SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel von München und Frankfurt: Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes "Eigenlogik der Städte"

Dopfer, Jaqui; Below, Nicola; Führ, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Antrag, Vorstudie / application

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Dopfer, J., Below, N., & Führ, M. (2011). *Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel von München und Frankfurt: Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes "Eigenlogik der Städte".* (sofia-Studien zur interdisziplinären Institutionenanalyse, 11-1). Darmstadt: Hochschule Darmstadt, FB Gesellschaftswissenschaften und Soziale Arbeit, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-370466

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel von München und Frankfurt

Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes
„Eigenlogik der Städte

Jaqui Dopfer – Nicola Below – Martin Führ

sofia-Studien zur Institutionenanalyse 11-1
Darmstadt 2011

ISBN: 978-3-941627-02-4

Sofia-Studien
zur Institutionenanalyse
Nr. 11-1

ISSN 1439 – 6874
ISBN 978-3-941627-02-4

Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel München und Frankfurt

Vorstudie

im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes
„Eigenlogik der Städte“

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia)
Hochschule Darmstadt

Jaqui Dopfer

Nicola Below

Martin Führ

Darmstadt, Februar 2011

Inhaltsübersicht

1 Einführung 1
2 Stand der Forschung 5
3 Methodische Klärungen 18
4 Wissensgenerierung in Städten 41
5 Kontextfaktoren der Wissensgenerierung in München 44
6 Kontextfaktoren der Wissensgenerierung in Frankfurt 70
7 Wissensgenerierung in den Untersuchungsstädten: Erste Ergebnisse der empirischen Untersuchung 84
8 Internetauftritte der Städte München, Frankfurt und Stuttgart 109
9 Zusammenfassung und Ausblick 133
10 Literaturverzeichnis 168

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen VI

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung 1
1.1 Vorbemerkung 1
1.2 Ziel der Vorstudie und Forschungsfragen 2
1.3 Vorgehensweise im Rahmen der Vorstudie 3
2 Stand der Forschung 5
2.1 Partizipative Prozesse städtischer Planung 6
2.2 Wissen und Wissensordnungen im Rahmen von Stadtplanung 8
2.3 Organisationale Wissensforschung: Wissenskonstruktion und Wissensmanagement partizipativer Prozesse 9
2.4 Neue Medien zur Unterstützung der Wissensgenerierung bei partizipativen Prozessen 11
2.5 Wissensgenerierung und institutionelles Umfeld 11
2.6 Wissensgenerierung und Handlungslogiken der Akteure 14
2.7 Forschung zu den Untersuchungsstädten 15
2.8 Verknüpfung der Zugangswege 16
3 Methodische Klärungen 18
3.1 Untersuchungsfragen im Rahmen der Vorstudie 18
3.2 Untersuchungsgegenstand 19
3.3 Anforderungen an die Methodik 20
3.4 Diskussion verschiedener methodischer Ansätze 21
3.4.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus 21
3.4.2 Die neue Institutionenökonomik: *homo oeconomicus institutionalis* 27
3.4.3 Gegenüberstellung: Forschungsinteresse und empirische Orientierung 27
3.5 Zusammenführung der methodischen Ansätze 30
3.5.1 Das Arenenmodell von Ostrom 30
3.5.2 Berücksichtigung neuer Entwicklungen von Governance-Formen im Arenen-Modell 32
3.5.3 Ergänzung des Arenen-Modells durch die Methodik des HOI zur Erfassung der Filterprozesse 32
3.5.4 Erweiterungen des HOI um deliberative Prozesse sowie um Interdependenzen zwischen Akteurhandeln und Institutionen 34
3.6 Forschungsdesign und Vorgehensweise für die Hauptstudie 37
4 Wissensgenerierung in Städten 41
4.1 Die Weitergabe von Wissen, Wissensdiffusion und die Bedeutung von Netzwerken 41
4.2 Wissensbestände in Städten und normative Grundlagen 43

5 Kontextfaktoren der Wissensgenerierung in München 44
5.1 Vergleich der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen Münchens und Frankfurts 46
5.2 Die historische Stadtentwicklung, das „Stadtbild" und die Lebensqualität der Stadt München 50
5.3 Kommunale Demokratie, Parteipolitik und politische Kultur 54
5.4 Steuerungs- und Governanceformen 58
5.4.1 Vertikale und horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung 58
5.4.2 Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgern 60
5.4.3 Netzwerke und Wissensgenerierung 62
5.5 Stadtplanung und Stadtentwicklung 65
5.5.1 Normative Grundlagen der Wissensbestände: Leitbilder in der Stadtplanung 65
5.5.2 Stadtentwicklungsplan „PERSPEKTIVE MÜNCHEN" 66
5.5.3 Weitere ausgewählte Schwerpunkte der Stadtplanung 68

6 Kontextfaktoren der Wissensgenerierung in Frankfurt 70
6.1 Die historische Stadtentwicklung, das „Stadtbild" und die Lebensqualität in der Stadt Frankfurt 70
6.2 Kommunale Demokratie, politische Kultur und Stadtsteuerung 76
6.3 Verwaltung und Verwaltungsstrukturen (Stadtplanungsamt) 78
6.4 Stadtplanung und Stadtentwicklung 80
6.5 Netzwerke und Strukturen für die Netzwerkbildung 81

7 Wissensgenerierung in den Untersuchungsstädten: Erste Ergebnisse der empirischen Untersuchung 84
7.1 Vorgehensweise im Rahmen der empirischen Untersuchung 84
7.2 Formen der Wissensgenerierung in München 87
7.2.1 Impuls-/Auftaktveranstaltungen 87
7.2.2 Informationsbereitstellung/Informationszugang 88
7.2.3 Kommunikation/Konsultation 89
7.2.4 Kooperation 90
7.2.5 Ergebnisumgang 93
7.3 Erste Hinweise auf stadttypische Motive und Handlungslogik relevanter Akteurgruppen in München 94
7.3.1 Die Münchner Stadtgesellschaft 94
7.3.2 Die Münchner Parteipolitik 96
7.3.3 Die Münchner Stadtverwaltung 98
7.4 Formen der Wissensgenerierung in Frankfurt 100
7.4.1 Impuls-/Autaktveranstaltungen 100
7.4.2 Information 101
7.4.3 Kommunikation/Konsultation 102
7.4.4 Kooperation 102
7.4.5 Ergebnisumgang 103

7.5 Zur Stadttypischen Handlungslogik relevanter Akteurgruppen ... 104
7.5.1 Die Frankfurter Stadtgesellschaft ... 104
7.5.2 Die Frankfurter Stadtpolitik ... 106
7.5.3 Die Frankfurter Stadtverwaltung ... 107

8 Internetauftritte der Städte München, Frankfurt und Stuttgart ... 109
8.1 Zur Rolle des Internets ... 109
8.2 Formale Präsentation ... 112
8.2.1 Kriterium 1 – Perspektive der Bürger ... 113
8.2.2 Kriterium 2 –Bedeutung der Bürgerbeteiligung für die Stadtplanung ... 114
8.2.3 Kriterium 3 –Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung (Zugang) ... 115
8.2.4 Kriterium 4 –Beteiligungsprojekte ... 117
8.2.5 Fazit ... 118
8.3 Bewertung der Bürgerbeteiligung anhand der Partizipationsstationen ... 119
8.3.1 Station 1 – Impuls ... 119
8.3.2 Station 2 – Information ... 121
8.3.3 Station 3 – Kommunikation/Konsultation ... 124
8.3.4 Station 4 – Kooperation/Netzwerke ... 126
8.3.5 Station 5 – Ergebnisumgang ... 129
8.3.6 Fazit ... 130
8.3.7 Gegenüberstellung mit Ergebnissen aus anderen Studien: ... 130
8.4 Resümee ... 131

9 Zusammenfassung und Ausblick ... 133
9.1 Externe Kontextfaktoren für die Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse ... 134
9.2 Kontextfaktoren für die Wissensgenerierung infolge der Ergebnisse partizipativer Prozesse (Rückkopplung) ... 136
9.3 Handlungsarena ... 140
9.3.1 Interaktionen und Vernetzung zwischen den Akteuren ... 140
9.3.2 Formen der Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse in München und Frankfurt ... 142
9.4 Akteure ... 152
9.4.1 Bürger: Motivation und Handlungsanreize ... 152
9.4.2 Verwaltung: Motivation und Handlungsanreize ... 155
9.4.3 Filterprozesse der Akteure bei der Wissensgenerierung ... 157
9.5 Ausblick auf die Hauptstudie ... 163
9.5.1 Vernetzung und Macht im Rahmen der Wissensgenerierung ... 163
9.5.2 Beteiligungstradition und Bereitschaft zur Partizipation ... 163
9.5.3 Motive der Bürger für Teilnahme an Partizipationsprozessen ... 164
9.5.4 Motive der Stadtverwaltung für Durchführung von Partizipationsprozessen ... 164
9.5.5 Die Weitergabe von implizitem Wissen und Spillover-Efekte ... 165
9.5.6 Prozedurale Aspekte im Hinblick auf die Hauptstudie ... 166

10 Literaturverzeichnis 168

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Analytisches Modell des akteurzentrierten Institutionalismus (Quelle: Mayntz, Scharpf 1995, 45; in: Jakobi 2007, 12) 23
Abbildung 2: Betrachtungsgegenstand beim AI: Akteur, Konstellationen, Interaktionsformen (Quelle: Scharpf 2000) 24
Abbildung 4: Das Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse (Quelle: Bizer, Gubaydullina 2007, 23) 28
Abbildung 5: Das Arenen- bzw. (IAD)-Modell von Ostrom (Quelle: Ostrom 1990, Ostrom et al. 1994) 31
Abbildung 6: Handlungsarena und Filterprozesse im Rahmen der Wissensgenerierung (Quelle: Ostrom et al. 1994, 34; Ergänzungen: Heinelt, Krüger, Zimmermann) 33
Abbildung 7: Zu erfassende handlungsleitende Faktoren im Rahmen der Untersuchung *(kursive Angaben betreffen Ergänzungen des methodischen Ansatzes)* 36
Abbildung 8: Typisierung großstädtischer Regierungsstile (Quelle: Prigge/Schwarzer 2006, 61) 55
Abbildung 9: Machtverteilung zwischen kommunalpolitischen Akteuren in traditionellen deutschen Kommunalverfassungen (Quelle: Walter 2002, 177 und eigene Ergänzungen) 56
Abbildung 10: Beispiele der Zielableitung und Handlungsorientierung im Rahmen der PERSPEKTIVE MÜNCHEN (PM) (Quelle: LHM 2005, 11) 68
Abbildung 11: Die Beteiligung kommunalpolitischer Akteure am Themen-Entscheidungsprozess und relevante Einflussfaktoren (Quelle: Walter 2002, 225) 97
Abbildung 12: Untersuchungsbereiche im Rahmen des IAD-Modells 133

Tabelle 1: Stationen der Partizipationsprozesse mit Bezug zu Wissensaspekten 86
Tabelle 2: Wirkungen der PERSPEKTIVE MÜNCHEN innerhalb der Verwaltung und nach außen auf Stakeholder (Quelle: Thierstein et al. 2007, 171 in stark gekürzter Form) 138

1
Einführung

1.1
Vorbemerkung

Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst fördert seit Sommer 2008 im Rahmen der Landes-Offensive zur Entwicklung wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz (LOEWE) für zunächst drei Jahre den Schwerpunkt „Eigenlogik der Städte", eine Kooperation der Technischen Universität und der Hochschule Darmstadt.

Ziel des Forschungsschwerpunktes ist, die je spezifischen und „typischen" Eigenschaften und stillschweigend wirksamen Prozesse der Sinnformung einer Stadt – die so genannte „Eigenlogik" der Stadt - aufzudecken und zu analysieren. Erkenntnisinteresse ist, die grundlegenden Strukturen der Städte zu verstehen sowie Relationen und Ähnlichkeiten zwischen den Städten nachzuvollziehen. Zentrales methodisches Instrument ist dabei der Städtevergleich. Neben sozial- und geisteswissenschaftlichen Erhebungsmethoden kommen in den Forschergruppen auch planerische sowie natur- und ingenieurwissenschaftliche Ansätze zum Einsatz.

Im Rahmen des LOEWE-Schwerpunkts sind drei Forschergruppen dabei, sich den Fragestellungen aus unterschiedlichen Perspektiven zu nähern. Auf Basis von Fallstudien und empirischer Befunde geht es darum:

- fundierte Aussagen über die Konstitution von stadtspezifischen Mechanismen zu erarbeiten
- Hypothesen über die Dynamik von Eigenlogik zu bilden und
- Kriterien für eine Familienbildung unter Städten zu formulieren.

Die hier dokumentierte „Vorstudie" wird im Rahmen der LOEWE-Forschung innerhalb der Forschergruppe C „Formierung von lokalem Wissen" durch die an der Hochschule Darmstadt angesiedelte „Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse – sofia" erstellt. Die Forschergruppe C reflektiert dabei die Bedeutung von Wissen für Planungsentscheidungen. Im Fokus steht die Frage, inwieweit es von lokalen Bedingungen abhängt, ob für Entscheidungen auf bestimmte Wissensbestände zurückgegriffen wird oder nicht bzw. ob und in wie weit es stadttypische Formen der Wissensgenerierung bei partizipativen Planungsprozessen gibt.

Die Vorstudie dient dem Teilprojekt „Partizipation" als Vorarbeit für die Antragstellung im Rahmen des Forschergruppenantrages bei der DFG.

1.2
Ziel der Vorstudie und Forschungsfragen

Ziel der „Vorstudie" ist es, innerhalb kurzer Zeit und mit relativ geringen Ressourcen ein erstes „Gefühl" für die Untersuchungsstädte zu bekommen. Worin gleichen sich die Untersuchungsstädte? Worin liegen die Unterschiede? Gibt es jeweils stadtspezifische Formen der Wissensgenerierung bei partizipativen Prozessen in der Stadtplanung und –entwicklung und worauf könnte dies zurückzuführen sein? Und schließlich: Wie stellt sich das aus den unterschiedlichen Akteurperspektiven dar?

Der methodische Ansatz zur Untersuchung der Städte ist der Städtevergleich. D.h. es ist zu untersuchen, warum Städte trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen unterschiedliche Strategien zur Problemlösung und/oder Erzielung und Umsetzung von Ergebnissen im Rahmen der Stadtentwicklung ergreifen. Dabei stellt sich das Problem, was „ähnliche Ausgangsbedingungen" sind. Welche Rahmenbedingungen stellen die relevanten Kontextbedingungen für eine Wissensgenerierung bei partizipativen Stadtentwicklungsprozessen dar? Wie unterscheiden sie sich bei den jeweiligen Städten? Welcher Einfluss ist damit verbunden? Wie macht sich dies bemerkbar?

Da derzeit weder der im Rahmen des DFG-Antrags zu wählende Untersuchungsansatz noch das Untersuchungsdesign festliegen, dient die Vorstudie auch dazu, sich dem Untersuchungsfeld „(Eigenlogik der Städte bei der) Wissensgenerierung bei partizipativen Stadtplanungs- und –entwicklungsprozessen" aus verschiedenen Perspektiven zu nähern.

Als Ergebnis der Vorstudie erwarten wir uns erste Hinweise auf folgende Fragenkomplexe:

1. Welche stadttypischen Kontextbedingungen bestehen bzw. erscheinen relevant für die Wissensgenerierung bei partizipativen Prozessen?
2. Gibt es Hinweise auf stadtspezifische Formen bei partizipativen Prozessen in der Stadtplanung?
   - Lassen sich stadtspezifische Formen von partizipativen Prozessen bei der Stadtplanung identifizieren?
   - Inwieweit ist dies den Akteuren bewusst (z.B. in Form von er-/gelebter „Planungskultur")?
3. Worauf lassen sich stadtspezifische Unterschiede bei partizipativen Prozessen zurückführen?
   - Welche Rollen spielen Kontextbedingungen bzw. „äußeren" Bedingungen (Demographie, historische Entwicklung, wirtschaftliche Ressourcen etc.)?
   - Welche Formen der Steuerung bzw. der Interaktion zwischen den Akteuren sind zu erkennen und welchen Einfluss könnten sie haben?

   - Inwieweit spielen akteurspezifische Handlungslogiken bzw. Filterprozesse (z.B. infolge von Sozialisation, Ausbildung, Einbindung in Gruppen etc.) eine Rolle?
4. Wie erfolgt die Wissensgenerierung im Rahmen dieser partizipativen Planungsprozesse bzw. wie kann sie am besten erfasst werden?
   - Sind bei diesen Prozessen stadtspezifische Formen der Wissensgenerierung identifizierbar?
   - Worin gleichen sie sich, worin unterscheiden sie sich von Stadt zu Stadt?
5. Welcher methodische Ansatz erscheint am besten geeignet, zur Beantwortung der Fragen beizutragen?

Die Fragen werden im Rahmen der Vorstudie in weiten Teilen nicht abschließend beantwortet werden können. Sie sollte aber erste Anhaltspunkte dafür liefern, wie stadtspezifische Partizipationsprozesse und damit verbunden stadtspezifische Formen der Wissensgenerierung zu identifizieren sein könnten, die im Rahmen der Hauptstudie dann näher zu analysieren sind. Sie fungiert somit ein Stück weit als „Pfadfinder" sowohl hinsichtlich potentieller Untersuchungsfelder, als auch hinsichtlich der anzuwendenden Untersuchungsmethoden.

1.3
Vorgehensweise im Rahmen der Vorstudie

In der Vorstudie werden vor allem die Untersuchungsstädte Frankfurt und München hinsichtlich ausgewählter Randbedingungen wie der demographischer Wandel oder die Stadtpolitik im Rahmen einer Literaturrecherche untersucht. Für Stuttgart werden entsprechende Merkmale mit erhoben, soweit sie direkt verfügbar sind.

Die Untersuchungen vor Ort werden auf die Städte München und Frankfurt beschränkt. Diese umfassen eine Befragung von Akteuren unmittelbar aus der Stadtplanung sowie auch von Akteuren, die im Rahmen der Stadtplanung einbezogen werden oder Prozesse der Stadtplanung begleiten.

Es wird versucht, sich dem Untersuchungsfeld „Eigenlogik der Städte im Rahmen der Wissensgenerierung bei partizipativen Stadtplanungs- und –entwicklungsprozessen" aus unterschiedlichen Perspektiven zu nähern. Dazu werden folgende Schritte durchgeführt:

In einem ersten Schritt erfolgt eine Analyse des Standes der Forschung zu dem Forschungsthema (Abschnitt 2). Die mit dem Forschungsvorhaben adressierten Fragen, wie Generierung von lokalem Wissen bei partizipativen Prozessen erfolgt, welche Unterschiede zwischen den Untersuchungsstädten dabei auftreten und worauf dies zurückzuführen ist, verlangen eine Verknüpfung verschiedener Forschungsgebiete. Neben der Stadt- und Partizipationsforschung sind dabei beispielsweise auch Bereiche der neuen organisationalen Wissens-

forschung, die Wissensweitergabe mittels neuer Medien bei partizipativen Prozessen oder neuere Erkenntnisse zu Verhaltensannahmen im Rahmen der neuen Institutionenökonomik zu berücksichtigen.

Im Anschluss erfolgt eine Darstellung der für die Untersuchung angewandten **Methoden** (Abschnitt 3). Hier werden zunächst die untersuchungsleitenden Fragestellungen dargestellt, die mit der jeweils gewählten Methode beantwortet werden sollen. Darauf folgen eine Kurzbeschreibung des Untersuchungsgegenstandes und eine Erklärung, was die jeweilige Methode leisten soll. Die geeignet erscheinenden Methoden werden gegenüber und ein erfolgversprechendes Methodenset wird zusammen gestellt. Den Abschluss bildet eine Beschreibung des Forschungsdesigns.

Eine Darstellung der verschiedenen **Wissen**sformen, sowie die Weitergabe von Wissen, Wissensdiffusion und die Bedeutung von Netzwerken auf lokaler Ebene werden im nächsten Schritt dargestellt (Abschnitt 4). Hierbei sind insbesondere Wissensbestände in den Städten und ihre Relation zu normativen Grundlagen von Bedeutung.

Eine erste Übersicht relevant erscheinender Kontextbedingungen für Wissensgenerierung bei partizipativen Stadtentwicklungsprozessen, die innerhalb der jeweiligen Untersuchungsstädte vorzufinden sind, wird im Folgekapitel dargestellt. Dies erfolgt zum einen anhand von Auswertungen der Literatur (Abschnitt 5 und 6), zum anderen durch Befragungen (Abschnitt 7).

In Abschnitt 8 erfolgt eine **Auswertung der Websites** der Stadtentwicklung der jeweiligen Untersuchungsstädte. Es werden hierbei durchgeführte und bestehenden Partizipationsprozesse sowie der Möglichkeiten zur Partizipation in Bezug auf Formen der Wissensgenerierung analysiert. Zur Bewertung werden spezielle Kriterien entwickelt und bei der Bewertung jeweils zugrunde gelegt.

Die **Ergebnisse** aus der Literaturauswertung, aus der Websiteauswertung sowie aus den Befragungen werden anschließend zusammengefasst, gegenübergestellt und analysiert (Abschnitt 9). Es wird nach Anhaltspunkten gesucht, die auf Zusammenhänge zwischen Formen von Wissensgenerierung bei partizipativen Prozessen und bestimmten Steuerungsansätzen sowie Kontextvariablen verweisen. Schließlich werden Schlussfolgerungen für die Durchführung der Hauptstudie dargestellt.

2
Stand der Forschung

Die mit dem Forschungsvorhaben adressierten Fragen, wie Generierung von lokalem Wissen bei partizipativen Prozessen erfolgt, welche Unterschiede zwischen den Untersuchungsstädten dabei auftreten und worauf dies zurückzuführen ist, verlangen eine Verknüpfung verschiedener Forschungsgebiete. Neben der Stadt- und Partizipationsforschung sind dabei beispielsweise auch Bereiche der neuen organisationalen Wissensforschung, die Wissensweitergabe mittels neuer Medien bei partizipativen Prozessen oder neuere Erkenntnisse zu Verhaltensannahmen im Rahmen der neuen Institutionenökonomik zu berücksichtigen. Die jeweiligen Ansätze und ihre Bedeutung für das Forschungsvorhaben werden nachfolgend skizziert und eine Verknüpfung der verschiedenen Zugangswege in einer ersten Annäherung diskutiert (siehe Abschnitt 2.8).

Insgesamt sind sieben verschiedene Themenbereiche zu berücksichtigen. Erster Schwerpunkt sind Veröffentlichungen zu *Partizipationsprozessen* im Rahmen der Stadtplanung und -entwicklung. Hier ist eine deutliche Zunahme von informellen Beteiligungsprozessen zu konstatieren. Vor allem aber zeichnet sich nicht nur eine Verschiebung der Beteiligung von weitgehend organisierten Verbänden und Gruppen hin zu spontanen zeitlich begrenzten Zusammenschlüssen ab sondern auch eine Erweiterung der bisher bilateralen hin zu trilateralen Austauschprozessen, bei denen Verwaltung, Öffentlichkeit und Privatwirtschaft zusammen nach neuen Lösungsmöglichkeiten suchen.

Dies leitet über zum zweiten Schwerpunkt im Rahmen des Untersuchungsansatzes, den eingesetzten Steuerungsformen und den dazu notwendigen Rand- oder Kontextbedingungen. Hier ist ein Übergang auf neue *Wissensformen und Wissensordnungen im Rahmen von Stadtplanung* zu konstatieren, bei denen der Gewährleistungsstaat aktiv wird und Strukturen bietet oder zumindest unterstützt, die neue Formen des Austausches zwischen sämtlichen Akteuren ermöglichen, wodurch Netzwerke gebildet werden, die sich überwiegend ziel- und ergebnisorientiert zusammenschließen.

Dritter Schwerpunkt bildet die *Wissensforschung*, wobei gerade im Bereich der Partizipationsprozesse immer stärker die Bedeutung und die Vermittlung von implizitem Wissen (tacit knowledge) in den Vordergrund rücken. Hierbei scheint es sinnvoll zu sein, auf die neueren Ansätze von Wissensgenerierung im Rahmen des betrieblichen Managements zuzugreifen, wie die Sicherung und Weitergabe von implizitem Wissen u.a. im Rahmen der „Community of Practice“ (CoP).

Für die Unterstützung der Wissensgenerierung wird seit Ende der 90er Jahre vermehrt auf den Einsatz der neuen Medien gesetzt. Eine Darstellung des Forschungsstandes zum Stand der Forschung zu *e-Participation* stellt ebenfalls ein Schwerpunkt dar.

Das *institutionelle Umfeld,* in dem Partizipationsprozesse in den Städten ablaufen, ist Gegenstand eines weiteren Schwerpunktes des Standes der Forschung. Hier wird Wissensgenerierung im Zusammenhang mit dem institutionellen Umfeld betrachtet. Partizipationsprozesse werden demnach maßgeblich durch Institutionen bestimmt, wobei aus der Perspektive der Stadtplanung dieser Ansatz eine weitere Ergänzung erfährt, indem Kontextualisierung als Vorstufe zu kontextualisierter Steuerung operationalisiert wird (Pauli 2006, 152).

Die *Wissensgenerierung und Handlungslogik der Akteure* stellen schließlich einen weiteren Untersuchungsschwerpunkt dar. Dabei geht es auch darum, welche Untersuchungsmodelle bei der Analyse zugrunde zu legen sind. Hierbei bieten sowohl das Arenenkonzept (Ostrom) als auch die Methodik des akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf) vielversprechende Anknüpfungspunkte, wobei beide Methoden sich inzwischen stark aufeinander zu bewegt haben (vgl. ausführlich Schmidt/Maurer 2006). Auch die Rational-Choice-Modelle, sind in den letzten Jahren deutlich modifiziert und beispielsweise um intrinsische oder soziale Aspekte erweitert worden.

Ein letzter Schwerpunkt analysiert die bestehende *Forschung zu den Untersuchungsstädten* an sich. Ein Vielzahl unterschiedlicher Studien lassen vermuten, dass Stadtspezifisches zentral ist.

2.1
Partizipative Prozesse städtischer Planung

Ursprünglich fokussierte die Partizipationsforschung vor allem auf die Teilnahme von Bürgern an der parteipolitischen Willensbildung und erweiterte diesen Ansatz Ende der 70er Jahre auf alle Aktivitäten von Bürgern „to influence either directly or indirectly political choices at the various levels of the political system" (Barnes, Kaase 1997, S. 42). Dieses Verständnis erweiterten nicht zuletzt Putnam (1995 und 2000) und Etzioni (1995, 1998, 1999 und 2006) um die soziale Dimension im Rahmen der Partizipationsprozesse. Zunehmend findet der Begriff der politischen Partizipation, der bis dahin ausschließlich Aktivitäten mit politischer Intention umfasst (Kaase 2002, S. 350; Nohlen 1998, S. 521; Geißel 2004, S. 7), auch Verwendung bei Prozessen, die keine explizite politische Intention verfolgen, wie im Bereich der organisationalen Wissensforschung (siehe Abschnitt 2.3).

Spätestens seit Beginn der 1990er Jahre begann eine intensive Diskussion über die Notwendigkeit der Einbeziehung von Stakeholdern und ihrem „Lebens-Experten"-Wissen in städtische Planungsprozesse zur Verbesserung lokaler Problemlösungen (dazu ausführlich und mit vielen Beispielen Geißel 2002). Dabei stehen auf EU-Ebene und im wissenschaftlichen Diskurs vor allem Effektivität sowie politische Legitimation und Demokratieverständnis im Vordergrund (Feindt 1996, Trute 1999, Anheier 2000, Europäische Kommission

2001, EU 2001, Priller 2002). Partizipative Planungsverfahren werden seitdem immer häufiger angewendet, wobei vor allem eine starke Zunahme an informellen, rechtlich nicht vorgeschriebenen Bürgerbeteiligungsverfahren zur politischen Entscheidungsfindung zu verzeichnen ist. Die dafür zum Einsatz kommenden Verfahren, die unterschiedlichen Techniken, ihre Anwendungsbereiche, ihre Stärken aber auch Schwächen bzw. Grenzen sind inzwischen sowohl theoretisch als auch empirisch in weiten Bereichen wissenschaftlich untersucht (zu informellen Bürgerbeteiligungsverfahren u.a. Feindt 2001, Baum, Wilforth (Hg.) 1999, Beckmann, Keck 1999, Fietkau, Weidner 1998, Köberle et al. 1997; zu Anwendungsbereichen u.a. Berding et a. 2007, Bischoff et al. 2001, zu Einsatzmöglichkeiten und Grenzen siehe u.a. Coenen 2009, Fietkau, Weidner 1998; zu Stärken und Schwächen partizipatorischer Prozesse vor allem im Umweltbereich Halvorsen 2001, IAP 2003, zu Evaluation und zur Messung der Effekte siehe u.a. Abelson et al. 2003, Halvorsen 2003, zur Qualität von Partizipationsprozessen Beierle 2002, Rowe, Frewer 2000 und 2004, Renn 2005; zur Qualität der Entscheidungen und Entscheidungsfindungsprozesse siehe etwa Dietz 2003 und Webler 1995).

In der Praxis werden beispielsweise im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt" durch ein so genanntes „Quartiermanagement"[1] das Handeln von Akteuren und Institutionen und die Einbindung der Bewohner vor Ort koordiniert und unterstützt (Renner, Walther 2000, Alisch 2001a, Alisch 2001b). Die wissenschaftliche Auswertung dieser Programme erfolgt weitgehend unter Aspekten der Umsetzungs- und Durchsetzungseffektivität (Alisch 2001c, Herrmann 2001). Vergleichende empirische Studien zu partizipativen Planungsprozessen sind selten zu finden. So ist einer Studie der OECD (2005) zuzustimmen, dass eine erhebliche Diskrepanz zwischen der vielfachen Anwendung entsprechender Verfahren und deren Evaluation existiert. In den vorliegenden wissenschaftlichen Studien werden entsprechende städtische Planungsverfahren bisher vor allem unter dem Aspekt der Modernisierung der Verwaltung bzw. der bürgerfreundlicheren Politik erforscht (siehe Naßmacher 2006; Bischoff et al. 2007). Die Untersuchungen zielen ab auf die Effizienz der Planung, die Frage nach der demokratischen Legitimation sowie auf die Evaluation der Ergebnisse – meist ebenfalls unter Aspekten von Effektivität und Legitimation (z.B. Geißel 2009; Geißel 2008; Bartholomäi/Rohland 2008; Jasper 2008; Selle 2007; Zimmermann 2006; Rowe/Frewer 2004; Fries 2006; Aehnelt et al. 2004; Mantler 1982 zu München). Trotz einer Reihe von vorliegenden Fallstudien zu Partizipationsverfahren, wird selten explizit untersucht, wie Wissen in den jeweiligen partizipativen Planungsprozessen eingespeist und generiert wird, um welches Wissen es sich dabei handelt und ob und in welchem Umfang sich städtische Wissensordnungen durch entsprechende Verfahren verändern. Dabei spielen kommunale Partizipationsverfahren eine besondere

[1] http://www.sozialestadt.de/programm/handlungsfelder/quartiermanagement.phtml.

Rolle, weil für die Bürgerbeteiligung aufgrund der räumlichen Nähe und relativ ausgeprägter Identifizierung günstige Randbedingungen bestehen.

2.2
Wissen und Wissensordnungen im Rahmen von Stadtplanung

Parallel zur Debatte um partizipative Verfahren bei städtischen Planungsprozessen verlief die Diskussion um eine demokratisch angelegte Wissenskonstruktion (Etzioni 1971, Bell 1976), wonach Wissen gemeinschaftlich deliberativ auszuhandeln ist (u.a. Etzioni 2000, Gimmler 1999, Etzioni 1997, v.d.Daele, Neidhardt 1996, Barber 1994, Habermas 1992). Aus einer bereits in den siebziger Jahren im Zusammenhang mit der integrierten Stadtentwicklungsplanung dialogisch orientierten, aber noch hierarchisch angelegten Beteiligungskultur ist eine Entwicklung zu beobachten hin zu einer kooperativen, partnerschaftlichen und gleichberechtigten Partizipation, die sich auch in der Rechtsetzung niedergeschlagen hat (u.a. Aarhus-Konvention 2001, Weißbuch des „Guten Regierens" der Europäischen Kommission 2001).

Lokales Wissen wird entsprechend zunehmend als wichtige Ressource und als Stärke geschätzt, die es zu nutzen gilt (Jasanoff, Martello 2004). Auf der anderen Seite führte dies jedoch zu Spannungsverhältnissen zwischen diesen neuen Wissensformen und der Expertokratie bei politischen Entscheidungsprozessen. Die Politikwissenschaft, die sich inzwischen vermehrt mit der Bedeutung von Wissen bei politischen Entscheidungsprozessen befasst (z.B. Nullmeier 2006), konzeptualisiert in der Studie „When does power listen to truth?" (Haas 2004) das Verhältnis von Macht und Wissen bei Policy-Entscheidungen. Vor allem in der Nachhaltigkeitsforschung wird die Bedeutung – und politische Hierarchisierung – unterschiedlicher Wissensformen betont (z.B. Haas 2004; Dimitrov 2003; Fischer 2000). Aspekte lokaler Wissensordnungen werden zwar theoretisch fundiert, in Bezug auf partizipative Planungsverfahren gibt es aber kaum empirische Vorarbeiten. Die eher normativen, programmatischen Diskussionen stellen einen Rahmen für die Beschäftigung mit Wissen und Wissensordnungen dar, für die konkrete Fragestellung des Teilprojekts ist der Ertrag jedoch gering. Sie sind konzeptuell-theoretisch angelegt – ohne räumlichen oder gar städtischen Bezug (z.B. Haas 2004; Dimitrov 2003). Städtische Planungsprozesse werden in dieser Forschungsrichtung kaum erwähnt und nicht empirisch analysiert. Es fehlen Studien zur Perspektive stadtspezifischer Muster und zum Wandel städtischer Wissensordnungen in und durch partizipative städtische Planungsverfahren.

Seit einigen Jahren beschäftigt sich auch die Stadtforschung mit der Rolle von Wissen bei städtischen Planungsprozessen und der Wissensbasierung von Stadtpolitik (z.B. Amin, Cohendet 2004). Zu den zentralen Autoren gehören Matthiesen (2004) und Mathiesen, Mahnken (2009), die auf die unterschiedlichen Wissensformen und -ordnungen („Milieus") sowie deren Raumabhängigkeit verweisen. Die lokale Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Planungsprozesse findet in diesen Analysen jedoch nicht explizit Berücksichti-

gung.[2] So beschreibt Rydin (2007) die Notwendigkeit einer Verknüpfung von Planungstheorie und Wissensforschung – denn Wissen ist grundlegend für jeden Planungsprozess. Partizipative Planungsprozesse werden dabei in Rydins konzeptuellem Vorschlag als neue, wichtige Verfahren erwähnt und spielen in ihrer theoretischen Konzeptualisierung eine Rolle. Ihre Vorschläge bewegen sich allerdings auf einer theoretischen Ebene, empirische Analysen fehlen in dem planungstheoretischen Ansatz.

2.3
Organisationale Wissensforschung: Wissenskonstruktion und Wissensmanagement partizipativer Prozesse

Die Wissensgenerierung und das Wissensmanagement im Rahmen partizipativer Prozesse wurde in den 90er Jahren vor allem im Rahmen der Managementtheorie aufgegriffen, wobei es um Partizipationsprozesse innerhalb von Organisationen ging (vgl. dazu u.a. Wilke 1998, Drucker 1994, Reich 1991, Quinn 1995 oder Stehr 1994). Prozesse der Wissenskonstruktion und der Wissensgenerierung sind in dem Zusammenhang als Lernprozesse zu verstehen. Für Piaget (1985) gibt es dabei nur individuelles Wissen, weil Wissen immer an konkrete Individuen und damit an menschliches Bewusstsein gebunden ist, wonach *„die kognitiven Strukturen, die wir ‚Wissen' nennen, nicht als ‚Kopie der Wirklichkeit' verstanden werden dürfen, sondern vielmehr als Ergebnis der Anpassung [zu begreifen sind]."* (v. Glasersfeld 1992, S. 29).

Der Prozess der Wissensgenerierung dient dabei sowohl dazu, eine gegebene Situation zu interpretieren, beispielsweise um sich an die bestehende Umwelt anzupassen oder auch dem Gewinn neuer Erkenntnisse. Dies wiederum führt zu Wechselwirkungen zwischen (neu) strukturierter Umwelt und Wissensgenerierung. Dabei interessierte auch die Generierung „eigenen" Wissens sowie die Erfassung und Weitergabe von personalem und organisationalem bzw. von explizitem und implizitem Wissen. Um die Übergänge zwischen implizitem und explizitem Wissen und die Funktionen des organisationalen Lernens zu erfassen, wurden verschiedene Modelle[3] der Wissenserzeugung entwickelt. Wissen wird dabei sozusagen vom „Rohstoff" zum „Produkt" organisationaler Aktivität. Die Wissensarbeit wird dabei als eine Aktivität verstanden, die auf einem elaborierten Zusammenspiel personaler und organisationaler Momente der Wissensbasierung beruht. Neben diese vornehmlich auf Unternehmen bezogene Erforschung von Wissensarbeit[4] treten inzwischen allgemein organisa-

---

[2] Allerdings liefern die IRS-Studien (vgl. Mathiesen, Manken 2009, 133 ff.) wichtige Erkenntnisse zu Wissensmilieus, die im Rahmen des Forschungsvorhabens mit einbezogen werden sollten.

[3] Beispielsweise das Modell der "organizational knowledge creation" bzw. das SECI-Modell (Nonaka, Takeuchi 1997, siehe auch Fuchs 2006) oder der „systemischen Intelligenz" (Argyris, Schön 1996) sowie der „intelligenten Organisationen" (Quinn 1992).

[4] Studien zur Wissensarbeit umfassen auch die sog. "workplace studies" (Suchman 1993; Knoblauch 1996). „Allerdings stehen bei Studien zur organisierten Wissensarbeit weniger

tionssoziologische Ansätze, welche die im Rahmen der Wissensgesellschaft sich abzeichnende qualitativ neue Form der Wissensbasierung für nahezu alle Bereiche der Gesellschaft diskutiert (Wilke 1998, 164; Ackerman et al. 2003; zu Wissensgenerierung und Wissenstransfer in Netzwerken Straßheim 2002). Dabei steht Wissen immer im Kontext bestimmter Erfahrungen und rückt damit die Konstruktion von Wissen in unterschiedlichen Kontexten in den Vordergrund (Wilke 1998, 162).

Gerade hinsichtlich der Wissensweitergabe in partizipativen Prozessen ist dabei von Bedeutung, dass es zwei Ausprägungen von Wissen gibt: Das kodifizierbare Wissen oder auch explizites Wissen, das beschrieben und dokumentiert in Bibliotheken und Datenbanken abgelegt werden kann („knowledge") und das „verdeckte" oder auch implizite Wissen („tacit knowledge", Polanyi 1985), das auf persönlichen Erfahrungen, erlernten Fertigkeiten und deren Kombination basiert, schwierig zu artikulieren ist und aus diesem Grund meist undokumentiert bleibt (Bliss et al. 2006, 4). Im Rahmen von Wissensmanagement wurde Wissen zunächst allein als „knowledge" bzw. dokumentiertes Wissen verstanden. Das führte dazu, dass immer umfangreichere Datenbanken angelegt wurden, die sich aber zunehmend als „information junkyards" (McDermott 2001, 1) entpuppten, da das Wissen als solches häufig aufgrund des fehlenden impliziten Wissens nicht in „knowing" überführbar war. Wissensmanagement muss somit nicht nur das „knowledge" der Mitglieder von Organisationen oder Gemeinschaften, sondern auch das implizite Wissen der einzelnen Mitglieder erfassen, aufbereiten und der Gemeinschaft zugänglich zu machen, um so die kollektive Wissenskonstruktion zu ermöglichen („systemische Intelligenz").

Um das Wissen für Planungsprozesse nutzbar zu machen, kommt es also vielmehr auf das Erkennen und Gestalten der Interaktion von Wissensformen an, die Matthiesen/Mahnken (2009, 20) als „knowledge scapes" bezeichnen, aber vornehmlich auf das Zusammenspiel von Unternehmen und Region beziehen (siehe Büttner 2009, Hölzl 2009, Held 2009, Jähnke 2009). Das Konzept der „knowledge scapes" eignet sich jedoch auch, das Wissen der Bürger nicht nur in Form von Präferenzabfragen, sondern auch deren Kenntnis von lokalen sozialen Zusammenhängen in Planungsprozesse wirksam einzubinden, um aus der institutionenanalytischen Interpretation der Wissensformen (Matthiesen/Mahnken 2009, 21) als „attributes of community", „attributes of community" und „rules in use" (Heinelt 2009, 358 auf der Basis von Ostrom et al. 1994) den Steuerungszugang zu finden. Dafür sind auch die geeigneten Formen der Wissensvermittlung von implizitem Wissen theoretisch zu erschließen (Wenger 1999, 48). Diese Weitergabe von Erfahrungen und von Erlerntem in speziellen Gemeinschaften in der Praxis wurde innerhalb der letzten

die Konstruktion von Wissen im Kontext von Arbeit und die verwendete Technologie im Vordergrund, sondern eher die Rekonstruktion von Arbeit auf der Basis ubiquitärer und unabdingbarer Expertise" (Wilke 1998, 162).

Jahre im Rahmen des Ansatzes „*Communities of Practice (CoP)*" verstärkt untersucht. Dabei macht die Gemeinschaft sich das Wissen zu eigen und kann es so weitergeben (Bliss et al. 2006, 2). Das besondere Steuerungsproblem von *Communities of Practice* aber auch von anderen Prozessen der Wissensgenerierung besteht darin, dass sie nur bedingt planbar sind und sich Eingriffen von außen weitgehend entziehen (Bliss et al. 2006, 9). Dennoch müssen auf Wissensgenerierung zielende Partizipationsprozesse bestehende Wissensnetzwerke nutzen, um auch den Austausch impliziten Wissens zu ermöglichen.

Aufgabe im Rahmen des Forschungsprojekts wird es dementsprechend sein, der Frage nachzugehen, wie sich im Rahmen der qualitativen Untersuchung vor allem die subjektive Interpretation und Deutung von Informationen und die Weitergabe impliziten Wissens erfassen lässt.

2.4
Neue Medien zur Unterstützung der Wissensgenerierung bei partizipativen Prozessen

Ebenfalls seit Ende der 90er Jahre werden in Bezug auf die Wissensweitergabe und Generierung von Wissen bei partizipativen Prozesse vor allem die zusätzlichen Möglichkeiten und Grenzen durch den Einsatz neuer Medien – z.T. auch empirisch – untersucht (u.a. Märker, Wehner 2008, Albrecht, Kohlrausch et al. 2008, Bieler et al. 2007, Führ, Dopfer 2005, Depoe et al. 2004, Wienhöfer, Kastenholz 2002, Wesselmann 2002). Allerdings sehen die Autoren den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik als e-Participation durchaus auch kritisch (u.a. Bieber 2009; Bieler et al. 2007, Führ, Dopfer et al. 2005). Basierend auf Evaluationsforschungen entwickelten zahlreiche Untersuchungen Kriterien und Indikatoren als (Mindest-)Anforderungen bzw. zur Messung der Effektivität der Verfahren (so u.a. Newig, Fritsch 2006, Geißel 2008). Die Ergebnisse dieser Prozess-Evaluierungen dienten vor allem der Prozessoptimierung (auf europäischer Ebene siehe z.B. Goldschmidt, Renn et al. 2008, OECD 2005; im Rahmen der Stadtteilentwicklung z.B. Fries 2006, BMVBW 2004) und zielten z.T. auch auf eine Gegenüberstellung von Verfahren etwa im Rahmen einer Dokumentation von „Best Practice"-Fällen (Reinermann et al. 2002; kritisch zur Evaluierung Frey 2006).

Trotz der vielfältigen Untersuchungen fehlen bislang evaluierende Untersuchungen zu der Frage, welchen Beitrag die neuen Medien bei der Wissensgenerierung und Formierung von Wissensordnungen leisten und ob es beispielsweise gelingt dabei auch implizites Wissen zu vermitteln.

2.5
Wissensgenerierung und institutionelles Umfeld

Nicht zuletzt weil eine Übertragung von „Best Practice"-Ansätzen von Stadtplanungsprozessen auf andere Städte in der Vergangenheit häufig scheiterte, rückte der Kontext, innerhalb dessen Partizipationsverfahren ablaufen, stärker in den Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen. Dabei stehen Fragen, in

welcher Weise der Kontext auf den Partizipationsprozess wirkt und welche Kontextfaktoren den Prozess wirksam verbessern können, im Mittelpunkt. So haben die neueren Ansätze von Partizipation in der Stadtentwicklung auch einen Wandel der Institutionalisierung (Bauer, Piper 2008) etwa in Bezug auf Netzwerkstrukturen und veränderte Regierungsformen zur Folge (Haus 2005, Heinelt et al. 2000, Kleinfeldt et al. o.D., Dienel, Geißel et al. 2001, Pröhl et al. 2003, Sinning/Wiedenhöft 2003), die neue Prozesse der Wissensgenerierung und -nutzung ermöglichen (u.a. Heinelt et al. 2000, Kujath/Pflanz 2008, Geißel 2001).

Der zunehmende Einsatz partizipativer Prozesse bei der Entscheidungsfindung hat auch in der Steuerungsdebatte einen deutlichen Niederschlag gefunden, der in der hierarchische Steuerung abgelöst wird durch Regulierung mittels responsiver Rechts (Bizer/Führ/Hüttig 2002). Um zwischen den unterschiedlichen Interessen der Akteure bzw. Akteurgruppen zu vermitteln und um Entscheidungen zu koordinieren, werden zunehmend neue „Verhandlungssysteme" geschaffen, die nicht nur der horizontalen Koordination einander gleich gestellter Akteure dienen, sondern darüber hinaus eine vertikale Abstimmung zwischen steuernder Stelle und Steuerungsadressaten ermöglichen (siehe dazu bereits Scharpf 1993). Steuerungspolitisch werden diese überwiegend temporär angelegten Verhandlungssysteme als Instrumente der dezentralen Kontextsteuerung verstanden (u.a. Huebner 1997). Sie stellen andere Anforderungen an Wissensgenerierung, bieten aber auch andere Möglichkeiten bei der Generierung von Wissen und der Formierung von Wissensordnungen als dauerhafte, hierarchische bzw. formale Strukturen (Führ et al. 2005).

Auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion setzt sich als Leitbild zunehmend das des „aktivierenden Staates" durch, bei dem nicht allein der Staat für die Lösung gesellschaftlicher Probleme zuständig ist, sondern im Rahmen der Bürgergesellschaft lediglich eine zentrale Rolle einnimmt (grundlegend Eifert 1999, zur Bedeutung der Bürgergesellschaft Putnam 2000, siehe auch Blanke et al. 2005, Schoch 2008). Im Gegensatz zum bisherigen „Versorgungsstaat" stellt der „Gewährleistungsstaat" die Eigen-Verantwortung als Grundprinzip in den Mittelpunkt (Führ 2003). Dieser verlangt Selbstorganisation, für die er Teile seiner Verantwortung an soziale Akteure und Organisationen wie an Verbände und Unternehmen abgibt (vgl. u.a. Trute 1999a, Heidebrink, Hirsch 2006). Gleichzeitig kommt aber dem Staat die Aufgabe zu, die dafür notwendigen Strukturen zu schaffen und die Eigen-Verantwortung der Akteure zu fördern (vgl. Bartholomäi/Rohland 2008). Auch auf regionaler und kommunaler Ebene beginnt eine Suche nach neuen Kooperationsformen (Feindt 1997, Fuchs; Fürst et al. 2002, Danielzyk, Fürst et al. 2003, Knieling et al. 2003). Hierbei zeichnet sich inzwischen ab, dass die bisherigen bilateralen Arrangements inzwischen zunehmend durch trilaterale Kooperationsformen – zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Wirtschaft – ersetzt werden (Jakubowski et al. 2005). Entsprechend stellen sich dem Staat völlig neue Steuerungsaufgaben, bei denen er neue Organisations-, Erfahrungs- und Rege-

lungsstrukturen bereit zu stellen hat (Jann 2005, Heinelt 2005, Schuppert 2008 und 2008a). Das neue Staatsverständnis schlägt sich auch in der Rechtsetzung nieder, die für das „Aktivieren" der Akteure geeignete rechtliche Strukturen zu entwickeln sowie dabei zugleich die Gemeinwohlorientierung privater Handlungsbeiträge zu sichern hat (dazu etwa Führ 2003 und Hoffmann-Riem 2005).

In dieselbe Richtung zielt auch die Diskussion im Kontext der „good governance", die *„das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Bürgerschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftsweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel* [hat]" (Löffler 2001, 212). Hierbei erfolgt neben der Einbindung privater Akteure bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auch ein strategischer Einsatz spezifischer Kooperationsformen wie interkommunale Kooperation, Public-Private-Partnership, Bürgerorientierung, Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, Corporate Citizenship, Unternehmensnetzwerke etc.[5] In diesem Zusammenhang zielen die neueren Ansätze der Stadtentwicklungspolitik inzwischen auf „Public Value": "*Politicians and public managers must therefore recognise that deliberative governance is not simply a matter of 'bolting on' public participation to existing models. Public value demands a reconsideration of planning processes, the relationships between politicians and public managers and the creation of internal cultures that encourage all public servants to see the world from a citizens' perspective.*" (Albert et al. 2008, S. 6). Das Konzept verlangt von den Beschäftigten der Verwaltung die Fähigkeit zur Übernahme fremder Perspektiven und verbessert auf diese Weise die Voraussetzungen, unter denen das Wissen der Bürgerschaft in die Stadtentwicklung einfließen kann.

Partizipationsprozesse werden demnach maßgeblich durch Institutionen– bestimmt, auch wenn diese die Verhaltensbeiträge der Akteure nicht determiniert. Zu den Institutionen zählen dabei sowohl formale als auch informale Regeln einschließlich der Mechanismen zu ihrer Sanktionierung. Erfasst sind damit alle impliziten und expliziten Regeln, wobei sie niedergeschrieben sein können aber nicht müssen (Rothstein 1966, 146 in Coenen 2009, 8). In der neueren Partizipationsforschung unterscheiden Klok/Denters (2006) beispielsweise zwischen sieben verschiedenen partizipationsrelevanten „rules"[6]. Gestützt auf die Analyse derartiger Regeln ist man in der Lage, das institutionelle Umfeld von Partizipationsprozessen weitgehend zu erfassen und abzubilden und erste Antworten auf die Frage zu liefern, was Partizipationsverfahren un-

[5] Vergleichbar ist auch das Anforderungsprofil der „Bürgerkommune" oder bürgerorientierten Kommune (vgl. dazu u.a. Banner 1998; Plamper 1998, Bogumil, Holtkamp 2001)

[6] Position rules, boundary rules, authority rules, scope rules, aggregation rules, information pay-off rules.

terstützt bzw. hemmt und was zu besseren Entscheidungen im Rahmen von Partizipationsverfahren führt.

Aus der Perspektive der Stadtplanung erfährt dieses Konzept inzwischen eine weitere Ergänzung, indem im Rahmen der Kontextualisierung steuerungstheoretische Überlegungen aufgegriffen und „Kontextualisierung als Vorstufe zu kontextualisierter Steuerung" operationalisiert wird (Pauli 2006, 152). Damit gelingt es – ähnlich wie bei dem „rules"-Ansatz im Rahmen der Institutionen – verschiedene Indikatoren für partizipationsunterstützende Steuerungsmechanismen zu identifizieren. Aus der Perspektive des hier verfolgten Ansatzes widmet diese institutionenanalytische und steuerungstheoretische Diskussion jedoch bislang dem Aspekt der partizipativen Wissensgenerierung nur vereinzelt Aufmerksamkeit. Allerdings liefert sie mögliche Ansatzpunkte für eine Erfassung des Zusammenspiels zwischen institutionellem Kontext und individuellem Verhalten im Rahmen partizipativer Prozesse.

