeber, Moderator und Teilnehmers an Steuerungsprozessen.
- Entscheidungsfindung passiert über Aushandlungsprozesse, an denen verschiedene betroffene Akteure teilhaben. Ziel dieser Prozesse ist es einen Konsens über das zu lösende Problem/ die zu meisternde Herausforderung zu schaffen. **Heterarchie** bestimmt die Interaktion.
- Steuerungsprozesse im Sinne der Governance bedienen sich verschiedener Steuerungsmechanismen und formen, womit ein spezifischer Mix zustande kommt. Jedoch nimmt sich der öffentliche Akteur – und das ist laut Selle (2005) sein Verhandlungskapital – das Recht heraus, den Sachverhalt notfalls mit traditionellen hierarchisch(-formalen) Methoden zu bearbeiten. Die Entscheidungsfindung findet somit im **Schatten der Hierarchie** statt und ist sozusagen der Hebel zur Wahrung der Gemeinwohlorientierung in Verhandlungssettings.
- Nicht mehr nur formale (z.B. auf Gesetzen basierende) Regelungen kommen in Entscheidungsfindungsprozessen zum Einsatz, sondern auch **informelle** Vereinbarungen in Verhandlungssettings. Verhandlungen gestalten sich dabei nicht unbedingt in Form eines Gegenübertretens formalisierter Organisationen. Sie basieren oft auf persönlicher Kooperation verschiedener Repräsentanten, die in einem informellen (gestalteten) Setting interagieren. Hierbei wird über persuasive Methoden Bewusstseinsbildung betrieben. Charakteristisch für solch informelle Situationen sind Handschlagvereinbarungen, informelle Absprachen, Verhandlungen am runden Tisch und persönliche Vertrauensverhältnisse.

II | 3 Kooperativer Staat.

Über den dritten Weg der Steuerung.

Intention, sozusagen Existenzbegründung, eines PAS ist es, gesellschaftliche Sachverhalte zu regeln, mit Interdependenzen verschiedener Art umzugehen, Probleme einer Lösung zuzuführen und Entwicklungschancen zu nutzen. Öffentliche Verwaltung im Speziellen hat die Aufgabe Politikinhalte (policies) vorzubereiten sowie um- und durchzusetzen. Diese werden verhandelt und entschieden (politics). Sie ist am Governing maßgeblich beteiligt. Die Veränderungen, die das Governance-Konzept benennt (siehe oben), betreffen das politisch-administrative System deswegen in besonderer Weise. Der staatliche Akteur Politik und öffentliche Verwaltung verändert sich mit – erweitert sein Spektrum von Handlungsweisen und kombiniert diese neu. Deswegen soll nun hinsichtlich der folgenden Untersuchung der kooperativen Verfahren in dieser Arbeit der »kooperative Staat« als spezifischer Fall im Governancekonzept beleuchtet werden.

Die Begriffe »*kooperativer Staat*« (Mayntz 2010: 40) oder »*aktivierender Staat*« (Jann und Wegrich 2010: 181)³¹ deuten auf diese Veränderungstendenzen im PAS hin. Das Konzept eines kooperativen oder aktivierenden Staates, das mit Reform und Veränderung verbunden ist, schwingt in allen drei der oben genannten Begriffsdimensionen mit. So ergibt sich eine implizite Mischform von analytischer Betrachtung und normativem Leitbild, die eine zu beobachtende Veränderung aufnehmen (ibid.: 175). Zum einen geht es also um die veränderte, Position in der der Staat sich befindet und in der er sich mit verschiedenen Steuerungsweisen zurecht findet – eine eher »weite« Analyseperspektive. Zum anderen betonen diese Begriffe eine Leitvorstellung in der besonders die »neuen«, »*modern*« (ibid.: 176) Formen kollektiver Handlungskoordination angesprochen sind – eine »enge«, sehr zielgerichtete Verwendung von Governance, die auf nicht-hierarchische Steuerungsweisen und die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, abseits der klassischen Top-Down-Traditionen (ibid.: 181f), verweist. Dieser Fakt soll hier expliziert sein, bevor weitere Aspekte eines »kooperativen Staates« herausgearbeitet werden. Dass diesbezüglich vor allem auf das normative Verständnis eines Reformkonzeptes zurückgegriffen wird, soll einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung jedoch keinen Abbruch tun.

31 Kooperativen Staat und aktivierenden und aktivierenden Staat verstehe ich hier synonym. Wenn auch unterschiedliche Deutungen möglich sind, meinen beide Bezeichnungen dasselbe: Ein Staat, der bei Steuerungsbemühungen auf andere Akteure angewiesen ist.

Warum aber *kooperativer* Staat? Die Antwort auf diese Frage ist bereits bei der Entwicklung des planerischen Steuerungsverständnisses gegeben worden. Der staatliche Akteur, also auch Planung, beide stießen und stoßen mit den herkömmlichen Steuerungsweisen an ihre Grenzen. Die Reaktion auf ein solches, oft zitiertes Staatsversagen war ein Rückzug des Staates durch Deregulierung und Privatisierung. Diese Strategie der Verlagerung von öffentlichen Aufgaben in private Agenden – egal ob im wirtschaftlichen (Immobilien, Bahn, Telekommunikation etc.) oder zivilgesellschaftlich-korporatistischen (Verbände, Vereine, etc.) Bereich – brachte zusätzlichen Regelungsbedarf im öffentlichen Interesse (Majone 1991 zit. nach Mayntz 2010: 39) mit sich. Staat kann sich demnach nicht einfach zurückziehen. Eine Konsequenz daraus ist, dass Problemlösungen im Zusammenwirken von staatlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren entstehen. Der kooperative Staat ist somit der »dritte Weg« (Mayntz 2010: 39) zwischen verschiedenen Steuerungsverständnissen. Kooperation erfährt auch in der Planung, als Alternative zu streng hierarchischen Steuerungsmodi, zunehmende Bedeutung. Besonders bei strategischen Planungen werden in der Entstehung der Pläne selbst, aber auch bei deren Umsetzung in Form von Projekten kooperative Wege verfolgt (Hamedinger et. al.: 29). Im Hinblick auf städtebauliche Projekte sind solche strategischen Ausrichtungen und die kooperative Form der Erarbeitung von Bedeutung.

Hinter dem Begriff des kooperativen und aktivierenden Staates steht, wie Eingangs erwähnt, auch eine normative Komponente von Governance, ein Reformkonzept, mit dem einerseits versucht wird einem liberal-konservativen Staatsverständnis des »schlanken Staates« entgegenzutreten. Andererseits zeichnet es eine veränderte Wirklichkeit und blickt alternativen Möglichkeiten von Steuerung und Koordination, welche diese Wirklichkeit berücksichtigen, entgegen (Jann und Wegrich 2010: 182). Im Gegensatz zu Steuerungskonzepten, welche Markt- oder Staatsversagen erkannten und versuchten zu beheben, sieht Governance ein »Gesellschaftsversagen« (ibid.: 184) – das Problem von (staatlicher) Steuerung wird also nicht beim Markt oder beim Staat selbst gesehen, sondern in der Gesellschaft. Um diesen Gedanken zu verdeutlichen, bringen Werner Jann und Kai Wegrich (ibid.) folgendes simplifiziertes und zugespitztes Beispiel: Man nehme an, dass öffentliche Parks und Spielplätze verwahrlosen. Eine managerialistische Herangehensweise dieses Problem zu lösen, wäre nach Effizienzsteigerung der zuständigen Verwaltung, oder auch nach Möglichkeiten der Privatisierung und eventuellem Outsourcing zu fragen. Governance und damit ein kooperatives Staatsverständnis fragt nach den verschiedenen Stakeholdern, die mit diesen öffentlichen Naherholungsflächen in Berührung sind und in eine Problemlösung miteinbezogen werden können. Was für einen Beitrag könnten

NutzerInnen, Vereine oder Nachbarschaften zu einer Behebung dieses Problems leisten? Wie kann der Staat dies fördern?

Problemlösung funktioniert also über die Einbindung, die Aktivierung und Motivation verschiedener betroffener Akteure. Hier wird jedem Akteur – egal welcher gesellschaftlichen Statusgruppe, welchem Milieu oder welcher Einkommensschicht zugehörig, egal ob am unteren oder oberen Ende der »Sozialskala« – Verantwortung zugestanden. So wird die Verantwortung hinsichtlich verschiedener gesellschaftlicher (Problem-) Bereiche geteilt. *»Staat und Verwaltung müssen ihre Aufgaben und ihre Verantwortung unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen neu definieren. Der aktivierende Staat wird die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung dort fördern, wo dies möglich ist. So wird sich die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach einer neuen Stufung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft richten [...] Aktivierender Staat bedeutet die Selbstregulierungspotentiale der Gesellschaft zu fördern und ihnen den notwendigen Freiraum zu schaffen«* (Bundesminister des Innern (D) 1999: 8f).

Die Wertmaßstäbe bezüglich staatlicher Tätigkeiten haben sich offensichtlich geändert – *»Integration und Kohärenz (statt Fragmentierung), Effektivität (statt Effizienz), Vertrauen und Legitimität, Bürgerbeteiligung, Flexibilität, Responsivität u.ä [sind] hervorgehoben«* (Jann und Wegrich 2010: 185). Welche Konsequenzen diese Veränderung der Wertmaßstäbe hat, soll folgend in wenigen Punkten zusammengefasst werden. Sie sind großteils ident mit den vorher dargelegten zentralen Elementen von Governance. Dennoch seien diese nochmals speziell aus der Sicht der Verwaltungswissenschaften bzw. Policyresearch, aus der Sicht von Governance als Reformkonzept beleuchtet – wenn auch die meisten Punkte bereits bekannt sind.

- Am wichtigsten scheint die Veränderung der Position, eine Erweiterung der Rolle des staatlichen Akteurs durch die Öffnung des PAS nach außen. Nun agiert der Staat in bestimmten Akteurskonstellationen als ein gleichberechtigter Akteur unter anderen. In diesen heterarchischen Settings verhält er sich anders, als in der traditionellen Rolle des Gesetzgebers, die auf hierarchischen Steuerungsweisen beruht. So erschließt sich ihm eine *»nicht-hierarchische Regelungskultur«* (Mayntz 2010: 43), die der modernen Vorstellung von demokratischer Selbstbestimmung entspricht. Jenseits dieser Meta-Vorstellungen demokratischer Verfasstheit hat diese »neue« Regelungskultur auch praktische Vorteile (siehe Kapitel Kooperation): Ein höheres Informationsniveau im Rahmen von Steuerungsprozessen und damit einhergehend ein höheres Maß an Rationalität³² und ein höheres »Wertberück-

32 Zu weiteren Gedanken über die Vielheit an Rationalitäten siehe auch Benjamin Davy (2004: 143).

sichtungspotential« (ibid.). Renate Mayntz (ibid.) wendet im Zuge dieser Erläuterungen ein, dass eine solche Regelungskultur seitens des staatlichen Akteurs nicht unbedingt absichtsvoll aus funktionalistischen Gründen als Ziel gewählt wird. Zwar ist der Staat wesentlicher Initiator und Impulsgeber, wenn es um gemeinsamen Interessensausgleich und Aufgabenteilung geht, jedoch geschieht dies (auch) im eigenen Interesse des Staates, die eigene Handlungsfähigkeit in einem sich verändernden, institutionellen Kontext aufrecht zu erhalten.

- Eine veränderte Regelungskultur bewirkt eine Schwerpunktverlagerung hin zu Koordination und Aktivierung – das Management von Interdependenzen wird zu einer zentralen Staatsaufgabe. Zwar widmen sich klassische Steuerungsweisen auch der Regelung von Interdependenzen, wie aber Klaus Selle (2005) bemerkt, hat sich vielfach nicht das »ob« verändert, sondern das »wie«. Wie schon erwähnt, hat der Staat dabei immer ein »Ass im Ärmel« und behält sich vor, in nicht-hierarchischen Settings mit klassischen Instrumenten hierarchisch durchzugreifen bzw. dies als Verhandlungskapital einzusetzen – Staat bleibt also auch in Verhandlungssettings »*primus inter pares*« (Mayntz 2010: 44): »*Interdependenzmanagement bedeutet zwar, dem organisationstheoretischen Satz ›to manage ist not to control‹ entsprechend, keine direkte, imperative Verhaltenssteuerung, verlangt aber trotzdem Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und schließt auch eine autoritative Prioritätensetzung bei konkurrierenden Forderungen ein*« (ibid.).
- Über die Beweggründe eines Vorbehaltes hierarchischer Machtausübung lassen sich zwei wesentliche Argumente einbringen. (1) Individuen – private Akteure, Organisationen und ähnliche – haben in westlichen Gesellschaften die Neigung und das Recht, ihre partikularen Interessen in Prozessen der Entscheidungsfindung zu verfolgen. Dabei bedarf es aber eines Akteurs, einer Instanz, die Verantwortung für das Ganze übernimmt, die »*Systemverantwortung*« (ibid.) trägt. In kollektiver Problemlösung wird immer an kollektiven Zielen/Problemen gearbeitet und Partikularinteressen idealerweise möglichst »gemeinverträglich« kanalisiert – in »*einem demokratischen Gemeinwesen [jedoch] ist und bleibt diese Verantwortung, normativ betrachtet, die grundsätzliche Staatsfunktion*« (ibid.). Staat ist also in allen Settings dem Gemeinwesen verpflichtet. (2) Diese gemeinwohlorientierte Sichtweise stammt aus der Staatsphilosophie und der Systemtheorie, die das PAS über ihre Funktion bestimmen – wobei eine Funktion die Wahrung gemeinen Wohls ist. Machtausübung ist in dieser Hinsicht bloßes Mittel zum Zweck, ein Instrument zur Erreichung der Ziele. Diese Sichtweise ändert sich, wenn man

(hierarchische) Machtausübung in der Tradition der Weber'schen Herrschaftssoziologie oder der marxistischen Klassentheorie sieht. Es sind nämlich auch politischer Machtgewinn und dessen Erhaltung, die in Entscheidungsfindungsprozesse hineinspielen und die reine funktionalistische Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung oder Problemlösung überdecken. Politische Macht kann also auch dazu benutzt werden, um »*gruppenspezifische Partikularinteressen zu fördern, ohne Patronagechancen zu erweitern, Pfründe zu erwerben und die Ausübung von Macht zu genießen*« (ibid.). So kann es durchaus vorkommen, dass gesellschaftliche Probleme erst dadurch auf die Verhandlungsagenda kommen, wenn durch diese Probleme Machtpositionen gefährdet sind. In diesem Sinne sei bemerkt, dass die Analyse von Governancestrukturen dazu angehalten ist, die tatsächlichen Triebkräfte hinter Entscheidungen zu durchleuchten und damit offen zu legen (ibid.: 47).

- Dass die Bedeutung der Verhandlung als Steuerungsmodus zugenommen hat, wurde bereits bei den zentralen Elementen der Governance erwähnt. Speziell für den kooperativen Staat hat dieser Modus der Interaktion an Wichtigkeit gewonnen. Der staatliche Akteur ist zunehmend in Verhandlungssysteme eingebunden, in denen er intern oder mit anderen gesellschaftlichen Instanzen interagiert. Manches Mal ist wird der Staat auch zum »bloßen« Koordinator oder Impulsgeber und nimmt damit eine nicht minder wichtige Position in gesellschaftlichen Steuerungsprozessen ein (ibid.: 43). Für die Planung gewinnt der Verhandlungsmodus aus diesem Grund ebenso an Bedeutung.
- Eine ebenfalls bekannte Konsequenz ist ein Wechsel von einer intra- zu einer interorganisatorischen Perspektive. Das PAS ist zunehmend in Netzwerke eingebunden, in denen es teils selbst agierender Akteur ist bzw. Koordinations-, Impuls- und Initiativaufgaben übernimmt. Wenn im Sinne eines Reformkonzeptes über diesen Perspektivenwechsel gesprochen wird, thematisiert Governance speziell das Zusammenspiel von Akteuren der unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren. Nicht mehr nur innerhalb (intra) der Sektoren/des Staates, sondern eben auch über diese Grenzen hinweg (inter). Dabei wird die Policy coherence, die Kohärenz und Stimmigkeit zwischen öffentlichen und privaten Agenden zu einem wichtigen Kriterium. Zum anderen sind die policy outcomes, also die umfassenden Wirkungen und Auswirkungen politischer Entscheidungen bzw. Programme zentrales Anliegen. Nicht mehr die kurzfristigen und einseitig messbaren Outputs stehen im Vordergrund (Jann und Wegrich 2010: 186f).

- Dass netzwerkartige Strukturen ein Element von Governance sind, ist bereits angeklungen. Sie sind Ergebnis einer Suche von Alternativen zur klassischen Hierarchischen Steuerung des PAS. Beispielsweise ist das Auslagern von Leistungen bis hin zur materiellen Privatisierung Teil dieser Bestrebung. Eine reine marktwirtschaftliche Alternative bringt jedoch wesentliche Nebeneffekte mit sich. Beispielsweise sind hier Organisationsegoismen, Fragmentierung oder ein sich auf die Leistungsdarstellung konzentrierter Opportunismus aufzuzählen – Faktoren, die wiederum ein Koordinationserfordernis hervorrufen. Durch evaluativ bedingte Konzentration auf Output ist der Anreiz zu koordinierenden Tätigkeiten oftmals gar nicht gegeben. Ein aktivierender Staat schließt Privatisierung – Outputsteuerung und Outsourcing – nicht aus. Er hat die Steuerung der Leistungserstellung im Blick. Privatisierung wird dabei in allen möglichen Formen gedacht – nicht ausschließlich im Sinne reiner marktwirtschaftlicher Agenden. So bedeutet Auslagerung auch eine intendierte Übernahme von Aufgaben durch die organisierte Zivilgesellschaft wie Verbänden, Selbsthilfegruppen, Initiativen und anderen Gruppen. Ein auf diese Weise weit gedachter Begriff von Privatisierung fordert das PAS in seiner Rolle heraus (siehe oben), denn eine Enthierarchisierung abseits rein marktlicher Steuerungssituationen ist mit einer veränderten Herangehensweise an Steuerung verbunden. Sie steht nicht für die »*technisch*« *perfekte Optimierung von Managementsystemen [Leistungsmessung, einseitig operationalisierbare, definierbare Standards, detaillierte Verträge usw.]*« (Jann und Wegrich 2010: 188). Vielmehr sind mit der Auslagerung netzwerkartige Steuerungsformen als Alternative (neben den marktorientierten) zu hierarchischer Steuerung gemeint (ibid.). Eine Privatisierung in diesem Sinne geht auch über die Auslagerung öffentlicher Aufgaben hinaus – auch die Entwicklung von Politikinhalt, die Vorbereitung exekutiver oder legislativer Entscheidungen bzw. die Erarbeitung von Maßnahmenprogrammen werden in kooperative Beziehungsgefüge ausgelagert (Mayntz 2004: 40). Kontrolle im allgemeinen und das Controlling im engeren Sinne sind dabei nicht obsolet, jedoch gewinnen Vertrauen und informelle Verhaltensnormen zusätzlich an Bedeutung.
- Wenn über die netzwerkartigen Strukturen gesprochen wird, wird klar, dass Governance eine Kombination verschiedener Steuerungsformen anspricht. Analytisch beschreibt Governance genau diese Vielfalt von Wegen der Interdependenzgestaltung und deren Wechselwirkungen. Die normative Komponente eines Reformkonzeptes Governance ist auf die positiven Wechselwirkungen dieser verschiedenen Arten zu steuern aus – möchte diese fördern und entwickeln. So sollen sich die Potentiale der verschiedenen Modi in deren Kombination entfalten.

Dabei kommt es auf einen bewussten Einsatz und Umgang mit den verschiedenen Modi an – auf eine Balance zwischen ihnen ist zu achten. Dabei spielt die Frage der Bewertung, der Einschätzung verschiedener Modi eine wichtige Rolle. Mit einer veränderten Perspektive auf Steuerung erschließen sich auch unterschiedliche Wege der Evaluation. *»Bei der Bewertung von Leistungsprozessen wäre so nicht nur nach Effizienz und Transparenz von Aufgabenarrangements zu fragen, sondern auch, ob es gelingt, eine gesellschaftliche Ko-Produktion von Leistungen zu initiieren. Einfache Verantwortungsübertragung auf andere sollte nicht ausreichen, sondern erwünscht ist eine Verantwortungsteilung mit gegenseitigen Verpflichtungen«* (Jann und Wegrich 2010: 189).

- Durch die Sicht des Reformkonzeptes Governance fällt der Fokus auf die Ko-Produktion im Zuge der Entscheidungsfindung bezüglich der Fragen gesellschaftlicher Entwicklungen. Verschiedene Akteure wirken mit. Aufgaben werden zwischen den Akteuren aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft, welche an der Politikformulierung und -umsetzung teilhaben, geteilt. Mit der Teilung dieser Aufgaben wird die Verantwortung für deren Erfüllung an die verschiedenen Mitwirkenden aufgeteilt. Ko-Produktion und die geteilte Verantwortlichkeit für verschiedene Aufgaben verlangen nach anderen Möglichkeiten der Institutionalisierung. Dabei stellt sich die Frage, wie weit und inwiefern formelle und nicht zuletzt auch informelle Regelungen reichen (Jann und Wegrich 2010: 192f). Informelle Arrangements, die es *»schon immer gegeben«* (ibid.: 193) hat, erfahren dadurch einen Bedeutungswandel.

II | 4 Governanceversagen.

Zur Leistungsfähigkeit eines Steuerungsmodus¹.

Es sind nun verschiedenste Facetten des Governance-Begriffs beleuchtet worden. Warum sich dieser Steuerungsmodus bzw. die analytische Brille der Governance entwickelt haben, scheint angesichts aktueller gesellschaftlicher Entwicklung nachvollziehbar und logisch. Was nach einem durchwegs guten Rezept, einem vernünftigen Ansatz für Steuerung klingt, soll nun von der anderen Seite beleuchtet werden. *»Es gibt durchaus Anzeichen dafür, dass solche nicht-hierarchischen Formen des Regierens, die auch nicht-staatliche Akteure einbeziehen, keineswegs immer effektiv sind«* (Demirovic und Walk 2011: 11). In jedem Koordinationsmechanismus sind an gewissen Punkten Grenzen der Leistungsfähigkeit erreicht: Man spricht von

Marktversagen und Staatsversagen. Der Steuerungsmodus Governance ist ebenso Leistungsschwäche unterworfen. Anders als bei Staatsversagen oder Marktversagen ist es bei Governance nicht immer sofort ersichtlich, wann von Governanceversagen gesprochen werden kann (Jessop 2001: 17). Die folgenden Gedanken widmen sich Problemstellen von Governance, die Quellen für Leistungsschwäche sein können und betrachten grundlegende Dilemmata, mit denen Akteure in Governancearrangements konfrontiert sind.

Wo die Schwächen auszumachen sind.

Potentielle Quellen von Governanceversagen.

Bob Jessop (2000: 18) kann drei Gruppen von Gesichtspunkten bzw. Eigenschaften ausmachen, von denen die Leistungsfähigkeit heterarchischer Arrangements der Governance abhängt.

Das Funktionieren des Kapitalismus war vormals immer angewiesen auf das Wechselspiel der widersprüchlichen Kategorien von Markt und Staat, aus dem heraus eine funktionierende Balance entstehen sollte. Governance ist hierbei kein neutraler dritter Begriff, der Markt und Staat gegenübersteht, sondern führt einen (1) »meeting ground for the conflicting logics of accumulation and political mobilisation« (Jessop 2000: 18f) ein. Governance stellt mit seinen »neuen« Formen der Steuerung und Koordination einen Raum der Aushandlung zur Verfügung in denen sich potentiell konfligierende Kräfte begegnen (ibid.). Jessop also deutet an, dass ein falsches oder unterschiedliches Verständnis von Governance und ihren Intentionen zu den Quellen potentiellen Versagens gehören.

Das zweite Set an Gefahrenquellen betrifft das (2) Eindringen von Partnerschaften in staatliche Sphären. Diese Partnerschaften machen sich die verschiedenen durch Zusammenarbeit gewonnenen Ressourcen zu Nutze um ihre Ziele erreichen. Der Staat ist in gewisser Hinsicht ein relativ gut ausgestatteter Partner, der in bestimmten Ausmaß Handhabe über bestimmte Koordinationsmodi, institutionelle Unterstützung und materieller Unterstützung hat. Der Einsatz dieser wirkungsvollen Mittel will im Lichte potentieller Konflikte mit anderen Koordinationsmechanismen wohl überlegt sein. Wenn wir über den Staat als Akteur sprechen, sind drei Aspekte zu erwähnen: (I) Governance und Government existieren auf unterschiedlichen Ebenen der Koordination. Diese Ebenen sind in Partnerschaften voneinander abhängig. So ist erfolgreiches Funktionieren auf der einen Ebene auf entsprechende Handlungen auf der anderen Ebene angewiesen. (II) Verschiedene Koordinationsmechanismen funktionieren nach unterschiedlichen Zeitlogiken. Governance hat zum Ziel langfristige Entscheidungen neben den kurzfristigen Entscheidungen, die meist politischem Wählerstimmenkalkül folgen, zu ermöglichen und zu stabilisieren. Leistungsschwäche

geht von der Entkopplung dieser zwei Zeithorizonte aus – hier kann ein Schwachpunkt von Governance festgemacht werden. (III) Der dritte Aspekt widmet sich der Kontrolle über Governancearrangements. Diese sind oft technokratisch und/oder politisch-ideologisch einflussreich und übernehmen in dieser Hinsicht Funktionen. Staat hat dabei ein gewisses Eigeninteresse soziale Kohäsion zu sichern und diese Funktionen zu kontrollieren. Dabei kann er als ressourcenreicher Player Einfluss auf die Governancearrangements nehmen und die erwähnten Funktionen potentiell steuern und diese zum politischen Vorteil nutzen (Jessop 2000: 19).

Eine dritte Gruppe möglicher beeinträchtigender Faktoren ist in der (3) Natur von Governance als Steuerungsmechanismus in komplexen sozialen Gebilden zu finden, das sich des Prinzips der Selbstorganisation bedient: Erstens stellt Jessop (ibid.) fest, dass eine potentielle Gefahr bei Governance darin liegt, dass diese Komplexität, mit der Governancearrangements konfrontiert sind, zu (I) sehr vereinfacht wird. Eine »*over-simplification*« (ibid.) der Rahmenbedingungen für Handlung in diesen Arrangements wird oft begleitet von unzureichendem Wissen über die kausalen Zusammenhänge, welche die Inhalte der Koordination prägen. Jessop (ibid.) verweist dabei auf die allgemeine Diskussion der »*governability*«, in der gefragt wird, ob solche Systeme überhaupt handhabbar sind, selbst wenn ausreichend Wissen vorhanden wäre. Zweitens stellt Jessop (2000: 20) fest, dass sich aus der Komplexität heraus (II) Koordinationsprobleme ergeben könnten. Er unterscheidet dabei die drei Ebenen der interpersonellen Koordination, der interorganisationellen Koordination und der intersystemischen Koordination³³. Diese drei Ebenen sind oft in komplexer Weise miteinander verbunden. Beispielsweise ist interorganisationelle Verhandlung oft von interpersonellem Vertrauen abhängig. Dezentrale intersystemische Aushandlung ist z.B. auf die Repräsentation verschiedener Systemlogiken durch interorganisationelle bzw. interpersonelle Kommunikation angewiesen. Beim Stichwort Kommunikation fällt, drittens, auf, dass potentielle Gefahr in der (III) Repräsentation bei Verhandlungen liegt. Eine starke Trennung zwischen jenen die in der Verhandlung eingebunden sind, also direkt kommunizieren und jenen, deren Interessen und Identitäten dadurch vertreten werden, kann zu Problemen führen. Das kann nicht nur zu Repräsentationsproblemen führen sondern auch Fragen nach Legitimation aufwerfen. Darüber hinaus sind die Akzeptanz bzw. die Leitfähigkeit von Entscheidungen gefährdet. Viertens führt Komplexität zu dem Problem, dass viele verschiedene Governancearrangements mit verschiedenen Themen konfrontiert sind, die ineinandergreifen. Hier tritt die Herausforderung auf (IV) verschiedene Governancearrangements untereinander zu koordinieren (ibid.).

33 Siehe ähnliche Gedanken auch bei »Grenzüberschreitungen – Wer mit Wem?« (S. 56) .

Dilemmata in Governancearrangements

In einem zweiten Schritt auf dem Weg die Probleme bei Governance festzustellen, soll auf grundlegende Dilemmata eingegangen werden, die sich im Zuge der Zusammenarbeit ergeben. Einige dieser Gedanken sind schon in Kapitel eins angeschnitten worden. Jessop (2000: 20ff) sieht vier Punkte in denen sich Dilemmata ergeben können, wenn es darum geht, individuelle und kollektive Interessen vieler verschiedener Akteure zusammenzubringen: »*Cooperation vs. competition*«, »*Openness vs. closure*«, »*Governability vs. flexibility*«, »*Accountability vs. efficiency*«.

Kooperation und Wettbewerb. »*Cooperation vs. competition*«. Eine wesentliche Frage in Governancearrangements ist die nach der Vermeidung opportunistischen Verhaltens. Vielfältige Optionen für kurzfristiges, eigennütziges, wettbewerbliches Verhalten lassen dieses sehr attraktiv erscheinen. Stellt sich dieses Verhalten ein, wird die Grundlage für kooperatives Verhalten innerhalb der Governancearrangements sukzessive zerstört und deren Funktion eingeschränkt (S. 61). Um die Strategie des Opportunismus zu vermeiden, gilt es verschiedene Faktoren zu stärken die kooperatives Verhalten fördern sollen. Das sind interpersonelles Vertrauen, eine Sicherstellung gemeinsam abgestimmten Vorgehens auf Basis von verhandelten Verständnissen der Aufgabe bzw. des Gegenstandes, offene Kommunikation zur Reduktion von »*noise*« (ibid.)³⁴ und die Förderung von (zumindest) negativer Koordination³⁵ (Jessop 2000: 20).

Die Fokussierung auf Kooperation und Konsens kann Spannungen und Konflikte unterdrücken, die für die Entfaltung kreativer Entwicklung wichtig sein können. Ebenso könnten Konfliktlösungsprozesse blockiert werden, die Lernen und gegenseitige Anpassung fördern könnten³⁶. Konsens ist zeitaufwändig und tritt mit Situationen, die schnelles Handeln verlangen, in Konflikt (Jessop 2000: 21).

Offenheit und Geschlossenheit. »*Openness vs. closure*«. Dieses Dilemma besteht in der Wahrung von Offenheit zur Umwelt und der nötigen Geschlossenheit, die für effektive Verhandlung und Koordination notwendig ist. Geschlossenheit kann

34 Was mit »*noise*« (Jessop 2000: 20) genau gemeint ist, kann ich an dieser Stelle nur durch Kontextinterpretation lösen: »*Noise*« ist unnötige Kommunikation, die aufgrund unterschiedlicher Logiken verschiedener Partner zustande kommt und zu Missverständnissen führen kann.

35 Ich empfehle zu diesem Begriff folgendes Video. Fritz Scharpf selbst erläutert: <https://www.youtube.com/watch?v=DgLFmyFUqCc>

36 Hinzufügen möchte ich, dass Konsens nicht bedeutet, dass der Weg dorthin nicht Konfliktbeladen wäre und deshalb Lernen und Adaption nicht ausgeschlossen ist. Es gibt Probleme, die durch Konsens nicht zu lösen sind. Steuerung erfordert auch Hierarchieentscheidungen.

einerseits Mitglieder einschließen, deren Austritt aus der Partnerschaft positiv wäre und andererseits potentielle Mitglieder ausschließen, die eine positive Entwicklung fördern könnten. Dieser Aspekt hängt von der (nötigen) Restriktion ab, die bei der Handhabung von Schließung und Öffnung angewandt wird.

Offenheit hingegen kann langfristiges Commitment in Partnerschaften erschweren und zu Opportunismus führen, wenn in den Partnerschaften hohe Fluktuation der Mitglieder herrscht. Geschlossenheit oder Offenheit zu wählen bringt unterschiedliche Vor- und Nachteile. Vorteil von Offenheit in Governancearrangements ist es, dass die Handlungsoptionen an Vielfalt gewinnen, wenn Mitglieder flexibel dazugewonnen werden können. Vorteil einer kleinen Gruppe ist es, dass die Abstimmung potentiell schneller vor sich geht und zeitnäher gehandelt werden kann (Jessop 2000: 21).

Demirovic und Walk (2011: 11) werfen im Zusammenhang mit Exklusivität die Frage auf, wer entscheidet, welche Mitglieder in ein Netzwerk aufgenommen werden und wie die Interessen dann Berücksichtigung finden. Diese Frage betrifft die Ausformung von Partizipation in solchen Netzwerken. Wer hier zu welchem Zeitpunkt beobachten, mitreden oder mitbestimmen darf ist, eine wesentliche legitimatorische und demokratietheoretische Frage, die mit jeder Entscheidung in den Netzwerken neu verhandelt werden muss (S. 48). An dieser Stelle kann die demokratietheoretische Frage nicht beantwortet, sondern lediglich aufgeworfen werden. Viele dahin gehende Überlegungen sind mit Operationalisierung und Messung von Legitimation verbunden. Klar wird jedoch, dass Governance und, wie weiter unten zu sehen sein wird, informelles Handeln immer mit Legitimation zu kämpfen haben werden und dies auch müssen (Demirovic und Walk 2011: 12ff).

Governability und Flexibilität. »*Governability vs. flexibility*«. In Governancearrangements besteht ein Dilemma zwischen der langfristiger Leitfähigkeit (governmentability) und der Fähigkeit kurzfristig zu reagieren (Flexibilität). Daher ist es eine Herausforderung die Balance zwischen der Reduktion von Komplexität durch bestimmte Regelungen, die Handeln einschränken und damit einen passenden Rahmen zu bieten, auf der einen Seite. Dem gegenüber steht die notwendige Mobilisierung verschiedener Akteure und Ressourcen, die für eine Bewältigung komplexer Interdependenzen notwendig sind. Damit verbunden ist eine mögliche Kostenreduktion durch Vermeidung von Doppelungen in den Interaktionen. Dieser steht wiederum das Repertoire an möglichen Handlungen und Strategien gegenüber. In diesem Zusammenhang der hierarchischen Regelung spielt Lernen eine wichtige Rolle. Die horizontale Standardisierung von gelerntem steht hierbei einer vertikalen Etablierung gegenüber.

Verantwortlichkeit und Effizienz. »*Accountability vs. Efficiency*«. In Governancearrangements treffen private und öffentliche Akteure aufeinander, deren jeweilige Interessen verhandelt und in den Entscheidungen bedient werden. Hierdurch verschwimmt die scharfe Trennung zwischen privat und öffentlich, was laut Jessop (2000: 22) das Dilemma von Verantwortlichkeit und Effizienz mit sich bringt. Einerseits können in den Konstellationen Probleme entstehen, wenn Verantwortlichkeiten zugeschrieben werden müssen (ibid.). Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen müssen klar zugerechnet werden können, um die Umsetzung, aber auch Sanktion zu gewährleisten. Andererseits kann dieses Bestreben nach klarer Zurechnung von Verantwortlichkeiten mit der effizienten Verfolgung gemeinsamer Ziele in Konflikt geraten. Denn bei der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren ergibt sich eine gemeinsame Nutzung von öffentlichen und privaten Ressourcen vom jeweils anderen. Das bedeutet, dass private Akteure öffentliche Mittel ausschöpfen und sich öffentliche Akteure privater Mittel aus Markt und Zivilgesellschaft bedienen, um die jeweiligen eigenen und gemeinsamen Ziele zu erreichen (ibid.). Aus dieser Vermischung von Ressourcen und Verantwortlichkeiten entsteht wiederum die Herausforderung der Legitimation (Demirovic und Walk 2011: 11): Wer, also, darf welche Verantwortlichkeiten innehaben und für welche Tätigkeiten rechenschaftspflichtig sein?

Ein dritter Aspekt betrifft die zwei verschiedenen Rationalitäten marktlicher und öffentlicher Akteure, die grundlegend unterschiedliche Ziele verfolgen. Ökonomische Performanz auf der einen Seite und soziale Inklusion auf der anderen. Hier besteht Gefahr in der Entscheidung »*how far the maximand in public-private-partnerships is marketised economic performance as opposed to the addressing of problems of social cohesion*« (Jessop 2000:22f).

Im folgenden dritten und letzten theoretischen Kapitel dieser Arbeit werden die zentralen Begriffe des Informellen und des Formellen aufgerollt und in ein Verhältnis gesetzt. Bei der phänomenologischen Annäherung wird stets vom Begriff der Informalität ausgegangen, um ihn ins Verhältnis zum vermeintlichen Pendant des Formellen zu setzen. Dieses Vorhaben orientiert sich an der Arbeit von Tina Pannes (2011, 2013), die erst vor wenigen Jahren, basierend auf politikwissenschaftlicher und soziologischer Literatur einen theoretischen Raster zum Verständnis und zur Untersuchung von Informalität in Politikprozessen erarbeitet hat. Nachdem diese theoretische Fundierung des Phänomens erfolgt ist, wird der Fokus weiter verengt und gefragt, was denn im theoretischen Diskurs der Planung als informell und formell bezeichnet wird, welche Attribute diesen Dimensionen zugeschrieben werden können und wie sich das Informelle in der Planung zum Formellen verhält et vice versa. Die relative Betrachtung dieser zwei Dimensionen weist eine starke Verbindung zu Legitimationsfragen des Informellen auf, wie schon in den vorhergehenden Kapiteln zu sehen war. Fragen, welche nicht unmittelbar in die hier folgende empirische Untersuchung kooperativer Prozesse hineinspielen werden, jedoch im Hintergrund der Auseinandersetzung mitschwingen.

III Informalität.

III | 1 Das Informelle aus theoretischer Sicht.

Über eine vermeintliche Dichotomie

Die juristisch inspirierte dichotome Trennung von dem was formell bzw. informell ist, greift zu kurz. Der rechtswissenschaftliche Blickwinkel unterscheidet lediglich zwischen in Gesetzen, Geschäftsordnungen festgehaltenen Regeln und Plänen und dem großen undifferenzierten Rest, der nicht auf diese Art und Weise festgelegt ist – eine Negativdefinition des Informellen also.

Eine andere Perspektive ergibt ein komplexeres und verwobenes Bild: *»Informalität und Formalität sind komplementäre Elemente. Informalität ohne Formalität ist gegenstandslos, Formalität ohne Informalität defizitär«* Pannes (2011: 39). Für die Betrachtung des Informellen ist der formale Rahmen immer Bezugspunkt. Auch informell handelnde Akteure stehen im Schatten der Formalität (bzw. Schatten der Hierarchie). Denn Informalität erhält erst durch die Abweichung vom Formellen, durch die Ergänzung oder den Gegensatz von dem was formell festgelegt ist, ihren Inhalt (ibid.:39). Es wird sichtbar, dass das Verhältnis zwischen Informalität und Formalität ein basales ist – hier sei auch zurück erinnert an das Forschungsinteresse dieser Arbeit das Verhältnis in einer spezifischen Situation der Entscheidungsfindung zu beleuchten.

An dieser Stelle sollen zwei Dimensionen des Verhältnisses zwischen formellem und informellem eingeführt sein. Eine Dimension zeigt (I) Konvergenz und Divergenz in diesem Verhältnis und die andere Dimension zeigt (II) Funktionalität und Dysfunktionalität in dem Verhältnis zwischen formellen und informellen Regelungsweisen. Und es wird bei der Benennung der Dimensionen klar, dass sie in sich Polaritäten aufweisen – informelle Regelungen sind konvergent mit den formalen oder aber auch nicht, informelle Regelungen sind manchmal funktional zu formaler Gesetzgebung, kann aber ebenso kontraproduktiv wirken.

Zwischen diesen Polen liegt also ein Kontinuum unterschiedlicher Ausprägungen von Informalität – Ausprägungen, die das Verhältnis, das Zusammenspiel zwischen formellen und informellen Komponenten von Entscheidungsprozessen, maßgeblich beeinflussen. Im Kontinuum der ersten Dimension von (I) Konvergenz bzw. Divergenz lassen sich vier Stufen erkennen: Wenn informelle Regelungen konvergent, deckungsgleich, zu den formalen sind, wirken diese (1) konkretisierend. Sie unterstützen das formale System – sind *»Anwendungshilfen für die formalen Regeln«* (Morlok 2003: 49 zit. nach Pannes 2011: 40) Informalität kann auch (2) ergänzend zu den formal definierten Institutionen wirken und nehmen eine Brückenfunktion ein

– sie schließen (beabsichtigte oder unbeabsichtigte) Lücken im formellen Gefüge. Beispielsweise sind formalen Entscheidungen oft Diskussions- und Abstimmungsprozesse in Policy-Netzwerken vorgelagert³⁷. Auf eine dritte Weise wirken informelle Regelungen (3) umgehend oder ausweichend, wenn die handelnden Akteure Konflikte mit dem formalen System sehen. Informelle Regelungen können formale Institutionen darüber hinaus auch (4) ersetzen. Hier werden Regeln von den handelnden Akteuren absichtlich missachtet, um Steuerung und Koordination von Interdependenzen auf eine alternative Art zu leisten.

Die Dimension von (II) Funktionalität und Dysfunktionalität beschreibt keine solch konkreten Stufen. Informelles Regieren ist dann funktional, wenn die Ziele der dahinter liegenden Formalstruktur bzw. die individuellen Ziele eines Akteurs verfolgt und gestützt werden. Funktionalität ist also relativ zu betrachten – sie ist abhängig von der Perspektive aus der Informalität betrachtet wird. Zu Leistung und Funktion weiter unten genauer.

Nun könnte vermutet werden, dass konvergentes informelles Handeln automatisch funktional, also zielfördernd ist und ersetzende Wirkung von Informalität dysfunktional ist. Jedoch können beide Dimensionen mit ihren unterschiedlichen Ausprägungen variabel miteinander ins Verhältnis gesetzt werden. Die Formalstruktur ersetzende informelle Handlungen können (im Sinne des Gesetzgebers) genauso funktional sein, wie konkretisierende informelle Regeln dysfunktional sein können (Pannes 2011: 49).

Statt einer binären Gegenüberstellung von Informalität und Formalität, kann von einem Kontinuum bzw. einer Abstufung zwischen Formellem und Informellem ausgegangen werden. Um informelle Entscheidungsprozesse bzw. Institutionen von einander abgrenzen und in dieses Kontinuum einordnen zu können, dienen drei Kriterien. Der Regelhaftigkeit informeller Steuerungsweisen kommt dabei zentrale Bedeutung zu. Verbindlichkeit ist ein weiterer wichtiger Indikator zur Einordnung sowie das Sanktionspotential, das von informellen Handlungen und Strukturen ausgeht (Abb. 04).

Was sind Eigenschaften von Informalität und Formalität – was ist es, das diese zwei Arten der Interaktion in dieses abhängige Verhältnis setzt? Informalität bzw. informalisierte Handlung eröffnet Handlungsspielräume, sie legt nicht von vornherein fest, lässt offen und bietet dadurch Flexibilität. Informelle Strukturen sind nicht verbindlich

³⁷ Fürst (2015: 4) spricht diese Vorentscheider Strukturen in Zusammenhang mit Governancestrukturen an: »Informalisierung wird folglich ein größeres Gewicht gegeben, um in den häufig zu starren institutionellen Rahmenbedingungen mehr Flexibilität gewinnen zu zu können, aber auch, um die zunehmend komplexeren Entscheidungsstrukturen durch Vorentscheider-Verfahren vereinfachen zu können«.

Prozesses festgeschrieben. Ein höheres Verbindlichkeitspotential von Regelungen erhöht die Kooperationsbereitschaft, da die Kooperanden durch diese Bindung an Regelwerke – seien diese nun formell oder informell konstituiert – gewisses Verhalten erwarten können. Diese Möglichkeit zur Antizipation erleichtert das eigene Handeln der Akteure. Kurzum: Wenn der Akteur weiß, wie andere sich (potentiell) verhalten und er selbst sein Handeln danach steuern kann, wird kollektives, kooperative, Handeln erleichtert (siehe ökonomischer Blickwinkel Seite). Diese Eigenschaften formaler und formalisierter Strukturen betonen deren Notwendigkeit im Rahmen gesellschaftlicher Steuerung.

Informellem Handeln kann durch freiwillige Einführung von Regelmäßigkeit ein verbindlicheres Moment eingeschrieben werden. Einer höheren »Verpflichtungsfähigkeit« solcher verbindlicher gemachter Strukturen steht dabei aber eine Verengung der Handlungsoptionen gegenüber. Auf organisatorischer Ebene kann sich eine Regelmäßigkeit (und damit ein gewisser Grad an Formalisierung) z.B. in der Bindung an regelmäßige Termine, festgelegte Entscheidungsregeln, Tagesordnung und Protokolle ausdrücken. Gleichzeitig stehen formale oder formalisierte Strukturen vor der Forderung nach mehr Flexibilität.

Dieses Verhältnis von Informalisierung und Formalisierung kann verkürzt mit Tendenzen zu Flexibilität bzw. Stabilität beschrieben werden. Diese beiden Entwicklungsrichtungen von Flexibilisierung (Informalisierung) und Stabilisierung (Formalisierung) können als ein Kreislauf betrachtet werden – Regelsysteme und die daraus resultierenden Handlungen sind stets diesen zwei Ansprüchen bzw. Anforderungen unterworfen und bewegen sich zwischen den beiden Polen (ibid.).³⁸

Wie eingangs angedeutet (Schatten der Formalität), erfolgt informelles Handeln immer innerhalb oder entlang formaler Kontexte, welche bestimmte Handlungsmöglichkeiten eröffnen und ausschließen. Diese formalen Kontexte sind sozusagen ubiquitär und müssen im Rahmen informellen Handelns berücksichtigt werden. Denn »Prozesse der Entscheidungsfindung und -implementation sind immer an formale Strukturen der politischen Systems rückgebunden« (Pannes 2011: 54). Am Ende von Entscheidungsprozessen stehen meist formale Gremien, welche die informell erarbeitete Entscheidungen in eine formale Form gießen und damit das Sanktionspotential wesentlich erhöhen.

³⁸ Das lässt sich in Kooperativen Verfahren beobachten. Als formalisiertes, informelles Verfahren sind hierbei regelhafte (zumindest im organisatorischen Sinne) Strukturen zu erkennen. Jedoch gab es im Fall des kooperativen Verfahrens »Leben am Helmut-Zilk-Park« informell organisierte Treffen außerhalb des vorgegebenen organisatorischen Rahmens (Temel 2014: 39).

In »extremen« (ibid.) Fällen werden diese informell erarbeiteten Entscheidungen formal nachvollzogen. Ein im Schatten der Formalität stehendes Policy-Netzwerk ist demnach immer darauf angewiesen Rückbezüge zum formalen System herzustellen und die informell erarbeiteten Inhalte auf die Normen und Verfahren zu übertragen. Dies bedarf einer gewissen Übersetzungs- und Vermittlungsleistung.

Kooperativ bzw., wettbewerblich erarbeitete städtebauliche Leitbilder/Masterpläne werden von Gemeinderäten »beschlossen« – dies war z.B. beim Masterplan der Seesadt Aspern der Fall (Projektteam Flugfeld Aspern und Manfred Schönfeld, MA21 2007), der im Rahmen eines Wettbewerbes – mehr oder weniger informell – erarbeitet wurde. Im Rahmen der informellen, kooperativen, städtebaulichen Verfahren werden die inhaltlichen Ergebnisse dann in Bebauungspläne bzw. Flächenwidmungspläne gegossen, um den Ergebnissen den Nachdruck der Verbindlichkeit zu verleihen (siehe Formaler Rahmen bzw. Verbindlichkeit Seiten).

Entstehungsbedingungen von Informalität

Vom komplexen, wechselseitigen Verhältnis zwischen Formalität und Informalität abgesehen, interessiert eine weitere Frage im Zusammenhang mit Informalität. Hier soll es um die theoretische Frage der Entstehungsbedingungen gehen: »Identifiziert man Informalität als alltägliches Phänomen der politischen Wirklichkeit, so stellt sich die Frage nach dem ›Warum‹ nicht minder drängend« (Pannes 2011: 42). Warum also entstehen informelle Steuerungsstrukturen? In dieser Frage lassen sich zwei grundlegende Variablen identifizieren. Zum einen hat die (1) Beschaffenheit der Formalstruktur, bspw. also der Aufbau, die Wirkungsweise, das Funktionieren, die Regelungsdichte von Gesetzen und so fort, wesentlichen Einfluss auf das »Warum« von Informalität. Auf der anderen Seite spielt die (2) Ausprägung von Interessen und Normen der handelnden Akteure eine Rolle bei der Etablierung informeller Strukturen (siehe Komplementärfunktion Seite).

Aus letzterer Perspektive wird den Interessen (2) der einzelnen am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure ein wesentlicher Einfluss bei der Entstehung informeller Strukturen beigemessen. Diese individuelle Rationalität verfolgt die Machtbildung und Machtsicherung bzw. Sach- und Machtinteressen (Korte und Fröhlich 2009: 16 zit. nach Pannes 2011: 42). Mit anderen Worten wird dem Akteur unterstellt seinen eigenen Interessen nachzugehen – in Fragen des allgemeinen individuellen Einflusses (im Entscheidungsprozess) bzw. dieses Einflusses in einer ganz bestimmten Sache³⁹. Wie oben schon beschrieben erlaubt Informalität in diesem Sinne Flexibilität und damit eine Erweiterung der Möglichkeiten Entscheidungsprozesse auszugestalten – über

³⁹ In diesem Fall wird jedoch illegitimes informelles Handeln, wie Korruption ausgeklammert.

das formal definierte Maß hinaus. Oben wurde speziell den formalen Regelungen zugeschrieben Erwartungssicherheit zu steigern – Informalität erlaubt jedoch ebenso die Erwartungssicherheit zu steigern, um aber gleichzeitig die Handlungsspielräume zu erweitern (Pannes 2011: 42). Zu interpretieren ist die durch Informalität steigende Erwartungssicherheit als Ergebnis von intensiveren Interaktionen⁴⁰ wie z.B. in Verhandlungen zwischen Akteuren, die dadurch vom jeweiligen Gegenüber, den verschiedenen Positionen und Strategien ein differenzierteres Bild bekommen. Handlungsspielräume werden dadurch erweitert, dass gegenüber formalen Strukturen eine zusätzliche (konkretisierende, erweiternde, umgehende oder ersetzende) informelle Sphäre geschaffen wird.

Verhandlungen in dieser Sphäre, welche sich jenseits des formalen, hierarchischen Mehrheitsprinzips bewegen, eröffnen alternative Handlungs- und Strategieoptionen in der Entscheidungsfindung. Wesentlichen Einfluss hat demnach das Problemlösungspotential, das dieser informellen Vorgehensweise von den beteiligten Akteuren, die hierbei eine Chance auf individuelle Zielverfolgung sehen, zugeschrieben wird (ibid.).

Ein weiterer Impuls, der zum Entstehen informeller Wege zur Problemlösung beiträgt, geht vom formalen System (1) selbst aus. Zum einen, wenn in formalen Strukturen Lücken erkannt und zu schließen versucht werden – also formale, materielle Regelungsinhalte fehlen. Zum anderen kann der Impuls aus der Überregulierung durch formale Vorgaben kommen – ein Impuls der dazu führt, dass Informalität eine Funktion der Flexibilisierung und – wenn man so will – »Deregulierung« einnimmt. Hier sind die jeweiligen Materien ausführlich geregelt, was aber zu einem funktionalen Defizit führt. Anders ausgedrückt können informelle Verhandlungsarrangements eine Brückenfunktion erfüllen, indem formal getrennte Akteure auf informellem Wege zusammengebracht werden – hier sind nicht zuletzt die in dieser Arbeit behandelten kooperativen Verfahren zu erwähnen. Informelle Arrangements können aber auch im zweiten Falle der Überregulierung als ermöglichendes Moment wirken, indem formal nicht vorgesehene Interaktionen zwischen Akteuren realisierbar sind, wie z.B. in organisationsinternen Entscheidungsprozessen (bspw. innerhalb des PAS) (ibid.).

40 Kooiman (2003: 21f) verfolgt einen interaktiven Ansatz der Steuerung, in dem er drei Arten von Interaktionen unterscheidet. Diesen drei Formen möchte ich unterschiedliche Grade an Formalität/Informalität zuschreiben. Die Interferences sind als sehr offene, spontane (unorganisierte) und flexible soziale Interaktionen zu verstehen. Die Interplays sind horizontale und (semi-)formalisierte Interaktionen, in denen keine formelle Autorität dominiert. Diese Interaktionen sind mit kollektivem Handeln verbunden, wenn es darum geht gemeinsame Ziele zu erreichen – ein gewisser Grad an Organisation ist Voraussetzung. Die Interventions sind die Interaktionen, welche den höchsten Grad an Formalität aufweisen und typischer Weise Top-Down orientiert sind. Diese Interventionen sind per Gesetz oder Statuten u.ä. definiert. Alle drei dieser Arten zu interagieren sind nicht voneinander zu trennen und treten in Verbindung auf.

»Informalität ist damit einerseits auf der Ebene strategisch handelnder Akteure zu betrachten, für die informelles Handeln eine Erweiterung ihrer Handlungsoptionen in formalen Strukturen verspricht. Andererseits kann Informalität als funktionale Erweiterung der Formalstruktur analysiert werden, die den an sie gestellten Leistungsanspruch nicht erfüllen kann« (Pannes 2011: 43). Diese zwei Gründe für das Entstehen informeller Strukturen der Steuerung und Koordination, sind nur analytisch zu trennen, die Beobachtung jedoch zeigt, dass diese »Informalitätsquellen« einander bedingen.

Ein weiterer Anreiz, ein weiterer Entstehungsgrund, für Informalität kann in Netzwerken gefunden werden. Das Netzwerk als strategische Kooperation von Akteuren in auf »Dauer gestellten Beziehungssystemen« (Pannes 2011: 44) zeichnet sich durch Verhandlungsarrangements und weicheren Steuerungsformen aus, in denen die Akteure des Netzwerks informell miteinander agieren. Für die Betrachtung von Informalität ist deshalb diese Einbettung des individuell rationalen Akteurs in den Kontext anderer Akteure interessant. Der Akteur ist mit seinen individuellen Interessen in ein Beziehungssystem eingebettet, in dem die Akteure miteinander kooperieren. Das bringt nicht nur sozialpsychologische Aspekte der Solidarität und des Schutzes nach außen in den Blick, sondern rückt auch die strategischen Leistungspotentiale ins Zentrum der Betrachtung. Hier steht nämlich der Gewinn im Sinne politischer Rationalität im Mittelpunkt. Netzwerke dienen der Einflussmaximierung durch Kooperation, die können Steuerungspotentiale erhöhen, Unsicherheiten reduzieren und Informationsdefizite kompensieren (ibid.).

Ausprägungsmaß

Während zuvor in Bezug auf das Kontinuum zwischen Formalität und Informalität auf eher »qualitative« Weise ein Ausprägungsmaß beschrieben wurde, soll nun der Frage nachgegangen werden mit welchen Variablen ein »quantitatives« Maß von mehr oder weniger Informalität beschrieben werden kann. Im Mittelpunkt stehen diese Einflussvariablen, welche in gewisser Weise zusätzlich zu einem erweiterten Verständnis der Entstehung von Informalität beitragen. Unterscheiden lassen sich bei dieser Messung von »Quantität« die drei Bereiche der Akteure, der Formalstruktur und der situativen Faktoren.

Einfluss auf das Verhalten von Akteuren in Bezug auf Informalität haben folgende Variablen:

- Je nachdem wie die **Interessen und Funktionalitätserwartungen** in der Akteurskonstellation gelagert sind, wird informelles Handeln mehr oder weniger in Betracht

gezogen. Je nach Aussicht auf Erfolg wird informelles Handeln als strategische Option in Betracht gezogen.

- Die **Konvergenz individueller Ziele mit Zielen der Formalorganisation** hat Einfluss auf die Zuhilfenahme informeller Strukturen. Je weniger konvergent diese sind, desto eher wird informelles Handeln als Ausweg aus dieser Inkongruenz gesehen.
- Die Variable **Vertrauen** stellt als »*Währung des Informellen*« (Pannes 2011: 46) eine wichtige Einflussvariable dar. Eine Etablierung informeller Strukturen hängt mit der Schwierigkeit/Leichtigkeit zusammen, mit welcher sich Vertrauen in der Akteurskonstellation bildet.
- Aber auch der **Wille zur Kooperation** spielt eine Rolle. Je mehr Commitment zur Zusammenarbeit da ist, desto eher wird Kooperation Erfolg haben und sich dadurch informelle Strukturen etablieren.