2.6
Wissensgenerierung und Handlungslogiken der Akteure

Die neuen partizipativen Ansätze in der Stadtentwicklungsplanung gehen einher mit geänderten Formen der Institutionalisierung, indem neue Austauschformen bzw. neue Regeln und Steuerungsformen zur Geltung gelangen (Baer 2006). Für die Akteure gelten dabei neue Handlungslogiken (Bartholomä, Rohland 2008), die beispielsweise in der Verwaltung gekennzeichnet sind durch den Übergang von der „kooperativen Verwaltung" zur „responsiven Verwaltung". Letztere versteht den Bürger zwar auch als „Kunde" vor allem aber als Ko-Produzent, der nicht nur am Verwaltungshandeln partizipiert, sondern die Formen und Angebote öffentlicher Dienstleistungen mitbestimmt (Bizer, Führ 2001, Schuppert 2008 und 2009). Auf Seiten der Bürger ergeben sich beispielsweise veränderte Handlungslogiken, da das Einbringen von Wissen an Attraktivität gewinnt, weil es zunehmend einfacher und mit mehr Einflusschancen verbunden ist. Untersuchungen zu Motivationen und Handlungslogiken der Beteiligten (zu Motivationsforschung u.a. Heckhausen 2006, Gruber 2007) wurden in den letzten Jahren verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt (zu akteurzentrierten Institutionalismus und zum Rational Choice Ansatz siehe Abschnitt 3.4.2). Allerdings besteht auch in diesem Bereich bisher kaum eine explizite Verknüpfung zur Wissensgenerierung, obwohl durch veränderte Handlungslogiken maßgeblich Partizipationsprozesse sowie Institutionalisierungseffekte bestimmt werden und ihnen damit grundlegende Funktionen im Rahmen der Wissensgenerierung zukommen (zu akteurzentrierten Analysen siehe auch Feindt/Newig 2005).

Ob und in welchem Maß im Rahmen von Partizipationsprozessen sowie der Umsetzung der dort erzielten Ergebnisse in der Stadtentwicklung stadtspezifische Faktoren wirksam werden und sich auch in den Organisationsformen und institutionellen Arrangements niederschlagen, ist bisher nicht untersucht.

2.7
Forschung zu den Untersuchungsstädten

Die bei der Untersuchung im Mittelpunkt stehenden Städte Frankfurt, München und Stuttgart weisen zwar auf den ersten Blick relativ ähnliche Ausgangsbedingungen auf wie u.a. hohe Steuereinnahmen, eine überdurchschnittliche Beschäftigtenquote sowie einen Zuwachs der Bevölkerung, auch für die nächsten Jahre. Allerdings zeigt die nähere Betrachtung erhebliche Unterschiede beispielsweise bei den Steuerungsformen bzw. der Verwaltungsmodernisierung auf (vgl. zu allen drei Untersuchungsstädten ausführlich Prigge/Schwarzer 2006). Bereits auf Länderebene werden unterschiedliche Rahmenbedingungen für partizipative Prozesse gesetzt. So schneidet Bayern im Rahmen des Volksentscheid-Rankings 2010 mit Platz 3 relativ gut ab, während Hessen nur den 10. Platz einnimmt und Baden-Württemberg den vorletzten Platz belegt.[7] Ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch für den Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene. Entsprechend haben die Städte in den vergangenen Jahren auch unterschiedliche Strategien und Herangehensweisen entwickelt, um Bürger bzw. Stakeholder bei der Stadtplanung einzubeziehen (vgl. zu Mobilität in München Hajer/Kesserling 1999). Bereits bei den formellen Verfahren zeichnen sich erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Bürgerbeteiligung in den Untersuchungsstädten ab: Die Beteiligung der Bürger und die Transparenz des Verfahrens im Rahmen der Maßnahmen zur Feinstaubbekämpfung beispielsweise stuft eine bundesweite Evaluation für Frankfurt als „sehr gut" ein, während in München und Stuttgart bemängelt wird, dass lediglich Information als Beteiligungsform stattfand (Reh 2006). Insbesondere im Bereich innovativer Beteiligungsangebote unterscheiden sich die drei Städte: So ist im Rahmen von e-Participation Frankfurt am Main vor allem im Bereich „Bürgerinformation" führend, während Stuttgart einen der Spitzenplätze beim „Diskursmanagement" belegt und München vor allem im Bereich „Einfluss und Entscheidung" punktet (Bräuer/Biewendt 2005). Hinsichtlich des „Bürger-Services", der die Zufriedenheit der Bürger mit den Service- und Leistungsmerkmalen ihrer Stadt misst und u.a. den Umgang mit Beschwerden und das Eingehen auf die Bürgerbedürfnisse berücksichtigt, unterscheiden sich die Städte inzwischen ebenfalls maßgeblich. So schneidet München bei einem Ranking der 15 Großstädte am besten ab, vor allem hinsichtlich der Bürgerbeteiligung, direkt gefolgt von Frankfurt, welche u.a. „bei der Ausstellung amtlicher Dokumente" die höchsten Zufriedenheitswerte verbucht. Unterdurchschnittlich präsentiert sich die Stadt Stuttgart, die vor allem beim Eingehen auf Bürgerbedürfnisse erheblich verliert (ServiceValue 2010).

[7] Quelle: Mehr Demokratie e.V.; unter: http://www.mehr-demokratie.de/ranking.html (Stand: 18.11.2010)

Auch beim Klimaschutz gibt es deutliche Unterschiede: In Stuttgart ist ein Zusammenschluss unterschiedlicher Experten mit der Implementierung von „Triple Zero" (Klima-, Energie und Ressourcenspar-Programm) erfolgreich, während sich in Frankfurt eher einzelne Projekte wie das „Bürgersonnenkraftwerk" durchsetzen. Diese und eine Vielzahl weiterer Beispiele deuten auf stadtspezifische Unterschiede in den Planungsverfahren in den ausgewählten Städten hin. Sie lassen vermuten, dass bei aller Einbettung der Stadt in nationale, supranationale und globale Kontexte stadtspezifisches bei Beharrungen bzw. Veränderungen etablierter Wissensordnungen zentral ist.

2.8
Verknüpfung der Zugangswege

Die Forschungsfrage kombiniert mehrere Forschungsgebiete: Die Partizipationsforschung mit der Wissensforschung, der institutionenanalytischen Steuerungsdiskussion und der Stadtplanungsforschung sowie die Nutzung neuer Medien bei der Wissensgenerierung und Vermittlung. In den letzten Jahren haben sich diese Diskussionen durchaus aufeinander zu bewegt, ohne dass bislang jedoch eine explizite Verknüpfung vorgenommen wurde, die es erlaubt, vergleichende Folgerungen in Bezug auf eine effektive Form der Partizipation im Hinblick auf die Generierung des Wissens der Bürger und die Formierung von Wissensordnungen für den kommunalen Planungsprozess zu ziehen. So findet beispielsweise in Studien zu partizipativen Verfahren das Konzept der Wissensordnungen kaum Anwendung, in der Wissensforschung werden partizipative Stadtplanungsverfahren selten berücksichtigt und in Arbeiten zu Wissensordnungen in der Stadtplanung tauchen partizipative Verfahren kaum auf (siehe die Beiträge in Monheim, Zöpel 1997; Zimmermann 2006). Ebenso diskutiert die Partizipationsforschung die Legitimität und Effektivität von Verfahren, vernachlässigt jedoch oftmals die Wissensgenerierung als Prozess und potenziellen Vorteil. Die institutionenanalytische Steuerungsdiskussion nutzt zwar für ihr responsives Regulierungsverständnis die Partizipationsdiskussion, um Akteure aktiv einzubinden, stellt dabei jedoch in erster Linie deren Interessen in den Mittelpunkt und übersieht dabei teilweise, dass diese Akteure Träger von Wissen sind, das für Entscheidungen nutzbar zu machen ist.

Im Rahmen des Forschungsgegenstandes sind somit aus der Partizipationsforschung vor allem Erkenntnisse zu den Ergebnissen der Partizipationsprozesse (Evaluationskriterien, Bewertung) und zu den Formen der Ergebniserzielung aufzugreifen, die in den Vergleich der Prozesse einfließen. Die Kontextforschung liefert Hinweise auf relevante handlungsleitende Variablen für das Untersuchungsdesign, während die institutionenanalytische Steuerungsdiskussion genutzt werden kann, Handlungslogiken und Motiven, aber auch der Wahrnehmungsraster der Akteure genauer in den Blick zu nehmen. Ebenso sind Ansätze aus der organisationalen Wissensforschung aufzugreifen, um der im Rahmen der Untersuchung besonders relevanten Frage nachgehen zu kön-

nen, unter welchen Voraussetzungen auch die Weitergabe impliziten Wissens bei Partizipationsprozessen gelingt. Um dies sinnvoll verknüpfen zu können, sind methodisch akteur- und strukturtheoretische Konzepte zu verbinden (siehe zur Methodik Abschnitt3.5). Dies findet im etwa Rahmen des neo-institutionalistischen Konzepts Anwendung (Ostrom et al. 1993, Mayntz, Scharpf 1995).

3
Methodische Klärungen

Nachfolgend erfolgt eine Skizzierung der untersuchungsleitenden Fragestellungen, die mit Hilfe des gewählten methodischen Modells zu beantworten sind (Abschnitt 3.1) sowie eine kurze Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes (Abschnitt 3.2). Im nächsten Schritt geht es darum zu formulieren, was die Methodik leisten soll (Abschnitt 3.3). In Abschnitt 3.4 erfolgt eine Diskussion und Gegenüberstellung geeignet erscheinender methodischer Ansätze. Abschließend erfolgt eine Zusammenführung verschiedener methodischer Ansätze für eine erfolgversprechende Vorgehensweise (Abschnitt 3.5), der sich eine Beschreibung des Forschungsdesigns und der zu wählenden Vorgehensweise anschließt (Abschnitt 3.6).

3.1
Untersuchungsfragen im Rahmen der Vorstudie

Die zentralen Fragen, die für die beiden Untersuchungsstädten Frankfurt und München im Rahmen der Vorstudie zu bearbeitet sind, lauten:

- Welche Randbedingungen erscheinen geeignet, auf die lokale Wissensgenerierung bei Partizipationsprozessen Einfluss zu nehmen und wie unterscheiden sie sich in den beiden Untersuchungsstädten?
- Welche Akteurkonstellationen und Interaktionsformen zwischen den einzelnen Akteuren lassen sich in den Untersuchungsstädten feststellen und welche Bedeutung haben sie für die Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse?
- Welche Motive und Einstellungen der Akteure sind im Rahmen von Partizipationsprozessen handlungsleitend und wie unterscheiden sie sich zwischen den Städten?
- Welche Ähnlichkeiten und Unterschiede lassen sich im Vergleich der beiden Untersuchungsstädte bei der Generierung handlungsrelevanten Wissens im Rahmen von Partizipationsprozessen identifizieren?
- Zeichnen sich stadttypische Faktoren ab, die die Wissensgenerierung bei partizipativen Prozessen bestimmen?
- Auf welche Bedingungen sind Unterschiede, aber auch Ähnlichkeiten zwischen den Städten bei der Generierung und Reproduktion handlungsrelevanten Wissens zurückzuführen?

Hervorzuheben ist, dass die Forschungsfragen in der Vorstudie nicht abschließend zu beantworten sein werden. Es sollen vielmehr erste Einschätzungen dazu gewonnen werden, inwieweit die gewählte Methodik geeignet ist, hier belastbare Antworten zu liefern. Darüber hinaus sind kritische Punkte bei der Erhebung, bei der Auswertung und Diskussion der Ergebnisse herauszuarbeiten, auf die im Rahmen der Hauptstudie vertieft einzugehen sein wird.

3.2
Untersuchungsgegenstand

Untersuchungsgegenstand im Rahmen der Vorstudie ist die Generierung lokalen Wissens und die Formierung von Wissensordnungen im Rahmen partizipativer Prozesse der Stadtplanung. Partizipation wird im Rahmen der Untersuchung als Teilhabe von Akteuren an politischen Entscheidungen bzw. an der Entscheidungsfindung im Rahmen von Stadtplanung und –entwicklung verstanden. Die im Rahmen von partizipativen Prozessen getroffenen Strategien und Entscheidungen fußen dabei auf Wissensordnungen, die sich durch das Interagieren öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure formieren und reproduzieren, wobei – so die Annahme – stadtspezifische Muster bei der Wissensgenerierung erkennbar werden.

Als Untersuchungsfeld wäre im Rahmen der Hauptstudie ein Handlungsfeld auszuwählen, welches in besonderer Weise geeignet ist, die Generierung und Reproduktion von handlungsrelevantem Wissen und die Formierung von Wissensordnungen an einem „Fall" zu untersuchen, für den es kein gesichertes Wissen gibt und somit Wissensprobleme und Wissenskonflikte evident sind, wie beispielsweise im Rahmen der lokalen Klimapolitik.

Hinsichtlich der Wissensformierung im Rahmen von Partizipationsverfahren sind drei Hauptbereiche von Relevanz, die handlungsleitend für die Wissensgenerierung sind und diese zwar beeinflussen, aber nicht zwingend determinieren:

- der institutionelle Rahmen oder Kontext innerhalb dessen die Wissensgenerierung abläuft,
- die Arena innerhalb derer die Akteure miteinander agieren sowie
- die Einstellungen, Motive und Handlungslogiken der Akteure selbst, die beispielsweise auf Sozialisation bzw. Ausbildung oder normativer Orientierung beruhen und die Wissens- und Handlungswahl der Akteure maßgeblich (mit-)bestimmen.

Darüber hinaus ist sind auch die Wechselwirkungen zwischen den Ergebnissen partizipativer Prozesse, den institutionellen Rahmenbedingungen und den Handlungslogiken der Akteure zu berücksichtigen.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Akteure. Dabei sind allerdings nicht nur die in den Organen und Gremien handelnden Personen zu betrachten, sondern alle relevanten Akteure des jeweiligen Politikfeldes.[8]

[8] So auch Mayntz/Scharpf (1995, 50). Im Rahmen der empirischen Untersuchung sind die individuellen Akteure nach bestimmten Merkmalen zu „Akteurgruppen" bzw. zu komplexen Akteuren (Jakobi 2007, 13 f.) zur Analyse zusammen zu fassen, wie bspw. korporativ organisierte Akteure (z.B. Fraktion) oder auch informell verbundene Akteure, die ähnliche politische Ziele verfolgen.

3.3
Anforderungen an die Methodik

Grundlegender methodischer Ansatz des Forschungsvorhabens ist der Städtevergleich. Der Städtevergleich erfolgt dabei jeweils fokussiert auf einzelne Sektoren bzw. anhand bestimmter Stadtplanungs- oder Politikfelder (Verkehrsplanung, Energieversorgung, Klimaschutz etc.). Dies dient dazu zum einen möglichst überschaubare Randbedingungen bzw. Variablen vorzufinden, zum anderen, um eine Vielzahl an Vergleichsfällen zu generieren. Innerhalb dieser Politikfelder werden bestimmte Formen des Handelns der Akteure untersucht. Für die einzelnen Städte und dort für die jeweiligen Politikfelder sollen sogenannte „Handlungsmuster" d.h. Formen von Handeln bei bestimmten Randbedingungen ermittelt werden. Annahme ist, dass auch bei weitgehend gleichen Randbedingungen, in den zu vergleichenden Städten unterschiedliche Handlungsmuster vorzufinden sind. D.h. Handlungsspielräume werden von den Akteuren in den Städten unterschiedlich genutzt. In einem weiteren Schritt ist zu untersuchen, ob diese unterschiedliche Nutzung von Handlungsspielräumen auf stadtspezifische „Eigenarten" bzw. auf die Eigenlogiken der einzelnen Städte zurückzuführen ist. Dazu müssten sich die Eigenlogiken, so die Hypothese, aber in bestimmten Handlungskonstellationen, in stadtspezifischen Formen der Interaktion oder auch in stadtspezifischen Handlungslogiken bzw. der Steuerung (corporate governance) oder der Verwaltungskultur (corporate identities) niederschlagen bzw. dort identifizierbar sein.

Im Rahmen der Vorstudie geht es darum, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Untersuchungsstädten hinsichtlich der potenziell wirksamen Rand- bzw. Kontextbedingungen für die Wissensgenerierung, die Akteurkonstellationen und –Interaktionen sowie Motive und Handlungslogiken der Akteure zu identifizieren. Daraus werden anschließend Annahmen hinsichtlich stadttypischer Strukturen und Formen von Wissensgenerierung aufgestellt. Im Rahmen des Forschungsprojektes ist daher ein methodologischer Ansatz zu Grunde zu legen, der es erlaubt, innerhalb eines Politikfeldes nicht nur das Handeln der Akteure zu erfassen. Darüber hinaus muss das Modell geeignet sein, den Zusammenhang von den Regeln bzw. Institutionen (1), den Akteurkonstellationen und –interaktionen (2), sowie den zugrundeliegenden Motivationen des Akteurhandelns (3) als Handlungsbedingungen und den daraus resultierenden Strategien und Handlungen (4) abzubilden und für eine zielgerichtete Analyse zugänglich zu machen. Zur Analyse von Akteurkonstellation und Akteurhandeln unter bestimmten institutionellen Randbedingungen bietet sich methodisch grundsätzlich ein auf dem *methodologischen Individualismus* fußender Ansatz an, wie der akteurzentrierte Institutionalismus (AI) (siehe zum AI Abschnitt 3.4.1).

Ein weiterer wichtiger Punkt bei der Methodenwahl betrifft die *Wechselwirkungen* zwischen Handeln und kontextuellen Strukturen. So wird von der Annahme ausgegangen, dass das Handeln der Akteure wiederum die Institutio-

nen verändert, wodurch es wiederum zu Handlungsänderungen kommen kann.

Und schließlich muss der methodische Ansatz geeignet sein, zu Antworten zu gelangen auf die Frage, *warum* die Akteure in der vorgefundenen Form handeln. Dabei interessieren vor allem auch die Anreiz- und Hemmnissituationen sowie die jeweils zugrundeliegenden Handlungslogiken der Akteure. Dies umfasst beispielsweise auch, neben nutzenmaximierenden Verhaltensweisen, kognitive Grenzen, Routinen, Wertebezüge, Zielvorstellungen und damit ggf. verbundene intrinsischen Motive. Der methodische Ansatz muss daher auch geeignet sein, Verhaltensannahmen und die Erfassung handlungsleitender Motive sinnvoll zu strukturieren, wozu vor allem ein **multifaktorieller Erklärungsansatz** beitragen kann (siehe zum institutionenanalytischen Ansatz Abschnitt 3.4.2).

3.4
Diskussion verschiedener methodischer Ansätze

Entsprechend der formulierten Anforderungen an die Methodik werden nachfolgend der akteurzentrierte Institutionalismus (AI) und der homo oeconomicus institutionalis (HOI) diskutiert. Unter Zugrundelegung des Arenenmodells von Ostrom erfolgt anschließend eine Verknüpfung der beiden Ansätze (Abschnitt 3.5).

3.4.1
Der akteurzentrierte Institutionalismus

Der akteurzentrierte Institutionalismus (AI) zielt auf ein besseres Verständnis der Bedingungen, unter denen in der Politik Lösungen für die Probleme des Gemeinwesens konzipiert werden; wobei Politik als Situation strategischer Interdependenzen zwischen einer Mehrzahl von Akteuren verstanden wird (zum theoretischen Ansatz ausführlich Mayntz, Scharpf 1995 und Scharpf 2000).

Das Akteurmodell des AI dient dazu, Erklärungen für das Handeln der Akteure in bestimmten policy-Feldern und damit für die in den Prozessen erzielten Ergebnisse zu liefern, wobei als Akteure vor allem korporative Akteure, wie u.a. Unternehmens-, Partei- oder Behördenvertreter betrachtet werden. Diese agieren innerhalb der institutionellen Kontexte intentional, zweckgerichtet und strategisch. Das Handeln der Akteure hängt dabei nicht nur von der eigenen Strategie sondern auch von der der anderen ab (Feindt 2007, 106). Grundsätzlich wird zwar von einem strategisch handelnden Akteur ausgegangen, jedoch wird auch berücksichtigt, dass dieser unter begrenzter Rationalität (bounded rationality, Simon 1955) oder besser gesagt: mit begrenzten Möglichkeiten (boundedly skilful) agiert (Langlois 1990, 691; zitiert nach Homann 1994, 389), da er weder über vollständige Informationen verfügt, noch in der Lage ist, sämtliche Konsequenzen seines Handelns im Voraus vollständig zu überblicken. Dieser Ansatz bezieht somit die begrenzten Wahrnehmungs- und Verarbeitungsressourcen der betrachten Akteure mit ein.

Der akteurzentrierte Institutionalismus (AI) knüpft inhaltlich an den politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus an. Die **Institutionen** bilden im AI den Handlungskontext der Akteure, der sie und ihr Handeln prägt.[9] Dem AI liegt die Annahme zugrunde, „*dass politische Entscheidungen als das Resultat von Interaktionen zwischen […] Akteuren anzusehen sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden. Institutionalisierte Regeln, die in zeitlicher und räumlicher Hinsicht variabel, aber innerhalb ihres jeweiligen Bereichs relativ stabil sind, sind daher die Hauptquelle der Regelmäßigkeiten, die wir beobachten und in unseren Erklärungen verwenden können.*" (Scharpf 2000). D.h. verschiedene institutionelle Kontextbedingungen können den policy-Prozess beeinflussen und unterschiedliche Ergebnisse bzw. „outcomes" sind letztlich über diese institutionellen Kontextbedingungen zu erklären. Die Institutionen umfassen dabei nicht nur gesetzliche Vorgaben und Regelungen, sondern sämtliche auf die Akteure wirkenden Einflussfaktoren, sozusagen die „Spielregeln" von Gruppen oder Individuen, wie informelle oder implizite Regeln in Verwaltungen und Organisationen sowie stillschweigende Konventionen der Akteure. Die institutionellen Rahmenbedingungen beeinflussen nicht nur direkt das Handeln der Akteure, sondern auch indirekt, indem sie Annahmen über potenzielle Strategien und Handlungslogiken anderer erlauben. „*Dadurch, dass die Kenntnis dieser Rahmenbedingungen weitgehend geteiltes Wissen zwischen den Akteuren ist, wird die Voraussetzung wechselseitiger Erwartungssicherheit und kontinuierliche Interaktionsmuster geschaffen.*" (Feindt 2007, 106).

Im AI – ähnlich wie in der neuen Institutionenökonomik - „*ermöglichen und beschränken damit Institutionen Entscheidungen von komplexen Akteuren, beeinflussen gleichzeitig aber auch die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die Optionen (vgl. Scharpf 2000, 79). Durch diese normativen Schranken bilden sich relativ stabile kognitive und evaluative Deutungsstrukturen heraus, die wiederum das kollektive Handeln und die Interaktion zwischen den Akteuren maßgeblich beeinflussen.*" (Baumgartner 2010, 82, vgl. auch Giddens 1984, 84; Schimank 2004, 14). D.h. das Handeln wird durch die Strukturen bestimmt, aber auch die Strukturen werden wiederum durch das Verhalten der Akteure beeinflusst (s. Abbildung 1). Dabei wird aber nicht von einer determinierenden Wirkung der Institutionen ausgegangen, sondern lediglich von einem stimulierenden, ermöglichenden oder auch beschränkenden Handlungskontext, der den Akteuren zum Teil erheblichen Handlungsspielraum lässt, der aber auch von ihnen wiederum verändert wird (Mayntz/Scharpf 1995, 43; in Baumgartner 2010, 82).

Grundsätzlich berücksichtigt der AI auch die **Handlungsorientierungen** der Akteure, denen beispielsweise **Präferenzen**, Rollenerwartungen, normative Orien-

[9] Lepsius 1995 geht noch weiter und versteht Institutionen als „´soziale Strukturierungen´, die einen Wertebezug handlungsrelevant werden lassen" (Lepsius 1985, 394; in Jakobi 2007, 10).

tierung sowie Einschätzungen von Sachverhalten oder Lösungsalternativen zugrunde liegen (siehe Abbildung 3). Diese Handlungsorientierungen haben eine selektive Auswahl von Wissen sowie subjektive Bewertungen von Handlungsoptionen zur Folge, die wiederum das Handeln und die Ergebnisse beeinflussen (Scharpf 2000, 17). Der AI dient somit auch dazu, handlungsleitende Interessen, Identitäten aber auch normative Orientierungen aufzudecken, die bestimmend für das Handeln sind. Wie schätzt der Akteur die kausalen Zusammenhänge eines Problems ein? Wie bewertet er die Ausgangssituation und seine möglichen Handlungsalternativen? Und wie kommt er zu diesen Einschätzungen? Allerdings fokussiert der AI dabei nicht auf den Einzelakteur, sondern auf die Meso- oder Makro-Ebene. D.h. es werden normative Orientierungen und Einschätzungen jeweils für die Akteure einer gesamten Handlungssituation betrachtet. Das Handlungsmodell des AI ist somit *„vor allem dort anwendbar, wo gemeinsame ´Deutungsmuster´ vorhanden sind bzw. eine ´unstrittige Definition der Situation´ zur Verfügung steht […]."* (Parsons/Bales 1967, 157; in Schmid/Maurer 2006, 25).

Der grundsätzliche Unterschied zur neuen Institutionenökonomik (siehe Abschnitt 3.4.2) besteht darin, dass *„Akteure im soziologischen Handlungsmodell in der Regel erwartungskonform handeln."* (Schmid/Maurer 2006, 24). Das bedeutet, dass im AI – innerhalb eines bestimmten festgelegten institutionellen Rahmens – der Akteur *„keine eigenwilligen Entscheidungen trifft bzw. nur wenige Möglichkeiten wahrnimmt, sich den Erwartungen seiner Mitmenschen zu entziehen."* (ebenda). Wohingegen bei der neuen Institutionenökonomik berücksichtigt wird, dass die einzelnen Akteure – auch innerhalb eines abgegrenzten institutionellen Rahmens – sehr wohl unterschiedliche Verhaltensweisen aufweisen bzw. aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen von Situationen zu abweichenden Strategien und Handlungen gelangen können.

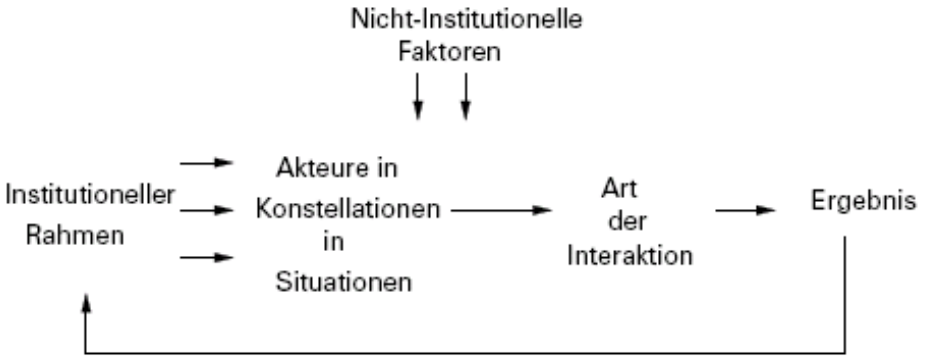

Abbildung 1: Analytisches Modell des akteurzentrierten Institutionalismus
(Quelle: Mayntz, Scharpf 1995, 45; in: Jakobi 2007, 12)

Vorteilhaft beim AI ist vor allem die Erweiterung des Betrachtungsgegenstandes vom Akteur auf die Erfassung der konkreten Handlungssituation, in der der Akteur agiert. Diese wird vor allem bestimmt durch die Akteurkonstellation und Interaktionsformen (vgl. Abbildung 2). Hinsichtlich der **Akteurkonstellation** interessieren vor allem Handlungsfreiheiten und Handlungsressourcen, die stark durch die Formen des Austauschs untereinander (Vernetzung, relationale Orientierung) sowie durch die Möglichkeiten der Einflussnahme (Macht, Hierarchien) geprägt werden, wodurch auch stimulative oder motivationale Aspekte einbezogen werden können. Dies kann beispielsweise umfassen, in welchem Umfang und in welcher Intensität Akteure sich durch ein Problem betroffen fühlen und sich dadurch zum Handeln veranlasst sehen oder auch, wie sie die Chancen für eine Umsetzung einschätzen. Um diese Aspekte empirisch zu erfassen oder zu modellieren, bedient sich der AI meist der Netzwerkanalyse oder spieltheoretischer Ansätze. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Akteurkonstellationen eben nicht nur die Verknüpfungen zwischen den Akteuren, sondern vor allem „*die Logik der Situation, in der die Akteure interagieren und wie diese von ihnen wahrgenommen wird.*" (Jakobi 2007, 17) umfassen. Über die Akteurkonstellationen wird berücksichtigt, dass die Wahrnehmungen der Akteure außer durch ihre spezifischen Fähigkeiten und Prägungen auch durch Einflüsse, wie Abhängigkeiten oder Verteilung von Ressourcen bestimmt werden. Die Akteurkonstellationen beeinflussen damit die Handlungslogiken der Akteure und so auch die Strategien und Ergebnisse („Outcomes") von Aushandlungsprozessen zwischen den Akteuren: „*Bei einer bestimmten Akteurkonstellation verändert sich das zu erwartende politische Ergebnis, wenn der institutionalisierte Interaktionsmodus verändert wird – und umgekehrt* […]." (Scharpf 2000).

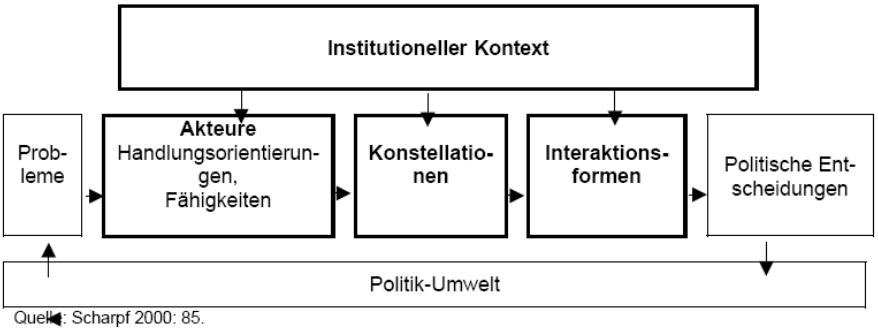

Abbildung 2: Betrachtungsgegenstand beim AI: Akteur, Konstellationen, Interaktionsformen (Quelle: Scharpf 2000)

Neben der Akteurkonstellation bestimmen auch die gewählten, ggf. auch vorgeschriebenen **Interaktionsformen**, wie Verhandlung, hierarchische Steuerung, die politischen Entscheidungen maßgeblich (Mayntz, Scharpf 1995, 60). Grundlegend ist dabei zwischen ein- und wechselseitigen Interaktionsformen und Anpassungen sowie weiteren Formen der Abstimmung zu unterscheiden (zu handlungsleitenden Faktoren siehe Abbildung 3).

Die **Interaktionsorientierung** der Akteure, die im Rahmen des AI untergliedert wird in Formen der Solidarität, des Wettbewerbs, des Individualismus, des Altruismus und der Feindschaft, kann durchaus auch einer subjektiven Deutung der Akteure im Rahmen von Interessenkoalitionen unterliegen. Sie kann den Charakter der Akteurkonstellation maßgeblich prägen, wobei häufig die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe über die Art der Interaktionsorientierung entscheidet.

Ziel des AI im Rahmen empirischer Untersuchungen ist es, Erklärungsansätze für das Handeln der Akteure und für den so erzielten „Output" des politischen Systems zu erhalten. Es handelt sich beim AI genau genommen nicht um eine gegenstandsbezogene Theorie oder um ein methodisches Modell, sondern um eine Heuristik zur Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, 39; Scharpf 2000, 75). Die Heuristik hilft, das Wissen über den Untersuchungsgegenstand oder das Untersuchungsfeld zu strukturieren, Fragen zu formulieren und Faktoren herauszuarbeiten, denen eine hohe Erklärungskraft zukommen kann (Scharpf 2000, 64; in Jakobi 2007, 9). Auf der Suche nach theoretischen Erklärungen für die Handlungslogiken werden dazu die Abstraktionsgerade des methodischen Modells schrittweise gesenkt (Regel der „abnehmenden Abstraktion", d.h. es muss nicht akteurbezogen erklärt werden, was institutionell erklärbar ist).

Je nach Untersuchungsgegenstand und nach räumlicher und zeitlicher Abgrenzung variiert der institutionelle Rahmen, in dem die Akteure handeln. Entsprechend sind die Variablen, die im Rahmen der Akteurkonstellation die Handlungsorientierung und das Handeln beeinflussen und die durch das Handeln wiederum beeinflusst werden, jeweils neu zu bestimmen und zu operationalisieren.

Forschungsfragen, die durch den AI nicht abgedeckt werden, betreffen vor allem die Wechselwirkungen zwischen Akteur und Strukturen bzw. Institutionen. So ist weitgehend unklar, wie beispielsweise die Akteure die Institutionen verändern könnten (erste Ansätze, die in diese Richtung gehen, finden sich bei. Czada/Schimank 2000).

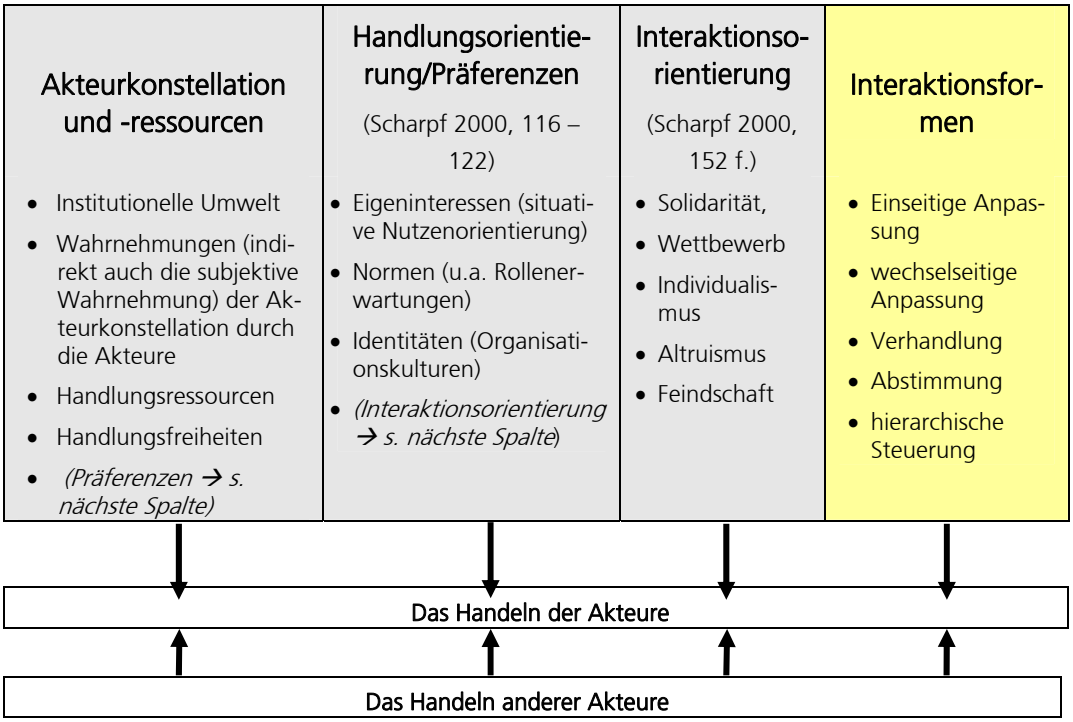

Abbildung 3: Handlungsleitende Faktoren nach Scharpf (2000) (eigene Darstellung)

Vor allem aber betrachtet der AI nicht die Mikroebene, also den einzelnen Akteur, sondern fokussiert auf die Regelung ganzer (Politik-)Sektoren bzw. auf die Steuerung und Selbstorganisation ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche (Mayntz/Scharpf 1995, 39). *„Das Verhaltensmodell des akteurzentrierten Institutionalismus ist für die Erklärung von vorfindbaren Politiken entworfen, […] also eher ein Ansatz zur Erklärung der Genese von Regelungsprogrammen als zur Prognose der Reaktionen von Regelungsadressaten."* (Führ et al. 2007, 20). Die Berücksichtigung der Mikroebene erscheint aber im Rahmen eines wissensbezogenen Forschungsansatzes zwingend, um zum einen die Motive und Handlungslogiken der Akteure zu erfassen, beispielsweise um so „logics of appropriateness" oder Formen von „corporate identities" zu identifizieren. Wobei der Untersuchungsansatz gerade darauf abzielt, in gleichen Policyfeldern und bei ähnlichen Akteurkonstellationen (stadtspezifische) Unterschiede im Akteurverhalten zwischen den Untersuchungsstädten aufzuzeigen. Im Rahmen der Wissensgenerierung sind vor allem Filterprozesse (vgl. Abschnitt 3.5.3) durch die Einzelakteure von Belang: Welche Bedeutung wird jeweils Informationen zugeschrieben? Welche Problemwahrnehmung besteht? Wonach erfolgt eine Wissenswahl? Nach welchen Kriterien erfolgt die Handlungswahl. Um Antworten auf diese Fragen zu bekommen ist es notwendig

im Rahmen der Untersuchung auch den einzelnen Akteur[10] zu erfassen und zu analysieren

3.4.2
Die neue Institutionenökonomik: *homo oeconomicus institutionalis*

Das interdisziplinäre Erklärungsansatz des *homo oeconomicus institutionalis* (HOI), wie er in der ökonomisch-juristischen Institutionenanalyse zum Einsatz kommt (vgl. ausführlich Führ 2003, 262 ff. sowie Bizer, Gubaydullina 2007 und die weiteren Beiträge in Führ et al. 2007) ist eine Weiterentwicklung des ökonomischen Institutionalismus im Rahmen der neuen Institutionenökonomik. Der Ansatz des *homo oeconomicus,* gekennzeichnet durch Eigennutzorientierung und eine darauf bezogene Rationalannahme, wird dabei erweitert um die institutionelle Einbettung der Akteure, wodurch sich Auswirkungen auf die Handlungslogiken und auf das Verhalten der Akteure ergeben bzw. diese sich besser erklären lassen: „*Rationalverhalten figuriert hier unter Berücksichtigung kognitiver Grenzen, endogener Präferenzen sowie habitueller bzw. nutzenorientierter Regelbefolgung – letztlich handelt es sich dabei um einen institutionell eingebetteten homo oeconomicus.*" (Lhotta 2007). Das Verhaltensmodell eines strikt nutzenorientierten agierenden Akteurs bei der Ziel-Mittel-Wahl wird hierbei ergänzt bzw. geöffnet, indem schrittweise ergänzende motivationsbestimmende Parameter für die Analyse und Prognose des Akteurverhaltens herangezogen werden können (Führ 2007, 155). Die Stärken des HOI-Ansatzes, welcher schwerpunktmäßig für den Einsatz in der Politikberatung bzw. die Gesetzesfolgenabschätzung entwickelt wurde, liegen vor allem in der Anwendungsorientierung und hier vor allem in der Strukturierung der Auswahl von Verhaltensannahmen. Auf dieser Basis lassen sich Auswirkungen von politischen Gestaltungsentscheidungen auf das Verhalten der Adressaten nachvollziehbar erklären bzw. prognostizieren.

3.4.3
Gegenüberstellung: Forschungsinteresse und empirische Orientierung

Ebenso wie beim AI bietet der HOI zur Ermittlung theoretischer Erklärungsansätze kein geschlossenes methodisches Modell, sondern eine Heuristik, die das prozedurale Vorgehen meist im Rahmen empirischer Untersuchungen strukturiert und eine systematische Herangehensweise zur Ermittlung der Beweggründe für das Handeln der Beteiligten bietet. Auch hier wird eine Vorgehensweise gewählt, die sich schrittweise den Handlungslogik der Akteure nähert.

[10] Zwar sind im Rahmen der Untersuchung auch „Akteursgruppen" zu bilden, insbesondere hinsichtlich verallgemeinernder Aussagen zu Handlungsmotiven und zu Steuerungsmaßnahmen, aber diese können erst anhand der Erkenntnisse aus der Einzelakteursanalyse gebildet werden.

Grundsätzlich wird beim HOI, sozusagen als erster Schritt, die institutionelle Umwelt bzw. die Institutionen als Rahmen des Handelns analysiert (vgl. Abbildung 4). Der Begriff Institutionen wird dabei analog zum AI als „Regelsystem" verstanden, welches formale rechtliche und untergesetzliche, aber auch informelle Regeln umfasst. Zu den informellen Institutionen zählen Normen, Werte oder Gewohnheiten, an denen sich Verhalten orientiert, wobei die Einhaltung der Normen zumindest sozial sanktionierbar ist (Feindt 2001, 18). Dabei werden aber auch organisationsinterne Regeln und Vorgaben im Sinne von „corporate identities" beim HOI direkt mit einbezogen. Vorteil davon ist, dass beim HOI die Grenzen zwischen formalen, gesetzlich vorgegebenen und informellen Regeln und Identitäten im Sinne von Organisationskulturen bzw. „corporate identities" fließend sind. Eine exakte Abgrenzung ist kaum machbar und beim HOI auch nicht notwendig. Es bietet sich somit im Rahmen der empirischen Erhebungen eine gemeinsame Erfassung an, da in der Regel jeweils die gleichen Akteure betroffen sind, die in der gleichen Arena agieren.

Innerhalb dieser Institutionen analysiert man auf der Basis der Verhaltensannahmen des HOI das Handeln der (Einzel-)Akteure. Dabei werden im Rahmen der Heuristik verschiedenen Verhaltensannahmen getroffen. Zuerst wird ein situativ-nutzenmaximierendes Verhalten der Akteure unterstellt. Nur wenn das Verhalten hierdurch nicht hinreichend erklärbar ist, wird nachfolgend ein regelgebundenes Verhalten in Betracht gezogen. Sofern auch dies nicht als Erklärung in Betracht kommt, werden nacheinander kognitive Grenzen, habituelle (unreflektierte) Verhaltensmuster, emotionales/instinktives Verhalten, soziale Präferenzen und schließlich endogene Präferenzen zur Erklärung des Verhaltens herangezogen (Bizer, Gubaydullina 2007).

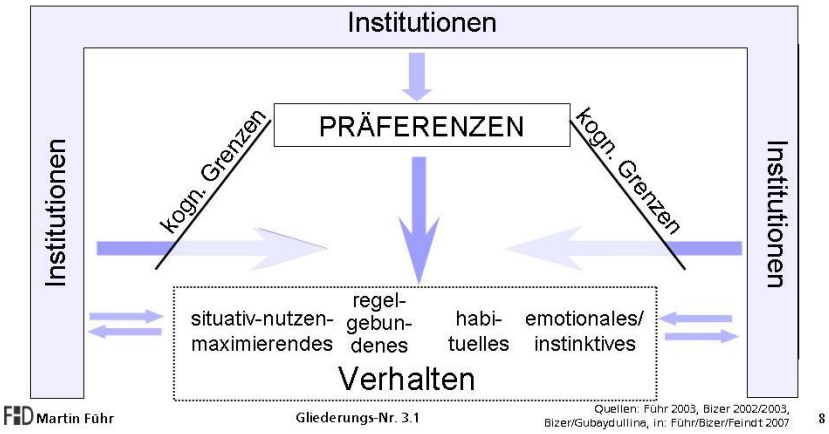

Abbildung 4: Das Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse (Quelle: Bizer, Gubaydullina 2007, 23)

Normen und Identitäten können, in dem sie an bestimmte Wertehaltungen gebunden sind, auch Einfluss auf die (subjektiven) Wahrnehmungen haben. Diese werden im AI im Rahmen der Akteurkonstellation gesondert unter Wahrnehmung erfasst. Beim HOI dagegen werden Wahrnehmungen überwiegend unter kognitiven Grenzen für den einzelnen Akteur (mit-) erfasst. Sie werden somit erst dann zusätzlich erhoben, wenn ein Verhalten vorliegt, welches nicht mit einem situativ-nutzenmaximierenden bzw. regelgebundenen Verhalten zu erklären ist.

In der praktischen Anwendung liegt der Unterschied zwischen AI und HOI vor allem in den unterschiedlichen Erkenntnisinteressen, die jeweils verfolgt werden: Während die Politikwissenschaften vor allem auf die Interaktion der Akteure und die Ausgestaltung der Interaktionen fokussiert, um damit das Ergebnis politischer Prozesse zu erklären (Scharpf 2000, 13), dient das Verhaltensmodell des HOI mit den entsprechenden Verhaltensannahmen dazu, die Ursachen für das Verhalten der Akteure innerhalb eines jeweiligen institutionellen Arrangements zu analysieren. Bei der Anwendung des HOI stehen dabei vor allem Ansätze zur Steuerung individuellen Verhaltens im Vordergrund der Untersuchung und in diesem Zusammenhang die Frage, warum die Akteure in der Form handeln, wie sie handeln und welche Maßnahmen zu einer (gewünschten) Verhaltensänderung führen könnten. Das Verhaltensannahmen des HOI erlauben es, Zusammenhänge zwischen den Institutionen als Handlungsbedingungen, den Handlungen und den daraus resultierenden Handlungsfolgen abzubilden und daraus Erwartungen abzuleiten. Es dient somit der *Rekonstruktion der Auswirkungen* von politischen Gestaltungsentscheidungen. Dabei sind die Institutionen aber nicht nur hinsichtlich ihrer Handlungsfolgen zu analysieren, sondern vor allem im Hinblick auf ihre *Begründbarkeit* (Suchanek 2007, 163), weil sich daraus ergibt, inwieweit die Akteure bereit sind, den institutionellen Vorgaben auch Folge zu leisten. Diese „Folgebereitschaft" der Akteure ist vor allem bei nicht strikt-imperativen Vorgaben von großer Bedeutung, weil sich die Mitwirkung der Akteure nicht mittels „command and control" erzwingen lässt.

Dagegen dienen die in der Politikwissenschaft vorwiegend zum Einsatz kommenden Akteurmodelle wie der AI vor allem der retrospektiven Analyse politischer Entscheidungs*prozesse* sowie der Beratung über institutionelle Arrangements in Politk-Arenen (Scharpf 2000, 13; Feindt 2007, 109). Dabei können generalisierte Verhaltensannahmen wie bei den Ökonomen nicht abgeleitet werden: „*Akteurmodelle benennen Dimensionen, in denen regelmäßig handlungsleitende Unterschiede zwischen Akteuren erwartet werden. Die Merkmalsausprägungen hinsichtlich dieser Dimensionen sind aber jeweils empirisch zu füllen und werden nicht durch generalisierte Verhaltensannahmen präsumiert.*" (Feindt 2007, 106).

Trotz der Unterschiede weisen die Ansätze des HOI und des AI, wie die bisherigen Ausführungen zeigen, eine Reihe an Gemeinsamkeiten auf. Vor allem aber ist zu konstatieren, dass sich beide Ansätze inzwischen z.T. auch deutlich

aufeinander zu bewegen (vgl. dazu ausführlich Schmid et al. 2006, Beckert 2002). So zielt auch der soziologische Institutionalismus inzwischen stärker auf eine *Erklärung* sozialer Institutionen (Maurer et al. 2002), während in den Wirtschaftswissenschaften eine zunehmende Berücksichtigung der Bedeutung der Akteurkonstellation bzw. der Handlungssituation festzustellen ist (siehe dazu u.a. van Aaken 2007).

3.5
Zusammenführung der methodischen Ansätze

Die beiden vorstehend beschriebenen methodischen Ansätze lassen sich, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, mit dem Arenenmodell von Ostrom verknüpfen. Damit steht ein übergreifender methodischer Rahmen zur Verfügung, der besonders geeignet erscheint, stadtspezifische Muster empirisch zu erfassen.

3.5.1
Das Arenenmodell von Ostrom

Die Analyse stadtspezifischer Muster der lokalen Generierung handlungsleitenden Wissens, welches in städtischen Entscheidungsprozessen wirksam wird, ist methodisch und konzeptionell Neuland. Um zu erklären, warum Akteure in einem bestimmten städtischen Kontext bei der Generierung von Wissen und der Formierung von Wissensordnungen je (stadt-)spezifische „logics of appropriateness" (March, Olsen 1989) entwickeln und diesen in ihrem Handeln folgen, bedarf es einer Methode, die zwischen akteur- und strukturtheoretischen Ansätzen zu vermitteln vermag (siehe als Überblick Hall, Taylor 1996). Ein in diese Richtung weisender sinnvoller Zugriff liegt in der systematischen Analyse von Handlungsarenen, wie sie von Elinor Ostrom und Kollegen in ihrem „Institutional Analysis and Development" (IAD)-Modell konzipiert wurde (Ostrom et al. 1994; Ostrom 1990; vgl. Abbildung 5).

Hierbei (inter-)agieren die Akteure in einer Handlungsarena, die durch drei Aspekte („attributes of the physical world", „attributes of the community" und „rules in use") geprägt ist, was sich auch in den Entscheidungen und im Handeln der Akteure niederschlägt, dieses aber nicht zwingend determiniert. Die Entscheidungen und Handlungen der Akteure in der Arena wiederum führen zu Ergebnissen (Outcomes).

Das Arenen-Modell bietet sowohl für den Ansatz des HOI als auch des AI Anknüpfungspunkte, indem die strukturellen Variablen, die ein Politikfeld bestimmen, in Form der Institutionen Berücksichtigung finden. Der Begriff der Arena verweist dabei auf Prozesse, die jeweils bestimmten Themen- oder Problembereichen zuzuordnen sind.

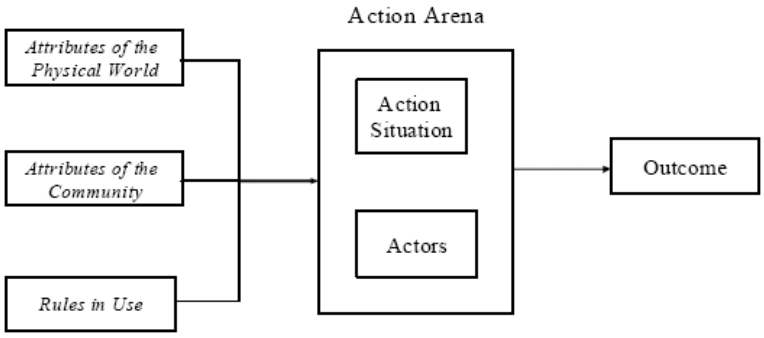

Abbildung 5: Das Arenen- bzw. (IAD)-Modell von Ostrom
(Quelle: Ostrom 1990, Ostrom et al. 1994)

Problematisch beim Arenen-Modell ist, dass weitgehend keine explizite Definitionen des Arenenbegriffs existieren (Jakobi 2007, 20). Im Gegenteil werden vielfach Arena und Institutionensystem synonym verwendet bzw. Arena als spezifisches „komplexes Institutionensubsystem" bezeichnet (Müller-Jentsch 1996, 80). Für den hier verfolgten Forschungsansatz soll Arena als „problemorientierter Handlungszusammenhang" verstanden werden (Beyme 1997, 34). Er dient so als „*ein ´Aufmerksamkeitsdirigent´, der für nur schwach bis gar nicht institutionalisierte, aber mittelfristig stabile Interaktionen sensibel ist, die sich um herausgehobene Themen im Untersuchungsfeld entspannen.*" (Jakobi 2007, 24).