Es ist die Formalstruktur als Handlungskontext, welche diese Ebene der Einflussvariablen beschreibt:

- **Sanktionsbewährung**: Wird informelles Handeln sanktioniert, verursacht das dem Akteur Kosten durch Abweichung von einer Norm. Je nachdem wie sich das Verhältnis dieser Kosten zum Nutzen der Normabweichung gestaltet, wird sich informelles Verhalten rechnen.
- Die **Ausdifferenziertheit des zugrunde liegenden Regelsystems** bestimmt ein Zustandekommen informeller Strukturen. Ist ein Regelsystem wenig ausdifferenziert, weist es mehr Lücken auf, die geschlossen werden wollen. In umgekehrter Richtung, wenn ein Regelsystem stark ausdifferenziert ist, bietet es ebenso Anreiz zum informellen Handeln, um mehr Flexibilität zu erlangen.

Die situativen Faktoren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der **situative Stimulus** bedingt die Ausprägung von Informalität. Konkret bedeutet das etwa, dass die Beschaffenheit des Policy-Gegenstandes, also Regelungsreichweite, Konfliktniveau, öffentliche Wahrnehmung und Resonanz etc., aber auch die verschiedenen Orientierungen der Akteure und der institutionelle Kontext Einfluss haben.
- Je mehr informelle Verfahrensweisen von den formellen oder formalisierten abweichen, desto eher gewinnen diese an Gewicht. Denn an dieser Stelle können informelle Prozesse ihr **Innovationspotential** entfalten – dort nämlich, wo etabliertes nicht angemessen funktioniert.

Es sind in dieser generalisierten, theoretischen Form viele Einflussvariablen festzumachen. Daraus folgt, dass die handelnden Akteure auf sehr viele unterschiedliche »Informalitätskulturen«⁴¹ treffen und als ein und derselbe Akteur in sehr viele unterschiedlich geartete Regelungskontexte eingebunden ist. (Pannes 2011: 45f)

Leistungen und Funktionen von Informalität

Dass das Leistungspotential informeller Strukturen sehr groß ist, und dass Informalität eine wichtige Funktion in der Steuerung gesellschaftlicher Steuerung einnimmt, wurde mit den letzten Ausführungen deutlich. Die Welt des Formellen hängt mit der des Informellen sehr eng zusammen. Formale Entscheidungen bedürfen immer einer informellen Vorbereitung – über diese grundlegende Funktion sichert informelles Handeln Entscheidungsfähigkeit.

Informelle Handlungen und Strukturen entfalten ihre Funktion und ihre Leistungen unter bestimmten Bedingungen, gerichtet auf bestimmte Ziele bzw. aus der Perspektive bestimmter Akteursgruppen. Wenn von Leistung und Funktion informeller Strukturen gesprochen wird, darf die Grenze zur Dysfunktionalität nicht unerwähnt bleiben, denn ein gewisses Potential dysfunktional zu werden, trägt Informalität sich. Wann genau diese Grenze überschritten wird, unter welchen Bedingungen sich Funktionalität also ins Gegenteil umkehrt, wird hier jedoch unklar bleiben müssen. Jedoch gilt dabei immer die Frage hinsichtlich welcher Ziele (und welcher Akteure) eine spezifische Leistung und Funktion besteht.

Die informelle Sphäre übernimmt essentielle Funktionen (Abb. 05), die sich in fünf Bereiche einordnen lassen, welche nachfolgend aufgeführt sind (Pannes 2011: 61ff).

Machtsicherungsfunktion (1). Aus der Sicht der Akteure hat Informalität die Funktion neue Handlungsspielräume zu erschließen, um bei Interdependenzbewältigung flexibler agieren zu können. Neben den herkömmlichen formalen Wegen der Steuerung können alternative, neue Pfade beschritten werden, die sich außerhalb des formalen Spektrums befinden. Wie weiter oben schon angedeutet geht es bei der Frage der Steuerung nicht nur um Gemeinwohlorientierung, sondern auch um Machtpositionen. In informellen bzw. formalisierten, semi-formellen Verhandlungsarrangements beispielsweise, können Machtverhältnisse durch die eher horizontale Interaktion neu geordnet werden. In solch kooperativen Verhandlungssituationen heben sich

41 Schreiben sich informelle Handlungen und Strukturen in einen größeren Kontext – eine Organisation, ein Politikfeld oder eine Handlungsarena – ein, können sich diese verfestigen und eine Kultur informeller Praktiken ausbilden (Pannes 2011). Relativ gut zu beobachtende Beispiele informeller Kulturen wäre die Herausbildung informeller Ökonomien oder informeller Siedlungen, die traditionell in den Ländern des globalen Südens zu beobachten sind.

klassische Verhältnisse auf – es existiert keine Über- und Unterordnung, wobei unterschiedliche Akteure über unterschiedliche Handlungsressourcen verfügen, die ihnen als Mittel der Machtausübung zur Verfügung stehen. Im Sinne der materiellen aber auch strukturellen Macht als schwach, im formalen Kontext als nicht privilegiert, zu bezeichnende Akteure können dadurch eine machtvolle Vetoposition erlangen. Die Grenzen dieser Machtverschiebung informeller Settings tun sich spätestens dort auf, wo vom Schatten der Formalität gesprochen werden kann. Kurzum: Eine formale (verfassungsmäßige) Machtverteilung bleibt – wenn auch im Hintergrund – bestehen. Die Leistung informeller Steuerung betrifft demnach die Akteure und deren Zielverfolgung selbst – dessen Funktionen wirken sich eher auf materieller und struktureller Ebene aus. Materiell profitiert potentiell, so meine Annahme, das Verhandlungsergebnis, während Pannes (2011: 62) strukturell ein potentielles Problem sieht: Die Veränderung der Machtverhältnisse können formale Normen schwächen und damit Legitimationsprobleme aufwerfen.

Kohäsionsfunktion (2). Informell handelnde Akteure bewegen sich zwischen Flexibilität, durch erweiterte Handlungsspielräume, und Erwartungssicherheit durch verfestigte informelle Normen – durch formalisierte informelle bzw. semi-formale Vereinbarungen. In informellen Akteurskonstellationen bilden sich demnach eigene informelle Normen aus, nach denen die Akteure handeln, dabei ist gleichzeitig eine gewisse Flexibilität (z.B. bei der Verhandlung dieser Normen) gewährleistet.

Die Kohäsionsfunktion entfaltet sich dabei nicht nur durch die Verhandlung dieser Normen, sondern auch durch das Sanktionspotential, das von ihnen ausgeht. Dieses erste Ergebnis gemeinsam verhandelter Normen und deren Wirken durch das »Damoklesschwert« Sanktion, lenkt die Akteure sozusagen in eine gemeinsame Richtung. An die verhandelten informellen Normen sind alle in der Konstellation befindlichen Akteure gebunden. Sanktionen können dabei einerseits, je nach Inhalt formal sein, aber andererseits auch auf der sozialen Ebene (durch Missbilligung, Statusverlust etc.) wirken. Solidarität ist in diesem Sinne gewährleistet.

Speziell in Verhandlungsarrangements, in denen vom Schatten der Hierarchie nicht unbedingt gebrauch gemacht wird, kommt der Solidarität und das inhärente Sanktionspotential als funktionelle Outputs von Informalität besondere Bedeutung zu. Dann nämlich, wenn informelle Strukturen die Funktion haben kollektive Handlungsfähigkeit zu »erzeugen« bzw. zu gewährleisten. Für die Realisierung des diesbezüglichen Leistungspotentials sind die Faktoren Kooperationsbereitschaft und Vertrauen (Kapitel Kooperation) von großer Bedeutung (Pannes 2011: 62).

| Funktion | Leistungen | | Grenzen/Gefahren/ Dysfunktionalitäten | Einflussvariablen der Ausprägung |
|-----------------------------|--|---|--|---|
| | Akteure | Formalstruktur | | |
| Machtisierungs- funktion | <ul style="list-style-type: none"> - Erweiterung strategischer Handlungsoptionen - Einflussmaximierung | | <ul style="list-style-type: none"> - Schatten der Formalität - Nichtlegitimierte Machtstruktur - Netzwerke: Schließungsstendenzen | <ul style="list-style-type: none"> - Akteurkonstellation - Konvergenz von organisatorischen und individuellen Zielen - Sanktionsbewährung - situativer Stimulus |
| Kohäsions- funktion | <ul style="list-style-type: none"> - Schutz - Orientierung - Solidarität - Geschlossenheit | <ul style="list-style-type: none"> - Integration - kollektive Handlungsfähigkeit | <ul style="list-style-type: none"> - Dysfunktionale Abweichung von formalen Strukturen - Schließungsstendenzen - Flexibilitätdefizit formalisierter Strukturen - Schatten der Formalität | <ul style="list-style-type: none"> - Akteurkonstellation - kooperative Interaktionsorientierungen, Vertrauen - situativer Stimulus |
| Legitimierungsfunktion | <ul style="list-style-type: none"> - Outputlegitimität - Input-/Throughput-Legitimität - Konsens-/Geschlossenheit | <ul style="list-style-type: none"> - Outputlegitimität | <ul style="list-style-type: none"> - Legitimierungsdruck - zeremonielle Fassade - Schatten der Formalität | <ul style="list-style-type: none"> - Sanktionsbewährung - situativer Stimulus |
| Komplementärfunktion | | <ul style="list-style-type: none"> - Ausgleich formaler Defizite - Interdependenzbrücken - Exit-Option bei Formalitätskonflikten - Unterstützung - Senkung von Entscheidungskosten | <ul style="list-style-type: none"> - Schatten der Formalität - Wirkungsschwächung formaler Institutionen - Flexibilitätsschwäche formalisierter Strukturen | <ul style="list-style-type: none"> - Ausdifferenziertheit des Regelelements - Einbindung von Akteuren aus unterschiedlichen Kontexten - situativer Stimulus |
| Innovationsfunktion | | <ul style="list-style-type: none"> - Kreativität - Reflexion - Anpassung | <ul style="list-style-type: none"> - Pfadabhängigkeit - Schatten der Formalität | <ul style="list-style-type: none"> - situatives Innovationspotential |

05 Abb.: Funktionskatalog von Informalität. Eigene Darstellung nach Pannes (2011: 67).

Legitimationsfunktion (3). Informelle Verfahren bieten den Akteuren auch die Möglichkeit Legitimierungsstrategien für die eigenen Interessen zu fahren. Auch wenn ein informelles Vorgehen in einer Sache auch anderen Beweggründen gewählt wird, ist die dortige Interaktion eine Möglichkeit für »Werben um Unterstützung« (Pannes 2011: 64), was – um im planungstheoretischen Termini zu sprechen – deliberativer Planung gleichkommt. Das ist also eine potentielle Leistung für den Akteur.

Eine weitere Funktion informeller Verfahren sind Schnelligkeit, Akzeptanz und die Vermeidung von unnötigen politischen Schlachten durch gezielten Umgang mit Öffentlichkeit (Morlok 2008: 271 zit. nach Pannes 2011: 64). Das Thema der Öffentlichkeitsdistanz, das schon kurz behandelt wurde (»öffentliches Kämmerchen«), ist ein heikel zu verhandelndes.

Komplementärfunktion (4). Informelle Arrangements können Brückenfunktion übernehmen, wo formale Strukturen nicht regeln – wenn bspw. (kollektive) Akteure aufeinander angewiesen sind (Kooperative Verfahren sind hier durchaus ein Beispiel für solche Angewiesenseiten) und deren Beziehung formal nur ungenügend festgelegt ist. Ähnlich funktioniert Informalität als Brückenbauerin auch dann, wenn Zuständigkeiten nur bis zu einem gewissen Grad formell definiert sind (und der Gegenstand, der geregelt werden soll, über die bestehenden Regelungen hinausgeht oder von diesen nicht adäquat berücksichtigt werden kann).

Manchmal füllt das informelle System nicht Lücken des formalen Pendant, sondern vereinfacht stark ausdifferenzierte und überregulierte Bereiche formaler Regelungen bzw. ist Informalität auch in der Lage eine Exit-Option bereitzuhalten falls sich formale Normen entgegenstehen (Pannes 2011: 64f). In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass Informalität unterstützend funktionieren kann, indem der »Geist« (ibid.: 65), sprich die Intention, einer formalen Regelung in informelle Konventionen aufgenommen wird.

Von dieser Ergänzungs- und »Aufweichungs«funktion spricht auch Fürst (2015: 11): *»Governance-Prozesse sind folglich ambivalent in ihrer Wirkung. Einerseits ergänzen sie die formalen institutionellen Strukturen, machen sie durchlässiger und flexibler in Reaktion auf neue Herausforderungen. Andererseits weichen sie diese Strukturen auf, allerdings unsystematisch, aus der Interessenlage der über Governance zusammengeschlossenen Akteure sowie aus den Anforderungen der Problemstellung heraus. Das bedeutet: Hier bilden sich schwach kontrollierte Vor-Entscheiderstrukturen aus, deren Legitimation begrenzt ist, die aber die formalen politisch-administrativen Prozesse ganz wesentlich beeinflussen können«.*

Die Grenze der Komplementärleistungen ist wiederum im formalen System zu finden. Formalitätsdefizite können solange funktional ausgeglichen werden, solange der

Rückbezug auf das formale System mit seinen Normen und Zielen gewahrt bleibt, bzw. solange der Bezug zu den formalen Entscheidungssystemen gewahrt bleibt.

Innovationsfunktion (5). Informalität kann ein Feld des Experiments sein, in dem Erfahrungen hinsichtlich gewisser Verfahren zur Interdependenzgestaltung gesammelt werden. So können informelle Normen zu Vorgängern von formal festgeschriebenen Regeln werden. Dies beinhaltet ein Hinterfragen, eine Reflexion, des formalen Systems – in Form praktischer Abweichung zum Formalen gewinnt man auf diese Weise neue Einblicke in Fragen der Steuerung und Koordination. Informalität kann mit dem ihr innewohnenden Kreativitäts- und Innovationspotential ein Weg sein, offenen Problemsituationen zu begegnen (Pannes 2011: 65ff).

III | 2 Das Informelle in der Planung.

Verortung des Phänomens in den Planungswissenschaften

Was zuvor theoretische beleuchtet wurde, soll nun auf die Planung umgelegt werden. Obwohl viel als bekannt erscheint, ist die Behandlung der Frage, was das Informelle in der Planung ist und wie informelle Planung zu ihrem formalen Gegenüber steht, an diesem Punkt unausweichlich.

Anfangs sei zurück erinnert an den Exkurs in die Entwicklung des Planungsverständnisses: Der Planung hafteten spätestens seit Anfang der 1990er Jahre – wobei die Wurzeln der Kritik bis zur Mitte der 1970er Jahre reichen – wesentliche Kritikpunkte an. Der wachsenden Kritik sind zwei, einander beeinflussende Motive zuzuordnen:

- **Überregulierung:** Zum einen war es die neoliberal geprägte Argumentation, dass Planung Auswuchs einer etatistischen Politik sei, in der die staatliche Instanz, um gesellschaftlich-räumliche Entwicklung zu steuern, umfassend hierarchisch intervenierte. Anhänger einer neoliberalen Wirtschaftsweise sahen eine Überregulierung als Hindernis für adäquates Gedeihen der Wirtschaft.
- **Umsetzungsdefizite:** Das zweite Motiv, das zur Kritik an Planung veranlasste, war die fehlende Umsetzung von groß angelegten, enthusiastischen Vorhaben. Kritik, die im Kontext der allgemeinen Diskurs über staatliche Ineffizienz Platz fand.

Wie die in der Planungsdisziplin verhafteten, mit dieser negativ konnotierten Wertung umgingen, lässt sich in zwei Ansätzen der Reaktion unterscheiden:

- Verschlankung: Einer Überregulierung sollte mit einem Abbau von gesetzlichen und bürokratischen Aufwänden entgegengewirkt werden – eine Forderung nach Deregulierung.
- Reform: Jene, die Planung als gestaltenden Beitrag zum gesellschaftlichen Leben wahrnahmen, sahen in der Deregulierung keine wirkliche Alternative in der Strategie der Deregulierung. Sie setzten auf ein Weiterdenken der Disziplin von einer hierarchisch, rational orientierten zu einer, die dem Stakeholder- und Prozessgedanken sozialer, räumlicher Veränderung gerecht wird. Die Reform, eine Erneuerung der Planung, wirkt bis heute nach. Eine Flexibilisierung des Planungsdenkens und -handelns, sowie die dadurch erlangte Lern- und Veränderungsfähigkeit ermöglichen den Fortbestand von Planung in einer sich immer weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft. *»Wesentliches Anliegen einer neuen Planungskultur ist in diesem Sinne v. a. eine stärkere Verknüpfung von Planung und Umsetzung«* (Danielzyk 2005: 465). Ein Anliegen, dem Kooperative Verfahren jedenfalls nachkommen wollen. Kooperative und damit stark von informellen Elementen bestimmte Planung hat im Rahmen der Reform einen prominenten Platz eingenommen.

Definition, Abgrenzung, Merkmale

Bevor auf informelle Planung näher eingegangen wird, soll zunächst ein Bild der formellen Planung gezeichnet werden, um den Bezugspunkt für das Informelle in der Planung zu schaffen. Die Quelle formeller Planung ist die Sphäre des nominellen und funktionalen Planungsrechts, das die Planung in ihrer rechtlichen, formalen, verfassungsmäßigen, »offiziellen« Ausformung speist und inhaltlich wie prozedural bestimmt. Die Gesetze und in weiterer Folge Verordnungen, Bescheide, Weisungen und so fort legen Aufgabenbereiche, Themen, beteiligte Akteure, Verfahrensschritte und »Planungsprodukte« fest. Der determinierende Charakter formaler Grundlagen begrenzt die Handlungsspielräume der betroffenen Akteure auf ein bestimmtes Maß⁴². Diese Einengung der Möglichkeiten planerischen bzw. raumbezogenen Agierens trägt jedoch durch die dem Recht innewohnende, bindende Wirkung (sowie dessen Sanktionskraft) zur Planungs- bzw. Erwartungssicherheit bei (siehe oben). Eine derartig bindende Wirkung geht z.B. von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen aus, jedoch sind unter Umständen auch als flexibel geltende Instrumente, wie die örtlichen Entwicklungskonzepte (bspw. NÖ), von formalen Vorgaben zur Darstellung durchdrungen.

⁴² Wobei in der finalen Determinierung des nominellen Planungsrechts durch die Zielgebundenheit vergleichsweise hohe Flexibilität möglich ist.

Zu informeller Planung existieren keine Vorgaben dieser Art. Informeller Planung ist nicht vorgeschrieben, welche Akteure einbezogen, welche Verfahrensschritte gewählt werden sollen oder welche »Planungsprodukte« als Ergebnis am Ende dieser Planungen stehen sollen und wie diese auszusehen haben. Die Bindungswirkung kann hierbei also keine im Sinne des formalen Rechts sein. Den Ergebnissen informeller Planung liegt dieser Tatsache zum Trotz das Potential inne vergleichbare Verbindlichkeit zu erlangen. Die Selbstbindung der beteiligten Akteure spielt dabei eine wesentliche Rolle. Darüber hinaus ist das Sanktionspotenzial informeller Planung nicht zu unterschätzen (siehe oben). Wie diese Kraft der Selbstbindung erreicht wird, ist eine sehr komplexe Frage, die in dieser Arbeit höchstens ansatzweise Beantwortung findet – bewegt sich doch deren Ergründung im Kontext sozialpsychologischer Belange. Aus planerischer Sicht geht das Potential der Selbstbindung mit den Akteuren selbst (deren Auswahl und Zusammensetzung) und deren Beteiligungs- und Kooperationsbereitschaft und der Gestaltung des Planungsprozesses einher.

Dass informelle Planung nicht der Logik formeller Planung entspricht und dadurch formlos ist, ist eine nachvollziehbare Assoziation, die jedoch in die Irre führt. Informelle Planung gehorcht ebenso dem Prinzip der Regelungen und Sanktionen. So gelten auch in informellen Kreisen Verfahrensregeln, die meist am Beginn des Prozesses neben potenziell anderen Aspekten, wie der Aufgabenstellung u.ä., verhandelt werden (siehe Kapitel Kooperation). Von diesen Vereinbarungen geht durchaus ein großer Teil des Sanktionspotenzials aus (Danielzyk 2005: 466; Pahl-Weber 2010: 227).

Der wesentliche Unterschied zwischen informell und formal bestimmten Planungen ist, dass Ablauf und Inhalt informeller Planung nicht bzw. nicht in der Genauigkeit bestimmt sind – im Rahmen sehr formal orientierter Verfahren herrscht ein weit höherer Grad an Vorbestimmtheit. Daraus erschießt sich ebendie für informelle Planungen charakteristische Flexibilität und damit die Formenvielfalt – von Wettbewerben, Gutachterverfahren, über Dialoge, Kooperationen, bis hin zu diversen Entwicklungskonzepten auf lokaler bis regionaler Ebene.

Ein wesentlicher Punkt ist, dass die formalen Verfahren meist vorgeschrieben sind, sodass die Zuständigen der Gebietskörperschaften oder andere Involvierte nicht darüber entscheiden können, ob ein Verfahren durchgeführt werden soll oder nicht. Das ist im Falle der informellen Planungen anders – hier ist eine Durchführung abhängig vom Verständnis und Willen, der Planungsphilosophie, im PAS abhängig, weil diese nicht formal vorgeschrieben bzw. geregelt – somit freiwillig – sind. Darüber hinaus ist die Trägerschaft informeller Planung nicht immer bei Akteuren und Stellen aus dem PAS anzusiedeln, sondern auch in der Zivilgesellschaft.

Zentrale Elemente informeller Verfahren sind Verhandlung und Konsens. Die Motivation

der Akteure mitzuwirken liegt in der Nutzenerwägung der Akteure. Ziel ist der Ausgleich verschiedener Interessen, die in der jeweiligen Planung eine Rolle spielen – besonders auch die jener Akteursgruppen, die sonst keine Möglichkeit zur Interessensartikulation haben. Ein weiteres Merkmal stellt die flexible Akteurskonstellation dar, die verhandelbar ist. Nicht zuletzt ist die Intention der Umsetzung, die im gesamten Prozess informeller Planung mitschwingt, zu erwähnen (Pahl-Weber 2010: 227f).

Vorteile und Nachteile informeller Planungsprozesse

Eine besondere Stärke informeller Planungsverfahren ist ihre Flexibilität. Sie erlaubt es die Planungsprozesse an die situativen Bedingungen, einerseits beim vorbereitenden Prozessdesign, aber auch während der Entscheidungsfindung selbst anzupassen. Wo in formellen Verfahren bestimmte, in die Planungen bzw. Prozesse einzubeziehende, Akteure vorgeschrieben werden, vermag der Handlungsspielraum informellen Vorgehens das Akteursspektrum je nach Zeitpunkt im Planungsprozess auszuweiten oder einzuschränken. Je nach Problemlagen bzw. Aufgabenstellung, die in informellen Ansätzen teilweise selbst erörtert bzw. ausgehandelt wird, kann ein Prozessablauf darauf eingehend gestaltet werden. Wesentlicher Gestaltungsspielraum erschließt sich bei informeller Planung auch hinsichtlich der Kommunikation, Präsentation und letztendlich auch dann, wenn es darum geht, den Planungen entsprechende, »Planungsprodukte« zu gestalten.

Einen weiteren positiven Aspekt stellt der Bezug zur Umsetzung von Entscheidungen, welche in diesem informellen Rahmen getroffen worden sind, dar. Durch den intensiven Austausch innerhalb dialogorientierter Prozesse steigt die Wahrscheinlichkeit für eine Realisierung des gemeinsam ausgehandelten (Danielzyk 2005: 468; Pahl-Weber 2010: 228). Warum? Ein Hinweis steckt hier meines Erachtens nach im Wort »gemeinsam«, also in der Tatsache, dass nach einer kollektiv tragbaren Lösung gesucht wird, indem verschiedene Interessen eingebracht diskutiert und dabei auch Veränderung erfahren, um eine Umsetzung, die im Interesse aller Teilnehmenden ist, zu ermöglichen. Was das kollektive im Kern ausmacht und warum genau dadurch die Umsetzungswahrscheinlichkeit steigt, sind Fragen, die – so interessant sie in diesem Zusammenhang auch erscheinen mögen – hier nicht weiter behandelt werden können. Was Pahl-Weber (ibid.) jedoch dazu anführt ist, dass es die Sicherheit der Umsetzung nie gibt, auch wenn sie wahrscheinlich ist. Aufzuzählende Gründe dafür gibt es vermutlich viele – Pahl-Weber (ibid.) sieht besonders die Politik im Dilemma, die in informellen Verfahren Entscheidungen mit vorbereitet, in den formellen Gremien, welche anderen politischen Logiken folgen, dann anders agieren müssen (oder wollen). *»So kommt es immer wieder vor, dass politische Akteure in weiten Strecken Ergebnisse miterarbeiten, sich bei der politischen Entscheidung aber enthalten oder*

gar *Gegenstimmen abgeben*« (Pahl-Weber 2010: 228). Genauso liegt informellen Planungen die Fähigkeit inne, einander entgegenstehende, verhärtete Positionen aufzubrechen und lang andauernde Konflikte zu lösen und damit einen Konsens zu ermöglichen, der in der formalen und politischen Entscheidung verwirklicht wird.

Diese vorhergehende Verhandlung positiver Aspekte informeller Planung mag etwas pauschal wirken – wird deren Leistungsfähigkeit doch erst im spezifischen Kontext tatsächlich sichtbar (Danielzyk 2005: 468; Pahl-Weber 2010: 228). Was die Leistungsfähigkeit betrifft, sei hier an die theoretischen Dimensionen erinnert, die bspw. die Innovationskraft informeller Praktiken unterstrich, die im Kontext der Planung wesentlich erscheint.

Während die Seite der Vorteile relativ überschaubar und qualitativ tendenziell an der Oberfläche bleiben muss, wiegen die aufzuzählenden Nachteile informeller Planung zumindest quantitativ schwerer. Wobei, wie auf der Seite der Vorteile, immer von potenziellen Vor- und Nachteilen die Rede sein muss. Informelle Planungsprozesse tragen die Unsicherheit des Erfolgs mit sich, denn Ergebnisse in diesen informellen Konstellationen lassen sich selten erzwingen und mögliche Exits von Akteuren nicht verhindern. Zudem gibt es weitere andere Unsicherheitsfaktoren, wie das zuvor erwähnte (politische) Machtkalkül.

Zwar ist informelle Planung auf Konsens ausgerichtet, die »Gefahr« aber, dass ein solcher nicht erreicht werden kann und statt dessen ein Kompromiss als »kleinster gemeinsamer Nenner« am Ende des Prozesses steht, ist stets gegeben. *»Um den Zusammenhalt zu wahren, werden deshalb oft Kompromisse in Kauf genommen und ›Koppelgeschäfte‹ getätigt, die zwar den materiellen und ideellen ›Bilanzen‹ der beteiligten Akteure zugute kommen, aber nicht unbedingt im Sinne sachgerechter Problemlösungen sind. Gerade verteilungsorientierte Akteure, wie z.B. Kommunen, werden sich nicht in allen Konfliktfällen durch den ›sanften Druck‹ kooperativer Verfahrensgestaltung, der daraus resultierenden Selbstbindungskraft bzw. des möglicherweise drohenden Ansehensverlustes bei Austritt beeindrucken lassen*« (Danielzyk 2005: 467).

Die Sanktionskraft informeller Verfahren, wie z.B. Reputations- oder Vertrauensverlust beeindruckt, demnach nicht jeden Akteur. Wie weiter oben schon deutlich wurde kann in kooperativen Verhältnissen der »sanfte Druck« dem »Schatten der Hierarchie« als vermeintlich letztes Mittel vor dem Exit weichen. Ist das wechselseitige Interesse nicht gegeben oder löst es sich in starken Konfliktfällen auf, dann sind die Grenzen der Regelungskraft in formeller Prozesse in der Planung aufgezeigt.

Pahl-Weber (2010: 228) zeigt den Nachteil informeller Verfahren insofern auf, als

dass sie Selektivität und Exklusivität von Vorentscheiderstrukturen aufzeigt. Diese können einen Grad an Konkretisierung erreichen, sodass formelle Instanzen diese im Vorhinein getroffenen Entscheidungen nur noch bestätigen können und damit ein Verlust der Verfahrensoffenheit einhergeht. Dieses Phänomen wurde in den theoretischen Ausführungen von Pannes (2011) als »Fassade« des Formellen bezeichnet. Gerade in kooperativen Verhältnissen, sind nur begrenzt Akteure in den Verhandlungssettings repräsentiert, was ein solches Vorgehen der formellen Bestätigung in ihrer Wahrnehmung als Problem verschärft (Pahl-Weber 2010: 228). Dass aber Selektivität und Exklusivität bei Verhandlungen immer eine Rolle spielt wurde gezeigt – mehr ist es die Frage, wie mit dieser Tatsache umgegangen wird, dass nur ein begrenzter, exklusiver Kreis an Akteuren teilnehmen kann. Darüber hinaus ist ein formeller Nachvollzug informeller Entscheidungen möglicherweise dann legitim, wenn im informellen Verfahren bestimmte Kriterien beachtet wurden – bspw. an gewissen Stellen der Akteurskreis oder das geschlossene Hinterzimmer für die Öffentlichkeit geöffnet wird, bzw. im Prozess gewisse Ziele gewahrt bleiben. Diese Gratwanderung zwischen Verhüllung, Geschlossenheit, nötiger »Ruhe« während der Verhandlung und Transparenz und Öffentlichkeit, ist keinesfalls leicht zu bewältigen, jedoch scheint Kritik in diese Richtung oftmals übereilt. In Sachen Verfahrensoffenheit, ist es die Stärke informeller Praktiken, ebendie Offenheit zu leisten, die formelle Verfahren nicht erreichen können. Dass aber im Zuge der formellen Entscheidung der politische Spielraum gänzlich ausgeschaltet wird, ist jedoch nicht im Sinne der Komplementärfunktion informeller Verfahrensweisen.

Im Zuge von Verhandlungen innerhalb informeller Verfahren, kann es auch zu Verschiebung und Vermeidung von klaren Entscheidungen und zurechenbaren Verantwortlichkeiten kommen (Danielzyk 2005: 468). In diesen Fällen scheint der Kooperationswille oder der Wille bzw. der Druck zur Umsetzung zu gering – immerhin ist ein Kern kollektiver Entscheidungsprozesse Verantwortung zwischen den verschiedenen Raumentwicklern zu teilen.

Dass informelle Verfahren zu den formellen einen Rückbezug herstellen, ist einerseits ein Vorteil, indem die Leistungskraft der formellen Regelung hinzugeholt wird, andererseits kann dies auch zu einer nicht erwünschten Abhängigkeit führen – besonders, wenn die Verfahren wenig auf Zusammenarbeit angewiesen sind. Neben einer solch gelagerten Abhängigkeit sind informelle (aber auch formelle) Prozesse wesentlich von Schlüsselakteuren und deren Bereitschaft an einer Lösungsfindung mitzuwirken abhängig. Ersteres – die Abhängigkeit vom formellen System – kostet, im Fall von Wettbewerben bspw., Zeit, um vom informellen Ergebnis zu formellen Festlegungen zu kommen. Besonders, wenn Schlüsselakteure nach dem Abschluss des Wettbe-

werbes noch umfangreiche Änderungen beanstanden. Kommunen nehmen dann oftmals umfassende Änderungen der Wettbewerbsergebnisse in Kauf, um schneller zur formalen Umsetzung zu gelangen. So ist im Rahmen von Wettbewerben häufig eine Forderung nach mehr Verbindlichkeit des Ergebnisses zu vernehmen, um diese weniger von den Schlüsselakteuren abhängig und zum formalen System besser kompatibel zu machen. Der Schnittstelle zwischen informeller und formeller Planung kommt dabei wesentliche Bedeutung zu. Demnach sind an diese Schnittpunkte Kriterien anzulegen, die den informell erarbeiteten Inhalt verlässlich in ein formelles Gerüst gießen (ibid.: 229). Diese Thematik soll in der anschließenden Untersuchung noch genauer betrachtet werden.

Verknüpfung

Informelle und formelle Planungspraxis sind eng miteinander verbunden und sind nur der Analyse wegen separat betrachtet worden. Die Schnittstelle zwischen formellem und informellem Vorgehen – ein Verknüpfen dieser beiden Materien – stellt dabei eine besondere Herausforderung dar. Je nach Planungsaufgabe und situativem Kontext überlagern sich informelle und formale Strukturen anders – konkretisierend, ergänzend, umgehend und ersetzend.

Danielzyk (2005: 467) spricht da einerseits (1) von einer Optimierung formeller Instrumente bzw. eine Hilfestellung um formal definierte Aufgaben besser erfüllen zu können. Formelle Instrumente, wie Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, stoßen an ihre Grenzen und benötigen Unterstützung. In städtebaulicher Denkweise würde das bedeuten, dass eine hierarchische Verordnung durch einen gesetzlich geltenden, also formalen, Bebauungsplan alleine keine städtebaulichen Qualitäten garantieren kann. Vermutlich kann dieses planerische Instrument Erwartungen und Aufgaben bis zu einem gewissen Grad gerecht werden – gehen die Regelungsansprüche darüber hinaus, kommen formale Instrumente schnell ans Ende ihrer Reichweite. Deshalb werden städtebauliche Master- oder Rahmenpläne meist informell über Wettbewerbe aber auch über kooperative Prozesse erarbeitet.

Andererseits (2) ist von »*eigenständigen*« (ibid.) Prozessen, bspw. in der Regionalentwicklung, die Rede. Diese folgen vielleicht keiner gesetzlich festgelegten Aufgabe und werden deswegen auch als eigenständig titulierte, jedoch werden sie entweder von formaler Instanz zumindest offiziell initiiert oder dienen als Grundlage für spätere formelle Umsetzung – so ist die Verbindung zum Formalen immer gegeben. Um bei der Regionalentwicklung zu bleiben: Die Gemeinden einer Region oder der schon

existierende formal definierte Regionalverband beschließen einen gemeinsamen, abgestimmten Entwicklungsprozess zu starten. Spätestens bei Beschluss oder Umsetzung der Ergebnisse »eigenständiger« informeller Prozesse, folgt der Rückbezug zum formalen System – die jeweiligen Gemeinderäte (als formale Instanz) beschließen den regionalen Entwicklungsleitfaden bzw. setzen darin getätigte Abmachungen im Flächenwidmungsplan um.

Daher ist die Bezeichnung eigenständig insofern zu sehen, als dass der Bezug zum formalen System ein anderer ist. Einmal wird explizit ein formales Instrument unterstützt, das andere Mal werden informelle bis formalisierte Institutionen in Form von Entwicklungskonzepten zur koordinierten Raumentwicklung geschaffen. Die Bezeichnung »eigenständig« scheint überflüssig.

Vielmehr zeigen diese zwei Beispiele – und das scheint viel wichtiger – dass es »je nach Form der Verabschiedung« (Danielzyk 2005: 468) immer eine Verbindung zum formalen System gibt – und diese Verbindung meist auch bewusst geknüpft wird.

Das Spektrum dieser Verknüpfungen ist vielfältig. Nicht nur die informellen Prozesse selbst befinden sich in einem formellen Kontext, sondern auch im Innern informeller Prozesse selbst findet eine Verknüpfung statt. Es werden rechtliche Vereinbarungen getroffen, um bereits verhandeltes zu besiegeln oder, um einen rechtlichen Zusatz zu den vorhandenen rechtlichen Instrumenten zu schaffen. Um neben der informellen Bindungskraft auch Rechtssicherheit herzustellen, bedarf es gerade in heiklen Fragen der Finanzen solcher rechtsverbindlicher Verträge. Im städtebaulichen Kontext sind hier städtebauliche Verträge zu nennen, die gewisse Leistungen festlegen, die von den verschiedenen Akteuren (bspw. Investoren) zu vollbringen sind, damit die städtebauliche Qualität gesichert ist (ibid.).

Hinsichtlich des Themas der Verschränkung zwischen informeller und formeller Planung, sei an dieser Stelle zurückerinnert an Klaus Selles (1996: 76f) Ausführungen zu Kooperationsarten bzw. zu der Abbildung, in welcher diese, angeführt nach verschiedenen Kriterien übereinander geschichtet, dargestellt sind. Hier lässt sich eine Korrelation zwischen Formalisierung und Verbindlichkeit aber auch zwischen Formalisierung und Komplexität ablesen. Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass sensible Regelungsbereiche zusätzlich zum informellen auch mit formellem Sanktionspotenzial, also mit rechtsverbindlichen Vereinbarungen, gesichert werden. Ein höherer Grad an Formalisierung bringt demnach auch ein gewisses Niveau an (Rechts)Verbindlichkeit. Oft ist es auch die Komplexität von Inhalten, die Gegenstand von Entscheidungsprozessen sind, welche einen gewissen Grad an Formalisierung verlangt. Und zweifellos sind die Inhalte räumlicher Planung häufig von komplexer Natur.

III | 3 Der Akteurzentrierte Institutionalismus.

Forschungsraster und Hilfsmittel

Für die Untersuchung eines Prozesses der Entscheidungsfindung, des kooperativen Verfahrens Wiener Eislaufverein, mache ich mir einen Forschungsansatz zu eigen, der aus der Disziplin der Politikwissenschaften bzw. der Politischen Soziologie stammt. Wie oben angedeutet, hilft dieser Ansatz (historische, d.h. vergangene) Prozesse nachzuvollziehen. Fritz W. Scharpf (2000: 39f) formuliert hier treffend die Intention der Politikwissenschaften bzw. der Politischen Soziologie, indem er diesen die Fähigkeit zuspricht, nicht unbedingt die materielle Qualität einer politischen Entscheidung zu untersuchen, sondern den Disziplinen beimisst, die »generelle Fähigkeit« (ibid.: 39) von Politik »gute« (ibid.: 40) Entscheidungen zu erarbeiten, im Blick zu haben. Dazu dienen ebendiese analytischen Werkzeuge bzw. Blickwinkel, die der von Renate Mayntz und dem schon genannten Autor Fritz Scharpf (1995) entwickelte Akteurzentrierte Institutionalismus bereithält.

Demnach richtet sich auch bei der vorliegenden Arbeit der Fokus auf die Fähigkeit der Politik/des Entscheidungsmodus' »kooperatives Verfahren« zu einer guten Entscheidung zu gelangen. Da ich kein Politikwissenschaftler bin und diese Arbeit aus der Sicht eines Raumplaners verfasse, kann ich an dieser Stelle nur die Absicht – nicht die Garantie – äußern, der materiellen Qualität der Entscheidung wenig Aufmerksamkeit zu schenken, sodass ein adäquates Verhältnis zwischen Materialität und prozessualen Eigenschaften der Entscheidung entsteht. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass der Prozess im Vordergrund der Untersuchung steht – das Ergebnis als materielle Qualität aber nicht gänzlich außer Acht gelassen werden kann.

Der AZI ist weniger eine Theorie als ein Werkzeug, das die Wahrnehmung des Forschenden im Wesentlichen auf zwei Aspekte lenkt. Zum einen sind das die Akteure, die im Prozess unterschiedliche Rollen spielen, zum anderen die Institutionen, welche den Prozess, das Handeln der Akteure beeinflussen und strukturieren. Dabei sind Institutionen nicht, wie umgangssprachlich als Organisationen zu verstehen, sondern werden als formelle und informelle soziale Regeln verstanden (Mayntz und Scharpf 1995: 40; Kreuzer und Scholz 2011a: 3; Diller 2013: 2f). In diesem Ansatz werden die zwei scheinbar wenig kompatiblen Paradigmen (Scharpf 2000: 73f) von Struktur und Handlung kombiniert. Die Kombination basiert auf empirischen Beobachtungen »politischer Interaktionen, die von den Strategien zweck-

gerichteter Akteure bestimmt sind, welche in institutionellen Kontexten handeln, die diese Strategien zugleich ermöglichen« (ibid.).

Auf Stadtentwicklung umgelegt bedeutet dies bspw., dass Planungsabteilungen als zweckgerichtete politische Akteure mit anderen in der Stadtentwicklung verhafteten Akteuren in Bezug auf ein bestimmtes Arbeitsfeld (bspw. die Stadterweiterung Aspern Seestadt) interagieren. Sie richten sich dabei nach Strategien (bspw. der Wiener Stadtentwicklungsplan), die in einem politischen Prozess erarbeitet wurden und vom Gemeinderat im Rahmen demokratischer Abstimmungen (Gemeinderatsbeschluss als institutioneller Kontext) beschlossen wurden. Soviel zur Verwobenheit von Akteur und Institution anhand eines kurzen Beispiels.

Institutionen

Mit Institutionen werden also keine Organisationen oder korporativen Akteure bezeichnet, sondern Regelsysteme, die bestimmten Akteuren oder Gruppen ein Set an Handlungen eröffnen bzw. Handlungsverläufen eine Struktur verleihen. Unter dem Begriff Regelsysteme wird beim Ansatz des AZI weit mehr verstanden als rechtliche Regelungen. Soziale Normen, die auf einer informellen Ebene ihre Wirkung entfalten, können Akteurshandeln ebenso beeinflussen. Werden erstere, die formalen Regelungen, durch das Rechtssystem und den Staat über Geldstrafen oder Freiheitsentzug sanktioniert, passiert die Sanktionierung sozialer Normen bspw. durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, den Entzug von Kooperation oder Belohnung oder sogar über soziale Ächtung. Die Vielfalt an Institutionen lässt sich allgemein schwer klassifizieren – darüber hinaus differierte der Inhalt der Regeln dabei so stark, dass eine Kategorisierung obsolet würde. Deshalb erscheint es nur sinnvoll sie am konkreten Fall festzumachen, wo sie ihre kausale Wirkung entfalten. So wird der Institutionenbegriff als Sammelbegriff verwendet, um den Einfluss auf die Akteure und ihre Handlungen zu beschreiben (Scharpf 2000: 77f).

Institutionen regulieren und organisieren eine Gesellschaft in ihrem Sein nicht nur, sondern machen es jenen Mitgliedern einer Gesellschaft, welche die Regeln kennen, möglich Handeln zu in gewissem Maße zu verstehen und vorherzusehen. Wäre eine solche Antizipationsleistung aufgrund von Regularien nicht möglich, so wären Austausch- und Kooperationsbeziehungen nicht oder nur schwer möglich. »Wir verdanken die Tatsache, dass Gesellschaften im allgemeinen produktiv sind und die soziale Wohlfahrt steigern können, der Existenz von Mechanismen, die ein relativ hohes Maß gegenseitiger Vorhersehbarkeit oder »gemeinsamen Wissens« schaffen« (ibid.: 80f).

Diese Tatsache erleichtert es Forschenden, auch ohne spezielle Kenntnis von Wahrnehmungen, Präferenzen und möglichen Optionen einzelner Individuen, Erkenntnisse zu erlangen. Sie haben in dieser Hinsicht dasselbe Wissen, über das die Akteure verfügen. Die über die Regeln erlangbare Kenntnis von dem, was vor sich geht, und dem, was erwartbar ist, ist demnach ein zentraler Aspekt bei der Anwendung des AZI (Scharpf 2000: 77f; Mayntz und Scharpf 1995: 66). Entsprechend wird auch, wie weiter unten erläutert wird, die Wahl der Methoden (bspw. Dokumentenanalyse) erfolgen.

Institutionen haben darüber hinaus eine weitere Funktion, die bei dem Blick auf politische Entscheidungsprozesse zu beachten ist. Sie beeinflussen nicht nur die Vorhersehbarkeit und das Verständnis von Handlungen, sondern schränken Handlungen ein und eröffnen gleichzeitig Spielräume. Sie konstituieren (korporative) Akteure und Akteurskonstellationen. Regelsysteme wirken auch auf die Verfügung von Handlungsressourcen, prägen die Handlungsorientierung von Akteuren und legitimieren dadurch Handlungen. Sie sind also maßgeblich am Zustandekommen von bestimmten Handlungssituationen, in denen sich Akteure wiederfinden, beteiligt. Die institutionellen Rahmenbedingungen sind dabei nichts starres und können sich durch die Gestaltung seitens der jeweiligen Akteure verändern. Eine wesentliche Tatsache ist es, dass Institutionen das Akteurshandeln (Konstitution, Konstellation, Optionen, Wahrnehmungen und Präferenzen/Interessen) niemals vollständig determinieren. Sie schreiben selten einen einzigen Handlungsverlauf vor. Sie bestimmen ein Repertoire an möglichen Handlungen. Deshalb wird der Blick beim AZI nicht nur auf die Regelsysteme, sondern auch auf die in oder nach ihnen handelnden Akteure gerichtet sein (Mayntz und Scharpf 1995: 49; Scharpf 2000: 83f; Kreuzer und Scholz 2011a: 3; Diller 2013: 3).

Akteure

Die Perspektive des AZI richtet sich auf alle Akteure, die mit dem untersuchten Handlungsfeld zu tun haben. Es werden somit nicht nur öffentliche, meist korporative Akteure betrachtet, sondern auch nicht-staatliche, private oder individuelle Beteiligte (Kreuzer und Scholz 2011a: 3; Mayntz und Scharpf 1995: 43f). Akteure, egal, ob korporativ, kollektiv oder individuell, egal, ob staatlich oder nicht-staatlich, zeichnen sich durch dem jeweiligen Akteur eigene **Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen** aus. Das sind sozusagen die Eigenschaften bzw. deren Kategorien, die den Akteuren zugeschrieben werden können. Zu einem gewissen Grad passiert diese theoretische Zuschreibung über die institutionellen Rahmenbedingungen.

Mit **Fähigkeiten** sind alle Ressourcen zusammengefasst, mit denen ein Akteur das Ergebnis einer Interaktion zu gewissen Grad beeinflussen kann, um seine wie auch immer gesetzten Ziele zu erreichen (Scharpf 2000: 86). Diese *Handlungsressourcen* können von finanzieller, rechtlicher, personeller, technischer oder natürlicher Art sein. Sie können in folgende sechs Typen eingeordnet werden. Wer formale Macht (1) zu seinen Ressourcen zählen kann, das ist z.B. der Staat, hat die Handhabe über die Gestaltung von Regeln und somit Einfluss auf das Verhalten und die Interaktion zwischen Akteuren (bspw. Kompetenzzuweisung, Partizipations-, Entscheidungs- und Vetorechte). Das ökonomische Kapital bzw. materielle Ressourcen (2) umfasst nicht nur Geld und Immobilien wie z.B. - in der Stadtentwicklung sehr zentrale Entitäten – Grundstücke, sondern bspw. auch Verfügung über Technologien, Informationszugang etc. Sachliche Kompetenzen (4) – Scharpf (2000: 86) nennt sie nach Coleman(1990: Kapitel 2) Humankapital – äußern sich in Bildung und Erfahrungswissen. Nahe verwandt ist die Kategorie der kommunikativen Kompetenz (5), die Fähigkeiten zur Vermittlung und Überzeugung umfasst. Das Sozialkapital (5) (ibid.) bezieht sich auf das Vermögen, das in den sozialen Kontakten eines Netzwerks ruht. Exit (6) beschreibt die Möglichkeit von Akteuren sich aus einer Konstellation herauszunehmen (Kreuzer und Scholz 2011a: 7).

Die **Wahrnehmungen und Präferenzen** fließen in bestimmte *Handlungsorientierungen*. Grundlegend ist, dass sich diese durch Lernen und Argumentation verändern können – eine Tatsache, die gerade in der politischen Verhandlung bzw. Kooperation, wie sie in dieser Arbeit untersucht werden, einen wichtigen Aspekt eines Entscheidungsprozesses darstellt. Handlungsorientierungen existieren zwar allgemein, grundsätzlich, als permanent, jedoch werden sie anhand einer Situation oder eines Problems aktiviert und spezifiziert. Sie müssen im Vorhinein stimuliert und gelenkt werden, um wirksam zu werden. Für diesen Aktivierungs- und Bezugsvorgang bedarf es vorher bewusst oder unbewusst einer Bewertung des aktuellen Zustandes, den Nachvollzug der Ursachen und des Durchspielens möglicher wünschbarer Handlungsoptionen und den damit verbundenen Ergebnissen (Scharpf 2000: 86f). Innerhalb der Handlungsorientierungen lassen sich kognitive motivationale und interaktionsbezogene Aspekte verfolgen (Mayntz und Scharpf 1995: 53ff; Kreuzer und Scholz 2011a: 6f).

Die zuvor beschriebene Bewertung und Wahrnehmung des Status quo beschreibt den Kern der *kognitiven Ausformung der Handlungsorientierung*. Damit verbunden ist die Wahrnehmung der Handlungssituation, die Rekonstruktion der Zusammenhänge (kausale Struktur) und der daraus für den Akteur ableitbaren Optionen für zukünftiges Handeln. Der Schritt der Problemwahrnehmung ist in zweierlei Hinsicht interessant. Zum einen entscheidet ein Akteur dieser Wahrnehmung folgend, ob die Notwendig-

keit einer Handlung besteht, von bestimmten routinierten Verhaltensweisen aufgrund der wahrgenommenen Situation abgewichen werden soll. Zum anderen zeigt sich die Wahrnehmung der Situation für gemeinsames Handeln als grundlegend. Nun nehmen unterschiedliche Akteure ein und dieselbe Situation sehr unterschiedlich wahr. Das ist den verschiedenen Aufgaben, Rollenpflichten und unterschiedlichen Interessen, die die Akteure auszeichnen geschuldet. Wo keine übereinstimmende Wahrnehmung der Situation hergestellt werden kann, ist es für Kollaboration notwendig, wenigstens die sich unterscheidenden Situationsdeutungen zutreffend wahrzunehmen. Dieser Aspekt scheint hinsichtlich dieser Untersuchung als sehr relevant (ibid.). In der räumlichen Entwicklung ist die ständige/regelmäßige Wahrnehmung der Situation oder bestimmter Themen essentiell für das rechtzeitige setzen von Handlungen bzw. für die Ausformung von Strategien oder anbahnen bestimmter Verhandlungen. Beispielsweise kann die Beobachtung des Wohnungsmarktes, der Wohnsituationen bzw. der Miet- oder Grundstückspreise für die Ausschüttung von Förderungen, den Beschluss von Widmungen etc. wichtig sein.

Die Dimension der *Motivation ist ebenso wichtiger Bestandteil der Handlungsorientierung* und zählt zu den **Präferenzen** eines Akteurs. Motivation wirkt bei der Auswahl zwischen wahrgenommenen Handlungsoptionen und wenn es darum geht eine Handlung als sinnhaft einzuschätzen. Dabei haben drei wesentliche Sphären Einfluss auf die motivationale Orientierungen. Erstens sind das die Interessen, zweitens geltende Normen und drittens die Identität des Akteurs, in der Interessen und normative Erwartungen zwar vereint sind, es darüber hinaus aber nochmals eigene Merkmale gibt, die Identität ausmachen. Beim AZI wird der oft nicht eindeutige Interessenbegriff (1) aus analytischen Gründen auf funktionelle Imperative beschränkt, die auf langfristiges Bestehen ausgerichtet sind. Interessen sind demnach auf das physische Wohlergehen, Handlungsfreiheit und die Verfügung von Ressourcen wie Macht ausgerichtet. Das betrifft individuelle wie auch kollektive Akteure. Diese Standardinteressen werden erst in der jeweiligen Situation konkretisiert und damit handlungsleitend und können sich je nach Situation auch in ihrer Hierarchie verändern. Ebenso verhält es sich mit normativen Erwartungen (2), von denen es sozusagen standardmäßig geltende gibt, die aber in der konkreten Situation selektiv aktiviert werden und wirken. Diese Normen und Werte können auch als dem Akteur zugeschriebene Aufgaben, erwartete Rollen verstanden werden. Sie wirken als Teil der Motivation bei der Auswahl von Handlungsoptionen. Genauso spielt die Identität (3) in die Entscheidung über Handeln hinein, wenn dieses z.B. gewahrt werden will. In diesem Fall kann Identitätswahrung den Interessen und normativen Erwartungen auch entgegenstehen. Identität

setzt sich zwar aus den ersteren beiden zusammen, enthält jedoch zusätzliche Merkmale. Den gemeinnützigen Charakter einer Organisation macht mehr aus, als die Interessen und normative Ausrichtung derselben (Mayntz und Scharpf 2000: 54ff). Auch die *interaktionsbezogenen Aspekte* fallen unter die **Präferenzen**, die Handlungsorientierungen beeinflussen. Sie beschreiben das (typisierte) Verhältnis zwischen Akteuren, das Handlungen wesentlich bestimmen kann. Die egoistisch-rationale Orientierung zielt allein auf den eigenen Gewinn ab, die kompetitive Haltung verfolgt als Ziel die Differenz zwischen eigenem und fremdem Gewinn, die feindliche Gesinnung hat den Verlust des anderen zum Ziel und Kooperation bedeutet das Streben nach dem gemeinsamen Nutzen. Diese Interaktionsorientierungen können auch normativ erwartet werden (ibid.: 57).

Die Perspektive des AZI differenziert verschiedene Akteurstypen. Die (in der vorliegenden Arbeit) wohl wichtigste Unterscheidung ist jene zwischen *individuellen und korporativen Akteuren*.

Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995: 39) bezeichneten den Akteurszentrierten Institutionalismus nicht als festes Theoriegebilde, sondern schieben ihm heuristischen Charakter zu. Der AZI ist somit mehr ein analytischer Ansatz, eine Brille durch die gesellschaftliches Geschehen betrachtet wird, als ein theoretisch einwandfreies Abbild der Realität. Ich verwende den Ansatz des AZI in ebendiesem Sinne. Das Werkzeug ist bei der Betrachtung des Untersuchungsbeispiels ein leitendes Bild, das aufzeigt, welche Kategorien eines politischen Entscheidungsprozesses in welcher Weise betrachtet werden können. Dabei kann auch kein Anspruch auf Vollständigkeit gelten – der AZI zeichnet ein weites Spektrum an Untersuchungskategorien. Das macht die Einsatzmöglichkeiten des Werkzeugs sehr vielfältig, führt bei einer vollständigen Anwendung zu sehr umfangreichen Forschungsarbeiten bzw. -ergebnissen, zumal ein solches Ausdeklinieren des AZI nicht unbedingt in dessen Sinne wäre. Er erlaubt vielmehr, spezifische Blickwinkel einzunehmen, aus denen politisches Geschehen gezielt wahrgenommen werden kann.

Auch die vorliegende Arbeit wird sich nicht des gesamten Spektrums des AZI bedienen bzw. die einzelnen Kategorien weit vertiefen. Den AZI sehe ich im Rahmen dieser Arbeit als ein Bild das mein Bewusstsein für die Forschungsarbeit bildet und dabei weniger einen abzuarbeitenden Raster vorgibt. Immerhin dient die Analyse nicht nur der Beschreibung von Stadtentwicklungsprozessen, sondern auch dem besseren Verständnis und der Weiterentwicklung von Kooperativen Verfahren in Wien. Deshalb

werden die einzelnen Untersuchungskategorien in Folge nicht immer explizit ablesbar sein.

Das Anwendungsfeld bringt mich zu einem zweiten Punkt, der hier kurz erwähnt sein will. Der Fokus der Forschungsarbeiten von Mayntz und Scharpf (1995: 44) lag bei der Entwicklung des Forschungswerkzeugs AZI auf der Makroebene gesellschaftlicher Teilsysteme. Trotzdem klammert der AZI andere Betrachtungsebenen nicht aus, was dazu führt ihn auch auf weiteren Untersuchungsebenen anzuwenden zu können. Die Einsatzmöglichkeiten sind also nicht nur auf das Makrolevel beschränkt. So bewege ich mich mit der Anwendung des AZI nicht nur im Bereich der Makroebene oder in gesamten Politikfeldern, wie z.B. Kreuzer und Scholz (2011b) das in ihrer Bielefeldstudie getan haben, in der sie den gesamten Themenkomplex altersgerechter Stadtentwicklung am Fallbeispiel Bielefeld untersuchten. Bei der Betrachtung kooperativer Verfahren in Wien dient der AZI zur Untersuchung von Akteurshandeln innerhalb eines Entscheidungsprozesses zu konkreten (Bau-)Projekten in der Wiener Stadtentwicklung. Das erfordert eine Bewegung zwischen verschiedenen Ebenen - es ist sowohl die Betrachtung von einzelnen Individuen, als auch die Betrachtung korporativer Akteure bzw. von Institutionen in ihrem größeren Zusammenhang notwendig.