Hilfreich und zielführend für den zu wählenden methodischen Ansatz erscheint das Arenen-Modell, indem hierdurch das Prozesshafte der Interaktionen der Akteure besondere Berücksichtigung findet. Das Arenen-Modell kann auch dazu verhelfen, systematisch alle tatsächlich relevanten Akteure in den Blick zu nehmen, die bei der Entwicklung und Umsetzung von policy beteiligt sind (Windhof-Héritier 1987, 43 bzw. 63). Dabei erfolgt die Interaktion der Akteure meist im Kontext bestimmter (häufig strittiger) Themenbereiche, wobei die (durchaus auch subjektiven) Wahrnehmungen und die Erwartungen der Betroffenen die Arena konstituiert, die wiederum politische Reaktionen auslöst. Innerhalb der Handlungsarena stehen dann Aushandlungs- und Diskursprozesse zwischen den Akteuren an. Hierbei können in erheblichem Umfang Einflüsse von *Akteurkonstellationen* wirksam werden (siehe Abschnitt 3.4.1), wie beispielsweise Macht, Zuständigkeiten, Kontrollmöglichkeiten, Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse (Mayntz, Scharpf 1995, Scharpf 2000). Hinzu kommen als weitere bestimmende Faktoren die *Interaktionsformen*, die innerhalb der Arena von den Akteuren jeweils gewählt werden oder auch vorgeschrieben sind.

3.5.2
Berücksichtigung neuer Entwicklungen von Governance-Formen im Arenen-Modell

Mit den Analysemodellen des AI zur Akteurkonstellation und den Interaktionsformen sowie die Interaktionsorientierung bietet der AI methodisch die Möglichkeit, das Verhältnis der Akteure untereinander in der Arena im Rahmen der Institutionen zu analysieren. Um im Untersuchungsansatz jedoch auch neueren Entwicklungen der Governance-Formen und damit verschiedenen Formen der freiwilligen Kooperation differenziert Rechnung tragen zu können, sollte überlegt werden, hinsichtlich der Akteurkonstellationen explizit die einzelnen Steuerungsformen in Großstädten in den Blick zu nehmen, da gerade sie starken Einfluss auf Partizipations-Prozesse und die damit einhergehenden Wissensgenerierung und Formierung von Wissensordnungen haben können. Zur Erfassung und Abbildung dieser Steuerungsformen hat (Blatter 2005) ein handlungstheoretisches Repertoire zu idealtypischen Logiken der regionalen Kooperation entwickelt. Dabei unterscheidet Blatter beispielsweise zwischen normativer, utilitaristischer, kommunikativer und dramaturgischer Steuerung innerhalb von Großstädten. Dies stellt sozusagen eine weitere Ergänzung der Akteurkonstellationen und Interaktionsformen dar.[11]

3.5.3
Ergänzung des Arenen-Modells durch die Methodik des HOI zur Erfassung der Filterprozesse

In Bezug auf die Wissensgenerierung im städtischen Kontext ist zu berücksichtigen, dass bevor die Akteure innerhalb der Handlungsarena agieren, bereits Wissen unter bestimmten Aspekten wie bspw. strategische Überlegungen, kognitive und normative Orientierung, ressourcenbezogne Ausstattung etc. ausgewählt, bewertet, zugänglich gemacht oder auch unterdrückt wird. Es kommen beispielsweise kognitive Grenzen und Wahrnehmungsraster zum Tragen, die sich aus spezifisch lokalen Interaktionen von verschiedenen Wissensträgern („knowledge holder"; s. Schmitter 2002, 62) ergeben, deren Wissen sich jeweils unterscheidet (etwa zwischen Tiefbau-Ingenieuren, Architekten oder Planern). D.h. es läuft bereits bei Eintritt in die Handlungsarena ein erster Wissens-Filterprozess hinsichtlich Deutungs- und Wissenswahl ab, der den Akteuren in unterschiedlichem Umfang bewusst sein oder auch implizit ablaufen kann und sowohl von der Ausstattung und den Strategien der Stadt, als auch von den (agierenden) Akteure abhängig ist und nicht zuletzt sich auch in den Zugangsmöglichkeiten für Akteure zur Arena niederschlagen kann.

---

[11] Scharpf (1997) hat bereits versucht, die eindimensionale Konzeptionierung der Interaktion zwischen den Akteuren („Informationsaustausch") zu überwinden, indem er verschiede Regeln der Entscheidungsfindung (hierarchische Weisung, Abstimmungen mit Mehrheitsregeln, Verhandlungen und unilaterale Handlungen) mit berücksichtigt hat.

Und schließlich werden in einem zweiten Filterprozess durch die Akteure in der Handlungsarena handlungsrelevantes Wissen, dessen Formen und Umfang der Umsetzung ausgehandelt.

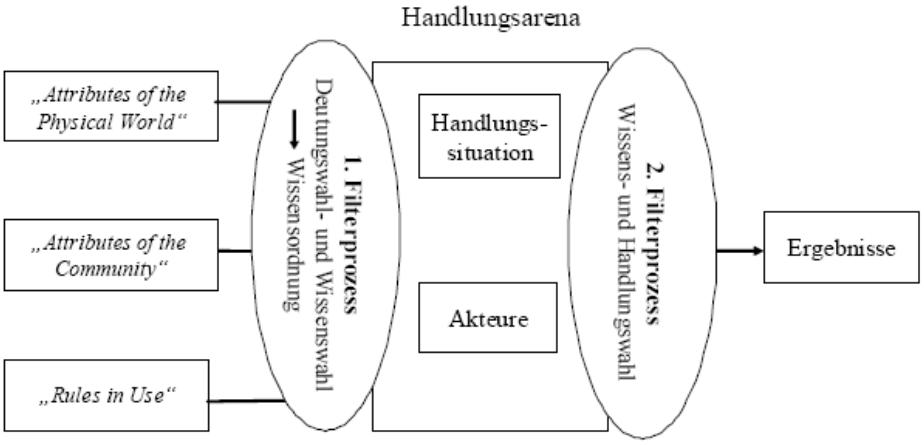

Abbildung 6: Handlungsarena und Filterprozesse im Rahmen der Wissensgenerierung
(Quelle: Ostrom et al. 1994, 34; Ergänzungen: Heinelt, Krüger, Zimmermann)

Das IAD-Modell ist daher durch die explizite Frage danach zu ergänzen, über welche Wissensbestände die einzelnen Akteure verfügen und anhand welcher Wahrnehmungsraster und Selektionsmechanismen sie auf diese zugreifen. Methodisch bietet sich vor allem für die Analyse der Filterprozesse das Verhaltensmodells des homo oeconomicus institutionalis (HOI) mit seiner Stufenheuristik einen zusätzlichen systematischen Zugang an, wobei durch ihn Verhaltensannahmen hauptsächlich unter Berücksichtigung des Aspektes der „Rules in Use“ möglich sind.

Bei der Zugrundelegung des HOI mit der zugehörigen Stufenheuristik zur Ermittlung der Anreizsituation der Akteure ist es möglich, bei der Analyse des Akteurhandelns[12] unterschiedliche institutionelle Arrangements in die Analyse einzubeziehen. In Abbildung 7 sind die Institutionen dazu in Regeln, Normen und Identitäten untergliedert, die die jeweiligen Arrangements berücksichti-

[12] Dabei wird das Akteurhandeln z.B. zum Status quo erfasst und analysiert. In dem Zusammenhang muss van Aaken 2007, 79 widersprochen werden, die davon ausgeht, dass in der Institutionenökonomik lediglich relative Verhaltensänderungen (Veränderung des Verhaltens z.B. infolge einer Rechtsänderung gegenüber dem Status quo) erfasst werden. Durch die Analyse des Akteurhandelns werden Aussagen zu potenziellen relativen Verhaltensänderungen (Welche Verhaltensänderung ist durch den Einsatz des Steuerungsinstruments X zu erwarten?) erst ermöglicht.

gen). Ein weiterer Vorteil liegt darin, dem Forschenden die notwendigen Reduktionsschritte[13] jeweils bewusst zu machen und ihm für jede zu analysierende Handlungskonstellation die Begründungslast aufzuerlegen, warum einzelne verhaltensbeeinflussende Elemente berücksichtigt werden bzw. ununberücksichtigt bleiben (Führ 2007, 158). Die im Rahmen der Stufenheuristik zu berücksichtigenden verhaltensbeeinflussende Aspekte (in Abbildung 7 unter „handlungsleitende Aspekte") wie beispielsweise Präferenzen und emotionales Verhalten werden in dem zu entwickelnden Modell einen deutlich höheren Stellenwert einnehmen müssen, da in Kleingruppeninteraktionen und bei partizipativen Verfahren z.B. Fairnessaspekte von besonderer Bedeutung sind. Ebenso ist zu berücksichtigen, ob beispielsweise Korrelationen zwischen Aspekten von Eigenlogik und (geänderten) Präferenzen und/oder emotionalen Bindungen/Verhaltensweisen bestehen.

3.5.4
Erweiterungen des HOI um deliberative Prozesse sowie um Interdependenzen zwischen Akteurhandeln und Institutionen

Zielführend im Rahmen des Forschungsansatzes erscheint der Vorschlag van Aaken (2007), den Ansatz des HOI gezielt um deliberative Aspekte („Deliberative Institutionenökonomie") zu erweitern, um so den kommunikativen Handlungsaspekt stärker einzubeziehen. Dadurch sollen nicht nur Institutionen besser erklärt werden können, sondern auch institutionelle Alternativen besser beurteilt werden, *„da präferenz- und kognitionsbeeinflussende Diskursbedingungen der gesellschaftlichen Koordinationsprozesse in die Analyse einbezogen werden"* (Aaken 2007, 71). Deliberative Prozesse können – so van Aakens Argumentation – u.a. zu Fairnessempfinden führen, welches beispielsweise intrinsische Motive zur Regelbefolgung verstärken oder auch Interaktionsorientierungen verändern kann. Van Aaken geht damit von der Annahme aus, „*dass in Deliberationsprozessen auch die Präferenzen der Individuen geändert werden können […].*" (Aaken 2007, 86). In Abbildung 7 sind diese Aspekte im Rahmen der Akteurkonstellation vor allem unter Interaktionsformen aber auch unter Interaktionsorientierung und hinsichtlich der Motive und Handlungslogiken unter relationalen Präferenzen subsumiert.

Explizite Unterscheidung zwischen zweckrationalem und normorientierten Handeln: Im Rahmen des HOI erfolgt mit der Betrachtung von Einzelakteuren eine Berücksichtigung der Mikroebene, und zwar vorrangig in Bezug auf die Verhaltensannahmen der Akteure. Neben den das "rationale" Verhalten bestimmende Faktoren bzw. der kalkulierenden Reflexion von Folgen („logic of calculativeness") sind im Rahmen des Forschungsvorhabens besonders die „Logik der Angemessenheit" von Relevanz ("logics of appropriateness") sowie Formen von „corporate identities" zu identifizieren. Dafür sind vor allem

[13] Grundsätzlich sind alle Verhaltensmodelle reduktionistisch angelegt, d.h. es erfolgt Rückführung komplexer Sachverhalte auf elementare Prinzipien oder grundlegende (Einzel-)Aspekte.

auch die Einschätzung des institutionellen Handlungsrahmens sowie die Identifikation der „Art der Situation" durch die Akteure von Interesse. Sie bestimmen die Einschätzung der „Angemessenheit" der verschiedenen Handlungen im Rahmen der eigenen Identität in der Situation (Esser 2006, 48). Esser schlägt daher vor, explizit zwischen den zwei unterschiedlichen „Logiken" des Handelns („calculativeness" und „appropriateness") zu unterscheiden, da sie nicht einfach als Spezialfall des jeweils anderen rekonstruiert werden könnten.[14] Durch die getrennte Berücksichtigung beider Logiken gelingt dann eine genauere Abgrenzung zwischen zweckrationalem und normorientiertem Handeln, welches zusätzliche Rückschlüsse auf die Form der Wissensgenerierung und –weitergabe zulässt. Im Rahmen des HOI wäre dies möglich, indem die Akteure grundsätzlich zu normativen Orientierungen und deren Einfluss auf ihr Handeln befragt würden. In der Heuristik würden dann nutzenorientierte (Eigeninteresse, rational-regelgebunden, kognitive Grenzen) und normorientierte Verhaltensannahmen (soziale, relationale Präferenzen, emotionale Aspekte) jeweils parallel analysiert werden.

Indem zusätzlich die Einschätzung und Bewertung des institutionellen Handlungsumfeldes durch die Akteure erhoben wird, könnte es auch gelingen gezielter **Interdependenzen zwischen Akteurhandeln und Strukturen** aufzudecken. Hierdurch wäre es möglich, Handlungen und Handlungsänderungen nicht nur auf veränderte institutionelle Änderungen zurückzuführen, sondern auch auf geänderte Einschätzungen der institutionellen Rahmenbedingungen durch die Akteure – trotz ggf. gleichbleibender institutioneller Rahmenbedingungen (vgl. hierzu auch Bandelow 1999).

[14] Esser (2006, 50) schlägt dazu das Frame-Selection-Modell (FMS) als Theorieansatz vor, die das Auftreten verschiedener „Logiken" des Handelns zu erklären vermag.

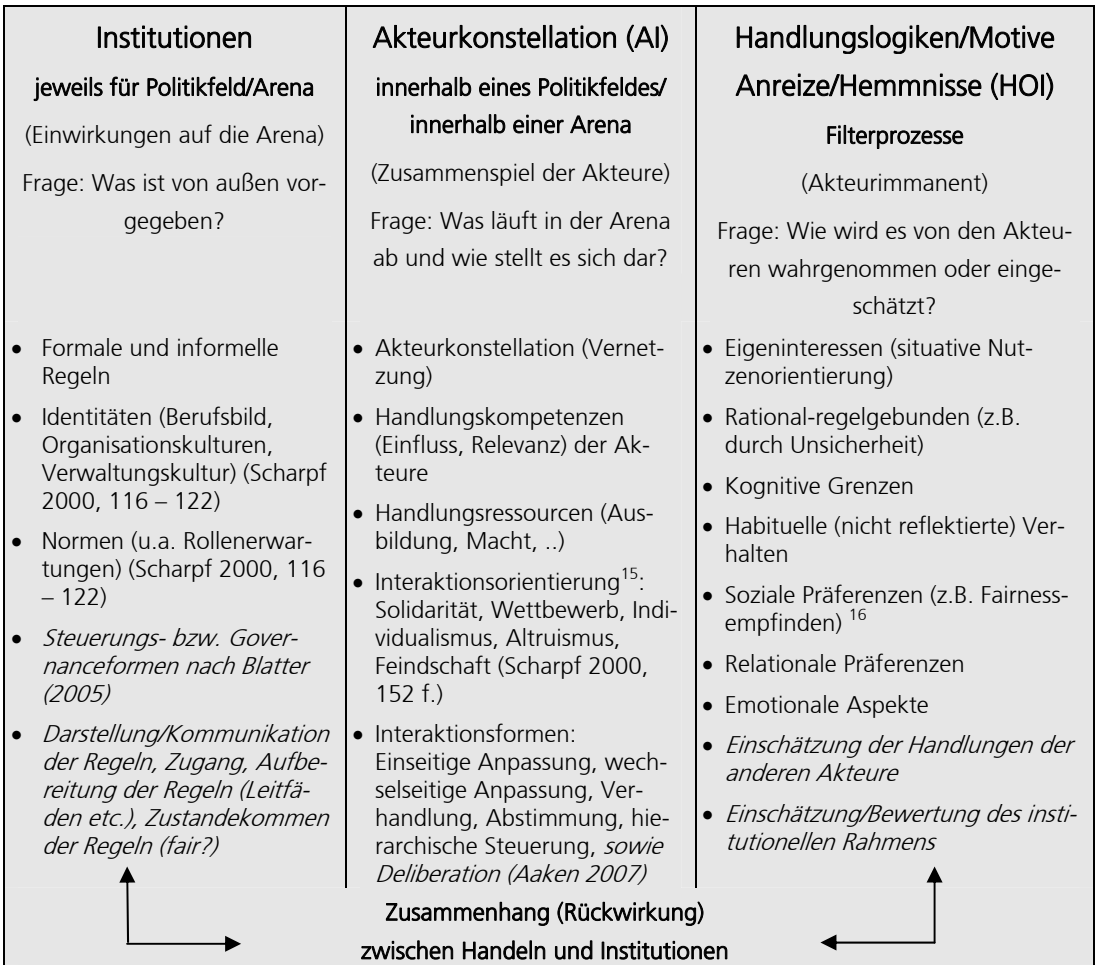

Abbildung 7: Zu erfassende handlungsleitende Faktoren im Rahmen der Untersuchung *(kursive Angaben betreffen Ergänzungen des methodischen Ansatzes)*

[15] Allerdings fokussiert – wie schon unter Abschnitt 3.4.1 ausgeführt - der AI dabei nicht auf den Einzelakteur, sondern auf die Meso- oder Makro-Ebene. D.h. es werden normative Orientierungen und Einschätzungen jeweils für die Akteure einer gesamten Handlungssituation betrachtet. Das soziologische Handlungsmodell ist somit „*vor allem dort anwendbar, wo gemeinsame ´Deutungsmuster´ vorhanden sind bzw. eine ´unstrittige Definition der Situation´ zur Verfügung steht […].*" (Parsons, Bales 1967, 157; in Schmid/Maurer 2006, 25).

[16] Zu unterscheiden ist u.U. zwischen kurzfristigen und langfristigen Präferenzen (z.B. kurzfristig: Kostenaversion, langfristig: finanzielle Absicherung).

3.6
Forschungsdesign und Vorgehensweise für die Hauptstudie

Bei besteht bei der Wahl des Verhaltensannahmen ein Dilemma: Ein theoretisch „attraktives" Modell legt in der Regel monistische Verhaltensannahmen zugrunde und berücksichtigt nicht (ausreichend) die in der Praxis vorzufindende Verhaltenspluralität. Damit geht von vornherein ein geringeres Erklärungspotential einher und verhindert u.U. die Einbeziehung (weiterer) erfolgversprechender Steuerungsansätze. Dem lässt sich durch multifaktorielle Verhaltensannehmen begegnen, was aber wiederum Nachteile bei der empirischen Handhabbarkeit und der Eindeutigkeit der gewonnenen Ergebnisse mit sich bringen kann. Aus diesem Grund plädiert Lepsius dafür: „*Vielversprechender als universelle Modelle wäre eine Ausrichtung der Modelle an den Erkenntnisinteressen* […]." (Lepsius 2007, 175) ebenso Colander 2010). Entsprechend wäre hier ein Modell zu wählen, welches die unterschiedlichen institutionellen Arrangements und Motivlagen der Akteure berücksichtigt. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass „*verschiedene Verhaltensmodelle je nach der Modellierung unterschiedlichen Erklärungs- und Begründungswert aufweisen."* (Lepsius 2007, 177). Aus eben diesem Grunde kommt der Darlegung des gewählten Modells eine große Bedeutung zu. Mit der Stufenheuristik, die die Annahmen zu den verhaltenbestimmenden Faktoren des HOI operationalisiert, steht eine auf Nachvollziehbarkeit angelegte Vorgehensweise bereit, die es erlaubt, für den jeweiligen Forschungsgegenstand und das Erkenntnisinteresse den angemessenen Erklärungsrahmen zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, eine Verknüpfung aus den beiden Ansätzen des AI und des HOI zu wählen, welches im Rahmen des IAD-Modells von Ostrom zusammengeführt wird. Dabei erfolgt für den Untersuchungsansatz eine spezifische Erweiterung des IAD-Modells um zwei Filterprozesse (Wissenswahl und Handlungswahl). Während die Prozesse innerhalb eines Politikfeldes bzw. das Zusammenspiel der Akteure in der Arena weitgehend über die Methodik des AI im Rahmen der Akteurkonstellationen Berücksichtigung finden, erfolgt die Analyse der Filterprozesse vorrangig im Rahmen des HOI, der im Gegensatz zum AI auf den Einzelakteur und dessen Verhalten und eigene Handlungslogik abzielt,[17]. Dabei erscheint hinsichtlich der Handlungslogik der Akteure eine explizite Unterscheidung zwischen zweckrationalem und normorientierten Handeln besonders zielführend.

[17] Während der AI *nicht* auf den Einzelakteur, sondern auf die Meso- oder Makro-Ebene abzielt. D.h. es werden beim AI normative Orientierungen und Einschätzungen jeweils für sämtliche Akteure einer gesamten Handlungssituation betrachtet. Das soziologische Handlungsmodell ist somit *„vor allem dort anwendbar, wo gemeinsame ´Deutungsmuster´ vorhanden sind bzw. eine ´unstrittige Definition der Situation´ zur Verfügung steht […]."* (Parsons, Bales 1967, 157; in Schmid/Maurer 2006, 25).

Netzwerkanalyse

Um sowohl die relevanten Akteure innerhalb der Arena zu erfassen als auch die Austauschbeziehungen zwischen den Akteuren sowie die horizontale und vertikale Verknüpfung innerhalb der Arena abzubilden, kommt als Option in Betracht, den Forschungsansatz durch eine Netzwerkanalyse zu ergänzen. Im Rahmen der Netzwerkanalyse ist es möglich, die Beziehungsstrukturen der Akteure zu analysieren. So können auf Ebene des Gesamtnetzwerkes auf der Basis von Konzepten der Graphentheorie (z.B. über die Software visone) Maßzahlen ermittelt werden, die Informationen über das Beziehungssystem im Netzwerk liefern und einen Vergleich zwischen mehreren Netzwerken erlauben (vgl. Schneider, Janning 2006), die wiederum ggf. vergleichende Aussagen zu „stadtspezifischen Mustern" der Vernetzung der Akteure erlauben. Über die *Gradzentralität* (degree), auf Basis der ungerichteten Beziehungen kann beispielsweise ermittelt werden, welcher Akteur sich Kommunikationsvorteile verschafft und es können Aussagen zur Kommunikationsaktivität getroffen werden. Über die *Nähezentralität* (closeness), die die Nähe eines Akteurs zu anderen Akteuren angibt, ergeben sich Hinweise auf dessen Zugang zu effektiven, schnellen und unabhängigen Kontakten und somit auf die Kommunikationseffektivität. Diese können beispielsweise auch Indiz für bestimmte Formen der Verwaltungskultur liefern, wie beispielsweise der (gepflegte) informelle Austausch über Referatsgrenzen hinweg, oder die (regelmäßige) Nutzung „kurzer Wege". Die *Intermediationszentralität* gibt an, welche Akteure aufgrund ihrer Position zwischen Paaren im Netzwerk eine besondere „Maklerposition" innehaben und somit im Rahmen der Informations- und Kommunikationskontrolle eine maßgebliche Rolle spielen. Hierbei ist auch der Rang eines Akteurs bzw. dessen Prestige im Netzwerk von Interesse. Dieser kann mittels der „*indegree centrality*", auf Basis gerichteter Beziehungen bzw. anhand der Zahl der empfangenen Werte eines Akteurs sowie der Stellung der ihn nominierenden Akteure (siehe Jansen 2006), z.B. über Fragen zu Abhängigkeit und Wichtigkeit bzw. Wertschätzung der Kontakte ermittelt werden.

Im Rahmen der Hauptstudie wäre zu überlegen, inwieweit ein bipartites Netzwerkkonzepts weiterführend ist, bei welchem die Akteure zum einen im Rahmen ihrer individuellen, persönlichen Netzwerkbeziehungen sowie institutionellen Zusammenhänge eingebunden sind, zum anderen aber auch als funktionale Rollenträger bzw. Repräsentanten von Organisationen fungieren (Schubert et al. 2001, 39 und 61). Die Akteure werden, in Anknüpfung an den akteurzentrierten Institutionalismus, dabei durch die Handlungsorientierung und –logiken innerhalb ihres Teilsystems geprägt (Mayntz, Scharpf 1995). Die personalen Netzwerke bilden andererseits, indem jeder Akteur Rollenträger einer Organisation ist, wiederum Netzwerkverflechtungen zwischen Organisationen und Institutionen (Schubert et al. 2001, 118). Diese Organisationsverflechtungen werden über die Netzwerkanalyse transparent gemacht. Sie geben Hinweise beispielsweise auf die Bildung eines höheres Verpflich-

tungs- und Vertrauenskapitals in zweckgerichteten Beziehungen (Schubert et al. 2001, 118), welches die Weitergabe oder auch die Deutungswahl von Wissen maßgeblich beeinflussen kann. Auf der anderen Seite können Netzwerkbeziehungen, die stärker auf richtungsoffenen Netzwerken beruhen, einen Hinweis darauf liefern, dass hier eher mit der Entwicklung von neuen kreativen Ideen im Rahmen der Wissensgenerierung zu rechnen ist (ebenda).

Die Netzwerkanalyse erzeugt für die einzelnen Politikfelder bzw. Arenen sozusagen „Netzwerkmuster" mit Angaben zu strukturellen Indizes, wie Macht, Integration, Cluster, isolierte Teilgruppen, Systemoffenheit etc., die eine Vergleichbarkeit zwischen Politikfeldern und Städten ermöglichen. Sie liefert darüber hinaus Hinweise, wie die empirisch ermittelten Beziehungsmuster die Kommunikations- und Wissensstruktur beeinflussen (Schubert et al. 2001, 45).

Neben der Vernetzung der Akteure geht es aber vor allem um die Logik der Situation, in der die Akteure interagieren und wie diese von ihnen wahrgenommen wird. Entsprechend wird ein **qualitatives Forschungsdesign** gewählt, bei dem der analytische Fokus im Rahmen einer Fallstudienuntersuchung auf einer relativ kleinen Fallzahl liegt und weitgehend teilstandardisierte Fragebögen bzw. leitfadengestützte Interviews zum Einsatz kommen. Der qualitative Ansatz wird vor allem mit dem Ziel der Rekonstruktion komplexer Wirkungszusammenhänge verfolgt. Er dient darüber hinaus dazu, zu Annahmen bzw. Hypothesen über die Ursache und den Grund der beobachteten Daten zu gelangen sowie bestehende Hypothesen zu veri- bzw. falsifizieren und damit komplexe kausale Erklärungsmuster zu identifizieren. Ein weiterer Grund für die Wahl eines qualitativen Forschungsansatzes besteht darin, dass dieser Ansatz für die Integration verschiedener Theorieansätze besonders geeignet scheint.

Durch die Wahl eines qualitativen Untersuchungsansatzes besteht auch eine größere Offenheit bei der Datenerhebung in Bezug auf eine Standardisierung gegenüber quantitativen Verfahren und es kann ein weitgehend interpretativer Ansatz bei der Datenauswertung verfolgt werden. Die Bandbreite qualitativer Forschungsinterviews bietet darüber hinaus den Vorzug, auch bisher wenig erforschte Problembereiche einer explorativen Analyse zu unterziehen. Trotzdem erscheint es sinnvoll, den qualitativen Ansatz durch einen **quantitativen Ansatz** zu ergänzen bzw. den qualitativen Ansatz durch einen quantitativen Ansatz vorzustrukturieren. Durch einen quantitativen Ansatz sollen vor allem Hinweise auf Korrelationen zwischen dem Handeln der Akteure bzw. den Ergebnissen ihres Handelns und den potenziell handlungsleitenden Faktoren gewonnen werden: Wie sehen die Rahmenbesingungen bzw. Kontextfaktoren aus bei Städten, die häufig oder auch besonders erfolgreich partizipative Verfahren durchführen? Welche Verwaltungsstrukturen sind vorzufinden in Städten, die frühzeitig unterschiedliche Gruppen von Akteuren bei der Entscheidungsfindung einbeziehen? Etc. Die Auswertungen der quantitativen Erhebung dienen dazu, bei der sich anschließenden qualitativen Erhebung be-

reits erste Hinweise auf mögliche Zusammenhänge zu haben, denen dann im Rahmen der Akteurbefragung gezielt nachgegangen werden kann. Dies kann u.U. auch dazu beitragen, dass ad-hoc-Erklärungen, denen man bei ausschließlich qualitativen Untersuchungen leicht erliegen kann, eher vermieden werden können.

4
Wissensgenerierung in Städten

Im Rahmen der Wissensgenerierung sind verschiedene Formen von Wissen von Bedeutung. Hierbei unterscheiden Coenen et al. zwischen ´scientific knowledge´ (Expertenwissen), ´ordinary knowledge´ (common sense, casual empiricism, thoughtful speculation and analysis) und ´interactive knowledge´. ´Interactive knowledge´ wird hierbei definiert, als: "*[...] knowledge that participation actors produce during the process, about the process as well as about other actors, their objectives, and related subjects.*" Gerade hinsichtlich des Aspekts, dass Planungsentscheidungen auch Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zur Folge haben können, macht es ihrer Meinung nach notwendig, die Wissenstypologie um ´knowldege of norms´ and ´knowledge of arts´ zu ergänzen (Coenen et al. 1998, 11ff.; zu normativen Grundlagen des Wissens in der Stadtplanung siehe Abschnitt 4.2).

Im Rahmen der Wissensforschung wird das ´ordinary knowledge´ häufig auch als ´local knowledge´ gefasst (siehe u.a. (Huysman/de Wit 2003), wobei grundsätzlich zwischen explizitem Wissen und implizitem Wissen (´tacit knowledge´) und deren Formen der Weitergabe zu unterscheiden ist (Wilke 1998, Hinds/Pfeffer 2003). So scheinen neue Governance-Arrangements wie Netzwerke in der Stadtplanung besonders geeignet, diese Wissensformen zwischen den Akteuren zu vermitteln und weiter zu geben (vgl. zu Governance-Arrangements und Netzwerken siehe Abschnitt 4.1).

Die Kenntnis darüber, wie diese Formen der Netzwerkbildung bzw. der Governance-Arrangements zustande kommen, wie innerhalb dieser Arrangements Wissensweitergabe funktioniert und wie erfolgversprechend dies wiederum ist, ist an die Akteure, die Strukturen und die Erfahrungen vor Ort gebunden und somit wiederum raumspezifisch geprägt. Das so gewonnene Wissen liegt damit sowohl als ´local knowledge´ als auch als ´interactive knowledge´ vor.

4.1
Die Weitergabe von Wissen, Wissensdiffusion und die Bedeutung von Netzwerken

Die Weitergabe von Wissen differiert, je nach dem welche Wissensform betroffen ist. Während die Generierung und Weitergabe des Expertenwissens (´scientific knowledge´) weitgehend gängige Praxis ist und überwiegend transparent verläuft (auch wenn hier zu berücksichtigen ist, dass die Weitergabe und Nicht-Weitergabe von Wissen durchaus auch strategisch und damit zum Teil verdeckt erfolgt), besteht bei der Einbeziehung des Alltagswissens (´ordinary knowledge´) gerade im Rahmen der Stadtplanung häufig noch wenig Einsicht um die Notwendigkeit der umfassenden Information und es fehlen vielfach die angemessenen Strukturen dafür. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Lernen, Wissen und Innovation gewinnt aber auch das lokale,

häufig auch implizite Wissen (´tacit knowledge´) an Relevanz. Bei der Weitergabe dieses Wissens spielen Faktoren wie Vertrauen, räumliche Nähe sowie persönliche Kontakte eine tragende Rolle. Damit kommt den lokalen, lose gekoppelten Netzwerken im Rahmen der Stadtplanung und –entwicklung zunehmend Gewicht zu (Blotevogel 1999, 56 f. in Sack 2001). Im Rahmen der Forschungen zu ´organizational learning´ und ´knowledge management strategies´ treten die Weitergabe dieses Wissens (´ordinary knowledge´ und ´tacit knowledge´) und die dazu notwendigen oder unterstützenden Strukturen immer mehr in der Vordergrund (Huysman/Wit 2002) und (Ackerman et al. 2003). Allerdings konstatieren Huysman/de Wit: "*[…] the literature on knowledge management concentrates on managing knowledge retrieval or on managing knowledge exchange or on managing knowledge creation, and seldom on combination of the three processes.*" (Huysman/de Wit 2003, 27–28).

Unterstützt wird die Generierung dieser Wissensformen in der Stadtplanung durch den zunehmenden Einsatz informeller Beteiligungsverfahren bzw. die Einbeziehung von temporär gebildeten und lose geknüpften Netzwerken bei dem Entscheidungsfindungsprozess, da diese geeignet sind, das notwendige Maß an Nähe und Vertrauen herzustellen. Grundsätzlich ist bei den gebildeten Arrangements zu unterscheiden, ob diese nach dem bottom-up oder nach dem top-down-Prinzip zustande kommen. Beim bottom-up Prinzip „*legen die Initiatoren den Kreis der zu beteiligten Akteure fest, oder nach dem top-down Prinzip, bei der die initiierende Instanz, die über Finanz- oder Programmanreize, also durch den Einsatz der Ressourcen Geld und Recht oder durch weiche Steuerungsinstrumente, den Teilnehmerkreis in der Gründungsphase festlegt.*" (Kleinfeldt et al. o.D., 8).

Wissen ist aber nicht nur raumspezifisch geprägt, sondern es kann auch diffundieren bzw. von außen zugeführt werden, beispielsweise infolge der Mobilität von Akteuren oder des IT-Einsatzes. Lokale Bedingungen, die Wissensdiffusion und Spillover-Effekte fördern, können sich beispielsweise in Clusterbildung bzw. stadtspezifischen Wissensprofilen niederschlagen. Welche Faktoren und vor allem in welchem Ausmaß einzelne Faktoren zu Wissensdiffusion und Wissensspillover-Effekten führen, ist bisher noch nicht hinreichend untersucht. Zwar zeigen die neuesten Ergebnisse einer Metastudie von Bitzer, dass „*die Existenz von Spillover-Effekten empirisch robust belegt werden kann*" (Bitzer 2009, 17), es liegen aber keine belastbaren Aussagen zu einzelnen Faktoren, wie Institutionen, Sprache, Distanz, Kultur und das Rechtssystem vor, die für Wissenspillover-Effekte durchaus verantwortlich sein könnten. Insbesondere wurden bisher keine Untersuchungen zur Mobilität von Personen vorgenommen, obwohl es naheliegend erscheint anzunehmen, dass der Wechsel von Personal zwischen Unternehmen zu einer Diffusion von Wissen führt und somit eine Quelle von Spillover-Effekten sein könnte." (Bitzer 2009, 18).

4.2
Wissensbestände in Städten und normative Grundlagen

Information ist nicht gleichzusetzen mit Wissen. Wissen beinhaltet die Auswahl und Wertung von Information sowie das zu Eigen machen von Information: "*[...] information is a concept related to "raw" data, while knowledge is more related to the interpretation and use of these data. Files contain information, but until somebody reads, interprets and remembers them, they are not knowledge.*" (Coenen et al. 1998, 18).

Wissensgenerierung erfolgt damit auf der Basis normativer Grundlagen und anhand von Werten der Akteure. Um diese normativen Grundlagen und Werteorientierung innerhalb von Städten zu identifizieren, erfolgt eine Untersuchung des Wissensbestandes der in der Stadt im Rahmen der Stadtplanung und -entwicklung. Hinweisen auf raumgebundenen Wissensbestände und ihre normativen Grundlagen können hierbei die jeweiligen Stadtentwicklungspläne und die damit verknüpfte Leitlinien liefern. Dabei werden auch Formen von Aushandlungsprozessen normativer Grundlagen beleuchtet sowie die damit verbundenen Akteurkonstellationen und Handlungssituationen.

Die räumlichen Auswirkungen bzw. die plakative Sichtbarmachung solcher Wissensbestände und normativer Ausrichtungen durch formulierte Stadtprogrammatiken offenbaren sich beispielsweise auch im Rahmen des Stadtmarketings mit „München, Weltstadt mit Herz" (60er Jahre) bzw. der Fortentwicklung dessen, mit „Medienstadt München" (90er Jahre) und dem derzeitigen Leitbild der Stadtentwicklung „München: urban, kompakt, grün".

Normative Grundlagen und Werteorientierung schlagen sich aber nicht nur in den (bereits bestehenden) Wissensbeständen nieder, sondern haben wiederum Einfluss auf die Generierung neuen Wissens, indem sie Zugangsmöglichkeiten und -beschränkungen im Rahmen der Wissensgenerierung determinieren. So setzen einige Städte vorwiegend auf Expertenwissen, während andere Städte bereits auf umfangreiche Erfahrung bei der Einbeziehung von Alltags- bzw. Laienwissen verweisen können.

5
Kontextfaktoren der Wissensgenerierung in München

Die Wissensgenerierung, ihre Effektivität oder auch die Nutzung und Umsetzung von Ergebnissen werden durch sehr viele Faktoren bestimmt und unterliegen den unterschiedlichsten Wechselwirkungen. Um einen ersten Einblick zu bekommen, welche Faktoren dabei in den einzelnen Städten wirksam werden bzw. maßgeblichen Einfluss ausüben könnten, wird im Rahmen der Vorstudie zwischen fünf Hauptbereichen unterschieden. Dabei stellen die Bereiche „Demographie", „historische Entwicklung" und „politische Kultur" vor allem äußere Einflussfaktoren auf die Wissensgenerierung bei partizipativen Prozessen der Stadtplanung dar. Die „politische Kultur" dient dabei auch als Indiz für ein generelles Interesse und die Beteiligungsbereitschaft der Bürger an politischen Belangen. Daneben kommen weitere Einflussfaktoren bei der Wissensgenerierung zum Tragen, die allerdings stärker die Akteurbeziehungen untereinander und somit die Einflussfaktoren innerhalb der Arenen adressieren wie beispielsweise Steuerungsformen und Akteurnetzwerke. Zum Schluss wird noch explizit die Stadtplanung untersucht. Hierbei werden nicht nur bisherige Formen der Interaktion innerhalb der Verwaltung sowie Formen der Einbeziehung der Bürger aufgegriffen (Steuerung). Es werden daneben auch bisherige Strategien und Leitbilder in der Stadtplanung untersucht. Diese bieten Anhaltspunkte für die normativen Grundlagen der Wissensbestände bzw. geben Hinweise bezüglich der Entwicklung der normativen Ausrichtung der Stadtplanung in den vergangenen Jahren. Ferner werden die Umsetzung der Leitlinien sowie die Schwerpunktsetzungen der Stadtplanung untersucht und somit bisherige Formen des „outcomes" analysiert, die letztendlich wiederum Einfluss auf Wissensgenerierung in partizipativen Prozessen hat.

Den Untersuchungsbereichen zu den Kontextfaktoren liegen folgende Überlegungen bzw. Annahmen zugrunde:

1. Die sozio-ökonomischen und demographischen Randbedingungen: Junge Menschen wählen andere partizipative Prozesse und andere Formen der Wissensgenerierung als alte. Menschen aus bildungsnahen Haushalten engagieren sich häufiger als andere. „Reiche" Städte verfügen über mehr Ressourcen und können sich partizipative Prozesse eher „leisten", etc.

2. Die historische Stadtentwicklung und das „Stadtbild": Die historische Stadtentwicklung kann für Städte Chancen bieten oder zu Problemen führen. So kann der Zuzug von Migranten zu kultureller Vielfalt und Innovation führen (zur „kreativen Klasse" vgl. u.a. Florida 2002) aber auch zu Ausgrenzung, Ghettobildung und sozialen Problemen. Es zeigt sich, dass Städte ganz unterschiedliche Strategien und Maßnahmen verfolgen, mit diesen Chancen und Problemen umzugehen, die sich beispielsweise auch in spezifischen Verfahrens- und Handlungsmuster der Verwaltung niederschlagen. Denkbar wäre auch, dass beispielsweise eine „Residenzstadt" die Bürgerschaft anders prägt

(z.B. das Münchner „Mir-san-Mir" Selbstbewusstsein), oder andere Bürger „bindet", als beispielsweise eine Arbeiterstadt[18]. Auch das „Stadtbild" kann u.U. Einfluss auf die Bereitschaft der Bürger haben, sich zu engagieren. So zeigt es sich, dass häufig in Städten, die bei den Bewohnern als „überschaubar", „grün", „lebenswert" oder als „schön" empfunden werden, eine relativ hohe Identifikation mit den Städten einhergeht, die wiederum in einer höheren Bereitschaft zur Beteiligung an städtebaulichen Planungsprozessen resultieren kann.

3. Kommunale Demokratie und (partei-)politische Kultur: Grundsätzlich werden im Rahmen des Forschungsvorhabens Interdependenzen zwischen Formen politischer Führung und gesellschaftlicher Beteiligung impliziert. So können spezifische Machtstrukturen im Rahmen von Kommunalverfassungen, beispielsweise durch eine starke Stellung des Oberbürgermeisters in der Ratsverfassung oder durch einen sehr starken Einfluss des Gemeinderats in der Magistratsverfassung zu völlig anderen Strategien und Maßnahmen in Bezug auf Partizipationsprozesse führen. Die Einschätzung der Notwendigkeit und der Effektivität von Beteiligungsprozessen unterliegen nicht zuletzt auch parteipolitischen Erwägungen und Zielsetzungen. So scheinen beispielsweise SPD und Grüne in München mit Beteiligungsprozessen „ihre" Wählerklientel zu bedienen und somit eher bereit, zusätzliche, rechtlich nicht vorgeschriebene Partizipationsprozesse durchzuführen und damit spezifische Governanceformen und –strukturen zu befördern. Auch die Kontinuität von politischen Konstellationen - – bzw. ihr Fehlen - kann handlungsleitend und ergebnisdeterminierend sein. Z.B. wenn dauerhaft Strukturen für solche Prozesse eingerichtet und vorgehalten werden (weil sie dauerhaft parteipolitisch gewünscht sind) oder wenn die parteipolitisch Zuständigen von partizipativen Prozessen auch dann noch im Amt sind, wenn die Ergebnisse aus den Prozessen anfallen, die durch sie selbst initiiert wurden. Hierdurch ist eine deutlich stärkere Akzeptanz der Ergebnisse bzw. eine Identifikation mit dem Ergebnis zu erwarten, was sich wiederum in einer höheren Bereitschaft zur Umsetzung der Ergebnisse in der Praxis niederschlagen kann.

4. Governanceformen und Netzwerke: Die Bereitschaft zur Teilnahme an partizipativen Prozessen und deren Effektivität wird stark dadurch beeinflusst, wie die Akteure - auch bereits in der Vergangenheit - miteinander agieren und auf welche Strukturen und Steuerungsformen dabei zugegriffen werden kann. Agieren die Akteure auf Augenhöhe? Sind die Prozesse so angelegt, dass die Ergebnisse anschließend auch umgesetzt werden (können)? Sind die Prozesse offen für alle Betroffenen und Interessierten? Bestehen (dauerhaft) Strukturen, die eine Teilnahme an partizipative Planungsprozesse für alle Akteure ermöglichen? Bestehen in einer Stadt bereits langjährige Netzwerke oder ist eine

[18] „Ein „Mir-san-mir"-Selbstbewusstsein ist den Franken [in der Arbeiterstadt Nürnberg, A.d.A.] fremd." (Quelle: Das Fränkische - Was ist das?
Unter: http://www.nuernberg.de/internet/pr/fraenkisch.html)

Stadtgesellschaft insgesamt stark vernetzt, wodurch ein Austausch aufgrund von „kurzen Wegen" oder infolge des engen Kontakts untereinander sehr leicht und schnell möglich ist?

5. Stadtplanung und Stadtentwicklung: Im Rahmen der Stadtplanung und Stadtentwicklung wird deutlich, welche Strategien eine Stadt hinsichtlich ihrer Probleme und Chancen verfolgt und welcher Entwicklung diese Strategien innerhalb der vergangenen Jahre unterlagen. Welche Leitbilder und damit welche normativen Grundlagen der Wissensbestände liegen der Stadtentwicklung zugrunde? Wie wurden diese Leitbilder ausgehandelt und in welcher Form bezieht das Stadtplanungsreferat die Bürger dabei mit ein? D.h. es wird auch deutlich, welchen „outcome" die Stadtplanung, auch hinsichtlich der Einbeziehung der Bürger, erzielt hat. Darüber hinaus ist es möglich, sich einen ersten Eindruck über vertikale und/oder horizontale Steuerungsformen innerhalb der Planungsverwaltung zu verschaffen (vgl. Abschnitt 5.4).

5.1
Vergleich der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen Münchens und Frankfurts

In dem nachfolgenden Kapitel erfolgt eine Zusammenstellung der wichtigsten Ergebnisse aus den neuesten Untersuchungen zu demographischen bzw. sozio-ökonomischen[19] Randbedingungen und Potentialen und sowie zu prognostizierten Entwicklungen der Städte Frankfurt und München (auch Stuttgart), wobei die Angaben zu den drei Städten jeweils direkt gegenübergestellt werden. Zuerst wird auf die Ähnlichkeiten der drei Städte eingegangen, anschließend werden Unterschiede aufgezeigt. Abschließend werden anhand der herangezogenen Untersuchungen potenzielle Handlungsfelder der Stadtentwicklung, die sich aus den sozio-ökonomischen Bedingungen ergeben, skizziert. Grundlage bilden vor allem vergleichende Städte-Untersuchungen, um so jeweils vergleichbare Indikatoren und Zeiträume zugrunde legen zu können (u.a. Damelang 2010, Bertelsmann 2008, Bertelsmann 2006, Flöthmann et al. 2006, Prigge 2004).

Ähnliche Randbedingungen in den Untersuchungsstädten

Wie die Untersuchung der Bertelsmann Stiftung (Wegweiser-Kommune)[20] zeigt, bestehen in München und Frankfurt (und auch in Stuttgart) relativ ähn-

[19] Unter sozio-ökonomischen Randbedingungen werden Bevölkerungsentwicklung, Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur, soziale Integration bzw. Desintegration und kommunale Haushalte subsummiert.

[20] Die Untersuchung der Bertelsmann Stiftung bietet aufbereitete demographische Angaben u.a. zu unseren Untersuchungsstädten. Sie beinhaltet für alle Städte und Gemeinden Deutschlands mit mehr als 5.000 Einwohnern Daten, Prognosen und Handlungskonzepte für die kommunale Praxis und deckt damit 85% der Bevölkerung bzw. 323 Landkreisen ab. Die Untersuchung erstreckte sich auf die Jahre 2003 bis 2007 sowie eine Prognose bis zum Jahr 2025 bzw. 2020. Studie der BertelsmannStiftung (Bertelsmann 2010; unter http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/Cl-G4_lfd4.pdf)

liche Rahmenbedingungen, was die demographische und sozio-ökonomische Lage und zukünftige Entwicklung betrifft.

Im Rahmen dieses Vorhabens wurden sämtliche Kommunen mit über 5.000 Einwohner untersucht, davon 92 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Anhand von mehr als 230 sozio-ökonomischen Indikatoren wurde eine Clusteranalyse[21] durchgeführt (insgesamt 6 Clustertypen für Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern). Sowohl Frankfurt, als auch Stuttgart und München werden dabei dem gleichen Clustertyp unter der Bezeichnung „prosperierende Wirtschaftszentren" zugeordnet (insgesamt sind dem Cluster 19 Städte zugeordnet).

Demographisch kennzeichnend für die Untersuchungsstädte dieses Clusters ist vor allem eine stabile Bevölkerungsentwicklung. „*Die Altersstruktur ist von einem überproportional hohen Anteil junger Erwachsener geprägt*" (Bertelsmann 2010, 3). Die junge Altersstruktur verdeutlicht einen aktuell unterdurchschnittlichen Alterungsprozess. Junge Erwachsene sind vor allem aufgrund der hohen Zuwanderungsraten bei den 18- bis 24-Jährigen stark vertreten, während Kinder leicht unterrepräsentiert sind.

Im Unterschied zum Großteil der Großstädte mit mehr als 100.000 EW ist für diese Großstädte die hohe wirtschaftliche Dynamik und Prosperität kennzeichnend, die sich auch positiv auf ihre demographische Entwicklung auswirkt. Charakterisierend für die Städte sind ein überdurchschnittlicher Anteil an Akademikern an qualifizierten Arbeitskräften sowie eine hohe Erwerbstätigenquote von Frauen. Die Städte kennzeichnet ferner eine große Anzahl hochwertiger Arbeitsplätze (gut 70 % im Dienstleistungssektor) und ein starkes Arbeitsplatzwachstum. So stiegen die Arbeitsplätze von 1998 bis 2003 um + 3,6 % in Stuttgart, um + 5,3 % in Frankfurt und um + 6,5 % in München (im Gegensatz dazu liegt der Mittelwert aller untersuchten Städte bei – 0,2%). Auffällig ist auch der sehr hohe Anteil von über 70 % an Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor (Flöthmann et al. 2009, 46). Die Städte sind nicht zuletzt auch dadurch gekennzeichnet, dass sie aufgrund der hohen Wirtschaftskraft überproportional Arbeitsplätze für Erwerbstätige aus den umliegenden Städten bereitstellen, was letztlich zu Problemen bspw. im Bereich Verkehr und Klima aufgrund der hohen Anzahl an Einpendlern führt.

Der Arbeitslosenanteil von 10-12 % liegt im Durchschnittsbereich aller westdeutschen Großstädte. Hinzu kommt jedoch ein deutlich über dem Durchschnitt liegender Anteil an ausländischen Haushalten in diesen Städten. Allerdings betont Damelang in seiner Untersuchung zu den sechs größten Städten Deutschlands (Damelang 2010, 13) hinsichtlich der Einbindung der ausländi-

[21] Die kommunalen Demographietypen wurden auf Basis einer bundesweiten Typisierung mittels Clusteranalyse erstellt (Bezugsjahr 2003). Für Großstädte mit über 100.000 Einwohnern und für die Gruppe der Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und über 5.000 wurden Analysen durchgeführt, um Gruppen von Kommunen mit ähnlichen Merkmalen zu identifizieren.

schen Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt: „… *in Frankfurt, aber auch in München und Stuttgart sind Ausländer somit besser platziert als in allen anderen Städten."* Damelang verweist auch darauf, dass die wirtschaftliche Integration von Ausländern in Städten mit einer hohen kulturellen Diversität - gemessen an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung - hierbei erfolgreicher ist. *„So ist das durchschnittliche Einkommen von Ausländern in Stuttgart, Frankfurt und München deutlich höher als in den übrigen Städten. Zudem haben Ausländer in diesen Städten relativ häufig einen Berufsschulabschluss und sind weniger häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Durch die relativ gute Arbeitsmarktintegration der ausländischen Bevölkerung haben die südlichen Großstädte wie Frankfurt, Stuttgart und München im Vergleich zu Städten wie Berlin oder Hamburg einen Standortvorteil und bessere Voraussetzungen, für den positiven Einfluss der kulturellen Vielfalt auf Produktions- und Innovationsprozesse.* " (Damelang 2010, 14)

Charakterisierend für das Cluster „prosperierende Wirtschaftszentren", dem München (und auch Stuttgart) laut Bertelsmann (2010) zugerechnet wird, sind insbesondere die hohen kommunalen Steuereinnahmen. Sie liegen um ein Drittel höher als beim Durchschnitt aller Großstädte, was auf einen relativ großen kommunalen Handlungsspielraum hindeutet.

Unterschiede in den Randbedingungen der Untersuchungsstädte

Bei der Untersuchung der 15 größten Städte Deutschlands kommt Prigge (2004) zu ähnlichen Ergebnissen, wie die Bertelsmann Stiftung. Auch er ordnet die Städte unterschiedlichen Clustern (insgesamt 4) zu. München, Stuttgart und Frankfurt werden auch hier aufgrund der überdurchschnittlichen Erwerbs- und Beschäftigtenquoten, der hohen Steuereinnahmen, der geringsten Quote bei Sozialhilfeempfängern, der geringsten Verschuldung pro Kopf sowie der zukünftig erwarteten Bevölkerungsentwicklung (deutlicher Zuzug von jungen Erwachsenen) als prosperierende Städte eingestuft (Prigge 2004, 87).

Obwohl in Frankfurt die derzeitige und zukünftige Bevölkerungs- und Einkommensentwicklung ähnlich wie in Stuttgart und München eingeschätzt wird (beim BIP und den Steuereinnahmen lag Frankfurt im Jahr 2000 sogar deutlich vor allen anderen Großstädten), zeichnen sich in Frankfurt aber eher eine „polarisierende Prosperität" ab (Prigge 2004, 84ff.). Zurückgeführt wird dies zum einen auf die Arbeitslosigkeit, vor allem aber auf die in Frankfurt (neben Düsseldorf) höchste öffentliche Verschuldung unter allen deutschen Großstädten. Dies führt zukünftig zu dynamischen Prozessen und Trends, die *„zu einer beschleunigten Umstrukturierung führen, mit der jedoch erhebliche negative Effekte verbunden sind."* (Prigge 2004, 85) Demgegenüber werden München (und auch Stuttgart) dem Cluster der „ausgewogenen Prosperität" zugeordnet, aufgrund der – z.B. gegenüber Frankfurt – eher moderaten Werte in den Problembereichen, vor allem aufgrund der geringsten Quoten bei den Sozialhilfeempfängern sowie der geringsten Verschuldung pro Kopf (Prigge 2004, 87). Laut Sträter (Sträter et al. 2005, 197) liegt die besondere Spezifik Münchens im Rahmen der Armutszunahme darin, „*dass die soziale Polari-*

sierung weniger in einer wachsenden Verelendung von einkommens- und sozial armen Schichten besteht. Vielmehr beruht die soziale Polarisierung vor allem auf einer wachsenden Einkommens- und Vermögenskonzentration bei den bereits einkommensstarken und wohlhabenden oberen Mittel- und Oberschichten, die im Raum München schneller reich werden als anderswo (Armutsbericht 2002; Heinz-von Löbbecke 1999, 87)."

Die „ausgewogene Prosperität" Münchens kann auch auf die z.T. bessere Integration von Migranten zurückgeführt werden. Obwohl München mit einem Ausländeranteil von 24% (Stand 2006) noch geringfügig über dem Wert von Stuttgart (23%) und Frankfurt (21%) und somit im Bundesdurchschnitt insgesamt mit an der Spitze liegt, weist München in dem Bereich weniger Probleme als die Vergleichsstädte auf. Denn hier stammt ein beträchtlicher Anteil der ausländischen Personen aus sozial bessergestellten Schichten, die im Rahmen von Beruf und Ausbildung nach München kommen (Vogler-Ludwig 2002, 16). Darüber hinaus ist es München weitgehend geglückt, die ersten Generationen der „Gastarbeiter" aus den 60er Jahren in die Münchner Stadtgesellschaft zu integrieren (Reiß-Schmidt, Tress 2000, 210).

Prognose bis 2020: Zukünftig wird von einem Wachstum der Bevölkerung in diesen Städten ausgegangen – z.T. in einem erheblichen Umfang, dies zeichnet sich vor allem für München ab. Trotz Abwanderungen vor allem von Familien ins Umland, ist durch Bildungsnachfrage ein Zuwanderungsgewinn in diesen Großstädten bei jungen Erwachsenen (18-24 J.) zu verzeichnen, der die Abwanderungen überkompensiert. Damit ist ein insgesamt deutlich unterdurchschnittlicher Alterungsprozess in Frankfurt, Stuttgart und München zu verzeichnen (Bertelsmann 2010). Diese Einschätzung teilen auch Malecek und Mächler, *„allerdings unter der Voraussetzung anhaltender wirtschaftlicher Prosperität."* (Malecek und Mächler 2005, 99).

Chancen, Risiken und potentielle Handlungsfelder: Laut Bertelsmann (2010, 3ff.), sind für die Untersuchungsstädte dieses Clusters kaum Probleme aufgrund von Schrumpfungs- und von Alterungsprozessen zu erwarten, da diese gemessen an anderen Großstädten deutlich unterdurchschnittlich bzw. langsam verlaufen. Auch weisen alle drei Städte hohe Einnahmen auf. Der hohe Anteil sowohl an oberen als auch an unteren Einkommensgruppen, der hohe Akademikeranteil und die hochqualifizierten Arbeitskräften einerseits und der relativ hohe Anteilen an Arbeitslosen und Migranten andererseits verweist in den Städten auf einen hohen Anteil privilegierter Bevölkerungsgruppen und auf eine sich abzeichnenden sozialen Segregation.[22] Vorrangige zukünftige Aufgabe wird daher sein müssen, den bedeutsamen Zuzug an Migranten zu nutzen und einem Wegzug stabilerer sozialer gesellschaftlicher Gruppen entgegen zu wirken, um so eine sozial-räumliche Spaltung zu vermeiden (Bertelsmann 2010, 2). Maßnahmen, um dieser sich abzeichnenden Spaltung zu

[22] Vgl. zur sozialen Segregation in deutschen Großstädten auch Strohmeier (2008).

begegnen, werden vor allem quartiersbezogen gesehen, nicht zuletzt auch weil sozial stabilere Bevölkerungsgruppen einzelne Stadtteile zunehmend verlassen werden (Bertelsmann 2010, 4): *„Hier sind deshalb frühzeitig kreative und quartiersbezogene Maßnahmen notwendig, um langfristig eine soziale Stabilität zu erreichen."* (Bertelsmann 2006, 48). Dabei kommen vor allem kommunikativen und partizipativen Ansätzen eine besondere Bedeutung zu: *„Ziel ist es den demographischen Wandel umfassend zu bearbeiten und im Dialog mit den lokalen Akteuren aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft, den kommunalen Entscheidern und den Fachressorts Maßnahmenpakete zu entwickeln."* (Bertelsmann 2006, 49).

5.2
Die historische Stadtentwicklung[23], das „Stadtbild" und die Lebensqualität der Stadt München

München liegt an einem Knotenpunkt der alten Handelsrouten des Salzhandels die vom Süden aus Venedig bis nach Norden an die Ostsee führte und in Ost-West-Richtung von Hallein und Reichenhall nach Augsburg. 1158 wurde die Stadt erstmalig erwähnt. Bereits 1175 erhielt München Stadtstatus (Frankfurt bekam 1220 Stadtstatus). München erlebte in der Spätgotik eine neue kulturelle Blütezeit erlebt und wurde unter der Herrschaft von Wilhelm IV. und Albrecht V. ein Zentrum der Renaissance und der Gegenreformation.

Die Bezeichnung München leitet sich vom Begriff „Mönch" (bayerisch „Minga") ab, der auch im Stadtwappen zu finden ist und auf eine ursprüngliche Niederlassung der Mönche an dieser Stelle hindeutet. Gegen Ende des 16. Jahrhunderts erreichte der Einfluss der Jesuiten[24] in München einen Höhepunkt mit der Errichtung der Michaeliskirche (1583-1590), einer der größten Renaissancekirchen nördlich der Alpen und dem zweitgrößten Tonnengewölbe der Welt, sozusagen einer zweiten, geistlichen Residenz innerhalb der der Residenzstadt, die auch maßgeblich die Schulausbildung prägte. Nach Setzwein führte dies dazu, dass *„in München […] lange ein anderer Geist [herrschte]: der scholastisch-spitzfindige Geist der Jesuiten."* ((Setzwein 2004, 27)

Unter Herzog Maximilian I. von Bayern wurde München im Jahr 1623 während des Dreißigjährigen Kriegs kurfürstliche Residenzstadt. Zwar starb fast ein Drittel der Bevölkerung an der Pest, aber nach Ende des Dreißigjährigen Kriegs

---

[23] Quellen (sofern im Text nicht gesondert ausgewiesen): Gespräche mit Mitgliedern des „Münchner Forums"
http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/stadtarchiv/geschichte/39313/index.html,
http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/stadtarchiv/geschichte/43625/19jahrhundert.html
und http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/stadtarchiv/geschichte/43624/neuzeit.html
(Stand 27. und 28.4.2010).

[24] Allerdings kamen seit 1601 auch die Kapuziner nach München, was mit einer Welle neuer Klostergründungen einherging. (Quelle: _http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/stadtarchiv/geschichte/ 43624/neuzeit.html ; Stand: 28.4.2010)

erholte sich die Stadt schnell wieder und erlebte unter Ferdinand Maria eine „italienische Blütezeit" mit Gebäuden aus einer Mischung von Renaissance und Barock (Bauer/Piper 2008, 86).

Städtebaulich geprägt wird München jedoch vor allem durch innerstädtische Grünzüge sowie Bauten aus der Zeit des 18. und 19. Jahrhunderts. 1789 wurde unter Karl Theodor der englische Garten, einer der frühesten und bedeutendsten Landschaftsgärten, durch den Stadt- und Gartenplaner Friedrich Ludwig Sckell angelegt.[25] Bemerkenswert ist, dass der Garten von Anfang an auch für die Öffentlichkeit vorgesehen war. Sckell hatte zusammen mit Carl von Fischer auch einen ersten Generalplan zur Stadtgestaltung entworfen. Bei den das Stadtbild prägenden Bauten in München handelt es sich zu einem großen Teil um Bauten aus der Zeit König Ludwigs I von Bayern (1825-1848). Ein Teil der Gebäude stammt von dem Architekten Leo Klenze, der einen klassizistischen Umbau der Stadt vornahm (u.a. Marstall, Königsplatz, Ludwigstraße, Glyptothek, Ruhmeshalle, Alte Pinakothek und Erweiterung der Residenz) sowie von Friedrich von Gärtner (u.a. Ludwigskirche, Universität, Feldherrnhalle), der sich am Vorbild italienischer Prachtarchitektur orientierte. Unter Max II (1848–1864), dem Sohn Ludwigs, der vor allem die Geisteswissenschaften förderte, aber auch als Bauherr auftrat, entstand der sogenannte „Maximilianstil" (z.B. in der Maximilianstraße in München), der durch neugotische Elemente beeinflusst war.

Ende des 19. Jahrhunderts kam es durch den Bau von Luxuswohnungen in der Innenstadt zunehmend zu einer Verdrängung der alteingesessenen Bürger und Arbeiterschaft. Aufgrund der Missstände und unter Druck der katholischen Arbeitervereine und Gewerkschaften, die eine private Erhebung durchgeführt hatten, kam es 1899 zur Gründung eines „Vereins zur Verbesserung der Wohnverhältnisse", in dem sich „*nicht nur Wohnungssuchende, sondern auch bürgerliche Sozialreformer, fortschrittliche Zentrumspolitiker wie Bürgermeister Wilhelm von Borscht und Mäzene zusammenfanden. […] in den folgenden Jahren wurden verschiedene Baugenossenschaften gegründet, unter deren Regie sich in den letzten Jahren vor dem Krieg fast die Hälfte des gesamten Wohnungsbaus vollzog.*" (Bauer/Piper 2008, 159, 160)

Künstlerisch ist im angehenden 20. Jahrhundert die von Kandinsy mitbegründete „Neue Künstlervereinigung München", als Vorläufer des „Blauen Reiters", hervorzuheben. München hatte um die Jahrhundertwende einen wirtschaftlichen und kulturellen Aufschwung erlebt. Der Stadtteil Schwabing war zu einem bedeutenden Künstlerviertel geworden und der Beginn des Jugendstils zeichnete sich ab. Thomas Mann hatte für diese Epoche das geflügelte Wort „München leuchtet" geprägt. Jedoch während des 3. Reichs wurde München zum Sitz der NSDAP (und seit 1935 „Hauptstadt der Bewegung"). Die Altstadt der Stadt München wurde im 2. Weltkrieg zu 90 % zerstört.

[25] Etwa zeitgleich wurde 1771 in München durch Max III. Joseph (1727-1777) auch die Schulpflicht eingeführt und 1775 ein Armenfonds organisiert Bauer/Piper 2008, 93.

Nach 1945 erfolgte ein am historischen Stadtbild orientierter Wiederaufbau.[26] Laut Bauer/Piper (2008, 120) wurden auch alle Bauten Ludwigs von Bayern in München im Krieg mehr oder weniger zerstört, jedoch nach dem Krieg restauriert oder wiedererrichtet: *„Obwohl nach griechischen oder italienischen Vorbildern konzipiert, wurden sie doch im Lauf der Zeit zu charakteristischen Merkmalen Münchens."*

Im Hinblick auf die Nazivergangenheit des Königsplatzes in München wird deutlich, dass "*die Geschichte eines solchen Platzes nicht irgendwo abrupt endet und sich mit ihm schon wieder andere Geschichten verbinden.*" (Setzwein 2004, 51). Dies insbesondere dann nicht, wenn weitere kulturelle Bauten und Institutionen solche zusätzlichen Assoziationen unterstützen, wie ein Zitat des jüdischen Münchner Autors und Journalisten Chaim Schneider verdeutlicht: "*Was geht mich vor allem der Königsplatz an? Denke ich an dieses sonderbare Ungetüm, dann fallen mir zwei Institutionen ein, die in seiner unmittelbaren Nähe liegen. Das Amerikahaus und das Lenbachhaus. Das eine erinnert an die Freiheit von heute, das andere an die Freiheit von einst. In der Kultur der Neuen Welt und der Kultur einer untergegangenen Welt, hier repräsentiert durch den Blauen Reiter, fühle ich mich wohl und zuhause."* (Setzwein 2004, 52)

In den 12 Jahren der Amtszeit Jochen Vogels (von 1960 bis 1972) galt München als „heimliche Hauptstadt" und bezeichnete sich selbst als „Weltstadt mit Herz" (Bauer, Piper 2008, 297), wobei München vor allem kulturell stark von der „Marginalisierung Berlins[27] und dem schleichenden Bedeutungsverlust des Ruhrgebiets profitiert." (Bauer/Piper 2008, 327).

Das „Stadtbild" Münchens spielte und spielt immer noch eine besondere Rolle. In Münchens Innenstadt wurde die historische Bausubstanz nach dem Krieg in weiten Teilen wieder rekonstruiert und vor grundlegenden baulichen Veränderungen weitgehend geschützt. Die Bürgerentscheide u.a. zum Hochhausbau in der Innenstadt machen deutlich, dass auch die Bürger ein starkes Interesse am Stadtbild und an dessen Erhalt haben, wobei die Stadt inzwischen eine flexible Haltung bei Modernisierungsstrategien, die das Innenstadtbild betrifft, verfolgt. Unterstützt wird die Stadt dabei durch die Kommission für Stadtgestaltung. Sie berät bei städtebaulichen und baukünstlerischen Fragen, die für die Erhaltung oder weitere Gestaltung des Münchner Stadtbildes von Bedeutung sind. Die Stellungnahme der Kommission stellt dabei eine Empfehlung an den Stadtrat und an die mit dem betreffenden Bauvorhaben befassten Behörden dar. Der Kommission, dessen Vorsitz der Oberbürgermeis-

---

[26] Die Diskussion um die Stadtentwicklung wurde bereits seit dem Kriegsende sehr kontrovers geführt. So wurde der Wiederaufbau der überkommenen Baugestalt gegenüber der Moderne mit nur einer Stimme Vorsprung durchgesetzt (allerdings heißt es, dass die Bürger überwiegend dafür gewesen seien).

[27] Berlin ist übrigens die einzige Stadt mit der sich München im Wettbewerb bzw. Konkurrenz fühlt.

ter innehat, gehören neben zehn freiberuflichen Architekten auch vier Mitarbeiter nichtstädtischer Behörden, zehn Vertreter der LHM, dem Heimatpfleger sowie einem Vertreter des Naturschutzbeirates der Landeshauptstadt München an.

Zumindest in den Städtevergleichstudien bzw. Großstadtrankings erreicht München, dicht gefolgt von Stuttgart, in der Beurteilung der Bürger immer einen Spitzenplatz, was die wirtschaftlichen Belange vor allem aber die Lebensqualität betrifft (u.a. IW Consult 2004, 6ff., IW Consult 2005, 7ff. und 20, INSM 2006, IW Consult 2009). Laut einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2005 fühlen sich die meisten Münchner Bürger in ihrer Stadt wohl. *„So ist München aus der Sicht der Mehrheit der Befragten eine moderne, offene, internationale Wissenschafts- und Kulturmetropole mit guter Wirtschaftskraft und hoher Sicherheit, deren Wert als Freizeit- und Sportstadt geschätzt wird."* (LHM 2005, 14). In einer Umfrage von 2010 geben sogar 99 Prozent der Befragten der Landeshauptstadt München an, gerne in ihrer Stadt zu leben (Gruber 2010). Der Grund für die hohe Zufriedenheit mit dem Leben im Freistaat ist vor allem das „besondere Lebensgefühl in Bayern", was auch eng verbunden ist mit Aspekten wie die Nähe zu Freunden und Bekannten (92 %), die Mentalität der Menschen (84 %) und die regionalen Sitten und Gebräuche (67 %). Für Bauer ist es für viele Münchner vor allem *„das Stück Natur, das die Stadt besonders lebenswert macht."* (Bauer/Piper 2008, 313). Auch in der Umfrage von 2010 bewerten 96 Prozent der Befragten die Landschaft in ihrer Region als "sehr wichtig" oder mindestens "wichtig" (Gruber 2010).

Allerdings wird die soziale Kluft in München durch die Bewohner subjektiv stark empfunden: 70% der im Jahr 2005 repräsentativ befragten Bürger bezeichnet die sozialen Unterschiede in München als zu groß (2000: 59%) (LHM 2005, 14).

Inzwischen sieht sich München vor allem als Wissens- und Wissenschaftsstandort (knowledge economy, creative city[28]). Die Rahmenbedingungen dafür bereitzustellen ist ein Schwerpunktthema des neuen Stadtentwicklungsplans PERSPEKTIVE MÜNCHEN (siehe Abschnitt Stadtentwicklung).

[28] Zum Begriff „creative class" vgl. u.a. R. Florida (2002) und zu dem Anteil der creative class in München u.a. Fritsch, Stuetzer (2007).

5.3
Kommunale Demokratie, Parteipolitik und politische Kultur

Das Kommunalverfassungssystem beruht in München (wie auch in Stuttgart) auf dem System der Süddeutschen Ratsverfassung, während in Frankfurt die Magistratsverfassung gilt. Kennzeichnend für die Süddeutsche Ratsverfassung ist die besonders starke Stellung des Oberbürgermeisters. So bestimmte Oberbürgermeister Jochen Vogel (SPD)[29] über Jahre die Stadtentwicklung und insbesondere die Verkehrspolitik Münchens. Er wurde von Christian Ude (SPD) abgelöst, der ebenso maßgeblich die Stadtentwicklungspolitik prägt. Durch die Direktwahl der Oberbürgermeister sind in den vergangenen Jahren die Erwartungen an eine höhere Responsivität der Kommunalpolitik zusätzlich gestiegen (Haus 2005, 77). Hinsichtlich der Machtstrukturen in den Kommunalverfassungen und den daraus resultierenden Vorentscheidern innerhalb von Entscheidungsnetzwerken hat Prigge (2006) in einer Untersuchung von deutschen Großstädten u.a. eine Typisierung großstädtischer Regierungsstile einschließlich der Stadtsteuerung durch die Oberbürgermeister vorgenommen (vgl. Abbildung 8). Er kommt zu dem Schluss, dass sowohl München und Stuttgart als auch Frankfurt von den Oberbürgermeistern weitgehend autokratisch regiert werden, allerdings findet sich in München und Stuttgart der „*autokratisch verhandelnde*" Typus[30] gegenüber Frankfurt, wo eher ein „a*utokratisch durchsetzungsorientierter*" Verwaltungsstil[31] herrscht. *„Der autokratische [durchsetzungsorientierte] Stadtunternehmer setzt auf einen schlanken Apparat, der für ihn vor allem ein Instrument zur Durchsetzung seiner Politik ist. Er schlägt nach Innen einen harten Sparkurs ein. Er treibt große Projekte voran, delegiert Detailaufgaben nach unten, an den konkreten Umsetzungsproblemen und den sozialen Folgen seines Handelns ist er begrenzt interessiert. Der autokratisch-verhandelnde Stadtvater hat eine andere Auffassung von seiner Rolle als Verwaltungschef. Er interessiert sich nicht ausschließlich für den ökonomischen Erfolg der Stadt und sein Image bei den Bürgern, sondern stellt gern ein offenes Ohr für seine Mitarbeiter und die Beschäftigten in der Verwaltung heraus. Er bezieht sie früher in Entscheidungsprozesse ein. Trotzdem schreckt er im Zweifelsfall nicht vor einer energischen Durchsetzung seiner politischen Ziele zurück. Er will sie aber mit einer stärkeren Einbindung seiner Mitarbeiter durchsetzen. Inhaltlich bevorzugt dieser Oberbürgermeister-*

---

[29] Oberbürgermeister im Amt: 1948-1960 Thomas Wimmer (SPD), 1960-1972 Dr. Hans-Jochen Vogel (SPD), 1972-1978 Georg Kronawitter (SPD), 1978-1984 Erich Kiesl (CDU), 1984-1993 Georg Kronawitter, Seit 1993 Christian Ude. Er wurde am 2. März 2008 mit 66,8% der Stimmen der Münchner Wähler für weitere sechs Jahre im Amt bestätigt (seit 2005 Präsident des Deutschen Städtetags, 2007 erneute Widerwahl).

[30] München, Stuttgart, Dortmund, Bremen, Hannover, Nürnberg wird der Typus „autokratisch-verhandelnd" zugewiesen.

[31] Frankfurt, Hamburg, Düsseldorf, Dresden weisen Oberbürgermeister des Idealtypus „autokratisch durchsetzungsorientiert" auf.

Typ eine sozialintegrative Stadtpolitik, wenn sie angesichts von Sparhaushalten noch möglich ist." (Prigge/Schwarzer 2006, 53)

Regierungsstil des Oerbürgermeisters	Persönlichkeitstyp	Politikstil		Politische Schwerpunkte	
		Kommunikationsart	Vorentscheider/Akteurskonstellation	Allgemein	Leitbild für die Verwaltungsreform
Autokratisch-durchsetzungsorientiert Frankfurt, Düsseldorf, Hamburg, Dresden	Politikunternehmer, Stadtvater Macher, Antreiber, bewegt was, Pragmatisch	Delegationsprinzip, Anweisen, Verordnen von oben nach unten	Außen: Bezug auf Wirtschaft und Verbände weiß das er nur für einen Teil der Stadt regiert und findet das gut Innen: delegiert	Wirtschaft, Wachstum, Sicherheit	Schlanke Verwaltung, reduziert auf Kernaufgaben, Bürgerservice, Harter Sparkurs Enger Spielraum für Dezernenten
Autokratisch-Verhandlungsorientiert München, Nürnberg, Hannover, Stuttgart, Bremen, Dortmund	Stadtvater, Politikunternehmer, Verwaltungschef, für alle da	Einbindung, nur im Notfall, Anweisung, Von oben nach unten mit Rückkopplung, oft auch von unten nach oben	Nach Außen: Bezug auf Wirtschaft, Verbände Nach Innen: (zB Personalrat) und, will breite Machtbasis	Wirtschaft und soziale Integration, sozialer Ausgleich, ganzheitliche Stadtentwicklung Soz. Wohnungsbau	Effizienz mit sozial ausgerichteten Bürgerdiensten Weiterer Spielraum für Dezernenten Je nach ökon. Situation: Typ A Moderater Sparkurs Typ B Strenger Sparkurs
Zwischentypen Essen, Leipzig, Duisburg, Berlin, Köln	Auseinandersetzung zwischen Oberbürgermeister und Verwaltung um zukünftigen Pfad der Modernisierungspolitik. Hier finden sich unterschiedliche Mischformen der oben dargestellten Idealtypen.				

Abbildung 8: Typisierung großstädtischer Regierungsstile
(Quelle: Prigge/Schwarzer 2006, 61)

Flankiert wird die starke Stellung des Oberbürgermeisters in München durch einen sehr starken Einfluss der Verwaltung durch die Referenten bzw. Stadtdirektoren. *„V.a. in Gemeinden mit hauptamtlicher Verwaltung ist der Einfluss der Verwaltungsmitglieder in allen Phasen des Entscheidungsprozesses hoch. ´Man wird vermutlich sagen können, dass er den aller anderen Akteure übersteigt´ (Gabriel 1979, 218). Das Kommunalparlament muss angesichts der Aufgabenfülle vor allen in Großstädten Entscheidungsverantwortung an die Verwaltungsmitglieder abgeben."* (Walter 2002, 181, inkl. Zitat Gabriel).

Demgegenüber üben in der Süddeutschen Ratsverfassung der Gemeinde- bzw. Stadtrat und die Parteien nur einen relativ geringeren Einfluss aus. Allerdings wird den Bürgern im Rahmen der Süddeutschen Ratsverwaltung mehr Einfluss als den Parteien und dem Gemeinderat, nämlich ein mittlerer Einfluss, attestiert (siehe Walter 2002, 177).

Die Beteiligung kommunalpolitischer Akteure am Themen-Entscheidungsprozess und deren relevanten Einflussressourcen sind von Walter (Walter 2002) ausführlich beschrieben und klassifiziert und in der nachfolgenden Abbildung als Übersicht dargestellt (siehe Abbildung 9).

	Untersuchungs-stadt	Gemeinde-rat	Bürger-meister	Verwaltung (Stadtdirektor)	Parteien	Bürger
Süddeutsche Ratsverfassung	*München, Stuttgart*	+	+++	+++ (	+	++
Magistrats-verfasung	*Frankfurt*	+++	++	++	++	++

+ eher geringer Einfluss, ++ mittlerer Einfluss, +++ starker Einfluss

Abbildung 9: Machtverteilung zwischen kommunalpolitischen Akteuren in traditionellen deutschen Kommunalverfassungen (Quelle: Walter 2002, 177 und eigene Ergänzungen)

Kennzeichnend für die Münchner Stadtpolitik ist die bereits seit 20 Jahren im Stadtrat von München existierende - und somit die am längsten währende - rot-grüne Koalition in Deutschland.[32] Der Stadtrat Münchens, das Gremium einer deutschen Großstadt mit dem höchsten Anteil an weiblichen Mitgliedern, hat in den vergangenen Jahren deutliche soziale, ökologische und verkehrspolitische Akzente gesetzt (Bauer/Piper 2008, 315). So wurde bereits zu Beginn der 90er Jahre der Beschluss für eine stark partizipativ angelegte Diskussion und Erarbeitung eines Stadtentwicklungsplans getroffen und dies dann auch ab der Mitte der 90er Jahre umgesetzt. Dabei kamen, wie eine Evaluation dieser Prozesse und Vorgehensweise bestätigt, anspruchsvolle und qualitativ hochwertige Partizipationsprozesse mit den Münchner Bürgern und anderen Akteuren zum Einsatz, um die Leitlinien der Stadtentwicklungspolitik bzw. des neu zu erstellenden Stadtentwicklungsplans (der sogenannten PERSPEKTIVE MÜCHEN) zu konzipieren (vgl. dazu ausführlich die Evaluierung der Perspektive München in: Thierstein et al. 2007a).

Direktdemokratische Verfahren: Hinsichtlich der lokalen Demokratie nimmt München bei den Untersuchungsstädten eine Spitzenstellung ein. Zwar wurde in München der Kommunale Bürgerentscheid erst 1995 und somit relativ spät und erst auf Druck der Bürger (im Rahmen eines Volksentscheides getragen durch den Verein „Mehr Demokratie wagen e.V.“) eingeführt. Allerdings räumt das Gesetz in Bayern den Bürgern besonders weitreichende Mitwirkungsrechte ein (vgl. dazu ausführlich Prigge/Schwarzer 2006, 36 ff). Die Bürger Münchens machen regen Gebrauch von ihren Rechten.[33] Dadurch zählt

[32] 1990 erfolgte eine Wiederwahl Kronawitters als OB, die SPD wurde im Stadtrat stärkste Partei und bildete zusammen mit den Grünen und dem Oberbürgermeister eine „Koalition“, die bis heute stabile Mehrheiten besitzt.

[33] Bürgerentscheid über den Bau von drei Tunnels am Mittleren Ring ("Drei Tunnels braucht der Mittlere Ring" und "Das bessere Bürgerbegehren" 1996), Bürgerentscheid zu Woh-

München zu den vier von insgesamt 15 untersuchten Großstädten in Deutschland (Prigge/Schwarzer 2006, 55), in denen von einer häufigeren Nutzung der Bürgerentscheide gesprochen werden kann. Dagegen wurden in Frankfurt gar keine Bürgerbegehren durchgeführt [34].

Stadtbezirksvertretungen: Bei Stadtplanungs- und -entwicklungsmaßnahmen werden in der Regel bereits im Vorfeld der Planungen die Bezirksausschüsse direkt durch die einzelnen betroffenen Referate einbezogen. Hierdurch versucht die Verwaltung die Belange und Interessen der Bürger auf Stadtteilebene möglichst frühzeitig zu erkennen und ggf. zu berücksichtigen. Dieser Austausch wird zumindest von Seiten der Verwaltung als „frühzeitige Bürgerbeteiligung" durch die Verwaltung eingestuft. Die „Bürgerbeteiligung" erfolgt zwar nur mittelbar über Bürgervertreter, allerdings gelingt es auf diese Art, einen weitgehend engen und relativ kontinuierlichen Kontakt zwischen Bürgerinteressen und Verwaltung herzustellen, nicht zuletzt auch weil auf Seiten der Bezirksauschüsse stadtplanerische Kompetenzen vorhanden sind, die die Zusammenarbeit deutlich erleichtern.

München ist in 25 *Bezirksausschüsse* gegliedert, die sogenannten „Stadtteil-Parlamente", die bereits seit 1948 existieren und jeweils für einen Stadtbezirk zuständig sind. Die Bezirksausschüsse sind lokale Organe der Stadtverwaltung. Ihre Aufgabe, die ehrenamtlich durch Bürger wahrgenommen wird, ist die Unterstützung und Durchsetzung von stadtteilbezogenen Anliegen der Bürger. Im Rahmen der Bezirksausschüsse, die mindestens einmal monatlich öffentlich tagen, haben Münchner Bürger direkt die Möglichkeit, sich an der Planung ihres Stadtbezirks zu beteiligen, wobei sowohl Stellungnahmen möglich sind als auch eine direkte Beteiligung an Abstimmungen zu Einzelfragen. Nachdem die Bezirksausschüsse 1995 eigene Entscheidungsrechte[35] übertragen bekamen, werden inzwischen zahlreiche Empfehlungen aus den jeweiligen Bürgerversammlungen, die sich auf das Stadtviertel beziehen, vom Bezirksausschuss in eigener Verantwortung behandelt (LHM 2009, 8). Eine Übertragung von Entscheidungsrechten des Oberbürgermeisters auf die Bezirksausschüsse wird

---

nungsbauten in München ("Wir lassen uns die Zukunft nicht verbauen" und "Bürgerbegehren Trudering"), Bürgerentscheid "München aus der Schuldenfalle!" (2001) und Bürgerentscheid "Stadionneubau in Fröttmaning", „Fussball WM 2006 in München" (2001). Siehe: http://www.lifeguide-muenchen.de/index.cfm/fuseaction/tipps/theID/7475/ml1/7468/ml2/7472/ cfid/37876318/cftoken/81173390.cfm Stand 5.7.2010)

[34] Die meisten direktdemokratischen Verfahren in Deutschland gab es in München, Hamburg-Wandsbek und Augsburg. (Quelle: http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html; Stand 5.5.2010)

[35] § 9 der Bezirksausschusssatzung: Befugnisse im Allgemeinen: (1) Die Bezirksausschüsse entscheiden durch Beschluss unter Beachtung gesamtstädtischer Belange in Angelegenheiten aus dem Zuständigkeitsbereich des Stadtrates, deren Bedeutung auf den Stadtbezirk begrenzt ist, wenn ihnen die Zuständigkeit zur Entscheidung durch diese Satzung (siehe Anlage 1) zugewiesen ist. Die Entscheidungsbefugnis der Bezirksausschüsse besteht nur im Rahmen der konkreten, insbesondere haushaltsrechtlichen Vorgabe des Stadtrats. Siehe http://www.muenchen.info/dir/recht/20/20_20090602.htm zuletzt abgerufen am 18.12.2009

derzeit geprüft. In München verfügen die Bezirksausschüsse auch über eigene Budgets in Höhe von 0,5 – 2,5 Mio. Euro, die für bestimmte Maßnahmen bzw. Projektaufträge bei städtischen Hoch- und Tiefbaumaßnahmen innerhalb der entsprechenden Stadtviertel eingesetzt werden können und worüber die betroffenen bzw. dort wohnhaften Bürger selbst abstimmen können. Aus dem Budget sind auch Zuwendungen für bestimmte Einrichtung oder Initiativen möglich, die für das Stadtviertel von Bedeutung sind. Seit 1996 werden die Bezirksausschuss-Mitglieder direkt von den Münchner Bürgern gewählt (LHM 2009, 10ff.). Weil inzwischen die Mehrzahl der Bürgerversammlungsempfehlungen nicht mehr vom Stadtrat sondern von den Bezirksausschüssen behandelt wird, kommt es zu einer deutlichen Entlastung des Stadtrats. Als Anlaufstellen der Bezirksausschüsse für die Bürger und zur Unterstützung der Bezirksausschüsse sind 1996 Geschäftsstellen eingerichtet worden. Es können von den Bezirksausschüssen *Einwohnerversammlung* einberufen werden, die spezielle Probleme des Viertels aufgreifen, wobei beispielsweise auch Kinder und Jugendliche teilnahmeberechtigt sein können.

Die *Bürgerversammlungen* innerhalb der einzelnen Stadtbezirke dienen der gegenseitigen Unterrichtung von Bürgerschaft und Verwaltung. Sie ermöglichen eine Einflussnahme der im Stadtbezirk wohnenden Bürger auf Entscheidungen der Stadtverwaltung, die sich in ihrem Stadtbezirk auswirken. In allen Stadtbezirken lädt der OB mindestens einmal jährlich dazu ein (LHM 2009, 18). Die im Viertel wohnenden Bürger haben auch die Möglichkeit direkt an allen Abstimmungen der Bürgerversammlung mitzuwirken.

Bürgerschaftliches Engagement: Bürgerschaftliches Engagement (BE) hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Allerdings ist durch diese Form der Teilhabe nur selten ein Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu konstatieren (Prigge/Schwarzer 2006, 11f.). Insgesamt findet in nahezu allen Großstädten eine gezielte öffentliche Förderung des bürgerschaftlichen Engagements statt. So wird in München zwar eine „Gelegenheits-„ bzw. Unterstützungsstruktur vorgehalten, allerdings vermissen Prigge und Schwarzer hier einen Stadtdialog, wie er beispielsweise in Stuttgart besteht (Prigge/Schwarzer 2006, 56; vgl. auch Wollmann 2002).

5.4
Steuerungs- und Governanceformen

5.4.1
Vertikale und horizontale Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung München beschäftigt als größte zentrale Einheitsverwaltungsorganisation auf kommunaler Ebene unmittelbar ca. 30.000 Mitarbeiter. Sie besteht aus 11 Referaten, die jeweils von einem berufsmäßigen Stadtrat (Referent) als kommunalem Wahlbeamten geleitet werden. Das Referat für

Stadtplanung und Bauordnung[36] beschäftigt etwa 600 Mitarbeiter. Behördenleiterin ist 2007 Stadtbaurätin Frau Prof. Dr. Merk (vorher seit 1992 Frau Prof. Thalgott). Das Planungsreferat ist im Gegensatz zu den meisten Großstädten für sämtliche städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Vorhaben im gesamten Münchner Stadtgebiet zuständig. Dies hat zum Vorteil, dass bei der Stadtplanung ein gesamthafter Ansatz für die Stadt München verfolgt werden kann, sozusagen ein „großer Wurf" bei der Planung ermöglicht wird und nicht jeweils nur (Stadt-)teilbezogene Lösungen und Antworten auf Planungsfragen entwickelt werden. Dem Nachteil der geringen Bindung an die Stadtteilebene und die dort lebenden Bürger versucht man durch eine möglichst frühzeitige Einbeziehung der Bürger über die Bezirksausschüsse (siehe Abschnitt 5.3) und einen engen Kontakt mit den Bezirksausschussmitgliedern bzw. –Vorsitzenden bei allen Planungsfragen zu begegnen.

Bereits frühzeitig hat die Stadtverwaltung München genderspezifischen Belangen große Aufmerksamkeit geschenkt. Ein Frauenarbeitskreis im Referat für Stadtplanung und Bauordnung war vor allem bis Ende der 90er Jahre sehr aktiv. Seit dem werden die Belange vorrangig durch die einzelnen Referate selbst eingebracht, allerdings meist durch Referate mit stärkerer Besetzung durch Frauen (Thierstein et al. 2007a, 178).

Ein weiterer wichtiger Steuerungsansatz ist die verstärkte Einbeziehung der Stadtgesellschaft bei Planungsfragen.

Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung: Bei den Abläufen zur Erarbeitung und Umsetzung der PERSPEKTIVE MÜNCHEN ist im Rahmen der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung eine starke interdisziplinäre Zusammenarbeit feststellbar.

Bei der horizontalen Zusammenarbeit der Stadtverwaltung München sind vor allem folgende Aspekten herauszustreichen:

- Es existiert eine *„unkomplizierte und weitgehend effiziente Zusammenarbeit zwischen den Referaten und innerhalb der Referate […] Für die Intensität und Qualität der Prozesse erweisen sich die kollegialen Beziehungen der AkteurInnen in der Stadtverwaltung als mitentscheidend. Insbesondere Wechsel von Fachpersonen von einem Referat in ein anderes Referat tragen bei zu den notwendigen fachlichen und sozialen Netzwerken in der Verwaltung."* (Thierstein et al. 2007a, 175f.)
- Die interdisziplinäre Zusammenarbeit, die seit Mitte der 90er Jahre besteht, ist ein Kennzeichen Münchens und fördert gute Ergebnisse. Die Effekte dieser Zusammenarbeit auf das Resultat der PERSPEKTIVE MÜNCHEN werden von den Akteuren sehr positiv gewertet. (Thierstein et al. 2007a, 176)

[36] Nachfolgend wir für das Referat für Stadtplanung und Bauordnung vereinfachend die Bezeichnung Stadtplanungsreferat benutzt.

- Es erfolgt eine „gegenseitige Bewusstseinsbildung" der Mitarbeiter (ebenda), in Bezug auf Zielsetzung und Zusammenhänge. Anhand konkreter Projekte können über die Referats- und Abteilungsgrenzen hinweg die Inhalte der PERSPEKTIVE MÜNCHEN debattiert und interpretiert werden. Dies wird zusätzlich unterstützt durch zahlreiche Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungen.

Defizite in der horizontalen Zusammenarbeit werden von Thierstein (2007) vor allem in der Tendenz zur Abschottung einzelner Referate gesehen (durchaus auch, um fundierte, fachbezogene Leitlinien zu erarbeiten, aber ohne ausreichende Abstimmung zwischen den Referaten). Darüber hinaus wird von den Mitarbeitern die Betreuung durch das federführende Referat als zu wenig intensiv empfunden. Außerdem werden Ergebnisse aus der Umsetzung von Projekten noch zu wenig in die Weiterentwicklung der PERSPEKTIVE MÜNCHEN zurückgekoppelt (Thierstein et al. 2007a, 177).

Bei der vertikalen Zusammenarbeit der Stadtverwaltung München ist vor allem hilfreich, dass die Zusammenarbeit und der notwendige permanente Austausch über die Hierarchiestufen hinweg mittels dafür geschaffener Gremien durchgeführt werden kann und „langjährig eingeübten Spielregeln folgt." (Thierstein et al. 2007a, 178). Probleme werden meist bereits auf der Hierarchieebene gelöst, auf der sie auftreten. Ansonsten werden sie auf der darüber liegenden Hierarchiestufe geklärt. Vorteilhaft ist auch hier: *„Aufgrund der vielen persönlichen Kontakte funktioniert auch der so genannte "kurze Dienstweg", was die Effizienz der Abläufe steigert. Im Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat von Beginn an ein intensiver Austausch zwischen Hauptabteilungsleitung und Projektleitung der PERSPEKTIVE MÜNCHEN die sachgerechte und effiziente Erarbeitung Evaluierungsbericht und Umsetzung der PERSPEKTIVE MÜNCHEN begünstigt."* (Thierstein et al. 2007a, 177f.)

Generell bestehen aber sowohl horizontal als auch vertikal auch „eine Reihe von Optimierungspotenzialen hinsichtlich Transparenz und Effizienz der Abläufe zur Erarbeitung und Umsetzung der PERSPEKTIVE MÜNCHEN." (Thierstein et al. 2007a, 175).

5.4.2
Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgern

Neben der formalen Beteiligung von Bürgern bei Stadtplanungsprozessen, wie im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens oder bei den formal geregelten Verfahren wie im Rahmen von Bezirksausschüssen bzw. Bürgerversammlungen (vgl. Abschnitt 5.3), kommt es auch zu informellen, also gesetzlich nicht vorgeschriebenen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltung. Einige relevante Aspekte werden nachfolgend beispielhaft dargestellt, wobei nicht nur auf die Verfahren eingegangen wird, sondern auch auf die Bereitschaft der Akteure, solche Verfahren aufzugreifen und sich daran zu beteiligen, sowie auch auf Formen der Institutionalisierung solcher Prozesse.

Agenda-21-Prozesse: Kennzeichnend für München sind umfangreiche Aktivitäten zu Agenda-21-Prozessen, die vor allem in den 90er Jahren vermehrt durchgeführt wurden.[37] Die Stadtverwaltung hat dabei von Anfang an eine tragende Rolle im Agenda-21-Prozess übernommen. So koordiniert das im Referat für Umwelt und Gesundheit angesiedelte Agenda-21-Büro den gesamten Agenda-21-Prozess. Außerdem wurden viele Agenda-21-Projekte durch die Stadtverwaltung oder mit ihrer Unterstützung umgesetzt (LHM 2003, 2). In der Konsultationsphase wurden feste Strukturen eingerichtet, um die Prozesse zu unterstützen und um sie fest in der Gesellschaft zu verankern. Dazu gehörten u.a. ein Agenda-Beirat mit ehrenamtlichen Mitgliedern aus dem „öffentlichen Leben" und Fachforen, in denen Vertreter der Stadtgesellschaft über 40 Projekte zur nachhaltigen Entwicklung Münchens entwickelten, die inzwischen teilweise schon umgesetzt wurden. Es erfolgte eine externe Moderation, die durch die Verwaltung finanziert wurde. Als Signal für die Bedeutung, die diesen Prozessen von der Stadt beigemessen wurden, übernahm Oberbürgermeister Ude die Schirmherrschaft und machte sie somit zur Chefsache. Inzwischen agieren die Agenda-21-Prozesse weitgehend im Rahmen bürgerlicher Selbstorganisation mit Unterstützung durch die Bürgerstiftung „Zukunftsfähiges München" und durch das „Bürgerforum" im Rahmen der VHS, was zwar den Vorteil der politischen Unabhängigkeit mit sich bringt, aber Probleme bei der Legitimität aufwirft, vor allem aber mit einem geringeren Stellenwert in der Politik einhergeht (UWI o.D., 3). Auch fand eine systematische Vernetzung von Akteurgruppen nach Auflösung der Fachforen und des Beirats nicht mehr statt (UWI o.D.).[38] Um die Anforderungen der Agenda 21 in die Verwaltung einzubringen und in allen Referatsebenen zu verankern, wurde 1996 jedem der städtischen Referate ein Agenda-Beauftragter zugeordnet (LHM 2003, 3). Im Rahmen der Verwaltungsreform erfolgte eine Einbeziehung der Nachhaltigkeitsziele beim Neuen Steuerungsmodell (NSM)[39] der Stadtverwaltung durch einen Stadtratsbeschluss 2001 (ebenda).

---

[37] Siehe ausführlich zu Aktivitäten der Stadt und der NGOs sowie Links zu diesem Thema auf der Website der Stadt München (unter: http://www.muenchen.de/Rathaus/plan/_stadtentwicklung/grundlagen/60318/agenda21.html#NRO, Stand 5.5.2010). Unter der Bezeichnung „Münchner Stadtgespräche" erscheint die „Agendazeitung online" für die Agenda 21-Prozesse der Stadt München. Das Projekt wurde durch das Umweltinstitut München e.V.1997 gestartet. Das Blatt versteht sich als Forum für alle, die sich in der lokalen Agenda beteiligen wollen (unter: http://www.umweltinstitut.org/stadtgespraeche/index.htm, Stand 05.05.2020).

[38] Allerdings trägt die - im Rahmen der Perspektive München aufgestellte - Leitlinie „Ökologie" an sich den Charakter der Nachhaltigkeit LHM 2003, 3.

[39] Tatsächlich befinden sich die meisten Großstädte bereits in der „Post-NSM-Phase" (vgl. dazu Naschold, Bogumil 2000). Dabei benutzen verschiedene Städte, wie Frankfurt und Stuttgart, zur Steuerungsunterstützung bereits das von Kaplan und Norton entwickelte strategische Managementkonzeption das Balanced Scorecard Prigge, Schwarzer 2006, 5, 131.

Soziale-Stadt-Aktivitäten: München verfolgt nach eigenen Angaben den Steuerungsansatz einer verstärkten Einbeziehung der Stadtgesellschaft. Allerdings erfolgt eine Ausrichtung auf partizipative Ansätze bei konkreten Planungsfragen und bei deren Umsetzung derzeit überwiegend im Rahmen der „sozialen Stadt". Darüber hinaus erfolgt die Einbeziehung der Stadtgesellschaft derzeit eher thematisch punktuell, wie etwa beim Verkehrsentwicklungsplan oder der Leitbilddiskussion der Stadtentwicklung.

5.4.3
Netzwerke und Wissensgenerierung

Die Netzwerke spielen in den Städten eine zentrale Rolle bei der Wissensgenerierung und Formierung von Wissensordnungen. Nachfolgend werden relevante Netzwerke und Bündnisse in München vorgestellt, die maßgeblich im Bereich der Stadtplanung und –entwicklung agieren.

Der PlanTreff als kontinuierliche Anlaufstelle für Bürger zu Planungsthemen der Stadt: Eine zentrale Rolle bei der Einbeziehung der Bürger und der Vermittlung von Inhalten der Stadtentwicklungsplanung übernimmt die 1995 gegründete „Informationsstelle zur Stadtentwicklung - PlanTreff", die inzwischen auch von anderen Städten zum Vorbild genommen wurde. Der PlanTreff hält zum einen umfangreiche Informationen zum Thema Stadtplanung bereit. Zum anderen bietet er sowohl persönliche als auch telefonische Beratung rund um das Thema Stadtplanung. Er dient der Öffentlichkeitsarbeit des Planungsreferates und allgemein als Informations- und Diskussionsplattform der Stadtplanung und Stadtentwicklung und dokumentiert mittels Broschüren und Flyer geplante und durchgeführte Projektarbeit. Außerdem übernimmt er methodisch und inhaltlich eine Schnittstellenfunktion (Zusammenführung von Informationen aus unterschiedlichen Referaten, von unterschiedlichen Institutionen im Rahmen von Ausstellungen oder Wettbewerben etc.). Daneben ist er kontinuierliche Anlaufstelle für das Fachpublikum und für die breite Öffentlichkeit, die Informationen im persönlichen Gespräch, telefonisch oder über das Internet vorfindet.

Er ist als ständige Einrichtung geeignet, dem interessierten (Fach-)Publikum einen Einblick in die Arbeit der Stadt zu gewähren und dient einer *kontinuierlichen* Vermittlung von Themen der Stadtentwicklung und zwar sowohl im Hinblick auf die Vermittlung allgemeiner, strategischer Themen der Stadtentwicklung als auch zu einzelnen Entwicklungsmaßnahmen oder Bauprojekten (Thierstein et al. 2007b, 31). Darüber hinaus besteht mit verschiedenen Großstädten auch außerhalb Deutschlands ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch zur Öffentlichkeitsarbeit der Stadtentwicklungsplanung.

Das Münchner Forum (MF) als unabhängige Stelle für engagierte Bürger: Das Münchner Forum e.V. wurde im Rahmen der Bürgerproteste gegen die autogerechte Stadt sowie die Leitziele der „Funktionstrennung" des Stadtplanungsreferats 1968 von einer breiten Basis der Stadtgesellschaft gegründet,

mit Unterstützung vom Oberbürgermeister Vogel. Neben engagierten Bürger beteiligten sich u.a. die großen Münchner Verlage, Hochschulen, Architekten, Kammern, Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Gruppen sowie nicht zuletzt Vertreter der Landeshauptstadt selbst. So gab es in der Zeit, als das MF entstand, weitreichende Überschneidungen von Teilnehmern des MF und z.B. dem Stadtrat.

Das Münchner Forum bot früher – sozusagen als Bürgerplattform - interessierten Bürgern vor allem fachliche aber auch funktionelle Unterstützung, auch durch Fachleute. Damit fand man über das MF sozusagen „Verbündete" und Unterstützer, die halfen, Änderungswünsche zu formulieren und ggf. umzusetzen. Diese Funktion übernehmen zunehmend auch andere Einrichtungen[40] und die Bürgerausschüsse. Inzwischen ist in München das Engagement der Bürgerinitiativen zurück gegangen, es finden sich noch punktuell Interessierte und Engagierte zusammen. Der Wandel des Münchner Forums zeichnet sich auch in den Arbeitskreisen (AK) ab, wo im Gegensatz zu früher jetzt eher Stadtentwicklungsfragen reflektiert werden, die an das MF herangetragen werden; es geht weniger um konkrete Proteste bzw. um die Unterstützung einzelner BIn, als gegen existierende und als störend oder bedrohlich empfundenen Situationen.

Obwohl das Münchner Forum finanziell durch die Stadt unterstützt wird und ein regelmäßiger Austausch zwischen den Mitarbeitern der Stadtverwaltung und dem MF bestehen, versteht sich das MF als unabhängige Einrichtung: *„Das Münchner Forum arbeitet erfolgreich, weil es außerhalb bestehender Machtgefüge denkt und diskutiert. Es nimmt die Stadt als Ganzheit wahr und nicht durch die Brille einzelner Interessen. Es ist unabhängig und verfügt durch seine Mitglieder über fundierte Sachkompetenz. Es informiert die Bürger im Vorfeld und regt sie zur Mitarbeit an. Es sucht Gesprächspartner innerhalb und außerhalb der Verwaltung und bringt sie zusammen."* (Quelle: http://www.muenchner-forum.de/ , Stand 11.11.2009).

Das Bündnis „München für den Klimaschutz":[41] Nachfolgend wird die Arbeit des Bündnisses beschrieben, um einen Einblick in Aufbau und Effektivität des Bündnisses zu geben. Dabei wird auch die Einschätzung der beteiligten Akteure in Bezug auf die Funktion und Bedeutung der Bündnisstrukturen skizziert.

Das Bündnis besteht aus etwa 100 Akteuren und agiert unter der Leitung des Umweltreferats (RGU); es kann auf eine Vielzahl an Projektideen und konkret

---

[40] So wurde Ende 2001 das Münchner Bündnis Ökologie ins Leben gerufen. Ein Zusammenschluss unterschiedlichster Akteure und Stakeholder, die 2001 10 Leitprojekte konzipierten und in den folgenden 5 Jahren deren Umsetzung durchführten (vgl. Projektbericht 2006 und Abschlussdokument mit Empfehlungen der Bündnispartner an den Stadtrat).