Kreuzer und Scholz (2011a: 4) unterscheiden im Themenfeld der Stadtentwicklung zwischen projektorientiertem Handeln innerhalb der Institutionen und Handlungen, in denen Institutionen ausgebildet werden. Ersteres passiert bspw. bei einem Bauprojekt, unter zweiterem werden bspw. Verordnungen wie Flächenwidmungs- und Bebauungspläne oder auch informelle bzw. nicht-verbindliche, strategische Papiere wie der Wiener Stadtentwicklungsplan verstanden. Kooperative Verfahren können hier nicht eindeutig zugeordnet werden, da Anfangs oft das Aushandeln der geltenden informellen Regeln im Vordergrund steht, ein konkretes bauliches Projekt, aber auch die damit verbundenen formellen Institutionen, wie Bebauungspläne meistens Ziel des Prozesses ist. Institutionen sind in diesem Fall einmal variabel und ein anderes Mal fest.

Das Kapitel VI widmet sich der empirischen Untersuchung, im Zuge derer die kooperativen Verfahren im Lichte der Informalität betrachtet wurden. Als Einstieg wird ein erstes Bild der zwei Untersuchungsbeispiele Hotel Intercontinental - Wiener Eislaufverein (WEV) und Leben am Helmut-Zilk-Park (LHZZP) gezeichnet – es werden grundlegende Informationen über räumliche Situation, Aufgabenstellung, Arbeitsteilung, Akteure und Interessen, den Ablauf des Verfahrens und die jeweilige Projektgeschichte abgebildet.

In den weiteren Schritten – hier erfolgt keine getrennte Betrachtung mehr – werden die zwei untersuchten kooperativen Verfahren durch die Brille der Informalität betrachtet. Dabei stehen die Funktionen und Leistungen von Informalität in den kooperativen Verfahren im Vordergrund. Um dieses Bild abzurunden, werden darauffolgend die bestimmenden Faktoren für die Funktionalität von Informalität behandelt.

IV Kooperative Verfahren.





Zu den Punkten **IV | 1** und **IV | 2** dieses Kapitels: Um die Grundlagen zu den beiden untersuchten Verfahren zu erschließen, sollen zuerst die räumlichen Gegebenheiten sowie der jeweilige Kerngegenstand der kooperativen Verfahren dargestellt werden. Zur Grundlageninformation gehört auch das Bild, das aus den verschiedenen Interessen der beteiligten Akteure gezeichnet wird – es soll in einem weiteren Schritt gezeichnet werden. Es wurde ein möglichst umfassendes Bild zu zeichnen versucht, das sowohl die Akteure und Interessen im Verfahren selbst, als auch jene »außerhalb« erfasst. Dabei ist es aufgrund der Informationsbasis nicht möglich, auf alle Interessen im Detail einzugehen, weshalb am Schluss in einer Abbildung zusätzliche Akteure zu vernehmen sind, die hier textlich nicht beschrieben sind.

Darauffolgend werden die Verfahren in ihrem zeitlichen Ablauf rekonstruiert. Dabei wird nicht nur das kooperative Verfahren an sich beleuchtet, sondern relevante Entwicklungen, die jeweils vor und nach diesen zu beobachten waren. Damit möchte ich einen Rahmen für die nachfolgende Analyse aufspannen. Es ergeben sich naturgemäß Unterschiede im Detaillierungsgrad der zeitlichen Rekonstruktionen. Ersteres Verfahren erfährt aufgrund seiner vieldimensionalen Prominenz weit mehr Beachtung im öffentlichen Diskurs als zweiteres.

IV | 1 Das kooperative Verfahren Wiener Eislaufverein - Hotel Intercontinental

Über den Gordischen Knoten.

Lage und räumliche Ausgangssituation

Das im Planungsprozess der kooperativen Verfahren betrachtete Areal ist Teil eines größeren Baublocks, der am westlichen Rand des dritten Wiener Gemeindebezirks gelegen ist und von der Lothringerstraße, Johannesgasse, Am Heumarkt und der Lisztgasse begrenzt wird. Das im Fokus der Planung stehende Gebiet umfasst zwei wesentliche Nutzungen:

Zum einen das (1) Hotel Intercontinental, das zwischen 1963 und 1964 am nordöstlichen Ende des Baublocks errichtet wurde. Das im stadtmorphologischen Terminus als »Scheibe« zu bezeichnende Bauwerk entspricht einer funktionalen Ästhetik, welche die Architektur der ersten Jahrzehnte nach dem zweiten Weltkrieg prägte. Die Höhe des zwölfgeschossigen Gebäudes beträgt 44 Meter⁴³ (Puchhammer und Kapfinger 2013: 31ff). Das Hotel verfügt aktuell über 459 Zimmer, 1200 m² Konferenzräumlichkeiten sowie Fitness- Beauty- und Gastronomieangebot. In der unterirdischen (Wolfinger 2013: 59) Parkgarage sind 220 Stellplätze untergebracht (Hotel Intercontinental 2016).

Zum anderen ist es die Organisation des (2) Wiener Eislaufvereins, der hier im Rahmen eines Pachtvertrages mit dem Grundstückseigentümer die Fläche zwischen Hotel Intercontinental und Wiener Konzerthaus seit dem Jahr 1901 für Vereinszwecke nutzt. Auf dem vom Wiener Eislaufverein genutzten Areal befindet sich eine 6000 m² große Fläche, die während der Wintersaison als Eislaufplatz dient und in der Sommersaison Nutzungen aus dem Bereich der Gastronomie beherbergt (Wiener Eislaufverein 2012). Die Freifläche ist nach Nordwesten, zur Lothringer Straße, (eingeschossiges Tribünen und Garderobenhaus) und Südosten, zum Heumarkt, (zweigeschossig) hin durch zwei Gebäudetrakte begrenzt, die 1960 im Rahmen des Hotelbaus (neu) errichtet wurden (Puchhammer und Kapfinger 2013: 29). Im südlichen Gebäudetrakt (Lokalausgang) findet sich außerdem eine kleine Eishalle mit einer Fläche von 25 mal 15 Metern (Wiener Eislaufverein).

Südöstlich des Planungsareals, das im kooperativen Verfahren bearbeitet wurde,

⁴³ Planungen für das Hotel Intercontinental sahen ursprünglich eine Gebäudehöhe von 50 Metern vor. Diese wurde jedoch auf die aktuelle Höhe von 44 Metern reduziert, da einerseits der Blick vom Schloss Belvedere auf die Wiener Innenstadt gestört worden wäre und andererseits die Belüftung des angrenzenden Stadtparks beeinträchtigt worden wäre. Letzteres – so die damalige Sorge – hätte zu einer Schädigung des Baumbestandes geführt (Puchhammer und Kapfinger 2013: 31ff)

schließt unmittelbar das Konzerthaus an, das zusammen mit dem Akademietheater den Baublock zur Lisztgasse hin begrenzt.

Die Heumarktstraße im Süden trennt das Planungsareal von einer rund 17 Meter hohen Gründerzeit-Bebauung im Salesianerviertel, die als Wohngebiet in der Bauklasse drei (9-16m) ausgewiesen ist. Nordöstlich, auf der gegenüberliegenden Seite des Hotel Intercontinental ist der Stadtpark mit der gleichnamigen U4-Station gelegen. Hotel Intercontinental und Wiener Eislaufverein sehen sich auf der nordwestlichen Seite dem Beethoven-Platz und dem akademischen Gymnasium bzw. einer als gemischtes Baugebiet der Bauklasse fünf (16-26m) ausgewiesenen Bebauung gegenüber.

Aufgabenstellung

Über das Planungsgebiet hinaus vereint der gesamte Baublock viele verschiedene Nutzungen und Stakeholderinteressen auf engem Raum. Nach mehreren Grundstücks- und Gebäudetransaktionen finden sich das Hotel Intercontinental samt Grundstück und die Liegenschaft des Wiener Eislaufvereins erstmals seit den 1960er Jahren in der Hand eines einzigen Eigentümers wieder.

Am Areal zeigt sich Erneuerungsbedarf: *»Der derzeitige bauliche Zustand (Hotel und Eislaufanlage), die städtebauliche Einfügung und urbane Nutzungsqualität sind unbefriedigend. Die stadträumlichen Potenziale des Areals sind nicht ausgeschöpft und entsprechen nicht einem hochwertigen innerstädtischen Standort«* (MA 21 2013: 13). Viele Akteure teilen diese Meinung (MA 21 2013; Vatter 2013: 53; 3_E_S: 29ff, 48; Die Presse 2012) - teils sehr differenziert⁴⁴. Grob zusammengefasst besteht jedoch *»Handlungsbedarf«* (Vassilakou 2013), und es bietet sich mit den Eigentumsverhältnissen und dem Gestaltungswillen des Investors eine Chance das Areal neu zu gestalten.

An diesem Standort ergeben sich verschieden gelagerte Herausforderungen. Nicht nur von den unmittelbar an das Areal angrenzenden Stakeholdern gehen Interessen und Ansprüche aus. Es ergeben sich (mit Fortschreiten des Projekts – siehe weiter unten) übergeordnete Interessen (bspw. UNESCO) von »außen«, die teilweise im kooperativen Verfahren berücksichtigt wurden. Aufgrund dieses komplexen Gewebes an Interessen war die Intention, bei der Vorbereitung und Planung des Projekts einen (für Wien) neuen Weg zu gehen, um *»ein hohes Maß an Kreativität einerseits und eine*

44 Sieht der Projektentwickler den Bau als aus technischer und *»ressourcenschonender«* (Wolfinger 2013: 55) Sicht erhaltenswert, sind hier auch andere Intentionen zu vermuten: Nach neuer Bauordnung würde nie mehr so viel Nutzfläche in das gleiche Volumen passen, da die Raumhöhen aktuell nur 2,20m betragen und bei einem Neubau wesentlich höher ausfallen müssten (9_E_E: 18).



07 Abb.: Lage und Umgebung des Hotels Intercontinental - Wiener Eislaufverein, Orthofoto. (MA41)

intensive Interaktion mit Investor und beteiligten Partnern (WEV sowie Konzerthaus)« (Schremmer und Tordy 2013a: 44) zu fördern. Als Vorbild für diese »*Projektentwicklungsphase*« (ibid.) galt ein städtebauliches Verfahren in Köln, Areal Messe/Deutz (ibid.; Temel 2014: 46; 9_E_E: 6). Im Verfahren wurde intendiert das »*Raum- und Funktionsprogramm seitens des Investors und der beteiligten Partner WEV und Konzerthaus*« (Schremmer und Tordy 2013a: 44) zu testen. Im städtebaulichen ExpertInnenverfahren wurden über Bebauungskonzepte verschiedene Raumkanten, Gebäudehöhen, Baumassenverteilungen und die stadträumliche Eingliederung ins Umfeld überprüft. Ziel und Ergebnis sollten eine »*Annäherung an ein städtebauliches Rahmenkonzept*« (Schremmer und Tordy 2013b: 49) sein, das als Grundlage für die Flächenwidmung und anschließende Wettbewerbe dienen sollte. Über die inhaltlichen Qualitäten hinaus erhofften sich die InitiatorInnen eine »*breite öffentliche, fachliche und politische Akzeptanz [zu] erlangen*« (ibid.).

Diesen Formulierungen aus der Dokumentation des kooperativen ExpertInnenverfahrens (MA 21 2013) stehen Aussagen aus den geführten Interviews gegenüber, die es vermögen die Aufgabe(n) im Kern zu beschreiben.

Zum einen sollte das Raumprogramm des Investors (Wolfinger 2013: 55) von den Planungsteams in (1) zwei Varianten getestet werden: »*Die eine Variante eben Bestandserhaltung Intercont, die andere Variante war Wegfall oder Abriss des Interconts und Neubau*« (9_E_E: 3), wobei je nach Variante das Flächenausmaß der zu errichtenden »*hochwertigen, verkaufbaren Wohnnutzflächen*« (ibid.) und damit das gesamte Bauvolumen sehr unterschiedlich war. Für die Variante A »*Bestand Hotel*« waren es 13.000 m² Wohnnutzfläche und in der Variante B waren es 18.000 m² Wohnnutzfläche. Ein wesentlicher Fakt, der an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben darf, ist, dass die Erneuerung der Einrichtungen des Eislaufvereins vom Investor querfinanziert werden sollte (3_E_P: 18).

Zum anderen sollte diese Variantenprüfung untersuchen (2), »*welche Konsequenzen die Programmanforderungen des Investors haben auf diesen Ort. Beziehungsweise, die zweite Prüffrage war: zu welchen Konsequenzen im Programm führen die Vorgaben der UNESCO?*« (7_E_B: 26f). Das Areal liegt unweit der Wiener Innenstadt, die in der Liste der UNESCO Weltkulturerbe vertreten ist, und in der Blickachse vom oberen Belvedere Richtung Innenstadt, die als ein Gradmesser für Welterbefragen herangezogen wurde. Da die Programmanforderungen zu tendenziell hohen Baukörpern führen, besteht eine potentielle Beeinträchtigung eben erwähnten Blickes. Die von dort ausgehende Position war, dass die Entwürfe nicht über die »*Silhouette des heutigen Intercont*« (4_E_P: 16) hinausgehen sollte.

Es sollten also Programmanforderungen in zwei Varianten getestet werden. Zum einen

jene des Investors, zum anderen die Auswirkungen der UNESCO-Kriterien auf die Programmanforderungen (et vice versa).

Akteursgruppen und Arbeitsteilung im Verfahren

Das kooperativen Verfahren Hotel Intercontinental - Wiener Eislaufverein sah eine differenzierte Zuteilung der Aufgaben bzw. Verantwortlichkeiten während des Prozesses vor – nicht zuletzt aufgrund der über 50 TeilnehmerInnen (MA 21 2013 141f). Dementsprechend bildeten sich verschiedene Akteursgruppen bzw. -konstellationen heraus: Lenkungsgruppe, Bewertungsgremium, Planungsteams, Verfahrensorganisation, StädtebauexpertInnen.

In der neunköpfigen **Lenkungsgruppe**⁴⁵ waren Personen aus der Politik (Gemeinderat/Landtag, Bezirk), Personen aus der Stadtverwaltung (MA 21), Vertreter und Berater der Grundeigentümerin (WertInvest), die Personen des begleitenden Büros und ein fachlicher Vorsitz vertreten (MA 21 2013: 141f). Die Lenkungsgruppe koordinierte Abläufe, plante Workshops, stimmte die Kommunikation nach außen ab, stellte die Auswahl der Planungsteams zusammen und passte, wenn nötig, Verfahrensbedingungen an (Schremmer und Tordy 2013b: 49; Temel 2014: 47). Organisation im engen Sinne übernahm ein *»Kernteam«* (ibid.: 50), das aus Grundstückeigentümerin, Eislaufverein Konzerthaus, MA 21 und Prozessbegleitung bestand. Die Stadtverwaltung kümmerte sich im Rahmen dieser übergeordneten Organisation bspw. um die Beauftragung eines Büros, das den Prozess begleiten sollte (3_E_S: 15).

Das **Bewertungsgremium**⁴⁶ im Verfahren rund um den Wiener Eislaufverein lieferte fachliche Beratung der Planungsteams und stellte die jeweiligen Aufgaben für die nächste Bearbeitungszeit. Es bestand aus rund 25 Mitgliedern, wobei hier sieben Mitglieder aus der Lenkungsgruppe kamen, also eine Doppelfunktion inne hatten. Die Mitglieder setzten sich aus FachexpertInnen (Architektur, Städtebau, Denkmalschutz), verschiedenen Stakeholdern (Eislaufverein, Hotel Intercontinental, Grundeigentümerin, Projektentwicklung, Konzerthaus) sowie Politik (Gemeinderat/Landtag, Bezirk) und Verwaltung (MA19, MA 21, MD-BD) zusammen (MA 21 2013: 141f).

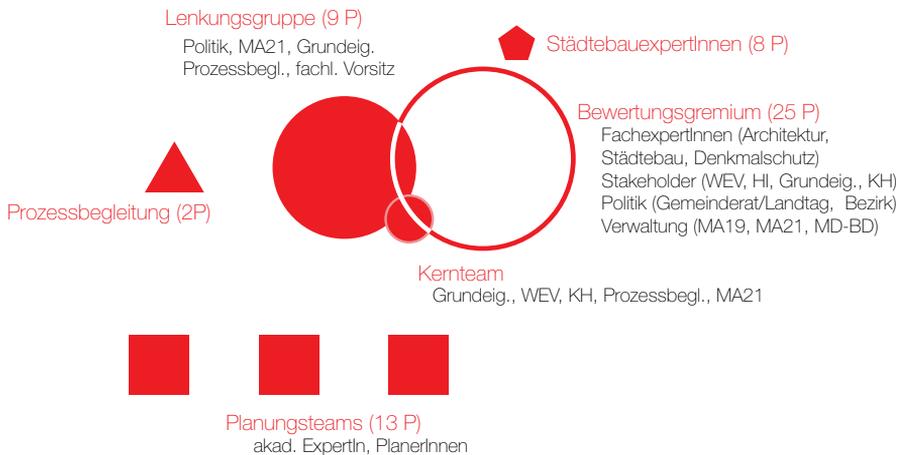
45 Lenkungsgruppen übernehmen organisatorische und koordinative Aufgaben, sondieren vor dem eigentlichen Start des Verfahrens die Rahmenbedingungen und entwickeln mögliche Kriterien für die Bewertung der Verfahrensergebnisse (Temel 2014: 102).

46 Bewertungsgremien haben die Aufgabe, *»den jeweiligen Entwicklungsstand laufend mit den Planungsteams zu diskutieren, auf dieser Basis Entscheidungen zu treffen (insbesondere über den weiteren Verlauf des Verfahrens, zu untersuchende Themen und Ansätze sowie über das Resultat und Empfehlungen an die Initiatoren) sowie diese Entscheidungen zu begründen«* (Temel 2014: 103).

Die drei **Planungsteams**⁴⁷ waren in diesem Verfahren aus jeweils zwei Architekturteams und einem beigegebenen »*akademischen Experten*« (Schremmer und Tordy 2013b: 49), einem »Theoretiker« (9_E_E: 2) zusammengesetzt. Sie leisteten die Entwurfsarbeit und brachten verschiedene Lösungsmöglichkeiten innerhalb des gesetzten Rahmens zur Diskussion. Insgesamt waren 13 PlanerInnen in den Planungsteams vertreten.

Die **Prozessbegleitung** bzw. Verfahrensorganisation übernahmen zwei ExpertInnen, deren Büro durch die Stadt Wien mit dieser Aufgabe beauftragt wurde. Der Auftrag war nicht nur die Prozessbegleitung mit der dazugehörigen Organisation und Koordination, sondern auch die nachträgliche Dokumentation des Verfahrens.

Um die Empfehlungen am Schluss des Verfahrens zu erarbeiten wurden der Lenkungsgruppe sieben extra geladene **StädtebauexpertInnen** beigegeben.



08 Abb.: Schema der Akteursgruppen im Verfahren zum Wiener Eislaufverein - Hotel Intercontinental. Eigene Darstellung.

Akteure und ihre Interessen

Das Verfahren zur Neugestaltung des Areals, auf dem sich derzeit der Wiener Eislaufverein und das Hotel Intercontinental befinden, ist aufgrund der Vielfalt an Stakeholdern ein sehr komplexes Verfahren. Zusätzlich erfährt dieser Standort angesichts seiner Lage in der Wiener Innenstadt große öffentliche Aufmerksamkeit, was sich in diversen medialen Berichterstattungen und öffentlichkeitswirksamen Kundgebungen niederschlägt. Ein Interviewpartner zu dieser »*harten Nuss*« (9_E_E: 5): »*Also viel komplexer*«

47 Planungsteams bestehen in den kooperativen Verfahren meistens aus ArchitektInnen, aber auch aus Personen verschiedener anderer Planungsdisziplinen. Wichtiges Element ist der direkte Austausch der PlanerInnen mit dem Bewertungsgremium und der Entwurfsteams untereinander. Hier wird das Wissen produziert, das die Entscheidung am Schluss wesentlich prägt und trägt (Temel 2014: 102f).

habe ich es eigentlich noch nie erlebt, als hier. Es ist fast wie ein gordischer Knoten – die Aufgabenstellung ist eigentlich diesen gordischen Knoten zu lösen« (3_E_S: 49).

Stadtplanung. Ausgangspunkt für die Position der »Stadtplanung« (Vatter 2013: 53) ist der Erneuerungsbedarf des Areals Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental. Hinsichtlich dieser »Randzone in der Mitte der Stadt« (ibid.) besteht die »Aufgabe, diese Defizite zu beseitigen, die schon bestehenden Potenziale zu nutzen und diesen Ort als Nucleus auszuformen« (ibid.). Die bestehende »Barrierewirkung« (3_E_S: 31) sollte mit dem Projekt aufgehoben werden. Seitens der Stadtplanung werden zunächst Fragen aufgeworfen, die im Verfahren geklärt werden sollen. Ob eine Position der Stadtplanung aus diesen Fragen ableitbar ist bzw. im Laufe des Verfahren entstanden ist, bleibt offen. Lediglich eine Position zur »Durchwegung des Blockes entlang der zur Eisfläche hingewandten Fassade des Konzerthauses« (ibid.) und zur Belebung der Erdgeschosszone hin zum Heumarkt ist zu vernehmen (ibid.; 3_E_S: 29f). Scheinbar wurde die Intention des Konzerthauses sich hin zur Freifläche des Eislaufvereins zu öffnen – generell die Attraktivität dieser Durchwegung bzw. des Platzes – auch von der Stadtplanung positiv aufgenommen (3_E_S: 29).

Bezirk Landstraße. Seitens des Bezirkes äußerte man sich zu Interessen schon klarer. Angestrebt wurden die Erhaltung der Eisflächen des Eislaufvereins, städtebauliche Rücksicht auf die Wohnbebauung am Heumarkt, die Durchwegung des Areals und die Aufrechterhaltung der Verkehrsregelung (B1 in der Lothringerstraße/Johannesgasse) (4_E_P: 8). Laut Interviewpartner wurden diese Ziele im Verfahren auch erfüllt.

WertInvest: Zunächst wird der Bestand als funktional gut verwendbar gesehen – so auch die Raumhöhe von 2,24 Metern – jedoch technisch bzw. thermisch ist der Bedarf der Erneuerung besonders im Bereich der Fassade gelegen (Wolfinger 2013: 55f). Stimmen aus den Interviews zufolge sind aber die Probleme mit dem Bestand größer als kommuniziert (3_E_S: 48).

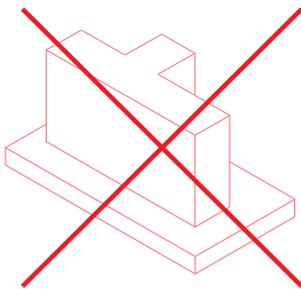
Inhaltliche Ziele bezüglich des städtebaulichen Projekts sind die Öffnung des Areals nach außen, besonders zur Lothringer Straße, wo ein attraktives »Vorfeld« (Wolfinger 2013: 56f) entstehen soll. Ein weiterer Punkt im Interesse der »Projektentwicklung« (ibid.) ist die ganzjährige Nutzung der Eis- bzw. Freifläche, ein Mix an Nutzungen ausgehend von den bestehenden Institutionen und »bewusst auch Wohnungen« (ibid.), die nur in den oberen Geschossen (ab Ebene drei) unterzubringen sind (ibid.: 59). Im Projekt soll ein prominenter Standort geschaffen werden, der ökologischen Kriterien entsprechen soll (ibid.: 56f). Büros sollen nur zum Zwecke der am Standort befindlichen Institutionen geschaffen werden. Eine Erweiterung der bestehenden

Garage, eventuell über die Pflichtstellplatzanzahl hinaus, befindet sich ebenso im Spektrum der Interessen (ibid.: 59).

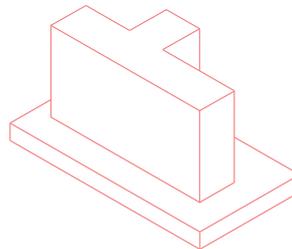
Seitens des Investors wurden zwei Varianten gesehen, die im kooperativen Verfahren getestet werden sollten. Als eine Möglichkeit wird aufgrund der guten Funktionalität des 60er-Jahre-Baus (die, wie sich 2016 erweisen sollte, doch nur bis zu 15% erhalten werden konnte (Ritzmeier und Volf 2016)) die bestandswahrende Variante gesehen. Die andere Variante sieht den Abbruch des Bestands und einen Neubau vor.

Diese zwei Varianten sind grundsätzlich mit einem ökonomischen Interesse verbunden, aus dem sich je nach Variante unterschiedliche Anforderungen ableiten lassen. Grundsätzliches Interesse des Investors ist eine gewisse Rendite des gesamten Projekts⁴⁸. Um das Projekt für den Investor auch ökonomisch zufriedenstellend durchzuführen, ist die »Ausnutzbarkeit« (4_E_P: 18) eine wichtige Größe. Je nach Variante ist eine unterschiedlich hohe Bruttogeschossflächenanzahl neu vorgesehen – im Szenario Erhaltung insgesamt 30.000 m² und im Szenario Abbruch insgesamt 70.000 m² (beides über Niveau, also keine Kellerschossflächen inbegriffen). Um die Sanierungskosten des Eislaufvereins zu finanzieren – »die Modernisierung kann und soll nicht vom Wiener Eislaufverein refinanziert werden« (Wolfinger 2013: 56) –, ist das Interesse der Projektbetreibers je nach Szenario Wohnflächen im Ausmaß von 13.000 m² bzw. 18.000 m² zu schaffen (Wolfinger 2013: 59ff).

Wie in der Chronik des Projekts zu sehen ist, führen diese Vorgaben in beiden Szenarien zu Volumina, welche die Bestandshöhe überschreiten.



Szenario Abbruch Hotel Intercont.
neu zu schaffende BGF 70.000 m²
(davon 18.000m² Wohnfläche)



Szenario Erhaltung Hotel Intercont.
neu zu schaffende BGF 30.000 m²
(davon 13.000m² Wohnfläche)

09 Abb.: Varianten für den Umgang mit dem bestehenden Hotel Intercontinental. Eigene Darstellung.

48 Das muss an dieser Stelle – man mag mir Polemik unterstellen – reine Behauptung bleiben. Explizite und detaillierte Aussagen zu Renditeerwartungen kann ich hier nicht vorbringen. Lediglich aus dem Kontext lässt sich dies ableiten.

Hotel Intercontinental: Da die Beziehung zwischen der Eigentümerin WertInvest bzw. Hotel Intercontinental nicht genau (eine Art Pachtvertrag zwischen InvestorIn und BetreiberIn wird vermutet (3_E_S: 48)) zu klären war, werden die Interessen hier als gemeinsame Interessen betrachtet, da der Investor die Betreibergesellschaft mehrheitlich eignet. Die *»bereits aufgezeigten Mankos im Raumprogramm des bestehenden Hotel InterContinental können nur durch ein neues Restaurant und zusätzliche Fläche für Konferenz, Veranstaltung und Unterhaltung in einer ergänzenden Bebauung behoben werden«* (Wolfinger 2013: 57). Diese Flächen bzw. die dort angebotenen Dienstleistungen sind nicht nur für hoteleigene Verwendung vorgesehen, sondern auch an die *»Öffentlichkeit«* (ibid.: 58) gerichtet bzw. in Synergie mit dem Wiener Konzerthaus zu nutzen (ibid.: 57). Auch Nutzungen wie Schwimmen, Wellness und Fitness *»richten sich nicht nur an die Gäste des Hotels, sondern vorrangig auch an die Öffentlichkeit«* (ibid.: 59) – vornehmlich in den Geschossen unter Niveau. Bezüglich des Hotels ist eine Busvorfahrt in der Johannesgasse sowie ein nahegelegener, barrierefreier Zugang zum Hotel von Interesse. Das Dachgeschoss des bestehenden Hotels soll genutzt werden. Gastronomie soll im Hotel untergebracht sein, aber auch auf der Ebene der Freifläche stattfinden können (ibid.: 58).

Wiener Eislaufverein. Ein Pachtvertrag stellt die Nutzung durch den Wiener Eislaufverein auf dem Projektareal bis ins Jahr 2058 sicher (3_E_S: 48; Wolfinger 2013: 58). Das Ausmaß der Eisfläche, die dem Publikum von Ende Oktober bis Anfang März zur Verfügung steht, sollte sich im Zuge der Neugestaltung nicht verändern. Das Interesse des Eislaufvereins im Verfahren war, die 6000 m² Eis- bzw. Freifläche zu erhalten (Wolfinger 2013: 58). Zusätzliche durch den Eislaufverein formulierte Anforderungen waren Servicebereiche sowie eine Eishalle in den Planungen vorzusehen. Diese könnten, so der Projektentwickler, unter Niveau geschaffen werden. So spielen letztere Anforderungen in der Kubatur an der Oberfläche keine Rolle (ibid.). Bei den Tribühnengebäuden werde *»nur mehr der Innenraum«* (ibid.) als Stauraum genutzt (ibid.). Scheinbar liegen diese nicht im Interessenbereich des Eislaufvereins.

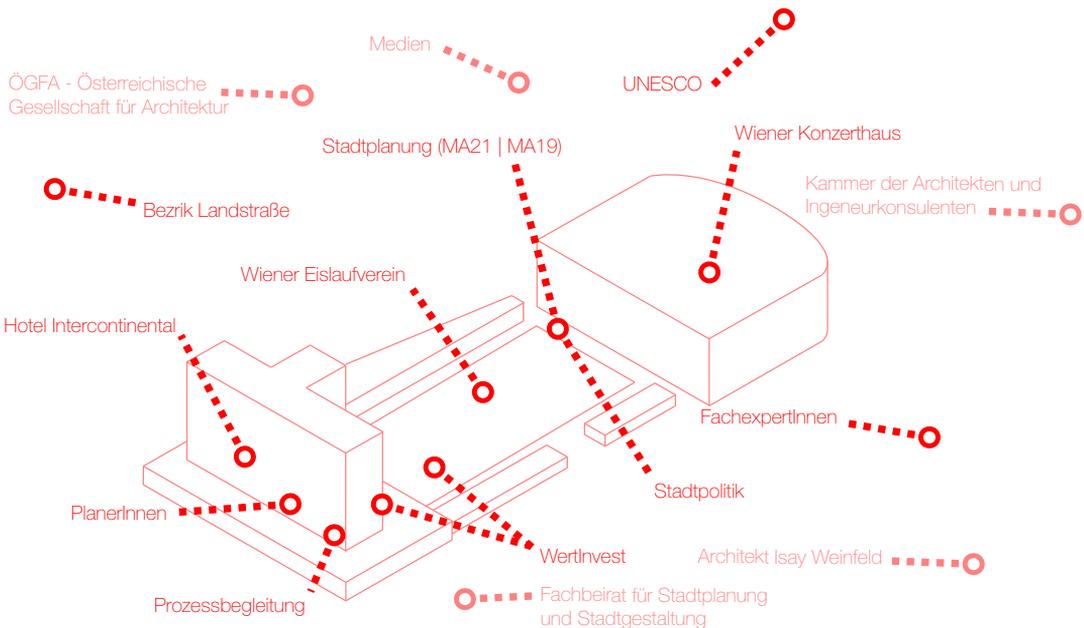
Aus den ExpertInnengesprächen bzw. der Dokumentation geht hervor, dass die Anforderung der Eisfläche im Verfahren wenig bis gar nicht veränderbar war (7_E_B: 26; 3_E_S: 48; MA21 2013: 82, 101).

Ein Interesse des Eislaufvereins (*»neben weiteren Vereinbarungen«* (Wolfinger 2013: 60)) wurde schon nach dem Grundstückserwerb in einem Vertrag mit der WertInvest gesichert: Die bauliche Umsetzung der Anforderungen seitens der Eislaufvereins erfordert eine vorübergehende Räumung des Areals (ibid.).

Zusammenfassend aus einer Pressemeldung des Wiener Eislaufvereins aus dem Juni 2012 – dies scheinen unter anderem die zitierten *»weiteren Vereinbarungen«*

(Wolfinger 2013: 60) zu sein (Menasse 2012): Freie Eisfläche auf Bodenniveau von 6.000 m² (wie bisher), Errichtung einer Eishalle von 1.800 m² (die momentane Indoor-Eisfläche beträgt (25 m x15 m) 275 m² (Wiener Eislaufverein)), Wiederherstellung aller für den Betrieb notwendigen Einrichtungen und Infrastruktur, Ausweichplatz für die Zeit der Umbautätigkeit in unmittelbarer Nähe des jetzigen Areals, Verlängerung des Mietvertrags auf 99 Jahre.

Wiener Konzerthaus. Das Konzerthaus hat Interessen, die durchwegs mit der zum Eislaufverein gewandten Fassade verbunden sind: Die Schaffung eines öffentlichen Durchgangs entlang dieser Fassade, die Schaffung von neuen Eingängen zum Konzerthaus an dieser Fassade und eine freie Sicht auf diese (Wolfinger 2013: 60). Zudem ist seitens des Konzerthauses die Idee geboren worden, einen multifunktionalen Veranstaltungssaal zu schaffen, der durch das Konzerthaus und durch das Hotel Intercontinental genutzt werden kann (ibid.: 57). Ein Interviewpartner sprach vom Interesse des Konzerthauses einen größeren Vorplatz zu bekommen, um den von Bussen ausgehenden Besucherstrom besser abwickeln zu können (4_E_P: 14).



10 Abb.: Akteure im kooperativen Verfahren zum Hotel Intercontinental - Wiener Eislaufverein. Eigene Darstellung.

UNESCO Weltkulturerbe. In das kooperative Verfahren wurde ein Vertreter des Vereins ICOMOS eingebunden. »Das ist in Österreich ein Verein, der heißt ICOMOS. Der vertritt

die Interessen der UNESCO. Der wacht jetzt da darüber, was da in dem Planungsraum passiert, ob da was passiert, was den Zielen des Weltkulturerbestatus' widersprechen könnte und liefert dann laufend Berichte ab an die UNESCO« (3_E_S: 45). Diese Interessensvertretung seitens des Weltkurerbe war sehr klar und nicht flexibel: »Es gab natürlich die Denkmalpfleger oder die Fraktion von Denkmalpflegern, die zwar nicht sehr stark vertreten war, aber sehr Lautstark war; die unter dem Aufhänger ›no millimeter more‹ - das war da etwas, was von der ICOMOS kam - eigentlich jedes Projekt begrüßt haben, das über die heutige Silhouette des heutigen Intercont nicht hinaus ging. Die Konsequenz war eine äußerst unangenehme Verdichtung im Bereichen des Bauplatzes zum Beispiel gegenüber dem Heumarkt« (4_E_P: 16).

Der Prozess.

Das kooperative Verfahren Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental

Auf der Basis der beiden ExpertInnenhearings im Frühjahr wurde das »kooperative Dialogverfahren« (Schremmer und Tordy 2013b: 49) am 2. Juli 2012 in einem Kick-Off-Workshop gestartet. Dort war es die Aufgabe der relevanten Stakeholder, ihre Ziele hinsichtlich des kommenden Verfahrens zu präzisieren und die Aufgabenstellung zu konkretisieren. Am Ende des Kick-Off-Termins wurden konkrete Anweisungen an die drei Planungsteams gerichtet. Hier standen die Szenarien für Abbruch und Neubau sowie Umbau im Zentrum (ibid.; Temel 2014: 47). Die erste Planungsphase wurde inhaltlich offen gehalten, um die Bandbreite an Möglichkeiten zu testen (Schremmer und Tordy 2013b: 49).

Nach der neunwöchigen Bearbeitungszeit fand am 6. September 2012 der erste Workshop-Termin statt, in dem sieben Konzepte präsentiert wurden, die den Kriterien Umbau bzw. Neubau folgten. Von den sieben Konzepten beschäftigten sich sechs mit dem Szenario Umbau und eines mit dem Szenario Neubau. Alle sieben Bebauungskonzepte überschritten die Höhe derzeitiger Bestandsgebäude. Aus dem ersten Workshop heraus wurden zwei andere Szenarien als Kriterium für die zweite Planungsphase herangezogen: Zum einen sollten sich die Konzepte mit den Bedingungen des Welterbes auseinandersetzen und dementsprechende, in der Höhe begrenzte (Maximale Höhe im Bereich des bestehenden Hotels Intercontinental) Konzepte liefern. Zum anderen war eine Überschreitung dieser Auflagen in der zweiten Variante möglich (Temel 2014: 47ff; Schremmer und Tordy 2013b: 49ff).

Vor dem zweiten Workshop wurde das Entwicklungsprojekt zwischen 1. und 7. Oktober in Form einer öffentlichen Ausstellung im Foyer des Berio-Saals im Wiener Konzerthaus präsentiert und über den aktuell laufenden kooperativen Planungsprozess informiert. Im Zuge der Ausstellung stand ein Dialog-Team für Fragen zur Verfügung,

darüber hinaus gab es zu bestimmten Zeiten die Möglichkeit, mit Projektbeteiligten zu sprechen und an Führungen teilzunehmen (Temel 2014: 49; Enzi 2012). Gleichzeitig wurden von BesucherInnen über 200 Fragebögen ausgefüllt. Die Ergebnisse dieser Befragung flossen in die Konzeptarbeit ein (Temel 2014: 49; Die Presse 2013a; Fernsebner-Kokert 2012a).

Nach sechs Wochen Bearbeitungszeit wurde am 18. Oktober 2012 der zweite Workshop veranstaltet, bei dem nun zehn Konzepte der Teams präsentiert wurden. Von den zehn Konzepten hielten sich drei an die Kriterien des Weltkulturerbes bzw. an die begrenzte Höhe - die anderen sieben überschritten die Höhe. Sieben Konzepte arbeiteten mit dem Bestand (davon eines mit Höhenbeschränkung) und drei mit dem Szenario Abbruch und Neubau (davon zwei mit Höhenbeschränkung). Für die dritte Planungsphase gab es gruppenspezifische Empfehlungen zur Vertiefung. Die Planungsteams sollten für den letzten Workshop ein möglichst breites Spektrum an Optionen entwickeln und dabei besonderes Augenmerk auf die Höhenentwicklung bzw. die Programmanforderungen der Stakeholder richten.

Im letzten, dritten Workshop, der am 22. November 2012, nach fünf Wochen Bearbeitungszeit, stattfand, wurden sechs vertiefte Konzepte präsentiert und bewertet. Betrachtet unter dem Kriterium Höhe: Zwei dieser sechs Konzepte hielten sich an die beschränkte Höhe. Betrachtet unter dem Kriterium Bestand bzw. Neubau: Vier der Sechs Konzepte widmeten sich dem Szenario Neubau (davon zwei mit Höhenbeschränkung) und zwei dem Szenario Umbau (beide keine Höhenbeschränkung) (Temel 2014: 48). Nebst der Konzeptbewertung formulierten die Mitglieder aus der Lenkungsgruppe und die geladenen Städtebauexperten Empfehlungen⁴⁹. Alle dabei tangierten Akteure (besonders Stadt, Investor und Stakeholder) sollten diese als Leitlinien für die weiteren Schritte in der Bearbeitung des Projekts annehmen (Schremmer und Tordy 2013b: 51).

In den Empfehlungen wurde auf insgesamt drei Konzepte Bezug genommen (MA 21 2013:131, 138; 4_E_P: 60). Zwei Varianten gehen über die Höhe des Bestandes hinaus – Referenz ist dabei das Hotel Intercontinental. Diese Höhenentwicklung wird »städtebaulich und funktionell« (MA 21 2013:137) begründet. Eine dieser Varianten bewahrt das Intercontinental, das andere Szenario sieht einen Neubau vor. Der Tatsache, dass diese zwei Szenarien »mit den von der ICOMOS formulierten Anforderungen an den Erhalt des Welterbes in Konflikt treten« (ibid.: 138) können, wird Rechnung getragen: Es sollte eine weitere Variante ohne Höhenentwicklung über die

⁴⁹ Die Empfehlungen sind in der Dokumentation des Verfahrens (MA 21 2013: 131ff) nachzulesen.

Höhe des Hotels Intercontinental »entwickel[t] und optimier[t]« (ibid.) werden, »ggf. auch mit einem geänderten räumlich-funktionellen Anforderungsprofil« (ibid.).

Aus den Erfahrungen des kooperativen ExpertInnenverfahrens heraus wurde ein Masterplan für den Bereich Glacis (MA 21 2015) angeregt, der eine strategische Leitlinie für zukünftige Entwicklungen im Bereich des ehemaligen Wiener Glacis (Ringstraße) darstellt (Schremmer und Tordy 2013c: 124, 139; 3_E_S: 5,9,11)

Am 4. Dezember 2012 waren die TeilnehmerInnen des Verfahrens (Planungsgruppen, Lenkungsgruppen, VertreterInnen aus dem Beurteilungsgremium) zu einer Abschlussveranstaltung geladen, in der das kooperative ExpertInnenverfahren reflektiert, evaluiert und damit gemeinsam abgeschlossen wurde. Die Erfahrungen wurden in der veröffentlichten Dokumentation festgehalten (MA 21 2013: 51; 127f) .

Die Ergebnisse des kooperativen ExpertInnenverfahrens wurden von 28. Februar bis 6. März 2013 in einer Ausstellung im Konzerthaus ausgestellt. Wie bei der Ausstellung im Oktober gab es für BesucherInnen die Möglichkeit sich mit Verfahrensbeteiligten auszutauschen (Temel 2014: 49; Enzi 2013).

Am 27. Februar wurden in einer Pressekonferenz die Ergebnisse des kooperativen ExpertInnenverfahrens durch den Investor, die zuständige Stadträtin und den Vorsitzenden des Bewertungsgremiums präsentiert. Der Investor beziffert sein Vorhaben mit einem Volumen zwischen 200 und 300 Mio. Euro. In der Pressekonferenz wie auch in der Ausstellung wurden zwei durch den Investor visualisierte Varianten als Ergebnisse veröffentlicht: Eine Variante Neubau mit einem Turm plus einer niedrigen, am Umfeld orientierten Bebauung und die Variante Umbau, in der dem Hotel Intercontinental ein Turm beige stellt wurde, der dieses überragt (Temel 2014: 50; Die Presse 2013b; Bettina Fernsebner-Kokert 2012b). Eine dritte empfohlene Konzept-Variante, die mit den Anforderungen des Weltkulturerbes umgeht (MA 21 2013: 138), wurde in der Ausstellung (und in der Pressekonferenz, Anm.) nicht gezeigt (Temel 2014: 50; Enzi 2013; ÖGFA 2013). Der Investor entschied sich, wie er in der Pressekonferenz bekannt gab, für die Bestandsvariante, in der das Intercont erhalten wird (Temel 2014: 50; Bettina Fernsebner-Kokert 2012b). Die zuständige Stadträtin sah die »Vorgaben der Stadt« (Bettina Fernsebner-Kokert 2012b) laut Medienbericht (ibid.) mit der Durchführung des damals neuartigen Verfahrens erfüllt⁵⁰.

⁵⁰ Unklar bleibt, welche Vorgaben hier gemeint sind. Es könnten die Anforderungen gemeint sein, ein solches kooperatives Verfahren durchgeführt zu haben, oder die im Verfahren seitens der Stadtverwaltung gestellten Bedingungen (Vatter 2013:53f; 3_E_S: 27-29) berücksichtigt zu haben.

Zur älteren und jüngeren Geschichte des gesamten Projekts

Im September des Jahres 2006 beauftragte der Stadterweiterungsfonds, damaliger Eigentümer der Liegenschaft zwischen Hotel Intercontinental und Wiener Konzerthaus eine Machbarkeitsstudie. Das beauftragte Planungsbüro sollte verschiedene Möglichkeiten der (baulichen) Verwertung unter Berücksichtigung des bestehenden Pachtvertrages⁵¹ mit dem Wiener Eislaufverein und den Kriterien des Welterbes prüfen. Das Ergebnis waren fünf Varianten, die unterschiedlich mit der Nutzung durch den Wiener Eislaufverein (zwischen 4.470 m² und 6.000 m²) umgingen und verschiedene andere Nutzungen vorsahen (Wohnen, Sport, Wellness Einkaufs- sowie universitäres Forschungs- und Ausbildungszentrum) (Rechnungshof 2013: 45).

Am 4. Juni 2008 (Rechnungshof 2013: 48) bekam in der zweiten Runde des Bieterverfahrens die »gewerbliche Tochter der ›Buntes Wohnen – Gemeinnützige Wohnbau-gesellschaft mbH‹« (Putschögl 2013) den Zuschlag und erwirbt die Liegenschaft um 4,2 Mio Euro. Am 8. Mai 2008 beschloss der Wiener Gemeinderat die Verhängung einer dreijährigen (bis 2011) Bausperre (§ 8 Abs. 2 Wr.BO) für das Areal zwischen Heumarkt, Johannesgasse, Lothringerstraße und Lisztstraße (Rechnungshof 2013: 47).

Im Jahr 2011 benannte sich die Eigentümerin des Grundstückes, die Tochtergesellschaft von »Buntes Wohnen«, in »Lothringer Straße 22 Projektentwicklungsgesellschaft« (55 Prozent Rechtsanwalt Bernhard Steindl, zu 45 Prozent mehrere Privatstiftungen) um. Wenig später veränderte sich die Zusammensetzung der Gesellschafter, als das Unternehmen »WertInvest« die Mehrheit (55 Prozent WertInvest, 45 Prozent Gruppe Tecto (aus zuvor genannten Privatstiftungen)) an genannter Gesellschaft erwarb (Rechnungshof 2013: 48; Putschögl 2013; Kühn 2013; Das besondere Projekt). So fällt auch das Eigentum der Liegenschaft mehrheitlich in das Eigentum der WertInvest, die im folgenden kooperativen Verfahren beteiligt war (Temel 2014: 46). Mit dem Pächter der Areals, dem Wiener Eislaufverein, wird eine Reihe von Vereinbarungen getroffen, u.a., dass zur Erfüllung des vom Eislaufverein gewünschten Raumprogramms eine temporäre Räumung des Areals vorgenommen werden muss (Wolfinger 2013: 60).

Schon kurz vor dem offiziellen Erwerb des Hotels Intercontinental durch die geplante Mehrheit von 99,986% an der Betreibergesellschaft im Jahr 2012 äußerte die

51 Der Wiener Eislaufverein ist Pächter der Liegenschaft zwischen Hotel Intercontinental und Wiener Konzerthaus. Der bestehende Pachtvertrag wurde am 26. Februar 1960 im Zuge der Errichtung des Hotel Intercontinental bis zum 31.12. 2058 (Laufzeit 99 Jahre) verlängert (Meisinger).

WertInvest ihre Intentionen bezüglich der Liegenschaften Wiener Eislaufverein und Hotel Intercontinental. Anliegen war die Modernisierung des Hotels und eine Investition hinsichtlich des gesamten Areals, das für Bevölkerung und TouristInnen attraktiver werden sollte (Fonds Professionell Online 2012). Da das Areal sowohl in seiner Lage als auch in seiner Nutzung öffentlich bedeutsam ist, wurde seitens der MA 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung Innen-West ein ExpertInnenhearing initiiert, das im Lichte verschiedener Interessen im und um das Projektareal, Rahmenbedingungen klären sollte (Schremmer und Tordy 2013a: 39; 3_E_S: 23; 9_E_E: 11). Gleichzeitig diente es dem Investor dazu, sein Projektvorhaben der Fachöffentlichkeit vorzustellen (9_E_E: 11). Zu den zwei Hearing-Terminen waren RepräsentantInnen jener Organisationen vertreten, die vom Vorhaben in ihren Interessen unmittelbar betroffen waren (Hotel Intercontinental, Wiener Eislaufverein, Wiener Konzerthaus), RepräsentantInnen der Stadtpolitik, der Bezirkspolitik, der tangierten Verwaltung (MA 21, MA 19), sowie zahlreiche ExpertInnen unterschiedlicher Disziplinen, unter anderem aus dem Fachbeirat für Architektur und Stadtgestaltung (Schremmer und Tordy 2013a: 39; 3_E_S: 23; 9_E_E: 11). Das erste Hearing fand am 21. März 2012 und das zweite Hearing am 19. April 2012 statt.

Das erste Hearing bot den betroffenen Akteuren (Anm.: WertInvest, Hotelbetreiber Intercontinental, Wiener Eislaufverein, Wiener Konzerthaus, Bezirk Landstraße, Stadt Wien – MA 21) die Möglichkeit, ihre Interessen und Zielsetzungen im Rahmen der potentiellen Projektentwicklung zu erläutern, sodass ein erster Rahmen aufgespannt werden konnte. Darüber hinaus brachte das erste Hearing eine Auseinandersetzung mit dem Ort, in der Geschichte und Gegenwart beleuchtet wurden (geschichtlicher Vortrag, Bebauungsplan, 3D-Modell, Raumbilder). Im Anschluss hatten die ExpertInnen die Möglichkeit das gehörte zu kommentieren und zu diskutieren sowie dem Projekt Fragestellungen und Ideen mitzugeben (Schremmer und Tordy 2013a: 39).

Im zweiten Hearing wurden seitens des Projektentwicklers eine Serie von neun (Temel 2014: 47) möglichen Bebauungen präsentiert, die sich verschiedenen Varianten, Bestandumbau sowie Abbruch und anschließende Neubebauung widmeten. Interviewpartner sprachen hierbei von einer Konfrontation mit den Ergebnissen aus einer Art privaten Wettbewerb, den der Investor vor den Hearings durchführen ließ (3_E_S: 23) – ohne deren Wissen (Anm.). Die präsentierten Bebauungsstudien stammten aus der Feder des Architekten Zeytinoglu und wiesen eine sehr hohe Bebauungsdichte auf (9_E_E: 11). In Arbeitsgruppen wurden die in der Bebauungsstudie dargestellten Varianten diskutiert.

Die Erfahrung aus den beiden Hearings zeigte den Bedarf, hier eine Herangehensweise an die Projektplanung anzulegen, die der komplexen Situation vieler

verschiedener, auch entgegenstehender Interessen gerecht wird. Dieses Verfahren sollte – anders als der herkömmliche Wettbewerb – ein »hohes Maß an Kreativität einerseits und eine intensive Interaktion mit Investor und beteiligten Partnern (WEV sowie Konzerthaus) andererseits« (Schremmer und Tordy 2013a: 44) erlauben. Diese Erkenntnis stieß auf das schon längere Zeit bestehende »Unbehagen« (3_E_S: 22), dass der klassische Wettbewerb angesichts bestimmter Rahmenbedingungen nicht unbedingt die »optimale Herangehensweise« (ibid.) sei. Es wurde die Idee geboren ein Werkstattverfahren zur Projektentwicklung durchzuführen. Als Vorbild sollte dabei das Verfahren Messe/Deutz in Köln dienen (Temel 2014: 46; Schremmer und Tordy 2013a: 44), so der Vorschlag eines Teilnehmers des Hearings (9_E_E: 11) und der MA 21 (Schremmer und Tordy 2013b: 49). So sollte das Verfahren Bebauungskonzepte testen und einen städtebaulichen Rahmen hervorbringen, der Grundlage für Flächenwidmung und Bebauungsplanung darstellt (Schremmer und Tordy 2013a: 44).

Im Mai 2012 erwarb die WertInvest-Gruppe nach der Freigabe durch die Kartellbehörde die Danube Hotel-Betriebsgesellschaft m.b.H., kurz Danube, und ist somit Eigentümerin des Hotel Intercontinental⁵² (Fonds Professionell Online 2012; Leo Himmelbauer 2012).

Im Zeitraum von Juli 2012 bis Dezember 2012 wurde das kooperative Expertinnenverfahren durchgeführt. Ende Februar 2013 werden die Ergebnisse des Verfahrens in einer Pressekonferenz präsentiert (S. 141).

Am 28. März 2013 äußert sich die ICOMOS Austria in einem Presstext zum Ergebnis des kooperativen Verfahrens. Es wird bekräftigt, dass schon während des Verfahrens – die ICOMOS Austria war im kooperativen ExpertInnenverfahren vertreten – die Überschreitung der Gebäudehöhe des Hotel Intercont aus Sicht des Welterbes wenig tragfähig sei (ICOMOS Austria 2013; Schremmer und Tordy 2013c: 126). Damit sind seitens der ICMOS Austria explizit ihre Bedenken gegenüber der Empfehlung aus dem kooperativen Verfahren bzw. gegenüber dem Entscheid des Investors formuliert und die Anforderungen seitens des Welterbes öffentlich klargestellt (ICOMOS Austria 2013).

52 Aus der Dokumentation des kooperativen Verfahrens WEV ist herauszulesen, dass auch die Nutzung des Hotel Intercontinental vertraglich gebunden ist. Jedoch kann nur eine Annahme sein, dass es sich um eine Verpachtung handelt. Die relevante Stelle im Zitat: »Ob das Gebäude noch 30 Jahre bis zum Ende der Vertragszeit die adäquaten Standards bietet, ist eine offene Frage« (Schremmer und Tordy 2013a: 43).

Im April 2013 werden die Resultate des Verfahrens von der Stadtentwicklungskommission des Wiener Gemeinderates »mit breiter Mehrheit« (Enzi 2014) zur Kenntnis genommen (Temel 2014: 50).

Im Mai 2013 wird die Dokumentation des kooperativen ExpertInnenverfahrens in Form einer käuflich erwerblichen Publikation veröffentlicht (ibid.).

Am 7. Mai 2013 wird seitens des Rechnungshofes ein Bericht über drei Transaktionen des Stadterweiterungsfonds herausgebracht. Im Prüfbericht wird die Transaktion der Liegenschaft der Wiener Eislaufvereins untersucht und bemängelt, dass diese im damaligen Bieterverfahren einen weitaus höheren Erlös (statt 4,2 Mio Euro, um 9 Mio) erzielen hätte können (Rechnungshof; Rechnungshof 2013; 9_E_E: 25, 26).

Die Resonanz auf die Veröffentlichung der Verfahrensergebnisse bzw. der weiteren Entwicklungen rund um das Projekt (bspw. Rechnungshofbericht) scheint sehr ambivalent. Eine Gruppe von ExpertInnen aus dem Fachgebiet der Architektur und des Städtebaus formuliert am 14. Mai 2013 im Namen der Österreichischen Gesellschaft für Architektur eine an die zuständige Stadträtin gerichtete Stellungnahme zum Projekt. Die Stellungnahme wird in einer Pressekonferenz am 23. Mai 2013 (ÖGFA) der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Stellungnahme hinterfragt die wirkenden Rahmenbedingungen (gegeben durch die Interessen der verschiedenen Stakeholder, besonders jene der Investors), die Vertretung öffentlicher Interessen im Verfahren, den Umgang mit den Resultaten im weiteren Verlauf und deren Tragfähigkeit bzw. Reife, um darauf weitere Planungsschritte aufbauen zu lassen. Am Schluss steht die Forderung nach einer »Revision des Planungsverfahrens« (ÖGFA 2013). Am 31. Mai 2013 antwortet die betreffende Stadträtin auf die im offenen Brief genannten Argumente und bietet diesbezüglich an, in Dialog zu treten (Vassilakou 2013).

Im August 2013 wurde seitens der WertInvest-Gruppe in Zusammenarbeit mit der Stadt Wien und Architektenkammer als Vorbereitung eines zweistufigen Wettbewerbs⁵³ ein offenes Bewerbungsverfahren durchgeführt. Hier konnten sich zwölf Teams für den Wettbewerb bewerben. Die weiteren zwölf der insgesamt 24 Teams, die beim Wettbewerb starteten, wurden direkt vom Auslober bestimmt (WertInvest 2013a).

Im September 2013 wurde der Wettbewerb gestartet. In einem ersten Schritt waren »städtebauliche Gesamtkonzepte« (WertInvest 2013b) vorzulegen. Offen gelassen wurde, ob das Hotel Intercontinental bestehen bleibt oder durch Abriss

53 Die Ergebnisse der ersten und zweiten Stufe sind in der Datenbank der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten zu finden: <http://www.architekturwettbewerb.at/competition.php?id=1278&part=beitraege> (21.10.2016).

neuer Baumasse Platz bietet bzw. welcher Höhe die Entwürfe entsprechen müssen (ArchIng, 2013). Nach einer Auswahl der Projekte der ersten Stufe widmete sich die zweite Stufe dem konkreten Architekturentwurf (ibid.).

Mit dem 27. Februar 2014 wurde vom Preisgericht der Sieger des Architekturwettbewerbes ermittelt und verlautbart. Isay Weinfeld konnte die Jury mit seinem Entwurf überzeugen und den Wettbewerb für sich entscheiden. Sein Entwurf sieht den Erhalt des Hotels Intercontinental vor und setzt an dessen Rückseite einen 73 Meter hohen Turm (WertInvest 2014). Von 28. Februar bis 9. März waren die Ergebnisse des Wettbewerbs in einer Ausstellung im Hotel Intercontinental zu sehen. Auch bei dieser Ausstellung war die Möglichkeit gegeben mit Projektbeteiligten Gespräche zu führen (ibid.; Enzi 2014).



11, 12, 13 Abb.: Zweistufiger Architekturwettbewerb. v.l.n.r. aus der 2. Stufe:
2. Preis: Atelier d'architecture Chaix & Morel + Associés; 1.Preis: Isay Weinfeld; Anerkennung: Querkraft Architekten ZT GmbH.

Auf das Ergebnis des Architekturwettbewerbs hin, wendete sich am 31.3.2014 wiederum (wie schon ein Jahr zuvor) eine Reihe an KritikerInnen aus der Fachwelt an die zuständige Stadträtin, um Bedenken zu äußern. Die zentralen Kritikpunkte finden sich hier wieder: Gebäudehöhe und Bauvolumina werden als zu hoch und zu viel angesehen. Zusätzlich wird die im Wettbewerb geltende Aufgabenstellung als zu offen kritisiert, denn es wurde in den Vorgaben seitens des Auslobers bspw. das Kriterium der Höhenentwicklung oder Abbruch oder Neubau offen gelassen. Insgesamt wird angeraten das Projekt vor der Widmung zu überarbeiten. Zur fachlichen, detaillierten Argumentation werden die Widmungsparagraphen der Wiener Bauordnung herangezogen (ÖGFA 2014). Die Aufgabenstellung wurde in den Vorverhandlungen zum Wettbewerb schon seitens der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten als negativ angesprochen (ArchIng 2013a). Durch die Gründung einer Anrainer-Initiative »Initiative Stadtbildschutz« werden BürgerInnen gegen das Projekt aktiv (Himmelbauer 2014).

In einer Pressekonferenz wurde ein offener Brief vom 10.5.2016 präsentiert – er wurde seitens eines Rechtsanwaltsbüros formuliert, das eine Bürgerinitiative vertritt.

Hier wird hinsichtlich des Projekts rund um den Eislaufverein einerseits das Hochhauskonzept der Stadt Wien angesprochen, das als unzureichende Steuerungsmaßnahme für die bauliche Höhenentwicklung kritisiert wird. Andererseits werden Verfahrensfehler bei der strategischen Umweltprüfung (Öffentlichkeitsbeteiligung) im Rahmen der Flächenwidmungsplanung geortet. Letzteres wurde der Europäischen Kommission zur Überprüfung nahegelegt (List Rechtsanwälts GmbH 2016).

Am 13.5.2016 wird im Verfahren um das Projekt am Hotel Intercontinental – Wiener Eislaufverein seitens der zuständigen Stadträtin eine Nachdenkpause für alle daran Beteiligten verordnet – bis Herbst 2016. Die fachlichen Beurteilungen der Dienststellen des Magistrats und letztendlich des Fachbeirates für Stadtplanung und Stadtgestaltung äußern Bedenken gegenüber dem Projekt (Matzenberger 2016). »Die wichtigsten Fragestellungen sollen außerdem im Rahmen eines kooperativen, dialogischen Verfahrens von allen Seiten beleuchtet werden« (Die Presse 2016). Grundlagen sind hier die Ergebnisse aus dem kooperativen ExpertInnenverfahren und die Ergebnisse des Architekturwettbewerbs (ibid.).

Im Zuge ihres Meetings in Istanbul verwarnte die UNESCO Österreich im Juli 2016 (14.7.2016) und drohte das Weltkulturerbe der Wiener Innenstadt im Februar 2017 auf die Rote Liste der gefährdeten Welterbegüter zu setzen. Es wurden die Konzepte zu Hochhäusern in Wien und der Masterplan Glacis als unzureichende Instrumente im Umgang mit dem Weltkulturerbe bezeichnet. Jedoch wurde der einstweilige Stopp im Projekt am Heumarkt begrüßt (wien.orf.at 2016).

Die Rezeption der ausgerufenen Cäsar in den Planungen um das Gelände des Wiener Eislaufvereins bzw. des Hotels Intercontinental war unterschiedlich. Während die Kritiker der Architekturvereinigungen den Stopp des Verfahrens begrüßten (ÖGFA 2016), meldeten sich Interessenvertretungen sowie rund 40 Unternehmen aus Bau- und Immobilienwirtschaft in einem offenen Brief zu Wort: Schleppende Verfahren erschweren den im Immobilien- und Bausektor verhafteten in Wien die Arbeit. Dies kristallisierte sich anhand des Projektes Hotel Intercont – Wiener Eislaufverein deutlich heraus. Wirtschaftskammer und Österreichischer Verband der Immobilienwirtschaft (dessen Bauträgersprecher als Projektentwickler im gegenständlichen Projekt fungiert) plädieren für Änderungen in der Bauordnung – bspw. ein fünfjähriges Aussetzen der Stellplatzpflicht (derStandard.at 2016).

Das für Herbst angekündigte Ergebnis der Nachdenkpause wird sich verzögern – so der Planungssprecher der Wiener Grünen (Marits und Weiser 2016).

Im Dezember 2016 wird das Ergebnis des Folgeverfahrens präsentiert. Eine »geheime Pressekonferenz« (oe1.orf.at) – »[d]as Büro Vassilakou war sehr bemüht, Zeit und Ort der Veranstaltung vor den Medien geheim zu halten« (ibid.) – am 13. 12. 2016 publizierte »marginale Änderungen« (Seiß 2017) am Entwurf Isay Weinfelds: Der Investor präsentierte zusammen mit Vizebürgermeisterin Maria Vassilakou und Bürgermeister Michael Häupl, sowie Vertretern des WEV, Walter Leschetizky und des Wiener Konzerthauses, Christian Konrad, einen auf 66 Meter Höhe geschrumpften Turm (mit 24% weniger Wohnfläche). Zudem zeigt der adaptierte Plan ein Hotel Intercontinental, dessen Scheibe nun doch (breiter und um 1,2 Meter höher als der Bestand) neu gebaut werden soll und an die Johannesgasse heranrückt - »nur 10-15 % der Gesamtgebäudesubstanz hätten erhalten werden können« (Ritzmeier und Volf 2016). Die Größe der Eisfläche reduziert sich von 6000 m² auf 5800 m² (Ritzmeier und Volf 2016; Krutzler 2016a). »Der Unesco, die im Juli eine Warnung ausgesprochen hatte, gehen die Änderungen aber nicht weit genug. Wien drohe bereits im Juli 2017 die Aufnahme in die Rote Liste gefährdeter Welterbestätten« (Krutzler 2016a). Das Projekt bleibt städtebaulich dem ursprünglichen Entwurf Weinfelds also ähnlich.

Die Mehrheit der ExpertInnen im Wiener Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung sieht das Projekt nun als zufriedenstellend adaptiert an und gab scheinbar wenige Tage nach der Pressekonferenz grünes Licht für die anschließenden Flächenwidmungs- und Bebauungsplanverfahren (Krutzler 2016b; Seiss 2017).



14 Abb.: Ergebnis des Vermittlungsverfahrens 2016.

IV | 2 Das kooperative Verfahren Leben am Helmut-Zilk-Park.

Über den Versuch Stadt zu bauen.

Lage und räumliche Ausgangssituation

Das im kooperativen Verfahren »Leben am Helmut-Zilk-Park« behandelte Areal ist Teil der städtebaulichen Entwicklung rund um den Wiener Hauptbahnhof im Norden des zehnten Wiener Gemeindebezirks. Nördlich an den neu geschaffenen Helmut-Zilk-Park grenzt das etwa zwölf Hektar große Entwicklungsgebiet, auf dem ein funktional durchmischter, kleinteiliger Stadtteil entstehen soll. Auf der gegenüberliegenden nördlichen Seite des länglich gestreckten Planungsgebiets verlaufen die Gleise der Ostbahntrasse, deren Höhenniveau einige Meter über dem Rest des umgebenden Stadtraums liegt. Die künftige Bebauung des Gebiets Leben am Helmut-Zilk-Park steht den Wohnhäusern des Sonnwendviertels gegenüber, das im Zuge der Masterplanung zum Hauptbahnhof Wien entstanden ist. Die zum Park hin orientierte Wohnbebauung des Sonnwendviertels weist zwischen acht und elf Geschosse auf (größtenteils Bauklasse V – bis 26 Meter) – im Erdgeschoss finden sich nur vereinzelt spezifische Nutzungen.

Das Planungsgebiet Leben am Helmut-Zilk-Park spitzt sich an seinen Enden im Nordwesten und Südosten zu und grenzt hier jeweils an die bedeutenden Verkehrsflächen Alfred-Adler-Straße und Grudrunstraße – erstere als Verbindung zum Wiedner Gürtel, zweitere als Hauptverbindung in den 11. Bezirk. Das in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhofgebäude gelegene nordwestliche Ende sieht sich einer zum aktuellen Zeitpunkt bestehenden bzw. noch nicht bestehenden Hochhausbebauung gegenüber. Im Südwesten grenzen Gründerzeitblöcke, eine nicht bebaute Fläche in Größe dreier Baublöcke (Tennisplätze, Freibad) sowie die Autoreisezugverladung der ÖBB (Österreichische Bundesbahnen) an das Areal. Eine Verbindung des Planungsgebietes über die Barriere der hochstehenden Gleiskörper wird durch den Arsenalsteg gewährleistet, der in der Mitte des Areals einmündet.

Aufgabenstellung

Während 2012 die städtebauliche Entwicklung am Areal rund um den neuen Wiener Hauptbahnhof sehr weit gediehen war, war der zwölf Hektar große Bereich zwischen Helmut-Zilk-Park und Bahntrasse bis dahin noch nicht entwickelt worden – lediglich der Flächenwidmungsplan war beschlossen worden (Temel 2014: 37). Veränderte Rahmenbedingungen stellten eine Abänderung des Masterplans in seiner damals



15 Abb.: Lage und Umgebung des Projektgebiets Leben am Helmut-Zilk-Park. Orthofoto. (MA41)

geltenden Fassung O zur Debatte. Seitens der Stadtplanung bzw. Stadtpolitik und der Grundstückseigentümerin wurde intendiert einen neuen Weg im Prozess der städtebaulichen Planung zu gehen. Das Kooperative Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park war in dieser Hinsicht ein Experiment, da auf keinerlei Erfahrungen mit dialogisch-kooperative Planungsprozesse zurückgegriffen werden konnte (2_H_S: 4, 8).

Ziel und Aufgabe dieses Prozesses war es, auf der Grundlage des bestehenden Masterplans aus dem Jahr 2004 einen neuen Masterplan zu erstellen. Nicht nur die Grundstückseigentümerin ÖBB war für Aufgabenstellung und Inhalt des Verfahrens verantwortlich, sondern auch seitens des begleitenden Gremiums und der Stadtplanung(-spolitik) wurden Anforderungen an den neuen Stadtteil erarbeitet. Es wurde ein lebendiges Quartier nachgefragt, das seine Qualitäten durch eine lebendige, funktionierende Erdgeschosszone, urbane, attraktive Stadträume und dementsprechende Qualitäten im Wohnbau (Baugruppen, Quartiershäuser) gewinnt (8_H_E: 2; 5_H_I: 7; 2_H_S: 12).

Akteursgruppen und Arbeitsteilung im Verfahren

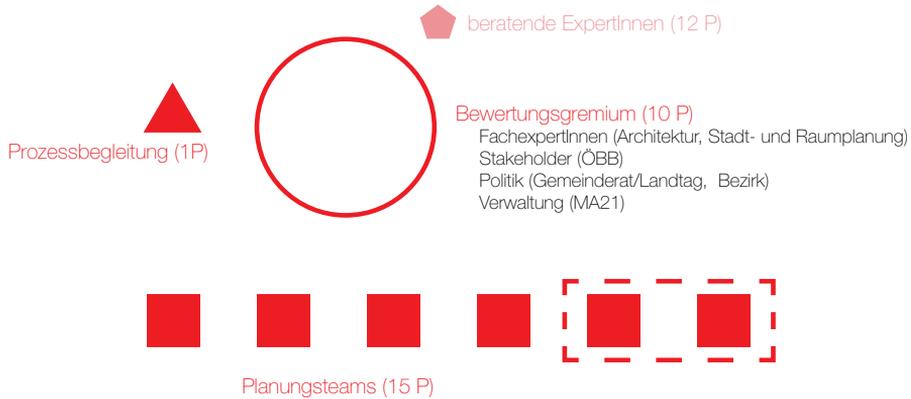
Im Kooperativen Verfahren »Leben am Helmut-Zilk-Park« waren ungefähr 30 Personen involviert, die unterschiedliche Aufgaben inne hatten: ein Bewertungsgremium, die sechs Planungsteams, die Verfahrensorganisation und BeraterInnen des Bewertungsgremiums.

Im Sinne des experimentellen Charakters dieses Verfahrens musste eine adäquate Bezeichnung für das **Bewertungsgremium** erst gefunden werden. Ein Mitglied des Bewertungsgremiums deutete im Interview die Distanz zu gewohnten Gremien dieser Art an: Es wurde auf einen Vorsitz und andere übliche Ämter (Schriftführung etc.) verzichtet. Ebenso wenig wurde eine Abstimmung einer klassischen Jury durchgeführt. Vielmehr wurden die Entscheidungen ausdiskutiert (1_H_B: 2, 4, 5). Die Aufgaben des Bewertungsgremiums können einerseits als Lenkung und strategische Steuerung des Verfahrens – das Bewertungsgremium war in das zweistufige Auswahlverfahren der PlanerInnentteams involviert – umschrieben werden. Andererseits war es dessen Aufgabe das Verfahren mit beratenden Impulsen zu füttern, Entscheidungen zu treffen und damit wichtige Eckpunkte festzulegen (1_H_B: 32; 2_H_S: 49; Temel 2014: 38). Mitglieder des Bewertungsgremiums waren ein Stadt- und ein Bezirkspolitiker, ein Experte aus der Magistratsabteilung 21 (Stadtteilplanung und Flächennutzung), zwei Vertreter der Grundstückseigentümerin ÖBB, sowie fünf ExpertInnen aus Architektur, Stadt- und Raumplanung.

In den sechs **Planungsteams** arbeiteten insgesamt elf Personen an der Konzeption des neuen Stadtteils. Die Teams entwarfen vor allem zwischen den Workshopterminen verschiedene Varianten, die dann in einem gemeinsamen »Zonierungsplan« (5_H_I:

11) und einem urbanem Regelwerk aufgingen und in punktuell getestet wurden. Mit der **Prozessbegleitung** wurde eine Person aus einem einschlägigen Büro für Projektentwicklung im Bereich des Planens und Bauens betraut.

Das Bewertungsgremium konnte sich eines Pools an **beratenden ExpertInnen** unterschiedlichster Disziplinen für spezielle Fragen bedienen. Von dieser in der Ausschreibung festgehaltenen Möglichkeit machten die Beteiligten jedoch nur wenig Gebrauch (Temel 2014: 38).



16 Abb.: Schema der Akteursgruppen im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park. Eigene Darstellung.

Akteure und ihre Interessen

Das Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park ist in seiner Akteurszusammensetzung und der dementsprechenden Zusammensetzung der Interessen sehr übersichtlich. Als GrundstückseigentümerIn tritt die ÖBB auf, weiters formulierten seitens der öffentlichen Hand Stadtplanung und besonders der Bezirk Favoriten ihre Interessen. Inhaltlich deckten sich die Ziele der Stakeholder scheinbar ganz gut: *»Die Erwartungen waren, dass wir unsere Ziele durchbringen. Die Ziele waren aber ohnehin die gleichen, die die Politik hatte. [...] Da war halt einfach Commitment da und politischer Wille. Und dann hat das super funktioniert«* (5_H_I: 22).

ÖBB. Die ÖBB wurde im kooperativen Verfahren durch ein *»junges Management«* (1_H_B: 84) vertreten. Da die ursprünglichen vom Masterplan für den Hauptbahnhof ausgehenden Pläne nicht mehr den Anforderungen entsprachen – man war *»unzufrieden«* (5_H_I: 43) –, wurde im Rahmen des kooperativen Verfahrens eine neue städtebauliche Planung nachgefragt. Zudem wollte man seitens der ÖBB rasch zu einem neuen Masterplan für das betreffende Gebiet gelangen: *»Die ÖBB war unzufrieden mit dem Plan und wollte es so schnell wie möglich wieder richten. Weil es*

gab eine gewisse Erwartungshaltung. Verkaufserlöse usw. und es musste nach einem gewissen Plan verkauft werden, weil ja auch die ÖBB die Infrastruktur mit dem Verkauf der Grundstücke querfinanziert hat. Das heißt da war schon ein ziemlicher Druck da« (5_H_I: 43).

Zudem war ein gewisser »Mindestbetrag« (5_H_I: 17) – wie im obigen Zitat ersichtlich – aus der Grundstücksverwertung anzustreben. Alles, was über diese Anforderungen hinaus ging, war disponibel: »Die Interessen der ÖBB waren sowieso nur – die ÖBB wollte nur diesen Mindestbetrag haben. Und was dann passiert, war dann einfach Freiraum und war auch Gestaltungsspielraum, was sehr positiv war« (5_H_I: 17).

Die städtebaulichen Themen jedoch wurden in der Ausschreibung von den ÖBB-Vertretern vorgegeben: »Aber sie hat beinhaltet, dass es ein relativ lebendiges Quartier sein soll, keine Siedlung, sondern ein Stadtviertel mit einer Erdgeschosszone, wo auch immer die sein soll, mit urbanen Plätzen. Vor allem haben wir auch gesagt – weil schon gewusst haben, dass wir Baugruppen machen wollen – wir wollen die Wohnbauqualitäten herausarbeiten, in verschiedenen Ebenen. Wir wollen nicht nur gefördertes Wohnen haben. Wir wollen nicht nur freifinanzierten Wohnbau haben. Wir wollen nicht nur, dass die reichen, freifinanzierten Wohnungen zum Park ganz oben sind, also die erste Reihe zum Park nur für das Luxussegment [reserviert ist]. Sondern wir haben schon gewusst, dass wir das irgendwie aufteilen werden. [...] Dann wussten wir, dass wir das relativ verkehrsfrei machen wollten« (5_H_I: 7ff).

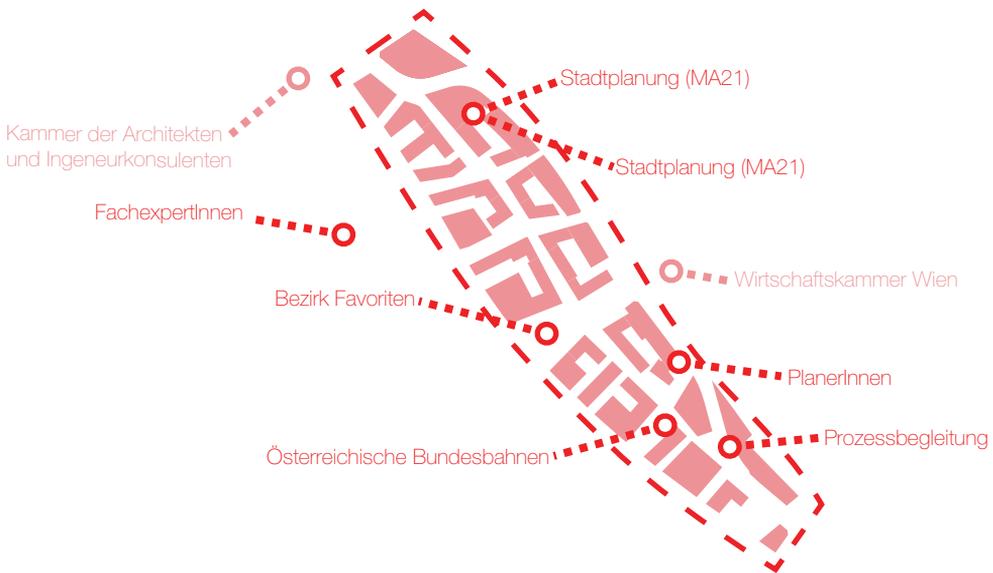
Seitens eines Interviewpartners wurde die Ausrichtung auf Wohnen als gemeinsames Interesse von Stadt und ÖBB betont: »Von den Nutzungen war es relativ klar, dass es Richtung Wohnen geht, das war sehr stark, natürlich auch im Interesse der ÖBB-Immobilien aber auch der Stadt, angesichts des Stadtwachstums« (2_H_S: 12).

Bezirk. Der Vertreter des Bezirks, der am kooperativen Verfahren beteiligt war, berichtet über die Interessen, die er vertreten hat. Das betrifft das Interesse, den Bestand Favoritens mit dem neuen, entstehenden Entwicklungsgebiet zu verknüpfen. »Speziell die Schnittstellen zwischen dem alten, urbanen Favoriten und dem neuen Entwicklungsgebiet, waren eine der grundsätzlichen Aufgaben zu schauen: Wo gibt es Schnittstellen?, Wo gibt es Reibungspunkte? Wo gibt es Wünsche? Die zu koordinieren, aus Bezirkssicht, war meine Aufgabe« (6_H_P: 2).

Ein weiteres Interesse des Bezirks bezieht sich auf die Nutzung der Erdgeschosszonen: »Erdgeschosszonen sind immer wieder ein Schwachpunkt und die Kreativität bei der Nutzung ist auch, jetzt sage ich es mal vorsichtig, enden wollend« (6_H_P: 8). Als es um die Diskussion der Kante zum Park hin kam, verteidigte der Bezirksvertreter die Veränderungen der Konfiguration des Parks vehement. Im Interesse des Bezirks liegt die Versorgung des Bezirks mit Grünraum: »[...] weil wir genau wissen,

dass dieser Park einem wahnsinnigen Nutzerdruck unterliegen wird, weil rundherum im urbanen alten Gebiet die Parkflächen eher gering sind. Es wird sich vieles in die neue, attraktive Parkfläche verschieben. Daher war die Größe dieser Parkfläche für uns unantastbar« (6_H_P: 23).

Wirtschaftskammer. Wenn es auch kein Stakeholder war, der direkt im Verfahren beteiligt war – auch die Wirtschaftskammer rahmte mit ihren Interessen den Entwurfsprozess: *»Und wir wussten, dass es eine Gewerbenutzung geben muss, weil das mit der Wirtschaftskammer abgestimmt war. Da gab es überhaupt keine Diskussion. Das war OK. Das war ein bisschen schwierig, weil das war relativ viel Fläche. Ich glaube 23.000 BGF für Gewerbe oder Logistik. Und das haben wir dann lösen müssen, mit Vertikalität« (5_H_I: 9).*



17 Abb.: Akteure im kooperativen Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park

Der Prozess. Das kooperative Verfahren Leben am Helmut-Zilk-Park

Im Mai 2012 wurde ein zweistufiges Bewerbungsverfahren zum kooperativen Verfahren ausgeschrieben, das im Juli 2012 entschieden wurde – die erste Stufe verlangte in sehr komprimierter Form eine Büropräsentation und ein Ideenkonzept, die zweite Stufe bestand aus einem Hearing, zu dem zwölf PlanerInnen(-teams) eingeladen wurden. Das Gremium, das später im Verfahren als Jury bzw. Beratungsgremium fungierte, wählte schließlich sechs BewerberInnen aus (Stefan 2012; Temel 2014: 38)

Im Anschluss an das Hearing am 3. Juli 2012 fand ein Kick-Off-Workshop statt. Hier wurden die Rahmenbedingungen und offene Fragen erläutert. Eine wichtige zu klärende Frage war, ob nun die Teams jeweils einzelne Leitbilder entwickeln sollten oder gemeinsam an einem arbeiten sollten. Dies wurde seitens der Ausloberin ÖBB offen gelassen, jedoch wurde bekräftigt, dass als Ergebnis ein einziges Leitbild entstehen sollte. Die ausgewählten Planungsteams hatten darüber hinaus die Möglichkeit ihre eingereichten Ideenkonzepte zu präsentieren und zu diskutieren (Rieder 2016; Temel 2014: 38).

Acht Wochen später (31.8.2012) kamen die TeilnehmerInnen zu einem zweiten siebenstündigen Workshop zum Thema allgemeine Entwicklungsvarianten zusammen. Die Teams präsentierten ihre in der Zwischenzeit ausgearbeiteten Konzepte in jeweils 20 Minuten. Das Bewertungsgremium zog sich zurück, um Empfehlungen zu beraten. Die PlanerInnenteams konnten sich untereinander austauschen und ihre Ideen weiter-spinnen. Nachdem die Empfehlungen des Bewertungsgremiums präsentiert wurden, sollten sich die Teams für die weitere Arbeit zusammenschließen, was jedoch nur bei zwei Teams geschah – für den kommenden Workshop waren nun fünf PlanerInnen-gruppen bzw. Konzepte konstituiert (ibid.).

Nach weiteren vier Wochen Arbeitszeit fand am 26.9.2012 der dritte Workshop statt. Nach einer Vorprüfung durch die Wiener Linien und den Magistrat – die Konzepte waren fünf Tage vor dem Termin abgegeben worden – wurden im sechsstündigen Workshop die weiterentwickelten Konzepte präsentiert, worauf wieder geteilt in Bewertungsgremium und PlanerInnenteams gearbeitet wurde. Die PlanerInnen sollten nicht nur ihre Konzepte diskutieren, sondern auch mögliche Kooperationen ausloten. Nach den Empfehlungen und den Vorschlägen zur Weiterarbeit durch die Bewertungsgremium, wurden einige Spezifika behandelt (bspw. Führung der Straße). Am Ende des dritten Workshops schlugen die Teams vor sich bis zum nächsten Workshop selbständig zu treffen, um unabhängig von der Bewertungsgremium zu arbeiten.

Im internen Treffen der PlanerInnenteams übernahm einer der PlanerInnen die Initiative und führte die fünf verschiedenen Konzepte zusammen. Die Zusammenführung wurden von allen Teams als Zeichen des Commitments am 5.10.2012 mit einer Unterschrift versehen. Die Teams entwickelten für jeweils zwei Baufelder (Nr. 11 und 12) eine Testbebauung. Zudem wurde für das gesamte Planungsgebiet ein gemeinsames Regelwerk entwickelt, das Flächen- und Höhenfestlegungen, Baukanten, Durchläs-

sigkeitsprinzipien, Nutzungsprinzipien und Regeln für die Erdgeschosse enthielt. Auch die beabsichtigte Vergabe durch mehrere Bauträger pro Baufeld war im Regelwerk enthalten (ARTEC et al. 2012; Temel 2014: 39).

Dieses Ergebnis aus dem internen Workshop wurde beim nächsten, vierten Treffen etwa drei Wochen nach dem vergangenen regulären Workshop am 19.10.2012 präsentiert und diskutiert. Nachdem die Bewertungsgremium beraten hatte, wurden wiederum Empfehlungen ausgesprochen. Das Ergebnis des kooperativen Verfahrens war sehr offen. Es war weniger ein klassischer städtebaulicher Plan als ein inhaltliches Programm. Ebendas angesprochene Regelwerk schlägt sich im öffentlichen Raum und in Bauvolumina – einer Art »knetbaren Masse« (8_H_E: 34) – exemplarisch nieder, definiert aber noch nicht endgültig Gebäudehöhen oder -volumen.

Zur älteren und jüngeren Geschichte des Projekts

Im Jahr 2004 wurde seitens der ÖBB, der Post und der Stadt Wien ein internationales Expertenverfahren zu Erstellung eines städtebaulichen Masterplanes⁵⁴ ausgeschrieben. Inhalte der Planungen sollten sein: das Gebäude des Hauptbahnhofes, ein Quartier im Bereich des Wiedner Gürtels mit vorwiegender Nutzung durch Dienstleistung, Handel und Büro, sowie ein weiteres Quartier im südöstlichen Bereich des Planungsgebiets mit vorwiegender Nutzung Wohnen. Im Juli 2004 wurde von der Jury empfohlen die Konzepte der Architekten Hoffman, Hotz und Wimmer zusammenzuführen und daraus den Masterplan zu entwickeln. Noch im Jahr 2004 wurde der Masterplan zur Entwicklung des Hauptbahnhofsareals vom Gemeinderat der Stadt Wien einstimmig beschlossen (ÖBB, Hauptbahnhof Wien 2016a).

In den Folgejahren wurde der Masterplan laufend adaptiert, da noch Unstimmigkeiten mit Belangen des Weltkulturerbes bestanden. So wurden Standorte für Hochhäuser versetzt, um den Blick vom unteren zum oberen Belvedere nicht zu beeinträchtigen (ibid.). Im Jahr 2006 wurde der Flächenwidmungsplan gemäß der adaptierten Masterplanung vom Wiener Gemeinderat beschlossen (ÖBB, Hauptbahnhof Wien 2016b).

Nach dem Beschluss der Flächenwidmung wurden die ersten Grundstücke im Bereich des Wiedner Gürtels verwertet. In den Jahren der Wirtschaftskrise reagierte die Grundstückseigentümerin ÖBB mit einer adaptierten Verwertungsstrategie. Zum

54 »Nach langen Diskussionen über die Schaffung eines Zentralbahnhofs wurde 1995 nach Abschluss eines Architekturwettbewerbs (aus dem der Zürcher Architekt Theo Hotz als Sieger hervorging) beschlossen, das Areal des Südbahnhofs zu einem zentralen Durchgangsbahnhof für Wien umzugestalten« (Stadt Wien, Wien Geschichte Wiki 2016).

einen wurde die Nutzungsmischung in Richtung Wohnen verändert, zum anderen sah die neue Strategie differenzierte Verkaufskriterien (bspw. Mitlieferung eines Nutzungskonzeptes) vor. Die neuen Überlegungen zur Verwertung, gepaart mit dem damals herrschenden Niveau der Grundstückspreise, führten im Jahr 2012 zum Entschluss den bestehenden Masterplan⁵⁵ (Version O) im Gebiet zwischen Helmut-Zilk-Park und Bahntrasse zu überarbeiten. Die städtebaulichen Größen waren dabei durch die erfolgte UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) bereits festgelegt und konnten nicht mehr verändert – jedoch verschoben – werden (5_H_I: 2, 3). Gemeinsam mit der Stadt Wien verständigte sich die Grundstückseigentümerin darauf, anstatt eines klassischen Wettbewerbs einen neuen Ansatz der Planung zu versuchen und schrieb ein kooperatives Verfahren aus (2_H_S: 4).

Im Mai wird das kooperative Verfahren ausgeschrieben. Zwischen Juli 2012 bis Oktober 2012 wird das kooperative Verfahren durchgeführt und abgeschlossen.

Im Anschluss an das formal abgeschlossene kooperative Verfahren entwickelten die ÖBB selbst in Zusammenarbeit mit der Stadt Wien das Projekt weiter, da das Ergebnis des Verfahrens bis auf die zwölf Testbebauungen nur zweidimensional blieb. Aus dem Ergebnis wurde durch die Weiterbearbeitung nach zwei bis drei Monaten ein städtebaulicher Entwurf. In dieser nachträglichen Bearbeitungsphase wurden alle Veränderungen, die im Vergleich zum alten Masterplan erfolgen sollten, mit den entsprechenden Akteuren aus den ÖBB und dem Magistrat der Stadt Wien abgestimmt. Der neue Masterplan wurde folgend den PlanerInnen aus dem kooperativen Verfahren vorgestellt, wobei diese Gelegenheit hatten Feedback zu geben (8_H_E: 34; 5_H_I: 11,13; Temel 2014: 40).

Das Projekt Leben am Helmut-Zilk-Park wurde der Stadtentwicklungskommission präsentiert und von dieser zur Kenntnis genommen bzw. beschlossen (2_H_S: 49; Temel 2014: 40). Aus dem städtebaulichen Ergebnis ist zusätzlich ein ausführliches Regelwerk entstanden, das von den ÖBB als »*Memorandum of Understanding*« (5_H_I: 15) bzw. als »*Vorstufe zu einem städtebaulichen Vertrag*«⁵⁶ (ibid.: 32) bzw. ein »*Verwertungspapier*« (2_H_S: 51) unterschrieben wurde. Dieses Regelwerk wurde

55 Manche Stimmen – und das war vermutlich ein weiterer Grund – sagen dem Masterplan (auch in diesem Bereich) eindeutige Schwächen vor, die eine Änderung veranlassten (Kühn 2016). Im Planungsbereich war eine strikte Trennung von Gewerbe und Wohnen vorgesehen (5_H_I: 3) – aus planerischer Sicht eine wenig wünschenswerte Konfiguration von Nutzungen.

56 Die Möglichkeit des städtebaulichen Vertrages nach §1a der Wiener Bauordnung bestand zu diesem Zeitpunkt noch nicht (2_H_S: 51).

ebenfalls vom »Gestaltungsbeirat« (ibid.: 15) (Anm.: Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung) der Stadt Wien zur Kenntnis genommen (ibid.).

Am 5.4.2013 wurde das Projekt von der zuständigen Stadträtin, dem Geschäftsführer der ÖBB-Immobilienmanagement GmbH, der Bezirksvertretung und einem der PlanerInnen aus dem kooperativen Verfahren präsentiert (Temel 2014: 40; derStandard.at 2013, Bornett 2013). Im Rahmen einer Ausstellung im April und Mai wurde das Projekt im bahnorama und der Gebietsbetreuung Stadterneuerung 10 - der Öffentlichkeit zugänglich - publiziert (ÖBB 2013).

In einer konstituierenden Sitzung am 14.5.2014 wird ein Quartiersentwicklungsgremium installiert, das in der »städtebaulichen Qualitätssicherung und als Entscheidungsgremium für die Baugruppen- und Quartiershäuser-Grundstücke« (ÖBB 2015: 16f) seine Aufgaben wahrnimmt. Vertreten sind hier neben der der MA 21, MA19 und der ÖBB auch einer der PlanerInnen aus dem kooperativen Verfahren sowie eine Expertin aus dem Bereich Stadtsoziologie und eine Vertreterin aus der Gebietsbetreuung Stadterneuerung 10 (2_H_S: 53; 5_H_I:19; ÖBB 2015: 16f).

In den folgenden Jahren wurden und werden zweistufige Verfahren für die Baufelder der Baugruppen und der Quartiershäuser durchgeführt (ÖBB 2015: 19). In den Verfahren wurden Konzepte seitens der BewerberInnen verlangt, welche den Kriterien der vorangegangenen Planungen entsprechen sollten. Grundlagen und Anhaltspunkte sind dabei der Masterplan, der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan und die durch den Auslober in Auftrag gegebenen Pläne für Mobilität und Freiraum. Auch der Verkauf der freifinanzierten und geförderten Gebäude wird vorangetrieben. Im Jahr 2016 beginnen die ersten Bauarbeiten zur Leitungsinfrastruktur.(Krebs, ÖBB 2015: 4; ÖBB 2016c: 24).

IV | 3 Leistung von Informalität in kooperativen Verfahren.

In der anschließenden Darstellung und Diskussion der Untersuchungsergebnisse widme ich mich den Leistungen bzw. Funktionen, die Informalität im Politikprozess der kooperativen Verfahren erfüllt. Die Struktur der Darstellung orientiert sich dabei am vorgestellten theoretischen Raster. Zuerst wird im Sinne der Komplementärfunktion das Verhältnis zwischen städtebaulichen Wettbewerben und kooperativen Verfahren beleuchtet. Danach wird diskutiert, welche Funktion Informalität hinsichtlich Innovation haben kann. Darauf folgend werden die Themen von Macht und Sanktion beleuchtet, um am Schluss auf die Rolle von Informalität in Legitimationsfragen einzugehen. Diesen Punkten habe ich noch zwei mit einander verknüpfte Leistungsbereiche von Informalität an der Schnittstelle hinzugefügt. Denn Informalität erbringt komplementäre Leistungen in Fragen der Verbindlichkeit und der Kontinuität von Planungen.

1 Komplementärfunktion

Informelle Arrangements spielen in Prozessen der Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle, indem sie zu den formalen Entscheidungsprozessen ersetzend, umgehend, ergänzend oder konkretisierend wirken. Die kooperativen Verfahren, die ich in dieser Arbeit als ein solches institutionalisiertes informelles Arrangement untersucht habe, sind Entwicklungen aus der *»Enttäuschung über die Ergebnisse der letzten Jahrzehnte«* (1_H_B: 39). Denn die traditionellen Wege der städtebaulichen Entscheidungsfindung durch eine Direktbeauftragung oder einen klassischen Wettbewerb (2_H_S: 22) bereiten in ihrer bestehenden Form seit längerem *»Unbehagen«* (3_E_S: 24).

Aus dem Blickwinkel der theoretischen Ausführungen zu informellen Politikprozessen ist das Verhältnis der kooperativen Verfahren zu den städtebaulichen Wettbewerben, die als häufig genutzter Lösungsweg in städtebaulichen Fragen gelten, schwer festzumachen. So wirken die kooperativen Verfahren zum Teil ersetzend – nämlich bei jenen Aufgaben, die städtebauliche Wettbewerbe als herkömmliches Mittel der Entscheidungsfindung nicht zufriedenstellend lösen können. Die kooperativen Verfahren lösen Aufgaben, bspw. Interessenverhandlung und Akteursortung, die ein Wettbewerb nicht oder nur schwer im Stande ist zu lösen. Kooperative Verfahren können aber auch als eine Vereinfachung des sehr stark regulierten Bereichs der Wettbewerbe gesehen werden. Sie öffnen Räume für informelle Aushandlung, die im klassischen Wettbewerb nicht vorgesehen sind. Die kooperativen Verfahren – und das wird spätestens im Punkt der Schnittstellen diskutiert – wirken in der Abfolge stadt-

planerischer Phasen komplementär, also ergänzend zu formalen Planungsverfahren (bspw. Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung) und stehen in dieser Abfolge gleichberechtigt neben städtebaulichen Wettbewerben. Erscheinen diese Ausführungen zum Verhältnis zwischen Wettbewerb und kooperativen Verfahren an dieser Stelle noch tendenziell spekulativ, werden die Möglichkeiten, dieses Verhältnis zu sehen, im Verlauf der empirischen Aufbereitung ersichtlich.

Offen reden. Wettbewerbe sind durchdrungen von formalen Regulativen, die Anonymität der TeilnehmerInnen vorsehen. Kooperative Verfahren ermöglichen hingegen den direkten Austausch der beteiligten Akteure. Der Austausch in informellen Settings ermöglicht diese wechselseitige Interaktion.

Der klassische Wettbewerb wird im Vergleich zum kooperativen Verfahren als eine sehr starre und geregelte Form der Entscheidungsfindung empfunden, die in städtebaulichen Fragen einem überholten Verständnis von Planung folgt. Wettbewerbe laufen anonym und nach expliziten Geheimhaltungsregeln ab – sie funktionieren in einer Black Box. Die Ausschreibung wird formuliert, die weiteren Schritte verlaufen »hinter verschlossenen Türen« und »die Öffentlichkeit wird erst mit dem Ergebnis konfrontiert« (3_E_S: 41). Die Wettbewerbsjury weiß bei der Beurteilung und Auswahl der Projekte nicht, welche Entwerfenden hinter dem Projekt stehen. Auch die PlanerInnen wissen nicht voneinander. Es findet im Wettbewerbsverfahren weder ein Austausch zwischen PlanerInnen und Jury, noch innerhalb der Gruppe der verschiedenen Planungsteams statt. Die PlanerInnen sind gezwungen alles, was sie vermitteln wollen in Plänen, Modellen und Plakaten selbsterklärend darzustellen. Eine Möglichkeit der Erläuterung und Argumentation durch die PlanerInnen ist nicht gegeben. Auch die Kommunikation nach außen wird durch die Regeln der Geheimhaltung und Anonymität unterbunden (2_H_S:24).

Die kooperativen Verfahren leben hingegen vom Austausch als wechselseitige Interaktion. PlanerInnen haben die Möglichkeit ihre Gedanken zu erläutern, Ideen auszutauschen und in ihrem Entwurfsprozess von dieser Auseinandersetzung zu profitieren. Das begleitende Beratungsgremium gewinnt durch die direkte wechselseitige Auseinandersetzung einen besseren Einblick in die einzelnen Entwurfsstränge der PlanerInnen. Die dadurch entstehende Nachvollziehbarkeit eines Entwurfes erlaubt eine inhaltliche Steuerung, die sonst nur über einen mehrstufigen Wettbewerb (in sehr reduzierter Weise) möglich wäre: »Und das ist im kooperativen Verfahren einfach leichter durch dieses regelmäßige dialogorientierte Auseinandersetzen, dass man sagt ›Das ist ein guter Ansatz, in der Ecke hast du dich ein bisschen verirrt‹ - da kann man leichter gegensteuern« (2_H_S: 24).

Zum Thema der wechselseitigen Interaktion werde ich genauer bei den Erläuterungen

zur Innovationsfunktion von Informalität in kooperativen Verfahren ausführen – dort wird es um den gemeinsamen Erkenntnisgewinn gehen.

Vorher.bestimmt. Kooperative Verfahren eröffnen Spielräume, indem der Rahmen und die Möglichkeiten im Städtebau geprüft und sukzessive festgelegt werden. Informelles, wenig (oder anders) vorbestimmtes Arbeiten erlaubt eine andere Art der Festschreibung.

Die Entwurfstätigkeit im Wettbewerb folgt Rahmenbedingungen, die in der Ausschreibung des Wettbewerbs dokumentiert werden. Als Regelwerk für den nachfolgenden Prozess bestimmen diese Festlegungen den Entwurfsprozess und das Ergebnis dieses Prozesses wesentlich mit. Die Ausschreibung im Wettbewerb muss also den Entwurfsprozess vorwegnehmen und lässt keine Offenheit zu: *»Ein Wettbewerb funktioniert nur, wenn es eine durchformulierte Auslobung gibt, die das Thema exakt abgrenzt und definiert. Was ist das Gebiet? Was ist das Thema? Was soll dort hin kommen? Was sind die Ziele? Man muss die Beurteilungskriterien exakt definieren. Man muss im Grunde genommen die ganz wesentlichen Planungsschritte schon machen, bevor der Wettbewerb schon losgegangen ist. Also eigentlich müsste man in vielen Fällen einen Wettbewerb machen, wer die beste Wettbewerbsausschreibung macht«* (1_H_B: 40). Die Ausschreibung lässt damit nur wenig oder gar keine Spielräume für Änderungen der Rahmenbedingungen während des Entwurfsprozesses, wenn auch diese manchmal aus der Sicht der Beteiligten notwendig wären (ibid.: 40f; 2_H_S: 24).

Das Thema des zu geringen Spielraums hinsichtlich Änderungen betrifft auch die Phase nach dem Wettbewerb, wenn es an die Umsetzung geht. Änderungsbedarf kann sich bspw. aus technischen (3_E_S: 36) politischen, oder investitionsbedingten Gründen ergeben. Nachbesserungen sind einerseits sehr zeit- und energieintensiv und können zu Problemen in der Akzeptanz führen: *»Dann hat man mühsam nachbessern müssen und dann ist unter Umständen etwas rausgekommen, wo die die Architekten dann gesagt haben ›mit dem Projekt identifiziere ich mich nicht mehr, das ist nicht mehr meines‹, die Bevölkerung hat gesagt, ›es ist schirch, was ist denn das geworden?‹ und die Stadtplanung hat gesagt ›naja, wir hätten das eh anders gemacht‹ - so auf die Art. Das waren unbefriedigende Zustände«* (3_E_S: 36).

Kooperative Verfahren verzichten auf diese Vorwegnahme des Ergebnisses und versuchen damit nachträglichem Änderungsbedarf zuvorzukommen. Der Rahmen für die städtebauliche Entwurfstätigkeit wird in den kooperativen Verfahren nur teilweise im Vorhinein festgelegt und in der gemeinsamen Auseinandersetzung und Reflexion geortet (3_E_S: 35; 2_H_S: 26f; 8_H_E: 19f). Kooperative Verfahren können diese Stärke gerade dann ausspielen, wenn nicht von Anfang klar ist *»was man will«*

(5_H_I:24) und zunächst nur ein paar Fixpunkte vorgegeben sind. Die Erwartungshaltung ist eine Klärung der möglichen Rahmenbedingungen im Entwurfsprozess, in der gemeinsamen Aushandlung (ibid.). Der Wettbewerb ist ungeeignet Varianten zu prüfen, um Rahmenbedingungen zu testen bzw. Interessenskonflikte zu thematisieren, »weil die müssen im Grunde genommen schon in der Phase der Erstellung der Wettbewerbsausschreibung – muss das alles ausgeräumt sein« (1_H_B: 41). Ein Interviewpartner verdeutlichte die Flexibilität der Rahmenbedingungen im kooperativen Verfahren in einem Erfahrungsbericht: Seitens der Stadtplanung (MA 21) sind Rahmenbedingungen für das Planungsgebiet festgelegt worden – hier speziell in Fragen der Gebäudehöhe. Im Verfahren selbst ist eine höhere Variante entwickelt und vorgeschlagen worden: »Und wir haben gesagt, wenn es uns gelingt mit allen Betroffenen - Anrainern, Bezirk, aber auch unseren Vorgesetzten - wenn da keiner was dagegen hat - aus unserer Sicht - fachlich lässt es sich argumentieren - nichts dagegen spricht. Geht im kooperativen Verfahren, mit der Einschränkung, dass auch alle einverstanden sind. Ist im Wettbewerb schwierig« (2_H_S: 27).

Planung durch viele. In Wettbewerben sind meist ExpertInnen der einschlägigen Fachrichtung Architektur vertreten. Kooperative Verfahren binden zusätzliche Expertise ein. In informelleren Settings ist hierfür die nötige Flexibilität gegeben.

Die Flexibilität der informellen Arrangements in kooperativen Verfahren erlaubt es, über die vom Wettbewerb gewohnten Kreise beteiligter Personen hinauszugehen. Es ist einerseits möglich, fachliche Expertise über die disziplinären Grenzen der Architektur hinaus einzubinden und andererseits die verschiedenen vom Projekt berührten Interessen zu berücksichtigen. Informelle Planung ermöglicht im Gegensatz zum in sich abgeschlossenen Wettbewerb, die Entwurfsarbeit ein Stück weit zu öffnen.

In kooperativen Verfahren in Wien werden Entscheidungsprozesse jedoch unterschiedlich weit geöffnet. Sie sind reine ExpertInnenverfahren (8_E_B: 64f), in denen die Öffentlichkeit in der Entscheidungsfindung nur marginal eingebunden ist. Das kooperative Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental wagte insofern einen Schritt in die Öffentlichkeit, indem (Zwischen-)Ergebnisse im Rahmen zweier Ausstellungen zugänglich gemacht wurden. Im Rahmen der Ausstellungen war es möglich mit TeilnehmerInnen des Verfahrens in Dialog zu treten bzw. über Fragebögen Rückmeldung zu geben (S. 157). Im kooperativen Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park war Öffentlichkeitsarbeit nicht vorgesehen. Lediglich am Schluss des Verfahrens wurden die Ergebnisse ausgestellt (S. 142). In Beteiligung der Öffentlichkeit über die Fachöffentlichkeit hinaus liegt hinsichtlich des Ausschöpfens informeller Spielräume noch Potential (5_H_I: 70f; 8_H_E: 47).

Ausgehend von den kooperativen Verfahren als ExpertInnenverfahren ist, einer Nebenrolle der Öffentlichkeit zum Trotz, eine Öffnung zu beobachten. Aus einem vormals verknüpften Dialog (2_H_S: 31) der Verfahrensbeteiligten im Wettbewerb wird ein intensiver Austausch verschiedener FachexpertInnen und Interessensgruppen. Damit wird das »Einzelkämpfertum der Architekten aufgebrochen« (3_E_S: 39), das Bild des »Universalgenies« (ibid.) und der »Entwurfsleistung der Architekten als künstlerische Leistung« (7_E_B: 5) wird zugunsten eines Städtebaus als Prozess verändert, in dem viele unterschiedliche Akteure mitwirken und mitdenken. Ein beteiligter Akteur im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental betont hier die Möglichkeiten informeller Planung: Die Fragen des Weltkulturerbes wurden durch einen Repräsentanten der ICOMOS vertreten. »Das ist auch was, was man nur in einem kooperativen Verfahren machen kann, niemals in einem Wettbewerb - da ist der nicht eingebunden, gar nicht nicht möglich« (3_E_S: 45). Die Einbindung zusätzlicher Akteure verhielt sich im informellen Setting des kooperativen Verfahrens Leben am Helmut-Zilk-Park flexibel. Juristen wurden zum Thema der abgeschlossenen UVP einbezogen, als die Konfiguration und die Größe des Parks diskutiert wurden und die einschlägige Expertise fehlte: »Da tauchen auf einmal Themen auf mit denen man noch gar nicht gerechnet hat und dann kann man Experten, die man ursprünglich gar nicht dabei hatte quasi noch nachnominieren und die können da hinein ohne, dass deswegen irgendwelche juristischen Krisen entstehen, wie das bei einem Wettbewerb wäre« (1_H_B: 28).

Die Beteiligten bekommen die Möglichkeit ihre Interessen bzw. ihre Expertise zu formulieren und ihre Positionen argumentativ zu verhandeln (6_H_P: 10, 4_E_P: 10; 5_H_I: 17; 8_H_E: 12; 1_H_B: 17ff), wie ein beteiligter Akteur des Verfahrens zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental berichtet (3_E_S: 30): »Das ist eine Herangehensweise, die wir immer wieder klar formuliert haben [...] dass dieser Baublock eine Durchwegung erfahren muss«.

2 Kooperative Verfahren und Innovation

Wenn Tina Pannes (2011: 65) von der Funktion informellen Handelns als Innovationsfunktion spricht, betitelt sie ihre Ausführungen als »Realisierung von Reflexionspotentialen«. Gemeint sind damit andere, zu den formalen alternative Arten, die gemeinsamen Interdependenzen zu handhaben. Eine solche andere Art sind kooperative Verfahren als informelle Planung. Kooperativen Verfahren wohnt das Potential inne zu hinterfragen, zu diskutieren und festzustellen. Ich habe in der Betrachtung der kooperativen Verfahren weitere Aspekte von Innovation als gemeinsame Reflexion erkennen können. Jene nämlich, die über die methodische besonders in die inhaltliche Ebene gehen und die Konzeption von Stadt selbst behandeln. So hat Informalität in diesen

Planungen vordergründig die Rolle, Wissensaustausch, Erfahrungsgewinn und gegenseitiges Lernen zu ermöglichen, um aber im Hintergrund zusätzlich den methodischen Metadiskurs zu fördern – zentrale Leistungen informeller Verfahrensweisen.

Versammeltes Wissen. Mit der Einbindung unterschiedlich gelagerter Expertise steht für die Konzeptions- und Entwurfstätigkeit verschiedenes Wissen zur Verfügung. Informelle Interaktion schafft es diesen Wissenspool zu füllen und nutzbar zu machen.

Sind die Ausführungen in diesem Punkt dem obigen sehr ähnlich, so wird hier das Augenmerk nicht auf die Möglichkeit der Einbindung verschiedener ExpertInnen gelegt, sondern die dadurch entstehende Vielfalt an Wissen und Erfahrung beleuchtet, das im Laufe des Verfahrens vernetzt wird. Der Städtebau ist ein Feld, in dem sich sehr viele unterschiedliche Wissens- und Kompetenzfelder überschneiden. Planungssituationen, in denen dieses Wissen ausgetauscht und die Kompetenzen konzentriert genutzt werden können, werden der Verfasstheit von Städtebau gerecht. Denn es gibt *»Planungsaufgaben, wo [...] man das ganz unterschiedliche, reichhaltige Wissen, Kenntnisse und Fähigkeiten [...] sehr guter Experten – je nachdem wie komplex das ist – zusammenführen kann. Diese aufeinander reagieren zu lassen – dieses Reagieren auf Ideen gegenseitig zu ermöglichen«* (3_E_S: 24). In diesen entstehenden Wissens- und Kompetenzpool werden nicht nur fachliches Wissen und Expertenkompetenzen (3_E_S: 35; 1_H_B: 34) eingespeist, sondern auch Wissen über die Interessen anderer Akteure, deren Ressourcen, lokale Expertise zu bestimmten Orten und Schlüsselpersonen (3_E_S: 35) oder Wissen, das über Erfahrungen der einzelnen Beteiligten geliefert wird (1_H_B: 34). Diese *»kreative Bandbreite«* (6_H_P: 18) an Wissen nährt die Auseinandersetzung mit der Planungsaufgabe und lässt *»wesentlich kreativere Dinge«* (ibid.) entstehen. Kreativität im Sinne einer städtebaulichen Komplexität: *»So, dass die Wahrscheinlichkeit steigt, dass dort eine komplexere Situation entsteht. Räumlich in der sozialen Struktur, in der Nutzungsstruktur und wo man sich vorstellen kann, dass das ganze gut läuft in der Entwicklungsphase, aber auch weiter«* (1_H_B: 24).

Probieren erlaubt! In kooperativen Verfahren werden in verschiedenen städtebaulichen Varianten Rahmenbedingungen reflektiert und überprüft. Dafür werden die Spielräume genutzt, die informelle Planung eröffnet.

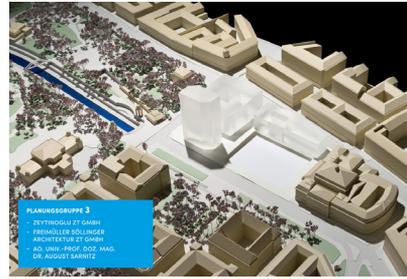
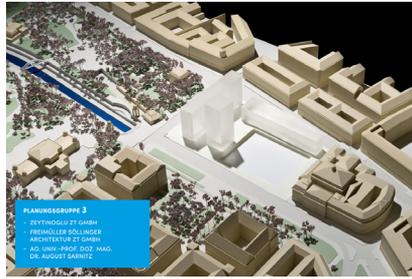
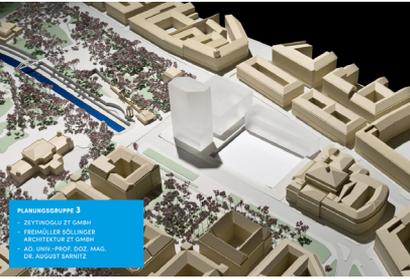
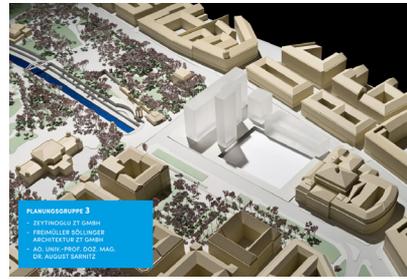
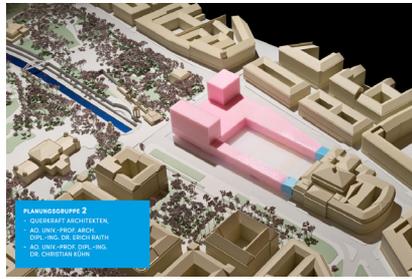
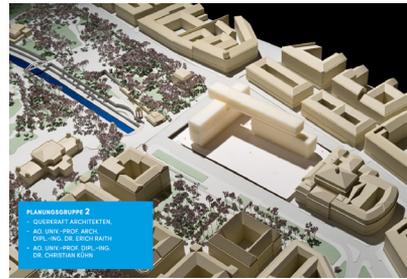
Informalität lebt von (anfänglicher) Offenheit. Akteure interagieren ohne starre, vorweggenommene Regelwerke. Die gemeinsame Institutionalisierung, die Festschreibung von Regeln, das Fällen von Teilentscheidungen, passiert im Verhandlungsprozess. Dass durch informelle Arrangements Spielräume entstehen und sie gleichzeitig Schlüssel zur Nutzung der Spielräume sind, hat die Theorie gezeigt.