[41] Anmerkung: Im Verlauf der Antragstellung für die DFG hat sich erst zu einem relativ späten Zeitpunkt ergeben, dass die Untersuchung hauptsächlich auf den Bereich der Klima- und Energiepolitik fokussiert. Aus diesem Grund wurden später noch entsprechende Aspekte zur Energiepolitik recherchiert. Allerdings blieb die Textversion der Vorstudie weitgehend auf Stadtplanung und -entwicklung ausgerichtet.

umgesetzter Projekte innerhalb von nur zweieinhalb Jahren verweisen. Seine Arbeit wurde mit verschiedene Preisen und Auszeichnungen versehen, was zusätzlich zu einer hohen Motivation der Akteure bei der Mitarbeit führt: *„[…] die beachtliche Zahl an Klimaschutzprojekten, aber natürlich auch die Anerkennung, die dem Bündnis von außen entgegengebracht wird, motivieren uns umso mehr, die Bündnisarbeit über den ursprünglich geplanten Zeitraum fortzusetzen."* (LHM 2010, 43). Dabei war ein expliziter Wunsch der Teilnehmer, die geschaffenen Bündnisstrukturen und Vernetzungen weiterhin nutzen zu können (LHM 2010, 9). Als Vorteile der Bündnisse wurden von den Teilnehmern vor allem die verbesserte Informationslage, die Vergrößerung des Wissensumfangs, das Einbringen kreativer Ideen sowie das gemeinschaftliche Aushandeln von Kompromissen und Handlungsoptionen im Rahmen des Bündnisses genannt. Die Akteure empfanden als hilfreich: *„Die umfassenden Informationen zu Klimaschutzprojekten und der Gedankenaustausch!"* (Autobus Oberbayern GmbH, in: LHM 2010, 37). *„Die Vielzahl der Bündnispartner aus unterschiedlichen Branchen. Diese Bandbreite fördert den Ideenreichtum im Umweltbereich."* (Deutsche Telekom, in: LHM 2010, 18). *„Der die Kräfte bündelnde Gesamtcharakter der Initiative und die Bearbeitung konkreter Projekte mit Erfolgsbilanz."* (Deutsche Gesellschaft für Sonnenenergie e.V., in: LHM 2009, 18)

Die Umsetzung von Wissen durch die Akteure in Handlung durch Übereinstimmung, Aushandlung von Kompromissen und gemeinsame Verpflichtungen scheint in dieser Art von Bündnissen gut zu gelingen, wie nicht nur die Ergebnisse zeigen. *„Bei energetischen Modernisierungen von Mietwohnungen ist ein gutes Zusammenspiel von Mietern und Vermieter geboten. Die Arbeitsgruppe „Hemmnisse" versucht, einen Kompromiss zwischen beiden Seiten in Form einer Mustermodernisierungsvereinbarung zu erarbeiten. Dies könnte ein bahnbrechender Schritt sein."* (Haus- und Grundbesitzerverein München, in: LHM 2009, 30).

Auffallend ist, dass durch die Bündnisse nicht nur konkrete Projekte umgesetzt werden, sondern häufig weitere, z.T. „maßgeschneiderte" Strukturen zur Unterstützung etabliert werden. So ging aus dem Bündnis „München für Klimaschutz" der „Münchner Klimaherbst" hervor, eine Bildungsplattform für Klimaschutz durch die Münchner Volkshochschule. Dieses Projekt wurde in der Kategorie „Bildung für Nachhaltige Entwicklung" ausgezeichnet. (LHM 2010, 11) Diese Form der weiteren Vernetzung wird in München durch die bereits bestehenden Netzwerke, die dadurch entstandenen Kontakte und die insgesamt starke Verflechtung innerhalb der Stadtgesellschaft weiter unterstützt und forciert. Es besteht aber, auch durch die vielen Erfolge im Rahmen von Netzwerkarbeit, bei den Akteuren von vornherein eine hohe Akzeptanz der Netzwerkbildung.

5.5
Stadtplanung und Stadtentwicklung

Ging es in den vorangegangenen Kapiteln um *Randbedingungen*, die den Einsatz und die Durchführung partizipativer Verfahren beeinflussen bzw. ermöglichen, wird im nachfolgenden Kapitel untersucht, welche *Ergebnisse* im Rahmen der Stadtplanung und –entwicklung vorliegen, d.h. welche Ziele im Rahmen der Planung verfolgt und umgesetzt und welche Beteiligungsmöglichkeiten geboten wurden. Diese Ergebnisse der Planung stellen selbst wieder Randbedingungen für partizipative Verfahren dar. Die Planungsergebnisse sowohl in Form von Projekten als auch in Form von Plänen und Leitbildern geben darüber hinaus Hinweise auf Entwicklungsverläufe und ggf. Brüche in den Verläufen. Zum anderen sind sie geeignet, die hinter den Ergebnissen liegenden Zielsetzungen im Rahmen der Stadtentwicklung zu verdeutlichen. Entsprechend steht im Fokus der Untersuchung, mit welchen Zielsetzungen und normativen Grundlagen in Bezug auf partizipative Verfahren die Planungen der letzten Jahrzehnte in München verknüpft waren.

5.5.1
Normative Grundlagen der Wissensbestände: Leitbilder in der Stadtplanung

Die Innenstadt Münchens, die durch den Krieg zu 90 % zerstört war, wurde weitgehend am historischen Stadtbild orientiert wieder aufgebaut. 1975 schlug sich diese Strategie in dem Leitbild zur Stadtentwicklung, nämlich der „Stadt im Gleichgewicht", nieder. Dabei kam den historischen Stadtbereichen eine besondere Bedeutung zu, „*die Werte darstellen, die nicht ersetzbar sind und keinesfalls dem sogenannten Fortschritt geopfert werden dürfen*" (Stadtentwicklungsplan 1975, II-8). Dieses Leitbild wurde durch den kommunalen Bürgerentscheid Ende 2004 noch einmal bekräftigt, bei dem eine knappe Mehrheit der Bürger für eine Beschränkung zukünftiger Hochhausprojekte auf das Maß der Türme der Frauenkirche (ca. 99 m) stimmte (LHM 2005, 57). Allerdings entstand dabei auch eine neue Diskussion über das Spannungsverhältnis zwischen Tradition und moderner Architektur. Die daraus resultierende „*zurückhaltende und doch flexiblen Haltung gegenüber Hochhäusern gilt bis heute als weitgehender Konsens in der Fachwelt, bei den Bürgern und in den Gremien des Stadtrats.*" (Hoffmann 2000, 206 in Prigge/Schwarzer 2006, 26)[42]. Das Leitbild „Stadt im Gleichgewicht" zielte aber vor allem auf gleiche Chancen für alle Bürger ab.

Für die städtebauliche Entwicklung Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre war für München die relativ frühzeitige Abkehr von der „autogerechten"

[42] Obwohl die Bodenpreise ähnlich hoch liegen wie in Frankfurt entstehen dennoch nicht vermehrt Hochhäuser. Ein Grund dafür ist nicht zuletzt, dass München – nach eigener Einschätzung - mit seinen repräsentativen, historischen Bauten Unternehmern prestigeträchtige Alternativen zu Hochhäusern bieten kann.

Stadt unter Jochen Vogel kennzeichnend, allerdings erst nach einer Reihe von „Bausünden" im Straßenverkehr wie dem Altstadtring (Jenen-Plan) und nach heftigen Protesten durch die Bürger[43].

Bereits 1981 wurde ein Umweltreferat eingerichtet, um den zunehmenden ökologischen Problemen zu begegnen. Ebenfalls in den 80er Jahren (1984 wurde Kronawitter (SPD) Oberbürgermeister und die Rahmenbedingungen waren gekennzeichnet durch wirtschaftliche Rezession und Wohnraumnot) förderte die Stadt München aktiv bürgernahe Stadtteilkulturen mit neuen Konzepten. So wurden Stadtteilkulturwochen in wechselnden Bezirken veranstaltet und es entstanden von der Stadt getragene Bürgerhäuser. „*Diese Kultur soll zum Mitmachen animieren und Kontakte zwischen den Bewohnern fördern.*" (Bauer/Piper 2008, 311).

5.5.2 Stadtentwicklungsplan „PERSPEKTIVE MÜNCHEN"

Die Stadt München kann mit ihren Stadtentwicklungsplänen von 1963, 1975 und 1983 auf eine lange Tradition der Stadtentwicklungsplanung verweisen. Mit der PERSPEKTIVE MÜNCHEN beschritt sie aber in den 90er Jahren neue Wege.[44] Nach Jahren kleinteiliger und sektoral orientierter Stadtplanung wurde mit der PERSPEKTIVE MÜNCHEN ein strategisches, zugleich flexibles, umsetzungs- und handlungsorientiertes gesamtstädtisches Handlungskonzept der Stadtplanung geschaffen. Im Gegensatz zu den vorherigen Stadtentwicklungsplänen war dieses Konzept kein starrer Plan, sondern ein flexibler Orientierungsrahmen.

Die PERSPEKTIVE MÜNCHEN ist zwei Grundsätzen verpflichtet: Zum einen der Nachhaltigkeit und zum anderen der Urbanität, also sozialer und kultureller Vielfalt, Toleranz, wirtschaftlichen Chancen und Kreativität. Offenheit, Dialog und Kooperation sind dabei laut Planungsreferat[45] tragende Prinzipien der Stadtentwicklungsplanung in München ebenso wie die öffentliche Diskussion über Ziele und Wege. „*Die Zusammenarbeit mit Gruppen wie z.B. Jugendlichen, Senioren ist genauso wichtig wie die enge Kooperation mit den Bezirksausschüssen, Kammern und Verbänden, der Wissenschaft, Gewerkschaften, Kirchen, Institutionen, Vereinen und gemeinnützigen Organisationen sowie mit den Akteuren der lokalen Agenda 21 und den Vertreterinnen und Vertretern der Region München. Ein besonderes Anliegen ist das Berücksichtigen*

---

[43] Vogel war ursprünglich ein Verfechter der autogerechten Stadt; während eines Aufenthalt in Los Angeles wurde ihm die Kehrseite „autogerechter" Städte vor Augen geführt. Es wurde deutlich, dass durch die Konzentrationsentwicklungen und die damit verbundenen Bodenpreissteigerungen die Stadt ihrer finanziellen Spielräume beraubt würde und der Innenstadtrand zu teuerstem Brachland zu werden drohte mit einer damit einhergehenden starken Zersiedlung des Umlandes.

[44] 1992 erfolgte ein Stadtratsbeschluss zur Erarbeitung eines neuen Stadtentwicklungsplanes (Thierstein et al. 2007a, 6).

[45] Siehe ausführlich unter: http://www.muenchen.de/Rathaus/plan/stadtentwicklung/ perspektive/39104/index.html (Stand 18.5.2010)

verschiedener Sichtweisen wie es das "Gender Mainstreaming" zum Ziel hat." (LHM 2010a).

Kennzeichnend für die PERSPEKTIVE MÜNCHEN ist, dass sie prozessual angelegt ist und auf eine starke Einbeziehung der Stadtgesellschaft und eine enge Kooperation mit Kammern, Gewerkschaften, Verbänden, Institutionen, Kirchen und Vereinen zielt (Prigge/Schwarzer 2006, 19). Damit erfuhr die Stadtentwicklungsplanung Mitte der 90-er einen starken Einsatz partizipatorischer Stadtplanungsprozesse vor allem im Rahmen der Leitliniendiskussion zur Stadtentwicklung. Weder vorher noch nachher wurde in der Stadtgeschichte wieder ein solch hohes Maß an Einflussnahme[46] erzielt (vgl. ausführlich Thierstein et al. 2007b, 31ff).

Die PERSPEKTIVE MÜNCHEN, die 1998 erstmals vom Stadtrat beschlossen wurde, umfasste zum einen Strategien und Leitlinien, die Richtung und Ziel der Stadtentwicklung vorgeben. Zum anderen zeichnet sie sich dadurch aus, dass aus den Zielen jeweils zugehörigen Leitprojekte oder auch teilräumliche Konzepte und Handlungsprogramme, die die Leitlinien konkretisieren und deren praktische Umsetzung garantieren sollten, abgeleitet werden (zu den Leitlinien und den Umsetzungsstrategien s. ausführlich Thierstein et al. 2007a, Thierstein et al. 2007b, 9; LHM 2005). So wurde im Rahmen der Leitlinie 5 „Zukunftsfähige Siedlungsstrukturen durch qualifizierte Innenentwicklung" mit dem Slogan „kompakt, urban, grün" u.a. als Leitprojekt das „Innenstadtkonzept" entwickelt, das auf dem bereits 1989 entwickelten ersten Innenstadtkonzept aufbaut. Ziel des neuen Innenstadtkonzeptes, das 2006 vom Stadtrat beschlossen wurde, ist neben der Erhaltung der tradierten Nutzungsvielfalt vor allem die Förderung und Ausweitung der Wohnnutzung in der Innenstadt sowie die Aufwertung des Wohnangebotes. Dazu wurde mit der 1992 gegründeten „Aktionsgemeinschaft attraktive Innenstadt" zusammen mit dem Verein *City Partner*, einem branchenübergreifenden Zusammenschluss von Unternehmern für Akteure aus der Innenstadt, eine breite Informations- und Diskussionsplattform geschaffen (LHM 2005, 53).

Inzwischen wurden weitere Leitlinien mit jeweils zugehörigen Leitprojekten entwickelt, wie u.a. Leitlinie „Ökologie", „Kultur stärken – Freiräume für Innovatives und Experimentelles schaffen", „Sicherung des Freizeitwertes der Stadt München", „Familien mit Kindern stärken - Strategien für die Kinder- und Familienfreundliche Stadt".[47]

---

[46] Laut dem Evaluierungsbericht der „Perspektive München" erreichten die Beteiligungsprozesse in der Phase zwischen 1995 und 1998 die Qualitätsstufen 5 und 6 („Partnerschaft, Beteiligung in Aushandlungsprozessen") (Thierstein et al. 2007b, 31).

[47] Eine Übersicht über sämtliche 13 Leitlinien und die Leitprojekte findet sich unter: http://www.muenchen.de/Rathaus/plan/stadtentwicklung/perspektive/leitlinien/159819/index.html (Stand 18.5.2010)

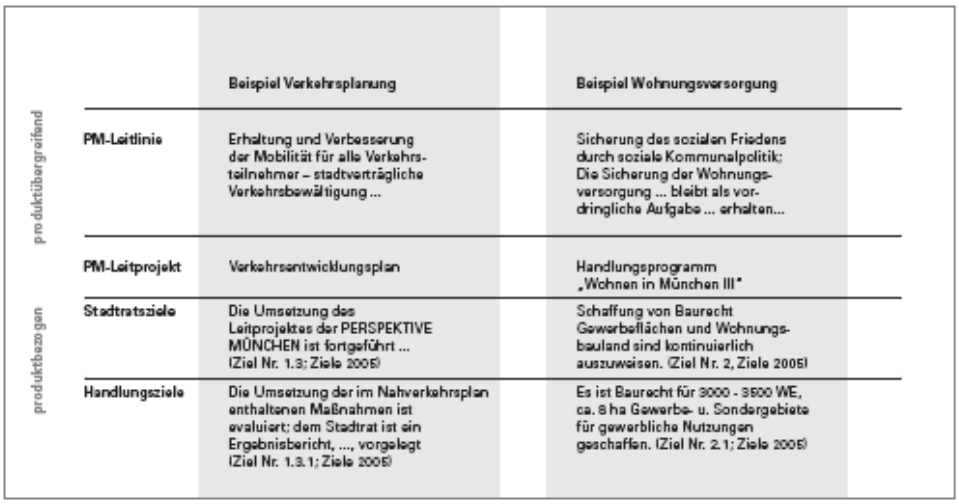

Abbildung 10: Beispiele der Zielableitung und Handlungsorientierung im Rahmen der PERSPEKTIVE MÜNCHEN (PM) (Quelle: LHM 2005, 11)

5.5.3
Weitere ausgewählte Schwerpunkte der Stadtplanung

München hat bereits 2006 ein eigenes Integrationskonzept erstellt, während Frankfurt damit bisher nicht aufwarten kann (Damelang et al. 2010, 14). Bereits seit den 80er Jahren besteht eine Orientierung an Sozialkriterien im Wohnungsbau im Rahmen wohnungspolitischer Handlungs- und Förderprogramme. Ziel war es u.a., Familien mit Kindern das Wohnen in der Kernstadt durch günstigen Mietwohnungsbau weiterhin zu ermöglichen und somit eine stärkere Einwohnerbindung an die City zu erreichen.[48] Dazu hat die Stadt München 2001 das größte wohnungspolitische kommunale Förderprogramm Deutschlands aufgelegt, das laut BBR beispielhaft ist im Hinblick auf innovative Elemente wie verbilligte Baugrundstücke oder hinsichtlich des kostengünstigen, familien- und umweltfreundlichen Wohnungsbau (Echter 2003, 385). Zur Unterstützung dieser Politik wurde ein „Münchner Bündnis für Wohnungsbau" gegründet. Dieses setzt sich aus etwa 150 Investoren, Vertretern der Kredit-, Wohnungs- und Bauwirtschaft, der Verbände und der Verwaltung zusammen und behandelt als Schwerpunktthemen z.B. die Nachverdichtung und Umnutzung von Kasernenarealen. Das Bündnis wurde beim Oberbürger-

[48] Darunter fiel u.a. der Mietwohnungsbau im Stadtkern mit 7.000 Wohnungen pro Jahr und 1.200 Wohnungen pro Jahr im öffentlich geförderten Wohnungsbau, davon 900 für untere und 300 für mittlere Einkommen (WIM III (1994); vgl. auch WIM I, II (1989) und „Münchner Modell"). (Unter: http://www.bayerischer-staatsanzeiger.de/index.jsp?MenuI_D=33&year=2001 & ausgabeI D=113&rubrikID=16&artikelID=734; Stand 20.5.2010)

meister angesiedelt, nicht zuletzt *„um Bürgerbegehren gegen Wohnungsbauprojekte präventiv abwehren zu können."* (Prigge/Schwarzer 2006, 25).

Im Rahmen der **kommunalen Daseinsvorsorge** vertritt die Stadt München eine offensive Position und die Wohnungsbaugenossenschaften spielen auch heute noch eine tragende Rolle in der Stadtplanungspolitik. Ende der 90-er Jahre wurde zusätzlich das „München-Modell" für mittlere Einkommensgruppen gestartet. Ziel war einerseits Durchschnittsverdiener und Familien in der Innenstadt zu halten und andererseits in Neubaugebieten eine soziale Mischung verschiedenster Einkommensgruppen zu gewährleisten (ebenda).

Ein weiterer Schwerpunkt der Stadtpolitik liegt auf **Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz**.[49] Ziel dabei ist nicht nur der Schutz des Klimas, sondern auch durch Investitionen in Energieeffizienz und Emissionsminderung bis zum Jahr 2020 in Deutschland rund 630.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen und so langfristig den Wirtschaftsstandort zu stärken (LHM 2010, 5). Bereits 2005 ist München aus dem Wettbewerb "Energiesparkommune" als Gesamtsieger hervorgegangen. Zur weiteren Unterstützung wurde 2007 eine breite Allianz wichtiger Akteure der Münchner Stadtgesellschaft gebildet. Zu den fast 100 Mitgliedern des Bündnisses „München für Klimaschutz" zählen verschiedene Akteure der Münchner Stadtgesellschaft (LHM 2007, 3), darunter Münchner Unternehmen ebenso wie Institutionen, Wohnungsbaugesellschaften, Verbände, Vereine, die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, die Stadtwerke München und die Münchner Stadtverwaltung. Diese verpflichten sich, unter der Steuerung des 3. Bürgermeisters (Grüne), *„ein Netzwerk von Akteurinnen und Akteuren aufzubauen, neue Ideen und Umsetzungsstrategien für den Klimaschutz zu entwickeln und größtmögliche CO_2-Reduktionspotenziale für den Großraum München wirtschaftlich effizient zu erschließen."* (LHM 2010, 7). Das Bündnis hat in den vier Foren „Nachhaltige Mobilität", „Effiziente Energienutzung", „Konsequente Energieeinsparung" und „Zukunftsfähige Energiebereitstellung" und im Arbeitskreis „Bildung & Öffentlichkeitsarbeit" innerhalb von zweieinhalb Jahren insgesamt 30 Klimaschutzprojekte entwickelt. Die Arbeit des Bündnisses wurde bereits 2009 durch das DifU ausgezeichnet[50] und im Jahr 2010 wurde der Ergebnisbericht zur ersten Phase von „München für Klimaschutz" vorgelegt (LHM 2010, 5). *„Die starke Vernetzung innerhalb des Bündnisses und zwischen den einzelnen Akteuren ist dabei einer der Erfolgsfaktoren."* (LHM 2010, 9).

---

[49] München ist seit fas 20 Jahren Partner im internationalen Klima-Bündnis/Alianza del Clima e.V. Damit verbunden ist die Verpflichtung, die CO2-Emissionen spätestens bis zum Jahr 2030 um mindestens 50 Prozent gegenüber dem Bezugsjahr 1990 zu senken LHM 2010, 6.

[50] Beim Wettbewerb „Kommunaler Klimaschutz 2009", des Bundesumweltministeriums gemeinsam mit dem DIfU gehörte das Bündnis in der Kategorie „Innovative und vorbildliche Strategien zur Umsetzung des kommunalen Klimaschutzes" unter 79 Teilnehmern zu den drei Gewinnern LHM 2010, 10.

6
Kontextfaktoren der Wissensgenerierung in Frankfurt

Die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen der Stadt Frankfurt wurden im Vergleich mit München bereits im Kapitel 5.1 vorgestellt.

6.1
Die historische Stadtentwicklung, das „Stadtbild" und die Lebensqualität in der Stadt Frankfurt

Aufgrund seiner Lage an der Mainfurt („Furt der Franken") war der Ort „Franconofurd" bereits zur Römerzeit beliebt. Auf dem späteren Domhügel entstand um das Jahr 70 n. Chr. ein Kastell (Voigt 2010, 2). Die erste urkundliche Erwähnung Frankfurts fiel auf das Jahr 793. In der Folgezeit war Frankfurt kaiserliches Kammergut (838) und Wahlstadt der Deutschen Könige. Obwohl ihr Herrschaftssitz meist außerhalb von Frankfurt lag, wurden hier zwischen den Jahren 855 und 1792 werden hier 36 Könige gewählt und zehn davon zum deutschen Kaiser gekrönt. Unter den Stauferkaisern erfuhr Frankfurt ein starkes Wachstum, im Jahr 1220 erlangt Frankfurt den Stadtstatus.

Im 14. Jahrhundert war die am Kreuzpunkt der europäischen Handelsstraßen liegende Stadt Frankfurt Handels- und Messestadt, denn neben dem bereits bestehenden Herbstmessenprivileg wurde ihr von Ludwig IV. das Privileg zur Frühjahrsmesse verliehen, was besonders den internationalen Handel förderte (1330). Um diese Zeit florierte der Tuchhandel. Frankfurt wurde zu einem überragenden mitteleuropäischen Großmarkt für diverse Waren, das „Kaufhaus der Deutschen". „*Nicht der kapitalkräftige Großkaufmann mit seinen verhaßten Monopolbestrebungen und Preistreibereien, sondern der in blühenden, mächtigen Zünften organisierte deutsche Handwerker, der gewerbliche Mittelstand, beherrschte den Meßverkehr. Die Frankfurter Messen sind, soweit gewerbliche Erzeugnisse in Betracht kamen, damals in erster Linie Handwerkermessen gewesen, auf welchen namentlich die Wollweber aus dem ganzen hessen-nassauischen Hinterland und vom Mittel und Niederrhein ihre Tücher verkauft und andererseits die erforderliche Rohwolle und Farbstoffe eingekauft haben.*" (Voigt 2010, 21)

Erst im 16. Jahrhundert wurde diese Stellung durch Leipzig streitig gemacht. Das Stadtgebiet des blühenden Frankfurt wuchs innerhalb von 20 Jahren zu seiner dreifachen Größe (1333). Aufgrund dieses Reichtums konnte sie sich, im Gegensatz zum Kurfürstentum Brandenburg, eine eigene Abschrift der Goldenen Bulle leisten, in der Frankfurt als ständige Wahlstadt der deutschen Könige durch Karl IV. bestätigt wurde (1356) (Voigt 2010, 29).

Zum Ende des 14. Jahrhunderts kam es zu einem Konflikt zwischen Patriziern und den Zünften. Der damalige Rat der Stadt bestand aus 3 Bänken. Die ersten beiden Bänke wurden von Patriziern (Adeligen, Akademikern und reichen Kaufleuten) besetzt, während die dritte Bank von den Zünften besetzt wurde.

Die breite Bevölkerung hatte also keinen Einfluss auf das politische Geschehen. Der Rat, zum größten Teil bestehend aus Mitgliedern der Patrizierfamilien, zerschlug die bedrohlich großen Zünfte der Bauhandwerker und der Weinschröter und setzte umfassende Kontrollbefugnisse über die Einrichtung neuer Zünfte durch. In der Folge ging es – wie auch in anderen Städten zu dieser Zeit – immer wieder um die Vormachtstellung in der Stadt, wobei die Patrizier sich mit der Hilfe Kaiser Karl IV. durchsetzen konnten und die Zünfte endgültig entmachteten (Voigt 2010, 28ff.). Nach dem Verkauf des Amtes des Reichsschultheißen und das Schultheißengericht von Karl IV. an die Stadt, kam die städtische Obrigkeit in den Besitz aller öffentlicher Gewalt und wurde zur faktischen freien Reichsstadt. Sie hatte nur noch den Kaiser als ihren Herren. Ab 1648 wurde Frankfurt auch formell freie Reichsstadt, da das Rückkaufrecht des Kaisers auf die an Frankfurt verkauften Ämter mit dem westfälischen Frieden endete. Das Rückkaufrecht wurde nie in Anspruch genommen (Voigt 2010, 32).

Vom 15. bis zum 17. Jahrhundert beherbergte Frankfurt die bedeutendste Buchmesse Deutschlands. Ab 1415 wurde der Bau des Turms der Stifts- und Pfarrkirche St. Bartholomäus (des heutigen Doms) begonnen. Der Dom, in der Zwischenzeit zerstört (1887) und nach historischem Vorbild wieder aufgebaut, ist bis heute ein Wahrzeichen der Stadt und galt zum Zeitpunkt seiner Erbauung als innovativ (Freigang 2009, 53f.). Der Baumeister Madern Gethener wurde hierzu gezielt nach Wien geschickt, um dort sein technisches Knowhow zu verbessern. In der Folgezeit galt die Reichsstadt Frankfurt als architektonisch-handwerkliches Innovationszentrum. Besonders die Patrizierfamilien brachten diese Entwicklung voran, die sich vor allem auch in den Gebäuden der Handelskontoren wiederfand. Ein weiteres Beispiel ist das heutige Rathaus, der Römer, der 1405 von der Stadt aufgekauft wurde und für die damalige Zeit neuartige Treppengiebel aufwies (Freigang 2009, 54).

Im 16. Jahrhundert wurde das jüdische Ghetto vor der Staufermauer errichtet, in das alle Juden auf Drängen der Kirche und Befehl Kaiser Friedrichs III. umgesiedelt wurden. Im 13 Jahrhundert befand sich das Judenviertel noch entlang des Mains, südlich der St. Bartholomäuskirche, wobei diese Wohnlage den Patriziern der Stadt schon lange missfiel (Freigang 2009, 54f.).

1585 wurde die Frankfurter Börse gegründet, da durch den internationalen Handel und die Einwanderungen, die bald ein Fünftel der Stadtbevölkerung ausmachen, viele unterschiedliche Münzen in der Stadt im Umlauf waren und einheitliche Wechselkurse benötigt wurden (Voigt 2010, 70).

Zwischen den Jahren 1612 und 1614 kam es zum Bürger- und später zum Fettmilch-Aufstand. Die Ursache bezog sich auf die vom König an die Stadt verliehenen Privilegien. Die Bürgerschaft wollte neben anderen Forderungen vom Rat Auskunft darüber erhalten, was diese Privilegien genau beinhalteten. Nachdem sich ein Bürgerausschuss organisierte, gab der Rat zum Teil nach, wollte jedoch die Privilegien nicht öffentlich verlesen. In der Folge wurde der

Rat neu strukturiert und besetzt. Die Unruhen nahmen jedoch zu, als der neu eingesetzte „Ausschuss der Neuner", zuständig für die Prüfung der städtischen Finanzen, erhebliche Unregelmäßigkeiten des alten Rates feststellte. Die Tumulte gipfelten in einer Aktion vom Lebküchler Vinzenz Fettmilch und seine Anhänger, die den Rat im Rathaus festsetzten und später die Patrizier aus der Stadt vertrieben; ebenso kam es zu unkontrollierten Übergriffen auf die Juden in der Stadt (Voigt 2010, 78ff.). Der Kaiser reagierte darauf, indem er die Rädelsführer, darunter auch Vinzenz Fettmilch, hinrichten ließ. Alle Zünfte und Gesellschaften, bis auf die Patriziergesellschaften und dem Graduiertenkolleg, wurden in der Folge aufgelöst. Der kaufmännische Zweig der Frankfurter Wirtschaft gewann dadurch beträchtlich an Einfluss.

In der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts kam es wieder zu Protesten der Bevölkerung gegen den Rat. Hierbei wurde neben anderen Anschuldigungen vorgebracht, dass der Rat Gelder veruntreut hat. Die Proteste hatten diesmal Erfolg, mit dem Ergebnis, dass die Bürgerschaft ihre seit dem Fettmilch-Aufstand eingebüßten Rechte zurückerlangte und zudem noch einen ständigen Bürgerausschuss stellen konnte. Von besonderer Bedeutung war die Kontrollfunktion dieses obersten bürgerlichen Organs der Stadtverfassung über die neu eingerichtete sogenannte bürgerliche Gegenschreiberei (Voigt 2010, 96ff).

Zwischen 1810 bis 1813 wurde Karl von Dalberg von Napoleon zum Großherzog von Frankfurt ernannt, das damit Hauptstadt des Großherzogtums wurde. Dies stellt die einzige Ausnahme der sonst von Ratsherren regierten Stadt dar. In dieser Zeit wurden die Befestigungsanlagen abgebaut und durch Gartenanlangen ersetzt, die bis heute fortbestehen (Voigt 2010, 145ff). Dieser Fortbestand ist auf das sogenannte „Wallservitut" zurückzuführen, die 1807 kodifiziert wurde und 1903 durch ein preußisches Gesetz bestätigt wurde (Voigt 2010, 143 und 266). Bis heute besteht das Wallservitut fort. Im Dezember 1813 forderte der mit der Zivilverwaltung beauftragte Freiherr vom Stein, die Stadt Frankfurt mit ihrem ehemaligen Gebiet für eine freie deutsche Stadt zu erklären und in ihre alte Verfassung wieder einzusetzen. 1848 bis 1849 war Frankfurt für kurze Zeit das politische Zentrum Deutschlands (Paulskirchenparlament).

Die städtebauliche Entwicklung Frankfurts im 19. Jahrhundert ist geprägt vom Bau des Palmengartens und des Opernhauses, wobei diese Bauten privat finanziert wurden (Voigt 2010, 205f). In dieser Zeit entstanden die erste kommerzielle öffentliche Straßenbahn Deutschlands und der größte Bahnhof in Europa auf dem Frankfurter Stadtgebiet.

Während der Gründerzeit (1895-1919) kam es unter dem Bürgermeister Franz Adickes zu einer Neuordnung von Frankfurt. Der gesamte Landkreis (15 Vororte) wurde stufenweise eingemeindet und die Bevölkerungszahl stieg von 90.000 auf 400.000 Einwohner, während sich das Stadtgebiet verdoppelte und neue Wohn- und Gewerbegebiete erschlossen werden konnten. Adickes

setzte seine Vision von Groß-Frankfurt mithilfe von Einzelverhandlungen um und verzichtet auf Zweckverbände (Voigt 2010, 250). In den Anfängen der Weimarer Republik wurden die Städte Höchst und Fechenheim eingemeindet. In der Folge entstanden unter Stadtbaurat Ernst May die Neubaugebiete Praunheim und Römerstadt sowie die Großmarkthalle und das IG-Farben-Haus. Unter Ernst May erhielt der Baustil „Neues Frankfurt" Einzug, der mit der traditionellen Vorstellung der Ästhetik in der Architektur brach (Voigt 2010, 301f.). Oberbürgermeister Ludwig Landmann hatte zu dieser Zeit bereits eine Vision vom Rhein-Main-Gebiet und ihrer Mobilität.

Im Jahr 1912 wurde die Goethe-Universität als Stiftungsuniversität gegründet, die erst 1962 vom Land Hessen übernommen wurde. An der Spitze der Bewegung standen der Oberbürgermeister Adickes und der Unternehmer Wilhelm Merton. Die finanzielle Ausstattung der Universität war außergewöhnlich gut. In ihren Stiftungen verfügte sie über eine Summe von 14 Millionen Mark. Vor dem ersten Weltkrieg gab es in der Stadt 599 Millionäre (Voigt 2010, 286).

Im zweiten Weltkrieg (1944) wurde der gesamte gotische Stadtkern sowie die Hälfte aller Wohngebäude zerstört (Voigt 2010, 335ff). Innerhalb des Alleenrings lag der Zerstörungsgrad bei 70% (Müller-Raemisch 1998, 46). Der erste deutschlandweit ausgeschriebene Wettbewerb (1947), der neue Ideen zum Wiederaufbau bringen sollte, bezog sich auf eine Gesamtkonzeption der Hauptstraßen (Müller-Raemisch 1998, 27f). Kurze Zeit später folgte der Wiederaufbau der Paulskirche, in der 1848 die Nationalversammlung tagte, und des Goethehauses. Zwischen 1950 und 1955 herrschte ein regelrechter Bauboom besonders zwischen dem Alleenring und dem Main. Das anlaufende Bauprogramm für die Bizonen-Verwaltung hatte zahlreiche Betriebe der Baubranche angelockt, sodass Bauen in Frankfurt lukrativ wurde (Müller-Raemsich 1998, 46). Schon damals wurde in der Presse hauptsächlich von Bauten berichtet, die andere in ihrer Höhe überragten. Die Anträge zum Bau von Hochhäusern mehrten sich. Der Magistrat lehnte viele Bauanträge ab, jedoch wurden einige Bauten verwirklicht, z.B. das Postfernmeldehochhaus auf dem Areal des teils zerstörten Thurn-und-Taxis-Palais und das DEGUSSA-Hochhaus. Beide Bauten führten zu heftigen Diskussionen mit dem Amt für Denkmalschutz und dem Stadtplanungsamt. Auf Druck der Öffentlichkeit wurde Anfang 1953 ein Hochhauskonzept veröffentlicht, das die Entscheidungspraxis bezüglich der Hochhäuser nachvollziehbar machte (Müller-Raemisch 1998, 50).

Nach einer siebenjährigen heftigen Debatte über die Gestalt der wieder zu errichtenden Altstadt begann der Aufbau erst 1952. Drei Konkurrenzentwürfe waren von den Altstadtfreunden, von freien Architekten und vom Planungsamt der Stadt vorgelegt worden (Müller-Raemisch 1998, 60). Diese Konzepte wurden in einem „Leitplan für die Fluchtlinien und bauliche Einzelplanung zusammengefasst" (Voigt 2010, 356). Das Ergebnis ist die Wiedererstehung des alten Stadtkerns unter Beibehaltung der Straßen in moderner Art und Weise.

Das Areal zwischen Dom und Römer blieb jedoch fast 3 Jahrzehnte unbebaut (Müller-Raemisch 1998, 336).

Die Silhouette Frankfurts prägen Hochhäuser, die in keiner anderen deutschen Stadt in einer solchen Menge und Vielfalt auftreten. 1957 entstand das erste Amerika-Haus Deutschlands; es wurde mit der Zunahme der amerikanischen „global culture" in Deutschland in Verbindung gebracht (Voigt 2010, 366f.). Ebenfalls entstanden das modernste Gleisbild-Stellwerk Europas im Frankfurter Hauptbahnhof sowie das modernste Exotarium im Frankfurter Zoo (Voigt 2010, 368). Während München nur ausnahmsweise Hochhäuser genehmigt wurden, wurden in Frankfurt viele Ausnahmegenehmigungen für den Bau von Hochhäusern erteilt. Dies ist auf einen gesellschaftlichen Konsens zurückzuführen, der in München dazu führte, dass das traditionelle Stadtbild erhalten bleiben sollte mit dem Ziel, die Attraktivität der Stadt als Standortfaktor zu erhalten (Rodenstein 2002, 29). Dieser Konsens ist in Frankfurt nicht entstanden.

1961 wurde das Zürich-Hochhaus fertig gestellt, das die Internationalisierung des Frankfurter Hochhausbaus einleitete, was jedoch nicht nur in Frankfurt auf große öffentliche Skepsis stieß (Dauss 2009, 57, Rodenstein 2002, 24f). „*Das Bauwerk ist auch Zeugnis für die Uminterpretation des Westends zum City-Erweiterungsgebiet und stadtentwicklungsgeschichtlich bedeutendes Verbindungsglied am Ende der ersten Wiederaufbauphase.*" (Voigt 2010, 373) Das Zürich-Hochhaus, das seit 1989 unter Denkmalschutz stand, wurde zugunsten des 2010 fertig gestellten Opern-Turms abgerissen. Bemerkenswerterweise vollzieht sich hierbei eine neuartige Umkehrung. Während Befürworter des Abrisses einen Makel des Frankfurter Hochhausbaus beheben wollten, hält die Gegenmeinung entgegen, dass das Zürich-Hochhaus eine „Ikone des Wiederaufbaus" darstellte (Dauss 2009, 57f). Die Debatten um das Zürich-Hochhaus leiteten in der Folge einen Diskurs zwischen der Bevölkerung und der Stadtpolitik – im Verbund mit Investoren – ein.

In den späten 70er Jahren nahm der Protest der Bevölkerung besonders im Stadtteil Westend gegen die Bebauungspolitik der Stadt zu, die zuvorderst im Sinne wirtschaftlicher Interessen handelte und sich für diese Zwecke auch von vorhandenen Bebauungsplänen löst. Die Entwicklung der Unruhen sind zurückzuführen auf den sogenannten „Fingerplan" oder „Fünffingerplan" des Planungsamts, der die Erschließung der „City-Erweiterungsgebiete" jenseits der ehemaligen Wallanlagen zum Gegenstand hatte und bereits mit dem Bau des Zürich-Hochhauses angedeutet wurde (Rodenstein 2002, 28). Zu dieser Zeit wuchs der Flächenbedarf der in Frankfurt angesiedelten Unternehmen. Das Planungsamt unter Baudezernent Hans Kampffmeyer hatte die Absicht, diesen Bedarf mit der Erschließung des Westends zu decken, das bis dahin ein einfaches Wohngebiet war. Der „Fingerplan" selbst war ein verwaltungsinterner und informeller Plan, der entlang bestimmter Entwicklungsachsen eine intensive Bebauung vorsah (Müller-Raemisch 1998, 209f). Dabei wurde hauptsächlich ökonomischen Interessen der Investoren Rechnung getragen.

Eine Umsetzung hätte bedeutet, dass z.B. die Bockenheimer Landstraße, die über historische Bausubstanz der Gründerzeit verfügte, zerstört würde. Der Unmut der Bürgerschaft gipfelte in Demonstrationen gegen Mietwucher, Bodenspekulationen und Hausbesetzungen im „Frankfurter Häuserkampf" (Voigt 2010 386ff, Dauss 2009, 58f). Die Aktionsgemeinschaft Westend wurde als erste deutsche Bürgerinitiative gegründet. Der „Fingerplan" wurde rund 20 Jahre später durch den „Speerplan" in leicht abgewandelter Form wieder aufgegriffen und später als „City-Leitplan" verfeinert. Letzterer hatte die Ziele, die Metropolfunktion der Frankfurter City zu stärken, die Wohnqualität in der Stadt zu verbessern, zentrale Arbeitsplätze zu schaffen und das U- und S-Bahnnetz optimal auszulasten (Voigt 2010, 415).

Der Stadtplanung wurde in Folge der Unruhen im Westend vorgeworfen, dass sie keinen Gesamtplan für die Stadt habe. So kam es zu Erarbeitung von Stadtteilentwicklungsplänen, um dem Wohnbedarf und dem wachsenden Bedürfnis der Unternehmen nach Büroarbeitsplätzen Rechnung zu tragen. Die Planung wurde unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt. Der Prozess war ca. 2 Jahre lang für die Öffentlichkeit geöffnet (Müller-Raemisch 1998, 242f.). Ende der 70er Jahre wurden die Stadtteilentwicklungspläne abgebrochen. Die Ergebnisse dieser Planung wurden mittelbar für die Planung der Folgejahre berücksichtigt.

Im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten wurde relativ spät das Amt für Kommunale Gesamtentwicklung Frankfurt gegründet (Müller-Raemisch 1998, 286). Hier wurde der Anspruch von wissenschaftlicher Vorbereitung von Planung und Management nun auch institutionell eingeführt.

Bei den Kommunalwahlen 1977 erlangte die CDU die Mehrheit in Frankfurt, wohl auch aufgrund der gescheiterten Hochhauspolitik (Rodenstein 2002, 28). Walter Wallmann wurde zum Oberbürgermeister gewählt. Zwischen 1989 und 1995 übernahm die SPD wieder die Vorherrschaft. Seit 1995 ist Petra Roth (CDU) Oberbürgermeisterin der Stadt.

Während das Bürger-Engagement in den Ortsbeiräten seit den 80er Jahren immer weiter zurückgeht, ist in den äußeren Stadtgebieten, die später eingemeindet wurden, das Bürger-Engagement noch sehr rege. Der Grund hierfür könnte die fehlende Betroffenheit der Bürger sein, da die Bevölkerungszahlen der Innenstadt-Stadtteile immer weiter zurückgehen.

Seit 1999 wird Partizipation wieder vermehrt durchgeführt. Es handelt sich hierbei um eine Form der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Verfahren um die Neugestaltung des Dom/Römer-Areals gilt hierbei als Kehrtwende, von der neben der Verwaltung auch die Stadtpolitik beeindruckt war. Seitdem kommen auch neuere Partizipationsverfahren zum Tragen wie z.B. Planwerkstätten oder Online-Beteiligung. Dem gegenüber gibt es jedoch keine langfristige oder integriert angelegte Beteiligung an der Stadtentwicklung, die der Bevölkerung die Möglichkeit zur kontinuierlichen Partizipation bietet. Es gibt nur wenige Ressourcen für Partizipationsverfahren in Frankfurt. Ebenso gibt es

keine langjährig eingespielten Verbünde von Akteuren, die sich für die Planung der Gesamtstadt einsetzen. Die einzigen Ausnahmen bestehen in dem von der Stadt eingerichteten Städtebaubeirat, der eng mit dem Stadtplanungsamt zusammenarbeitet.

Die Innenstadt Frankfurts ist heute gekennzeichnet durch ihre hohe Baudichte, während die äußere Stadt, jenseits der ehemaligen Wallanlagen, viele Freiflächen aufweist. In der Stadt gibt es viel Grünflächen, aber ebenso viele Hochhäuser und große Gebäudekomplexe. Gaststätten und Kaufhäuser der Innenstadt sind „großstädtisch" und weniger „frankfurterisch" gestaltet. So könnten sie ebenso gut auch in anderen Metropolen weltweit betrieben werden. Zudem gibt es in Frankfurt nur noch sehr wenig historische Bausubstanz in der Innenstadt, die im zweiten Weltkrieg fast völlig zerstört wurde.

6.2
Kommunale Demokratie, politische Kultur und Stadtsteuerung

Frankfurt hat eine „Magistratsverfassung". Der Gemeinderat wird hier „Stadtverordnetenversammlung" genannt und besteht aus 93 Ratsmitglieder (Stadtverordneten). Der Magistrat bildet die Exekutive und besteht aus hauptamtlichen (Dezernenten) und ehrenamtlichen Magistratsmitgliedern. Alle werden auch „Stadtrat" genannt. Im Gegensatz zur Süddeutschen Ratsverfassung in München und Stuttgart ermöglicht die Magistratsverfassung dem Gemeinderat einen sehr starken Einfluss in der Stadt, während der Bürgermeister nur einen mittleren Einfluss auf die Geschicke der Stadt hat. Gleiches gilt für die Verwaltung, die Bürger und die Parteien (Walter 2002, 177).

	Gemeinderat	Bürgermeister	Verwaltung (Stadtdirektor)	Parteien	Bürger
Süddeutsche Ratsverfassung	+	+++	+++	+	++
Bürgermeisterverfassung	++	++	++	++	++
Magistratsverfassung	+++	++	++	++	++
Norddeutsche Ratsverfassung	+++	+	+	+++	+

+ eher geringer Einfluß, ++ mittlerer Einfluß, +++ starker Einfluß, Grafik: M.W.

Abbildung 6: Machtverteilung zwischen kommunalpolitischen Akteuren in den traditionellen deutschen Kommunalverfassungen
(Quelle: Walter 2002, 177)

Die Fraktionsgeschäftsstelle der Stadtratsmitglieder in Frankfurt ist deutlich größer als die in Stuttgart. Damit ist auch die Möglichkeit größer, inhaltlich durch die Fraktionsgeschäftsstelle zugearbeitet zu bekommen.

Die Beteiligungsquote der Kommunalwahlen beträgt in Frankfurt im Jahr 1990 69,7 % und fiel in den Folgenjahren bis 2000 um 23,5% Punkte (Prigge/Schwarzer 2004, 58ff). Bei der vorletzten Wahl im Jahre 2001 lag die Wahlbeteiligung bei 46,1%.

Seit 1993 gibt es Frankfurt einen kommunalen Bürgerentscheid mit einem weiten Anwendungsbereich. Hier ist laut Prigge eine mittlere Hürde bei Unter-

schriften- und Zustimmungsquoren zu überwinden. Allerdings fanden in Frankfurt bisher keine Bürgerentscheide statt (Prigge/Schwarzer 2004, 55). In Hessen sind im Betrachtungszeitraum von 1956 bis 2007 insgesamt 283 direktdemokratische Verfahren durchgeführt worden. Davon waren 99 Verfahren Bürgerentscheide (Rehmet/Mittendorf 2008,13).

Agenda 21-Prozesse: Frankfurt ist Mitglied im Lokale-Agenda-21-Netzwerk Deutschland (LAND) und führte seit 1996 Agenda-Projekte durch. Hierzu gehören z.B. „Agenda-Stadtplan", „Agenda-Wald", „Arge Solarboot", „Energie Initiative" und „Reparaturführer". Weitere Projekte sind „Bike im Trend" und „Blumenwiese". Im Zeitraum von 1996 bis 2000 wurden über 40 Projekte durchgeführt (Umweltamt der Stadt Frankfurt am Main 2000, 28). Diese Projekte sollen die Begriffe „Nachhaltigkeit" und „Zukunftsfähigkeit" für die Frankfurter Bürger verdeutlichen machen und die Akzeptanz und Identifikation mit dem Frankfurter Agenda Prozess weiter erhöhen. Eine Arbeitsgruppe im Umweltdezernat übernahm im Auftrag des Magistrats die Organisation. Seit September 2000 ist die Geschäftsstelle Lokale Agenda 21 im Umweltamt eingerichtet. Frankfurter Institutionen, Unternehmen, Vereine und Verbände sowie einzelne Bürgerinnen und Bürger haben seit Mitte 1997 Leitlinien für die nachhaltige Entwicklung der Stadt Frankfurt am Main erarbeitet. Gleich zu Beginn wurde ein Gremium („Forum") verschiedener Interessensvertreter eingerichtet, das die Agenda-Diskussion leitete. Die in den Arbeitskreisen erarbeiteten Leitlinien wurden im Februar 2001 von der Frankfurter Stadtverordneten-Versammlung beschlossen und sind in die Bereiche Arbeit, Ernährung, Freizeit, Globale Partnerschaft, Konsum, Verkehr und Wohnen unterteilt. Darüber hinaus werden Agenda-Prozesse mittels Stadtteilinitiativen erarbeitet und umgesetzt. Hilfestellung hierzu bieten die Stadtteileinrichtungen der Volkshochschule. Diese sind ein wichtiges Element der Frankfurter Agenda-Prozesse, da sie die Probleme vor Ort kennen und wissen, welche Projekte Sinn machen.

Bürgerschaftliches Engagement

Laut Prigge ist das bürgerschaftliche Engagement in Frankfurt geprägt durch die Gewährleistung einer Unterstützungsstruktur (Prigge/Schwarzer 2004, 64). Das Bürgerschaftliche Engagement wird im Hauptamt der Frankfurter Verwaltung, Referat für Bürgerengagement, Ehrenamt und Stiftungen koordiniert.

Die Stadt Frankfurt am Main würdigt mit verschiedenen Preisen und Ehrungen das herausragende Engagement von Einzelpersonen, Gruppen und Institutionen. Neben besonderen Leistungen aus den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Kultur werden auch herausragende ehrenamtliche und sportliche Aktivitäten ausgezeichnet. In Frankfurt werden insgesamt 22 unterschiedliche Preise verliehen. Hierzu gehören: Bürgermedaille, das Ehrenbürgerrecht, Ehrenplaketten, Frankfurter Gründerpreis, Integrationspreis, Nachbarschaftspreis, Römerplakette, Tony-Sender-Preis, Walter-Möller-Plakette etc. Im Bereich Städtebau gibt es einen besonderen Preis.

In Frankfurt gibt es ca. 350 unterschiedliche Stiftungen[51] und 7087 eingetragene Vereine mit Sitz in Frankfurt[52]. Die wohl bekannteste Stiftung ist die Goethe-Universität (Stiftungsuniversität). Laut einer Prognos-Studie im Jahre 2009 beträgt der Anteil engagierter Bürger in der Stadtregion Frankfurt 20% bis 30%, dies ist im Bundesdurchschnitt eine eher unterdurchschnittliche Engagementquote. Die durchschnittlichen Engagementstunden (pro engagierte Person und Monat) beträgt 21 Stunden. Die Anzahl der Bevölkerung, die Engagement ausweiten oder erstmals aufnehmen will, birgt ein Potential für eine Steigerung von ca. 16% dieser Engagementquote (Prognos 2009).

Laut dem Bundesverband Deutscher Stiftungen liegt Frankfurt in Sachen stiftungsdichte deutscher Großstädte auf Platz 1 der Top 30. Es existieren 71,7 rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen Rechts je 100.000 Einwohner.

Stadtbezirksvertretungen

Die Bezirksvertretungen (Ortsbeiräte) sind demokratisch durch Wahlen direkt legitimiert. Die Ortsbeiräte verfügen jedoch nur über eingeschränkte Rechte (Prigge/Schwarzer 2004 53). Den Ortsbeiräten wird ein Budget (kurz OIB) eingeräumt. Zudem haben sie die Möglichkeit, über die Ortsbeiratsinitiative einen Antrag in Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs direkt an den Magistrat zu stellen. Gleiches gilt für die Verwendung des Ortsbeiratsbudgets. Auch hier hat der Magistrat die letztendliche Entscheidungsbefugnis. Die Ortsbeiräte haben von Stadtteil zu Stadtteil sehr unterschiedliche Einflussbereiche. Einige sind für mehrere Ortschaften verantwortlich (Ortsbeirat 1-11, insbesondere Ortbeirat 5-7). Die neu eingemeindeten nördlichen Stadtteile haben je einen eigenen Ortsbeirat (Ortsbeirat 12-16). In den großen Ortsbeiräten sind nicht alle Stadtteile gleichmäßig vertreten (z.B. Ortsbeirat 6). Insgesamt gibt es 16 Ortsbeiräte, die für 43 Stadtteile zuständig sind.

Einmal im Jahr findet eine Bürgerversammlung für die Gesamtstadt Frankfurt statt. Hierzu lädt der Stadtverordnetenvorsteher ein. Die Bürgerversammlungen sind themenbezogen. Die Oberbürgermeisterin und die Bürgermeister nehmen in der Regel nicht an dieser Veranstaltung teil. Die thematisch zuständigen Dezernenten sind anwesend.

6.3
Verwaltung und Verwaltungsstrukturen (Stadtplanungsamt)

Das Stadtplanungsgebiet ist in zwei Bereiche unterteilt: Die „innere Stadt“ und die „äußere Stadt“. Hier kommt es zu unterschiedlichen Erfahrungen, die jedoch nicht in einer Abteilung gebündelt werden. Für diverse Beteiligungsverfahren werden externe Dienstleister herangezogen. Der Grund dafür liegt in den knappen Ressourcen des Stadtplanungsamts, das für die Öffentlichkeits-

[51] Lt. Angaben auf der Homepage der Stadt (www.frankfurt.de; abgerufen im März 2010).