Kooperative Verfahren eröffnen diese Spielräume im Entwurfsprozess, bevor die informell gefundenen Bedingungen durch Architekturwettbewerbe, Flächenwidmung oder Bebauungsplan formalisiert bzw. rechtlich verbindlich werden. Die Teilnehmenden arbeiten gleichzeitig an der städtebaulichen Lösung bzw. Konzeption sowie am »Lösungsraum« (9_E_E: 18) selbst. Dabei werden an »ganz konkreten Versuchen« (1_H_B: 41) Rahmenbedingungen, verschiedene Anforderungen an den Entwurf, sondiert und festgelegt. »Also, dass man bestimmte Entwurfsvarianten aufzeichnet und ein Modell baut und durchrechnet, sagt ›Wo hat das Stärken, Schwächen?‹ und ›Könnte das in die Richtung oder in die, oder in die?‹. Da kann man manchmal Dinge ausprobieren, wo einem eh von Anfang an klar ist, dass das unrealistisch ist, wo man sich aber im Nachdenkprozess wichtige Erfahrung erwartet: ›Wie schaut das eigentlich wirklich aus, wenn da jetzt ein Hochhaus steht oder nicht?‹ und ›Wie sieht das der und der?‹« (1_H_B: 41). So ein Teilnehmender am Verfahren zum Wiener Eislaufverein - Hotel Intercontinental. Während des Nachdenkens – und das zeichnet die kooperativen Verfahren aus – können die einzelnen Versuche untereinander diskutiert werden. Der informelle Planungsprozess ist Erfahrungsgewinn, eine »Abfolge von Lernprozessen« (ibid.), die sich am Schluss zu einer konkreten Projektaussage (ibid.) verdichten. Das Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park brachte bspw. die Diskussion um die Lage der Straße⁵⁷ im Projektgebiet. »Wo ist die Straße? [...] Diese Frage hätten wir uns nie gestellt, wenn wir nicht in diesen Diskurs gegangen wären« (5_H_I: 25). Im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental sind etliche Varianten über verschiedene Aufgabenstellungen entstanden (Schremmer und Tordy 2013c: 124).

Im Nachdenkprozess ergeben sich Vorschläge, deren Möglichkeiten nicht immer sofort aufgenommen oder ausgeschlossen werden können. Teilweise ist zusätzliche Expertise einzuholen oder es sind – der Repräsentativität von Verhandlungssystemen geschuldet – aufgeworfene Themen mit der eigenen Organisation abzustimmen. Kooperative Verfahren bieten diesen Spielraum für die Rückkopplung. Beim Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park wurden bspw. Vorschläge, die über das Planungsgebiet hinaus gingen, innerhalb der betroffenen Stellen im Magistrat diskutiert und ins Verfahren zurückgespielt (2_H_S: 16).

Hier sind nicht nur Entwurfsvarianten im Sinne von Kubatur gemeint, die im Spielraum der Diskussion und des Probierens entstehen. Auch spezifische Themen zur Programmierung des Stadtteils werden als Einzelthemen diskutiert. Dabei handelt

57 Im ursprünglichen Masterplan war eine einzige Straße in der Mitte des Gebiets vorgesehen. Die Überarbeitung im kooperativen Verfahren brachte eine zweite Straße mit sich, die verkehrsberuhigt in der Mitte verläuft, während der motorisierte Verkehr entlang der Bahntrasse verläuft.



es sich um die Verhandlung von Qualitäten im Städtebau hinsichtlich Wohnbau, Freiraum, soziale oder atmosphärische Qualitäten, welche alle im Entwurf zusammenspielen, aber einzeln Behandlung finden wollen. Aber auch Fragen zur technischen Infrastruktur in Verbindung mit Kosten finden im Spiel der Entwurfsgedanken Niederschlag und werden im kooperativen Verfahren behandelt (2_H_S: 31). »All das kann ich in einem kooperativen Verfahren ansprechen und - jetzt kommt der wesentliche Punkt – wechselseitiges Verständnis dafür erzeugen« (2_H_S: 31). Zum wechselseitigen Verständnis gleich anschließend. Die Tatsache, dass diese Themen in den Verfahren Erwähnung finden, mag banal wirken, jedoch sind diese Qualitäten nur sehr schwer in einer Ausschreibung für ein Wettbewerbsverfahren in Text oder Plan abbildbar. Für die Verhandlung solcher Qualitäten erscheint der Dialog geeigneter (ibid.).

Kraft kollektiven Denkens – Bewusstseinsbildung. In kooperativen Verfahren stößt der Diskurs auf übergeordnete Herausforderungen, die ein gewisses Problembewusstsein fördern können. Aushandlung in informellen Settings bringt gemeinsame Erkenntnis und verleiht Themen Gewicht.

Aus der Erfahrung, die im Planungsprozess zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental gesammelt wurde, ist der Impuls entstanden, für den gesamten Bereich des ehemaligen Glacis Leitlinien zu erstellen, die in ähnlichen Planungsaufgaben bezüglich des Umgangs in Fragen des Weltkulturerbes Hilfestellung bieten. Hier hat die MA 21 den Auftrag bekommen, diese Leitlinien auszuarbeiten (3_E_S: 5; MA 21 2015).

Im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park wurde als Ergebnis ein Regelwerk für den Städtebau erarbeitet, das durch die ÖBB unterzeichnet wurde: Dem Regelwerk wird zugesprochen, dass »[...] es viel Innovation hat, man traut sich viel. Es gibt dieses Regelwerk, das hat es glaub ich vorher noch nicht gegeben. Das war so die Vorstufe zum städtebaulichen Vertrag« (5_H_I: 32). Offensichtlich ist man in diesem Verfahren auf Grenzen gestoßen, was Festschreibung und Weiterführung des Ergebnisses betrifft und konnte sich mit dieser »Vorstufe« (ibid.) helfen (2_H_S: 52). Dass dieser Schritt in diesem Verfahren zur Gesetzesnovellierung geführt hat, ist unwahrscheinlich, jedoch ist bei den beteiligten Akteuren (u.a. aus der Stadtverwaltung und der Politik) ein Bewusstsein entstanden, dass es an der Schnittstelle von der Planung zur Umsetzung auch rechtliche Instrumente braucht. Es wäre also zu viel zu sagen, dass solche Verfahren dazu führen, dass Gesetze verändert werden, aber ein Stück Bewusstseinsarbeit leisten sie dennoch, indem sie gemeinsame Erfahrung ermöglichen.

Stellen, wo der gemeinsame Entwurfsprozess in konkreten Planungsfragen einen großen Einfluss entwickeln kann, beschreibt ein Teilnehmer am Verfahren zu Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental: »[...] immerhin hätte das kooperative Verfahren

geschafft oder wird es geschafft haben, dass [...] die Lothringer Straße, die dort vorbei geht, dass die verlegt wird. Das ist etwas, was man sich normal nicht zutraut als Planer, dass man Bundesstraßen verlegen kann. Da kann so ein Verfahren unter Umständen schon Kraft entwickeln. Da sitzen ja auch Politiker am Tisch und die hören ja auch mit« (1_H_B: 46).

Es scheint so, als ob informelle Planung tatsächlich Gewicht entwickeln kann. Die Frage, welche ethischen Konsequenzen das im Kräftespiel der Akteure hat, soll an dieser Stelle lediglich aufgeworfen und nicht beantwortet werden. Es bleibt immer zu hinterfragen, wer mit welchem Einfluss hinter dieser Kraft des Informellen steht.

Fachlicher Diskurs. In kooperativen Verfahren kommen viele FachexpertInnen zusammen und stehen im Austausch. Solche planerischen, informellen Arrangements fördern nicht nur die Entwicklung eines Projekts, sondern einen übergeordneten fachlichen Diskurs.

»[...] weil man unglaublich viel lernt. Es ist sehr intensiv, es ist Weiterbildung auf höchstem Niveau [...] In der Regel sind ja solche Verfahren durchaus Motoren für Innovation im entwerferischen, im planerischen, im methodischen Bereich. [...] sonst kaum Situationen gibt, in denen man sich mit Top Fachleuten – über Tage oft – so intensiv austauschen kann. [...] wie macht man ein Stück Stadt? Das ist für mich die Kernfrage, die, finde ich, nicht beantwortet ist in Wien. [...] Und ich habe in diesem Verfahren schon die Möglichkeit gesehen diesen Antworten ein Stück näher zu kommen« (1_H_B: 14; 15; 20). Diese Schilderung zeigt, dass die kooperativen Verfahren durch den Dialog nicht nur am konkreten Projekt wirken, sondern auch im fachlichen Diskurs ein Ort der gemeinsamen Erfahrung sind und über diesen Weg für Wissensaustausch und -zuwachs sorgen.

3 Kooperative Verfahren und Kohäsion

Die Theorie spricht bei Informalität von der Funktion der Kohäsion. In den kooperativen Verfahren schafft die informelle Interaktion Möglichkeiten, Akteure und deren Interessen kennenzulernen und einander verschiedene oder entgegenstehende Positionen zu verhandeln. Im Austausch entsteht dabei eine *»gemeinsame Sprache«* (7_E_B: 52), mit deren Hilfe sich unterschiedliche Akteure verständigen. Abseits der Verständigung wird über die Interessenlagen, Rahmenbedingungen, Entscheidungen und Ergebnisse ein gemeinsames, ich nenne es *»informelles Regelwerk«* konstituiert, das oft nur latent bzw. nur bruchstückhaft bewusst ist. Auf diesem Weg des Suchens einer gemeinsamen Sprache, Erkenntnis und eines Rahmens entsteht kollektive Handlungsfähigkeit.

Ortung. In kooperativen Verfahren treffen unterschiedliche Akteure mit unterschied-

lichen Interessen aufeinander. Der informelle Dialog bietet Gelegenheit Haltungen anderer Beteiligter bzw. spezifische Rahmenbedingungen und potentielle Konflikte zu orten. Städtebauliche Projekte berühren viele unterschiedliche Akteure und Interessen. Dementsprechend komplex wird das Geflecht der verschiedenen Positionen im Aushandlungsprozess. Kooperative Verfahren gehen den Schritt, diese Komplexität in einem Planungsprozess abzubilden, indem Interessen geortet und verhandelt werden, wobei es unausweichlich erscheint, dass diese einander entgegen stehen. Dort wird den kooperativen Verfahren zugeschrieben, die Konflikte (im konkreten Entwurf) thematisieren und bearbeiten bzw. im Optimalfall bereinigen zu können (9_E_E: 15; 3_E_S: 40; 1_H_B: 41).

Das Abtasten diverser Akteure, den »Austausch von ganz unterschiedlichen Brillen, Perspektiven« (8_H_E: 14), anhand von »ganz konkreten Versuchen« (1_H_B: 41) und den Erkenntnisgewinn bezüglich verschiedener Akteure beschreibt ein Gesprächspartner im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park: *»Beim Helmut-Zilk-Park, diese Geschichte mit der UVP, was erst im Laufe des Verfahrens in seiner ganzen Tragweite, glaube ich, den meisten erst bewusst geworden ist. Das zweite war mit der Straßenbahn. Wir haben da viele Varianten überlegt, aber letztlich hat es geheißen ›Mit dem brauchen wir den Wiener Linien gar nicht kommen‹, weil die haben schon ihr Projekt. Das war zum Teil auch fragwürdig. Da fährt die Straßenbahn genau zwischen der Wohnbebauung und dem Park durch und die Wiener Linien haben darauf bestanden, dass dort entlang der Straßenbahn ein Zaun ist, dass die Gefahr nicht besteht, dass irgendwelche Kinder auf die Schienen rennen. Dann wohnt man am Park, aber man hat einen Zaun dazwischen. Niemand hat sich zunächst zugetraut, dass man den Wiener Linien das ausreden kann. Das ist dann so ein Detail, das ein ganzes städtebauliches Konzept auf einmal total fragwürdig macht. Das taucht dann auf als Regelwerk und man lernt erkennen – wenn man es nicht schon vorher gewusst hat – dass die Wiener Linien ein extrem spröder Gesprächspartner für solche kooperativen Verfahren sind. [...] Und da merkt man, wie viele Einflüsse es gibt, die so einen Regelcharakter kriegen« (1_H_B: 51).*

Dass kooperative Verfahren konfligierende Interessen behandelt und verhandelt, beschreibt ein Beteiligter am Verfahren zum Wiener Eislaufverein - Hotel Intercontinental. Dabei spielt die »Banalität« (3_E_S: 40) des miteinander Redens als Stärke informeller Settings eine wesentliche Rolle: *»Das ist jetzt sicher keine Mediation oder so etwas in dieser Richtung, aber miteinander zu reden – das ist eine Banalität – führt eben dazu, dass man irgendwie auf einen gemeinsamen Nenner kommt. Da ist natürlich wichtig, dass man alle relevanten Akteure von potentiellen Konflikten auch in kooperative Verfahren einbezieht« (ibid.). Entsprechend der Interessenvielfalt in diesem Verfahren schrieb man ihm zu, die Positionen zumindest zu orten und im Entwurf zu*

testen (7_E_B: 1; 26) – »was hat welches Programm an Konsequenzen« (7_E_B: 1) – oder darüber hinaus auch auszugleichen – »dass jeder seine Positionen auf den Tisch legt und dass das Verfahren in der Lage ist, das zu synthetisieren« (1_H_B: 41).

»Wenn man Glück hat, lernen die im Verfahren« - Überzeugung und Aushandlung.

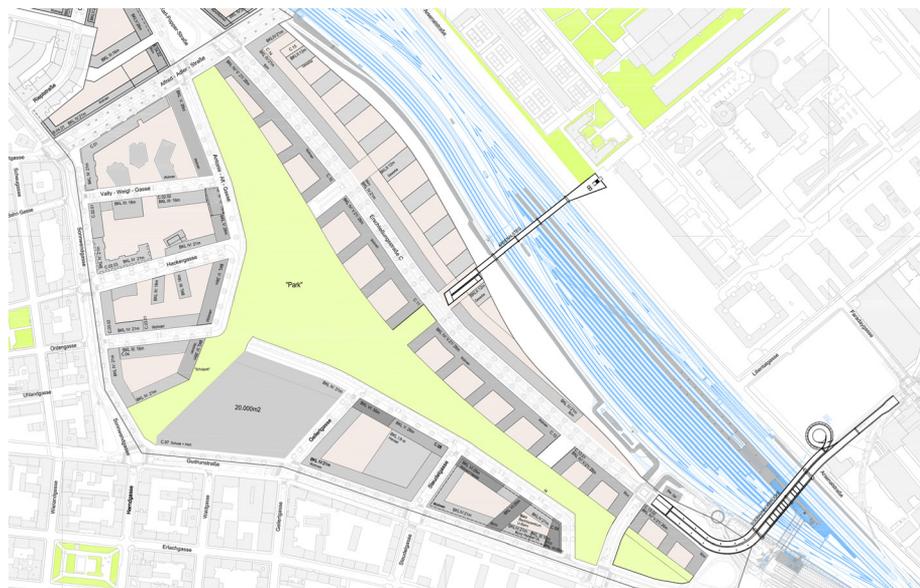
Durch verschiedene Akteure, die im kooperativen Verfahren ihre Sichtweisen argumentieren, gelingt durch Reflexion im Entwurfsprozess wechselseitiges Lernen. Informalität im kollektiven Entwerfen bietet dabei die Arena der Überzeugung und Aushandlung.

Das, was im vorigen Punkt zum Schluss ausgeführt wurde, wird hier nun weiterverfolgt – die Aushandlung verschieden gelagerter Interessen. Dabei spielen Überzeugung, von einander Lernen – das »Aha-Erlebnis« (6_H_P: 16) – eine zentrale Rolle. Die »gemeinsame Erkenntnis« (8_H_E: 10) wird zum Drehpunkt der gesamten Planung, denn sie hat Auswirkungen auf die Nachvollziehbarkeit (2_H_S: 31) der Ergebnisse und erzeugt durch die wechselseitige Interaktion aller beteiligten Akteure Transparenz und Vertrauen (sinngem. 7_E_B: 11). Aus den Erfahrungen am Helmut-Zilk-Park wird seitens eines Akteurs von der »Aneignung des Plans« (5_H_I: 25) gesprochen. Die Ergebnisse werden seitens aller Akteure ausdiskutiert – »so lange mit denen reden, bis diese auch zustimmen oder sie geben ihre Inputs so, dass wir wissen, was geändert werden muss, damit es funktioniert« (ibid.).

»Da gibt es schnell einmal Leute, die sagen ›Das geht nicht‹. Wenn man Glück hat, lernen die im Verfahren aber, dass das so viel Vorteile bringt auf unterschiedlichster Ebene, dass es vielleicht doch lohnend ist, darüber nachzudenken, ob es nicht doch geht« (1_H_B: 84). Ein Teilnehmender am Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park resümiert über die Idee, aus einer Straße des ursprünglichen Masterplans zwei Straßen zu bilden. Eine Straße verläuft im Norden entlang der Bahn und erschließt Logistikgewerbe, die zweite Straße führt in der Mitte durch das Gebiet und bietet als verkehrsberuhigter Bereich Aufenthaltsqualität. Die Entscheidung eine zweite Straße zu errichten, bedeutet einen Mehraufwand bei Infrastruktur- und Errichtungskosten seitens der Stadt bzw. der Grundstückseigentümerin ÖBB. In dieser Frage wurde sichtbar – im Ergebnis gibt es zwei Straßen – Überzeugungsarbeit geleistet (ibid.).

Argumentation und Überzeugung im Prozess der kollektiven Entscheidungsfindung erzeugen spezifisches Wissen über Sachverhalte und damit eine Nachvollziehbarkeit für die Beteiligten. Alle TeilnehmerInnen wissen ob der Begründung einer Entwurfsentscheidung Bescheid. Das wiederum erleichtert die Arbeit in deren Organisationen – ein Beteiligter der MA 21 betont, dass die Nachvollziehbarkeit des Entwurfsprozesses und die dahinter liegende Argumentation die Arbeit bei der Verordnungsgebung erleichtere. In der Diskussion wird festgestellt: »Und die Kante ist jetzt wichtig und der Punkt – wie der aussieht, wenn der Architekt das dann in der Architektur-

planung anders macht – ist egal. Dieses Ausdifferenzieren, das finde ich einen sehr großen Vorteil für unsere Arbeit in der MA 21« (2_H_S: 31). Bezugnehmend auf den letzten Punkt sind das nicht nur Kubaturen, die argumentiert wurden, sondern auch die Qualitäten abseits der Gebäudemassen. Die Qualität der mittleren Straße, der »Promenade« (2_H_S: 8), wurde durch gemeinsames Aushandeln nachvollziehbar (ibid.). Sie lebt durch Kleinteiligkeit, der belebten Erdgeschosszone und erhält durch Verkehrsberuhigung Qualität als Aufenthaltsort (6_H_P: 12).



39 + 40 Abb.: Verlegung der Straße im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park. Masterplan Hauptbahnhof Wien Versionen O (oben) und P (unten).

4 Macht und Sanktion in kooperativen Verfahren

Entscheidungsprozesse in informelle Handlungsarenen zu verlagern bewirkt, dass sich übliche Machtverhältnisse neu ordnen. Informalität erhält die Funktion der Macht-sicherung bzw. des Machtausgleichs.

Machtverlagerung. In kooperativen Verfahren verlagert sich die Macht verschiedener Akteure ein Stück weit ins Kollektiv – Akteure geben Macht ab, andere gewinnen an Einfluss dazu. Informalität erfordert daher die notwendige Sensibilität und Umsicht.

Durch die zuvor beschriebene Öffnung der Verfahren und Einbindung verschiedener Stakeholder in den Prozess der Entscheidung ergibt sich eine Machtverlagerung. Die Grundstückseigentümer bzw. Investoren, die neben der öffentlichen Hand, abseits dieses Prozesses, die Entscheidungsmacht inne haben, verzichten ein Stück weit auf diese Macht, wie der damalige Beteiligte der ÖBB im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park beschreibt: *»Vor allem kann der Grundstückseigentümer nicht kommen und sagen ›He, wisst's was? Das taugt mir nicht. Ich brauch' das, das, das.‹ Da kann er das halt artikulieren. Dann kann man ihn überzeugen, wieso gewisse Dinge passieren müssen und wieso gewisse Dinge nicht passieren können«* (5_H_I: 41). Der Grund dieses Machtverzichts liegt unter anderem im öffentlichen Interesse solcher städtebaulichen Planungen (5_H_I: 38), indem die Entscheidungsfindung und die Entscheidung selbst ein Stück weit vom Individuum ins Kollektiv fließt. So hält ein interviewter Planer fest, dass er als Planer *»nicht einem Investor etwas schuldig ist oder einem Auftraggeber, sondern einer Gemeinschaft, einer Öffentlichkeit«* (6_H_E: 22).

Doch ist das öffentliche Interesse, der kollektive Nutzen, nicht oberste Maxime. Jeder der Akteure hat eigene, individuelle Interessen, die sich ins Verfahren einbringen lassen. Je nach Situation und Konstellation gelingt das besser oder schlechter. Im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental ist eine Konstellation hervorzuheben, die scheinbar bestimmend war. Die Nutzung der Freifläche durch den Wiener Eislaufverein ist durch einen Pachtvertrag bestimmt, von dem eine Laufzeit bis ins Jahr 2058 ausging. Dies versetzte den Eislaufverein scheinbar in eine derartig gute Verhandlungsposition, dass es im Verfahren für ihn sehr leicht war, Forderungen zu stellen. Die Vertreter des Eislaufvereins erkannten diese Rolle und nutzten sie – so geht aus Interviews hervor – aus, indem der Investor als Grundstückseigentümer mit diversen Forderungen unter Druck gesetzt wurde (3_E_S: 48; 1_H_B: 47). Zusätzlich wurde die Gunst seiner Position befördert, indem die Erhaltung der Eisfläche als öffentliches Interesse dargestellt werden kann – so bspw. seitens der Planungs-politik (Vassilakou 2013). Vermutlich sind diese Forderungen – und nicht nur diese – im Verfahren sehr wenig disponibel vertreten worden. Einige der Interviewpartner

sprachen von tendenziell starren Positionen im Verfahren (1_H_B: 41; 4_E_P: 16).

Die weiter oben erwähnte Verlegung der Lothringer Straße sei unter dem Aspekt der Machtsicherung bzw. des Ausgleichs nochmals kurz genannt, denn im Fall der Lothringer Straße wird öffentlicher Grund für private Zwecke zur Verfügung gestellt (ÖGFA, 2014). Für wen hier Macht sichergestellt bzw. zu wessen Gunsten ein Ausgleich passiert, ist nur über ethische Abwägung beantwortbar. Das kann und möchte diese Arbeit nicht leisten – die bleibende Frage ist, ob das in den Verfahren geleistet werden kann oder wer das in den Verfahren leisten kann.

Dass sich Machtverhältnisse verändern können, verdeutlicht die Wahrnehmung eines Teilnehmers im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental. Im informellen Setting bekommt die Anerkennung, der Ruf, einer Person einen hohen Stellenwert: *»Es kommt immer darauf an, wer dort der Wortführer ist bzw. wer die höchste Anerkennung genießt oder wer die größte Macht hat«* (4_E_P: 24). Diese Feststellung verdichtet er mit dem Beispiel, dass sich aus seiner Sicht im Verfahren zwei *»Meinungsbildner«* (ibid.: 45ff) hervorgetan haben, die in diesem Sinne Macht inne hatten: *»[...] wenn von dort Wortmeldungen gekommen sind, war die Diskussion mehr oder weniger beendet«* (ibid.: 24). Jedoch, wird dahingehend auch betont, dass diese Durchsetzungsfähigkeit und Meinungsbildung durch bestimmte Personen legitim und notwendig ist (4_E_P: 46).

Neben der Funktion der Machtsicherung kann Informalität auch die Funktion des Machtausgleichs sicherstellen, wie die eingangs dargestellte Erläuterung eines Grundstückseigentümers verdeutlicht. Durch die Versammlung und Berücksichtigung verschiedener Interessen, die u.a. in einem Akteur repräsentiert sind, können verschiedene (nicht teilnehmende) Interessen berücksichtigt werden. Zum Leben am Helmut-Zilk-Park erläutert ein Akteur die wichtige Verbindung zwischen neuem Stadtteil und dem bestehenden Gründerzeitquartier in Favoriten im Zusammenhang mit den Ideen rund um den Park. Durch den hohen NutzerInnenendruck in den dicht bebauten Teilen Favoritens kommt dem neuen Helmut-Zilk-Park eine wichtige Rolle der Kompensation zu. Es ist zu fragen welche Akteure was *»benötigen«* (6_H_P: 10): *»Es wird sich vieles in die neue, attraktive Parkfläche verschieben. Daher war die Größe dieser Parkfläche für uns unantastbar. Es geht dann eher um die Ausstattung. Was brauchen die Jugendlichen? Was brauchen die Kinder? Was brauche ich rundherum an Freiflächen? Da muss man mitten in der Stadt sehr sorgsam mit den Freiflächen umgehen«* (6_H_P: 23).

Sanktionspotential und Macherhaltung. Die Möglichkeit der Sanktion in kooperativen

Verfahren ist sehr schwach ausgeprägt. Ein Gelingen informeller Planung ist deshalb wesentlich von den wirkenden Akteuren und deren Handeln abhängig und nicht von einem übergeordneten Sanktionsmechanismus.

Die Frage nach dem Umgang mit dysfunktionalen Machtverlagerungen ist schwierig. Es entstehen Situationen wie die oben beschriebene im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental, in denen Akteure nicht flexibel agieren, sondern unverändert auf ihren Sichtweisen, Interessen bzw. Forderungen beharren. *»Was ich da an Erfahrung gemacht habe - und das ist eher negativ - wenn sich drei Alphiatiere zusammen in ein Verfahren einbringen, dann wird es schwierig. Wenn nämlich niemand von seinem Standpunkt - kooperativ bedeutet ja etwas anderes - nicht abrückt«* (6_H_P: 19). Handlungsmöglichkeiten im Sinne der Sanktionierung als Strafandrohung wurden in den betrachteten informellen Settings nicht festgestellt. Sanktion soll folgend nur ein Begriff dafür sein, in die informellen Verfahren einzugreifen und zu steuern. Den Begriff lege ich hier etwas breiter an und verstehe ihn als Kontrollmechanismus. Sanktionspotential bzw. die Fähigkeit Macht auszuspielen geht einerseits von der (1) Druckausübung bestimmter Akteure (durch Besitz bestimmter Ressourcen) aus oder von der Kraft der (2) Argumentation, dem argumentativen Schwächen und Bekräftigen bestimmter Standpunkte.

Ein Interviewpartner aus dem Projekt zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental erläutert die fehlende Möglichkeit der Sanktionierung: *»Sanktionieren hieße ja, dass ich gegen Interessensvertretungen agiere. Zum Beispiel gegen das Interesse des Eislaufvereins, Interesse des Konzerthauses, das Interesse des Hotelbetreibers, das Interesse des Gesamtentwicklers oder eben Bezirksinteressen, Interessen der öffentlichen Hand, städtebauliche Interessen, wo eben auch ICOMOS hineinspielt, als Vertreter des Weltkulturerbes und ähnlich Dinge. Das sind durchaus Akteure, die hier mitwirken und ich würde das nicht so hart sagen, dass ich sanktionieren kann - das sind Aushandlungsprozesse, Bargainingprozesse, wo man auf der einen Seite etwas hergeben kann und auf der anderen Seite wieder etwas fordern. Das ist ein schwieriger Prozess, weil sehr viele Akteure dabei sind, und meist eine Veränderung bei einem Akteur, bei drei anderen negative Auswirkungen haben könnte et cetera«* (4_E_P: 58). Hinsichtlich dysfunktionaler Machtverlagerung – seien es starre Positionen oder die weiter oben beschriebenen Positionen der Meinungsbildner – wird die Möglichkeit gesehen (2), Argumentation der Positionen bzw. Meinungen einzufordern, um diese im Kollektiv zu überprüfen (4_E_P: 46). Somit ist es immer Abwägungssache bzw. eine Frage der gemeinsamen Prüfung, inwieweit diese Positionen ausgenutzt werden bzw. das Verfahren (negativ) beeinflussen. Das erfordert Präsenz, Wachheit, gewissen Stellenwert und ausgleichende Handlung begleitender Personen oder Gremien (1_H_B: 74) oder aber auch Stimmen aus der Öffentlichkeit.

Akteure verfügen über Ressourcen oder Positionen, die es ihnen aufgrund der davon ausgehenden Entscheidungsmacht ermöglicht, wesentlich in den Aushandlungsprozess einzugreifen. In der Theorie als Schatten der Hierarchie bezeichnet, kommt der Stadtplanung und Kommunalpolitik als Verfüger über die hierarchischen Ressourcen in den kooperativen Verfahren eine tragende Rolle zu. In gewisser Weise kann über das Druckmittel der hierarchischen Entscheidungsmacht in den heterarchischen, informellen Settings sanktioniert werden. Ein bei der Stadt Wien angesiedelter Interviewpartner erläutert den Gebrauch dieses Machtmittels bei der Diskussion um bauliche Dichte. Dabei orientiert sich die Verwaltung einer klaren, mit der Politik abgestimmten Haltung, die zudem aus den verschiedenen strategischen Papieren, wie dem Stadtentwicklungsplan, abgeleitet ist (2_H_S: 64): *»Meine Sicht ist die der Stadtplanung, die im Interesse der Allgemeinheit agieren sollte. [...] Es kommt sehr schnell in einem kooperativen Verfahren zur Situation, dass Dinge verhandelt werden. Da muss ich als Mitarbeiter der Stadtplanung einfach wissen, worüber ich verhandeln kann und worüber ich nicht verhandeln kann. Klare Eckpunkte, die den Sanktus meiner Vorgesetzten haben bis hin zur Stadträtin. Über diese kann ich nicht verhandeln bzw. nur mit der Maßgabe, dass ich sage ›wir können darüber reden, aber ich [persönlich] bin nicht der, der die Entscheidung trifft‹. Da muss man als Stadtplanung oder als Mitarbeiter der Stadtplanung auch mitunter entsprechend, ich sage jetzt einmal, vehement auftreten. [...] wie es um das Thema der Dichte gegangen ist. Da muss man schon, wenn man der Meinung ist, dass hier gewisse Grenzen überschritten werden, die man nicht mehr mittragen kann, dann muss man das klar aufzeigen. [...] wir sind schon in der Position – deswegen gilt es auch entsprechend aufzutreten – dass letztendlich nur das umgesetzt wird, wo wir den Bebauungsplan zeichnen. Das ist einfach so. Das ist unser wichtigstes Instrument, der wichtigste Trumpf, den wir im Ärmel haben. Wenn wir den ausgespielt haben ist es vorbei«* (2_H_S: 64). Ein solches Veto durch die Stadtpolitik gab es auch im Verfahren am Helmut-Zilk-Park: *»Teilweise ist es lösbar, wenn man klar und deutlich als Stadt oder als Bezirk auftritt und sagt ›So nicht‹. Ich habe das am Helmut-Zilk-Park erlebt. Es gab ja den Wunsch in den Helmut-Zilk-Park auszuweiten über die Flächenwidmung hinaus. Da gab es ein klares Nein von der Stadträtin und von uns«* (6_H_P: 21).

Ein Aspekt des Sanktionspotentials spielt in die Funktion der Kohäsion hinein. Je nach Potential Sanktionen anwenden zu können (Ressourcen für Sanktion) bzw. tatsächlich anzuwenden, das heißt Druck auszuüben, kann sich ein kollektives, respektvolles, vertrauensvolles und konstruktives Miteinander entwickeln. *»Das ist natürlich, wenn sich wenig Kreativität entwickelt, viel Angst entwickelt. Weil man vielleicht glaubt, wenn man übers Ziel schießt, dass man unangenehm beleumundet wird durch die*

Mitspieler und Auftraggeber [...] Das ist eine Gefahr, dass man sich da selbst lähmt, weil man eben nicht kreativ sein will oder nicht alles hergeben will, sozusagen ein bisschen ein nicht-fair-play, ein bisschen verdecktes Spiel« (8_H_E: 22). Das über einem Verfahren schwebende Sanktionspotential ist stark von den im informellen Setting tätigen Akteuren abhängig. Wird ehrlich und aufrichtig gespielt – hier sind wir beim Gefangenendilemma (S. 60) – können die Spielräume kooperativer Verfahren besser ausgeschöpft werden: *»Ich glaube, dass es mehr auf die Leute ankommt, die bei diesen Dingen aktiv sind und weniger auf das Verfahren, wobei ich nicht sagen will, dass das Verfahren gleichgültig ist. Aber wenn eine Seite sehr gezielt ihre Interessen verfolgt und die sehr klar und minimalistisch für sich definiert hat und die eisern durchziehen möchte, dann sind die Voraussetzungen für ein kooperatives Verfahren eigentlich schlecht, weil die Kooperation nicht wirklich da ist« (9_E_E: 21).*

Ressourcen und Macht. In kooperativen Verfahren sind die Akteure mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet, die es ihnen erlaubt Macht auszuüben und damit Kontrolle über den Verlauf bzw. die Handlungsfähigkeit bestimmter Akteure zu haben.

Folgend werden Ressourcen exemplarisch Akteuren zugeordnet, um darzustellen, welcher Akteur an welchen Stellen welche (Sanktions-)Macht inne hat:

Im kooperativen Verfahren verfügt die Stadtplanung bzw. Stadtpolitik, wie oben angedeutet, über einen wichtigen Trumpf. Diesen zwei Instanzen obliegt es, die formalen Entscheidungen im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan zu treffen. Mit diesen gesetzlichen Verordnungen steht und fällt jedes Projekt. Das stellt die wohl mächtigste und wichtigste Ressource im informellen Dialog dar. In beiden untersuchten Projekten stand der Stadtplanung bzw. -politik diese Ressource zur Verfügung. Ob und wie weit von ihr als Macht- bzw. Druckmittel Gebrauch gemacht wurde, kann an dieser Stelle nicht festgestellt werden.

Eine bedeutende Ressource haben die der Grundstücks-, GebäudeeigentümerInnen bzw. InvestorInnen inne. Sie verfügen über das finanzielle bzw. materielle Kapital – Geld bzw. Realitäten –, das eine Planung und Projektierung erst möglich macht. Das wiederum steht dem von der Stadtplanung bzw. -politik ausgehenden Schatten der Hierarchie gegenüber: *»[...] wir natürlich auch darauf angewiesen sind, dass Leute auch Stadt bauen. Wir können sie nur planen aber nicht bauen« (2_E_S: 64).* Im Projekt zum Leben am Helmut-Zilk-Park verfügt die ÖBB über das Bauareal und war Auslöserin des kooperativen Verfahrens. Im Fall des Verfahrens zum Wiener Eislaufvereins – Hotel Intercontinental verfügt die WertInvest über die Grundstücke und die Gebäudesubstanz (die gepachtet wird). Diese Ressourcen liegen also im Einflussbereich des jeweiligen Eigentümers. In diesem Fall ist es auch so, dass die WertInvest selbst ein Projekt entwickeln möchte. Im Fall des Leben am Helmut-Zilk-Park, veräußert

die ÖBB die Grundstücke, die dann von verschiedenen Bauträgern bebaut werden. EigentümerInnen, aber auch Politik hat im Gegensatz zu nicht-organisierten bzw. individuellen Akteuren einen guten Zugang zu verschiedenen Netzwerken. Das wiederum sind Ressourcen, die innerhalb informeller Strategien (siehe unten) eingesetzt werden können oder aber zum Vorteil für das gesamte Projekt im Sinne kollektiver Handlungsfähigkeit eingesetzt werden können. Ein Interviewpartner berichtet, dass der Investor im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental über gute Kontakte zu einschlägigen Printmedien verfügt (9_E_E: 29). Im Verfahren zum Helmut-Zilk-Park erklärte ein Interviewpartner, dass der Bezirk Zugang zu einem ausgedehnten Netzwerk von Akteuren bzw. Organisationen, wie z.B. Vereinen (6_H_P: 14) besitzt. In diesem Fall wird und wurde dieses Netzwerk dazu genützt, um nicht eingebundene Interessen ins kooperative Verfahren einzubinden.

Im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental verfügt der Wiener Eislaufverein über die Ressource der Pachtvertrages (siehe oben), die ihm eine besondere Position in der Verhandlung verleiht. Zusätzlich ist es als Ressource zu werten, wenn das Interesse der Erhaltung der Eislaufflächen als öffentliches Interesse deklariert wird – unter anderem durch den Bezirk (4_E_P: 8) und durch die zuständige Stadträtin (Vassilakou 2013).

In selbigem Projekt spielt auch ein anderer Akteur seine Ressourcen aus: Der Schutz des UNESCO-Weltkulturerbes basiert auf einem mit der Republik Österreich abgeschlossenen Vertrag (siehe Formaler Rahmen). Das Prädikat des Weltkulturerbes bzw. die angedrohte Aberkennung (Sanktion) ist wesentliche Verhandlungsressource.

Die FachexpertInnen bringen ihre Expertise als Ressource in das informelle Setting mit. Nicht zuletzt – das jedoch betrifft alle Akteure – spielt dabei die Fähigkeit die Positionen zu artikulieren eine zentrale Rolle. Jedoch haben ExpertInnen in diesem Fall aufgrund der Fähigkeit, Probleme auf sachlicher und fachlicher Basis argumentieren zu können, eine besondere Möglichkeit Einfluss durch Überzeugungskraft auszuüben.

Erwähnenswert scheint auch die Macht bestimmter Akteure außerhalb des Verfahrens, wie im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park festzustellen ist. Hier hat die Wirtschaftskammer Wien (5_H_I: 9) Einfluss auf die Quantitäten des Gewerbes, die Wiener Linien auf die Anbindung mit öffentlichem Verkehr (1_H_B: 51) oder aber die Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten auf die Zahl der TeilnehmerInnen (5_H_I: 20) (siehe auch Punkt Akteure und Interessen)

5 Legitimationsfunktion

Informelle Politikprozesse können als Strategie zur Legitimation von Entscheidungen dienen. Inwieweit kooperative Verfahren für solche Strategien genutzt bzw. ausgenutzt werden, kann in dieser Arbeit nicht geklärt werden. Jedoch werden folgend Aspekte behandelt, die stark mit der Legitimationsfunktion von Informalität zu tun haben. Ein Aspekt von Legitimation – jener der Rückkopplung zum formalen System – wird weiter unten im Punkt Schnittstellen erläutert.

Öffentlichkeitsdistanz. Kooperative Verfahren bieten die Möglichkeit, Planungsprozesse schon vor Abschluss der Verfahren in die Öffentlichkeit zu tragen und Verfahren und die daraus hervorgehenden Entscheidungen damit ein Stück weit zu legitimieren. In Wien wird diese Möglichkeit informeller Teilhabe noch wenig gelebt.

Bei den Ausführungen zur Komplementärfunktion von Informalität wurde sie bereits angesprochen, die Einbindung der Öffentlichkeit in kooperative Verfahren. Nun soll dieser Aspekt weiter vertieft werden. Dass kooperative Verfahren in Wien momentan »reine ExpertInnenverfahren« (7_E_B: 65) sind, wurde bereits erwähnt. Das kristallisiert sich auch in der Untersuchung der zwei Beispiele heraus. »[W]enn z.B. Grundstückseigentümer oder andere Akteure nicht ganz überzeugt sind, dann ist ein kooperatives Verfahren sicher besser. Man schafft Öffentlichkeit - also Halböffentlichkeit. Kooperative Verfahren sind ja nicht öffentlich. Das ist vielleicht ein Kritikpunkt. Man müsste da eigentlich mal rausgehen, während des Verfahrens. [...] gar nicht, im Helmut-Zilk-Park [gemeint ist das kooperative Verfahren]. Da gab es auch überhaupt keine Bürgerinformation. Aber es waren so viele Leute [Experten] da - es war fast öffentlich. Es waren bis zu 30 Personen involviert« (5_H_I: 26).

Die Interviewpartner gehen davon aus, dass die in den kooperativen Verfahren diskutierten Inhalte in die Öffentlichkeit gespielt werden können und damit auch in diese Richtung ein Dialog stattfinden kann (3_E_S: 41; 7_E_B: 11; 65; 5_H_I: 71; 9_E_E: 15; 8_H_E: 45). Wird dieser Schritt gewagt, sind seitens der ExpertInnen Kompetenzen gefragt, die bei einem herkömmlichen Verfahren in einem kleineren Ausmaß vonnöten sind, als sie es im informellen Arrangement sind. »Den Mut zu haben, dass solche Dinge auch öffentlich diskutierbar sind. Und wer als Architekt sich nicht traut, der ist falsch in diesem Verfahren. Punkt. Es ist nicht eine abgeschlossene Leistung einen Entwurf zu machen. Ich muss als Planer, Städtebauer zuhören können, verstehen können, erklären können. Und wer das nicht kann, der hat den falschen Beruf« (7_E_B: 67). Durch die Arbeit der ExpertInnen in der Öffentlichkeit, den Erfahrungsgewinn im Dialog mit BürgerInnen können sich PlanerInnen im Städtebau »präziser« (7_E_B: 11)

ausrichten. Ein Vorteil ist der Vertrauensaufbau und die Transparenz, die in einem nach außen gekehrten Verfahren entstehen würden (7_E_B: 11; 3_E_S: 41).

Um die Bevölkerung einzubinden gibt es mehrere Möglichkeiten. Zum einen kann die Information und der Dialog in Ausstellungen der Zwischenergebnisse passieren. Aber es kann auch *»mit allen Problematiken von Delegierten«* (8_H_E: 45) eine Einbindung über Repräsentanten der Bevölkerung erfolgen. Auch die Medien spielen beim Schritt in die Öffentlichkeit eine wesentliche Rolle – so die Gedanken der Interviewpartner: *»Ich würde mehr Bevölkerung einbeziehen. Ich würde in den Büros der Gebietsbetreuung, den aktuellen Planstand immer ausstellen. [...] Die Leute können ihr Feedback abgeben – das ist Work in Progress. [...] Es könnte einen Vertreter geben, z.B., der die Belange der Öffentlichkeit als Jurymitglied begleitet. [...] Der organisiert die Ausstellung - so eine Art Ombudsmann für das Grätzel. Der nimmt die Themen mit und bringt diese dann in der Jursitzung vor. [...] Das kostet halt was«* (5_H_I: 71). *»Es kann ein Vorteil sein, dass man beim kooperativen Verfahren sehr viel offener gegenüber der Öffentlichkeit agieren kann. Dass man unter Umständen Zwischenergebnisse kommunizieren kann. Dass man – das hängt vom Setting ab – mit der Fachpresse ein offenes Verhältnis pflegen kann. Die Information geht unter Umständen schon mit dem Fortlaufen des Prozesses einher«* (3_E_S: 41).

6 Verbindlichkeit – Leistung von Informalität an der Schnittstelle

Worum geht es eigentlich, wenn man in der Planung von Verbindlichkeit spricht? Egal, ob es im Rahmen der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung, eines städtebaulichen Rahmenkonzeptes oder ob es im Zuge einer formlosen Vereinbarung, eines Handschlags, passiert – es geht bei Verbindlichkeit darum, erarbeitete Qualitäten und Quantitäten einer Planung festzuschreiben bzw. festzuhalten. Das, was im formalen oder informellen Planungsprozess diskutiert und entschieden wurde, soll in die Umsetzung gelangen. Damit städtebauliche Qualitäten überhaupt eine Chance haben in der Umsetzung realisiert zu werden, brauchen die in der Planung und Umsetzung beteiligten Akteure einen Bezugspunkt, ein Ergebnis und die Erwartungssicherheit, also die Verbindlichkeit, dass die diskutierten Qualitäten und Quantitäten (unter eventueller Sanktionsgewalt) auch umgesetzt werden.

In den kooperativen Verfahren ist das Zusammenspiel zwischen formellen, formalisierten und informellen Verbindlichkeiten ein sehr zentrales Merkmal. Dabei können formale Instrumente und Pläne nur einen Teil der Bindungswirkung erzeugen (siehe instrumentelles Vertrauen). Je mehr im Dialog gearbeitet wird, desto wichtiger ist die Rolle informeller Festschreibung durch Konzepte, Dokumentationen, aber auch durch Akteure als Zeugen des informellen Prozesses – auch die Öffentlichkeit kann so eine Zeugenfunktion innehaben (siehe maximenbasiertes Vertrauen). Informalität erbringt

also auch an der Schnittstelle wesentliche Leistungen. Wie Verbindlichkeit – um etwas auszuholen auch formelle Verbindlichkeit – im Zuge der kooperativen Verfahren erzeugt wird, soll nun dargestellt sein.

Formelle Verbindlichkeit – Das Grundgerüst. Formale Wege der Festschreibung sind zentral um Ergebnisse kooperativer Verfahren festzuhalten. Sie allein können jedoch nicht alle Qualitäten von Planungen festhalten.

Die formellen Instrumente der Planung, Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, sind weithin bekannt und wurden von den Interviewpartnern als Moment der Verbindlichkeit genannt. *»Verbindlich wird es dann, wenn es einen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan gibt«* (1_H_B: 60). Diese Art der formalen Festschreibung erlaubt zwar eine hohe Erwartungssicherheit, ist aber *»äußerst rigide«* (4_E_P: 54). *»Da gibt es dann einige wenige Ausnahmen, die wir dann im Bezirk irgendwo umsetzen können mit §69, §119 Abs.6, §181 Abs.6 der [Wiener] Bauordnung. Das ist möglich, aber nur in einem beschränkten Rahmen«* (4_E_P: 54). Die hohe gesetztes- und damit sanktionsbasierte Ergebnisformulierung im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan lässt wenig Spielraum für Anpassungen, die ein städtebauliches Projekt – besonders eines, das aus einem Wettbewerb hervorgegangen ist – verlangt (1_H_B: 60; 5_H_I: 54). Die traditionellen Instrumente der räumlichen Planung haben ihre Vorzüge, wenn es darum geht, Verhandeltes und nicht mehr Disponibles festzuhalten und zu sichern. Flächenwidmungs- und Bebauungsplan können deshalb flexiblen Anforderungen des Städtebaus nur bedingt nachkommen. Bestimmte städtebauliche Qualitäten können erst nach der Festlegung in amtlichen Plänen konkretisiert werden und in der informellen Verhandlung nur vage festgehalten werden – bspw. Qualitäten der Promenade im Projekt Leben am Helmut-Zilk-Park. Es bedarf besonders nach informellen Verfahren der Planung, die verhandelten Qualitäten und Quantitäten festzuhalten.

Zentraler Punkt an der Schnittstelle zwischen Verfahren ist, dass die Qualitäten städtebaulicher Konzepte gesichert werden. Quantitäten lassen sich mit dem formalen Instrument des Bebauungsplans einigermaßen gut abbilden. Zwar existieren informelle Papiere/Pläne, wie z.B. das Regelwerk zum Leben am Helmut-Zilk-Park. Das Bedürfnis formaler Festschreibung ist jedoch seitens der GesprächspartnerInnen auszumachen (4_E_P: 54; 5_H_I: 54; 2_H_S: 58): *»Die große Chance, die wir jetzt haben, sind die städtebaulichen Verträge [...]«* (4_E_P: 54). *»Darum ist es gut, dass es die städtebaulichen Verträge gibt, weil da steht das einfach drin. Als Beilage drin ›Ihr müsst das so machen«* (5_H_I: 54). Im Interview beschreibt ein Gesprächspartner den Versuch, das informelle Moment aus dem kooperativen Verfahren über einen städtebaulichen Vertrag weiterzuführen, und die Grenzen der formalen Instrumente wie folgt: *»Das große Thema ist einfach die Qualitätssicherung, weil vieles eben nicht mit dem*

Bebauungsplan abdeckbar ist. Ich kann jetzt – um ein anderes Beispiel zu nehmen – festlegen wie viel Prozent einer Grundfläche gärtnerisch auszugestalten sind. Aber wenn sich in einem Verfahren – und das war bei einem Verfahren der Fall – die Planer dafür einsetzen, dass von Anfang an dort großkronige Bäume gepflanzt werden, dann kann ich das im Bebauungsplan nicht sicherstellen. Und da ist der Versuch unter dem Titel §1a-Vereinbarungen auch diese Qualitäten absichern zu lassen, einen Qualitätskatalog zu erstellen. Da verpflichten sich die Projektwerber vertraglich dazu, dass wieder so ein Gremium ins Leben gerufen wird, das diese Qualitäten auch in der Phase der Umsetzung überprüft« (2_H_S: 58).

Jedoch sind auch die städtebaulichen Verträge, so wie traditionellen Instrumente des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans, nur ein Teil städtebaulicher bzw. planerischer Qualitätssicherung. Die rechtlich-formalen Instrumente bedürfen einer Ergänzung nicht formaler Festschreibung – was schon in der Theorie beschrieben wurde, wird hier deutlich. So bleiben, die informellen Spielräume wesentlicher Bestandteil formaler Planung: *»Wir müssen als Stadtplaner offen bleiben für situative Planungsentscheidungen. Auch Entscheidungen über die Wahl verschiedener Verfahren und auch über die Wahl der Methoden, wie man es dann verordnet, oder in einen Rechtscharakter bringt oder auch nicht. Unter Umständen kann es auch gescheit sein, Dinge nicht zu verordnen und nicht rechtlich festzuschreiben, um Entwicklungsspielräume zu ermöglichen« (3_E_S: 60).*

Informelle Verbindlichkeit – Über Verbindlichkeiten der Öffentlichen Hand. Auf Seite des PAS werden Ergebnisse informeller, kooperativer Verfahren rückgekoppelt und erhalten einen verbindlichen Charakter für weitere Agenden im PAS.

Wie Entscheidungen aus informellen Verfahren verbindlich bzw. formalisiert werden, zeigt der Rückkopplungsprozess innerhalb der Stadt Wien, wie er weiter unten expliziert ist. Im Sinne der Erwartungssicherheit sind Planungsergebnisse für die öffentliche Hand, das heißt für die in der Verwaltung tätigen und die politischen Entscheidungsträger, verbindlich. *»Die öffentliche Hand verpflichtet sich da mehr oder weniger freiwillig« (1_H_B: 59).* Ein Interviewpartner beschreibt die Selbstverpflichtung, die Verbindlichkeit der Ergebnisse für das politisch-administrative System genauer: *»Wenn man mit der Intention – und das ist bei uns die Mehrzahl der Fälle – der Erstellung einer Grundlage für den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan [hineingeht], dann sehe ich das Ergebnis auch als verbindend an. Möglicherweise verbindender als bei einem städtebaulichen Wettbewerb, weil da kommt es nicht selten dann zu Nachbearbeitungen. [...] Wenn aber, aus meiner Sicht, ein Ergebnis vorliegt und wenn dieses Ergebnis – das ist auch immer Thema in kooperativen Verfahren, das Thema der Beteiligung – wenn das ein Ergebnis ist, dass sich im Zuge der Beteiligung der*

Anrainer als tragfähig erweist, dann werden wir als Stadtplanung – da rede ich nicht nur von der MA 21, sondern auch von der Politik – das Ergebnis auch durchtragen« (2_H_S: 45). Die Verbindlichmachung von verhandelten Qualitäten ist ganz explizites Ziel der MA 21 – immerhin sind die vorgesetzten politischen Entscheidungsträger auf diese Erwartungssicherheit ebenso angewiesen, wie die anderen tangierten Akteure: »Das ist ja auch eine unserer Hauptaufgaben, dass wir Planungsziele irgendwie zu beschlossenen Planungsgrundsätzen machen, die mehr oder minder rechtlichen Charakter haben oder zumindest bindend sind für die Stadtplanungspolitik. Beispielsweise ein Stadtentwicklungskommissionsbeschluss ist schon relativ bindend für die Stadtentwicklungspolitik« (3_E_S: 58).

Je nach Größenordnung und politischer Wichtigkeit des Projektes passieren die Ergebnisse unterschiedliche Rückkopplungsprozesse innerhalb der Verwaltung hin zur Politik. Seitens der MA 21 werden Ergebnisse aus den Planungen in den informellen Verfahren der politisch vorgesetzten Gruppe präsentiert und erläutert. Politisch verantwortlich ist die Gruppe Planung mit der entsprechenden Stadträtin – in Wien ist das derzeit Vizebürgermeisterin Maria Vassilakou. Nach dieser Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik, gibt es das »OK« (2_H_S: 50) der Stadträtin zur Erstellung der amtlichen Pläne. Sie legt in weiterer Folge den fertigen Entwurf der Flächenwidmungs- oder Bebauungspläne dem Gemeinderat vor (2_H_S: 50).

In »komplexeren Vorhaben« (2_H_S: 50) wird der Entwurf bzw. werden die Ergebnisse des Verfahrens der Stadtentwicklungskommission vorgelegt, welche die Ergebnisse zur Kenntnis nimmt. Die Stadtentwicklungskommission ist ein Mischgremium aus Vertretern der Politik und der höchsten Verwaltungsebene. Seitens der Politik sind die verschiedenen im Gemeinderat sitzenden Fraktionen vertreten. Seitens der Verwaltung wird dieses Gremium von Beamten der Baudirektion und Leitern der Fachdienststellen besetzt. Das Gremium der Stadtentwicklungskommission bereitet die Information des Stadtsenates bzw. des Gemeinderates über bedeutsame Planungen vor. Der Stadtsenat ist von den Stadträtinnen besetzt und berät über Angelegenheiten, die dem Gemeinderat vorzulegen sind. Die Stadtentwicklungskommission ist also eine Art Bindeglied zwischen Verwaltung zur Politik (wien.at – Stadtentwicklungsplanung; wien.at Stadtsenat).

Gibt es einen Beschluss dieses Gremiums, ist er für das PAS, bspw. für die MA 21 bindend. Damit können die Entwürfe für den Beschluss im Gemeinderat, den formalrechtlichen Bindungsakt, erarbeitet werden (2_H_S: 50; 3_E_S: 56).

Der Beschluss in der Stadtentwicklungskommission »hat zwar noch keinen Rechtscharakter, aber ist eine sehr starke Bindung aller weiteren Planungsentscheidungen« (3_E_S: 56). »Wir sind dann angehalten, die weiteren Planungsschritte auf dem Verfahrensergebnis aufzubauen. Sei es Bebauungsplan, wie es Verhandlungen über

Infrastrukturkostenbeiträge, sei es weitere Planungsaufträge, wenn man das eine oder andere noch im Detail untersuchen muss« (2_H_S: 50).

Im Falle des Verfahrens zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental wurden aus den Ergebnissen seitens der MA 21 Leitlinien erstellt, die zur Beschlussfassung vorgelegt wurden: *»Bei dem Verfahren war es so, dass die Ergebnisse schlussendlich in städtebauliche Leitlinien übergeführt worden sind - das ist bei uns passiert. Und diese städtebaulichen Leitbilder [sind] unserem höchsten Planungsgremium, das ist eigentlich ein politisches Gremium, der Stadtentwicklungskommission zur Beschlussfassung vorgelegt wurden. Das war im April 2013. Bei einer Sitzung der Stadtentwicklungskommission, wurden diese Ergebnisse [...] abgesehnet. Politisch.« (3_E_S: 54)⁵⁸.*

Informelle Verbindlichkeit – Dokumentation und Wertschätzung. Die Dokumentation informeller, kooperativer Verfahren schafft es informelle Prozesse zu formalisieren, wodurch ein öffentlich zugänglicher Bezugspunkt geschaffen wird von dem Verbindlichkeit ausgeht.