[52] Laut www.handelsregister.de (abgerufen im März 2010).

beteiligung keine expliziten Stellen unterhält, und an der Ansicht, dass externe Dienstleister neutraler moderieren können.

Das Leitbild der Frankfurter Verwaltungsreform zielt auf eine schlanke Verwaltung ab, die sich auf die Kernaufgaben konzentriert. Parallel wird ein Bürgerservice eingerichtet. Hierbei wird ein harter Sparkurs gefahren. Dies lässt nur einen engen Entscheidungsspielraum für die Dezernenten zu (Prigge/Schwarzer 2004, 61).

Die Kooperations- und Konfliktkultur der Verwaltung ist laut Prigge geprägt von einer Interessensvertretung auf Distanz. Zwar firmiert diese Interessensvertretung unter: „Politikmuster der Interessenvertretung der Arbeitnehmer". Die Angaben deckten sich jedoch nahezu vollständig mit den bei den Interviewpartnern vorgefundenen Einschätzungen zur Kooperations- und Konfliktkultur in der Verwaltung und können daher hier mit aufgeführt werden. Prigge führt weiterhin aus, dass die Arbeitnehmer in der Verwaltung auf ihre formalen Mitbestimmungsrechte zurückgeworfen werden. Früher gab es zwar auch ein Ko-Management, jedoch herrscht in jüngster Zeit eher ein Management der „Gegenmacht" vor. Mitbestimmungsrechte wurden Schritt für Schritt oder abrupt abgedrängt, da sie an Anerkennung eingebüßt haben. Der Gesamtpersonalrat erleidet schon über Jahre einen kontinuierlichen Machtverlust, insbesondere seit in der Stadt eine große Koalition die Politik bestimmt. Diese Situation hat sich aktuell durch das neue, restriktive hessische Personalvertretungsgesetzt weiter verschärft (Prigge/Schwarzer 2004, 22). Im Gegensatz zu München, Stuttgart und Hamburg sind in Frankfurt weitreichendere Prozesse der Verwaltungsmodernisierung weitgehend zum Erliegen gekommen.

Das Stadtplanungsamt folgt der Devise „Bauberatung aus einer Hand". Das bedeutet, dass jeder Antragsteller von der Bauaufsicht umfassend beraten wird. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo das Stadtplanungsamt nicht gestalterisch aktiv wird, d.h. im äußeren Stadtbereich. Die Innenstadt selbst gehört zum „Vorbehaltsgebiet" des Stadtplanungsamts bzw. der Stadtpolitik. Hier werden Anträge vom Stadtplanungsamt begutachtet, bevor diese zur Bauaufsicht geleitet werden. Zudem hat sich in den letzten 10 Jahren der Trend zu einer frühzeitigen Beteiligung entwickelt. Frankfurt möchte von den Ergebnissen der Beteiligungsangebote, die zumeist informeller Natur sind, nun stärker profitieren.

In Frankfurt ist keine besondere Beteiligungskultur oder -tradition vorhanden. Zurzeit befinden sich Partizipationsprozesse im Wandel. Seit der Jahrtausendwende setzt die Stadt verstärkt auf informelle und frühzeitige Beteiligungsangebote.

Eine permanent eingerichtete Anlaufstelle für den Bürger besteht in der Planauskunft. Diese hat keine eigenen Räumlichkeiten und befindet sich im Atrium des Stadtplanungsamts. Hier befindet sich auch ein Stadtmodell. Die Öffnungszeiten der Planauskunft sind kurz, ebenso befinden sich hier im Ver-

gleich zum Münchener PlanTreff nur wenige Informationen zur Mitnahme. Es gibt einen offenen und sehr gut gestalteten Zugang zu Informationen im Internet (IfR-Internetpreis 2009). Die Planauskunft selbst ist eher unscheinbar. Hier liegen nicht viele Materialien aus. Aufgrund der Öffnungszeiten gestaltet sich ein Besuch dieses öffentlichen Büros als relativ schwierig.

6.4
Stadtplanung und Stadtentwicklung

Die Stadtentwicklungsstrategie in Frankfurt hat sich laut Prigge hat sich als implizites Leitbild ohne Koordination einer zentralen Instanz entwickelt. Dieses Leitbild ist ökonomisch geprägt und entstand aus dem Mit- und Gegeneinander der machtvollsten regionalen Schlüsselakteure (Prigge/Schwarzer 2004, 16). Eine gesamtstädtische Stadtentwicklungsstrategie gibt es in Frankfurt nicht. Es werden Teilpläne wie z.B. der Hochhausrahmenplan oder der aktuell debattierte Innenstadtentwicklungsplan erstellt. In vielerlei Hinsicht ist die Stadtentwicklung investitionsgetrieben.

Steuerungsansätze basieren auf sektoralen, teilräumlichen und projektorientierten Teilkonzepten (Prigge/Schwarzer 2004, 47). Hierbei wird das Konzept der Balanced Scorecard (BSC) angewandt.[53] Die Prioritäten sind hierbei ein wirtschaftliches Wachstum (Konzept: unternehmerische Großstadt).

Die Einwohnerbindung in das Stadtgebiet ist durch Wettbewerb nach Außen geprägt. Im Innenverhältnis wird in Frankfurt eine kulturelle Beziehung der Einwohner an die Stadt anvisiert (Prigge/Schwarzer 2004, 47).

In Frankfurt, das sich selbst auch als „Mainhattan" bezeichnet, konzentriert sich ein Großteil des Innenstadtbildes auf einen starken Hochhausbau. Dies ist auf den Druck von Investoren zurückzuführen, die sich durch Sonder- und Ausnahmeregelungen zum Teil auch gegen die aufgestellten Planungsgrundsätze durchsetzen konnten (Dauss 2009, 60). Eine Tradition des Hochhausbaus existiert in Frankfurt schon seit den 1930er Jahren (Müller-Raemisch 1998, 174). Mit der Skyline als städtebaulichem Symbol werden vermehrt Außenstehende angesprochen. Die Stadtbevölkerung steht somit nicht mehr im Fokus des Städtebaus (Prigge/Schwarzer 2004, 25).

In Frankfurt besteht eine Art „Steuerungsverzicht" in Sachen Stadtplanung. D.h. dass die Orientierung an Marktmechanismen bzw. wirtschaftlichen Interessen stärker zum Tragen kommt. Diese Entwicklung besteht bereits seit der Nachkriegszeit und hat sich in den 70er und 80er Jahren verstärkt. Während

[53] Balanced Scorecard: „*Das Konzept der BSC zeichnet sich in Deutschland dadurch aus, dass es eine strategische Aufgabenanalyse voraussetzt und einen integrativen Ansatz der Strategieumsetzung und – anpassung auf einer horizontalen und vertikalen Ebene verfolgt und damit Netzwerkstrukturen in Rechnung stellt* […]. *Außerdem kann als nachgewiesen gelten, dass die Entwicklung und Anwendung der BSC in einer für den öffentlichen Sektor modifizierten Variante besonders in den Großstädten möglich ist und gelingen kann.*" (Prigge/Schwarzer 2004, 131f)

in den 60er und 70er Jahren auch eine Öffnung der Planungsdebatten für die Bewohner der Stadt in der Entwicklung der Stadtteilentwicklungspläne bestand (Müller-Raemisch 1998, 231ff), hat das Stadtplanungsamt davon abgesehen, gesamtstädtische Pläne zu erstellen oder umzusetzen.

6.5
Netzwerke und Strukturen für die Netzwerkbildung

Prozesse und Strategien werden stark von Einzelakteuren bestimmt. Hierzu zählen der Dezernent und der Amtsleiter, die seit Ende 1999 auch informelle (frühzeitige) Beteiligungsprozesse ins Leben rufen. Mit der Planwerkstatt Dom/Römer-Areal wurde dies erstmalig realisiert. In der Folge ging der Trend weiter in Richtung offene Planungsprozesse. Die Prozesse und Strategien werden meist mit der Stadtverordnetenversammlung abgesprochen. Bei Berücksichtigung der weiteren Vergangenheit der Stadt Frankfurt kann festgestellt werden, dass es im Bereich der Stadtplanung keine historisch herausragenden Leitpersönlichkeiten gibt, die sich vor dem jetzigen Dezernenten bzw. Amtsleiter für eine offenere Beteiligung aussprachen.

Es gibt nur wenige stadtübergreifende Zusammenschlüsse von Interessensvertretern. Zu bestimmten, insbesondere stadtteilbezogenen Themen organisieren sich die Bürger in Bürgerinitiativen, die in der Regel nicht dauerhaft bestehen bleiben. Aufgrund der fehlenden Struktur, Kultur und Tradition gibt es nur wenige langfristige Beziehungen zu den Bürgern, die sich für Stadtplanungsthemen ohnehin interessieren.

Die wenigen Bürgerforen zur Stadtplanung sind thematisch ausgerichtet. Ein Frankfurter Forum nach Vorbild des Münchener Forums ist in Frankfurt zurzeit nicht aktiv, laut Vereinsregister aber eingetragen. Dies war jedoch nicht immer so. In der Mitte des Jahres 1971 wurde das „Frankfurter Forum für Stadtentwicklung", aufgrund der Ereignisse im Westend vom Offenbacher Architekten Fritz Novotny und weiteren wichtigen Bürgerinitiativen und Fachinstitutionen gegründet (Müller-Raemisch 1998, 253). Das Forum verstand sich als interdisziplinär aufgestellter Partner der Bürgerinitiativen und zählte Ende des Jahres bereits 78 feste Mitglieder. Als Geschäftsführer wurde Jochen Rahe aus München angeworben, der bereits Erfahrungen mit dem ähnlichen Münchener Forum hatte. Das Forum beteiligte sich rege an diversen Planungsfragen der Stadt, stellte ab dem Jahr 1991 seine Tätigkeit jedoch ein.[54]

Beim CityForum ProFrankfurt:[55] handelt es sich um eine privatwirtschaftliche Initiative, die die Wahrnehmung Frankfurts als Finanz- und Messestadt um die Aspekte Shopping und Freizeit in den Köpfen der Besucher und Bewohner erweitern möchte. Hierbei engagiert sich das CityForum in den Handlungsfel-

[54] Siehe http://www.stadtgeschichte-ffm.de/abteilungen/abteilung_3/038091inhalt.html (abgerufen am 16.05.2010)

[55] Unter www.cityforum-profrankfurt.de (abgerufen am 08.03.2010).

dern Zentrales City-Marketing und Kommunikation, Stadtgestaltung und Planung, Erlebnishandel und Tourismus, Entertainment, Veranstaltungen und Events, Verkehr und Parken. Im stadtplanerischen Bereich engagiert sich das Cityforum ProFrankfurt im Projekt Palais-Quartier, das in der Innenstadt an der Einkaufsstraße Zeil liegt. Hier sind Bürotürme und Gewerbeflächen entstanden. Zu den 217 Mitgliedern gehören vor allem diverse Gewerbetreibende und diesem Zweck verbundene Verbände.

Das **Umweltforum Rhein-Main e.V.:**[56] ist ein gemeinnütziger Verein mit zahlreichen Mitgliedern aus diversen Branchen. Er entstand aus der Lokalen Agenda-21-Initiative „50 Öko-Audits für Frankfurt am Main"(1997), das unter der Schirmherrschaft von Oberbürgermeisterin Petra Roth durchgeführt wurde. Unter den Teilnehmern war auch das Umweltamt. Es besteht ein breites Themenspektrum im Bereich Nachhaltigkeit und Ökologie. Die Arbeitskreise gestalten sich wie folgt: Arbeitsgruppe Betrieblicher Umweltschutz, Stammtisch Umweltforum Rhein-Main, Runder Tisch "Biovermarktung Frankfurt Rhein-Main", Netzwerk Büro- und Gebäudeökologie Rhein-Main (NBG), Frankfurter Lernpartnerschaften, Arbeitsgruppe Zukunftsfähige Energien. Das Umweltforum organisiert zudem Veranstaltungen in Frankfurt.

Kontextualisierungsleistungen

Anhand mehrerer Beispiele lassen sich die Kontextualisierungsleistungen in Frankfurt darstellen und erklären.

Der **Städtebaubeirat** gehört seit 1952 zu den von der Stadt geförderten Beiräten, die sich aus Mitgliedern des BDA Hessen (Landesverband des Bunds Deutscher Architekten e.V.) zusammensetzt. Behandelt werden technische und architektur-ästhetische Fragen von Planungsvorhaben. Die Unterredungen sind nicht immer öffentlich. Der Beirat meldet sich zudem auch ungefragt zu Wort. Am Beispiel des Städtebaubeirats, der als externer Dienstleister der Stadt verstanden wird, ist ersichtlich, dass die Verwaltung nur thematisch und einzelfallbezogen den Diskurs nach außen hin öffnet. Während Planungsvorhaben immer auch in der Stadtverordnetenversammlung und in den Ortsbeiratssitzungen zur Debatte gestellt werden, wird der Diskurs ansonsten nur im Einzelfall erweitert.

Im Jahr 2010 wurde ein **Innenstadtkonzept** bearbeitet. Das Konzept wurde unter Einbezug der interessierten Bevölkerung (Workshops) besprochen. Auftaktveranstaltungen waren an die breite Bevölkerung gerichtet. Der Prozess um das Innenstadtkonzept hatte jedoch nur eine gewisse Reichweite. Zum einen fanden die Prozesse um das Innenstadtkonzept nur ein halbes Jahr statt, zum anderen bezog sich das Konzept nur auf Teile der Innenstadt. Jüngst abgeschlossene Projekte wurden nicht erneut zur Debatte gestellt (z.B. Umgestaltung der Zeil), obwohl diese zur Innenstadt gehören und in das Konzept mit einbezogen werden müssten, um diesem Titel gerecht zu werden. Be-

[56] Unter www.umweltforum-rhein-main.de (abgerufen am 08.03.2010).

zeichnend ist, dass sich neben interessierten Bürgern und Vertretern der IHK z.B. der Einzelhandelsverband nicht für dieses Konzept interessierte. „*Als grundsätzlich wichtig erschien uns das nicht*“, so lautet eine Stellungnahme von Seiten der IHK. Der Vorsitzende der Ortsgruppe des BDA, Ulrich von Mende, äußerte sich zum Innenstadtkonzept wie folgt: „*Endlich hat die Stadt verstanden, wie es funktioniert. Erst die Bürger fragen, dann eine Planung machen*“ (FAZ 2010, 35).

In Frankfurt gibt es keine Tradition, die die Kontextualisierungsleistung dieser Stadt unterstützen könnte. Des Weiteren erachtet das Stadtplanungsamt die derzeitige Partizipationspraxis als ausreichend und sieht keinen Handlungsbedarf, obwohl wahrgenommen wird, dass die Diskurse nicht in dem Maße stattfinden, dass es das Stadtplanungsamt zufriedenzustellen würde. Hier wird vor allem bemängelt, dass es nur zu kritischen Äußerungen von Seiten der Bevölkerung kommt und die positiven Aspekte nicht kommentiert werden. Die kritische Haltung der Bevölkerung gegenüber der Stadtplanung ist bereits seit den 1970er Jahren vorherrschend und kommt immer wieder zum Vorschein.

7
Wissensgenerierung in den Untersuchungsstädten: Erste Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Im Rahmen der Vorstudie geht es darum, erste Hinweise auf stadttypische Formen der Wissensgenerierung in partizipativen Stadtplanungsprozessen zu erhalten. Dazu erfolgt eine Befragung ausgewählter Akteure von Partizipationsprozessen, wie Mitarbeiter der Stadtplanung, von Planungsbüros und Akteurbündnissen, zu ihrer Einschätzung von Formen Münchner Wissensgenerierung.

7.1
Vorgehensweise im Rahmen der empirischen Untersuchung

Um die Abläufe der Wissensgenerierung innerhalb der Handlungsarena einschließlich der Filterprozesse präziser erfassen und zwischen den Fallstudien vergleichen zu können, erscheint es notwendig, die Partizipationsprozesse in einzelne Phasen bzw. „Stationen" zu untergliedern (siehe Tabelle 1). Diese Unterteilung in Stationen orientiert sich an der Analyse partizipativ angelegter Verwaltungsprozesse (dazu im Hinblick auf UVP-Verfahren Führ et al. 2009, 30ff). Diese Stationen durchläuft jeder Partizipationsprozess, wenn auch nicht notwendigerweise konsekutiv. Die Unterteilung in Stationen ermöglicht es, die Erhebung auf die jeweils relevanten Wissensaspekte zu konzentrieren und die jeweils zugehörigen Kontextfaktoren gezielt zu ermitteln. Auf diese Weise lässt sich der Prozess der Wissensgenerierung präziser nachzeichnen und zwischen den untersuchten Beteiligungsverfahren eindeutiger vergleichen. Nachfolgend findet sich eine kurze Beschreibung der einzelnen Stationen (siehe auch Abschnitt 8.3):

1. Impuls/Auftaktveranstaltung: Hier interessiert vor allem: Wer initiiert den Prozess und ist dafür verantwortlich? Wie erfolgt die Bekanntmachung und in welchem Umfang (Anzahl der Teilnehmer, Sichtbarkeit von außen)? Welche Zielgruppen werden adressiert und wie?
2. Informationen inkl. Informationsbereitstellung/Informationszugang: Hierunter fallen alle die Angebote, die auf eine Bereitstellung und Erschließung von Informationen abzielen und damit eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Partizipation darstellen. Sie umfassen sowohl rechtlich geregelte Zugangsrechte (bspw. nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder dem Umweltinformationsgesetz) als auch informelle Angebote wie Websites der Stadtplanung. Darüber hinaus zählen dazu Aktivitäten, die zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über bestimmte Themen, Planungen oder Entscheidungen unternommen werden (Albrecht et al. 2008, 18).
3. Kommunikation/Konsultation: Die Konsultation von Bürgern und Stakeholdern erfolgt vor allem mit dem Ziel, Einschätzungen, Meinungen und Wissen bzw. Kenntnisse zu bestimmten Themenfeldern abzufragen oder auch Voten zu vorhandenen oder bereits umgesetzten Planungen einzuholen. Hierzu zählen sowohl formelle Verfahren, wie Anhörungen und Er-

örterungen bzw. Stellungnahmen im Bebauungsplanverfahren, als auch informelle Umfragen zu ausgewählten Themen. Sie kann auch die Einbeziehung von wissenschaftlichen Experten und Sachverständigen umfassen (Albrecht et al. 2008, 18 f). Hierbei erfolgt in der Regel ein Austausch von Informationen und Wissen zwischen den beteiligten Akteuren d.h. die Beteiligten zielen nicht nur auf die Weitergabe von Informationen bzw. Wissen ab sondern auch auf das Erlangen von (neuem) Wissen durch die jeweils konsultierten Akteure. Im Rahmen der Konsultation erfolgt somit eine Einbeziehung weiterer Akteure einschließlich der Bürger im Entscheidungsfindungsprozess. Im Gegensatz zur Kooperation bleiben den Bürgern aber Mitwirkungsmöglichkeiten an der Entscheidung weitgehend verwehrt.

4. Kooperation/Netzwerke: Bei der Kooperation handelt es sich um Angebote, die über die Abfrage von Einschätzungen, Meinungen, Expertise und Präferenzen hinausgeht. Im Rahmen der Kooperation werden die Bürger bzw. Stakeholder häufig über längere Zeiträume in den Entscheidungsfindungsprozess eingebunden. Dabei handelt es sich meist um eine auf Einvernehmen ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Verwaltung bzw. Politik und den Bürgerinnen und Bürgern sowie den zu beteiligenden Gruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Albrecht et al. 2008, 19). Die Akteure haben die Möglichkeit bei Verfahren wie Runde Tische, Mediation oder Planungszelle mitzuwirken. Dabei können die Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidung ganz unterschiedlich ausfallen. Sie können von einem „Ideenpool", aus dem bei Bedarf auf Anregungen zurückgegriffen wird, bis hin zu einer verbindlichen Maßnahmenentscheidung reichen. Kooperationen können aber auch ohne direkte Mitwirkung der Stadtverwaltung ablaufen, beispielsweise in Bündnissen, Interessenvertretungen oder Netzwerken, um Interessen besser durchsetzen zu können.
5. Ergebnis: Diese Station fokussiert auf die Umsetzung von Wissen in mehr oder minder sichtbare Ergebnisse durch Wissensnutzung. Hierbei wird unterschieden zwischen der Ergebniserzielung und dem Ergebnisumgang. Bei der Ergebniserzielung interessiert vor allem, wer nach welchen Kriterien bei der Ergebnisfindung mit einbezogen wird, wie transparent der Ergebnisfindungsprozess nach innen und nach außen ist oder welche Einflussmöglichkeiten für die Akteure bestehen. Hinsichtlich des Ergebnisumgangs wird untersucht, in welcher Form die Ergebnisse festgehalten werden bzw. wie verbindlich sie sind (Vorschlagsliste, Studie, Beschlüsse etc.), inwieweit die Ergebnisse anderen Akteuren zugänglich gemacht werden sowie ob und inwieweit tatsächlich eine Umsetzung der Ergebnisse in der Praxis erfolgt.

Für die einzelnen Stationen im Rahmen der Partizipationsprozesse ergeben sich damit die in Tabelle 1 aufgeführten Fragestellungen zu den Kontextfaktoren und die entsprechende Zuordnung von Wissensaspekten in Bezug auf das IAD-Modell.

Tabelle 1: Stationen der Partizipationsprozesse mit Bezug zu Wissensaspekten

Station/Beschreibung	Fragestellungen zu den Kontextfaktoren der einzelnen Stationen	Wissensaspekte und Zuordnung zum IAD-Modell
Station 1: Impuls: Auftaktveranstaltung, Werbemaßnahmen etc.	Wie wird der Gegenstand des Partizipationsprozesses definiert? Wer initiiert den Prozess und ist dafür verantwortlich (Promoter)? Wie erfolgt die Bekanntmachung (Anzahl der Teilnehmer, Sichtbarkeit von außen)? Welche Zielgruppen werden adressiert und wie? Welche Wissensformen stehen im Vordergrund (Experten/Laien)?	Themensetzung und -abgrenzung, Deutungswahl des Promoters, Form der Wissensgenerierung (top-down vs. buttom-up), Wissen der Zielgruppen: Experten/Laien.
Station 2: Information: Bereitstellung, Erschließung von Informationen, Informationszugang	Welche Angebote (z.B. Flyer, Plakate oder die Website der Stadtplanung) zielen auf eine Bereitstellung und Erschließung von Informationen ab? Welche rechtlich geregelten Zugangsrechte (bspw. nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder dem Umweltinformationsgesetz) bestehen für weitere Informationen? Wie wird Information dargeboten (z.B. proaktiv, kontinuierlich)? Wer macht welches Spektrum von Argumenten zugänglich?	Wissensdokumentation und –aufbereitung, Wissenszugang für die Akteure, Wahl der Wissensstrategie (Verheimlichen, Umgang mit tacit knowlegde) durch die Akteure im ersten Filterprozess (IAD)
Station 3: Kommunikation/ Konsultation	Gibt es kompetente Ansprechpartner in der Behörde? Wer tauscht mit wem Wissen aus und mit welchem Ziel? Wie beeinflusst dies die Wissensdeutung? Werden Einschätzungen, Meinungen und Wissen bzw. Kenntnisse („local knowledge") zu bestimmten Themenfeldern abgefragt? Erfolgt dies in formellen Verfahren (Anhörungen oder Erörterungen) oder auf andere Weise?	Wissensaustausch, -weitergabe (horizontal/vertikal/mono- bzw. bidirektional), Wissensstrategien und Deutungswahl der Akteure in der Arena
Station 4: Kooperation/ Netzwerke	Welche Strukturen bestehen innerhalb der Städte, um Kooperationen der Akteure bzw. die Netzwerkbildung zu ermöglichen oder zu unterstützen? Wie häufig werden Kooperationsverfahren eingesetzt – und mit welchen Zielen und Einflussmöglichkeiten? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Netzwerkstruktur und Wissensgenerierung? Welchen Einfluss haben Netze/Kooperationen auf die Einschätzung von Wissen (verlässlich, belastbar, ausgewogen)?	Kooperative Wissensgenerierung und Handlungswahl der Akteure, , Strukturen der Wissensgenerierung (horizontal/vertikal/mono- bzw. bidirektional), Einflussnahme auf die Ergebnisse im Rahmen der Handlungswahl (zweiter Filterprozess im IAD)
Station 5: Ergebnisse: Ergebniserzielung, Ergebnisumgang	Liegen die Ergebnisse in Form von Beschlüssen, Plänen oder Maßnahme-Entwürfen vor? Bestehen sie vornehmlich als Wissens- und Erfahrungsgewinn bei den beteiligten Akteuren, ggf. geänderte Einstellungen zu Verfahren oder zu Maßnahmen etc.?	Wissensumsetzung, -durchsetzung, Niederschlag von Wissen, Wirksamkeit von Wissen (Rückkopplung)

7.2 Formen der Wissensgenerierung in München

7.2.1 Impuls-/Auftaktveranstaltungen

Als Impuls für partizipative Prozesse fungieren in München vor allem Veranstaltungen zu Wettbewerben bzw. Auftakt- aber auch Abschlussveranstaltungen – häufig als Podiumsdiskussionen - zu stadtplanerischen Themen. Diese Veranstaltungen, wie beispielsweise im Rahmen der städtebaulichen Leitlinienentwicklung, stoßen auf sehr große Resonanz bei der Bevölkerung und dem Fachpublikum. Da die Impulsveranstaltung meist direkt dem zuständigen Referat obliegt bzw. dieses direkt mit eingebunden ist, erfolgt die Impulssetzung beispielsweise durch das Planungsreferat sehr ambitioniert. In der Regel erfolgt bereits bei der Auftaktveranstaltung eine explizite Verknüpfung mit dem zugehörigen städtebaulichen Leitbild.

Die Veranstaltungen dienen der gezielten Themensetzung durch die Verwaltung und nach Angaben des Planungsreferats dazu, *„möglichst zu einem groß angelegten öffentlichen Beteiligungsprozess zu gelangen."* Im Rahmen von Abschlussveranstaltungen werden die (Zwischen-)Ergebnisse den Medien und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, wodurch zusätzliche Impulse für eine Fortentwicklung der Themenbereiche oder auch eine Umsetzung der Maßnahmen gegeben werden.

Die Impulsveranstaltungen werden in München professionell mittels verschiedener Medien mit starker Außenwirkung zu Themen im Bereich Stadtentwicklung bzw. Ökologie und Energie durchgeführt. Die Ankündigungen erfolgen u.a. über Internet, über Flyer und Informationsbroschüren beim PlanTreff (siehe ausführlich Abschnitt 5.4.3), der zentralen, städtischen Anlaufstelle zu Planungsfragen, oder auch über Plakate u.a. in der S-Bahn. Zielgruppen sind überwiegend das Fachpublikum aber auch die breite Bürgerschaft. Dass die Strategie aufgeht, zeigt sich an den über viele Jahre hohen Besucherzahlen solcher Veranstaltungen.

Der Impuls für die Stadtplanungsstrategie PERSPEKTIVE MÜNCHEN und für die unzähligen damit verbundenen partizipativen Veranstaltungen beruhte nach Aussagen der Stadt ausschließlich auf einer Initiative aus dem Planungsreferat: *„Es gab keinen Druck von außen sondern es war eher eine Reflektion und entstand auch aus einer Tradition der Stadtentwicklungskonzeption heraus als 1963 der erste SEP[57] und dann 1975 der zweite enorm engagierte SEP mit dem Münchner Forum als Partner, d.h. mit einer starken Bürgerbeteiligung entstand."* (Protokoll München 7) Die Veranstaltungen werden dabei häufig durch den Oberbürgermeister direkt unterstützt, beispielsweise durch seine Teilnahme bei Podiumsdiskussionen, durch seinen Aufruf zur Teilnahme oder

[57] Stadtentwicklungsplan (SEP).

Leitungsfunktionen („Chefsache"), wodurch er den Themen zusätzliche Durchschlagskraft verleiht. Insgesamt ist gerade in diesem Bereich ein relativ gutes Zusammenspiel zwischen Oberbürgermeister und Verwaltung zu konstatieren (vgl. Protokoll München 1).

Impulse „von außen" bzw. „von unten" erfolgen hauptsächlich von thematisch orientierten Bündnissen (Energie, Ökologie etc.). Diese Bündnisse sind in München in der Regel gekennzeichnet dadurch, dass sich in ihnen eine breite Palette unterschiedlicher Akteure und Akteurgruppen zusammenfinden, die nicht nur die Stadtgesellschaft, sondern in der Regel auch Akteure aus Verbänden, Wirtschaft, Wissenschaft und z.T. auch Vertreter aus den Referaten bzw. der Stadtverwaltung umfasst. Damit verwischt die Unterscheidung zwischen „bottum-up-" und „top-down-"Aktionen, da neue Themen von Verwaltung und Bürgern zusammen angestoßen bzw. gesetzt werden.

7.2.2
Informationsbereitstellung/Informationszugang

Die in München durchgeführten Auftaktveranstaltungen, Podiumsdiskussionen und Ausstellungen dienen nicht nur der Impulssetzung sondern vor allem dem Ziel, die Bürger über anstehende Planungen zu informieren. Ein Schwerpunkt der Planungskultur in München ist die intensive **Öffentlichkeitsarbeit für Architektur- und Planungsthemen**. Dies wird insbesondere im Rahmen der jährlichen großen Ausstellung unter der Überschrift „Zukunft findet Stadt" deutlich, die zentral in der Rathaus-Galerie zu Architektur- und Planungsthemen stattfindet. Daneben werden in der Rathausgalerie auch „Aktionswochen" und Werkstattpräsentationen zu Stadtplanungsthemen veranstaltet. Die Ausstelllungen erreichen seit 2001 jedes Jahr zwischen 10.000 und 12.000 Besucher (Thierstein et al. 2007b, 31).

München kann im Bereich Information auf gute Strukturen, wie beispielsweise die Informationsstelle zur Stadtentwicklung **PlanTreff** zugreifen (siehe ausführlich Abschnitt 5.4.3). Mit dem beim Stadtplanungsreferat angesiedelten PlanTreff besitzt München eine fachlich hochrangig besetzte, dauerhaft eingerichtete Anlaufstelle für Informationen zur Stadtplanung, die sowohl dem Fachpublikum als auch der breiten Öffentlichkeit als Anlaufstelle dient, wo im persönlichen Gespräch, anhand von Broschüren und Informationsschriften vor Ort, telefonisch oder über das Internet Informationen vorzufinden sind. Eine wichtige Funktion bei der Informationsbereitstellung übernimmt der PlanTreff vor allem auch methodisch und inhaltlich, in dem er Informationen aus unterschiedlichen Referaten und von unterschiedlichen Institutionen zusammenführt. Die Informationen beziehen sich nicht nur auf Projekte sondern u.a. auch auf Leitbilder der Stadtplanung etc.; Interessierte bekommen zusätzlich Fragen beantwortet sowie Hinweise und Hilfestellungen durch fachlich kompetentes Personal. Der PlanTreff wird von vielen der Befragten als eines der herausragenden Angebote im Rahmen von Partizipationsmaßnahmen angesehen.

Daneben stehen auch über die **Stadtplanungs-Website** Informationen in verständlich aufbereiteter und zugänglicher Form zur Verfügung. Das Planungsreferat selbst gestaltet und pflegt die Website zur Stadtplanung, was sich in einer fundierten und aussagekräftigen Aufbereitung der Inhalte niederschlägt. Ziel ist dabei auch, eine direkte Verknüpfung zwischen Leitlinien, Leitprojekten und konkreten Bauvorhaben und Aktionen deutlich zu machen (vgl. zur Websitequalität ausführlich Protokoll München 7 und die Websiteauswertung der Städte München, Stuttgart, Frankfurt in Kapitel 8).

Neben den Informationen durch die Stadtplanung stehen den Bürgern auch Informationen durch das **Münchner Forum (MF)** (siehe zum MF ausführlich Abschnitt 5.4.3) in vielfältiger Form zur Verfügung. Das MF übernimmt somit ähnlich wie auch der PlanTreff Schnittstellenfunktion, indem es Informationen aus unterschiedlichen „Lagern" zusammenführt und bündelt, wobei die Nähe zur Stadt (finanziell und durch regelmäßigem Austausch) als vorteilhaft eingeschätzt wird, weil dadurch Informationen kurze Wege haben. Das MF bezieht aber auch kritisch Stellung zu Planungsvorhaben und kann die Vorgaben der Planung – ggf. unter Hinzuziehung von externem Sachverstand - reflektieren und u.U. andere Lösungsalternativen erarbeiten. Es bietet damit auch kritische Einschätzungen zu städtischen Planungen und kann als Ergänzung und ggf. auch als Korrektiv gegenüber den Informationen der Stadt fungieren. Es macht ggf. Interessierten kritische Aspekte von Planungen deutlich und macht so eine fundierte und differenzierte Einschätzung der Planungsvorhaben- und -auswirkungen z.T. überhaupt erst möglich.

Die vielen **Netzwerke** in München zu verschiedenen Themenschwerpunkten erleichtern zusätzlich den Bürgern an umfangreiche, valide und kritische Information zu gelangen. Ein Großteil der Informationen wird u.a. durch die Stadtverwaltung gebündelt im Internet zur Verfügung gestellt, wobei auch eine Verlinkung auf tangierende Netzwerke und Themenbereiche gegeben ist (siehe auch Abschnitt Websiteauswertung 8).

7.2.3
Kommunikation/Konsultation

Im Rahmen der vielen Auftaktveranstaltungen, Podiumsdiskussionen und Ausstellungen werden den Interessierten nicht nur Informationen vermittelt, sondern auch der Austausch gesucht, allerdings in der Regel ohne direkte Einflussmöglichkeiten auf die Planung selbst. Für die Stadtverwaltung und insbesondere für den Oberbürgermeister (OB) und die Verwaltungsspitze ergibt sich dadurch das „Ohr am Bürger" zu haben und zu wissen was gewünscht ist und was nicht. Und ferner erhoffen sich OB und Verwaltung dadurch eine Stärkung der Legitimation ihres Vorgehens, indem Themen und Lösungsvorschläge gemeinsam diskutiert wurden.

In dem Zusammenhang werden in München auch regelmäßig **Befragungen** durchgeführt z.B. jährlich eine zum Thema „Wohnen", in denen die Bedürf-

nisse und Einschätzungen der Bürger abgefragt werden. Z.B wurden in der Befragung der Münchner zum Klimaschutz in der Region München im Rahmen des beschlossenen Bündnisses für Klimaschutz die Bürger zu ihren Sorgen und ihren Erwartungen an den Klimaschutz befragt (LHM 2007).

Daneben versucht die Stadt München durch städtebauliche **Wettbewerbe**[58] die (Fach-)Planer und Bürger hinsichtlich ihrer Vorstellungen und Ideen zu Planungsfragen und Stadtentwicklung zu konsultieren, um so neue Ideen und Ansätze zu generieren.

Durch Schulwettbewerbe u.a. unter dem Thema „mitdenken – mitreden – mitplanen" und über Schulprojekte im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung („Architektur – fächerübergreifend im Unterricht" LHM 2009) wird versucht,zunehmend auch junge Menschen als Zielgruppe anzusprechen. Auf diese Weise sollen nicht nur neue Interessierte für die Stadtplanung sondern auch neue Ideen und Anregungen gewonnen werden. In diese Richtung zielen vor allem auch Wettbewerbe für junge Architekten, Planer und Akteure aus anderen Disziplinen, die sich (z.B. im Pilotprojekt „open scale") mit zukunftsweisenden Fragestellungen für München auseinander setzen und so völlig neue Ideen für Stadtentwicklung einbringen können. Zusätzlich wird den Siegern die Möglichkeit geboten, ihre Ideen in einer summer school zusammen mit Stadtplanern weiterzuentwickeln (LHM 10/2009

7.2.4
Kooperation

Beteiligungskultur: Nach Einschätzung des Planungsreferats, die in der Evaluation (Thierstein et al. 2007a) bestätigt wurde, interessieren sich die Bürger Münchens vor allem für konkrete Projekte und teilräumliche Strategien. Gutes Beispiel hierfür ist die intensiv durch die Bürger genutzte Öffentlichkeitsphase zum Verkehrsentwicklungsplan (VEP) (Thierstein et al. 2007a, 181). Bei Debatten zu Leitlinien gestaltet sich eine Beteiligung der Öffentlichkeit meist schwieriger und beschränkt sich eher auf die Fachöffentlichkeit. Ausnahme war eine intensive Beteiligungsphase zwischen 1995 und 1998, bei der in über 70 Veranstaltungen Bürger bei der Entwicklung der ersten Leitbilder für München durch die Stadt einbezogen wurden. Laut Evaluationsbericht erreichte die Bürgerbeteiligung dabei erstmalig (und seitdem auch nicht wieder) hinsichtlich der „Beteiligungsqualität" (Thierstein et al. 2007a, 182) auf einer Skala von 1 bis 8 die Stufe 5 („Information/Beratung: Beschwichtigung") und die Stufe 6 („Beteiligung: Partnerschaft"). *„Für die Erarbeitung der Leitlinienentwürfe wurde auf die Bedenken der BürgerInnen eingegangen und Einwände wurden in die Überarbeitung einbezogen."* (ebenda).

[58] Nahezu sämtlichen größeren Stadtplanungsvorhaben werden in Form von Wettbewerben international ausgeschrieben und die Ergebnisse anschließend den Bürgern zugänglich gemacht (Protokoll München 1, 3, 7).

Formelle Formen der Bürgerbeteiligung: Die Stadt München blickt auf eine lange Tradition der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Stadt- und Bauleitplanung zurück. Grundsätzlich erfolgt wie in anderen Städten eine formelle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung durch das Bebauungsplanverfahren. Hierbei besteht – über das BauGB geregelt - zum einen eine frühzeitige Bürgerbeteiligung, in deren Verlauf die Bürger Gelegenheit zu Äußerungen, Stellungnahmen und ggf. zur öffentlichen Erörterung der Vorentwürfe erhalten. Zum anderen erfolgt im weiteren Verlauf des Verfahrens eine formelle Beteiligung im Rahmen der öffentlichen Auslegung des Entwurfs des Bebauungsplans.

Darüber hinaus bestehen in München weitere formal festgelegte Beteiligungsmöglichkeiten z.B. im Rahmen der Bürgerversammlungen (BV), zu denen in allen Stadtbezirken der OB mindestens einmal jährlich einlädt (München 2009, 18). Hier besteht u.a. durch Abstimmungen über Beschlüsse und mittels Forderungen zusätzlich die Möglichkeit der direkten Einflussnahme der im Stadtbezirk wohnenden Bürger auf Entscheidungen der Stadtverwaltung, die sich in ihrem Stadtbezirk auswirken.

Daneben tagen zu Planungsfragen, die Bezirke jeweils betreffen, bereits seit Ende der 40er Jahre jeweils mindestens einmal monatlich die Bezirksausschüsse, die inzwischen direkt von den Bürgern gewählt werden und ehrenamtlich besetzt sind. Die Bezirksausschüsse (BA) werden grundsätzlich zu allen bedeutenden Planungsfragen innerhalb der Bezirke von der Verwaltung einbezogen. Die Einbeziehung der Bezirksausschüsse durch die Verwaltung bei Planungsfragen wird als „frühzeitige Bürgerbeteiligung" eingestuft. Es können darüber hinaus von den BAn zusätzlich Einwohnerversammlung (EV) einberufen werden. Dabei können ganz bestimmte Zielgruppen, wie beispielsweise Jugendliche, Kinder oder Migranten angesprochen und eingeladen werden, denen dann auch Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen eingeräumt werden können.

Informelle Beteiligungsverfahren bzw. Kooperation: Neben diesen rechtlich vorgegebenen Beteiligungsmöglichkeiten bestehen auch eine Reihe informeller Beteiligungsverfahren und –möglichkeiten bzw. Formen der „erweiterten Bürgerbeteiligung". Hierzu zählen vor allem die in München seit 2001 durchgeführten „Werkstattgespräche". Hierbei handelt es sich um - nach Protesten durch die Bürger – von Seiten der Behörde initiierte und durchgeführte Gespräche einschließlich eines gemeinsamen Arbeitsprozesses mit den betroffenen Bürgern, z.B. um Lösungsalternativen zu erarbeite. Diese Arbeitsprozesse können beispielsweise auf eine „gemeinsam getragene Verkehrslösung" abzielen und in Empfehlungen münden (LHM 2002). Die Verfahren können dabei einschließlich Vor- und Nachbereitung über mehrere Monate bis Jahre gehen.

Formen der informellen Beteiligung bietet auch das **Münchner Forum**, welches sich selbst als unabhängig und kritisch einstuft (vgl. Abschnitt 5.4.3). „… *dass*

die Stadt München das Forum weniger als "kritisch-oppositionelle Gruppierung" sehen möchte, denn auf seine "partnerschaftlich-kooperative Funktion" achte [...], wurde immer wieder aufgegriffen und hat damit sicher auch einen Beitrag zur generellen Rolle der Partizipation in der Stadtplanung geliefert." (Pauli 2006, 195). Gerade in Bezug auf das Münchner Forum zeigt sich, dass die ursprünglich stärker auf Widerstand und Protest ausgerichtete Haltung über die Jahre in München eher einem konstruktivem Miteinander von Bürgergesellschaft und Stadtverwaltung gewichen ist (Protokoll München 8).

Unterstützende Faktoren: Im Rahmen der Kooperation lassen sich für München zwei relevante Aspekte herausheben, die eine Beteiligung im Sinn partnerschaftlicher Kooperation von Vorteil sind bzw. diese unterstützen: Zum einen werden durch die gut aufgestellten direktdemokratischen Möglichkeiten, die der Bürgerentscheid in Bayern bietet (Platz 1 im Ranking 2007 und Platz 3 – nach den zwei Stadtstaaten Hamburg und Berlin – im Jahr 2010). Sie wurden in Relation zu anderen Städten bereits stark von den Bürgern in Anspruch genommen, da durch sie Formen des Einspruchs bzw. die Durchsetzungskraft von Bürgerbegehren gestärkt wurde. „*Begünstigt wurde die Wirkung des Münchner Forums [...] durch den in Bayern 1995 eingeführten kommunalen Bürgerentscheid [...], was den Debatten eine höhere Relevanz beimisst, da mit diesem Instrument die Bürgerinnen und Bürger die Letztentscheidung erhalten und somit die konkurrierenden Interessen ihren Adressatenkreis zur Durchsetzung erweitern müssen.*" (Pauli 2006, 194).

Zum anderen werden in München Netzwerke bereitgestellt, die es den Bürgern sowohl ermöglichen eine (thematisch) passende Anlaufstelle zu finden, als auch Engagementformen mit einer hohen Durchschlagskraft bieten. So sind für München Netzwerke kennzeichnend, in denen ein starker Zusammenschluss unterschiedlicher gesellschaftlicher *und* wirtschaftlicher Akteure besteht, die gemeinsam stadtplanerische Ziele verfolgen. Dadurch findet man häufig eine gute Ressourcenausstattung der Netzwerke sowie eine hohe Bandbreite der Interessenvertreter, wodurch ein höherer politischer Druck möglich wird. Hier ist vor allem auffallend, dass die Zielorientierung der Bündnispartner offensichtlich so stark ist, dass auch Stakeholder aus „unterschiedlichen Lagern" sich zur Zielerreichung zusammenschließen, wobei häufig die Verwaltung ebenfalls direkt oder indirekt (z.B. Ansprechpartner im Referat, Gründungsmitglied, jour fix etc.) mit eingebunden sind (vgl. Münchner Forum, Bündnis für Ökologie, Bürgerstiftung Zukunft, Green City etc.). Auffallend ist auch, dass diese Zusammenschlüsse über Jahre halten[59], im Gegensatz zu manchen anderen Städten, was wohl auch auf die starke Vernetzung von Einzelakteuren innerhalb der Stadt zurückzuführen ist (Protokoll München 1, 3, 4, 6). "*Andere Versuche wie z.B. das ´Kölner Stadtforum´, das eine sehr ähnli-*

[59] Das Münchner Forum ist bereits seit über 30 Jahren bemüht, Fragen der Stadtplanung der breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen und Forderungen der Bürger zur Durchsetzung zu verhelfen. (Pauli 2006,189)

che Konstruktion und Konzeption [wie das Münchner Forum bzw. das Stuttgarter Stadtplanungs-Forum, A. d. V.] vorsahen, sind über den Status einer Initiativgruppe nicht hinausgekommen. (vgl. Goerner 1972, 231)" (Pauli 2006, 208).

Hinzu kommt, dass es durch die seit Jahren laufenden Wettbewerbe an Schulen gelingt, Impulse zur Teilnahme an stadtplanerischen Projekten auch gezielt jüngeren Bürgern zu vermitteln. Durch die professionelle Auswertung der Wettbewerbe und die Rückmeldungen der Ergebnisse in die Stadtverwaltung und nach außen lassen sich inzwischen auch Teile der jungen Bevölkerung gut und nachhaltig erreichen und zukünftig eher für eine Kooperation gewinnen.

7.2.5
Ergebnisumgang

Die Münchner Stadtverwaltung pflegt einen transparenten und kritischen Umgang mit den Ergebnissen ihres Handelns. Kennzeichnend für die Beteiligungskultur und die damit verbundene Wissensgenerierung in München sind vor allem die gute **Dokumentation und Analyse** der Beteiligungsprozesse sowie die Rückmeldung und die (Weiter-)Nutzung der Ergebnisse. „*Insbesondere der Beteiligungsprozess von 1995 wurde systematisch in Broschüren dokumentiert und ausgewertet. Für die Fortschreibung der PERSPEKTIVE MÜNCHEN (PM) wurden die Ergebnisse der Beteiligung im Sinne eines Pools von Ideen genutzt.“* (Thierstein et al. 2007a, 182). Auch die mit der Stadtgesellschaft und weiteren Akteuren gemeinsame Weiter- und Neuentwicklung von Leitlinien für die Stadtentwicklung, werden in den seit 2001 zweijährlich erscheinenden „Berichten zur Stadtentwicklung“ dokumentiert und so transparent gemacht (vgl. LHM 2005 und Thierstein et al. 2007b, 7). Ebenso erfolgt eine Auf- und Nachbereitung sowie Dokumentation der informellen Beteiligungsprozesse beispielsweise im Rahmen der mit den betroffenen Bürgern durchgeführten Werkstattgespräche (beispielhaft LHM 2002 und LHM 2008).

Aber nicht nur die Beteiligungsprozesse sondern auch Informationsveranstaltungen oder die Teilnahme an Ausstellungen wird dokumentiert, indem beispielsweise nicht nur die Diskussion mit Bürgern, sondern auch Eindrücke von Architekten oder Kommentare von Besuchern an Pinnwänden mit erfasst und ausgewertet werden und so als neues Wissen verfügbar werden (beispielhaft LHM 2009b).

Um die Ergebnisse zielgerichtet analysieren und bewerten zu können, werden vielfach **Zielsysteme zur Erfolgsmessung** der Ergebnisse entwickelt und eingesetzt. So ist die Münchner Verwaltung zur Unterstützung der Steuerungsansätze seit 1994 dabei, das Neue Steuerungsmodell in der Stadtverwaltung einzuführen. Im Rahmen dessen beschloss der Stadtrat am 25. April 2001 die Einführung eines gesamtstädtischen Zielsystems, wodurch die Erfolgsmessung der städtischen Aktivitäten erleichtert werden soll (LHM 2003, 3).

Kennzeichnend für München ist auch, dass nicht nur intern eine Ergebnisanalyse durchgeführt wird, sondern dass – auf Anregung aus der Stadtverwaltung selbst – auch eine **Analyse und Bewertung „von außen"** gesucht wird. So ging mit der Bewilligung des Stadtentwicklungskonzeptes 1998 auch der Beschluss zur regelmäßigen (externen) Evaluation des Stadtentwicklungskonzepts PERSPEKTIVE MÜNCHEN einher, was damals weitgehend Neuland war. Inzwischen liegt der erste Evaluierungsbericht von 2007 vor (siehe dazu Thierstein et al. 2007a, Thierstein et al. 2007b).

7.3
Erste Hinweise auf stadttypische Motive und Handlungslogik relevanter Akteurgruppen in München

Anhand der ausgewerteten Literatur und unter Berücksichtigung ausgewählter Ergebnisse aus den Befragungsprotokollen sind einerseits verschiedene stadttypische Kontextbedingungen zu identifizieren, die die Bereitschaft für partizipative Verfahren bei den Stakeholdern erhöhen. Andererseits sind Indizien herauszuarbeiten, die auf Wirkzusammenhänge zwischen den Münchner Kontextbedingungen einerseits und den partizipativen Verfahren einschließlich der zugehörigen Wissensgenerierung andererseits verweisen. Dazu werden Überlegungen angestellt, welche Handlungslogik bei den einzelnen Akteurgruppen zum Tragen kommen könnte und welche Motive im Rahmen partizipativer Verfahren das Handeln der Akteure bestimmen könnten. Diese Aspekte werden im Weiteren zusammengefasst und folgenden Akteuren zugeordnet:

- Die Münchner Stadtgesellschaft
- Die Münchner Parteipolitik
- Die Münchner (Stadtplanungs-)Verwaltung

Diese Annahmen und Ergebnisse werden anschließend mit den Ergebnissen und Annahmen aus der Frankfurter Untersuchung gegenübergestellt und bilden Grundlage für die vertiefte Untersuchung im Rahmen der Hauptstudie.

7.3.1
Die Münchner Stadtgesellschaft

Identifikation und Engagement: Im Rahmen der Vorstudie wird deutlich, dass die Stadtgesellschaft Münchens, die sich selbst „*vor allem als modern, tolerant und gesellig*" einschätzt (Gruber 2010), sich stark mit „ihrer" Stadt identifiziert, was auf die hohe Lebensqualität, wie gutes Arbeitsplatz-, Bildungs- und Freizeitangebot sowie auf die „Schönheit" der Stadt mit ihrer großen Anzahl an repräsentativen historischen Bauten (vgl. Abschnitt 5.2), der „Überschaubarkeit" der Innenstadt und dem hohen Grünanteil zurückzuführen ist. Dies scheint dazu zu führen, dass die Münchner Stadtgesellschaft besonders star-

ken Anteil an den Belangen des Gemeinwesens nimmt[60], wie auch die Untersuchungen des Forschungsverbundes „Stadt 2030"[61] bestätigen, und sich in besonderer Weise für „ihre" Stadt engagiert. So konstatieren Bartolomäi et al. (2008) „*Eine entscheidende Voraussetzung für eine gerechte, sozial integrierende Stadtgesellschaft ist, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Städten identifizieren können.*" (Bundestagsdrucksache 16/9234, 13.5.2008, S.10) (Bartholomäi, Rohland 2008, 173).

Das Interesse an städtebaulichen Maßnahmen und die Bereitschaft zur Teilnahme an der Entscheidungsfindung schlägt sich auch in der, verglichen mit anderen Großstädten, regen Beteiligung und dem häufigen Einsatz von Bürgerentscheiden nieder (vgl. Abschnitt 5.3). In wie weit ein Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Nutzung direktdemokratischen Verfahren und der Direktwahl der Bezirksvertretungen durch die Bürger besteht, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Nach Prigge (2006, Kap. 5, 55) werden in nur vier der 15 untersuchten Großstädten häufiger Bürgerentscheide eingesetzt. In zwei dieser Städte (München und Hamburg) wählen die Bürger ihre Bezirksvertreter selbst.

Ein Zeichen für das besondere Interesse der Bürger an „ihrer" Stadt und der Stadtentwicklung könnte auch sein, dass sowohl die Öffentlichkeit als auch die Medien in München aufmerksam über die Einhaltung der ´Spielregeln´ im Rahmen des Gemeinwesens und des Engagements der Stadtgesellschaft wachen (Sträter et al. 2005, 207).