Der Dokumentation kommt in den informellen, kooperativen Verfahren sehr hohe Bedeutung zu. Dokumentation, schafft Verbindlichkeit und versucht Ergebnisse informeller Aushandlung ein Stück weit verbindlich zu machen und zu formalisieren. Eine Dokumentation folgt bestimmten Anforderungen, um nicht nur sachlich darzustellen, sondern den Wert der Planung zu vermitteln – besonders an jene, die nicht teilhaben konnten. So erläutert ein Interviewpartner dieses Schätzen des Wertes einer Planung in zwei Aspekten. Einerseits ist es alles Gezeichnete, Geschriebene und bildhaft Festgehaltene, andererseits ist es die Dokumentation durch – ich nenne sie hier Zeugen - und deren Verantwortung. Letzteres wird weiter unten im nächsten Punkt erläutert. Ersteres erklärt ein Gesprächspartner wie folgt: *»Einerseits ist der Plan, der gezeichnete Plan mit den erläuternden Texten ist etwas, das ich vereinbare. Das ist das, was ich weitertrage, was auch in drei Wochen noch Bestand hat. Was ich auch an Leute vermitteln muss, die nicht mitgemacht haben in diesem Verfahren. Was bringt mir ein Protokoll von zehn Seiten, wenn ich nicht dabei war. Ich entnehme dem nichts von der Atmosphäre, wie sie war. Wenn ich einen Plan habe, der schlecht dargestellt ist und ich sehe ihn ein Jahr später wieder – die Prozesse dauern eben länger – wieder auf den Tisch lege, sagen alle ›Was habt ihr da gemacht?‹ Es braucht*

⁵⁸ Ich habe zuvor von einer fehlenden Entscheidung geschrieben. Ob hier eine Entscheidung für eine der Varianten bzw. Einwände formuliert wurden, ist fraglich. Die Vorlage an die Stadtentwicklungskommission bzw. ein Protokoll ist nicht verfügbar. Nur aus der Zeitleiste der Projekthomepage, lässt sich ableiten, dass hier lediglich eine Kenntnisnahme und keine definitive Entscheidung gefällt wurde: *»Alle drei Leitbild-Varianten werden von der Stadtentwicklungs-kommission mit breiter Mehrheit zustimmend zur Kenntnis genommen« (heumarkt-neu.at)*

etwas Dokumentiertes, was auch eine Wertschätzung dem gegenüber bringt, was ich erarbeitet habe und was auch dauerhaft über die Aktion des Kooperativen hinaus funktioniert« (7_E_B: 17).

Vermutlich gibt es von allen kooperativen Verfahren in Wien Protokolle. Diese sind aber nicht öffentlich zugänglich – in der Recherchearbeit konnte ich diese nicht erschließen. Das kooperative Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental wurde in einer öffentlich zugänglichen Form verfasst. Dass hinsichtlich der Art und Weise, wie informelle Prozesse und deren Ergebnisse festgehalten werden, noch Potential steckt, erwähnt ein Teilnehmer am Verfahren WEV-Intercont: *»In jedem Fall ist entscheidend, dass so ein Verfahren genau dokumentiert wird. Das ist eigentlich eine wichtige Grundlage. Das haben wir auch erst lernen müssen, wie wir eine geeignete Dokumentation herbeiführen, sodass dieser Werdegang in den kooperativen Verfahren und das Zustandekommen des Ergebnisses und die Begründung des Ergebnisses, dass die auch nachvollziehbar ist zu einem späteren Zeitpunkt. In dem Fall haben wir das in einem Buch sogar gemacht – das ist sogar öffentlich erhältlich« (3_E_S: 58).* Eine wichtige Grundvoraussetzung scheint die Veröffentlichung und Zugänglichkeit eines Protokolls bzw. einer Dokumentation zu sein, um Teilhabe in dieser Form zu ermöglichen.

Informelle Verbindlichkeit – Über Verantwortung und Wertschätzung. Die informelle Interaktion in Kooperativen Verfahren, das Arbeiten an einer gemeinsamen Lösung kann Verantwortung für Ausgehandeltes erzeugen. Aus der Verantwortung heraus entsteht Verbindlichkeit.

Wie ich schon beschrieben habe, ist die Verbindlichkeit im PAS – u.a. durch diverse Beschlüsse – gegeben. Wie sieht es bei der Verbindlichkeit der anderen Akteure aus, die im kooperativen Verfahren mitgewirkt haben? Im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park wurde ein *»Memorandum of Understanding« (5_H_I: 15)* unterzeichnet, das zum einen als Vorläufer eines städtebaulichen Vertrages, zum anderen aber auch als *»Selbstverpflichtung« (Temel 2014: 40)* zu sehen ist. Das ist jedoch nicht selbstverständlich, denn *»[b]ei Privaten ist eine Verbindlichkeit in der Regel nicht gegeben. [...] Einen Privaten kann man da ganz schwer verpflichten« (1_H_B: 59).* Es scheint, als ob Freiwilligkeit und Commitment eine tragende Rolle in der Verbindlichkeit informeller Planung spielen. Ein Teilnehmer am Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park spricht von *»Ownership« (5_H_I: 25)*, einer *»Aneignung des Plans« (ibid.)*, die durch die informelle Interaktion befördert wird. Das Mittragen durch den Eigentümer (5_H_I: 48), das Commitment führt zu einem guten Weitertragen der Qualitäten. Es ist sozusagen ein Teil der informellen Verbindlichkeit.

Eine Form von Bindung, also Verbindlichkeit, kann von Verantwortung ausgehen: *»Und die Wertschätzung hat einen zweiten wichtigen Aspekt. nämlich jenen, dass, je mehr an so einem Konzept beteiligt waren, mitgearbeitet haben, umso höher auch die Verantwortung für das Ergebnis [ist]«* (7_E_B: 18). Das bedeutet nicht nur eine quantitative Anerkennung, indem von der Zahl der Beteiligten eine Art Verbindlichkeit ausgeht, Ergebnisse umzusetzen. Auch eine qualitative Ader liegt in der Verantwortung: *»Hier hängt das auch von der Responsibility des Auftraggebers ab und eigentlich auch vom kooperativen Team wie stark sie dem das vermitteln [können]«* (8_H_E: 41). Die informelle Interaktion verleiht dem Ergebnis Wert. Das miteinander Reden, das Erklären und Zuhören, das Verhandeln, der Konflikt, die Einigung. Wenn man so will, ist es ein Verantwortungsgefühl, das hier bemüht wird, um Verbindlichkeit zu schaffen. Ein Denkanstoß: *»Und letztlich – was die Verbindlichkeiten betrifft – bin ich felsenfest davon überzeugt, dass sich Baukultur nicht per Gesetz verordnen lässt. Man kann sich natürlich überlegen, wie man jeden einzelnen Paragraphen im Gesetz noch verbessert, oder ob man noch hundert dazu erfindet oder wieder hundert rausschmeißt. Das kann besser oder schlechter werden, aber über ein Gesetz oder über Normen kann man nicht Baukultur erzwingen. Das geht nicht. Baukultur muss etwas sein, was in der Gesellschaft einen Stellenwert hat, was wichtig ist. wo sich alle einbringen - von den Experten, von der Politik bis zu den Bürgern, die heute mitreden. [...] Da geht es sehr sehr viel um Kommunikation, auch um die Qualität von Kommunikation, von Planungsvermittlung, von Architekturvermittlung«* (1_H_B: 61).

7 Kontinuität – Leistung von Informalität an der Schnittstelle

Planung – und ich schreibe hier ganz bewusst Planung und nicht informelle Planung oder formelle Planung – ist auf Kontinuität angewiesen. Der Prozess der Planung endet weder nach dem Ende des informellen Procedere des kooperativen Verfahrens, noch nach dem Beschluss des Bebauungsplans. An diesen Stellen des Schnitts kann Informalität ihre Stärke ausspielen. Formelle Prozesse enden, sind abgeschlossen, während informellen Prozessen das Potential inne liegt (bewusst), weiterzulaufen bis nächste formelle Schritte, wie z.B. Grundstücksverwertung, starten – so viel zur Verschränkung von formellen und informellen Prozessen. *»Das Kooperative [ist] nicht damit abgeschlossen, dass jetzt ein Verfahrensergebnis am Tisch liegt, sondern dieser Prozess der Kooperation geht zum Bebauungsplan und darüber hinaus. Dieses ständige Stadt im Dialog entwickeln – in dem Moment, wo ich aufhöre in der Stadtentwicklung miteinander zu reden, dann entwickelt sich Stadt in eine Richtung, die man nicht unbedingt haben möchte«* (2_H_S: 56). Die Prozesse der Aushandlung und

Koordination gehen weiter: »[G]enau das sind die Prozesse, die dann einfach laufen und die müssen über so eine formale Dauer eines Verfahrens einfach weiterlaufen« (1_H_B: 84).

Der Vorteil oder die Funktion informeller Prozesse in der Planung ist, dass sich auch im Verfahren selbst Schnittstellen zur Qualitätssicherung gestalten lassen bzw. gestalten ließen. Nicht nur für die Realisierung bedeutende Themen, wie z.B. »soziale Qualitäten« oder »Kostenthemen« (2_H_S: 31) bilden informelle Verfahren gut ab: »Es ist auch jetzt in der Weiterbearbeitung, muss man sagen, durch diesen Dialogprozess, der damals schon zustande gekommen ist, auch im Nachhinein eine wertvolle Grundlage, die da geschaffen worden ist« (2_H_S: 10). Sondern potenziell auch die Überlegung wie dieses gewonnene Wissen weitergetragen werden kann. Scheinbar wird aber dieses Potential noch nicht ausgeschöpft, da ein Interviewpartner im Konjunktiv meint: »Und der letzte Tagesordnungspunkt eines solchen Verfahrens sollte theoretisch sein, dass man die nächsten...dass man ein Prozessdesign macht, wie das weitergeht« (1_H_B: 86). Auch aus einem anderen Interview sind ähnliche Gedanken zu vernehmen, wenn davon gesprochen wird im Dialog mit der Öffentlichkeit zu stehen: »Was ist dann Aufgabe der nächsten Schritte, die ich erklären kann. [...] dass nicht immer die Architekten nur über das Bauen reden, was Unsinn ist. Wir reden auch über ganz andere Sachen in der Planung. Ich brauche dann eine Form im Dialog, dass ich rede miteinander, zuhöre, lernen kann miteinander, aber der Entwurf auf eine Tiefe der Bearbeitung kommt, wo es letztlich um den Auftrag geht, wer realisiert irgendwas dabei. Wer begleitet diesen [unv.] [Prozess], auf welcher Basis mache ich das, was ich tue. Deshalb bin ich ein sehr starker Anhänger von diesen dialogischen Verfahren. Gerade, wenn es darum geht städtebauliche Dinge vorzubereiten« (7_E_B: 11). Kontinuität heißt somit nicht, das Verfahren abschließen und warten, was kommt, sondern auch den Prozess mitzudenken und zu sehen, wie es in der Planung weitergehen kann, wie Qualitäten gesichert werden können, wie Aufgaben verteilt und koordiniert werden können und was ein Weitertragen von Ergebnissen an den Schnittstellen braucht. In der Folge widme ich mich der Kontinuität im Personellen und damit auch jener davon getragenen inhaltlichen Kontinuität, die im Informellen gedeihen kann.

Kontinuität von Akteuren und Inhalt. Im Sinne gemeinsamen Wissens, stabiler Beziehungsmuster, der Zeugenfunktion und der Erwartungssicherheit, ist Kontinuität in der Akteurszusammensetzung kooperativer Verfahren dem informellen Prozess förderlich.

Das, was bei Wettbewerben in der Ausschreibung gemacht wird, nämlich vorzugreifen und Ergebnisse zu antizipieren, kann in kooperativen, dialogischen Prozessen im Kollektiv während des Prozesses erarbeitet werden. Oft sind bei Wettbewerben

Brüche vorprogrammiert, weil es einen systembedingten Wechsel von Akteuren gibt und Übersetzungsleistungen fehlen oder nur schwer umzusetzen sind. Kooperative Verfahren können diese Brüche vermeiden, wenn man sie entsprechend gestaltet (7_E_B: 18).

Inhaltliche Brüche zu vermeiden, heißt auch personelle Kontinuität zu gewährleisten. Zum Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental schildert ein Gesprächspartner solche personellen Brüche innerhalb der Verwaltung. Ob dadurch inhaltliche Brüche verursacht wurden, kann ich in diesem Fall weder bestätigen noch dementieren, jedoch weisen die Erläuterungen in eine Richtung. Personen verfügen a priori über Wissen, das in den Prozess eingebracht wird und a posteriori über (verknüpftes) Wissen, das aus dem Prozess hervorgeht. Fallen Personen im Prozess weg, fällt auch Wissen weg: *»[...] für mich den Schluss ziehen, dass es schon zweckmäßig wäre, gerade auf Verwaltungsseite darauf zu achten, dass soweit es möglich ist, personelle Kontinuität bis zum Abschluss eines Verfahrens – wenigstens – gesichert wird. In dem Fall war es so, dass mein damaliger Abteilungsleiter, der hier der Hauptverantwortliche war und der das auch soweit gebracht hat mit der Politik, dass es zu einem kooperativen Verfahren gekommen ist und dieses am Anfang auch geleitet hat, dass der in eine neue Rolle in der Magistratsdirektion und dann in die Pension gegangen ist. Äußere Ursachen, das hat nichts mit dem Verfahren zu tun gehabt, dass er da eine andere Rolle bekommen hat und dann da nicht mehr so angebunden war. Durch die Umstrukturierung unserer Abteilung, ist es eben passiert, dass ich räumlich auch eine andere Zuständigkeit bekommen habe oder jedenfalls diesen Bezirk gewechselt habe. Im Endeffekt ist eigentlich nur ein Sachbearbeiter übergeblieben, der nach wie vor in dem Planungsraum tätig ist. Der ist aber dann oft nicht in die hochrangigen Entscheidungen eingebunden. Von dem her ist es wohl zweckmäßig, dass auch bei uns Planungskontinuität da ist«* (3_E_S: 62). Mit den personellen Veränderungen wird in die Wissensstruktur eingegriffen, denn – um beim Beispiel zu bleiben – die Mitarbeiter der MA 21 verfügen über ein sehr spezifisches Wissen bezüglich des Planungsraums, wie ein Interviewpartner erläutert (3_E_S: 27). Dieses Wissen geht mit der beschriebenen Umstrukturierung verloren. Ich vermute, dieser Mechanismus der Brüche wirkt, auch wenn das genannte Beispiel keine gravierenden Brüche zeigt, in vielen ähnlichen Situationen, wenn sich Akteurskonstellationen im Planungsprozess markant verändern.

Kontinuität in der Akteurskonstellation lässt sich im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park beobachten: *»Die ÖBB hatte eine Organisationsstruktur und die Stadt Wien hatte eine für das Projekt. Es gab von der Stadt Wien eigene Leute für das Projekt*

und von der ÖBB eine eigene Organisation. Und die sind immer in Kontakt. Das war immer, immer parallel entwickelt und darum war das Projekt auch immer so schnell und so positiv, weil es auch immer so gut abgestimmt war« (5_H_I: 5).

Nun ist die Frage wie man von der Vermeidung der genannten Brüche hin zur Beförderung von Kontinuität gelangt. *»Und da muss man überlegen: Bindet man eine Jury noch weiter ein, als Institution einer Qualitätssicherung über einen Wettbewerbsabschluss hinaus? Die Fachbeiräte sind ja Institutionen, die genau das ein Stück weit leisten sollten. Die sind nur manches Mal, finde ich, überfordert, weil die sehen sich alle heiligen Zeiten, bekommen vorher wahrscheinlich einen riesigen Berg Unterlagen, die man dann nicht genau genug anschauen kann« (1_H_B: 61).* Diese weitere Einbindung von Akteuren aus dem Verfahren ist beim Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park passiert. Einer der Planer wurde gebeten die Planungs- und Qualitätssicherungsprozesse über das kooperative Verfahren hinaus zu begleiten. Als dieser Entschluss gefasst wurde, war noch nicht klar in welcher Funktion, auf welche Weise und im Rahmen welcher anschließenden Verfahren diese Begleitung passieren sollte (8_H_E: 40). *»Es ist sehr wichtig, dass man einen Projektverantwortlichen hat, der nicht mehr von der Auftraggeberseite, sondern sozusagen von der Planerseite dabei ist und eigentlich so eine Art Vetorecht haben könnte zu sagen: ›Hoppala, das ändert jetzt alle Systeme. Das war nicht der Geist. Da muss man zumindest darüber reden«. Wenn Rahmenbedingungen sich so radikal verändern, dass man so eine Art, ein Aufmischen noch einmal möglich hat« (8_H_E: 40).* Und dieses »Aufmischen« (ibid.) scheint möglich: *»Wir haben dann in einer neuen Erfindung eines Verfahrens, das jetzt ja läuft – die Quartiers[häuser]- und Baugruppenverfahren[...] – haben wir das sozusagen noch einmal ein bisschen geöffnet und die Programmierung des Erdgeschosses, um die Konkretheit der Architektur zu ermöglichen. Also für das kooperative Team damals ist es ein bisschen zu schnell gegangen, dass Architektur oder der Städtebau, der Städtebau, die Baumassen zu schnell da waren«.*

Der geschilderte Prozess der Qualitätssicherung wurde seitens eines eigens dafür eingerichteten Quartiersentwicklungsgremiums durchgeführt (S. 159). Über dieses Gremium wird personelle Kontinuität über die formale Dauer des kooperativen Verfahren verfolgt. Und ein Gesprächspartner macht begrifflich, warum diese Kontinuität so wichtig ist – Personen, die schon im Verfahren davor beteiligt waren, sind Zeugen, ein lebendes Protokoll: *»Üblicherweise sitzen in so einem Gremium dieselben Vertreter der MA 21 drin, die schon beim Verfahren dabei waren, so nicht irgendjemand seinen Posten wechselt. Auf jeden Fall sollte mindestens einer oder mehrere der Planer sein, die bei dem kooperativen Verfahren teilgenommen haben, sodass diese durchgehende Gewährleistung, was die Qualität betrifft, gegeben ist.*

Das Schwierigste ist ja immer: Nicht alles lässt sich in einem kooperativen Verfahren in einem Protokoll verschriftlichen. Das ist unmöglich, diese Diskussionen wirklich 1:1 zu verschriftlichen. Deswegen ist es sehr wichtig, dass die Personen, die an diesen Dialogen, an diesen Workshops teilgenommen haben, so gut als möglich weiterhin eingebunden sind« (2_H_S: 60). Ein solches Gremium baut auf dem Wissen, das die Akteure aus den bisherigen Planungen mitbringen, auf. Kriterien werden abgeleitet, einzelne Bauprojekte geprüft, Logiken aus den städtebaulichen Planungen am konkreten Fall nachvollzogen und Kriterien weiterentwickelt. Und die Stadtverwaltung kann ihrer Verantwortung der Qualitätssicherung nachkommen, obwohl der »*Trumpf*« (2_H_S: 64) des Schattens der Hierarchie schon ausgespielt wurde (8_H_E: 47; 5_H_I: 62).

Beim Thema der Qualitätssicherung und der Frage der Kontinuität im Verfahren wurde seitens eines Interviewpartners der »*Fachbeirat*« (1_H_B: 61) angesprochen. Gemeint ist dabei der Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung in Wien. Seine Tätigkeit und Zusammensetzung ist in der Wiener Bauordnung festgelegt. Dienststellen der Stadt Wien ziehen den Fachbeirat zu, wenn es um Festsetzung und Abänderung von Flächenwidmungs- bzw. Bebauungsplänen geht oder um Projekte, die markante Auswirkungen auf das Stadtbild haben. Bevor also das Projekt bzw. der Entwurf zu den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen dem Gemeinderat für die Beantragung weitergeleitet wird bzw. der Öffentlichkeit im Rahmen der öffentlichen Auflage vorgestellt wird, bringen die Mitglieder des Fachbeirats ihre Expertise ein (wien.at - Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung).

Wie stehen informelle Verfahren und der Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung in Verbindung? Dieses Gremium scheint bei dieser zentralen Aufgabe in der Qualitätssicherung laut obiger Aussage nicht nur »*überfordert*« (1_H_B: 61). Im Lichte kooperativer Verfahren bzw. informeller Planung, die selbst Qualitätssicherung oder Qualifizierungsprozess sein will, drängt sich die Frage auf, ob nicht der Fachbeirat auch eine andere Rolle einnimmt – einnehmen muss. Wird er redundant oder erfährt er gerade dadurch verstärkte Bedeutung? Bekommt er die Rolle der Kontrolle von Macht? Die Geschichte zum Projekt Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental (S. 145) zeigt jedenfalls die Relevanz bzw. die Mittel eines solches Gremiums.

Wenn es um personelle Kontinuität an den Schnittstellen geht, stehen die Beteiligten vor der Herausforderung, diese zu konzipieren. Gemeint ist damit, auszuwählen an welchen inhaltlichen aber auch personellen Stellen es Kontinuität braucht. Welche Akteure bindet man wie in den weiteren Prozess ein? »*Und da braucht es dann unter Umständen neue Akteure aber auch jemanden, der für Kontinuität sorgt. Jemand der*

sich erinnern kann, was da geredet worden ist. Kontinuität unter Umständen auch bei den Planern, auch wenn es im Moment nicht vorgesehen ist« (1_H_B: 86). Im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park war die Frage, ob die Nachbearbeitung der Pläne, welche die ÖBB schlussendlich selbst übernommen haben, durch Teams aus dem kooperativen Verfahren geschehen soll. »Nein, das haben wir ausgeschlossen, weil wir haben ja nicht gewusst, wen nehmen wir da jetzt von den sechs? Das ist ja auch ungerecht, wenn man dann nur einen nimmt. Es war ein ziemlicher Zeitdruck da, wir wollten die Widmung haben und haben es schlussendlich dann einfach selbst gemacht. Wir haben dann eine Feedbackschleife gemacht mit den Planern« (5_H_I: 13). So fraglich diese Entscheidung ist, so schwierig ist sie zu treffen. In diesen Situationen könnte der oder die KuratorIn eine stützende Kraft sein, die teilweise sogar die Zusammenfassung übernehmen könnte.

Koordination und Kontinuität. Informelle Prozesse in den kooperativen Verfahren können Abstimmung und Koordination verschiedener Akteure ermöglichen, die mit der Umsetzung der Planungen betraut sind.

Eine wesentliche Leistung von Informalität im Rahmen der Planungskontinuität – an der Schnittstelle und darüber hinaus – ist es, einen Spielraum für Koordination, das Aufteilen und Übernehmen von Aufgaben im Zuge des Dialogs zu eröffnen. Diese Koordinationsfunktion bzw. das Potential von Informalität, diese Funktion zu erfüllen, unterstützt Kontinuität im gesamten städtebaulichen Projekt.

Zunächst aber exemplarisch zu den verschiedenen Akteuren, die an der Schnittstelle tätig sind: Die Verantwortung, Prozesse über die »formale Dauer eines Verfahrens weiterlaufen« (1_H_B: 84) zu lassen, liegt – und das wird im Gespräch mit Vertretern der Stadtplanung betont – bei der Stadtplanung bzw. im weiteren Linie bei der Planungspolitik (1_H_B: 84ff; 2_H_S: 50). »Die Verantwortlichkeit danach liegt in erster Linie – was die Sicherstellung der diskutierten, herausgefundenen Qualitäten betrifft – ist in erster Linie natürlich bei der Stadt Wien. Zum einen ist die Aufgabe der MA 21, das Ergebnis den relevanten Dienststellen innerhalb des Magistrats vorzustellen, falls diese betroffen sind« (2_H_S: 50). Das betraf beim Leben am Helmut-Zilk-Park technische Machbarkeiten in Sachen der Straßenverlegung oder aber auch Kostenbeteiligung der ÖBB bei Infrastrukturplanung (ibid.). Andererseits stimmen sich die MitarbeiterInnen der MA 21 mit EntscheidungsträgerInnen der Planungspolitik ab, bevor es zur Verordnung der amtlichen Pläne kommt (ibid.). Dort werden Qualitäten noch einmal transportiert und von politischer Seite abgesichert. Die MA 21 ist also wesentlich beteiligt, wenn es um die Übersetzung der Qualitäten in den Bebauungsplan geht (8_H_E: 44).

Ein zweiter zentraler Akteur an der Schnittstelle ist der Bauträger/Investor/Grundstückseigentümer. Im Zuge des Projekts Leben am Helmut-Zilk-Park ist die ÖBB als Grundstückseigentümerin in die Vergabe der Grundstücke (Kriterienformulierung aus dem erwähnten Regelwerk), die Agenden des Quartiersentwicklungsgremiums, Abstimmungen mit der Stadtverwaltung (Besetzung des Quartiersentwicklungsgremiums), Abstimmungen mit den Bauträgern und vielen anderen Akteuren involviert. Zudem wurde an der Sicherung der Qualitäten weitergearbeitet, indem Wissen im Form eines Freiraumkonzeptes oder eines Mobilitätskonzeptes vertieft wird. Bei letzterem war die MA 18 koordinativ beteiligt. Diese Konzepte wiederum werden als Kriterien den Bauträgern überbunden (2_H_S: 50; 54; 5_H_I: 66).

Neben diesen zwei Playern, gibt es einige weitere Akteure, auf die hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Erwähnung findet die Bezirkspolitik. Im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park hat der Vertreter des Bezirks Favoriten Aufgaben der Koordination an der Schnittstelle zu den Bauträgern übernommen. Und dieser beschreibt die Koordinationsfunktion, die Informalität übernehmen kann: *»Es kristallisieren sich teilweise... Aufgaben gibt es ja in diesem Sinne als Vorschrift nicht. Die sind ja mit der MA21 festgelegt [ausverhandelt], die sind in den Kriterien der ÖBB. [...] Ich glaube was jetzt passieren kann im positiven Sinne, dass mit der informellen Absprache untereinander genau das umgesetzt wird, weil sich ja die Interessen decken«* (6_H_P: 44).

Informelle Absprachen zwischen den Stakeholdern setzten sich nach dem Verfahren fort (6_H_P: 46), wobei der Bezirksvertreter Koordination zwischen verschiedenen Bauträgern übernommen hat. Mit ihm sind Bauträger im Gespräch und stimmen sich auf seine Initiative hin ab: *»Ich habe nämlich in einer halben Stunde ein Gespräch mit ArchitektInnen, die genau diese Wünsche nochmal konkretisieren möchten, bevor sie dann im [weiteren] Verfahren eingearbeitet werden. Was benötigt der Bezirk, oder was braucht dieses Viertel noch zusätzlich, um genau diese Qualität auf Wohnen, auf Erdgeschosszonen [umzusetzen?]*«* (6_H_P: 10). *»Ich glaube, das ist auch ein Beitrag des Bezirkes, der vom Anfang an im Verfahren dabei war. Ich weiß, welcher Bauplatz was hat. Damit kann man auch darauf hinweisen ›Bitte redet mal mit dem übernächsten Nachbarn‹, ›Redet mal mit der Gruppe‹, ›Und schaut einmal, dass ihr euch nicht konkurrenziert, sondern ergänzt«* (6_H_P: 16). *»Aber die Kontakte herzustellen zu auch potenten Gruppen – das ist sehr wohl etwas, das der Bezirk einbringen kann. Unterm Strich deckt sich das ja mit den Interessen der Bauträger – eine gescheite Verwertung. [...] Das ist schon etwas, das wir einbringen können. Aber wie gesagt, das ist monetär nicht zu bewerten«* (6_H_P: 14).*

In informellen Absprachen werden teils übergeordnete Lösungen für den gesamten Stadtteil abgestimmt. Der Bezirksvertreter involvierte Bauträger in die Abstimmung

der Verkehrslösung entlang der mittleren Achse: *»Es gibt, ich habe es vorher schon erwähnt, die Frage der mittleren Achse. Wird sie Fußgängerzone, wird sie Begegnungszone oder wird sie Wohnstraße? Ich habe zwei Vertreter von Bauträgern und von diesen Quartiershäusern bereits bei mir gehabt und diskutiert, was die gescheiterte Lösung wäre«* (6_H_P: 40).

In diesem Dialog, der sich weiterspinnt, ist das Ergebnis des kooperativen Verfahrens immer wieder Bezugspunkt (6_H_P: 48). So können gesamthafte Prozesse, informelle Stränge aus dem kooperativen Verfahren weitergeführt werden und weitere tangierte Akteure in die Umsetzung der Qualitäten involviert werden – das Beziehungsgerüst wächst. *»Die [informellen Absprachen] setzen sich dann nahtlos fort. [...] Und genau das macht Sinn. Das kann ich aber nicht festschreiben. Ich kann aber nicht sagen ›Sie müssen mit dem Nachbarn reden‹ oder ›Du musst mit dem übernächsten Nachbarn reden, weil der hat bereits ein Kaffeehaus drin oder einen Gemüsehändler, der am Freitagnachmittag verkauft‹. Wenn der sagt ›Ich mache es nicht‹, dann kann ich ihn mit nichts zwingen. Aber es funktioniert sehr, sehr gut. Nicht in Konkurrenz, sondern da ist eher ein Miteinander. Das gleiche ist auch in den Freiräumen für Kinder. Was kann ich gemeinsam nutzen? Es ist mir, wo ich ein Verfechter vom Einhalten der Bauordnung für Freiflächen für die Kinder massiv dahinter bin, es ist mir oft auch lieber, wenn sich zwei, drei zusammenschließen, einen schönen, großen, gut ausgestatteten Kinderspielplatz bauen, als wie ich hab vier kleine, die unbrauchbar sind. Das funktioniert recht gut«* (6_H_P: 46).

Diese Beispiele sollen verdeutlichen, dass im informellen Prozess des kooperativen Verfahrens durchaus Potential liegt, spätere Koordination vorzubereiten und dabei das informelle Moment zu nutzen. Dieses Potential auszuschöpfen bedeutet auch Kontinuität bei der Umsetzung bzw. Vertiefung der Qualitäten sicherzustellen.

IV | 4 Einflussfaktoren auf die Leistung von Informalität in kooperativen Verfahren.

Die Bedingungen, in die ein informelles Setting eingebettet ist, tragen zum Verlauf der Interaktion, zum Verlauf des Prozesses bei. Sie können Informalität befördern oder auch hemmen. Folgend werden einzelne Faktoren ausfindig gemacht, die Einfluss auf den Verlauf, das Gelingen und das Ausschöpfen des Leistungsspektrums von Informalität haben. Ein heikel zu verhandelnder Punkt, der Potentiale und gleichzeitig Gefahren birgt, ist die Möglichkeit Informalität für einseitige Strategien einzelner zu verwenden. Zu bestimmenden Faktoren zählen die zeitlichen Ressourcen, die einem Verfahren im Dialog zugestanden werden. Zentral erscheinen zudem formale Regelwerke, die einen Rahmen für informelle Interaktion aufspannen. Zudem – und das sind Schnittstellenthemen – zählen Ziele und Vorstellungen von einem Ergebnis zu zentralen Punkten in informellen Prozessen. Ein kritischer Punkt in allen Verhandlungssystemen ist die Festlegung von Verhandelbarem und nicht Verhandelbarem.

1 Informelle Strategien

Mit dem in kooperativen Verfahren eröffneten Spielraum geht die Möglichkeit einher, Legitimationsstrategien zu eigenen Gunsten anzuwenden – gerechtfertigt oder ungerechtfertigt.

Für die Akteure in einem kooperativen Verfahren ergeben sich durch ihre Teilnahme Chancen, ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Solange das nicht dem Fortlaufen des Prozesses schadet, scheint das durchaus angebracht und nützlich (S. 47)ff). Doch können die informellen Prozesse eine Möglichkeit sein, Machterhaltungs- oder -sicherungsstrategien zu fahren. Besonders, wenn bezüglich des Projekts Medienaufmerksamkeit herrscht, sind Legitimierungsversuche verlockend und erfolgreich. Es ist eine heikle Gratwanderung zwischen städtebaulicher Qualifizierung und persönlicher Legitimierungsstrategie. Dass Akteure die Ausrichtung und Teilnahme an solchen Verfahren »verkaufen« (8_H_E: 45), kann aber durchaus in Ordnung sein: »Weil, umso stärker und umso selbstverständlicher kann er [der Auftraggeber oder Investor] gegenüber einer Öffentlichkeit und Medien auftreten. Das ist ja etwas, was noch gar nicht zum Thema geworden ist [Öffentlichkeitsarbeit in kooperativen Verfahren]. Aber es ist natürlich ein eingeschränkter Partizipationsprozess und ist natürlich ein Qualifizierungsverfahren, das man einer Öffentlichkeit schon verkaufen kann. Das ist nicht im stillen Kämmerlein passiert« (8_H_E: 45).

Dass die Gefahr in solch informellen Settings besteht, diese auszunutzen, um Akzeptanz für einseitige Gewinne zu erlangen beschreibt ein Interviewpartner: »Die

Gefahr ist eigentlich, dass das in Wirklichkeit nur eine Art Placebo darstellt für das, was ich ohnehin durchbringen wollte. Ich mach dann ein Verfahren, um z.B. Gegenüber den Anrainern mehr oder weniger von dem Vorwurf der reinen Willkür wegzukommen« (4_E_P: 52).

Ein Teilnehmer am Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental spricht aufgrund der Komplexität auch von einer potentiellen Verwirrungsstrategie, die sich in dieser komplizierten Situation anbietet: »So die Idee des gemeinsamen Brainstormings zu einer sehr komplizierten Angelegenheit verbunden mit der Möglichkeit, auch die betroffene Bevölkerung einzubinden – das wären Argumente für kooperative Verfahren. Man muss sie gut durchführen. Und auch ohne Tricks durchführen. Also ich habe das Gefühl gehabt, dass das Verfahren ziemlich überkonstruiert gewesen ist. Auch mit den diversen Beiräten [Städtebauexperten im 3. Workshop, Anm.], die dann Entscheidungen getroffen haben. Die am am Schluss in zwei A4-Seiten einen Prozess aus Monaten in ein Ergebnis gießen, das dann noch dazu visualisiert wird und damit heraus kommt – Gott sein Dank, müsste man sagen –, wie absurd das Ergebnis ist, vor allem in der Variante Abriss Intercont, wo dann eine Blockrandbebauung neben einem Turm steht. [...] Da gab es eine Überkonstruktion, die aber beabsichtigt gewesen ist, dass man an so vielen Stellschrauben drehen kann, dass sich keiner mehr auskennt« (9_E_E: 15).

2 Zeit

Die informelle Interaktion, das Verhandeln von städtebaulichen Qualitäten in kooperativen Verfahren, bildet komplexe Akteurs- und Interessensbeziehungen ab. Es braucht Zeit, diese Strukturen aufzudecken, zu verstehen und sich innerhalb dieser auf Inhalte zu verständigen, sowie diese Inhalte zu vertiefen. Demgegenüber stehen Interessen, Projekte zu beschleunigen.

In den Interviews war zu vernehmen, dass Zeit ein sehr wichtiger Faktor in den kooperativen Verfahren zu sein scheint. Das äußert sich einerseits im hohen Tempo, in dem bspw. das Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park abgewickelt wurde. Andererseits wurde dieses schnelles Vorgehen in den kooperativen Verfahren in Wien kritisiert. Insgesamt ist dies ein ambivalenter Sachverhalt, der mit den Interessen der jeweiligen Akteure verbunden ist.

So spricht der damalige Vertreter der ÖBB vom »Zeitdruck« (5_H_I: 13) eine Widmung zu bekommen. Ein Zeitdruck, der letztendlich dazu führte, dass die Nachbearbeitung von der ÖBB selbst durchgeführt wurde und eine Weiterarbeit im kooperativen Team ausschloss. Ein weiterer Interviewpartner spricht vom »Druck auf Wohnbau« (6_H_P: 19), der eine Beschleunigung der Verfahren notwendig erscheinen lässt.

Auf der anderen Seite werden die kooperativen Verfahren als »Verfahrensbeschleunigungen« (7_E_B: 6) kritisiert, die eine angemessene Auseinandersetzung mit der Aufgabe nicht zulassen würden: »Da kooperative Verfahren üblicherweise in einem engen oder kurzen Zeitraum abgewickelt werden, ist es mitunter schwierig für die Planer, sich wirklich im Detail mit der Aufgabe zu beschäftigen« (2_H_S: 43). Und das Kooperative in den Verfahren braucht Zeit: »Das heißt ich bleibe auf einer oberflächlichen Ebene unter dem Deckmantel der Kooperation. Die Kooperation dient nur dazu, schnell, reibungslos irgendwas mit reinzubringen, bei allen guten Ansätzen, die sie eigentlich hätte« (7_E_B: 9). »Im Kooperativen entsteht ein gemeinsames Konzept. Und damit etwas gemeinsam entstehen kann, müsste ich mir an sich sehr viel Zeit nehmen. Und die gibt es aber nicht in den kooperativen Verfahren« (7_E_B: 12). [E]in städtebaulicher Entwurf, wir reden ja gerade sehr stark zu städtebaulichen Verfahren, beding[t] auch immer eine Qualifizierung in räumlichen Strukturen. Und das braucht einfach eine Zeit« (7_E_B: 22).

Es sind nicht nur die komplexen räumlichen Qualitäten, die im Entwurf Zeit brauchen. Genauso beanspruchen die »nicht fachlichen«, sozialen Vorgänge in dem Verfahren Zeit: Das finden einer gemeinsamen Sprache, das gegenseitige Abtasten, der Austausch von Positionen und deren Begründung: »Das ist halt die Zeit, die Arbeit, die man gemeinsam leistet und abgestimmt ist« (5_H_I: 46). Es sei wichtig, so ein Interviewpartner, dass auch die Akteure selbst auch über die Zeit verfügen, um ebendiesen Abstimmungsprozess zu gewährleisten – gemeint ist hier im Besonderen die Politik: »Da sitzt so jemand einmal drei Tage lang von früh bis spät dabei und bekommt mit, dass das, was der sagt und der sagt und der sagt, vielleicht gar nicht so blöd ist« (1_H_B: 46).

3 Formaler Rahmen

Kooperative Verfahren werden prozedural und inhaltlich von formalen oder formal wirkenden Regelwerken gerahmt. Das Prozessdesign und der Inhalt informeller Aushandlungsprozesse bedeutet immer auch ein Umgehen mit formal-gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Kooperative Verfahren als informelles Moment in der Planung sind direkt und indirekt formal gerahmt. Hierzu zwei Aspekte: Einerseits bestimmt das formale Regelwerk des Bundesvergabegesetzes bei der Konstitution der kooperativen Verfahren eine grundlegende Rolle. Andererseits existieren andere formale oder formalisierte Regelwerke, die auf die inhaltlichen Möglichkeiten innerhalb informeller Arrangements Einfluss haben.

Direkte Rahmung durch formale Regelwerke – das Bundesvergabegesetz. Ohne hier auf die Details der Vergabe in Österreich eingehen zu müssen, sei festgehalten, dass diese gesetzliche Grundlage das Design eines kooperativen Verfahrens bzw. die Möglichkeiten innerhalb der Verfahren formt (2_H_S: 24). Das Vergabegesetz bestimmt z.B. – grob gesagt – das Budget, das für solche Verfahren zur Verfügung gestellt wird.

Aufgrund der sich hier ergebenden Grenzen, sind die PlanerInnen im Verfahren auch zeitlich an diese Grenzen gebunden: *»Und natürlich braucht es auch ein faires Entgelt, nicht. Die Entgelte sind ja heute so organisiert, dass man von 100.000 Euro durchdividiert, damit es keine Direktaufträge sind – wenn wir drei sind, gibt es 33.000, wenn es zwei sind gibt es 50.000, wenn wir sechs sind, gibt es 16.000. Das kann es nicht so sein. Da muss man auch eine andere Vergabeflexibilität, eine andere Vergabekreativität, aber auch vielleicht mehr Mut zu so einem Verfahren geben. Oder zu so einem Verfahren sagen: Das ist ein Instrument, das ist eigentlich ein extrem immaterielles Verfahren und das hat eigentlich im Vergaberecht nichts zu suchen«* (8_H_E: 30). Im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park stieß man aufgrund dieses Regelwerks auf Grenzen: *»Beim Zilk-Park war es so, dass wir den öffentlichen Raum definiert haben um Baufelder (herum) und in den Baufeldern bestimmte Durchwegungen, Durchlässigkeiten. Wir haben auch eine gewisse Baumasse festgelegt, eine Silhouette. Aber nicht genau dort die Höhe, sondern eine Art knetbare Masse. Und zu mehr waren wir zu dieser Kondition nicht bereit«* (8_H_E: 34).

Dass diese Richtlinien bestimmend sind, bestätigt die Aussage des ÖBB-Vertreters: *»Für 16.000 Euro kannst du keinen Plan machen, das ist unmöglich. Vor allem die Zeit, diese vielen Sitzungen. Es ist einfach nicht OK. Wir wollten auch mehr zahlen, konnten aber nicht, weil aus irgendeiner EU-Richtlinie [heraus] konnten wir nicht mehr ausgeben. Sonst hätten wir es EU-weit ausschreiben müssen. Das war schwierig – es musste unter 100.000 Euro sein. [...] Wir hätten gedacht 30.000 für jeden Planer oder 35.000, das ist OK. Da kommt dann was heraus – passt. Aber 16.000 [pro PlanerInnenteam] war einfach viel zu wenig«* (5_H_I: 20).

Indirekte formale oder formalisierte Rahmung. Eine indirekte Rahmung des Verfahrens ist durch andere formal-juristische oder formalisierte Regelwerke gegeben. Als ein Beispiel, wie diese formalen Rahmenbedingungen den informellen Spielraum verkleinern, soll die schon durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung bezüglich des Projekts Hauptbahnhof Wien dienen. Im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park gab es die Überlegung über die Kante des neuen Stadtteils hin zum Park zu überarbeiten. *»[E]s hat sich herausgestellt, dass man den Park überhaupt, tatsächlich, überhaupt nicht mehr in Frage stellen kann. Aber nicht, weil es nicht irgendwer letztlich*

doch auch für sinnvoll gehalten hätte, sondern, weil die Umweltverträglichkeitsprüfung schon gelaufen war. Das ist ein riesen Verfahren, das dann derartig präzise Festlegungen trifft. Da wird ja jeder Baum mit seiner Blattmasse reingerechnet in den CO2-Haushalt [...] Da wird ein Zustand eingefroren, der in einer relativ frühen Phase der Planung vordefiniert wird. Den dann kein Mensch mehr angreifen kann« (1_H_B: 27). Die Schaffung der mittleren Achse, der Promenade im selben Verfahren war noch möglich, ohne das »Paket der UVP aufzuschnüren« (6_H_P: 12).

Weitere relevante formalisierte Rahmenbedingung war im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park der ursprüngliche Masterplanentwurf zum Hauptbahnhofgelände. Er gab städtebaulich wichtige Punkte vor: *»Ich sage jetzt einmal, was wir seitens der Stadtplanung ausgeschlossen haben - konform mit dem Masterplan. Dass wir dort keine wirkliche Hochhausnutzung zulassen, sondern – schon bis 35 Meter – aber keine Hochhäuser. Dann hat es ein paar Eckpunkte Stadtseitens, betreffend der Erschließung gegeben. Das sind bestehende Kreuzungspunkte. Damals schon so weit vorgeplante Kreuzungspunkte, dass über diese keine Verhandlung mehr möglich war. [...] fixe Grenzen, zwei definierte Punkte, wo der Verkehr rein und raus kommt, einen weiteren definierten Querungspunkt, der sich aus diesem Arsenalsteg ergibt und das war's« (2_H_S: 12).*

Ein weiteres Beispiel für die indirekte Rahmung durch Formalität greife ich aus dem Beispiel WEV – Hotel Intercontinental heraus. Hier wurden zum Teil Fragen rund um das UNESCO-Weltkulturerbe Wiener Innenstadt behandelt. Die Einrichtung des Weltkulturerbes und die damit verbundenen Interessen der UNESCO bzw. die Pflichten der Republik Österreich bezüglich Pflege und Erhalt sind in einer Art Vertrag festgehalten: *»Da bekommen wir dann über das Bundeskanzleramt – die Republik Österreich hat diesen Vertrag abgeschlossen, das ist ja so was wie ein Staatsvertrag eigentlich, wo man sich verpflichtet, die Gebietskörperschaft verpflichtet sich da, diesen Zielen Rechnung zu tragen. [...] Im Hintergrund steht sogar, so was wie ein internationaler Staatsvertrag, der von Österreich dann unterzeichnet worden ist – eben von der Stadt Wien. Da sind Rahmenbedingungen gegeben. Die sind schriftlich nachvollziehbar« (3_E_S: 45) Die Spielräume in diesem Verfahren sind also indirekt von der Einhaltung dieses Vertrages abhängig.*

Zu erwähnen bleiben technische Rahmenbedingungen, die ich als formal wirkend einordnen möchte. Diese rahmende Wirkung ist in beiden untersuchten Verfahren zu vernehmen. Exemplarisch: Im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental waren es statische Untersuchungen des Gewölbes, das den angrenzenden Wienfluss bzw. die U-Bahn-Linie U4 einhaust, welche die Möglichkeiten der Planungen beeinflusste (3_E_S: 44)

4 Gemeinsame Vorstellungen von Ziel und Produkt als Voraussetzung für ein Ergebnis

Aufgrund der grundsätzlichen bzw. anfänglichen Offenheit brauchen kooperative Verfahren präzise und klare Ziel- bzw. Produktvorstellungen, um ein Ergebnis und eine Entscheidung zu ermöglichen. Informelles Aushandeln ist wesentlich vom Ziel als Rahmen abhängig.

Die Ergebnisse des Verfahrens. Folgend sind die Ergebnisse der zwei Verfahren dargestellt. Im Planungsprozess zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental standen, wie oben dargestellt, am Ende des kooperativen Verfahrens Empfehlungen, die zwei (7_E_B: 27) bzw. drei (4_E_P: 60) Varianten vorsahen. Eine Variante, die einen Abriss des Hotels Intercontinental vorsah, eine Variante, die den Erhalt des Intercont-Gebäudes vorsah und eine Variante, die sich innerhalb der Vorgaben im Rahmen des Weltkulturerbes Wiener Innenstadt bewegte. Ein Teilnehmer spricht zusätzlich von einem Protokoll aus dem kooperativen Verfahren, das Teil des Ergebnisses ist, aber in der Debatte um das Projekt keine Erwähnung fand (7_E_B: 27). Dieses war für die vorliegende Untersuchungen nicht verfügbar.

Die Varianten lieferten die Grundlage für den zweistufigen Wettbewerb, wobei in der ersten Stufe der Städtebau und in der zweiten Stufe die Architektur im Vordergrund stand. *»Der Wettbewerb ist ja sogar noch zweistufig abgelaufen. Und er wurde dann noch so ausgewählt, dass man gesagt hat ›welches sind die besten Projekte, die man in diese drei Varianten [des kooperativen Verfahrens] einordnen kann?‹. Die sind dann in eine zweite Stufe mitgenommen worden«* (4_E_P: 60). Vorgaben für den anschließenden Wettbewerb waren demnach sehr offen. Die Teilnehmer am Wettbewerb konnten zwischen den drei Varianten aus dem Ergebnis des kooperativen Verfahrens wählen und sich mit den städtebaulichen bzw. architektonischen Entwürfen innerhalb dieses Rahmens bewegen. Dass dieser Rahmen für den Wettbewerb viel Spielraum ließ, wurde nicht nur von der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten in der Kooperationsvereinbarung bemängelt: *»Das Fehlen von grundlegenden Festlegungen betreffend u.a. die Gebäudehöhe, die Frage ob Neubau oder Bauen im/mit Bestand sowie einer klaren Positionierung der Stadt Wien zum ›Weltkulturerbe Innere Stadt Wien‹ wird von uns ausdrücklich kritisiert«* (ArchIng 2013b: 3). Auch ein Interviewpartner stellte Defizite an dieser Schnittstelle fest: *»[...] wenn wir so weit kommen, dass es klarere Vorgaben gibt für die Teilnehmer an einem Wettbewerb und an der weiteren Planung, damit sie sich orientieren können. Ob das schon der fix und fertige Bebauungsplan sein muss, bevor der Wettbewerb stattfindet, weiß ich nicht. Aber es kann andere Elastizitäten geben, also gewisse Spielräume, die man dann nachher in einen Bebauungsplan gießt. Aber da war jetzt einfach, bei dem Wettbewerb war alles*

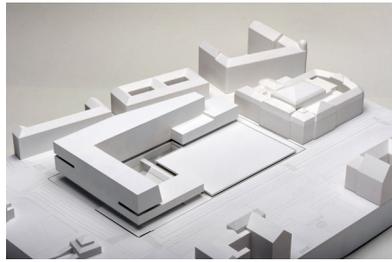
offen. [...] Ich mache nicht so ein kooperatives Verfahren, wenn ich nachher wieder 24 Leute in einen Wettbewerb hinein jage, wo nur drinnen steht, man kann...wir finden es schön, wenn es einen 73 Meter hohen Turm gibt. Das ist ja das absurde Ergebnis des kooperativen Verfahrens gewesen« (9_E_E: 41ff).

Im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park war das Ergebnis ursprünglich ein städtebauliches Regelwerk und Testbebauungen auf zwei Baufeldern (S. 159). Die ÖBB entwickelte auf dieser Basis einen städtebaulichen Entwurf. Das Ergebnis war aus der Sicht des Entwicklers zu wenig konkret und ging in der städtebaulichen Entwicklung nicht in die Tiefe: *»Also es ist nichts rausgekommen, aus meiner Sicht. Also nichts – es ist ein flächiger Plan, ein Zonierungsplan rausgekommen, mit ein paar Regeln und mit sechs [zwölf] verschiedenen Testbebauungen. Die haben uns das quasi übergeben und haben gesagt ›Ja das ist der Plan‹. Und er war nicht fertig. Man braucht dann schon zwei drei Monate, um den Plan dann wirklich fertig zu entwickeln. Das haben wir selber gemacht« (5_H_I: 11).* Die Weiterentwicklung zum städtebaulichen Rahmenplan mündete zudem in ein *»Verwertungspapier« (2_H_S: 52)*, das zum einen eine Ergänzung des Finanzierungsübereinkommen zum gesamten Projekt Hauptbahnhof enthielt und zum anderen eine zwischen Stadt Wien und ÖBB abgestimmte Verwertungsstrategie vorsah, in der Kriterien für die Grundstücke etc. vorgegeben waren (ibid.).

»Was ist jetzt wirklich das Ergebnis?«. Kooperative Verfahren leben von der Offenheit, von den Spielräumen, die sich durch informelles Handeln gestalten lassen. Spielräume und damit informelle Prozesse brauchen als Gegengewicht klare Ziele bzw. Vorstellungen eines Produkts, um in der Offenheit Erwartungssicherheit bieten zu können.

41-63 (v.l.n.r.) Abb.: Wettbewerbsergebnisse der 1.Stufe im Wettbewerb zum Hotel Intercontinental - Wiener Eislaufverein. Die Entwürfe auf der linken Seite sind für die 2. Stufe nominiert worden.





Die Beschreibung der Ergebnisse und des jeweils unmittelbar darauffolgenden Schrittes zeigt einen wichtigen Aspekt: Informelle Verfahren erfordern einen bewusst und nach gemeinsamen Zielen angesteuerten Abschluss.. Ein Interviewpartner spricht von der »Gefahr, dass dann so eine gewisse Schwammigkeit entsteht« (1_H_B: 56). »Etwas, was uns gerade beim Helmut-Zilk-Park bewusst geworden ist, dass man am Ende nicht so genau gewusst hat, wann das Verfahren genau fertig und abgeschlossen ist. Das ist beim Wettbewerb eindeutig. Da gibt es einen auf die Sekunde genau formulierten Termin bis wann die Projekte abgegeben werden müssen und wann die Jury ist. [...] Beim kooperativen Verfahren gibt es dann einen Lösungsansatz, aber der ist dann vielleicht noch nicht so scharf. Da gibt es dann drei Varianten. Bei der letzten Sitzung gibt es noch einmal zehn gute Ideen, wo dann jemand sagt ›Könnt ihr das jetzt nicht noch einarbeiten?‹. Irgendwann fangen die Planer zum schreien an und sagen ›Gut, das ist aber jetzt in unserer Aufwandsentschädigung nicht mehr berücksichtigt« (1_H_B: 55).

Besonders im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental lassen sich unterschiedliche Verständnisse von Zielen des Verfahrens beobachten. In der Dokumentation des Verfahrens ist zu lesen: »Zu diesem Zweck sollen im Rahmen eines städtebaulichen ExpertInnenverfahrens Planungsteams gebildet werden, die konkrete Bebauungskonzepte für das Gebiet ausarbeiten und in einem dialogischen Verfahren mit einem Bewertungsgremium, das alle wesentlichen Stakeholder und weitere ExpertInnen einschließt, zu einem städtebaulichen Rahmenkonzept führen. Dieses wird in weiterer Folge die Grundlage für Flächenwidmungs- und Bebauungsplanverfahren und die vorgesehenen ArchitektInnenwettbewerbe bilden« (Schremmer und Tordy 2013a: 44). Selbst die Dokumentation weist den Widerspruch zwischen Ziel und Ergebnis auf bzw. zeigt, dass dieses (implizit) formulierte Ziel nicht erreicht wurde – das Ergebnis waren Empfehlungen und drei Varianten der Bebauung und nicht ein Rahmenkonzept (Schremmer und Tordy 2013c: 131ff). Ein Gesprächspartner bestätigt, dass das Ergebnis kein Rahmenplan war. Das war jedoch auch nie Ziel: »[...] reinstürzen, als wenn das Ergebnis des Verfahrens ein städtebaulicher Rahmenplan wäre. Das ist nie Gegenstand gewesen. Nie. Immer war die Logik: Wir machen dieses kooperative und dann gibt es ein städtebauliches Verfahren. Immer ist erst mal die Auseinandersetzung, was hat das Programm für eine Konsequenz und dann kommt der Städtebau« (7_E_B: 5).

Auch im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park kristallisiert sich heraus, dass das Produkt des Verfahrens (5_H_I: 68) und die nachfolgenden Schritte unzureichend festgelegt waren (8_H_E: 40): »Beim Leben am Helmut-Zilk-Park würde ich [...] das Produkt besser beschreiben [...] Am Anfang. Es muss einfach eine Bebauungsstruktur rauskommen. Beim LHZP gab's das gar nicht. Da gab es nur Flächen. Es gab schon

ungefähr eine Struktur ›da ist ein Park und dort ist vielleicht das und das‹ aber so, dass ich weiß ›das Baufeld A, B, C, D,...‹ - so richtig durchgeplant, das gab es nicht. Das haben wir selber gemacht. Das war ziemlich frustrierend. Die Planer haben dann richtigerweise gesagt ›Wir machen das nicht‹. Mit 16.000 Euro« (5_H_1: 68f).

6 Verhandelbares

Kooperative Verfahren leben von der Aushandlung, gleich einem Tauschgeschäft. Die Bereitschaft, zum Tausch beizutragen, ist Voraussetzung für kollektive Handlungsfähigkeit.

Die Offenheit informeller Aushandlungsprozesse nährt nicht nur die Frage der Zielsetzungen. Vielmehr spielt Offenheit dann eine Rolle, wenn es darum geht Dinge festzulegen, die in der Verhandlung fix oder disponibel sind. Die unterschiedlichen Ansichten meiner Gesprächspartner zeigen, dass es nicht einfach ist, diese Herausforderung für das einzelne Verfahren zu meistern. Soll am Anfang alles offen sein oder sollen doch schon gewisse Kennwerte der Dichte oder der Höhe vorgegeben sein? Als wichtiges Element innerhalb solcher Überlegungen erscheint die Beweglichkeit. Jeder Akteur bringt seine Fixa und Beweglichkeiten mit. Wenn diese wenig oder gar nicht antastbar sind, wird Dialog und Kooperation verunmöglicht. Verhandlung braucht Verhandlungsmasse und Zugeständnisse, wie im theoretischen Teil dieser Arbeit schon erläutert wurde.

Dennoch erfordern städtebauliche Fragestellungen gewisse Festlegungen, die (vor dem Verfahren) festgelegt sind. Auch diese sind änderbar, wenn die Argumentation und das Einverständnis aller Beteiligten es erlauben (2_E_S: 27). Seitens der Stadt – so ein Interviewpartner – ist es wichtig mit einer Position, einer Haltung, einem klaren Bild in die informelle Interaktion zu gehen (2_E_S: 64). *»Zum einen muss im Vorfeld gut abgesteckt werden – um im Verfahren nicht unnötig irgendeine Irrwege zu begehen –, was jetzt Gegenstand der Betrachtungen ist – räumlich, inhaltlich. Und worüber – im Gegensatz dazu – wirklich diskutiert werden kann. Worüber wirklich in einem Dialogprozess Lösungen entwickelt werden können. Es braucht in den Verfahren, glaube ich, auch die Zeit, um Abweichungen, die von den Planern ja durchaus vorgeschlagen werden können, abzustimmen. Sei es jetzt, was die Lage einer Straße betrifft, die im Vorfeld eigentlich als vorgegeben gilt. Wenn die aber – und das kommt durchaus vor – von den Architekten hinterfragt wird, dann kann das nur funktionieren, wenn es im Zuge des Verfahren die Zeit und die Möglichkeit gibt, das jetzt beispielsweise mit der MA 28 durchzudiskutieren, zu prüfen, ›Geht der Vorschlag von den Architekten oder müssen wir ihn ausscheiden?‹, um im Dialog weiterzukommen« (2_E_S: 39).* Eine wichtige Vorgabe findet sich im Bereich der städtebaulichen Dichte, die, wenn sie vorgegeben ist, *»voraussetzenden Gehorsam« (2_E_S: 39),* in der Erwartung von

Folgeaufträgen seitens der PlanerInnen, vermeiden sollte. Weitere Vorgaben – mit dem Vorbehalt der Beweglichkeit durch Argumentation – sind die Ausdehnung des Planungsgebiets, technische Voraussetzungen (bestehende Leitungstrassen sind in ihrer Veränderungen mit Kosten verbunden), Höhenentwicklung (besonders bei weniger dichten Siedlungsstrukturen in der Nachbarschaft) (2_ES_: 41) – sofern diese Variablen nicht selbst Gegenstand der Auseinandersetzung sind.

Im Verfahren zum Wiener-Eislaufverein – Hotel Intercontinental wurden die Vorgaben teilweise als sehr indisponibel wahrgenommen (1_H_B: 42;74). Die Anforderungen des Investors bzw. des Wiener Eislaufvereins scheinen sehr wenig veränderbar gewesen zu sein⁵⁹. *»Das ist eigentlich die Grundsatzfrage der Quantität, weil der Bauträger von vornherein klar auf den Tisch gelegt hat: Die Sanierung des Eislaufvereins mit allen erforderlichen technischen Einrichtungen und Nebenflächen kostet je nach Ausstattung und Standards, zwischen 15 und 20 Millionen Euro. Für dieses Geld braucht er mehr Ausnutzbarkeit. Das war sozusagen das Überthema oder der Rahmen, in dem man sich zu bewegen hatte. [...] Die sind mit dem Projekt zu 100 Prozent oder noch mehr zu erfüllen«* (4_E_P: 18). *»[...] bis auf das einzige Faktum, diese Quadratmeterangabe für hochwertig verkaufbaren Wohnraum - die ist nie hinterfragbar gewesen«* (9_E_E: 8).

Wichtige Voraussetzung scheint das klare und ehrliche Kommunizieren der Anforderungen zu sein. Varianten nachzuspüren, die implizit nicht im Rahmen der Möglichkeiten stehen aber explizit als solche Möglichkeiten gehandhabt werden, führt das Prinzip des Verfahrens ad absurdum – Dinge zur Entscheidung zu stellen, die implizit vielleicht bereits entschieden sind. Grundvoraussetzung ist es, dass alle Akteure ihre Interessen darstellen, damit diese verhandelt werden können – dadurch entsteht Transparenz und Erwartungssicherheit in der Verhandlung (siehe auch Vertrauen und Opportunismus im Transaktionskostenansatz). So nahm ein Teilnehmer im Verfahren zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental, implizit getroffene Entscheidungen wahr und ortet dabei eine *»Verschwendung von Energie, wenn ich im Hinterkopf schon weiß, ich werde dieses Hotel erhalten, weil es 2,20 m hohe Geschosse hat und ich nie wieder diese Nutzfläche in das Volumen quetschen kann, wie vorher. Da waren Dinge implizit definiert, die aber nicht kommuniziert waren an die Teilnehmer. Man hätte ein völlig anderes Feld von Ergebnissen bekommen, wenn man die doch ziemlich guten Architekten, die man eingeladen hatte, von Anfang an auf die richtige Spur gesetzt hätte und gesagt hätte ›Das Hotel bleibt erhalten. Punkt.«* (9_E_E: 18).

59 In dieser Frage spielt das Ziel bzw. die Aufgabenstellung eine Rolle. Werden die verschiedenen Programmanforderungen in ihrer räumlichen Ausprägung getestet, müssen die Programmanforderungen als Vorgabe stehen. Soll ein städtebauliches Rahmenkonzept entstehen, sind Beweglichkeiten innerhalb von Vorgaben, bspw. der Höhenentwicklung, erforderlich.

Es können »a priori möglichst keine« (3_E_S: 33) Vorgaben am Anfang eines solchen Verfahrens stehen. Wenn man das kooperative Verfahren als einen Findungsprozess für solche grundlegenden Rahmenbedingungen versteht, liegt der erste Schritt in der Ortung. Die Interessen, die unterschiedlichen Vorstellungen von dem, was sein soll, treffen aufeinander und verdichten sich zu dem Rahmen, in dem dann Städtebau statt finden soll. Nach dem Erkenntnisprozess können a posteriori nach und nach Festlegungen getroffen werden.

Einen einleitenden Absatz zu einem Schlussteil zu schreiben mag etwas ungewöhnlich erscheinen, da aufgrund wissenschaftlicher Gepflogenheiten ohnehin klar zu sein scheint, was die Lesenden davon zu erwarten haben. Dennoch möchte ich hier kurz festhalten, was dieser Satzsatz leistet. Egal welcher Begriff für solche Schlussteile angestrengt wird – Résumé, Schlussfolgerung, Facit, Conclusio, Synthese – sie bedeuten immer zweierlei: Zum einen ist Schluss und es wird auf die Ergebnisse, die Diskussion, die Gedanken zu dem interessierenden Thema zurückgeblickt, um dem Leser nochmals eine Stütze bereitzustellen. Der Autor oder die Autorin schließt also die Arbeit und macht die Türe vorerst zu. Zum anderen – das wäre der Wortteil »Folgerung« im Wort »Schlussfolgerung« – steht die Frage im Raum »Was folgt aus dem, was ich eben diskutiert habe?«, »Wie könnten die gefundenen Zusammenhänge Nutzen bringen?«. Hier werden das Empfehlungen für die Durchführung und Weiterentwicklung von kooperativen Verfahren sein.

Schließen der Arbeit.

Résumé.

1. Zusammenfassung.

Diese Arbeit beleuchtet das kooperative Verfahren in Wien als ein Instrument städtebaulicher Planung, das von informeller Handlung und Struktur wesentlich bestimmt ist. Ziel ist es, das Informelle dieser Verfahren zu erfassen und zu verstehen. Dazu werden Funktionen und Leistungen von Informalität, das Verhältnis zur formalen Instrumenten (besonders an den Schnittstellen) und die wichtigsten Rahmenbedingungen zur Darstellung herangezogen.

Dazu wurde zunächst der theoretische Kontext zu (1) Kooperation, (2) Steuerung und (3) Informalität erarbeitet. Dieser Kontext ist nicht Selbstzweck, sondern bildet ein nützliches Hintergrundrauschen und wirft die Perspektive auf, von der aus die Brille der Informalität aufgesetzt wird.

Die Theorie zur (1) Kooperation zeigt eine veränderte Position öffentlicher Akteure innerhalb einer Vielfalt von Akteuren die räumliche Entwicklung betreiben. Kooperation von staatlichen und privaten Akteuren wird als eine Strategie der Steuerung räumlicher Entwicklung dargestellt. Aus planungstheoretischen und ökonomischen Blickwinkeln werden Eigenschaften und Funktionsprinzipien dieser Strategie gezeigt.

Die Arbeit profitiert anhand dieser Ausführungen, indem klar wird, in welcher grundlegenden Akteurskonstellation sich Kooperation (Position des öffentlichen Akteurs) abspielt. Als zweites liefert die Theorie Information darüber, welche Eigenschaften innerhalb der Koordinationsform der Kooperation wichtig sind. In diesen Ausführungen kann erahnt werden, was Informalität ist und wodurch sie ausgezeichnet wird.

Die neue Rolle staatlicher Akteure wurde unter Blickpunkten der (2) Steuerung betrachtet. Governance und kooperativer Staat sind Schlagworte, anhand derer die entsprechenden Mechanismen und Herausforderungen von Steuerung räumlicher Entwicklung behandelt werden. Der Beitrag dieses Kapitels besteht darin zu klären, wie Steuerung in einer veränderten Akteurkonstellation funktionieren kann – die Intention von Planung ist die Steuerung räumlicher Entwicklung. Darüber hinaus tut sich hier im Hintergrund auf, dass informelle Wege bei der Koordination von Interdependenzen hier eine tragende Rolle einnehmen könnten.

Als letzter Schritt in der Theorie muss nun eine Brille gefunden werden, die im Forschungsprozess verwendet werden kann. (3) Informelle Arrangements, institutionalisierte informelle Handlungsweisen, sind wesentlicher Bestandteil neuer Steuerungsstrategien – das wird nun expliziert. In diesem abschließenden Teil wurden Funktionen und Rahmenbedingungen informeller Politikprozesse näher beleuchtet, um danach auf die Vor- und Nachteile informeller Planung einzugehen. Diese Ausführungen dienen dazu, Informalität als Phänomen in (planerischen) Politikprozessen überhaupt erst greifbar zu machen.

Den empirischen Kern der Arbeit bildet die Untersuchung zweier ausgewählter kooperativer Verfahren in Wien. Die Untersuchung widmet sich vordergründig dem Phänomen der Informalität, das in diesen Verfahren festgemacht wird. Letztendlich – und das ist der planerische Beitrag – wird das Instrument »kooperatives Verfahren« als Möglichkeit informeller Planung analysiert, daraus werden Erkenntnisse gewonnen, die einer Weiterentwicklung dienen. Es wurden Interviews mit verschiedenen relevanten TeilnehmerInnen der kooperativen Verfahren geführt und mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet. Zudem dienten diverse Dokumente und Medienartikel als Quelle. Zunächst wurden die Planungsprozesse in ihrem zeitlichen Ablauf rekonstruiert, um darauf folgend auf Funktionen von Informalität, deren Rahmenbedingungen und Schnittstellen einzugehen. Der Beitrag der Ergebnisdiskussion besteht darin, dass Aussagen gewonnen werden, die es ermöglichen bestimmte Aspekte und Zusammenhänge betreffend informeller bzw. kooperativer Verfahren zu beschreiben und verstehen. Diese Aussagen bieten Gelegenheit, Vorteile, Nachteile und Herausforderungen zu skizzieren und Empfehlungen abzuleiten.

2. Was ist das Informelle in den kooperativen Verfahren?

Was ist das Informelle in den kooperativen Verfahren? Diese Frage ist eine zentrale Frage dieser Arbeit. Jedoch kann sie bis zu dieser Stelle nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Die Theorie, die in den ersten drei Kapitel bemüht wurde, kann nur umschreibende Antworten liefern. Es scheint auf dem Weg bis hierher ein ständiges Einkreisen zu sein – der Kern scheint noch nicht gefunden. Die Hinweise aus der Theorie möchten nun vor dem Hintergrund der empirischen Erfahrungen kombiniert werden. Was ist also Informalität in kooperativen Verfahren?

Dazu möchte ich zunächst zum Begriff der Kooperation zurückkehren. Steht ein Akteur vor einer Aufgabe, die er alleine nicht oder nur unzureichend lösen kann, werden andere in die Findung einer Lösung eingebunden. Die Intention ist, kollektiv und nicht individuell eine Lösung, also eine Entscheidung, herbeizuführen. Die zwei Gefangenen aus Axelrods Spieltheorie (Kapitel I), beispielsweise, können zum insgesamt besten Ausgang des Dilemmas nur gelangen, wenn sie zusammenarbeiten und eine gemeinsame Strategie anwenden. Und in den kooperativen Verfahren ist das genauso zu beobachten – auch wenn das kollektive Problemlösen unter einer begrenzten Anzahl von Akteuren stattfindet. Die Wertinvest ist mindestens auf den Wiener Eislaufverein und die Stadtplanungspolitik angewiesen, um ihr Vorhaben zu realisieren. Jedoch, wie es zu sehen war, tangierte das Projekt noch viele andere Akteure in ihren Interessen. Um im Wortlaut der Governancetheorie (Kapitel II) zu

bleiben, existieren bezüglich dieser Aufgabe Interdependenzen zwischen Akteuren, welche im kooperativen Verfahren gehandhabt werden. Die Gegenseitigen Abhängigkeiten werden geortet und ausgelotet. In der gemeinsamen Arbeit an verschiedenen Lösungsmöglichkeiten wird zusätzlich Wissen durch FachexpertInnen eingeholt. Auch im anderen untersuchten Projekt wird deutlich, dass hier mehr als nur ein Akteur von Planungen zu einem neuen Stadtteil berührt ist. Es wird kollektiv an der Lösung gearbeitet.

Um im Kollektiv ein Problem zu lösen, bedarf es der Kommunikation zwischen diesen Akteuren. Sie kommunizieren jedoch nicht nur, also tauschen im Dialog Informationen aus, sondern Handeln gemeinsam oder stimmen (zukünftige) individuelle Handlungen miteinander ab. In der kollektiven Lösung der Aufgabe interagieren alle Akteure – Stakeholder wie PlanerInnen und ExpertInnen. Planungsvarianten werden präsentiert, diskutiert (Informationsaustausch). Es wird aber auch darüber entschieden, ob weiter verfolgt oder verworfen wird (gemeinsame Handlung). Aus der Diskussion heraus werden Möglichkeiten seitens der Stakeholder auf Realisierbarkeit geprüft (individuelle, abgestimmte Handlungen). Wenn es im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park um die Doppelung der in der Mitte verlaufenden Straße ging, wurde diese Möglichkeit magistratsintern auf Infrastrukturkosten geprüft – genauso bei der ÖBB. Das Handeln erfolgt in diesen Situationen nicht einseitig, sondern wechselseitig. In der Interaktion – in diesem Begriff sehe ich die Wechselseitigkeit inbegriffen – wirken die Akteure wechselseitig aufeinander ein, indem sie argumentieren, überzeugen, erläutern und hinterfragen.

Die Interaktion, das wechselseitige, aufeinander abgestimmte Handeln alleine beschreibt noch nicht Informalität. Formale oder formalisierte Prozesse können genauso wechselseitig sein. Denkt man an den Prozess der klassischen Flächenwidmungsplanung, so wird der Entwurf öffentlich aufgelegt und Einwände können an die planende Stelle erfolgen. Das ist Interaktion, auch, wenn sie sehr verknüpft ist. Wenn in der politikwissenschaftlichen Theorie von Informalität die Rede (Kapitel III) ist, wird von der Informalität gesprochen, die Handlungsspielräume eröffnet. Handlungsspielräume zeichnen sich durch Offenheit aus. Informelles Handeln ist nicht von vornherein (zur Gänze) festgelegtes, gerahmtes Handeln, sondern lebt von der Flexibilität. Und das ist auch im Wortlaut selbst zu finden. Form hat das, was umrissen werden kann, das was festgeschrieben, definiert und ablesbar ist – das Formelle. Informelles hat vorerst keine Form. Vielleicht ist das Informelle grob eingegrenzt, es ist zu erahnen, aber nicht auf den Punkt gebracht. Im Laufe der Interaktion von Akteuren bekommt das Informelle langsam eine Form. Viele Formen werden ausprobiert. Ein informelles

Regelwerk aus kleinen Festlegungen, gemeinsamen Verständnissen entsteht. Das was vorher keine Form hatte, wird langsam sichtbar und immer mehr umgrenzt – das Informelle wird in Form gegossen.

So wird Informalität in den kooperativen Verfahren genutzt. Den Anfang zeichnet eine Offenheit aus. Nur wenige inhaltliche und prozedurale Vorgaben und Rahmenbedingungen nehmen das Ergebnis vorweg. Das wird in beiden untersuchten Verfahren sichtbar.

Das Informelle in den kooperativen Verfahren ist das wechselseitige Handeln, die Interaktion, in einem flexiblen und anfangs offenen Prozess der kollektiven Problemlösung. Durch die »Banalität des Redens« und »ganz konkrete Versuche« nimmt die kollektive Vorstellung von Stadt Form an.

An das informelle Planen sind viele verschiedene Eigenschaften geknüpft, die in der Theorie erläutert wurden: Freiwilligkeit, Verhandlung und Tausch, Verknüpfung von Planung und Umsetzung, Artikulation von Interessen, Grenzüberschreitung, die veränderte Position der öffentlichen Hand, Akteursvielfalt und Diversität an Wissen, Erreichen von Verbindlichkeit und Regelmäßigkeit und vieles mehr, das die Theorie bespricht. Von der Frage was Informalität in kooperativen Verfahren ist, nun zur Frage, was denn kooperative Verfahren sind.

3. Was sind kooperative Verfahren?

Eine Definition von kooperativen Verfahren würde am Anfang einer Arbeit bzw. eines Kapitels erwartet. Hier jedoch soll sie ganz am Schluss stehen¹. Ich betrachtete in dieser Arbeit Informalität in den kooperativen Verfahren und erreichte (mit Hilfe des empirischen Materials) ein Verständnis des Instruments der kooperativen Verfahren – ein Verständnis, das dieses Instrument aus einer breiteren Perspektive (Stakeholder; Schnittstellen im Prozess, Einbettung in größere Abläufe, Leistungsfähigkeit) betrachtet. Zuerst zu einem (1) engeren, gängigen Verständnis von kooperativen Verfahren: *»Unter kooperativen Verfahren werden im Rahmen dieser Studie Planungsverfahren verstanden, an denen – im Unterschied zur Planung durch ein einzelnes Architekturbüro – mehrere Planerinnen oder Planungsteams teilnehmen, die allerdings – im Unterschied zum Wettbewerb – zumindest teilweise beim Planen miteinander und mit den Stakeholdern des jeweiligen Projektes kooperieren«* (Temel 2014: 23). Hier steht das veränderte Setting, in dem sich die PlanerInnen befinden, im Vordergrund: Das informelle Setting der Kooperation steht im Vergleich zum formellen Setting des Wettbewerbs im Vordergrund.

Im Verständnis dieser Arbeit sind kooperative Verfahren – und das schließt die obige

Definition nicht aus – Planungsverfahren, in denen es um viel mehr geht, als um den Modus, wie ArchitektInnen bzw. PlanerInnen miteinander oder mit Stakeholdern interagieren. Kooperative Verfahren sind Planungsverfahren, in denen tangierte Stakeholder zusammenkommen und den Modus der Kooperation nutzen, um kollektives Handeln zu ermöglichen. Kooperation findet durch den Impuls des Verfahrens nicht nur im Verfahren selbst statt, sondern auch außerhalb. Konsens ist kein absolutes Ziel und kann auch nur in Teilen erfüllt sein – wo keine heterarchische Entscheidung(-svorbereitung) durch Kooperation möglich ist, sind hierarchische Entscheidungen notwendig und legitim.

Kooperative Verfahren sind in diesem weiteren Sinne Räume der Aushandlung, die durch informelles Planen eröffnet werden: Räume, in denen es nicht nur um Planung, sondern auch um Umsetzung geht; Räume in denen alle Stakeholder (PlanerInnen nicht ausgeschlossen) und deren Austausch im Mittelpunkt stehen; Räume, in denen Interessen sondiert, Möglichkeiten geprüft und Rahmenbedingungen abgesteckt werden; Räume, in denen Qualitäten (und teilweise Quantitäten) von Stadt diskutiert werden; Räume, in denen unkomplizierte Kommunikation aufgrund von ganz konkreten Versuchen möglich gemacht und trainiert wird; Räume, in denen gemeinsames Verständnis der Aufgabe geschaffen wird; Räume in denen ExpertInnen unterschiedlicher Felder zusammenkommen können; Räume, in denen weitere Schritte diskutiert und vorbereitet werden und das Planen geplant wird; Räume, in denen Klarheit, Nachvollziehbarkeit und Erwartungssicherheit produziert und Komplexität reduziert werden will; Räume, in denen Entscheidungen getroffen oder zumindest vorbereitet werden. Kooperative Verfahren produzieren damit eine Grundlage für den Städtebau bzw. bereiten städtebauliche Verfahren, z.B. (dialogische) Wettbewerbe, vor (1_H_B: 41,53,63,77; 2_H_S: 6,12,26; 3_E_S: 35; 5_H_I: 24; 7_E_B: 1,3,5,22,28; 8_H_E: 4,14,15; 9_E_E: 2,3,17,18,20). Die Öffnung dieser (Spiel-)Räume wird durch Informalität in der Planung ermöglicht. Ziel der kooperativen Verfahren ist es, kollektive Handlungsfähigkeit zu ermöglichen, die für die weiteren Schritte der Planung notwendig ist.

Letzteres Verständnis vermittelt ein sehr idealistisches Bild – gezeichnet aus tatsächlichen Erfahrungen und Erwartungen der GesprächspartnerInnen. Die untersuchten Verfahren zeigen ein Potential, dieses Verständnis zu verwirklichen.

4. Mehrwert Informalität – Funktionen und Leistungen

Die politikwissenschaftliche Theorie (Kapitel III) zeigte verschiedene Dimensionen, Leistungen und Funktionen von Informalität in politischen Entscheidungsprozessen. Die Frage, was denn Informalität in informellen Entscheidungsprozessen der Planung

leiste, lag der empirischen Untersuchung zugrunde. Ein Forschungsrastrer bot für die Untersuchung der zwei kooperativen Verfahren, die als informelle Planungsprozesse für das Forschungsunterfangen herangezogen wurden, das nötige Werkzeug. Die Ergebnisdarstellung dieser Arbeit folgt grundsätzlich der Struktur verschiedener Funktionen – die Untersuchungen der Schnittstellen erlaubten es, noch zwei andere Funktionen ausfindig zu machen und hinzu zufügen. Die Ergebnisse werden wie folgt zusammengefasst.

Komplementärfunktion. Wenn informelle Strukturen entstehen und beginnen sich zu etablieren, wird auf herkömmliche, formalere oder formale Strukturen reagiert. Informelle Prozesse reagieren konkretisierend, ergänzend, wenn Lücken im formalen System existieren oder umgehend, ersetzend, wenn Überregulation kompensiert wird. Wie die kooperativen Verfahren einzuordnen sind, wurde zunächst offen gelassen, jedoch wurde die Leistung von kooperativen Verfahren, komplementär zu wirken, näher untersucht.

Zunächst sei hier festgehalten, dass sowohl kooperative Verfahren als auch Wettbewerbe, beide, komplementär zu den formal-hierarchischen Wegen, Planung zu betreiben (FWP, BP), wirken. Ob nun kooperative Verfahren aber komplementär, also ergänzend zu Wettbewerben, fungieren oder doch eher ersetzend, wird weiter unten diskutiert. In der Untersuchung näherte ich mich unter dem Titel »Komplementärfunktion« den Unterschieden zwischen diesen zwei Möglichkeiten der Entscheidungsfindung an. Eine Annahme unterstellt dabei, dass Wettbewerbe von sehr formaler Struktur sind. Die Ergebnisse zeigen, dass kooperative Verfahren eine Antwort auf eine gewisse Unzufriedenheit mit dem Modus der Wettbewerbe sind. Es wurden hier hinsichtlich der klassischen (!) Wettbewerbe wesentliche Punkte herausgearbeitet.

Der Wettbewerb ist von Anonymität und Geheimhaltung bestimmt. Jedes Planungsteam arbeitet für sich. Keiner der TeilnehmerInnen weiß von den Ideen und Entwürfen der anderen. Der Wettbewerb bewegt sich in einer Black Box. Das kooperative Verfahren lebt vom Austausch und der Interaktion. PlanerInnen kommunizieren über ihre Ideen nicht nur untereinander, sondern auch mit den verschiedenen Stakeholdern.

Während Wettbewerbe von einem ausgedehnten formalen Regelwerk durchdrungen sind, das vieles vorweg nimmt, leben die informellen kooperativen Verfahren von der (anfänglichen) Offenheit. Rahmenbedingungen, ein Regelwerk, wird nach und nach festgelegt bzw. Entwürfe gemeinsam diskutiert.

Im Gegensatz zu den Wettbewerben, wo meist einschlägige ExpertInnen aus der Architektur vertreten sind, stehen in kooperativen Verfahren ExpertInnen unterschiedlicher Disziplinen zur Verfügung, wozu auch AlltagsexpertInnen zählen könnten.

Innovation und Wissen. Die Theorie spricht bei der Innovationsfunktion von Informalität von der »Realisierung von Reflexionspotentialen«. Kooperativen Verfahren wohnt hinsichtlich dessen das Potential inne, in der gemeinsamen Interaktion zu hinterfragen, zu diskutieren und festzustellen. Kooperative Verfahren leben vom Wissen, das die verschiedenen TeilnehmerInnen einbringen. In der Diskussion werden Inhalte der Planung generiert, aber auch methodisches Wissen und der entsprechende Diskurs gefördert.

Durch die Einbindung verschieden gelagerter Expertise und Erfahrung wird in der informellen Interaktion Wissen generiert, verknüpft und zugänglich gemacht. Die Ideen und Entwürfe zu einem Ort in der Stadt profitieren von dem generierten Wissens- und Erfahrungspool.

In kooperativen Verfahren garantieren die inhaltlichen Spielräume, aufgrund von konkreten Versuchen verschiedene Varianten und Rahmenbedingungen zu probieren und zu diskutieren. Möglich Lösungen werden kreiert, verworfen oder weiterverfolgt und adaptiert, um mögliche Lösungen auszuloten.

Die Verhandlung von Inhalten in kooperativen Verfahren bietet Gelegenheit gemeinsam Argumentationslinien nachzuvollziehen. Kollektive Erfahrungs- und Wissensproduktion in kooperativen Verfahren verleihen dadurch auch in Herausforderungen übergeordneter Entscheidungen Gewicht.

In kooperativen Verfahren kommen verschiedene FachexpertInnen zusammen. Nicht nur inhaltlich profitiert ein Projekt vom Austausch, sondern die Erfahrung, welche die versammelten FachexpertInnen in kooperativen Verfahren einbringen und sammeln, fließt auch in einen übergeordneten fachlichen Diskurs ein.

Kohäsion und kollektive Handlungsfähigkeit. Produkt und Ziel der kooperativen Verfahren ist kollektive Handlungsfähigkeit. Durch die wechselseitige Interaktion in kooperativen Verfahren, entsteht nicht nur fachliches, projektspezifisches Wissen, sondern auch Wissen über die Akteure und deren Interessen, das schlussendlich für kollektives Handeln zentral erscheint.

In kooperativen Verfahren treffen nicht nur PlanerInnen aufeinander, die sich inhaltlich der Aufgabe annehmen. Auch die verschiedenen Stakeholder lernen sich kennen und verhandeln ihre Interessen. Im Zuge dessen bieten kooperative Verfahren Gelegenheit Haltungen, Interessen und potentielle Konflikte zu orten.

Kooperative Verfahren bieten eine Arena der Überzeugung und Aushandlung. Akteure argumentieren unterschiedliche Positionen und Sichtweisen. Das ermöglicht im Optimalfall wechselseitiges Lernen als wesentlichen Schritt zur Ermöglichung kollektiver Handlungsfähigkeit.

Macht und Sanktion. Entscheidungsprozesse in informelle Handlungsarenen zu verlagern, bewirkt, dass sich übliche Machtverhältnisse temporär neu ordnen. Akteure verzichten auf Macht bzw. gewinnen an Einfluss hinzu – Macht einiger weniger Akteure wandert ins Kollektiv. Dieser Umstand erfordert Umsicht und Sensibilität, sodass informelle Strategien (siehe unten) nicht zu einer einseitigen Machtverlagerung führen. Mit Macht ist gleichzeitig die Möglichkeit der Sanktion verbunden. Das Sanktionspotential in kooperativen Verfahren ist nicht sehr groß. Der Erfolg bzw. die Machtregulation hängt deshalb wesentlich von den Handlungen und Positionen der teilnehmenden Akteure ab.

Informalität erhält in den kooperativen Verfahren die Funktion der Machtsicherung bzw. des Machtausgleichs. Eine Machtverlagerung formuliert die Frage des Zustandekommens öffentlichen Interesses neu.

Legitimation. Informelle Politikprozesse können als Strategie zur Legitimation von Entscheidungen dienen. In kooperativen Verfahren besteht die Möglichkeit Öffentlichkeit einzubinden und dadurch Legitimation für die Planungen zu erlangen – in Wien herrscht dabei noch Handlungsbedarf.

Verbindlichkeit – Leistung von Informalität an der Schnittstelle. In der empirischen Untersuchung hat sich herauskristallisiert, dass Informalität auch an der Schnittstelle kooperativer Verfahren Potentiale entfaltet bzw. entfalten kann. Betrachtet werden unterschiedliche Dimensionen von Verbindlichkeit. Zum einen sind das die gewohnten, formalen Instrumente, die eine Festschreibung von Ergebnissen garantieren. Zum anderen ist eine Art informelle Verbindlichkeit zu beobachten.

Verbindlichkeit geht im formal-rechtlichen Sinne von den Instrumenten der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung aus. Städtebauliche Verträge bieten einen noch sehr jungen Weg Qualitäten formal-verbindlich festzuschreiben.

Im PAS wird Verbindlichkeit über Rückkopplung zur Politik und hochrangigen Verwaltung erzielt. Ein Beschluss der Stadtentwicklungskommission erhöht die Abstimmung innerhalb der Agenden der Verwaltung (und Politik), für die der Beschluss bindend ist. Es ist also eine Art Formalisierungsakt. Dieser Beschluss ist zwar nicht formal-juristisch verbindlich, aber hat einen Charakter der Festschreibung, der jener formalen Verbindlichkeit schon sehr nahe kommt. Trotzdem möchte ich diesen noch als informell bezeichnen.

Ein Stück Verbindlichkeit entsteht durch die adäquate Dokumentation des Planungsprozesses als Bezugspunkt für weitere Planungen. Die schriftliche, grafische oder planliche Dokumentation ist Bezugspunkt, wenn sich in der Umsetzung befindliche Akteure koordinieren. Damit informelle Stränge aus dem kooperativen Verfahren

Résumé

weiterlaufen können bzw. in der Umsetzungsphase unterstützt werden können muss die Dokumentation informeller Planung Anforderungen genügen. Dadurch wird das informelle Moment transportiert.

Eine andere Art der Dokumentation ist jene durch lebende Dokumente, Zeugen des Prozesses. Verantwortung der TeilnehmerInnen gegenüber den verhandelten Qualitäten bzw. dem Ergebnis betrifft Fragen der Verbindlichkeit ebenso. Kollektive Handlungsfähigkeit entsteht über geteilte Aufgaben und Verantwortung.

Kontinuitäten – Leistung von Informalität an der Schnittstelle. Eine mit der Verbindlichkeit verknüpfte unterstützende Leistung an der Schnittstelle ist Kontinuität in der Planung. Formelle Instrumente sind nur begrenzt in der Lage für Kontinuität bezüglich Wissen bzw. Inhalt und Akteuren eines gesamten Planungs- und Umsetzungsprozesses zu sorgen.

Einerseits ist Informalität für Kontinuität auf der inhaltlichen Ebene eine wichtige Bedingung. Andererseits ist diese Kontinuität u. a. an Akteure gekoppelt. Personelle Kontinuität in kooperativen Verfahren garantiert eine Zeugenfunktion – Erwartungssicherheit scheint dadurch gewährleistet, dass es Akteure gibt, die sich erinnern können, was war. Personen schlagen an den Schnittstellen eine Brücke vom kooperativen Verfahren zu den darauf folgenden Schritten. Informalität spielt zudem in den Bereich der Koordination: Die Funktion der Kohäsion fördert persönliche Bindung an das gemeinsame Ergebnis und eine wechselseitige Abstimmung in den kooperativen Verfahren bzw. besonders darüber hinaus.

Aussagen aus den Interviews deuten auf die Problematik der fehlenden Kontinuität hin, wenn der gesamte Verlauf städtebaulicher Prozesse betrachtet wird. Es kristallisiert sich eine fehlende Kontinuität heraus, wenn es darum geht, kollektives Wissen weiterzutragen und funktionierende Beziehungen zwischen Akteuren zu erhalten und zu fördern.

4. Bestimmende Faktoren für Informalität in Kooperativen Verfahren

Auf die Entfaltung der Funktionen bzw. der Leistungsfähigkeit von Informalität in kooperativen Verfahren haben verschiedene Faktoren Einfluss. In der Untersuchung der zwei Verfahren konnten solche zentralen Faktoren bzw. Themen identifiziert werden, die mitunter kritisch zu betrachten sind.

Informelle Strategien. Kooperative Verfahren als informelle Prozesse der inhaltlichen Qualifizierung sind Orte, in denen verschiedene Interessen verhandelt werden. Der durch Informalität gegebene Spielraum erlaubt es den Akteuren persönliche Strategien

für die Legitimation ihrer Interessen anzuwenden. Besonders, wenn bezüglich des Projekts Medienaufmerksamkeit herrscht, sind Legitimierungsversuche verlockend und erfolgreich. Es ist eine heikle Gratwanderung zwischen städtebaulicher Qualifizierung und persönlicher Legitimierungsstrategie, denn auch diese informellen Strategien können durchaus legitim sein.

Zeit. Eine wichtige Rahmenbedingung von kooperativen Verfahren ist genügend Zeit. Zum einen zeigt die Auswertung der Interviews einen Zeitdruck, Verfahren schnell abzuwickeln. Akteure, z.B. auf Investorensseite, sind an einer zügigen Abwicklung der Verfahren interessiert, um schnell in die Phase der Umsetzung zu gelangen. Jedoch kann auch ein zeitlicher Druck von übergeordneten Rahmenbedingungen wie dem Wohnungsmarkt ausgehen. Zum anderen wird jedoch betont, dass der Prozess der gemeinsamen Überprüfung städtebaulicher Lösungen bzw. das Formulieren und Aushandeln von Interessen Zeit braucht, um ein tragfähiges Ergebnis zu produzieren.

Formaler Rahmen. Der Verlauf und die Möglichkeiten kooperativer Verfahren werden von mehr oder minder formalen Regelwerken bestimmt. Einfluss haben nicht nur formale oder formalisierte Regelungen, die auf städtebaulich-inhaltlicher Ebene wirken – das sind abgeschlossene behördliche Verfahren, wie die UVP oder politisch beschlossene Konzepte und Pläne, wie z.B. der Masterplan zum Hauptbahnhof Wien. Zudem ist ein wesentlich formender Faktor das Vergaberecht bzw. das Bundesvergabegesetz, das schon im Vorfeld Einfluss auf das gesamte Design und u.a. auf die finanzielle Ausstattung des Prozesses hat. Je nach finanzieller Ausstattung ist auch die Zeit und Anzahl der PlanerInnen im kooperativen Verfahren bemessen.

Ziele und Produktvorstellungen. Informelle Planung lebt von der Offenheit, in der die agierenden Akteure Spielräume der Verhandlung finden. Diese Offenheit bedarf jedoch einer Zielvorstellung des Produkts. Nur so kann die Leistungsfähigkeit von Informalität ausgeschöpft werden. Es stellte sich heraus, dass klare Zielvorgaben für den (anfänglich) offenen Prozess der kooperativen Verfahren essenziell sind. Ist das Produkt eines Prozesses nicht klar kommuniziert oder festgelegt, besteht die Gefahr ein schwammiges uneindeutiges Ergebnis zu produzieren, das eine Übersetzungsleistung in die nächste Phase des städtebaulichen Projekts nicht erbringen kann. So sind am Ende des Verfahrens klare Vorstellungen von der Art des Ergebnisses hilfreich, um Entscheidungen zu treffen, die mit kooperativen Verfahren vorbereitet wurden. Bei den untersuchten Verfahren waren die Ziele unklar, zu wenig kommuniziert oder konnten nicht erreicht werden.

Verhandelbares. In kooperativen Verfahren ist eine zentrale Frage, ob und welche Vorgaben es geben soll bzw. wie disponibel diese sind. In städtebaulichen Fragen sind gewisse Vorgaben oder Vorstellungen, seitens der Akteure notwendig, um in Verhandlung treten zu können. Wichtig dabei ist es jedoch – und an dieser Stelle wird Leistungsfähigkeit informeller Planung beeinflusst –, dass es Verhandlungsmasse gibt. Ein starres Festhalten an eigenen Interessen bzw. ein offenes Spiel mit Verhandelbarem bedingt den Verlauf von kooperativen Verfahren. Für das Ziel kollektive Handlungsfähigkeit durch eine Entscheidung zu ermöglichen, erscheint die Frage der Vorbestimmtheit bzw. Beweglichkeit von Positionen als essenziell.

5. Kooperative Verfahren. Was nun? – Handlungsempfehlungen

Nach einer intensiven und breiten Auseinandersetzung mit dem Leistungsspektrum von Informalität in den kooperativen Verfahren und dessen wichtigsten Einflussfaktoren, bleibt nun Raum den Blick in die Zukunft zu richten. Die folgenden Überlegungen sind als Impulse und Diskussionsgrundlage im Zuge der Weiterentwicklung der kooperativen Steuerung städtebaulicher Entwicklung in Wien gedacht.

Phasen eines stadtplanerischen Projekts. An dieser Stelle ist ein Perspektivenwechsel notwendig. Kooperative Verfahren sind ein Teil eines Instrumentenspektrums der Wiener Stadtentwicklung. Einer Ausstellungstafel der Ausstellung »Stadt bauen« (MA18 2012) ist eine viergeteilte Übersicht der Instrumente zu entnehmen. An dieser Übersicht des Stadtbauens möchte ich mich orientieren. Den Anfang macht der Stadtentwicklungsplan STEP 2025 als strategische Leitlinie der Stadtentwicklung. An den STEP sind verschiedene Fachkonzepte gebunden, die strategische Gedanken vertiefen (Verkehr, Grün- und Freiraum, Hochhäuser, etc.). Nach diesem strategischen Instrument wird der städtebauliche Masterplan als integrativer Gesamtplan genannt: *»Ein städtebaulicher Masterplan formuliert als integrativer Gesamtplan Vorgaben und Zielsetzungen für die zukünftige Entwicklung und Struktur eines Stadtgebiets. Er veranschaulicht in einem Leitbild die Vision eines neuen Stadtteils und definiert dessen städtebauliche Entwicklung. Im Masterplan werden bebaubare und nicht bebaubare Bereiche sowie Funktionen, Nutzungen und Qualitäten der einzelnen Flächen festgelegt. Es werden auch Aussagen über Dichte und Höhe der Bebauung getroffen. Mit dem Masterplan wird so der Rahmen gesteckt, wie viele Wohnungen, Arbeitsplätze, Grün- und Erholungsflächen, Einkaufs und Kultureinrichtungen errichtet werden, wie die verkehrliche Erschließung erfolgt und in welchem zeitlichen Ablauf die Umsetzung stattfinden soll. Der Masterplan ist als planerischer Ausgangspunkt*

WIEN. Instrumente der Stadtentwicklung.



65 Abb.: Darstellung der Instrumente der Stadtentwicklung in Wien. Eigene Darstellung einer Tafel der Ausstellung «Stadt Bauen» in der Wiener Planungswerkstatt (MA18 2012) nachempfunden.

zu verstehen, der in der Zukunft konkretisiert, ergänzt und weiterentwickelt werden kann und soll« (ibid.). Zudem werden Flächenwidmungs- und Bebauungsplan sowie Bauträgerwettbewerbe im sozialen Wohnbau in Wien als Instrumente hervorgehoben (siehe Abb.).

Anhand dieser Instrumente – und das ist ein erster Denkanstoß – ist zu fragen, wo denn die kooperativen Verfahren ihren Platz einnehmen. Es scheint nicht ganz klar, was von den kooperativen Verfahren erwartet werden kann. Deshalb lautet eine erste Empfehlung an städtische, aber auch anderweitig in der Planung verhaftete Akteure, wie z.B. die Interessenvertretung der ArchitektInnen und IngenieurskonulentInnen, eine Einordnung anzustreben. Dazu bedarf es einer Auseinandersetzung mit den Anforderungen an eine städtebauliche Planung im Allgemeinen – Was braucht ein stadtplanerisches Projekt an Komponenten und Schritten, um zu von einer soliden Planung, zu einer guten Umsetzung zu kommen? Und vertiefend dazu scheint eine Auseinandersetzung mit den Anforderungen an ein kooperatives Verfahren im Speziellen fruchtbar, wenn es darum geht, die Leistungsfähigkeit dieser »neuen« Verfahren optimal zu nutzen.

> Einordnen des kooperativen Verfahrens in das Instrumentenspektrum der Wiener Stadtplanung

Verortung kooperativer Verfahren. Ich möchte einen Versuch, einen Vorgriff, wagen, um weitere Gedanken für die Konzeption eines Instrumentes des Stadtbauens zu liefern. Die Gespräche aus der empirischen Phase der Untersuchung liefern Grund, genauer auf die notwendigen Phasen eines städtebaulichen Projekts zu sehen. Grob

Résumé

untergliedert verlangt ein städtebauliches Projekt drei Phasen⁶⁰, die mit drei Schlagwörtern beschrieben sein sollen: Sondierung, Städtebau, Architektur.

Derzeit würde das kooperative Verfahren – das ist die Erfahrung aus der Untersuchung – die Phasen der Sondierung und zusätzlich einen Teil der Phase des Städtebaus abdecken. Die Vermutung jedoch liegt nahe, dass die Erwartungen an des kooperative Verfahren zu hoch geschraubt sind. Es wird von ihm erwartet, städtebauliche Konzepte als Grundlage für eine Verordnung einer Flächenwidmung zu liefern. Und in beiden Fällen ist zu sehen, dass das in diesem Zeit- bzw. Budgetrahmen (7_E_B: 34) nicht zu schaffen ist.



66 Abb.: Schema der Phasen eines stadtplanerischen Projekts. Eigene Darstellung.

In anderen Worten – und das fällt zwei Gesprächspartnern explizit auf – fehlt ein Zwischenschritt, der das leistet, was die kooperativen Verfahren momentan nicht im Stande sind zu erfüllen. *»Das kooperative Verfahren ist für mich eigentlich ein Stadtplanungsinstrument und kein städtebauliches Instrument. Das heißt wir kommen eigentlich selten auf die Ebene des Bauwerks herunter, was aber...wo ich eigentlich die Kritik anbinden wollte, weil natürlich die kooperativen Verfahren in Wien so verstanden werden, dass man auf Ebene des Bauwerks herunterkommt, damit man schnell zu einer Widmung kommt. Und das ist sehe ich sehr kritisch, weil der Zwischenschritt fehlt«* (8_H_E: 15) *»Es ist eigentlich ein sprachliches Verfahren, ein kommunikatives Verfahren, wo jemand sozusagen Skizzen festhält oder einen Text festhält. Das muss doch nicht in einem fertigen Modell in fertigen Plänen, die eine Behörde umsetzen kann, in einem Bebauungs- oder Flächenwidmungsplan, münden«* (8_H_E: 24). *»Da sind die kooperativen Verfahren gut, weil sie dazu führen, dass viele Partner eine gemeinsame Leitlinie entwickeln - Wo wollen wir eigentlich hin? Auf dieser Basis wäre es aber dann notwendig städtebauliche Qualifizierungsverfahren zu machen, dialogische Verfahren zu machen, wo es dann um die Ausarbeitung im Entwurf geht. Das fehlt dann, weil das, was im Leitbild steht, geht direkt in die Widmung rein. Es fehlt die ganze Vertiefung dazwischen«* (7_E_B: 22f).

Kooperative Verfahren finden ihren Platz also in der ersten Phase der Sondierung

60 An dieser Stelle muss eigentlich nichts neu erfunden werden: Ich orientiere mich in diesen Phasenüberlegungen am Werkstattbericht Nr. 109 »Planung als Prozess. Gestaltung dialogorientierter Planungs- und Umsetzungsprozesse« (Scheuven et al. 2010). Zu Zwecken der Darstellung und des Verständnisses vereinfache ich dortige Gedanken.

– wie die obige Definition der kooperativen Verfahren zeigt, können sie ihr Leistungsspektrum dort entfalten. Sie dienen dazu Interessen zu orten, Ansprüche zu ordnen, inhaltliche und akteursbezogene Beziehungen herzustellen und den eigentlichen Städtebau vorzubereiten. Wenn man so will, ist das kooperative Verfahren ein Vorbereitungsprozess grundlegender Entscheidung – politische Willensbildung.

> kooperative Verfahren als erste Phase eines dreiteiligen Ablaufs des Stadtbauens verstehen

Städtebau als fehlende Phase. Das, was die kooperativen Verfahren momentan nicht leisten können, wird eine weitere Phase übernehmen müssen. Der Schritt der Vertiefung, der zuvor genannte Zwischenschritt, ist die Phase des Städtebaus. Er setzt auf den Vorbereitungen des kooperativen Verfahrens und den dadurch ermöglichten Entscheidungen auf. Der Phase des Städtebaus folgt, wie beschrieben, die Architektur, die Bauträgerwettbewerbe. Die Disziplin des Städtebaus erscheint in Österreich jedoch als unterrepräsentiert. Das äußert sich im Bereich der Ausbildung (Studium Städtebau), des Berufsstandes (Honorarordnungen und Interessensvertretung) und der rechtlichen Grundlagen. In diesen Bereichen besteht Forschungsbedarf: Wie könnte eine Ausbildung konzipiert sein, die Kompetenzen des Städtebaus vermittelt? Welcher gesetzlichen Grundlagen bedarf es für die Etablierung der Disziplin Städtebau?

> Städtebau als eigene, zweite Phase eines dreiteiligen Ablaufs des Stadtbauens verstehen

> Städtebau als Disziplin in Österreich etablieren

Verweben von Informellem und Formellem. Bei der Durchführung dieser drei Schritte (Sondierung, Städtebau, Architektur) will Kontinuität im Informellen eine zentrale Rolle einnehmen. Denn informelle Prozesse halten die Zwischenergebnisse zusammen, die durch formale Pläne und Verträge festgehalten werden. Der Logik informeller und damit aber auch formeller Kontinuität folgend, muss das informelle dialogische Moment in allen Phasen eines stadtplanerischen Projekts gewährleistet sein: *»Ich mache das Kooperative vorweg, dann kommt der städtebauliche große Wettbewerb und dann kommt das Bauen. Davon halte ich nichts, weil der Wettbewerb wiederum als Blackbox funktioniert in diesem Fall. Ob die Teilnehmer was aufnehmen, von*

dem, was vorher gesagt wurde, steht in den Sternen. Das heißt, ich brauche eine Kontinuität, wenn ich anfangs im Kooperativen, dann muss ich in dem folgenden Verfahren auch immer wiederum den Austausch suchen, der mit hineingeht - also den Dialog« (7_E_B: 47f).

Durch den Blick auf die kooperativen Verfahren kristallisiert sich heraus, dass informelles und formelles Planen und Festschreiben aneinander gebunden sind und nicht im Gegensatz zueinander stehen. Die informelle Interaktion, der Dialog, gewährleistet eine formale Abstimmung als Ergebnis und Zwischenschritt. Es entsteht ein Geflecht von formalen Elementen, die durch informelles Tun verbunden sind. *»Dieser vermeintliche Widerspruch, der immer wiederum...das formelle und das informelle passen nicht zusammen [...]. Das ist totaler Unsinn. Ich muss die notwendigen Schritte – ich brauche einen Flächenwidmungsplan, ich muss eine Kostenkalkulation machen, auch was die Infrastrukturen betrifft, all das. Ich muss es ja irgendwo berücksichtigen in einem städtebaulichen Rahmen, den ich entwickle. Das spricht überhaupt nicht dagegen in Dialog zu treten miteinander. Ich sehe da überhaupt keinen Widerspruch drin. Ich brauche einfach beides« (7_E_B: 34).*

Es bedarf eines Lernprozesses, diese Logik zu verstehen und zuzulassen. Hier sind viele in der Planung verhaftete Akteure angewiesen, Sichtweisen zu verändern und neue Entwicklungen zuzulassen, an der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen zu arbeiten, das Experiment zu wagen neues auszuprobieren: *»[...] die Architektenkammer, doch längere Zeit vehement gegen das Anwenden dieses neuen Instruments aufgetreten ist. Das hat die Politik bewusst angewandt, um aus diesem Schema rauszukommen und sich aus diesen – wie soll ich sagen – aus diesen Fesseln zu befreien, dass man unbedingt Architekten einladen muss, grundsätzlich, oder dass Architekten entscheiden was städtebaulich sein soll, oder nur Architekten – sagen wir es so – das wurde natürlich als Angriff verstanden. Dass jetzt plötzlich was in einer mehr oder minder frei gewählten, experimentellen Anordnung ergründet wird und das die Basis sein kann für eine neue Rechtslage, eine Verordnungsgebung – da hat sich diese Interessensgruppierung schwer getan, weil man natürlich auch um das eigene Geschäft gefürchtet hat« (3_E_S: 33).*

> Informelles und formelles Planen zusammen denken; über die einzelnen Projektphasen hinaus denken und diese verweben

Ziele und Ergebnis. Gut kommunizierte bzw. klar ausgehandelte Zielsetzungen sind für Verfahren, die im Dialog arbeiten, eine zentrale Rahmenbedingung. Die Ziele müssen konkret sein und dazu benutzt werden können ein Produkt abzuleiten. Es

WIEN. Instrumente der Stadtentwicklung.



66 Abb.: Einordnung der kooperativen Verfahren in das Instrumentarium der Wiener Stadtentwicklung. Eigene Darstellung.

muss allen TeilnehmerInnen klar sein, worauf hingearbeitet werden soll. Das bedeutet nicht unbedingt, dass die Ziele im Vorhinein festgelegt sein müssen. Sie können in der ersten Phase des kooperativen Verfahrens verhandelt werden. Auch dann gilt, dass die verhandelten Ziele jedem Akteur deutlich kommuniziert werden müssen. Im Nachhinein stellt die Dokumentation dieser Ziele für den Nachvollzug des gesamten Verfahrens eine wichtige Stellschraube dar.

Informalität benötigt bzw. schafft die Offenheit, den Spielraum im Verfahren – eine Stärke, die bewusst ausgenutzt wird. Dieses Öffnen macht es umso notwendiger, eine Richtung, ein Ziel, eine Vorstellung des Produktes vorzugeben bzw. auszuhandeln. Informalität bedarf demnach einer gewissen Klarheit, die geschaffen werden muss. Es braucht klare Zielformulierungen und gemeinsame Erwartungen an das Verfahren. Am Anfang muss geklärt sein, was das Ergebnis sein soll und es müssen die finanziellen Ressourcen so bemessen sein, dass das Produkt des Planungsprozesses realistisch zu erreichen ist. Das Ergebnis muss das tragen und kommunizieren können, was im informellen Setting ausgehandelt wurde. Es muss in mehreren Ebenen »belastbar« (7_E_B: 19) sein und den ausgehandelten Qualitäten, den verschiedenen im Entwurf bzw. Konzept vereinten Interessen und den formalen Anforderungen Rechnung tragen. Ein Interviewpartner stellt Fragen, die für die Planung informeller Prozesse notwendige Bedingung sind: »Was ist jetzt wirklich das Ergebnis? Wann ist das Verfahren abgeschlossen? Wie geht es jetzt über in die nächsten Phasen, in denen es jetzt auch eine Art Qualitätssicherung geben sollte, dass das nicht wieder völlig aufgeweicht wird und am Ende erkennt man das nicht wieder. Wie weit kann man so

einen Prozess, wie kann man den Prozess eines lernenden Verfahrens fortschreiben? Wo entstehen sozusagen harte Bedingungen? Ist das nicht im Widerspruch zu dem Charakter des Verfahrens?» (1_H_B: 56).

Je nachdem, ob nach der geplanten Dauer des kooperativen Verfahrens das Ziel erreicht ist, bedarf es eines »Zwischenschrittes« (2_H_S: 49) der Konkretisierung, um die erwähnten harten Bedingungen, z.B. Bebauungspläne, zu schaffen. So fordert ein Teilnehmer einerseits einen Akteur, der die verschiedenen Entwurfsideen und ausgehandelten Interessen zusammenfasst, um ein klares Ergebnis zu gewährleisten. Darüber hinaus sollte es möglich sein eine optionale, finanziell gedeckte Nachbearbeitungsphase durch die PlanerInnen des Verfahrens durchführen zu können (8_H_E_: 29). Eine Nachbearbeitung durch den Grundstückseigentümer – so wie im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park – erscheint trotz Rückkopplung zu den PlanerInnen des kooperativen Verfahrens aus dieser Sicht nicht optimal.

> Vereinbaren eines Ziels und eines Endprodukts vor dem Verfahren oder als erster Schritt des Verfahrens

> Nachbearbeitungsphase für das Erreichen eines Produkts/eines Ziels zeitlich und finanziell ermöglichen

Entscheidungsvorbereitung – Entscheidung als Ergebnis. Kooperative Verfahren sind Entscheidungsvorbereitungen für politische Entscheidungen, die es möglich machen informelles zu formalisieren. Die Entscheidung als Ergebnis informeller Prozesse, ist ein wichtiges Bindeglied zwischen Informellem und Formellem, denn sie steigert die Erwartungssicherheit für die beteiligten Akteure.

Ein Ergebnis will nicht nur in seiner Form festgelegt und im Verfahren angepeilt sein. Nach dem Produkt des Verfahrens, der Entscheidungsvorbereitung oder -testung, ist die Entscheidung selbst das Ergebnis. Das Ergebnis ist sozusagen die politische Position (mit all ihren Konsequenzen), die durch die verschiedenen (Alltags-)ExpertInnen im vorhergehenden Verfahren möglich wird. In anderen Worten: Am Ende des kooperativen Verfahrens sind Entscheidungen erforderlich, um die Rahmenbedingungen für das weitere Vorgehen festzulegen. Die Zeitpunkte für Entscheidungen müssen klar herausgearbeitet und nach außen ersichtlich sein – ebenso die Entscheidungsträger.

Im Fall des Verfahrens zum Wiener Eislaufverein – Hotel Intercontinental erschien den Erzählungen zweier Interviewpartner nach, nicht eindeutig, wie Entscheidungen getroffen wurden und wer diese getroffen hat (1_H_B: 56; 9_E_E: 33). Es verständigten sich die bewertenden Gremien auf drei Varianten bzw. Empfehlungen, womit

ein konkretes Ergebnis eines testenden Verfahrens geschaffen wurde. Aus der in dieser Arbeit gewonnenen Perspektive fehlte eine Entscheidung am Ende des kooperativen Verfahrens – die »politische Entscheidung« (7_E_B: 26; 9_E_E: 36). Zu diesen Zeitpunkten stehen fachliche Argumentationen einander gegenüber und die Politik ist gefordert, Position für oder gegen eine Konzeptvariante zu beziehen. Im konkreten Fall wäre dies eine Entscheidung für eine der Varianten (und damit für oder gegen das Risiko, den Status des Welterbes Innere Stadt zu verlieren oder für oder gegen eine Verschiebung der Lothringerstraße etc.) gewesen bzw. die Entscheidung innerhalb einer gewählten Variante weiterzuarbeiten und in die Tiefe zu gehen und weitere Möglichkeiten auszuloten. Die erste fachliche Vorarbeit war in diesem Fall geleistet und die Politik am Zug. Die politische Entscheidung hätte es erlaubt mit klaren Vorgaben in einen anschließenden Wettbewerb zu gehen oder – wenn nötig – in ein Folgeverfahren zu gehen, das für eine Entscheidung notwendige Punkte eruiert. Welche Folgen diese Nicht-Entscheidung hat, kann im zeitlichen Verlauf des Projektes nachvollzogen werden – heute stellt man sich dieselben Fragen wie unmittelbar nach dem kooperativen Verfahren.

Die Entscheidung als Ergebnis informeller Planungsprozesse gewährleistet Erwartungssicherheit für die anschließenden Schritte der Planung. Ein Teilnehmer berichtet von anderen Erfahrungen aus kooperativen Verfahren, die keine klare Entscheidung, kein belastbares Ergebnis zustande brachten: *»Wir haben auf der Basis vieler kooperativer Verfahren weiterarbeiten müssen, wo viele Dinge nicht geklärt waren, überhaupt nicht geklärt waren. Da fängt man danach wieder von vorne an. Da ist das Ergebnis Makulatur«* (7_E_B: 20). Um nicht wieder von vorne anfangen zu müssen, werden Festlegungen getroffen und Spielräume klar abgegrenzt. Dabei muss das Ergebnis bzw. die Entscheidung nicht unbedingt einem städtebaulichen Rahmenplan entsprechen, sondern kann (mit der politischen Entscheidung) auch eine gemeinsam getragene bzw. eine fachlich begründbare Position in einer Planungsfrage sein.

»[L]etztendlich braucht es ein Schlusscommuniqué, das alle tragen, tragen können, meiner Meinung nach. Es braucht einen konsolidierten Plan [...] Das heißt es muss das festgelegt werden, das man nicht mehr hinterfragen will. Und das, wo man noch nicht sicher ist, muss sozusagen elastisch bleiben« (8_H_E: 32).