Die Münchner Stadtgesellschaft ist darüber hinaus traditionell stark vernetzt. Dies führt häufig zu einem schnellen und unkomplizierten Austausch der Akteure über Ressortgrenzen hinaus und auch z.T. unter Umgehung des Dienstweges („kurze Wege"). Auch bilden sich Netzwerke ergebnisorientiert und relativ problemlos bzw. ohne größere „Berührungsängste" über typische Akteursgrenzen (BI, IHK, Wirtschaft, Verwaltung etc.) hinweg, was in München auf eine lange Tradition verweisen kann.[62]

---

[60] Allein die vom Stadtplanungsreferat jährlich durchgeführten Jahresausstellungen (z.B. „Zukunft findet Stadt" 2007) werden inzwischen von ca. 10.000-15.000 Besuchern innerhalb von 5-6 Wochen besucht (vgl. Protokoll 3). Oder: Im Rahmen des Ideenwettbewerbs OPEN SCALE lud das Stadtplanungsreferat 2009 junge Mitbürger dazu ein, Vorschläge für zukünftige Arbeitsfelder der Stadt zu entwickeln. Es gingen 50 Wettbewerbsbeiträge von 221 Personen ein. (http://www.zukunft-findet-stadt.de/openscale/images/3_OS-MAGAZIN.pdf; Stand 5.6.2010)

[61] Ein Forschungsverbund von 21 Projekten in 33 Städten, initiiert vom BMBF unter wissenschaftlicher Begleitung vom Difu.

[62] Z.B. „Verein zur Verbesserung der Wohnverhältnisse": Zusammenschluss bürgerlicher Sozialreformer, fortschrittlicher Zentrumspolitiker und wohnungssuchender Arbeiter bereits vor dem 2. Weltkrieg (Bauer/Piper 2008, 160). Oder „Münchner Forum": seit den 80er Jahren Zusammenschluss von Bürgern und Akteuren der Stadt, bei regelmäßigem „jour fix" mit der Stadtbaurätin". Oder „Green City" etc.)

7.3.2
Die Münchner Parteipolitik

Grundsätzlich werden im Rahmen des Forschungsvorhabens Interdependenzen zwischen Formen politischer Führung und gesellschaftlicher Beteiligung impliziert. Kennzeichnend für die Münchner Stadtpolitik ist die bereits seit 20 Jahren im Stadtrat von München amtierende und somit die am längsten währende rot-grüne[63] Koalition in Deutschland.[64] Der Stadtrat Münchens, das Gremium einer deutschen Großstadt mit dem höchsten Anteil an weiblichen Mitgliedern, hat in den vergangenen Jahren deutliche sozial- und verkehrspolitische Akzente gesetzt (Bauer/Piper 2008, 315). So wurde bereits zu Beginn der 90er Jahre der Beschluss für eine stark partizipativ angelegte Diskussion und Erarbeitung eines Stadtentwicklungsplans getroffen und ab der Mitte der 90er Jahre umgesetzt. Dabei kamen, wie eine Evaluation dieser Prozesse und Vorgehensweise bestätigt, anspruchsvolle und hinsichtlich der Qualität der Einflussnahme herausragende Partizipationsprozesse mit den Münchner Bürgern und anderen Akteuren zum Einsatz.

Kennzeichnend für die Münchner Stadtplanung ist die relativ starke Einflussnahme durch einzelne Akteure. Dies betrifft im Bereich der Stadtplanung vor allem die Planungssprecher der SPD und der Grünen, die starken Einfluss auf Themensetzung und Bewertung von Themen haben sowie den Oberbürgermeister selbst (Protokoll München 2). Wie auch Walter (2002, 225 ff.) aufzeigt, bestehen für die kommunalen Akteure sehr unterschiedliche Einflussmöglichkeiten Einfluss auf den Entscheidungsprozess und die relevanten Einflussfaktoren zu nehmen (vgl. Abbildung 11). Durch die starke Stellung des Oberbürgermeisters in der Ratsverfassung in München und verstärkt durch die enorm lange Amtszeit und Popularität kann der OB in München z.B. durch Vorentscheidungen im Entscheidungsnetzwerk starken Einfluss auf Strategien und Maßnahmen in Bezug auf Partizipationsprozesse ausüben. Die Einflussnahme ist dabei vor allem dominierend im Bereiche der Themensetzung (Impuls) und in der Durchführung. Weil in München bereits seit Jahrzehnten ein roter Oberbürgermeister an der Spitze steht und seit Jahren eine rot-grüne (und rosa) Koalition besteht, entstand eine starke Ausrichtung auf soziale Ziele. Es besteht aber darüber hinaus in München eine relativ einheitliche Einschätzung der Notwendigkeit und der Effektivität von Beteiligungsprozessen durch OB und Gemeinderat. SPD und vor allem die Grünen scheinen mit den Beteiligungsprozessen nicht zuletzt auch „ihre" Wählerklientel, den gut ausgebildeten Mittelstand, zu bedienen.

---

[63] Seit einigen Jahren Rot-Grün zusammen mit Rosa.

[64] 1990 erfolgte eine Wiederwahl Kronawitters als OB, die SPD wurde im Stadtrat stärkste Partei und bildete zusammen mit den Grünen und dem Oberbürgermeister eine „Koalition", die bis heute stabile Mehrheiten besitzt.

Abbildung 11: Die Beteiligung kommunalpolitischer Akteure am Themen-Entscheidungsprozess und relevante Einflussfaktoren (Quelle: Walter 2002, 225)

Akteure Einzelphasen	Bürger-meister	Stadt-verwaltung	Gemeinde-rat	Ausschüsse	Bezirks-beiräte	Parteien/ Fraktionen	Unter-nehmen	Medien	Interessen-gruppen	Bürger
Thematisierung*	++++	+++	+	++	++	+++	+	+++	+++	+++
Vorbereitung	+++	++++	++	++++	++	+	++	++	++	+
Abstimmung	+	+	++++	+++	++	+++	+	+	+	+
Durchführung	++++	++++	++	+	++	+	+	+	+	+
Einflußressourcen	Demokratische Legitimation Lange Amtsdauer z.T. keine Abwahl möglich Hauptamtliche Beschäftigung Faktische Initiativ- und Artikulationsfunktion Gemeinderechtliche Stellung Fachkompetenz Charisma Popularität Informationsvorsprung Integrationsfähigkeit Wirksame Interessenvertretung Kommunikationszentrum Außenvertretung der Gemeinde Parteipolitische Unabhängigkeit	Hauptamtliche Beschäftigung, zum großen Teil Laufbahnbeamte Durch Wahlbeamte enge politische Verzahnung Faktische Initiativ-, Artikulations- und Ausführungsfunktion Fachkompetenz über alle Themen Informations- u. Zeitvorsprung Straffe Organisationsstruktur Haushalt-Vorstrukturierung Kontakt mit Betroffenen Strategisch günstige Positionen z.T. Mitarbeit im Vorentscheidergremium	Demokratische Legitimation Oberstes politisches Organ Formale Beschlußkompetenz, Policy Making Allzuständigkeit: Artikulation-, Initiativ-, Richtlinien- u. Entscheidungsfunktion Verantwortung über Personalpolitik Gemeindevertretung z.T. Mitarbeit im Vorentscheidergremium Möglichkeiten zur Verwaltungskontrolle	Vorberatung wichtiger Entscheidungen Organisationische Differenzierung Hohe Tagungsfrequenz Expertenwissen Einbeziehung sachkundiger Einwohner Obligatorisch vs. fakultativ Querschnitt- vs. Fachausschuß Themen-Wichtigkeit Kontinuität des Vorsitzes, der Mitglieder z.T. Mitarbeit im Vorentscheidergremium	Zum Teil direkte Legitimation Repräsentation der politischen Verhältnisse des Stadtbezirks Ortskenntnis Enger Bürgerkontakt Beratungs- und Anhörungsrechte z.T. auch Antrags- u. Vorschlagsrechte	Initiativfunktion bzw. -häufigkeit Bereitstellung des politischen Personals, Kontrolle wichtiger politischer Ämter z.T. hauptamtliche Tätigkeit Verfassungsrechtliche Grundlagen Wählerstimmen Policy Making Bündelung von Fachthemen Regeln Abstimmungsverhalten im Gemeinderat Beratungszentralität Straffe Organisationsstruktur Hilfsdienste Mittlerrolle zwischen Rat und Bevölkerung	Kapital, Geld, Kredit Boden, Arbeitsplätze Gewerbesteuerabhängigkeit der Gemeinden Capacity to exit Veto-Position Gute Kontakte in- und außerhalb der Gemeinde Reputation, Prestige, sozialer Status Fachwissen Policy Shaping	Informationsbeschaffung und -vermittlung, Kommunikationskontrolle Qualität, Informationsinhalte Glaubwürdigkeit Trendsetting Ideologische Bindung Reputation, Prestige Gute Kontakte	Gruppenpotential, hoher Organisationsgrad Fachwissen, Informationspotential Integrationsfähigkeit Sanktions-/ Störpotential, Kontrolle über wichtige Wählergruppen Personalverflechtungen, Besetzung wichtiger Positionen Koalitionsfähigkeit Mitgliederzahl Mitgliederbeiträge, Finanzpotential Reputation, Prestige Integrationsfähigkeit	Wahl- und Abwahlrecht Vielfältige Partizipationsmöglichkeiten Vereinsmitgliedschaften Gute Kontakte Lokale Agenda 21

++++ dominierend , +++ regelmäßige Beteiligung, ++ Beteiligung nur an bestimmten Sachfragen, + nur indirekte Beteiligung
* bezieht sich auf kommunale Selbstverwaltungsaufgaben, da die Gemeinden nur in diesem Bereich über autonome Entscheidungsbefugnisse verfügen

7.3.3
Die Münchner Stadtverwaltung

Die Münchner Stadtverwaltung versucht in allen Bereichen „Spitze" zu sein. Was sich auch darin niederschlägt, dass verschiedene Modelle und Ansätze mit mehr oder weniger Erfolg später von anderen Städten übernommen werden (z.B. Münchner Forum, Münchner-Modell (Wohnen) etc.). Auffallend ist auch das hohe persönliche Engagement der Mitarbeiter, beispielsweise im Bereich der (Schüler- oder Jugend-)Wettbewerbe, Ausstellungen oder Summer Schools für Preisträger etc. zu übernehmen und auch darüber hinaus eine Durchführung dieser oder ähnlicher Verfahren (erneut wieder) anzuregen (vgl. Protokoll München 7).

Ermöglicht wird dies zum einen durch die seit langer Zeit bestehende, in Relation zu anderen Städten, besonders gute **Ressourcenausstattung**[65], die den Mitarbeitern vielfältige Handlungsspielräume eröffnet und auch ermöglicht mittels Veranstaltungen und Vorträgen im In- und Ausland mit anderen Städten Austausch zu pflegen, Anregungen zu gewinnen und eigene Ansätze zur Diskussion zu stellen (Protokoll München 1, 3). Da man von der Qualität der eigenen Arbeit überzeugt ist und Rückhalt in der Verwaltung hat, stellt man sich dabei auch leichter der kritischen Diskussion (Protokoll München 7). Aufgrund des Selbstwertgefühls empfindet man Kritik eher als Bereicherung oder als Anregung (Protokoll München 1, 7). Dies hat zur Folge, dass man mit anderen, kritischen Meinungen gelassen umgehen kann, dass man Neues sucht, auch den „Gegenstrom" oder den Blick von „außen" und zum Teil die eigene Arbeit durchaus auch selbstkritisch sieht (Protokoll München 7). Seinen Niederschlag findet dies darin, dass beispielsweise in München Stadtplanungskonzepte auf Anregung durch die Verwaltung einer **externen Evaluation** unterzogen werden oder vor Planungen grundsätzlich die Vertreter der Bezirksausschüsse kontaktiert werden. Es zeigt sich auch darin, dass die Verwaltung selbst in verschiedenen Zusammenschlüssen mit Bürgern und anderen Stakeholdern in unterschiedlicher Form vertreten sind und den direkten Austausch suchen.

Als weitere fördernde Faktoren wirken die Unterstützung durch die Verwaltungs- bzw. Politikspitze verbunden mit einer parteipolitischen Kontinuität. Viele Stadtplanungsansätze sind entweder auf Chefebene (mit-)verankert oder werden durch die Spitze voll unterstützt. Durch die parteipolitische Kontinuität der letzten Jahrzehnte besteht für die Mitarbeiter eine klare Ausrichtung auf

[65] Starke Einschnitte waren allerdings mit der Verwaltungsreform in den 80er Jahren zu verkraften, die eine Beschleunigung von Verfahren und vor allem eine „Verschlankung" der Verwaltung aufgrund der Finanzknappheit zum Ziel hatte. Im Zuge dessen wurden die personellen Ressourcen im Planungsreferat um nahezu die Hälfte zurückgefahren (Protokoll München 8).

die Ziele und – noch wichtiger – eine weitgehende Identifikation der Mitarbeiter mit den Zielen und mit ihrer Arbeit.

Schließlich finden die aufwendige Öffentlichkeitsarbeit und fachlich anspruchsvollen Veranstaltungen zur Stadtplanung ein beachtliches Echo in der Stadtgesellschaft, was immer wieder erneuter Ansporn ist („Mit Herzblut bei der Sache" (Protokoll München 3, 7)). Dies hat nicht nur eine professionelle sondern vor allem auch ambitionierte Arbeit zur Folge, wobei man versucht auch inhaltlich schwierige Sachverhalte zu vermitteln und dem Bürger auch „schwerere Kost zuzumuten" (Protokoll München 7). Die Bürger scheinen dies zu schätzen, wie die hohen Besucherzahlen der Ausstellungen zeigen.

Ein weiterer Faktor, der eine kreative und erfolgreiche Bearbeitung innerhalb der Stadtverwaltung fördert, ist die Tatsache, dass innerhalb der Verwaltung eine unkomplizierte und weitgehend effiziente Zusammenarbeit zwischen den Referaten und innerhalb der Referate besteht und auch eine relativ hohe „Durchlässigkeit" zwischen den Referaten. „*Für die Intensität und Qualität der Prozesse erweisen sich die kollegialen Beziehungen der AkteurInnen in der Stadtverwaltung als mitentscheidend. Insbesondere Wechsel von Fachpersonen von einem Referat in ein anderes Referat tragen bei zu den notwendigen fachlichen und sozialen Netzwerken in der Verwaltung.*" (Thierstein et al. 2007a, 175f). So werden anhand konkreter Projekte, beispielsweise auch über die Referats- und Abteilungsgrenzen hinweg, die Inhalte der PERSPEKTIVE MÜNCHEN debattiert und interpretiert, was zusätzlich durch zahlreiche Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungen unterstützt wird (Thierstein et al. 2007a, 176). Wie Thierstein 2007 konstatiert, erfolgt so eine Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter in Bezug auf Zielsetzung und Zusammenhänge, über die Referats- und Abteilungsgrenzen hinweg. (ebenda). In Bezug auf die Partizipationsprozesse wird im Rahmen des Bund-Länder-Programms „soziale Stadt"[66] als eine Erfolgskomponente für das gelingende Miteinander zwischen Stadt und Bürgern hervorgehoben, dass jedes Referat mit jeweils zwei fest beauftragten Personen vertreten ist, die mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sind. „*Von Vorteil ist dabei auch, dass die jeweiligen Vertretungen eine koordinierende Funktion im eigenen Referat wahrnehmen, so dass allein dadurch der Informationsfluss auch in diesen Referaten gut funktioniert.*" (Ritter 2001, 72)

[66] Der Bayerische Landtag hat daher mit Beschluss vom 10. Juli 2001 die Staatsregierung aufgefordert, einen Modellversuch für eine umfassende Bürgerbeteiligung für Kommunen in Bayern im Rahmen des Programms Soziale Stadt durchzuführen und zu fördern (Drucksache 14/7230).
http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/staedtebaufoerderung/veroeffentlichung/materialien3.pdf

Dabei hätten vor allem folgende Aspekte zum Abbau von Ressortegoismen und zum Gelingen beigetragen:

- personelle Kontinuität der Kooperationspartner, die Verbindlichkeit entstehen lässt;
- ausreichende Kompetenzen der Kooperationspartner, die für kurze Entscheidungswege sorgen;
- die Einbindung vorhandener Netzwerke und Strukturen, die vor allem die Kooperationen in den Stadtteilen verbessert und nachhaltig wirkt und schließlich,
- dass Arbeit und Erfolg gerecht „geteilt" werden; wobei erfolgreiche Projekte aus Kooperationspartnern „Verbündete" machen (Ritter 2001, 76).

Auch nach außen bestehen zum Teil starke Vernetzungen der Stadtverwaltung z.B. über die Stadtbaurätin, über Mitgliedschaften in Stiftungen, in Arbeits- oder Planungsgemeinschaften oder beispielsweise in das Münchner Forum hinein.

Inwieweit der Aspekt hinsichtlich des innerbehördlichen Austauschs und in Bezug auf die verstärkte Einbeziehung von Stakeholdern eine Rolle spielt, dass die Stadtverwaltung München bereits frühzeitig genderspezifischen Belangen große Aufmerksamkeit geschenkt hat, ist hier noch nicht zu beantworten. Ein Frauenarbeitskreis im Referat für Stadtplanung und Bauordnung war vor allem bis Ende der 90er Jahre sehr aktiv. Seit dem werden die Belange vorrangig durch die einzelnen Referate selbst eingebracht, allerdings meist durch Referate mit stärkerer Besetzung durch Frauen (Thierstein et al. 2007a, 178).

7.4
Formen der Wissensgenerierung in Frankfurt

Für das Forschungsvorhaben wurden die Einflussfaktoren der Wissensgenerierung in einzelne Bereiche unterteilt, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im allgemeinen durchlaufen werden, um das Ziel der Generierung von Wissen zu gewährleisten. Die einzelnen Stationen sind „Impuls", d.h. die Generierung von Aufmerksamkeit für ein Thema der Stadtplanung, „Informationen" über das Vorhaben, die Gestaltung des Konsultations- oder gar „Kooperationsprozesses", sowie der „Umgang mit den Ergebnissen der Partizipation", bzw. die Darstellung dieser Ergebnisse in der Öffentlichkeit. Zuletzt werden in diesem Kapitel noch die Bereiche bzw. einzelne Projekte dargestellt, die Frankfurt als besonders gelungen erachtet.

7.4.1
Impuls-/Autaktveranstaltungen

Seit einigen Jahren wird vermehrt auf informelle Partizipationsverfahren wert gelegt. Auftaktveranstaltungen dienen der Einleitung in die Fragestellungen

des Bauvorhabens. Solche Auftaktveranstaltungen sind jedoch nicht die Regel. Mit Einbezug der Stadtverordnetenversammlung wird im Einzelfall entschieden welche Art der Partizipation angestrebt wird (Protokoll Frankfurt 2 und 3). Werden Diskussionsveranstaltungen, Ideenwettbewerbe etc. durchgeführt, so gibt es nur mäßige Resonanz aus der Bevölkerung. Die meisten engagierten Stadtbewohner sind in der Regel gegen ein Bauvorhaben der Stadtverwaltung. Die Stadtverwaltung wird in Sachen Partizipationsprozesse von Externen beraten. Diese führen Partizipationsverfahren auch durch, da das Stadtplanungsamt nicht über die Mittel verfügt (Protokoll Frankfurt 6).

Formelle Partizipationsprozesse im Rahmen von Bebauungsplänen werden angekündigt durch

a) Plakate und Broschüren am Ort des Geschehens,
b) die Schaltung von Anzeigen in der Presse,
c) Ankündigung im Internet.

Ein städtebauliches Leitbild im Hinblick auf Partizipation existiert zwar, hat jedoch keinen exponierten Stellenwert für die Mitarbeiter des Stadtplanungsamts (Protokoll Frankfurt 5). Das Leitbild ist zudem sehr allgemein gehalten (Protokoll Frankfurt 2).

7.4.2 Information

Umfangreiche Informationen sind an verschiedenen Stellen verfügbar.

In der Planauskunft werden Broschüren, Flyer und weitere Informationen ausgelegt. Im Vergleich zu München gibt es hier jedoch hauptsächlich konkrete Informationen über konkrete Planungsprojekte im Rahmen von Bebauungsplänen. In Frankfurt werden „weiche", d.h. Informationen über Planungsvorhaben oder -konzepte, die nicht bindend sind, nicht auslegt (Protokoll Frankfurt 5).

Auf der Homepage sind Informationen in verständlich aufbereiteter und zugänglicher Form verfügbar.[67] 2009 wurde dem Stadtplanungsamt der IfR[68]-Internetpreis verliehen. In der Begründung wird das Auskunftsystem planAS besonders gelobt. Des Weiteren ist es dem Stadtplanungsamt „*in hervorragender Weise gelungen, den Bürgerinnen und Bürgern neben der übersichtlichen Aufforderung zur Beteiligung auch Informationen zu bereits abgeschlossenen Planungen sowie zu weiteren Bereichen des Planungsrechts zur Verfügung zu stellen* […] *Insgesamt ist das Internetangebot des Stadtplanungsamtes der Stadt Frankfurt am Main sehr leicht verständlich und bietet eine Vielzahl von mediengerecht aufbereiteten Informationen zur Planung.*" [69]

---

[67] Siehe insbesondere PlanAS: GIS-System für Bebauungspläne.

[68] Informationskreis für Raumplanung e.V.

[69] Siehe http://www.ifr-ev.de/index.php?id=160 (abgerufen am 08.03.2010).

Laut eigener Beobachtung dient die Internetpräsenz als Vorbild für andere Städte (Protokoll Frankfurt 2).Von der lokalen Presse, wie z.B. die Frankfurter Rundschau oder die Neue Presse, werden Stadtplanungsthemen aufgegriffen und für die Leserschaft aufbereitet.In den Ortsbeiratssitzungen können sich interessierte Bürger zu Stadtplanungsthemen informieren. Gelegentlich sprechen auch Stadtplanungsamts-Mitarbeiter auf Anfrage zu diesen Themen innerhalb der Sitzungen (Protokoll Frankfurt 3, 4, 5).

7.4.3
Kommunikation/Konsultation

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird in den Ortsbeiratssitzungen durchgeführt. Ortsbeiräte werden in Frankfurt bei Magistratsvorlagen mit eingebunden und sind in unterschiedlicher Weise daran interessiert, sich zu den Themen zu äußern (Protokoll Frankfurt 4 und 5). 16 Ortsbeiräte sind für 43 Stadtteile verantwortlich, d.h. dass ein direkter Einbezug der Bürgerschaft über die Ortsbeiräte nur mäßig möglich ist.

Konsultationen werden im Rahmen von informellen Beteiligungsverfahren, wie z.B. Planwerkstätten, Stellungnahmen zu Entwürfen von Wettbewerben bzw. eine frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Wettbewerben, Bürgerfragestunden im Planausschuss etc. und formellen Beteiligungsverfahren, die in die Ortsbeiratssitzungen integriert sind, durchgeführt. Solche Veranstaltungen sind zum Großteil nur mäßig besucht. Veranstaltungen werden nur dann gut besucht, wenn sich die Bürgerschaft gegen ein Stadtplanungsvorhaben formiert und ihren Protest kundtun will. Die Bürger, die für ein Projekt sind, äußern sich selten zum Bebauungsplan. Bei Konsultationsprozessen ist es unklar, inwieweit die Bevölkerung Einfluss auf die letztgültige Entscheidung nehmen kann.

Das Stadtplanungsamt erhofft sich durch eine verstärkte Nutzung von Partizipationsverfahren eine höhere Legitimation ihrer Planung gegenüber der Stadtverordnetenversammlung, da die Bürgerstimme direkt mit eingebracht werden kann (Protokoll Frankfurt 2, 6). Die Planung soll verlässlicher und nachhaltiger werden. Planungsvorhaben sollen somit auf eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen.

7.4.4
Kooperation

Unter Kooperation werden hier alle diejenigen Beteiligungsverfahren angesehen, die über das Maß der Konsultation hinausgehen und der Bürgerschaft die Möglichkeit bieten, mehr Einfluss auf die letztgültige Entscheidung zu nehmen. Solche Kooperationen müssen nicht in gesonderten Partizipationsverfahren angesiedelt sein, sondern können auch aus einer bestimmten Art der Zusammenarbeit üblicher Akteure resultieren.

Im Einzelfall entstehen Kooperationen im engeren Sinn durch die Einsetzung von Beiräten, wie z.B. im Zeilbeirat oder im Planungsbeirat Höchst[70]. Kooperationen ergeben sich aber auch aus bestimmten Situationen, sofern die Bevölkerung mit bestimmten Vorschlägen die Verwaltung überzeugen kann (Protokoll Frankfurt 2). Bei kooperativ anmutenden Verfahren, wie z.B. Planwerkstätten, ist es in der Regel unklar, inwieweit der Einfluss der Interessenvertreter reicht. Gleiches gilt für den Einbezug der Bürgerschaft bei Ideenwettbewerben.

In Frankfurt ist die Bereitschaft unter Stakeholdern, Kooperationen und Koalitionen zu bilden eher gering, da es in der Vergangenheit nicht den gewünschten Nutzen brachte (Protokoll Frankfurt 2 und 3). Im Einzelfall organisieren sich Teile der Bürgerschaft in Bürgerinitiativen, sofern sie betroffen sind.

In Frankfurt gibt es keine permanent eingerichtete Diskussionsplattform mehr, die sich unparteilich und im Sinne der Bürgerschaft mit stadtplanerischen Fragen auseinandersetzt. Zwar gibt es einen von der Stadt geförderten Städtebaubeirat, jedoch werden hier nur fachliche Meinungen von Architekten und Ingenieuren eingeholt. Zudem wird diese Beratung hauptsächlich vertraulich durchgeführt (Protokoll Frankfurt 3). In Ausnahmefällen moniert der Beirat gewisse Planungen auch öffentlich, jedoch kann nicht davon gesprochen werden, dass sich diese Organisation mit bürgerschaftlichen Ansichten auseinandersetzt. Partizipationsprozesse werden hier nicht zum Gegenstand der Kritik gemacht.

7.4.5
Ergebnisumgang

Eine verständlich aufbereitete Dokumentation der Planungsergebnisse befindet sich auf der Internetseite des Stadtplanungsamts. Ein formalisiertes Qualitätsmanagement im Hinblick auf Beteiligungsquoten der Bevölkerung gibt es jedoch nicht. In der Verwaltung wird eine mäßige Beteiligung als Zeichen der Akzeptanz zum Planungsvorhaben verstanden (Protokoll Frankfurt 2, 3, 4, 5).

Eine Evaluierung der Umsetzung von Planung wird nicht durchgeführt. Sobald die Planung abgeschlossen ist, kümmert sich die Stadtverwaltung erst dann um eine Evaluierung, wenn Proteste aus der Bevölkerung oder von Seiten der Fachleute kommen. Für das Ergebnis ist jedoch hauptsächlich der Bauherr zuständig.

[70] Höchst ist ein Stadterneuerungsgebiet der Stadt Frankfurt. Die Stadt selbst finanziert dieses Programm.

7.5
Zur Stadttypischen Handlungslogik relevanter Akteurgruppen

Die Kontextbedingungen in Frankfurt für partizipative Prozesse sind einerseits geprägt durch die Historie der Stadt und andererseits durch die Akteure, die Einfluss auf das Planungsgeschehen nehmen.

Der Standort Frankfurt ist geprägt durch Innovationen, Reichtum und einer gewisse Pragmatik, die auf ökonomische Werte abzielt. Im Gegensatz dazu haben „Gemütswerte" in München einen höheren Stellenwert. Diese ökonomische Prägung setzt sich auch in der Bausubstanz der Stadt fort. Goethe schilderte bereits 1796 diesen Zusammenhang mit folgenden Worten: „*Der Frankfurter, dem alles Ware ist, sollte sein Haus niemals anders als Ware betrachten.*" (Zitat in Rodenstein 2002, 30). Besonders in der Abwägung der Optionen bei Entscheidungen im Rahmen des Planungsgeschehens ist auffällig, dass Frankfurt in der Vergangenheit den wirtschaftlichen Interessen eine höhere Gewichtung zukommen ließ. Durch Proteste der Bevölkerung wich die Stadt von dieser Einstellung nach und nach ab. Dies zeigte sich besonders im Häuserkampf der 60er und 70er Jahre im Stadtteil Westend und dem kürzlichen Wandel des Stadtplanungsansatzes in Richtung Partizipation. Aber auch heute stellt sich die Frage, welchen Nutzen Partizipationsprozesse bringen. Zum Selbstzweck wird Partizipation nicht durchgeführt. „*Das an den Wirtschaftserfolg gekoppelte funktionale Selbstverständnis der Stadt hat es schwer, zum positiven Bezugspunkt des Denkens, Handelns und Fühlens der Bevölkerung zu werden*" (Rodenstein 2008, 300). Es steht zu vermuten, dass der Frankfurter Bürger seine Identifizierung zunächst aus dem Stadtteil zieht (zur Identifizierung mit dem Stadtviertel siehe auch: Hertie Stiftung 2010).

Gleichsam ist erkennbar, dass partikulare Interessen in der Stadt vorherrschen. Die Stadt wirbt nicht umsonst mit ihrer Vielfalt, die durch ihre Stellung als internationale Metropole Migranten unterschiedlichster Nationalität ein Heimatort bietet und eine hohe Fluktuation der Bevölkerung aufweist (Rodenstein 2008, 306). Durch die große Vielfalt fehlt ein emotionales Band zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen und erzeugt, laut Rodenstein, eine innere Spannung in der Stadtgesellschaft, die ihren Ausdruck in einer sehr kritischen Haltung der Bürgerschaft findet.

Um den vielfältigen Interessen in der Stadt gerecht zu werden, hat sich das Stadtplanungsamt einer „Sowohl-als-auch" Politik verschrieben (Rodenstein 2008, 305). In Frankfurt scheint demnach alles möglich. Traditionelle Bauten werden z.B. mit modernen Elementen gepaart. Dies ist in Frankfurt, laut Rodenstein, stärker ausgeprägt als in anderen Städten.

7.5.1
Die Frankfurter Stadtgesellschaft

Bei der eingesessenen Bürgerschaft ist eine Nachfrage nach identifikationsstiftenden Gebäuden zu bemerken (Protokoll Frankfurt 3). Trotz der Nachfrage

nach identitätsstiftenden Gebäuden und einer sehr kritischen Öffentlichkeit beteiligen sich die Bürger nur mäßig an Partizipationsverfahren (Protokoll Frankfurt 2). Die Interessen sind durch die hohe Vielfalt der Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich. Es fehlt ein inneres Band, das diese Gruppen verbindet und ein hohes Maß an Partikularinteressen ist zu erkennen (Protokoll Frankfurt 3). Das ist vor allem in den Innenstadtteilen zu bemerken, die eine niedrigere Bewohnerschaft aufweist als die äußeren Stadtteile. Die formelle Beteiligung im Rahmen von Planauslagen und Anhörungen der Bürgerschaft, die vom Baugesetzbuch vorgeschrieben werden, wird zumeist von den gleichen Personen besucht, die sich auch sonst mit Stadtbauthemen auseinandersetzen. In den äußeren Bereichen der Stadt ist die Beteiligung etwas intensiver und zieht ein gemischtes Publikum an (Protokoll Frankfurt 2, 3 und 4).

Besonders in den Stadtteilen, die sich am Rand der Stadt befinden, funktioniert die Identifizierung vor allem über den Stadtteil. Viele dieser Stadtteile sind erst im letzten Jahrhundert eingemeindet worden und die Traditionen, die in diesen Stadtteilen geprägt werden, sind nicht als originär frankfurterisch zu verstehen. Wenn es um den Stadtteil geht, stellt sich eine Betroffenheit der Bürger leichter ein.

Die Stadt ist ein „*transitorischen Ort*", der dem Großteil der Bevölkerung nur für eine gewisse Zeit als Wohnort dient. Die kurze Verweildauer eines Teils der Bevölkerung, die zudem in den Innenstadtteilen ansässig sind, liefert einen weiteren Grund für die fehlende Identifikation. Diese Bewohner sind vor allem Angestellte der Dienstleistungsbranche (Protokoll Frankfurt 7). Komplexe Planungsprozesse, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen, können von diesen Bewohnern nicht begleitet werden, da ihre Verweildauer gelegentlich kürzer ist als der Planungsprozess (Protokoll Frankfurt 1). Zudem ist die Betroffenheit dieser Bevölkerungsgruppe nicht gegeben, da sie sich nicht unbedingt mit der Stadt identifiziert. Die Identifikation mit der Stadt stellt sich nicht so leicht ein wie in München, da die internationale Metropole weniger traditionell-regionalen Charme versprüht, wie es in München der Fall ist. Durch ein hohes Aufkommen von Pendlern, die ihren Wohnort außerhalb von Frankfurt haben und nur für die Arbeit in die Innenstadt kommen, schwillt die Bevölkerung auf ein Mehrfaches an. Diese Pendler sind jedoch in anderen Städten im Umkreis Frankfurts beheimatet.

Das Identifikationsproblem mit der Stadt wurde vom Magistrat der Stadt als Thema erkannt. In den letzten Jahren lancierte das Amt für multikulturelle Angelegenheiten mehrere Aktionen zur Identitätsbildung in diesem „transitorischen" Ort.

Die Bürgerschaft engagiert sich gezielt nur zu speziellen Themen oder in örtlich abgegrenzten Bereichen (z.B. CityForum Frankfurt, Aktionsgemeinschaft Westend, Umweltforum Rhein-Main und diverse temporären Bürgerinitiativen, die sich auf ein Bauprojekt oder Stadtteil beziehen). Die stadtverwaltungs- und

magistratsfernen Akteure schaffen sich nur selten ein dauerhaftes Forum, um an Stadtplanung zu partizipieren und so ihren Forderungen mehr Gewicht zu verleihen. In der Regel lösen sich diese Zweckgemeinschaften nach dem Wegfall des Zwecks wieder auf. Die Frankfurter Stadtpolitik bietet keine dauerhaften Strukturen an, die über das Soll hinausgehen und den Bürgern die Möglichkeit bieten, sich langfristig an Planungen der Gesamtstadt zu beteiligen. Ebenfalls ist eine kontinuierliche Beteiligung der Bevölkerung an solchen dauerhaften und auf die Gesamtstadt gerichteten Strukturen selten.

Öffentliche Beteiligung an der Stadtplanung beruht in Frankfurt auf Einzelfallentscheidungen, d.h. dass im Einzelfall entschieden wird, welche Form der Beteiligung zu bestimmten Bauprojekten angeboten wird (Protokoll Frankfurt 2 und 3).

In einer Zusammenschau dieser Beobachtungen kann festgestellt werden, dass die Frankfurter Gesellschaft stark von Einzelinteresse getrieben wird und sich nicht für Frankfurt an sich einsetzt, sondern für einzelne Stadtteile oder bestimmte Themen. Dieser Einsatz der Bevölkerung ist dann auch nicht von Dauer, sondern löst sich in der Regel nach einer gewissen Zeit wieder auf. Obwohl Frankfurt ein hohes Maß an bürgerschaftlichem Engagement aufweist, heißt das nicht, dass sich dieses Engagement auch auf Stadtplanungsprozesse ausweitet. Besonders in der Innenstadt fehlt dieses Engagement bei Partizipationsprozessen, da die Bevölkerung in diesem Bereich nur kurz in der Stadt verweilt und nicht die Möglichkeit hat, eine Identifikation mit der Stadt aufzubauen. In den Randbereichen Frankfurts ist das Engagement größer, jedoch ist das Interesse, sich mit Frankfurter Innenstadtthemen oder Themen der Frankfurter Gesamtstadt auseinanderzusetzen, eher gering, da die Identifikation viel stärker in den Stadtteilen begründet ist. In der Vergangenheit und in der Gegenwart hat das Stadtplanungsamt Frankfurt nur mäßigen Erfolg mit Veranstaltungen für den Themenbereich Gesamtstadt bzw. Innenstadt gehabt und hat seit den Stadtteilentwicklungsplänen im Jahr 1971 keine Gesamtplanung mehr angestoßen, die in der Bevölkerung zur Debatte gestellt wurde.

7.5.2
Die Frankfurter Stadtpolitik

Die Frankfurter Stadtpolitik wird stark von der Stadtverordnetenversammlung bestimmt, die aus repräsentativ-demokratischen Erwägungen auch ermächtigt ist, Entscheidungen für die Bürgerschaft zu fällen. Die Stellung der Oberbürgermeisterin ist nicht so dominant wie in München. Dies ist auf die Magistratsverfassung zurückzuführen. Planungsvorhaben werden hier vom Stadtplanungsamt zunächst vorgestellt und es wird entschieden, welche Art von Partizipationsprozess durchgeführt wird. Partizipation ist also keine „Chefsache". Seit der Jahrtausendwende werden zwar frühzeitige informelle Beteiligungsmöglichkeiten angeboten. Ein gewisses Misstrauen der Stadtbevölkerung gegenüber dem Stadtplanungsamt und der Stadtverordnetenversammlung ist jedoch zu erkennen. Das kann zum einen auf die Westend-

Unruhen zurückzuführen sein. Wobei in der Bevölkerung der Eindruck besteht, dass sie nicht die Möglichkeit bekommen, die Stadtpolitik wirklich zu beeinflussen. Zum anderen kann dies jedoch auch auf eine hohe Vielfalt zurückzuführen sein, die eine gewisse Spannung in der Stadt entstehen lässt. Die Bürger ziehen aufgrund hoher Partikularinteressen nicht an einem Strang. Ein inneres Band durch einen gemeinsamen Bezugspunkt des Handelns, Denkens und Fühlens ist nicht vorhanden, da es sich aus unterschiedlichen Stadtteilen speist. Es wird versucht, die eigenen Interessen durchzusetzen und sei es mit handfesten Protesten.

Der Eindruck, dass Frankfurt ökonomische Interessen höher wertet als andere, z.B. soziale Werte, ergibt sich bei einer Zusammenschau der gesamten Historie. Frankfurt war schon immer geprägt durch den Handel. Der Reichtum hat einigen Bürgern eine mächtige Stellung im Rat der Stadt eingebracht. Der Rat selbst hatte dabei das ökonomische Wachstum der Stadt im Blick, während viele soziale oder kulturelle Einrichtungen aus Stiftungen entstanden, die von Privatleuten initiiert wurden, um der Stadt etwas zurückzugeben, die ihnen zu ihrem Wohlstand verholfen hat. Die Wahrung der Gemeinwohlinteressen lag in den Händen von wohlständigen Privatleuten, die ebenfalls Ratsmitglieder waren oder Einfluss auf den Rat ausüben konnten. Der Rat selbst hatte zunächst ökonomische Interessen im Blick. Gemeinwohlinteressen wurden im Rahmen von bürgerschaftlichem Engagement verfolgt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Stadtpolitik sich erst seit kurzer Zeit im Rahmen der Stadtplanung für die Bürgerschaft öffnet. Bei dem hohen Maß an örtlich gebundenen und thematischen Einzelinteressen, die in der Stadt vertreten sind, verwundert das nicht, da es für die Stadtverordneten und das Stadtplanungsamt schwierig ist zu erkennen, wie repräsentativ einzelne Forderungen sind (Protokoll Frankfurt 2, 3, 4). Für eine zufriedenstellende Beteiligung in gesamtstädtischen Belangen fehlt es oftmals an der Betroffenheit der Frankfurter Stadtbevölkerung.

7.5.3
Die Frankfurter Stadtverwaltung

Das Stadtplanungsamt hat im Vergleich zu München nur wenige Ressourcen für Partizipationsprozesse (Protokoll Frankfurt 2, 4, 5 und 6). Formelle Beteiligungsverfahren werden von den einzeln zuständigen Mitarbeitern selbst begleitet, die in den Bereichen äußere und innere Stadt aufgeteilt sind. Es gibt keine zentrale Stelle für Beteiligungsprozesse oder für Planungen der Gesamtstadt im Stil einer PERSPEKTIVE MÜNCHEN.

Frankfurt ist im Innenstadtbereich sehr kompakt bebaut. In den äußeren Bereichen, die erst im letzten Jahrhundert eingemeindet wurden, gibt es viele Freiflächen zwischen den einzelnen Stadtteilen. Diese Stadtteile gehören zwar formell zu Frankfurt, weisen jedoch eine ganz andere Bausubstanz und Bevölkerungszusammensetzung auf, die andere Bedürfnisse und Traditionen ha-

ben, als die Innenstadtbevölkerung (Protokoll Frankfurt 7). Die Probleme, die hier auftreten sind sehr unterschiedlich. Während in den äußeren Bereichen die betroffenen Bürger einfacher angesprochen werden können, ist dies für den Innenstadtbereich, der keine hohe Bewohnerdichte und eine hohe Fluktuation aufweist, viel schwieriger. Dies hat sich besonders in der Planung zum Dom/Römer-Areal oder zur Gestaltung der Zeil gezeigt. Hier stellt sich dem Stadtplanungsamt das Problem zu erkennen, wer Betroffener ist und für wen geplant werden muss. Die zu berücksichtigenden Interessen sind hier sehr heterogen und das Risiko ist höher, dass die Planung zu Ergebnissen führt, die die Bevölkerung nicht befriedigen.

Mit neuartigen Beteiligungsangeboten (Planwerkstätten, Online-Befragungen, Durchführung von Befragungen mittels Fragebogen) versucht das Stadtplanungsamt diesem Problem Herr zu werden. Viele dieser Instrumente werden jedoch erst seit kurzem eingesetzt. Erste Erfolge sind zu verzeichnen. In Zukunft wird sich erweisen, ob die umgesetzten Projekte auch auf Zustimmung in der Bevölkerung stoßen.

8
Internetauftritte der Städte München, Frankfurt und Stuttgart

8.1 Zur Rolle des Internets

In der Webseitenauswertung werden mittels ausgewählter Kriterien die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger anhand der Webpräsenz der Untersuchungsstädte Frankfurt, Stuttgart und München verglichen. Ziel ist es, zu einer ersten Einschätzung der Städte hinsichtlich ihrer Partizipationsangebote und für die Bürger zu gelangen. Die Bewertung dient allein als Hilfe zur Generierung von Mustern nach einheitlichen Kriterien, um Unterschiede oder Gemeinsamkeiten der Partizipationspraxis und -qualität in den Städten zu entdecken. Die Untersuchung des Angebots im Internet stellt ein Teilergebnis der tatsächlichen Qualität der Beteiligungsmöglichkeiten und -informationen dar, da zum einen auch andere Informationskanäle in den Städten existieren, die sich an den Bürger richten (z.B. Bürgerbüros, Veranstaltungen, Stadtanzeiger etc.) und zum anderen vielfältige Verfahren und Projekte nicht oder nicht mehr im Netz zu finden sind. Die Möglichkeiten, die im Internet genutzt werden um Bürgerbeteiligung durchzuführen oder zu erleichtern, lösen in der Regel nicht die Möglichkeiten der traditionellen Maßnahmen wie Planauslage oder Veranstaltungen wie Bürgerversammlungen ab, sondern ergänzen diese (Freschi, Medaglia, Norbjerg 2009, 42). Online-Partizipation wird als Unterkategorie der traditionellen Partizipation betrachtet und es wird die Vermutung geäußert, dass hier größtenteils die gleichen Einflussfaktoren wirken wie auf die traditionelle Partizipation (Kuhn 2006, 32). Zweifelsohne wird bei einer Betrachtung und Auswertung der Webseiten der Aspekt der Online-Partizipation einen hohen Einfluss auf die Bewertung haben. In einem ersten Schritt der Untersuchung wird auch hauptsächlich dieser Aspekt betrachtet (Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Ein zweiter Schritt der Untersuchung wird den Fokus erweitern und weitere Informationen auch über die Offline-Beteiligung evaluieren, um ein breiteres Bild der Bürgerbeteiligung in den Städten zu erlangen. Es liegt die Vermutung nahe, dass diese Einflussfaktoren stadtspezifisch sein könnten. Jedoch erst ein Vergleich der beiden Bereiche, nämlich Online- und Offline-Beteiligung der Bürger in diversen Bereichen (z.B. Stadtplanung, Umweltthemen, Familienthemen etc.) kann hierzu Aufschlüsse liefern.

Die Auswertung stellt eine Momentaufnahme aus dem Jahr 2009 dar und bietet lediglich einen ersten Eindruck, welchen Stellenwert Bürgerbeteiligung in der jeweiligen Stadt genießt und in welcher Form das Internet genutzt wird, um Beteiligungen durchzuführen oder zu unterstützen: Werden die Aufbereitung und die Weitergabe von Informationen zur Bürgerbeteiligung als lästiges Pflichtprogramm absolviert oder steht ein Werben um Teilnahme der Bürger eher im Vordergrund der Bemühungen? Wird versucht die Perspektive interessierter Bürger einzunehmen oder wendet man sich nur an ein Fachpublikum?

Stehen Informationen offen im Netz oder werden womöglich andere Informationswege favorisiert, um Partizipation dem Bürger nahe zu bringen? Letztere Frage soll mit einer Analyse anderer Informationskanäle beantwortet werden.

Eine gesonderte Erfassung des Webseitenauftritts der Stadtplanung ermöglicht zusätzlichen Hinweisen nachzugehen, wie z.B. um die Teilnahme von Bürgern geworben wird oder wer sich für eine Teilnahme an Partizipationsangeboten stark macht (z.B. „Chefsache"). Aber auch die Nutzerführung gibt wichtige Hinweise darauf, ob Bürgerbeteiligung erwünscht ist oder gar gesucht wird oder eher nicht: Mit wie vielen Klicks ist man bei Beteiligungsangeboten? Wie „auffindbar" und verständlich sind Informationen? Zweiter Untersuchungsschwerpunkt sind die auf den Webseiten angebotenen konkreten Beteiligungsverfahren und -möglichkeiten. Und drittens erfolgt die Erfassung von Formen der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements. Aspekte wie Weiterbildung oder gar Formen des Monitorings oder Controllings der Behörden sind dabei aus der Außenschau i.d.R. nicht zu ermitteln. Hinweise darauf, ob und in wie weit beispielsweise die Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Beteiligung aufbereitet und ggf. auch für weitere Prozesse genutzt werden, können aber als wichtige Indizien für Managementpraktiken dienen und geben Hinweise auf eine Qualitätssicherung im Bereich der Partizipation.

Die drei Aspekte werden anhand von ausgewählten Kriterien untersucht. Die Auswahl der Kriterien erfolgt zum einen danach, in wie weit diese geeignet sind, die Qualität von Partizipation im Rahmen der Stadtplanung und Stadtentwicklung abzubilden. Zum anderen werden Kriterien ausgewählt, die eine Operationalisierung hinsichtlich der Auswertung der Webpräsenz erlauben. Vor der eigentlichen Webseitenauswertung werden in einem zweiten Teil die Kriterien erörtert, da die betrachteten Webpräsenzen sich durchaus sehr unterschiedlich präsentieren. So ist die Stadtplanungswebseite von Frankfurt eine eigenständige Webpräsenz mit eigener URL-Adresse, die Münchener Webseite stellt sich als Untersite der Stadtpräsenz dar, die einer eigenen Kategorie zugeordnet wird. Die Stadtplanungswebseite von Stuttgart hingegen ist so weit in das Angebot der Stadtwebseite eingebettet, dass eine klare Trennung von Inhalten zur Stadt und Inhalten zur Stadtplanung relativ schwer fällt.

Die Partizipationsangebote und -möglichkeiten der Städte im Rahmen der Stadtplanung werden entlang der Stationen der Partizipation untersucht. Zunächst wird der „Impuls" als erste Station untersucht, der über die Webseite gegeben wird. Es handelt sich hierbei um den Aspekt der Bewerbung von Bürgerbeteiligung in den Städten. Die zweite Station „Information" bezieht sich im Fall der Webseitenbewertung auf die Inhalte von Partizipationsprozessen und -verfahren, die dauerhaft vorhanden und geeignet sind, Bürger auf konkrete Beteiligungsprojekte hinzuweisen und sie einleitend dazu informieren, was gerade in der Stadt passiert. Die dritte Station „Kommunikation/Konsultation" beinhaltet die spezifischen Kommunikationswege, die die Stadtplanung auf Ihrer Webseite anbietet bzw. auf die sie verweist sowie die meist informellen Partizipationsmöglichkeiten, bei denen Bürger konsultiert

werden, ohne einen direkten Einfluss auf die Entscheidung auszuüben. Als vierte Station werden konkrete „Kooperation bzw. Netzwerke" bewertet. Hier wird insbesondere auf den Kooperationsprozess abgestellt, bei denen die Bürger einen gewissen Einfluss auf das Ergebnis ausüben; daher spielen die Formen der angebotenen Beteiligungsprojekte eine ausschlaggebende Rolle (z.B. informelle und/oder formelle Verfahren). Es wird ermittelt, wie die Einflussmöglichkeiten der Bürger in den Partizipationsprozessen der Stadt auf den Webseiten dargestellt werden und welche Formalitäten gelten. Der „Ergebnisumgang" in den Städten, wird in einer letzten Station bewertet. Hier spielen Transparenz der Ergebnisse sowie etwaige Rückkoppelungen der Ergebnisse auf den Partizipationsprozess eine Rolle, z.B. durch Qualitätsmanagement-Prozeduren.

Der Einschätzung durch die Autoren werden, soweit vergleichbar, beispielhaft Rankingergebnisse zu Bürgerbeteiligung aus ausgewählten Studien gegenübergestellt. Hierzu zählen die beiden eParticipation-Studien von 2004 und 2005 (eParticipation-Initiative 2004 und Bräuer/Biewandt 2005), die die elektronische Bürgerbeteiligung in 37 (2004) und 82 (2005) deutschen Großstädten untersucht haben. Ferner werden Ergebnisse des Städterankings der Web-Auftritte durch den Focus (focus 2002), ein Städteranking der Maßnahmen (einschließlich Bürgerbeteiligung) zur Feinstaubbekämpfung durch den BUND (Reh 2006), sowie die Ergebnisse des vom Informationskreis für Raumplanung (IfR) e.V. vergebenen IfR-Internet-Preis 2009[71] herangezogen. Dabei ist zu beachten, dass diese durchaus abweichende Kriterien zugrunde gelegt, eine abweichende Gewichtung vorgenommen haben können oder auch andere Zeitpunkte betrachteten. Trotzdem ergeben sich durch die Gegenüberstellung zusätzliche interessante Hinweise, die jeweils kurz diskutiert werden.

Die Stadtplanungswebseiten der Städte Frankfurt, München und Stuttgart präsentieren sich auf unterschiedlicher Weise. Eine Bewertung der Webseitenangebote muss sich demnach auch der Webseitenart bzw. Webseitenform widmen (Benutzerfreundlichkeit), da die Präsentierung von Inhalten sich auch auf die Inhalte selbst auswirkt und andersherum. Die Erarbeitung bzw. Anpassung der Auswertungskriterien wurden unter Zuhilfenahme gängiger Partizipationsforschungsliteratur (siehe insbesondere Kapitel 2) erarbeitet. Für die Webseitenauswertung wurde insbesondere Kuhn, Elektronische Partizipation (2006, 126 ff.) zu Rate gezogen.

Freilich ist die Wechselwirkung von Form auf Inhalt und umgekehrt schwierig zu ermitteln und sie ist immer der subjektiven Einschätzung des Betrachters geschuldet. Aus diesem Grund wird die Bewertung der Internetpräsenzen der Stadtplanungen in zwei Schritten vollzogen. In einem ersten Schritt wird ein besonderes Augenmerk auf die Struktur der Webseite im Allgemeinen gelegt, während sich der zweite Untersuchungsschritt um die inhaltliche Bewertung

[71] näheres hierzu unter www.ifr-internetpreis.de

bemüht. Der zweite Evaluationsschritt wird entlang der Partizipationsstationen durchgeführt.