> jede Phase des Stadtbauens sollte Entscheidungen zulassen, so auch die kooperativen Verfahren; anfänglich festgelegte Planungsprodukte helfen eine Entscheidung zu fällen

Personelle Konstanz. *»Es braucht die personelle Konstanz. Es braucht jemand, der die Dinge zusammenzieht, es braucht jemand, der das bündelt« (7_E_B: 32).* Aus den Gesprächen mit den Beteiligten an den kooperativen Verfahren ist implizit und explizit herauszulesen, dass solche Verfahren eine Begleitung brauchen, die von Beginn bis zum Ende des gesamten städtebaulichen Projekts dabei ist. Dieser Person fallen mehrere Aufgaben zu: Dokumentation, Reflexion, lebendes Protokoll, Zusammenfassung und Verdichtung von Ansätzen und Ideen, Prozessdesign (wenn nötig in Echtzeit), Übersetzung, AnsprechpartnerIn und VermittlerIn – nicht jedoch das Entwerfen selbst. Dieser *»Kurator« (7_E_B: 32)*, diese Kuratorin eines Verfahrens begleitet alle Phasen des Projekts von der Leitbildentwicklung bis zum Abschluss der Bauarbeiten. *»Es braucht jemanden, der ein Verfahren von Beginn bis zum Ende mit begleitet, der nicht nur Moderator ist und Gespräche führt, sondern auch jemand, der in der Lage ist, das, was diskutiert wird, in Pläne rein zu bringen. Jemand, der in der Lage ist auch in der Tiefe der Bearbeitung mit reinzuholen. Wenn die Position fehlt, dann kommen wirklich Gesprächsrunden dabei raus mit nichts-sagenden Konzepten« (7_E_B: 32).* Dieser KuratorInnenrolle käme eine Art dynamischer Ergebnissicherung zu, indem sie als Zeugen oder InterpretatorInnen eines Konzepts zur Verfügung stehen: *»Wichtig ist natürlich, dass Stadtplaner das Gefühl haben, sie haben alles, die verwalteten Stadtplaner sie haben alles und sie auch diese Reserve einbauen, wenn sie jetzt im Niederschreiben eines Rechtsinstruments, einer Verordnung noch nicht alles haben, dass es Ansprechpartner gibt. Das Problem ist, dass wir oft sehr alte Mittel haben, alte Instrumente, dynamische Pläne niederzuschreiben [...] Man will sozusagen auf etwas reagieren können. Die Frage ist an der Schnittstelle: Wie starr und wie elastisch ist etwas? Aber, dass es jemanden gibt, der eine Art Ombudsmannschaft übernimmt ist sehr wichtig. [...] Entweder es ist jemand, der diesen Masterplan ausfertigt, oder die Raumordnungspläne ausfertigt. Oder es ist jemand, der nachher in den nachfolgenden Verfahren diesen Geist weiterträgt« (8_H_E: 41).*

Ähnlich kristallisierte es sich im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park heraus, wo einer der Planer die Zusammenfassung der bisherigen Konzepte übernahm. Jedoch ist dies nur ansatzweise eine Entwicklung, die der oben beschriebenen nahe kommt.

- > personelle Konstanz unter den Akteurinnen in den kooperativen Verfahren bewahren
- > KuratorIn für gesamte städtebauliche Projekte, Rollen- und Aufgabendefinition,

Öffentlichkeit und Legitimation. Ein Bedarf besteht bei der Öffentlichkeitsarbeit in kooperativen Verfahren. In den zwei Beispielen werden BürgerInnen als Alltagsexperten ausgeklammert. Im Sinne des öffentlichen Kämmerleins sollte es Zeitpunkte im Verfahren geben, in denen der Verhandlungsraum geöffnet wird, um informelle Interaktion auch nach außen zu zulassen. Das führte zu einer wesentlichen Erweiterung des fachlichen Wissenspools und gleichzeitig zu einem weiteren Machtausgleich.

Die Leistungsstärke informeller Prozesse trägt in diesem Bereich besonderes Potential in sich. Wenn es um die Öffnung der Prozesse hin zu den AlltagsexpertInnen geht, bedeutet das nicht nur ein Abholen von Wünschen, die dann den ExpertInnen zur Verwertung übergeben werden. Informeller Planung liegt das Potential inne, auch Mitgestaltung zu ermöglichen. Besonders große städtebauliche Planungen berühren verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure, die Interessen und Ideen haben – von der Einzelperson bis zu großen Organisationen. Könnten nicht auch von diesen Akteuren konkrete Versuche des Stadtbauens ausgehen?

Mit der Öffnung städtebaulicher Verfahren ist gleichzeitig ein Aspekt von Legitimation aufgeworfen. Informellen bzw. kooperativen Verfahren wird vorgeworfen, dass im Rahmen informeller Prozesse bzw. der Öffnung von Verfahren hin zu verschiedenen Stakeholdern Stadtplanung die Herrschaft über das öffentliche Interesse verliere, da die Macht abgegeben würde. Einerseits stellt sich hier die Frage, ob nicht das öffentliche Interesse durch die Öffnung von Prozessen erst zustande kommt bzw. an Kraft gewinnt. Andererseits bleibt der »Schatten der Hierarchie« zu erwähnen: Besonders in den frühen Phasen vor dem Widmungsakt bzw. der Erstellung des Bebauungsplans ist der Trumpf noch bei der öffentlichen Hand. Am Ende ist es Aufgabe der Politik in einer repräsentativen Demokratie Entscheidungen zu treffen – eine Öffnung des Prozesses ist ein Schritt der Qualifizierung einer Lösung. Es ist ein Ausloten von Entscheidungsmöglichkeiten, das die politischen Entscheidungen entsprechend fundiert. Dabei erscheint es basal, dass auch Stadtplanung mit einem eigenen Interesse am Qualifizierungsprozess teilnimmt, um durch den Austausch, dem Wissens- und Erfahrungszuwachs gute (!) Entscheidungen zu treffen. Diese Worte mögen manchen LeserInnen polemisch oder für eine wissenschaftliche Arbeit sehr gewagt vorkommen. Sie zeigen jedoch das Potential einer teils ethischen Auseinandersetzung mit dem Phänomen Informalität und Legitimation. Wer redet im kooperativen Verfahren mit? Wie sind die Teilnehmenden des kooperativen Verfahrens legitimiert? Wer entscheidet? Sind Entscheidungen nachvollziehbar und transparent? Wie wird der (öffentliche) Mehrwert, das öffentliche Interesse im Projekt eruiert?

Résumé

Ein weiterer Forschungsbedarf also liegt in der Untersuchung ethischer Fragen, besonders bei dem Aspekt, dass dialogische Verfahren zur Instrumentalisierung oder einseitigen Einflussnahme genutzt werden könnten. Eine Art Leitfaden unter diesem Aspekt würde bei der Durchführung solcher Verfahren nützlich sein. So können Prozesse bzw. Ergebnisse auf das öffentliche Interesse hin geprüft und dieses explizit diskutiert werden.

- > Öffnung der kooperativen Verfahren zu BürgerInnen; Information über Ausstellung, Aussendung, »Live-Ticker«; Aktivierung über Ideenwettbewerbe für Laien, Spaziergänge
- > ethische Gesichtspunkte während der Verfahren beleuchten; Leitfaden zu planungsethischen Fragestellungen innerhalb der Verfahrens
- > Nachvollziehbarkeit und Transparenz über die adäquate für Laien überschaubare Dokumentation der Verfahren

Quellen

Schrift

- Albers, Gerd. 2006. Zur Entwicklung des Planungsverständnisses. Kontinuität und Wandel. In Planung neu denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Klaus Selle Hrsg. unter Mitwirkung von Lucyna Zalas. Band 1. 43-55. Detmold: Verlag Dorothea Rohn. edition stadt | entwicklung.
- Albers, Gerd und Julian Wékel. 2008. Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt: WBG Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- ArchInG, Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten. 2013a. Verfahren WEV/Hotel InterContinental: Ergebnisse der Gespräche zu den Verfahrensmerkmalen. Auszüge aus dem Protokoll zur Verhandlung um den Architekturwettbewerb. http://www.architekturwettbewerb.at/data/media/med_binary/original/1378816301.pdf (21.10.2016)
- ArchInG, Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten. 2013b. Wettbewerb Areal Hotel Intercontinental, Wiener Eislaufverein und Wiener Konzerthaus. http://www.architekturwettbewerb.at/data/media/med_binary/original/1376313772.pdf (21.10.2016)
- ARTEC, Denk, GasparinMeier, Lainer&P, maxRIEDER, StudioVlay. 2012. Kooperativer Masterplan Sonnwendviertel, ÖBB Zentralbahnhof, Baufelder C9-C15. Erläuterungstext.19.10.2012. www.maxrieder.at/index.php?inc=file&id=177 (31.10.2016)
- Axelrod, Robert. Rainer Hegelsmann, Gebhard Kirchgässner, Hans Lenk, Siegwart Lindenberg, Julian Nida-Rümelin, Werner Raub, Thomas Voss Hrsg. 2000. Die Evolution der Kooperation. München: Oldenbourg. Scientia Nova.
- Balling, Richard. 1997. Kooperation. Frankfurt am Main.
- Bardmann, Manfred. 2011. Grundlagen der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre. Wiesbaden: Gabler.
- Benz, Arthur. 2004. Einleitung. Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In Governance - Regieren in komplexen Regel-

- systemen. Eine Einführung. Arthur Benz Hrsg. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 11-28.
- Benz, Arthur und Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis Hrsg. 2007. Einleitung. In Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Benz, Arthur und Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis Hrsg. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 13-33.
- Benz, Arthur und Nicolai Dose. 2010. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Arthur Benz und Nicolai Dose Hrsg. 2., aktualisierte und veränderte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 13-33.
- Bischof, Ariane, Klaus Selle und Heidi Sinning. 2007. Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. 2. Auflage. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Bornett, Karin. 2013. Sonnendviertel: Pläne kooperativ überarbeitet. 5.4.2013. <http://www.wohnet.at/business/branchen-news/sonnendviertel-11245> (31.10.2016)
- Bröchler, Stephan und Timo Grunden Hrsg. 2014. Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse. Wiesbaden: Springer VS.
- Brüsemeister, Thomas. 2000. Aspekte empirischer Sozialforschung. In Qualitative Forschung. Ein Überblick. Thomas Brüsemeister. 11-58. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Coleman, James. 1990. Foundations of social theory. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Czada, Roland. 2010. Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik. In Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Arthur Benz und Nicolai Dose Hrsg. 2., aktualisierte und veränderte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 201-224.
- Danielczyk, Rainer. 2005. Informelle Planung. In Handwörterbuch der Raumplanung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. 465-469. 4. Auflage. Hannover.

- Das besondere Projekt. Zeitleiste. <http://www.dasbesondereprojekt.at/die-projekt-entwicklung/zeitlicher-ueberblick/> (18.10.2016), (bei Abruf am 20.1.2017 nicht mehr verfügbar)
- Davoudi, Simin Hrsg. und Ian Strange Hrsg. 2009. Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning. Abington: Routledge.
- Davy, Benjamin. 2004. Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregeion Ruhr 2030. Dortmund: Verlag Müller + Busmann KG.
- Demirovic, Alex und Heike Walk Hrsg. Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. 9-17. 1.Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- derStandard.at. 2013. Wohnen beim Zug, aber ohne Autos vor der Tür. 5.4.2013. <http://derstandard.at/1363707004329/Wohnen-beim-Zug-aber-ohne-Autos-vor-der-Tuer> (31.10.2016)
- derStandard.at. 2016. Offener Brief kritisiert "schleppende Verfahren" in Wien. 10.6.2016. <http://derstandard.at/2000038670886/Offener-Brief-kritisiert-schleppende-Verfahren-in-Wien> (24.10.2016)
- Deutscher Bundestag. 2002. Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft. Herausforderungen und Antworten. Bundesdrucksache 14/9200. Global Governance. 415-455. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/092/1409200.pdf> (17.9.2016)
- Diekmann, Andreas. 2000. Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Die Presse. 2012. Eislaufverein: Eine Institution feiert. In Die Presse 5.10.2012. http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/1297656/Eislaufverein_Eine-Institution-feiert (6.11.2016).
- Die Presse. 2013. Hotel Intercontinental: Die Pläne fürs Eislaufverein-Areal. In DiePresse.com 26.2.2013. http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/1349482/Hotel-Intercontinental_Die-Plaene-furs-EislaufvereinAreal?direct=1349772&_vl_backlink=/home/panorama/wien/1349772/index.do&selChannel=&from=articlemore (18.10.2016)
- Die Presse. 2016. Vassilakou glaubt weiter an "tragfähige Lösung". In Die Presse.com 24.05.2016. <http://diepresse.com/home/diverse/immoapp/4995192/> (24.10.2016)

- Diller, Christian. 2013. Ein nützliches Forschungswerkzeug!. Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. In PND|online. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2013/diller_christian.pdf (17.9.2016)
- Einig, Klaus, Wendelin Strubelt und Gernot Grabher. 2005. Urban Governance. IzR – Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9, 10.2005. I-IX. http://www.bbbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2005/Heft0910UrbanGovernanceEinfuehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (17.9.2016)
- Enzi, Daniela. 2012. Die Zukunft des Areals Hotel InterContinental Wiener Eislaufverein Konzerthaus. Handout zur Ausstellung von 1. bis 7.10.2012. http://www.dasbesondereprojekt.at/develop-v2/wp-content/uploads/Handout_DBP_1.pdf (18.10.2016)
- Enzi, Daniela. 2013. Zur Zukunft des Areals Hotel Intercontinental Wiener Eislaufverein Wiener Konzerthaus. Handout zur Ausstellung von 28.2. bis 6.3.2012. http://www.dasbesondereprojekt.at/develop-v2/wp-content/uploads/Handout_DBP_2.pdf (18.10.2016)
- Enzi, Daniela. 2014. Ausstellung. Der Architekturwettbewerb. Die Zukunft. Handout zur Ausstellung von 28.2. bis 9.3.2014. http://www.dasbesondereprojekt.at/develop-v2/wp-content/uploads/Handout_DBP_3.pdf (18.10.2016)
- Fernsebner-Kokert, Bettina. 2012a. Stadtplaner: "Sind nicht diejenigen, die auf der Unesco-Seite sitzen". In derStandard.at 27.2.2012. <http://derstandard.at/1361241346672/Stadtplaner-Sind-nicht-diejenigen-die-auf-der-Unesco-Seite-sitzen> (18.10.2016)
- Fernsebner-Kokert, Bettina. 2012b. Ein neuer urbaner Rahmen für den Wiener Eislaufverein. In derStandard.at 27.2.2012. <http://derstandard.at/1361241347548/Ein-neuer-urbaner-Rahmen-fuer-den-Wiener-Eislaufverein> (18.10.2016)
- Fink, Matthias. 2004. Erfolgsfaktor „Selbstverpflichtung“ bei vertrauensbasierten Kooperationen. Mit einem empirischen Befund unter österreichischen KMUs Disseration an der Wirtschaftsuniversität Wien.
- Flick, Uwe. 2009 Sozialforschung. Methoden und Anwendungen. Ein Überblick für die BA-Studiengänge. Hamburg: Rowohlt Verlag.

- Florack, Martin und Timo Grunden Hrsg. 2011. Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fonds Professionell Online. 2012. WertInvest soll das Wiener Hotel InterContinental kaufen. In Fonds Professionell Online. 23.3.2012. <http://www.fondsprofessionell.at/news/uebersicht/headline/wertinvest-soll-das-wiener-hotel-intercontinental-kaufen-102597/newsseite/5/> (18.10.2016).
- Friedmann, John. 2001. The Governance of City-Regions in East and Southeast Asia. DISP – The Planning Review. Volume 37. Issue 145. 4-9.
- Fürst, Dietrich. 2015. Regional Governance oder „des Kaisers neue Kleider“? - Stand der Diskussion. In PND|online. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2015/fuerst_dietrich.pdf (18.11.2016).
- Ganser, Karl. 1991. Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In Die Zukunft der Städte. Karl Ganser, Joachim Jens Hesse und Christoph Zöpel Hrsg. 54-65. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gläser, Jochen und Grit Laudel. 2004. Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Gorsler, Daniela. 2002. Informelle räumliche Planung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf. Hannover: Verlag der ARL
- Groh, Stefan. 2012. einmischen? Stadtentwicklung und zivile Initiative. Diplomarbeit. TU Wien. <http://www.ub.tuwien.ac.at/dipl/2012/AC07814572.pdf> (17.9.2016)
- Hamedinger, Alexander. 2006. Governance: „Neue“ Technik des Regierens und die Herstellung von Sicherheit in Städten. Dérive – Zeitschrift für Stadtforschung. 2006. Nr.24. 11-15. http://www.derive.at/index.php?p_case=2&id_cont=537&issue_No=24 (18.1.2016)
- Hamedinger, Alexander, Oliver Frey, Jens S. Dangschat und Andrea Breitfuss Hrsg. 2008. Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hall, Peter. 2002. Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century. Oxford [u.a.]: Blackwell.

- Healey, Patsy. 2006. Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. 2nd Edition. Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- heumarkt-neu.at. Zeitleiste. http://www.heumarkt-neu.at/files/Zeitleiste_2016_06DEZ.pdf (20.1.2017)
- Hill, Hermann. 2005. Urban Governance und Lokale Demokratie. In Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.2005. 567-577. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2005/Heft0910UrbanGovernance.html?nn=422250> (10.1.2016)
- Himmelbauer, Leo. 2012. Michael Tojner ist jetzt der Hausherr im InterContinental. In wirtschaftsblatt.at. 9.5.2012. <http://wirtschaftsblatt.at/home/life/immobilien/1240743/Michael-Tojner-ist-jetzt-der-Hausherr-im-InterContinental> (17.10.2016).
- Himmelbauer Leo. 2014. Architekten machen mobil gegen Großprojekt von Michael Tojner. In wirtschaftsblatt.at. 31.3.2014. <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/oesterreich/wien/1584625/> (21.10.2016)
- Hotel Intercontinental. 2016. Über das Hotel. <https://www.vienna.intercontinental.com/ueber-das-hotel> (17.10.2016)
- ICOMOS Austria. 2013. WIEN: Projekt Hotel Intercontinental / Wiener Eislaufverein / Konzerthaus. Pressemeldung 28.3.2013. <http://www.icomos.at/images/Presse/20130328-IntercontWien/20130328-icomos-pressemittlungwienereislaufverein.pdf> (19.10.2016)
- Jabukowski, Peter. 2005. Den Stadtumbau flankieren. Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung? In Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Nr.3/2005. 17-24. www.bpb.de/system/files/pdf/3LQNVZ.pdf (13.10.2015)
- Jann, Werner und Kai Wegrich. 2010. Governance und Verwaltungspolitik. Leitbilder und Reformkonzepte. In Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Arthur Benz und Nicolai Dose Hrsg. 2., aktualisierte und veränderte Auflage. 175-200. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jessop, Bob. 2000. Governance Failure. In The new politics of British local governance. Gerry Stoker Ed. 11-32. London: Palgrave Macmillan.

- Kardorff, Ernst von. 2012. Qualitative Sozialforschung – Versuch einer Standortbestimmung. In Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Uwe Flick, Ernst v. Kardorff, Heiner Keupp, Lutz v. Rosenstiel und Stephan Wolff., 3-8. 3. Auflage, Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Killich, Stephan. 2011. Formen der Unternehmenskooperation. In Netzwerkmanagement – Mit Kooperation zum Unternehmenserfolg. Thomas Becker, Ingo Dammer, Jürgen Howald und Achim Lose Hrsg. 13-23. 3. Auflage. Heidelberg: Springer.
- Knieling, Jörg, Dietrich Fürst und Rainer Danielzyk. 2001. Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen?. RuR – Raumforschung und Raumordnung. Heft 2, 3/2001. 184-191.
- Knieling, Jörg. 2003. Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. IzR – Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8, 9.2003. 463-478.
- Koiman, Jan. 2003. Governing as Governance. 1st edition. London: Sage Publications.
- Kreuzer, Volker und Tobias Scholz. 2011a. Akteure und ihr Handeln in der Stadtentwicklung – Vorschlag für einen aufgaben- und akteursbezogenen Untersuchungsansatz. PNDonline 2011, Nr. 2. http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2011/kreuzer_scholz.pdf (17.9.2016)
- Kreuzer, Volker und Tobias Scholz. 2011b. Altersgerechte Stadtentwicklung. Eine aufgaben- und akteursbezogenene Untersuchung am Beispiel Bielefeld. Dissertation. TU Dortmund. <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/27644/1/Dissertation.pdf> (14.9.2016)
- Krutzler, David. 2016a. Wiener Heumarkt-Turm: Unesco für Weiterbe-Aberkennung. In derstandard.at 13.12.2016. <http://derstandard.at/2000049221810/Wiener-Heumarkt-Turm-Unesco-sieht-Vorgaben-nicht-erfuellt> (16.1.2017)
- Krutzler, David. 2016b. Expertengremium mit Wiener Heumarkt-Turm einverstanden. In derstandard.at 15.12.2016. <http://derstandard.at/2000049349984/Wiener-Heumarkt-Areal-Fachbeirat-hat-keine-Einwaende-mehr?ref=rec> (16.1.2017)

- Kühn, Christian. 2013. Operation Goldesel. In Die Presse. 24.05.2013. <http://diepresse.com/home/spectrum/zeichenderzeit/1409639/Operation-Goldesel> (12.1.2017)
- Kühn, Christian. 2016. Wie baut man eine Stadt?. In Die Presse. 9.4.2016. <http://diepresse.com/home/spectrum/architekturunddesign/4963684/Wie-baut-man-eine-Stadt> (28.10.2016)
- Laimer, Christoph und Elke Rauth. 2015. Perspektiven eines kooperativen Urbanismus. *dérive* N°61. 4-6.
- List Rechtsanwalts GmbH 2016. Geplante Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes anlässlich der vorgesehenen Sanierung des Hotels Intercontinental in Wien; Bedrohung für die Wiener Innenstadt als Weltkulturerbe; Widersprüche zur Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung) – offener Brief. 10.5.2016. <http://www.ralist.at/images/bilder/NEU%2009.05.%20Brief%20an%20den%20Wr.%20Gemeinderat%20Endfassung.pdf> (24.10.2016)
- MA18, Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung. Referat Öffentlichkeitsarbeit und Wissensmanagement. Stadt bauen. Beispiele für und aus Wien. Ausstellung in der Wiener Planungswerkstatt am Friedrich-Schmidt-Platz 9 zwischen 25. Jänner und 30. März 2017. Ausstellungstafeln: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008206b.pdf> (6.2.2017)
- MA 21, Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 - Stadtteilplanung und Flächennutzung. 2013. Städtebauliche Entwicklung Hotel Intercontinental Wien – Wiener Eislaufverein. Dokumentation und Ergebnis des kooperativen ExpertInnenverfahrens. Wien.
- MA 21, Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 - Stadtteilplanung und Flächennutzung. 2015. Masterplan Glacis. Wien.
- Marits, Mirjam und Ulrike Weiser. 2016. Chorherr: Entscheidung zum Heumarkt wird verschoben. In DiePresse.com 7.10.2016. http://diepresse.com/home/panorama/wien/5098205/Chorherr_Entscheidung-zum-Heumarkt-wird-verschoben (24.10.2016)
- Matzenberger Michael. 2016. Stopp für Hochhaus am Heumarkt: Vassilakou verfügt "Nachdenkpause". In derStandard.at.13.5.2016. <http://derstandard.at/2000036917544/Wiener-Eislaufverein-Stadt-genehmigt-Turm-Projekt-nicht> (24.10.2016)

- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf Hrsg., 39-72. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, Renate. 2004. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungsmethode? Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung. Working Paper No. 04/01. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> (13.11.2015)
- Mayntz, Renate. 2010. Governance im modernen Staat. In Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Arthur Benz und Nicolai Dose. Hrsg. 2., aktualisierte und veränderte Auflage. 37-47. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayring, Philipp. 2012. Qualitative Inhaltsanalyse. In Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Uwe Flick, Ernst v. Kardorff, Heiner Keupp, Lutz v. Rosenstiel und Stephan Wolff., 209-213. 3. Auflage, Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Meisinger, Agnes. Die Geschichte des Wiener Eislauf-Vereins – ein Schnelllauf durch drei Jahrhunderte. Forschungsprojekt de Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien. 2014-2016. <http://www.wev.or.at/index.xhtml?topic=5&menu=12&id=164> (17.10.2016).
- Menasse, Peter. 2012. Der Planungsprozess aus Sicht des WEV. Pressemeldung. Wien: Juni 2012.
- Meretz, Stefan. 2012. Konkurrenz und Kooperation. In Streifzüge 56/2012. <http://www.streifzuege.org/2012/konkurrenz-und-kooperation> (17.9.2016)
- oe.1.orf.at. 2016. Tauziehen um Wiener Heumarkt-Projekt. 14.12.2016. <http://oe1.orf.at/artikel/458281> (16.1.2017).
- ÖBB, ÖBB Immobilienmanagement GmbH. 2013. Ausstellung Kooperatives Verfahren beim Hauptbahnhof Wien. Ausstellungseinladung. http://www.oebb-immobilien.at/de/__teaser/IMMO_Hbf_Wien_187x1165.pdf (31.10.2016)
- ÖBB 2015, ÖBB Immobilienmanagement GmbH. Bewerbungsverfahren für Baugruppen. Leben am Helmut-Zilk-Park. Hauptbahnhof Wien. Zweistufiges Verkaufsverfahren für Grundstücke im Konzeptwettbewerb. Ausschreibungsunterlage für die zweite Stufe. http://www.oebb-immobilien.at/de/Projektentwicklung/Hauptbahnhof_Wien/__Datenraum/Ausschreibung_BG_2_Phase.pdf (31.10.2016)

- ÖBB 2016a, Hauptbahnhof Wien. Masterplan. <http://wien-hauptbahnhof.oebb.at/de/Planungen/Stadtentwicklungsplan/Masterplan/index.jsp> (18.10.2016)
- ÖBB 2016b, Hauptbahnhof Wien. Flächenwidmungs- und Bebauungsplan. http://wien-hauptbahnhof.oebb.at/de/Planungen/Stadtentwicklungsplan/Flaechenwidmungs-_und_Bebauungsplan/index.jsp (28.10.2016)
- ÖBB 2016c, ÖBB Immobilienmanagement GmbH. Bewerbungsverfahren für Quartiershäuser 2016 Leben am Helmut-Zilk-Park, Hauptbahnhof Wien Zweistufiges Bewerbungsverfahren für Grundstücke im Konzeptwettbewerb Ausschreibungsunterlage für die erste Stufe. http://www.oebb-immobilien.at/de/Projektentwicklung/Hauptbahnhof_Wien/___Daten/Ausschreibung_QH_2016_1.pdf (31.10.2016)
- ÖGFA, Österreichische Gesellschaft für Architektur. 2013. Stellungnahme Wiener Eislaufverein / Hotel Intercontinental. Offener Brief mehrerer Architekturinstitutionen. 14.5.2014. <http://www.oegfa.at/event.php?item=7904> (21.10.2016)
- ÖGFA, Österreichische Gesellschaft für Architektur. 2014. Stellungnahme Wiener Eislaufverein / Hotel Intercontinental. Offener Brief an Frau Vizebürgermeisterin und Landeshauptmann-Stellvertreterin Mag.a Maria Vassilakou. Offener Brief mehrerer Architekturinstitutionen. 31.3.2014. <http://www.oegfa.at/event.php?item=8618> (24.10.2016)
- ÖGFA, Österreichische Gesellschaft für Architektur. 2016. Offener Brief mehrerer Architekturinstitutionen. 9.6.2016. www.oegfa.at/download.php?item=6955 (24.10.2016)
- Pahl-Weber, Elke. 2010. Informelle Planung in der Stadt- und Regionalplanung. In Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Dietrich Henckel, Kester von Kuczkowski, Perta Lau, Elke Pahl-Weber und Florian Stellmacher Hrsg. 227-232. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pannes, Tina. 2011. Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen. In Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Martin Florack und Timo Grunden Hrsg. 35-91. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pannes, Tina. 2015. Informalität: Theoretische und empirische Dimensionen informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen – Ein Analyseansatz. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Pohl, Jürgen. 1998. Qualitative Verfahren. In Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hrsg., 95-111. Hannover: Verlag der ARL.
- Projektteam Flugfeld Aspern und Manfred Schönfeld, MA21. 2007. Masterplan Flugfeld Aspern. Wien. <http://www.aspern-seestadt.at/resources/files/2010/7/26/1114/masterplan-flugfeld-aspern-gesamt.pdf>
- Puchhammer, Hans und Otto Kapfinger. 2013. Ausgangslage. Situation. Analyse. In Städtebauliche Entwicklung Hotel Intercontinental Wien – Wiener Eislaufverein. Dokumentation und Ergebnis des kooperativen ExpertInnenverfahrens. Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. 19-36. Wien. Putschögl, Martin. 2013. RH kritisiert Wiener Stadterweiterungsfonds. In derStandard.at. 8.5.2013. <http://derstandard.at/1363710488313/RH-kritisiert-Wiener-Stadterweiterungsfonds> (17.10.2016).
- Raub, Werner und Thomas Voss. 2000. Nachwort. Selbstinteresse und Kooperation als Gegenstand der Sozialtheorie – elemente eines Forschungsansatzes. In Die Evolution der Kooperation. Robert Axelrod. Rainer Hegelsmann, Gebhard Kirchgässner, Hans Lenk, Siegwart Lindenberg, Julian Nida-Rümelin, Werner Raub, Thomas Voss Hrsg. München: Oldenbourg. Scientia Nova.
- Rechnungshof. Berichte Bund 2013. <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/berichte-aus-vorjahren/2013/bund.html> (17.10.2013)
- Rechnungshof 2013. Bericht des Rechnungshofes. Wiener Stadterweiterungsfonds. Bund 2013 Nr. 04. http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2013/berichte/teilberichte/bund/Bund_2013_04/Bund_2013_04_1.pdf (17.10.2016)
- Ritzmeier, Martin und Patrik Volf. 2016. Stadt Wien präsentiert Pläne für Wiener Eislaufverein, Hotel Intercontinental und Wiener Konzerthaus. APA-OTS Pressemeldung 13.12.2016. http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20161213_OTS0126/stadt-wien-praesentiert-plaene-fuer-wiener-eislaufverein-hotel-intercontinental-und-wiener-konzerthaus (16.1.2017)
- Rieder Max. 2016. prozedere kooperierender masterplan. <http://www.maxrieder.at/index.php?inc=file&id=123m/archbau.net/maxrieder.at/index.php?inc=file&id=123> (31.10.2016)
- Rößl, Dietmar. 2006. Relationship Management. Mit Beiträgen aus Wissenschaft und Praxis. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.

- Scharpf, Fritz W. 2000. Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich GmbH.
- Scheuven, Rudolf, Werner Tschirk und Philip Krassnitzer. 2010. Planung als Prozess. Gestaltung dialogorientierter Planungs- und Umsetzungsprozesse. Werkstattbericht Nr. 109. Wien: Stadtentwicklung Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008341.pdf> (2.2.2017)
- Schremmer, Christof und Joanne Tordy. 2013a. Bericht ExpertInnenhearing I und II. Hearings vom 21. März und 19. April 2012. In Städtebauliche Entwicklung Hotel Intercontinental Wien – Wiener Eislaufverein. Dokumentation und Ergebnis des kooperativen ExpertInnenverfahrens. Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. 39-46. Wien.
- Schremmer, Christof und Joanne Tordy. 2013b. ExpertInnenverfahren. Beschreibung des Prozesses. In Städtebauliche Entwicklung Hotel Intercontinental Wien – Wiener Eislaufverein. Dokumentation und Ergebnis des kooperativen ExpertInnenverfahrens. Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. 49-51. Wien.
- Schremmer, Christof und Joanne Tordy. 2013c. Bewertung – Diskussion. In Städtebauliche Entwicklung Hotel Intercontinental Wien – Wiener Eislaufverein. Dokumentation und Ergebnis des kooperativen ExpertInnenverfahrens. Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. 123-126. Wien.
- Seiß, Reinhard. 2017. Kann denn Bauen Sünde sein?. In Die Presse (14.1.2017). <http://diepresse.com/home/spectrum/zeichenderzeit/5153747/Kann-denn-Bauen-Suende-sein> (16.1.2017)
- Selle, Klaus. 1996. Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. 2.Auflage. Dortmund: IRPUD.
- Selle, Klaus. 2005. Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Detmold: Verlag Dorothea Rohn. edition stadt | entwicklung.
- Selle, Klaus. 2008a. Stadtentwicklung aus der »Governance-Perspektive«. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. PNDonline. Nr. 2. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline2_2008_selle.pdf (17.9.2016)

- Selle, Klaus. 2008b. Stadtentwicklung aus der »Governance-Perspektive«. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. PNDonline. Nr. 3. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline3_2008_selle.pdf (17.9.2016)
- Sitte, Camillo. 1889. Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen. Nachdruck 1972. Institut für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung. Technische Hochschule Wien. Rudolf Wurzer Hrsg. Wien: Eigenverlag.
- Stadtentwicklung Wien Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung. 2014. STEP 2025. Wien: Stadtentwicklung Wien Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Stadt Wien. Wien Geschichte Wiki. 2016. Hauptbahnhof. <https://www.wien.gv.at/wiki/index.php/Hauptbahnhof> (28.10.2016)
- Stefan, Günther. 2012. Kooperatives Verfahren »Leben am Helmut-Zilk-Park Hauptbahnhof Wien Baufelder C.09 C.15. Protokoll zur Jurysitzung im Bewerbungsverfahren. http://www.architekturwettbewerb.at/data/media/med_binary/original/1344947376.pdf (28.10.2016)
- Stein, Ursula und Marion Stock. 2006. Multilaterale Kooperation: Erweiterung der Arena und der Instrumente. In Planung neu denken. Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Klaus Selle Hrsg. unter Mitwirkung von Lucyna Zalas. Band 2. 514-527. Detmold: Verlag Dorothea Rohn. edition stadt | entwicklung.
- Swoboda, Bernhard 2005. Kooperation: Erklärungsperspektiven grundlegender Theorien, Ansätze und Konzepte im Überblick. In Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Joachim Zentes, Bernhard Swoboda und Dirk Morschett Hrsg. 36-64. Wiesbaden: Gabler.
- Sydow, Jörg. 1992. Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden: Gabler.
- Temel, Robert. 2014. Evaluierung der kooperativen Verfahren. Werkstattbericht Nr. 142. Wien: Stadtentwicklung Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008389.pdf> (17.9.2016)
- Temel, Robert, Robert Korab, Andreas Neisen und Gregor Wiltschko. 2015. Grundlagen für kooperative Planungsverfahren. Werkstattbericht Nr. 149. Wien: Stadtentwicklung Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008422.pdf> (17.9.2016)

- Vassilakou, Maria. 2013. Antwort auf den offenen Brief der Kritiker des Projekts Hotel Intercontinental - Wiener Eislaufverein. 31.5.2013. GSK-52366-2013/37. Wien. http://www.wev.or.at/_data/vassilakouantwort.pdf (21.10.2016)
- Vatter, Klaus. 2013. Städtebauliche Aspekte Hotel InterContinental/Eislaufverein – Rahmenbedingungen der Stadtplanung. In Städtebauliche Entwicklung Hotel Intercontinental Wien – Wiener Eislaufverein. Dokumentation und Ergebnis des kooperativen ExpertInnenverfahrens. Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. 53-54. Wien.
- Werner, Stefan. 2009. Steuerung von Kooperationen in der Stadtentwicklung. In DOKONARA 2008: 2. Int. DoktorandInnenkolleg Nachhaltige Raumentwicklung. Wolfgang Andexlinger, Stefan Obkircher und Karin Saurwein Hrg., 239-254. Innsbruck: University Press. <https://www.uibk.ac.at/dokonara/2008/downloads/werner.pdf> (17.9.2016)
- WertInvest. 2012. WertInvest-Gruppe übernimmt Hotel InterContinental Wien. Pressemitteilung 23.3.2012. http://www.dasbesondereprojekt.at/develop-v2/wp-content/uploads/PI_WertInvest-Gruppeuebernimmt_Hotel_InterContinental_Wien_20120323.pdf (18.10.2013)
- WertInvest. 2013a. Areal Hotel InterContinental/WEV/Wiener Konzerthaus: Architekturverfahren wird vorbereitet. Pressemitteilung 12.8.2013. http://www.dasbesondereprojekt.at/develop-v2/wp-content/uploads/PM_Vorbereitung_Architekturverfahren_OTTS_FINAL.pdf (21.10.2016)
- WertInvest. 2013b. Areal Hotel InterContinental/Wiener Eislaufverein/Konzerthaus: Architekturwettbewerb gestartet – Ergebnisse liegen im März 2014 vor. Pressemitteilung 5.9.2013. http://www.dasbesondereprojekt.at/develop-v2/wp-content/uploads/PI_Architekturwettbewerbs_gestartet_Ergebnisse%202014_Versand.pdf (21.10.2016)
- WertInvest 2014. Neugestaltung des Areals Heumarkt/Lothringerstraße: Architekt Isay Weinfeld (Brasilien) Sieger des Architektur- und Freiraumgestaltungs-Wettbewerbs. Pressemitteilung 27.2.2014. http://www.dasbesondereprojekt.at/develop-v2/wp-content/uploads/2_PI_Sieger-des-Architekturwettbewerbs-steht-fest.pdf (21.10.2016)
- Wiener Eislaufverein. Eishalle mieten. <http://www.wev.or.at/index.xhtmll?topic=6&menu=21> (16.1.2017)

Wiener Eislaufverein 2012. 145 Jahre Wiener Eislauf-Verein und 100 Jahre Kunstseilbahn am WEV. Presstext. http://www.wev.or.at/_data/geschichte_des_wev.pdf (17.10.2016).

wien.orf.at. 2016. Heumarkt: UNESCO verwarnt Österreich. Publiziert am 14.07.2016. <http://wien.orf.at/news/stories/2785611/> (24.10.2016)

wien.at . 2017. Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/fachbeirat.html> (2.2.2017)

wien.at. 2017. Stadtentwicklungsplanung. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/> (2.2.2017)

wien.at. 2017. Stadtsenat. Organ der Gemeinde Wien. <https://www.wien.gv.at/verwaltung/organisation/koerperschaft/gemeinde/stadtsenat.html> (2.2.2017)

Williamson, Oliver. 1990. Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen: Mohr

Wohnfonds_Wien. 2016. Bauträgerwettbewerb „generationen: wohnen in Wien Favoriten, Währing und Donaustadt“. http://www.wohnfonds.wien.at/media/file/Neubau/abgeschl_wettbewerbe/BTW_generationen_wohnen_in_Wien_Favoriten_Warhing_und_Donaustadt.pdf (31.10.2016)

Wolfinger, Klaus. 2013. Aufgabenstellung. ExpertInnenverfahren zur Erstellung eines städtebaulichen Rahmenkonzeptes. In Städtebauliche Entwicklung Hotel Intercontinental Wien – Wiener Eislaufverein. Dokumentation und Ergebnis des kooperativen ExpertInnenverfahrens. Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. 55-76. Wien.

Sekundär zitierte Quellen

Braun, Dietmar und Olivier Giraud. 2003. Steuerungsinstrumente. In Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Klaus Schubert und Nils C. Bandelow Hrsg. 147-174. München: Oldenburg.

Grunden, Timo. 2009. Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten. Wiesbaden.

Haus, Michael und Hubert Heinelt. 2004. Politikwissenschaftliche Perspektiven auf den Stand der Planungstheorie. In Perspektiven der Planungstheorie. Altröck Uwe Hrsg. 167ff. Berlin.

- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel. 1993. Wandel von Planungsaufgaben und Wandel der Planungsstrategie. Das Beispiel der IBA Emscher Park. In Jahrbuch Stadterneuerung. Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen Hrsg. 1993. 141-154. Berlin.
- Kestermann, Rainer 1997. Kooperative Verfahren in der Raumplanung. Phänomenologische Betrachtung. In Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung. RaumPlanung spezial. Brigitte Adam Hrsg. Dortmund: Informationskreis für Raumplanung. 50-78.
- Korte, Karl-Rudolf und Manuel Fröhlich. 2009. Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. Paderborn.
- Luhmann, Niklas. 1989. Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 3. Auflage. Stuttgart: Enke.
- Majone, Giandomenico. 1991. Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States. Journal of Public Policy. 11(1). 79-106.
- Mayntz, Renate. 2003. Governance im modernen Staat. In Arthur Benz et al., Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen, 71-83.
- Morlok, Thomas. 2003. Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? In Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 62. 37-84.
- Offe, Claus. 1990. Sozialwissenschaftliche Aspekte der Diskussion. In Der Staat der Zukunft. Hans Joachim Hesse und Christian Zöpel Hrsg. Forum Zukunft Band 5. 107-126. Baden Baden: Nomos.
- Rapoport, Anatol. Raub und Voss (In: Axelrod 2000: 197) zitieren Rapoport allgemein. Es ist kein konkretes Werk als Quelle auszumachen.
- Rößl, Dietmar. 1994. Gestaltung komplexer Austauschbeziehungen. Analyse zwischenbetrieblicher Kooperation. Wiesbaden: Gabler.
- Stiftung Entwicklung und Frieden. 1995. Nachbarn in einer Welt. Bonn: Dietz.
- Stübben, Josef 1890: Der Städtebau
- The Concise Oxford Dictionary of Current English. 1990. R. E. Allen Hrsg. Oxford: Oxford University Press.

Bild

- 01 Abb.: Stufen der Kooperation. Eigene Darstellung nach Selle (1996: 76). In Selle, Klaus. 1996. Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. 2.Auflage. Dortmund: IRPUD.
- 02 Abb.: Übersicht über die Merkmale von Kooperation. Eigene Darstellung nach Selle (1996: 80). In Selle, Klaus. 1996. Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. 2.Auflage. Dortmund: IRPUD.
- 03 Abb.: Matrix aus dem Gefangenendilemma, eigene Darstellung nach Axelrod (2000: 8). In Axelrod, Robert. Rainer Hegelsmann, Gebhard Kirchgässner, Hans Lenk, Siegwart Lindenberg, Julian Nida-Rümelin, Werner Raub, Thomas Voss Hrsg. 2000. Die Evolution der Kooperation. München: Oldenbourg. Scientia Nova.
- 04 Abb.: Dimensionen Informellen Regierens. Eigene Darstellung nach Pannes (2011: 50, 52). In Pannes, Tina. 2011. Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen. In Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Martin Florack und Timo Grunden Hrsg. 35-91. 1.Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 05 Abb.: Funktionskatalog von Informalität. Eigene Darstellung nach Pannes (2011: 67). In Pannes, Tina. 2011. Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen. In Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Martin Florack und Timo Grunden Hrsg. 35-91. 1.Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 06 Abb. Seite 130/131: Verortung der zwei Planungsgebiete, Orthofoto. (MA41)
- 07 Abb.: Lage und Umgebung des Hotels Intercontinental - Wiener Eislaufverein, Orthofoto. (MA41)
- 08 Abb.: Schema der Akteursgruppen im Verfahren zum Wiener Eislaufverein - Hotel Intercontinental. Eigene Darstellung.
- 09 Abb.: Varianten für den Umgang mit dem bestehenden Hotel Intercontinental. Eigene Darstellung.
- 10 Abb.: Akteure im kooperativen Verfahren zum Hotel Intercontinental - Wiener Eislaufverein. Eigene Darstellung.

- 11 Abb.: (c) Atelier d'architecture Chaix & Morel + Associés. <http://www.architekturwettbewerb.at/competition.php?id=1278&cid=13619&sort=#> (9.2.2017)
- 12 Abb.: (c) Isay Weinfeld. <http://www.architekturwettbewerb.at/competition.php?id=1278&cid=13610&sort=#> (9.2.2017)
- 13 Abb.: (c) Querkraft Architekten ZT GmbH. <http://www.architekturwettbewerb.at/competition.php?id=1278&cid=13627&sort=#>(9.2.2017)
- 14 Abb.: Ergebnis des Vermittlungsverfahrens 2016. (c) Isay Weinfeld. <http://derstandard.at/2000049221810/Wiener-Heumarkt-Turm-Unesco-sieht-Vorgaben-nicht-erfuellt> (9.2.2017)
- 15 Abb.: Lage und Umgebung des Projektgebiets Leben am Helmut-Zilk-Park. Orthofoto. (MA41)
- 16 Abb.: Schema der Akteursgruppen im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park. Eigene Darstellung.
- 17 Abb.: Akteure im kooperativen Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park. Eigene Darstellung.
- 18 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 1. Zwei Türme. Neubau. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws1_2tuerme-neubau-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 19 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 1. Fünf Türme. Neubau. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws1_5tuerme-neubau-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 20 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 1. Double. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws1_double-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 21 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 1 [2]. I-Turm. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws1_i-turm-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 22 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 2. Drei Türme Nebenvariante. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws2_3tuerme-nebenvariante-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)

- 23 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 2. Silhouette Nebenvariante. Bestand. Höhe begrenzt. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws2_silhouette-nebenvariante-bestand-hoehe-begrenzt.jpg (10.2.2017)
- 24 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 2. Stelen Balken Platten. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws2_stelen_balken_platten-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 25 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 3. Generisches Volumen. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws3_generisches-volumen-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 26 Abb.: Planungsgruppe 1. Workshop 3. Stelen Variante 1. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg1_ws3_stelen-var1-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 27 Abb.: Planungsgruppe 2. Workshop 1. Scheibe. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg2_ws1_scheibe-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 28 Abb.: Planungsgruppe 2. Workshop 1. Skulptur. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg2_ws1_skulptur-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 29 Abb.: Planungsgruppe 2. Workshop 2. Neues Belvedere. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg2_ws2_neues-belvedere-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 30 Abb.: Planungsgruppe 2. Workshop 2. Stadterrasse. Bestand. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg2_ws2_stadterrasse-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 31 Abb.: Planungsgruppe 2. Workshop 3. Olympion 4. Neubau. Höhe begrenzt. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg2_ws3_olympion-4-neubau-hoehe-begrenzt.jpg (10.2.2017)
- 32 Abb.: Planungsgruppe 3. Workshop 1. Türme. Neubau. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg3_ws1_tuerme-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 33 Abb.: Planungsgruppe 3. Workshop 1. Wiener Block. Neubau. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg3_ws1_wiener-block-neubau-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)

- 34 Abb.: Planungsgruppe 3. Workshop 2. Bestand. Neubau. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg3_ws2_bestand-bestand-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 35 Abb.: Planungsgruppe 3. Workshop 2. Ringturm. Neubau. Höhe frei. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg3_ws2_ringturm-neubau-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 36 Abb.: Planungsgruppe 3. Workshop 2. Wiener Block I »Duplex«. Neubau. Höhe begrenzt. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg3_ws2_wiender-block-i-duplex-neubau-hoehe-begrenzt.jpg (10.2.2017)
- 37 Abb.: Planungsgruppe 3. Workshop 2. Wiener Block II »Duplex«. Neubau. Höhe begrenzt. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg3_ws3_wiender-block-ii-duplex-neubau-hoehe-begrenzt.jpg (10.2.2017)
- 38 Abb.: Planungsgruppe 3. Workshop 3. Wienerturm. Neubau. Höhe begrenzt. http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/bebauungsstudien/pg3_ws3_wienerturm-neubau-hoehe-frei.jpg (10.2.2017)
- 39 Abb.: Verlegung der Straße im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park. Masterplan Hauptbahnhof Wien. Version O. (c) Hotz/Hoffmann - Wimmer. http://www.architekturwettbewerb.at/data/media/med_binary/original/1338465220.pdf (10.2.2017)
- 40 Abb.: Verlegung der Straße im Verfahren zum Leben am Helmut-Zilk-Park. Masterplan Hauptbahnhof Wien. Version P. (c) Basisplan: Hotz/Hoffmann - Wimmer // Fortschreibung: satdt Wien / ÖBB Immo. http://wien-hauptbahnhof.oebb.at/de/___Teaser/___Downloads/310_Masterplan_Vers_P.pdf (10.2.2017)
- 41 Abb.: © Isay Weinfeld. <http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/dasbesondereprojekt-stufe-1/mo-7001-02-kl.jpg> (10.2.2017)
- 42 Abb.: © Snohetta. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394458315.jpg
- 43 Abb.: © Arch. DI Paolo Piva. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394458977.jpg (10.2.2017)

- 44 Abb.: © ARSP ZT GmbH. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394460098.jpg (10.2.2017)
- 45 Abb.: © Zeytinoglu ZT GmbH. <http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/dasbesondereprojekt-stufe-1/mo-7002-02-kl.jpg> (10.2.2017)
- 46 Abb.: © COOP HIMMELB(L)AU. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394460848.jpg (10.2.2017)
- 47 Abb.: © BWM Architekten und Partner. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394460622.jpg (10.2.2017)
- 48 Abb.: © 3XN Architects. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394461512.jpg (10.2.2017)
- 49 Abb.: © Querkraft Architekten ZT GmbH. <http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/dasbesondereprojekt-stufe-1/mo-7018-02-kl.jpg> (10.2.2017)
- 50 Abb.: © Berger + Parkkinen Architekten. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394462325.jpg (10.2.2017)
- 51 Abb.: © Sauerbruch Hutton Architekten. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394462741.jpg (10.2.2017)
- 52 Abb.: © Freimüller Söllinger Architektur. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394463266.jpg (10.2.2017)
- 53 Abb.: © O&O Baukunst. <http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/dasbesondereprojekt-stufe-1/mo-7009-02-kl.jpg> (10.2.2017)
- 54 Abb.: © Nieto Sobejano Arquitectos. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394464711.jpg (10.2.2017)
- 55 Abb.: © C+S Associati Architetti. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394465185.jpg (10.2.2017)
- 56 Abb.: © Delugan Meissl Associated Architects. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394465775.jpg (10.2.2017)
- 57 Abb.: © Max Dudler. <http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/dasbesondereprojekt-stufe-1/mo-7016-02-kl.jpg> (10.2.2017)

- 58 Abb.: © Neutelings Riedijk Architects. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394466106.jpg (10.2.2017)
- 59 Abb.: © Lahdelma & Mahlamäki Architects. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394466394.jpg (10.2.2017)
- 60 Abb.: © aLL Design. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394466970.jpg (10.2.2017)
- 61 Abb.: © Atelier d'Architecture Chaix & Morel + Associates. <http://www.heumarkt-neu.at/wp-content/gallery/dasbesondereprojekt-stufe-1/mo-7010-02-kl.jpg> (10.2.2017)
- 62 Abb.: © Henke und Schreieck Architekten. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394467281.jpg (10.2.2017)
- 63 Abb.: © Guillermo Vazquez Consuegra Arquitectos. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394467512.jpg (10.2.2017)
- 64 Abb.: © Machado and Silvetti Associates. http://www.architekturwettbewerb.at/media.php?media_id=1394458059.jpg (10.2.2017)
- 65 Abb.: Darstellung der Instrumente der Stadtentwicklung in Wien. Eigene Darstellung einer Tafel der Ausstellung «Stadt Bauen» in der Wiener Planungswerkstatt (MA18 2012) nachempfunden.
- 66 Abb.: Schema der Phasen eines stadtplanerischen Projekts. Eigene Darstellung.
- 67 Abb.: Einordnung der kooperativen Verfahren in das Instrumentarium der Wiener Stadtentwicklung. Eigene Darstellung.

Anhang

Leitfaden informell.formell

1. Person

- 1.1. In welchen Tätigkeitsfeldern arbeitet Ihre Organisation?
- 1.2. Was ist Ihre Aufgabe innerhalb Ihrer Organisation? Beschreiben Sie bitte Ihre Aufgabe als Repräsentant Ihrer Organisation im Rahmen des KV.
- 1.3. Auf welchem Weg sind Sie zur Teilnahme am KV gelangt?

2. Akteur

- 2.1. Was war für Sie ausschlaggebend beim KV teilzunehmen?
- 2.2. Welche Ziele hatten Sie sich für das KV gesetzt?
- 2.3. Welche Themen waren Ihnen besonders wichtig im Rahmen des KVs zu verhandeln?
- 2.4. Welche Ressourcen hatten Sie zur Verfügung? Welche brachten Sie in den Entwurfs- bzw. Verhandlungsprozess ein?
- 2.5. Mit welchen Akteuren haben Sie bezüglich des KV besonders intensiven Kontakt(währenddessen und außerhalb/davor)?
- 2.6. Welche im KV beteiligte Akteure/Stakeholder hatten bei derVorbereitung/Durchführung/Umsetzung wesentlichen Einfluss?

Welche im KV nicht beteiligte Akteure/Stakeholder (außerhalb) hatten bei der Vorbereitung/Durchführung/Umsetzung wesentlichen Einfluss?

3. Leistungsfähigkeit informeller Planung

Funktionalität

- 3.1. Welche wären die Alternativen/die herkömmlichen Möglichkeiten im Feld städtebaulicher Planungs- und Umsetzungsprozesse gegenüber der Durchführung eines KV?
- 3.2. Welche formalen/formal-rechtlichen Vorgaben gibt es bei den angesprochenen Alternativen? Wie empfinden Sie diese (adäquat, zu wenig, zu viel)? Sind weniger stark formalisierte Verfahren wie die KV in der Lage formale Vorgaben zu vereinfachen/ergänzen/umgehen oder ersetzen?

- 3.3. Es gibt verschiedene Möglichkeiten/Werkzeuge/Verfahren Flächen zu entwickeln. Was sind hierbei die Vorteile von KV? Wo sehen Sie die Vorteile in der Durchführung eines KV für sich/Ihre Interessen und Ziele? Welche Funktionen erfüllt das KV Ihrer Meinung nach für Sie?

Rahmenbedingungen

- 3.4. Wie gestalteteten/gestalten sich die Rahmenbedingungen für das KV? (gesetzliche Grundlagen (viel/wenig Regulierung), Interessen/Erwartungen der Stakeholder (Eröffnung neuer Handlungsspielräume, höherer Grad an Legitimation/Gemeinwohl, Qualität, Schnelligkeit,...), betroffene Stakeholder (bestehendes Vertrauensverhältnis), „Leidensdruck“, Beschaffenheit des Policy-Gegenstandes (Reichweite [bspw. Projektgröße, -art], Konfliktniveau, öffentliche Wahrnehmung,...), Erfahrung (mit solchen [weniger formalisierten] Verfahren),...
- 3.5. Welche Rahmenbedingungen brauchen KV? Wo sehen Sie Faktoren, die ein KVerfolgreich machen (könnten)?

Dysfunktionalität/Gefahren

- 3.6. Rückblickend auf das KV, an dem Sie teilgenommen haben: Wo sehen Sie die Nachteile bzw. Gefahren in der Durchführung eines KV für sich/Ihre Interessen?

Verhältnis Formalität/Informalität

- 3.7. Wie schätzen Sie die Verbindlichkeit („die Fähigkeit zur Anleitung späterer Agenden“) der im KV erzielten Ergebnisse ein?
- 3.8. Welche Möglichkeiten zur Sanktion standen/stehen zur Verfügung?
- 3.9. Wie wird/wurde eine adäquate Umsetzung verfolgt/sichergestellt, die dem entspricht, was in den KV erarbeitet/Entschieden wurde?
- 3.10. Welchen Akteuren oblag/obliegt die Überführung der Ergebnisse aus dem KV in die Umsetzung? Wer arbeitet an der Schnittstelle? Wie gestaltete/gestaltet sich dieser Schritt? Wo wäre hier Potential zur Veränderung?

Transkripte der geführten Interviews

Die Interviews, die für die empirische Untersuchung geführt wurden, wurden vollständig transkribiert. Die anonymisierten Transkripte sind auf Nachfrage beim Autor dieser Arbeit einsehbar. Die Kontaktdaten sind am Anfang der Arbeit zu finden.

Am Schluss ist es Zeit, ein Wort an diejenigen zu richten mit deren Zutun ich die letzten 256 Seiten geschafft habe:

Danke.

Danke Mag. Dr. Alexander Hamedinger. Für die Hilfe meinen Ideen Struktur zu geben, für kritischen Blick und Übersicht und die angenehme Zusammenarbeit.

Danke meinen Eltern, meinen Geschwistern, ihren Familien und meinen Freunden. Für eure Unterstützung, egal in welcher Form. Ihr gebt mir Rückhalt und schenkt mir schöne Stunden. Ihr nehmt mich wie ich bin. Ich weiß, dass ich immer auf euch zählen kann.

Danke Sophie. Für das Lied. Du stands mir nicht nur bei dieser Arbeit zur Seite. Es tut gut dich zu haben. Danke für alles.