Dieses Vorgehen ermöglicht eine differenziertere Betrachtung der Webseite und forciert somit eine transparentere Bewertung. Des Weiteren fließen zunächst die Bewertungen der Webseite selbst nicht in die Bewertung der Bürgerbeteiligung ein, die über die Inhalte ermittelt wird, und umgekehrt. Freilich werden diese beiden Aspekte – Form und Inhalt der Webseite – in einem abschließenden Resümee (siehe Abschnitt 8.4) wieder zusammengeführt, da eine Gesamtbewertung der Beteiligungsmöglichkeiten von Webpräsenzen nicht ohne diese Aspekte auskommen kann.

Über diesen ersten Untersuchungsschritt wird ermittelt, wie die Inhalte zu Online-Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern an der Stadtplanung aufzufinden sind. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass sich die Stadtplanungsseiten selbst auf unterschiedlicher Art im Netz darstellen. Frankfurts Stadtplanungsseite ist unter einer eigenen URL zu finden,[72] während Münchens und Stuttgarts Stadtplanung sich auf den Stadtportalen[73] präsentiert. Zudem unterscheiden sich die beiden letzteren Webpräsenzen in Hinsicht auf die Stadtplanungsinhalte erheblich voneinander. Während einerseits eine Einbettung der Stadtplanungspräsenz im Stadtportal durchaus Vorteile für den Zugang zu diesen Inhalten bietet, kann sich eine solche Einbettung negativ auf die Übersichtlichkeit bzw. Transparenz der Stadtplanungsaktivitäten auswirken, da der Bürger sich über die Vollständigkeit der ihm vermittelten Information täuschen kann. Ein solcher Überblicksverlust über Stadtplanungsinhalte kann sich im zweiten Schritt auf die Erreichbarkeit der Inhalte auswirken. Obwohl diese vielleicht klar und verständlich erläutert werden, gelingt es dem Bürger in dem Fall nicht, sie zu erreichen, da er mit stadtspezifischen Informationen überfordert wird. Ebenso kann es durchaus sein, dass umfassende jedoch ungeordnete Angaben zur Stadtplanung selbst den Nutzer überfordern und er auch in diesem Fall den Überblick verliert. Im Folgenden werden die einzelnen Kriterien erörtert und voneinander differenziert.

8.2 Formale Präsentation

Im Folgenden wird eine allgemeine Bewertung der Webseiten mit Stand August 2009 anhand der dargestellten Kriterien durchgeführt. Hierbei wird insbesondere auf den Aufbau, die Handhabbarkeit und die Qualität der Webseite abgestellt, sowie auf die Wirkung des Aufbaus – also insbesondere der Form der Darbietung – auf die Bereitschaft zur Teilnahme an Beteiligungsverfahren. Es wird insbesondere auf die Online-Partizipation abgestellt. Offline-Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung z.B. in den Bürgerbüros, Planauslagen wurden in diesem Zusammenhang nicht untersucht.

---

[72] Siehe http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/ (zuletzt abgerufen am 28.08.2009).

[73] Siehe http://www.münchen.de/ und http://www.stuttgart.de/ (zuletzt abgerufen am 28.08.2009).

Die untersuchten Kriterien sind:
1. Perspektive der Bürger
2. Bedeutung der Beteiligung für die Stadtplanung
3. Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung (Zugang)
4. Beteiligungsprojekte

8.2.1 Kriterium 1 – Perspektive der Bürger

Ist die Webseite auf dem ersten Blick für die Bürger nachvollziehbar aufgebaut und werden sie durch die einzelnen Stadtplanungsthemen in einer Weise geführt, dass sie sich ein vollständiges Bild der Planungsaktivitäten in der Stadt machen können? Wird auch auf die Lebenslage der Bürger eingegangen, d.h. in unserem Fall: Wird ein beteiligungsfreudiger Bürger auch zu den Informationen zur Partizipation geführt? Insbesondere wird eine etwaige Menüführung betrachtet und die Struktur der stadtplanungsspezifischen Inhalte an sich.

Während München und Stuttgart die Webseite der Stadtplanung in die Webseite der Stadt implementiert haben, hat Frankfurt eine eigenständige Stadtplanungswebseite. Bei München wird im Gegensatz zu Stuttgart noch eine weitreichende Untergliederung zu Stadtplanungsthemen angeboten. Dies ist einer eigenständigen Webseite sehr ähnlich und hilft dem Nutzer Stadtplanungsthemen klar von anderen Inhalten abzugrenzen. Die abgrenzende Wirkung ist bei Stuttgart am schwächsten, da der Nutzer hier in der ersten Ebene sehr allgemeine Kategorien findet (z.B. „Stadtentwicklung & Mobilität“) und erst in den nächsten Schritten zur Stadtplanungssite findet. Im Vergleich ist die Nutzerführung bei Stuttgart am umständlichsten, da man sich hier oft „verklickt“ und nicht immer das unter der Kategorie findet, was man sich vorstellen mag. Des Weiteren wird durch die Navigation mittels Unterthemen immer wieder auch der Bereich der Stadtplanung verlassen. Stuttgart punktet jedoch bei der Berücksichtigung der Lebenslagen der Bürger und ist hierbei gleichauf mit München. Durch die sehr übersichtliche und ausführliche Untergliederung macht es München dem Nutzer leicht, die gesuchten Seiten zu finden. Dabei erleichtert die Verknüpfung der Stadtplanungsseite mit der „Rathaus-Seite“ den Bürgern, die Informationen zu Bürgerbeteiligung suchen, auch Beteiligungsformen, wie „Bezirksausschüsse“ direkt zu erreichen. Bei nahezu sämtlichen aufgelisteten Stadtplanungsprojekten sind Angaben und Hinweise zu Bürgerbeteiligung zu finden.

In Frankfurt steht der Servicegedanke im Sinne von „Informieren“ im Vordergrund und die Seite bietet einen guten Überblick über die Möglichkeiten der Bürger, sich an Stadtplanungsthemen zu beteiligen. Andererseits ist die informelle Beteiligung oder gar Mitwirkung an der Stadtplanung durch Bürger – so scheint es – durch die Stadtplanung nur punktuell vorgesehen.

Die Webseite in Frankfurt ist durch ihren klaren Aufbau mit den nötigen Informationen als „sehr gut“ zu klassifizieren, während die Webseite in Mün-

chen „gut“ ist, da hier eine klare Menüführung durch die Einbettung der Inhalte auf der Stadtwebseite eben nur ähnlich der einer eigenständigen Webseite ist. In Stuttgart sind die Informationen nur „mäßig“ aufbereitet. Hier weiß der Nutzer nicht, ob er schon ans Ende der verfügbaren Informationen über z.B. ein Projekt angelangt ist oder nicht.

Webauftritt: Bürgerperspektive	
Frankfurt	++
München	+
Stuttgart	+-

8.2.2
Kriterium 2 –Bedeutung der Bürgerbeteiligung für die Stadtplanung

Das zweite Kriterium bezieht sich auf die Bedeutung der Akteure und insbesondere der Bürger für die Stadt. Hier fließt nicht ein, wie diese Angaben inhaltlich aufbereitet sind, sondern nur, ob die Stadtplanung im Internet die Öffentlichkeitsbeteiligung formal bewirbt. Die Qualität dieser Werbung kann durchaus sehr unterschiedlich sein, deswegen wird die inhaltliche Aufbereitung solcher Angabe im zweiten Untersuchungsschritt gesondert betrachtet.

In Frankfurt findet man auf der Webseite den Hinweis „Ihre Meinung ist uns wichtig“, und auch „Wir möchten Sie zur aktiven Beteiligung auffordern“. Es werden jedoch keine Hinweise gegeben, zu welchem Grad die Meinungen für den Planungsprozess Bedeutung erlangen. Im Gegensatz zu München scheint Bürgerbeteiligung auch nicht „Chefsache“ zu sein, d.h. dass die Oberbürgermeisterin nicht explizit dazu aufruft. Bürgerbeteiligung scheint sich weitgehend auf „Information“, die den Bürgern „gewährt“ wird zu beziehen. Einen ähnlichen Eindruck gewinnt man bei der Durchsicht der Informationen zur „Planauskunft“, die Stelle, an der der Bürger real erscheinen kann, jedoch lediglich Einsicht in die Planauslage und Informationen erhält. Bei den formellen Verfahren kommt es zur „Anhörung“ der Bürger. Frankfurt bekommt aus diesem Grund nur eine „gute“ Bewertung.

In Stuttgart wird hinsichtlich der Bürgerbeteiligung in erster Linie auf formelle, d.h. rechtlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung wie bei der Bauleitplanung oder bei Planfeststellungsverfahren verwiesen. Angaben zur Bedeutung der formellen und informellen Beteiligung fehlen weitgehend. Ein Zugang zur informellen Beteiligung gibt es zwar, er ist jedoch erst nach längerer Suche über die Stichworte „Bürgerversammlung“ und „Bürgerservice“ -> „Bürgerreferent der Landeshauptstadt Stuttgart“ oder „Gelbe Karte - Ideen- und Beschwerdemanagement“ zu finden. Bei den Bürgerversammlungen haben die Bürger die Möglichkeit, sich zu informieren und wichtige Gemeindeangelegenheiten zu erörtern. Die Einladung zur Bürgerversammlung spricht der Oberbürger-

meister zusammen mit den Bezirksvorstehern(-innen) aus. Stuttgart verfügt über ein Ideen- und Beschwerdemanagement, das dem Bürger die Möglichkeit gibt, jegliche Ideen, Anregungen, Beschwerden oder Fragen an den dafür zuständigen Bürgerreferenten zu richten (per E-Mail, Fax, Telefon oder Post). Der Bürgerreferent wird durch das sogenannte „Gelbe-Karte-Team" unterstützt. Eine rasche und effektive Bearbeitung wird garantiert oder die Anfrage wird an eine dafür zuständige Stelle weitergeleitet. Des Weiteren hält der Oberbürgermeister dazu an, diese Möglichkeit zur Meinungsmitteilung zu nutzen. Die Relevanz der Akteurbeteiligung in Stuttgart ist als „mäßig" zu bewerten, da klare Angaben für den Bereich der Stadtplanung fehlen.

München sieht sich selbst in einer „langen Tradition der Bürgerbeteiligung". So werden die Bürger z.B. im Rahmen der Ankündigung von Bürgerversammlungen, die i.d.R. einmal jährlich pro Stadtbezirk durchgeführt werden, vom Oberbürgermeister der Stadt München direkt angesprochen („Chefsache"). Dieser wirbt für eine Teilnahme an den Versammlungen, streicht die Bedeutung einer Teilnahme heraus und weist sich als Leiter der Versammlung sowie als Ansprechpartner für Fragen in dem jeweiligen Stadtbezirk aus. In der Stadtplanung von München interessiert – im Gegensatz zu Frankfurt und Stuttgart – aber nicht nur die Meinung der Bürger. Die Stadtplanungsseite bietet explizit auch Hinweise darauf, wie man seine Vorstellungen in den Planungsprozess einbringen kann. München ist somit als „sehr gut" zu bewerten.

Webauftritt: Beteiligungsrelevanz	
Frankfurt	+
München	++
Stuttgart	+-

8.2.3
Kriterium 3 –Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung (Zugang)

Kriterium 3 betrachtet genauer, ob der Nutzer zielsicher zu Informationen geführt wird, die ihm eine Beteiligung ermöglichen. Dies kann auf der Stadtplanungsseite selbst, durch einen direkten Link von der Stadtplanungspräsenz auf eine Beteiligungsseite oder zu guter Letzt über eine Suchfunktion möglich sein. Das Kriterium 1, das eine allgemeine Bewertung zur Führung des Nutzers zu Beteiligungsinformationen darstellt, wird hierbei konkretisiert. Diese Konkretisierung bezieht sich nur auf die Führung des Nutzers zu aktuellen Beteiligungsmöglichkeiten.

Die formelle Bürgerbeteiligung ist auf allen Internetseiten der Stadtplanung in ähnlicher Qualität zu finden und wird aus diesem Grund nicht separat bewer-

tet. Unterschiede zwischen den Städten werden für Kriterium 3 nur für den Bereich der informellen Planung bewertet.

Informelle Möglichkeiten werden bei der Frankfurter Webpräsenz zur Stadtplanung über Wettbewerbe angeboten. Zudem gibt es neben „Allgemeine Kontaktmöglichkeiten" auch sehr spezielle. Spezifische Ansprechpartner für jegliche Fachbereiche des Stadtplanungsamts oder Bebauungsprojekte stehen samt Telefonnummer und mit der Möglichkeit zur Kontaktaufnahme via E-Mail-Formular im Netz.

München bietet Zugang zu informellen Bürgerbeteiligungsprojekten über Wettbewerbe an. Hier findet man bei vielen auf der Startseite aufgelisteten Projekten auch konkrete Hinweise zur Kontaktaufnahme, allerdings sind alle Projekte von den Bürgern daraufhin zu analysieren. Eine klare Darstellung der diversen Fachbereiche samt Mitarbeiter und Funktion findet sich im Gegensatz zur Frankfurter Website nicht.

In Stuttgart scheint Bürgerbeteiligung im Bereich der Stadtplanung in erster Linie formal gedacht zu sein. Informelle Beteiligungsmöglichkeiten finden sich zum einen unter den Adressangaben des Amtes für Stadtplanung und Stadterneuerung ohne spezifische Bereiche zu nennen und zum anderen auf den Webseiten der Projekte zur „Sozialen Stadt", die jedoch auch erst gesucht werden müssen und zudem sehr spezielle Projekte darstellen. Zwar gibt es noch weitere informelle Anlaufstellen, die virtuelle oder reale Zugänge bieten, jedoch ist der Zugang erschwert, da der Bürger nach seinen allgemeinen Möglichkeiten suchen muss, wie er sich bei der Stadtverwaltung Gehör verschaffen kann (nicht unter dem Stichwort „Bürgerbeteiligung" zu finden). Thematisch sind die Dienste „Gelbe-Karte" und „Bürgerversammlung" offen. Daher erwecken diese Angebote den Eindruck Auffangangebote zu sein, falls der Bürger nicht weiß, mit welchem Amt er sich auseinandersetzen soll.

Der Zugang zu informellen Möglichkeiten der Beteiligung ist in Frankfurt „sehr gut" gestaltet, während die fehlenden Mitarbeiterangaben in München nur die Bewertung „gut" erlaubt. In Stuttgart sind die Angebote schwierig zu finden, da man danach aktiv suchen muss. Somit kann das Kriterium 3 nur „schlecht" für Stuttgart bewertet werden.

Webauftritt: Beteiligungszugang	
Frankfurt	++
München	+
Stuttgart	-

8.2.4
Kriterium 4 –Beteiligungsprojekte

Angaben zu Beteiligungsprojekten werden im letzten Kriterium 4 bewertet. Hier wird insbesondere betrachtet, ob und wenn ja wie viele Beteiligungsprojekte auf der Stadtplanungssite abgebildet werden und wie lange diese Informationen zugänglich sind. Die Inhalte dieser Angaben werden entlang der Partizipationsstationen bewertet.

Die Angaben zu Projekten sind auf allen Webseiten sehr umfassend. Das heißt jedoch nicht, dass dort Projekte grundsätzlich auch mit Beteiligungsmöglichkeiten dargestellt werden. Projekte, bei denen eine formelle Beteiligung wie beim Planfeststellungsverfahren vorgesehen sind, werden auf allen Sites ähnlich allgemein dargestellt.

Die informelle Seite der Beteiligung wird nur in München „sehr gut" dargestellt, wobei auch hier nicht umfassend über informelle Beteiligungsverfahren informiert wird. Es werden im Rahmen der informellen Beteiligung beispielsweise auch spezifische Projekte (z.B. Wettbewerbe) angeboten. Es wird direkt auf der Startseite der Stadtplanung auf eine Auswahl an durchgeführten Stadtplanungsprojekten verwiesen. Dort werden nicht nur der aktuelle Stand der Planung dokumentiert sondern z.T. auch Protokolle der Sitzungen sowie Ausführungen zur Beteiligung bereitgehalten. Ebenso erhält der Interessent Informationen zum Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München". Eine gezielte Information über allgemeine informelle Beteiligungsmöglichkeiten ist allerdings auch hier nicht vorhanden.

Angaben zu formellen Beteiligungsprojekten werden auf dem Stadtportal Stuttgart nur für die Dauer des Beteiligungsprojektes angeboten und sind nicht benutzerfreundlich geordnet: z.B. erhält der Bürger nur Informationen über eine begrenzte Auswahl an Bauprojekten und ebenso nur allgemeine Informationen über das Stadtentwicklungskonzept. Wettbewerbe als eine Art der Bürgerbeteiligung werden in Stuttgart ebenso angeboten. Diese gehen jedoch in der Kategorie „Aktuelle Termine, Auslegungen, Wettbewerbe" etwas unter. Somit sind Angaben zu Beteiligungsprojekten als „mäßig" zu klassifizieren.

In Frankfurt findet man bei der Suche nach Beteiligungsprojekten den Hinweis, dass „derzeit keine aktuellen Beteiligungsverfahren" laufen. Darüber hinaus findet sich eine Fülle an Projektbeschreibungen von Stadtplanungs- und -entwicklungsprojekten, die aus ausführlichen und standardisierten Informationen bestehen. Neben diesen Angaben finden sich auch PDF-Dateien zum Download und spezifische Ansprechpartner zu jedem Projekt. Flankiert wird das textlich aufbereitete Angebot auf der Seite durch ein besonderes Auskunftssystem namens planAS, das auf Basis einer Karte der Stadt neben der übersichtlichen Aufforderung zur Beteiligung auch Informationen zu bereits abgeschlossenen Planungen sowie zu weiteren Bereichen des Planungsrechts zur Verfügung stellt (Veränderungssperren, Erhaltungssatzungen, Sa-

nierungsmaßnahmen, Entwicklungsmaßnahmen und Gestaltungssatzungen). Auch wenn es kein Stadtentwicklungskonzept wie in München oder Stuttgart gibt, über das man berichten könnte, sind die Angaben auf der Frankfurter Webseite als „sehr gut" zu bewerten.

Webauftritt: Beteiligungsprojekte	
Frankfurt	++
München	++
Stuttgart	+-

8.2.5 Fazit

In der Endauswertung wurden alle genannten Kriterien einfach gewichtet und ein Durchschnitt wurde errechnet. Dies ist eine sehr einfache Methode und dient lediglich einer ersten Einschätzung der Webseiten. Hierbei geht es weniger um die Ermittlung der tatsächlichen Wirkung der Webseiten auf die Partizipationsbereitschaft von Bürgern. In diesem Fall hätten die Gewichtungen der einzelnen Kriterien verändert werden müssen und im Einklang mit aktueller Partizipationsforschung gebracht werden. Zudem fehlt eine ausführliche empirische Erhebung.

In einer Gesamtschau schneidet München in der allgemeinen Bewertung des Websiteauftritts mit „sehr gut" ab und teilt sich diesen Platz mit Frankfurt („sehr gut"). Stuttgart ist nur mit „mäßig" zu bewerten. Die Unterschiede zwischen München und Frankfurt liegen insbesondere in einem sehr guten Webseitenaufbau und einer klaren Darstellung in Frankfurt, während die Münchener Website sehr viel stärker motivierend wirkt, da Bürgerbeteiligung als „Chefsache" beworben wird. Viele Informationen zu Bürgerbeteiligungsprojekten geben dem Bürger die Möglichkeit, die Reichweite seiner Mitarbeit einzuschätzen.

In der nun folgenden Untersuchung wird diese vereinfachte Analyse des Webauftritts noch einmal verfeinert, denn neben dem Aufbau und der Darbietung der Webseiten werden nun auch die Inhalte ausgewertet und es werden Rückschlüsse auf die Qualität der Bürgerbeteiligung in den einzelnen Städten gezogen.

8.3
Bewertung der Bürgerbeteiligung anhand der Partizipationsstationen

Im Folgenden werden die Stadtplanungswebseiten anhand der Partizipationsstationen bewertet. Hier wird der Rahmen weiter gefasst und neben der Form der Webseite auch die vorhandenen Inhalte evaluiert, die für die Bürgerbeteiligung einer Stadt von Bedeutung sind.

Während der erste Teil eine allgemeine Untersuchung der Stadtplanungswebseite darstellt, konzentriert sich dieser zweite Untersuchungsschritt auf Analyse der Online-Bürgerbeteiligung und der Inhalte über Offline-Bürgerbeteiligung entlang der Partizipationsstationen:

1. Impuls,
2. Information,
3. Kommunikation/Konsultation,
4. Kooperation/Netzwerke und
5. Ergebnisumgang.

Diese Stationen wurden bereits an anderer Stelle dargestellt (siehe Kapitel 7). Ziel dieses Abschnitts ist es, die allgemeinen Partizipationsstationen für die Zwecke der Internetseiten-Auswertung anzupassen.

Da es in den betrachteten Städten durchaus auch andere Wege gibt, sich über Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren (z.B. Bürgerbüros etc.), kann diese Untersuchung nur zu einem Teilergebnis der Einschätzung der Beteiligungssituation in den Städten führen.

Zum anderen wird Beteiligung anhand von Richtwerten betrachtet, die sich an Best-practice-Erfahrungen und an der aktuellen Theorie zur Partizipation orientieren. Näheres hierzu findet sich in Kapitel 2.

8.3.1
Station 1 – Impuls

Die Station „Impuls“ bezieht sich auf die Bewerbung der Bürgerbeteiligung auf der Stadtplanungswebseite. Impulse können in unterschiedlicher Form zu finden sein und zeigen auf, welche Angebote für die Beteiligung eines Bürgers bestehen. Mithin stellt sich auch die Frage in welcher Art und Weise sein Input Einfluss in den Entscheidungsfindungsprozessen hat. Hier wird explizit nicht bewertet, wie mit dem tatsächlichen Input des Bürgers weiter verfahren wird. Es bezieht sich nur auf den Impuls, den die Stadtplanung dem Bürger gibt, um ihn zur partizipativen Handlung zu bewegen. Werden jedoch Art und Umfang des Einflusses der Bürger genannt, so kann dies unter Umständen zu einer besseren Bewertung führen, da dies auch motivierend wirken kann.

- Proaktive, aufsuchende Beteiligung

Vermittelt die Stadtplanungswebseite, dass sie aktiv auf den Bürger zugeht, um diesen für die Zwecke der Stadtplanung zu gewinnen?

- Bezug auf formelle und informelle Beteiligung (z.B. in Planfeststellung, Bebauungsplanung: Stellungnahme, Anhörung, Befragungen)

Wird ein Bezug zu einem konkreten Beteiligungsprojekt hergestellt?

Proaktive Beteiligungsangebote

Proaktive Beteiligungsangebote sind auf der Internetseite der Stadtplanung Frankfurt kaum vorhanden. Zwar sind Anregungen laut Webseite von außen gewünscht, jedoch erweckt die Information auf der Stadtplanungsseite den Eindruck, dass die Stadt selbst eine eher passive Haltung einnimmt. Proaktive Formen, die Bürger zu einer Teilnahme an Planungsfindung zu motivieren, ist auch in Stuttgart eher schwach ausgeprägt, da die Bürger besonders auf der Seite des Stadtbauamts nicht explizit dazu eingeladen werden, ihre Meinung kund zu tun. Allenfalls werden in beiden Städten Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme geboten. In Stuttgart findet sich nur in die Gelbe-Karte-Initiative, die jedoch bei der Menge an Informationen, die das Stadtportal zur Verfügung stellt, untergeht und nicht explizit städtebauliche Projekte umfasst, sondern eher einem „Meckerkasten" zu allgemeinen Fragen rund um die Stadt gleicht. In München wirkt die Einladung des Bürgers zur Teilnahme an Bürgerversammlungen proaktiv, da sie durch den Oberbürgermeister ausgesprochen wird. Ferner wirbt die Stadtbaurätin um eine Beteiligung der Bürger, damit „weitere Anregungen und kreative Projektansätze für die Quartiersentwicklung vor Ort entstehen." Dadurch ergibt sich für den Nutzer der Eindruck, dass Bürgerbeteiligung auf oberster Ebene erwünscht und z.T. sogar als „Chefsache" einzustufen ist.

Formelle und informelle Beteiligung

In allen Städten werden formelle und informelle Onlinebeteiligungsangebote beworben (z.B. Stellungnahmen zum Bebauungsplanverfahren oder Bürgerbefragungen). Allerdings ist der Impuls dazu nicht immer eindeutig zu finden und die Möglichkeiten der Onlinebeteiligung sind auf manchen Webseiten so „versteckt", dass sie nur bei gezielter Suche auffindbar sind. Die informellen Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der Stadtplanung für Bürger sind relativ unstrukturiert, unsystematisch auf allen betrachteten Webseiten verstreut und nur unter größerem Aufwand von den Bürgern aus den Webseiten „herauszufischen".

Während Frankfurt einen fest dafür vorgesehenen Link zu formellen und informellen Beteiligung aufführt und zudem unter „Aktuelles" auch gezielt dazu einlädt, kommt aufgrund des teils unklaren Aufbaus der Seiten bzw. Stadtplanungskategorien in Stuttgart und München der Bezug nicht so deutlich zum Tragen. Während in München formelle und informelle Beteiligungsangebote angekündigt werden und sie über die Kategorie „Aktuelles" auch klar

erkannt und zugeordnet werden können, stellt schon das schwierige Auffinden der Stadtplanungskategorie in Stuttgart eine Hürde dar.

So punktet Frankfurt in Hinsicht beim Zugang zum Impuls, während in München die motivierende Aspekt stärker zum Tragen kommt. Beide Städte werden insofern als „gut" bewertet. In Stuttgart ist der Zugang schwierig und die Motivationswirkung nur schwach ausgeprägt, da die Möglichkeiten nur nach längerer Suche aufgefunden werden können. Somit ist der Impuls in Stuttgart als „schlecht" zu bewerten.

Impuls	
Frankfurt	+
München	+
Stuttgart	-

8.3.2
Station 2 – Information

Die Station „Information" wird in drei Unterkriterien unterteilt, die für sich genommen bewertet werden. Zum einen fördert eine Bewerbung des Partizipationsangebots die Teilnahme, zudem fördert Transparenz die Engagementbereitschaft, d.h. dass sich der Bürger nur dann beteiligen wird, wenn er auch weiß, zu welchen Bedingungen und mit welchem Ziel er dies tut. Das Aufzeigen seiner Kompetenzen bzw. Einflussmöglichkeiten kann darüber hinaus durch die Dokumentation vormaliger Beteiligungsprojekte flankiert werden. Der Bürger kann sich so von den Zielen und Leitbildern der Bürgerbeteiligung in seiner Stadt überzeugen, wenn er die Möglichkeit erhält, sich ein Bild der erwartbaren Ergebnisse seiner Beteiligungsbemühungen zu machen. Dies geschieht beispielsweise durch die Bereitstellung von Informationen über vorangegangene Beteiligungsverfahren in einem Archiv. Die Information zu Beteiligungsprojekten wird in Station 5: Ergebnisumgang noch einmal eine Rolle spielen, wenn es darum geht den Umgang mit den Ergebnissen eines Beteiligungsverfahrens zu bewerten.

- Beschreibung der Beteiligungsformen und –möglichkeiten

Werden dem Bürger Beteiligungsmöglichkeiten in seiner Stadt in klarer und verständlicher Weise erklärt, so dass er sie auch wahrnehmen kann?

- Bekanntgabe von Leitbildern, Zielen der Beteiligung

Werden Leitbilder bzw. Ziele der Beteiligung verständlich gemacht? Wird dem Bürger signalisiert, wie die Stadtplanung mit seinem Input umgeht und warum sie diesen Input benötigt?

- Kompetenzen/Einflussmöglichkeiten bei der Beteiligung/Projekt

Wird dem Bürger die Reichweite seiner Partizipation an der Stadtplanung erklärt? Bekommt der Bürger Informationen darüber, wie mit seinem Einfluss

umgegangen wird? Kann er sich ein Bild über die erwartbaren Auswirkungen seines Inputs machen und werden diese Angaben anhand von konkreten Beispielen verifizierbar dargestellt?

Bewerbung der Beteiligungsformen und –möglichkeiten

Die Beschreibung *formeller Beteiligungsverfahren* ist in Frankfurt vorbildlich. Die Darstellung dieser Bauprojekte ist sehr ausführlich und vermittelt ein Bild der Vollständigkeit, denn es gleicht einem Archivsystem. München und Stuttgart schneiden hierbei etwas schlechter ab. München zeigt nur eine Auswahl an aktuellen Stadtplanungsprojekten, während Stuttgart nur große Bauprojekte darbietet.

In allen Städten existieren Informationen zu *informellen* Beteiligungsangeboten. Eine generelle, systematische Einführung in informelle Formen der Beteiligung existiert jedoch nicht. Die Beschreibung sonstiger informeller Beteiligungsverfahren ist besonders in Frankfurt relativ knapp gehalten. In München finden sich ausführliche Projektbeschreibungen. Im Rahmen dieser Beschreibung finden sich in Frankfurt wie auch in München z.T. auch Hinweise auf informelle Beteiligungsverfahren, wie Workshops, „Bürger- und Nutzerbeteiligung" etc. In Stuttgart werden informelle Beteiligungsprojekte nicht systematisch dargestellt. Vielmehr werden Ergebnisse von Befragungen im Sinne einer statistischen Auswertung veröffentlicht.

Bekanntgabe von Leitbildern und Zielen der Beteiligung

Die Informationen zu Leitbildern und Zielen im Rahmen der Stadtplanung geben interessierten Bürgern wichtige Hinweise. Sie zeigen nicht nur auf, wohin sich die Stadt entwickeln will und was ihr dabei wichtig ist (z.B. Umweltschutz, Nachhaltigkeit) sondern erlauben auch eine Einschätzung, welche Rolle dabei den Bürgern der Stadt zugedacht werden und macht so transparent, wie die Stadt die Bürger bei Planung und Entscheidung einzubeziehen gedenkt. Neben den Zielen der Entwicklung (z.B. Urbanisierung, Nachhaltigkeit etc.) werden an dieser Stelle also nur die Ziele und Leitbilder der Beteiligung bewertet. Leitbilder und Ziele der Beteiligung werden in Frankfurt gut dargestellt. Hier steht Folgendes: „*Eine intensive Bürgerinformation und eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit sind Grundvoraussetzungen für das Gelingen von Verfahren mit stadtplanerischer Relevanz. Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren reicht das Spektrum an Möglichkeiten, welches bisher erprobt wurde, von Vortragsveranstaltungen mit öffentlicher Diskussion, Ortsteilkonferenzen und Bürgerbefragungen bis zu Workshops und Planungswerkstätten.*

Dieses Angebot wird ergänzt um Möglichkeiten einer aktiven Beteiligung im Internet. Auf unseren Internetseiten haben Sie die Möglichkeit, die Planunterlagen der öffentlich ausgelegten Bebauungsplanentwürfe online einzusehen und Ihre Stellungnahme unmittelbar abzugeben."

In Stuttgart werden Leitbilder und Ziele der Bürgerbeteiligung bezüglich städtebaulicher Aspekte kaum angesprochen. Es wird lediglich punktuell darauf verwiesen, dass die Meinung der Bürger wichtig ist (z.B. Gelbe-Karte-Initiative). Diese punktuellen Informationen finden sich jedoch nicht im Stadtplanungsbereich des Stadtportals. Auch im Stadtentwicklungskonzept STEK wird nicht dargestellt, wie Stuttgart die Rolle des Bürgers wahrnimmt.

In München existiert im Rahmen der Stadtplanung eine Stadtentwicklungskonzeption „Perspektive München", die als „Stadtentwicklungsplanung im Prozess" angelegt ist. Funktion und Leitlinien sowie die zugehörigen Leitprojekte sind auf der Webseite der Stadtplanung ausführlich dargestellt. Im Rahmen des Leitbilds „Stadtteile durch Stadtteilentwicklung stärken" finden sich folgende Ausführungen: *„Die kontinuierliche Bürgerbeteiligung ist ein unverzichtbares Element im Rahmen einer offenen, sozialverträglichen Planung. Die verschiedenen Beteiligungsformen und Methoden sollen zielgerichtet weiterentwickelt werden. Dabei soll auch der Einsatz „neuer Medien" erprobt werden."*

Kompetenzen/Einflussmöglichkeiten bei der Beteiligung/Projekt

Die Informationen zu Einflussmöglichkeiten und Kompetenzen der Bürger ähneln sich in den Städten für formelle Beteiligungsmöglichkeiten sehr, da sie rechtlich vorgeschrieben sind.

Die informelle Beteiligung ist in Frankfurt als schlecht zu beurteilen, in Stuttgart als lediglich mäßig, München ist als relativ gut zu bewerten, aber auch hier werden Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten nicht angesprochen. Die Frage, was der Bürger mit Beteiligung tatsächlich erreichen kann, wird in allen Städten weitestgehend offen gelassen.

Beim Vergleich der Informationslage wird deutlich, dass Frankfurt zwar eine sehr gute Homepage gestaltet hat, es jedoch oftmals offen bleibt, inwieweit der Bürger auch Einfluss ausüben kann, da hier Leitbilder und Ziele nur sehr schwer aufzufinden sind. In Stuttgart ist die Informationslage eher dürftig und auch Leitbilder und Ziele werden nicht dargestellt. Ebenso kommt bei Durchsicht des ungeordneten Informationsangebotes die Frage auf, ob man nun tatsächlich alle Informationen zu einem Thema erhalten hat. München punktet mit einer etwas besseren Darstellung der Projekte und der Einflussmöglichkeiten des Bürgers, sowie der Leitbilder und Ziele, jedoch ist hier eine komplette Darstellung der Projekte nicht gegeben. Somit ist die Informationslage in Frankfurt und München als „gut" zu bewerten, währen die Informationslage in Stuttgart eher „schlecht" ist.

Information	
Frankfurt	+
München	+
Stuttgart	-

8.3.3
Station 3 – Kommunikation/Konsultation

In der Station „Kommunikation/Konsultation" wird bewertet, welche Möglichkeiten für einen Input des Bürgers bestehen und wie mit dem Input des Bürgers weiter verfahren wird, nachdem er zur Partizipation eingeladen wurde. Zum einen werden Kontaktmöglichkeiten auf der Webseite evaluiert, zum anderen werden Beteiligungsmöglichkeiten bewertet, bei denen der Bürger einen Input abgeben kann, wobei er keinen direkten Einfluss auf die letztgültige Entscheidung hat.

- Kontaktmöglichkeiten mit dem Stadtplanungsamt

Werden konkrete Ansprechpartner genannt oder nur allgemeine Kontaktmöglichkeiten per E-Mail, Webformular, Telefon oder Fax gegeben?

- Form der Konsultation

Gibt es neben den Kontaktmöglichkeiten auch Konsultationsprojekte im Sinne von Befragungen oder ähnlichen dialogartigen Veranstaltungen oder Events? Sind diese dauerhaft eingerichtet oder werden sie nur punktuell durchgeführt? Wie werden Bürger in Ausschüssen eingebunden? Welche Beratungsfunktionen nehmen diese ein?

Kontaktmöglichkeiten mit dem Stadtplanungsamt

Eigene Vorschläge können in den betrachteten Städten ohne weiteres eingebracht werden. München bietet hierzu die Möglichkeit beispielsweise im Rahmen der jährlich mindestens einmal in jedem Bezirk durchzuführenden Bürgerversammlungen. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit bei der stadtweiten Anlaufstelle des „PlanTreff", relativ niederschwellig und ohne Kompetenzkenntnis Kritik und Anregung vorzutragen. Im Rahmen der Bezirksausschüsse haben Münchner Bürger direkt die Möglichkeit, sich an der Planung ihres Stadtbezirks zu beteiligen, wobei sowohl Eingaben möglich sind als auch eine direkte Beteiligung an Abstimmungen zu Einzelfragen. Zudem erhält der Bürger die Möglichkeit die verschiedenen Fachbereiche mittels Telefon zu kontaktieren. Hier werden jedoch keine Namen genannt. Eine einzige Email-Adresse ist vorhanden.

In Stuttgart können eigene Vorschläge im Zuge der Bürgerversammlung, die je Stadtteil alle 4 bis 5 Jahre stattfindet, einbringen. Des Weiteren gibt es die Gelbe-Karte-Initiative und einen speziellen Bürgerreferenten, der online und offline für die Bevölkerung erreichbar ist. Eigene Vorschläge werden zwar nicht explizit auf der Stadtplanungssite gefordert, jedoch gibt es eine allgemeine Anlaufstelle. Wie in München werden eine Telefonnummer und eine E-Mail-Adresse genannt. Jedoch bekommt der Bürger keinen Überblick über den Aufbau des Stadtplanungsamts. Eine entsprechende Einrichtung wie der PlanTreff in München gibt es in Stuttgart anscheinend nicht.

Frankfurt bietet den Bürgern neben einer allgemeinen Anlaufstelle, bei der sie ihre Vorschläge zur Stadtplanung einbringen können, auch einen ausführli-

cheren Überblick über die Fachbereiche und zuständigen Mitarbeiter. Zwar werden hier keine E-Mail-Adressen genannt (bis auf eine allgemeine Stadtplanungsamtsadresse), jedoch besteht die Möglichkeit, die Mitarbeiter auch persönlich anzuschreiben. Durch einen Besuch der Planauskunft gibt es wie in München eine Offline-Anlaufstelle. Die Bürgerversammlung wird in Frankfurt nur gesamtstädtisch durchgeführt und ist darüber hinaus eine themenbezogene Veranstaltung. Es ist also abhängig von der Ausrichtung der Veranstaltung, ob Stadtplanungsthemen auch ausführlich behandelt werden können.

Form der Konsultation

München und Stuttgart führen immer wieder Befragung für das eigene Benchmarking durch (z.B. „Leben in Stuttgart", „Lebensqualität in Stuttgart" oder „Lebensqualität und Image der Stadt München und der Stadtviertel", „Informationsangebote der Stadtverwaltung und Mitwirkungsmöglichkeiten in der Stadtpolitik"). Im Rahmen der Bürgerbefragung durch die Stadt München gibt jeder Zweite an, hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Stadtpolitik „(sehr) zufrieden" zu sein (München 2005, 104). Dies zieht sich durch Befragungsaktionen sowie Veranstaltungen. Eine thematisch vergleichbare Befragung gibt es in Stuttgart hingegen nicht, obwohl hier auch gefragt wird, ob die Bürger mit der Stadtverwaltung generell zufrieden sind (48 % sind zufrieden, 40 % teils zufrieden, teils unzufrieden). In Stuttgart und München werden Konsultationsmaßnahmen durch die Stadtentwicklungskonzepte („Perspektive München" und „STEK Stuttgart") unterstützt.

Frankfurt besitzt im Vergleich zu Stuttgart und München keinen strategischen Rahmen, in dem Befragungen durchgeführt werden, jedoch wird diese Form der Konsultation relativ oft und stetig vor allem im Rahmen konkreter Projekte genutzt (z.B. Umgestaltung der Zeil). Der Bereich Kommunikation/ Konsultation wird in München „sehr gut" bewertet, da besonders die Formen der Konsultation sehr unterschiedlich sind und der Eindruck entsteht, dass die Stadt immer ein offenes Ohr für ihre Bürger hat. Frankfurt wird mit „gut" bewertet, da die Stadt kein Rahmenkonzept für Konsultationsmaßnahmen bietet. In beiden Städten besteht zudem der Unterschied, dass Frankfurt stärker auf Online-Kontaktmöglichkeiten setzt, während der Offline-Bereich mit dem Münchener „PlanTreff" besonders prominent erscheint. Stuttgart ist in beiden Bereichen schwächer einzustufen. Zwar bietet die Stadt ein Rahmenkonzept, jedoch ist nicht ersichtlich, ob dieses noch mit Leben gefüllt ist. Stadtplanung scheint nicht zu den Themen zu gehören, in denen die Stadt sich anhört, was die Bürger zu sagen haben. Aus diesem Grund bekommt Stuttgart eine „mäßige" Bewertung.

Kommunikation/Konsultation	
Frankfurt	+
München	++
Stuttgart	+-

8.3.4
Station 4 – Kooperation/Netzwerke

Mit Blick auf formelle oder informelle Beteiligungsprozesse, die dem Bürger einen Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess sowie die letztgültige Entscheidung gewähren, wird ermittelt, ob und wie viele Beteiligungsprojekte durchgeführt werden, ob sie punktueller Natur sind oder wiederholt angeboten werden, d.h. ob es Möglichkeiten zur kontinuierlichen Beteiligung gibt, die z.B. als Netzwerke auch in Erscheinung treten.

- Punktuelle bzw. kontinuierliche Beteiligungsprojekte

Existieren punktuelle Beteiligungen in Form von Einzelprojekten oder ähnlichem? Wird für eine etwaige kontinuierliche Beteiligung auch die Infrastruktur (Netzwerke) bereitgestellt, in Form von Anlaufstellen wie z.B. Bürgerbüros, wiederholt stattfindende Bürgerversammlungen oder ähnlichem? Ist eine solche Beteiligungsform sogar erwünscht, indem die Stadt hierzu aktiv einlädt?

- Abstimmung über Vorschläge

Gibt es eine Möglichkeit, über Vorschläge, die vom Bürger oder von Experten eingebracht wurden, abzustimmen? Erhält jeder Teilnehmer ein Stimmrecht?

- Umsetzung von Vorschlägen von Bürgern

Werden Vorschläge von Bürgern unter Umständen auch umgesetzt?

- Eigene Budgets für Bürger zur Gestaltung im Rahmen der Stadtplanung

Ist ein Budget für Bürger veranschlagt um eigene Stadtplanungsprojekte zu realisieren?

Punktuelle bzw. kontinuierliche Beteiligungsprojekte

In den betrachteten Städten sind Beteiligungsprojekte, die dem Bürger einen besseren Einfluss auf die Entscheidungsfindung gewähren, zumeist punktueller Natur. München und Stuttgart haben jedoch im Gegensatz zu Frankfurt ein spezielles Konzept, in das sie Bürgerbeteiligung einbinden und das darauf angelegt ist, ebenfalls ein Mehr an Beteiligung zumindest zu kommunizieren. Darüber hinaus laufen in allen Städten seit geraumer Zeit Projekte im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt", in dessen Rahmen Umstrukturierungen in der Regel unter intensiverer Beteiligung der Bewohner und weiterer betroffener Akteurgruppen durchgeführt werden. Innerhalb solcher Projekte werden Gremien gebildet, die kontinuierlich beteiligt werden.

Wettbewerbe werden in Stuttgart und München als eine Art besonderer Beteiligung bezeichnet. In München findet sich hierzu ein Projekt, das unter dem Slogan „mitdenken – mitreden – mitplanen" beworben. in Frankfurt sind Wettbewerbe zum Großteil auf Architekturbüros ausgerichtet. Gleiches gilt für Wettbewerbe in Stuttgart.

München bietet im Rahmen der strategisch angelegten „Perspektive München" diverse Beteiligungsprojekte neben der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung zu Bauprojekten an. Hier gibt es einmalige aber auch kontinuierliche Angebote. Im Rahmen von „Soziale Stadt München", die auf einer gesonderten Webseite zu finden ist, finden sich in der ausführlichen Beschreibung auch Hinweise zu Formen und Umfang der Einbindung der Bürger.

Die Internetseite von Stuttgart vermittelt den Eindruck, dass die kontinuierliche Beteiligung durch Bürger in den Hintergrund tritt. Daneben gibt es das Ideen- und Beschwerdemanagement (Gelbe-Karte) und einen eigens dafür zuständigen Bürgerreferenten. Das Gelbe-Karte-Angebot ist jedoch ein sehr allgemeines Angebot. Hier auch andere Themen behandelt, die mit der Stadtplanung wenig zu tun haben. In Stuttgart überwiegen punktuelle Beteiligungsangebote. Zum Thema „Soziale Stadt" finden sich für Stuttgart diverse eigene Homepages, die Informationen zu den zu entwickelnden Stadteilen liefern. Während weiterführende Informationen auf diesen diversen Homepages zu finden sind, die von beauftragten Agenturen erstellt wurden, gibt es nur allgemeine Informationen über die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger auf der Stadtwebseite. Nach Angaben der Webseite handelt es sich hierbei um so unkonkrete Beschreibungen wie eine „offene" und „intensive" Bürgerbeteiligung. In Stadtentwicklungskonzept Stuttgart (STEK) finden sich solche von der Stadt als intensiv erachtete Beteiligungen der Öffentlichkeit. Ebenso wie in München sind diese Informationen jedoch eher knapp gehalten. Als Gegenüberstellung dienen z.B. die ausführlichen Angaben zum Projekt Stuttgart 21 und über den umfassenden Diskurs zu diesem Thema (2540 Seiten).

In Frankfurt werden ebenfalls hauptsächlich punktuelle Beteiligungsprojekte durchgeführt. Im Gegensatz zu den beiden anderen Städten gibt es keinen expliziten Rahmen, in dem Bürger beteiligt werden. Ein Hinweis auf Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zur „Sozialen Stadt" findet sich in Frankfurt in der Projektbeschreibung zu „Soziale Stadt Gallus" unter „Projektverlauf": „*Im Frühjahr 2004 wurde der „Stadtteilbeirat Soziale Stadt Gallus" als Bürgerbeteiligungsgremium ins Leben gerufen. Er setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Bewohnerschaft und der wichtigsten Institutionen und Initiativen aus dem Gallus zusammen.*" Wo dieses Gremium zu finden ist, welche Ansprechpartner existieren und welche Möglichkeiten der Teilnahme und auch der Einflussnahme damit für die Bürger verbunden sind, ist nicht dargestellt.

Abstimmung über Vorschläge

In den formellen Beteiligungsverfahren wie Bauleitplanverfahren oder Planfeststellungsverfahren ist lediglich das Vorbringen von Einwänden möglich bzw. es erfolgt eine „Anhörung". Eine Abstimmung ist nicht vorgesehen. Im Rahmen informeller Beteiligungsverfahren sowie bei rechtlich geregelten Beteiligungsverfahren wie z.B. in Bezirksausschüssen oder themenspezifischen

„offenen Beteiligungsverfahren" sind Abstimmungen möglich. In Stuttgart werden in themenspezifischen Ausschüssen auch Bürger mit Stimmrecht beteiligt. Hier gibt es explizite Abstimmungsmöglichkeiten.

Die Abstimmung über Vorschläge sowie das Einbringen eigener Vorschläge ist in München im Rahmen der Bezirksausschüsse rechtlich geregelt. Hier haben die Bewohner der jeweiligen Stadtbezirke Entscheidungsrechte bzw. Stimmrecht zu bestimmten Angelegen in ihrem Bezirk. Bei bezirksübergreifenden Angelegenheiten werden die Bürger beider Bezirke zum Bezirksausschuss geladen.

In Stuttgart gibt es Bezirksbeiräte und Bezirksausschüsse. Sie werden jedoch lediglich zu Belangen der Stadtteile angehört und können Empfehlungen abgeben.

In Frankfurt und Stuttgart werden Abstimmungen auf den Webseiten der Stadtplanung nicht explizit erwähnt. Die Ortsbeiräte in Hessen sind hierbei nicht vergleichbar mit den Bezirksausschüssen in Bayern, da in Hessen die Ortsbeiräte gewählt werden und die Interessen der Bürger vertreten, in München nehmen die Bürger selbst teil. Die im Gemeinderat Stuttgart vertretenen Parteien und Wählervereinigungen schlagen ihre Wunschkandidaten für die Bezirksbeiräte vor. Die Ortsbeiräte in Frankfurt und die Bezirksbeiräte in Stuttgart haben nur Beratungs- und keine Entscheidungsfunktion, während sie in München direkt abstimmen. Hinzu kommt, dass in Hessen nicht flächendeckend Ortsbeiräte einzurichten sind, sondern diese nur eingerichtet werden *können,* während in München sämtliche Bezirke durch Bezirksausschüsse vertreten sind (vgl. Hessische Gemeindeverordnung).

Somit sind die Möglichkeiten für Abstimmungen in Frankfurt und Stuttgart als „mäßig" und München als „sehr gut" zu bewerten.

Umsetzung von Vorschlägen von Bürgern

Über die Umsetzung der Bürgervorschläge ist auf keiner Webseite konkret etwas zu finden. Hier fehlt es auf allen Webseiten an Transparenz. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass es tatsächlich Vorschläge von Bürgern gab, die umgesetzt wurden, sind alle Städte als „schlecht" zu bewerten.

Eigene Budgets für Bürger im Rahmen der Stadtplanung

In Stuttgart werden Budgets im Bereich der „Sozialen Stadt" angeboten. Die Informationen hierzu finden sich auf den spezifischen Seiten der Stadtbezirke und sind stark abhängig vom Stadtbezirksmanagement. Angaben über die Budgetierung von Bezirksausschüssen findet man nicht.

In München verfügen die Bezirksausschüsse über eigene Budgets in Höhe von 0,5 – 2,5 Mio. Euro, die für bestimmte Maßnahmen bzw. Projektaufträge bei städtischen Hoch- und Tiefbaumaßnahmen innerhalb der entsprechenden Stadtviertel eingesetzt werden können. Darüber können die Betroffenen bzw. dort wohnhaften Bürger selbst abstimmen können.

In Frankfurt gibt es ebenfalls Budgets für Ortsbeiräte, die sich auf 1 Euro pro Einwohner und Jahr bemessen. Jeder Ortsbeirat kann über seine Mittel selbst verfügen und den Magistrat mit einem Ortsbeiratsbudget-Beschluss beauftragen, Maßnahmen im Rahmen eines vorgegebenen Kataloges im Ortsbezirk umzusetzen.

Im Bereich der Kooperation/Netzwerke ist lediglich München als „gut" zu bewerten, während Frankfurt und Stuttgart nur „mäßig" sind.

Kooperation/Netzwerke	
Frankfurt	+-
München	+
Stuttgart	+-

8.3.5
Station 5 – Ergebnisumgang

Hier wird neben der Darstellung konkreter Beteiligungsergebnisse für die Öffentlichkeit das Qualitätsmanagement in den Städten bewertet. Neben den vorhandenen Informationen zu Beteiligungsprozessen und der Darstellung der Qualität dieser prozessualen Ergebnisse wird bewertet, ob die Ergebnisse und die Qualität der Bürgerbeteiligungsprozesse auch evaluiert werden, insbesondere ob ein solcher Prozess im Nachklang der Entscheidungsfindung auch angedacht ist und ob es hierzu auch Informationen auf der Stadtplanungswebseite gibt.

- Darstellung von Beteiligungsergebnissen

Werden die Ergebnisse wie z.B. Beteiligungsquote, eingebrachte Vorschläge etc. transparent auf der Webseite dargestellt?

- Rückkopplung der Ergebnisse

Zunächst wird bewertet, ob es überhaupt eine punktuelle oder kontinuierliche Rückkopplung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung gibt und diese Erkenntnisse auch Auswirkungen auf nachfolgende Partizipationsprozesse haben. Sofern Ergebnisse zur Evaluierung genutzt werden, wird genauer betrachtet, wie dieser Prozess tatsächlich aussieht, d.h. ob das Vorgehen gewissen Rahmenbedingungen unterliegt, die genau feststehen oder ob dieser Prozess eher informeller Natur ist, d.h. der zuständige Stadtplaner ohne festgelegtem Vorgehen evaluiert.

Darstellung von Beteiligungsergebnissen

Eine Darstellung der Ergebnisse von Beteiligungsprojekten selbst ist in allen betrachteten Städten eher selten. In erster Linie werden Bauprojekte und die letztgültige Bauplanung dargestellt, während die Beteiligungsprojekte selbst nicht sehr oft zur Sprache kommen. In Stuttgart werden Beteiligungsdaten

wie z.B. Quote nicht dargestellt. Anderes ist in Frankfurt und München zu erkennen.

Rückkopplung der Ergebnisse

Eine Rückkopplung von Ergebnissen wird in Stuttgart und München in Teilbereichen durch jährliche Bürgerumfragen kontinuierlich durchgeführt.

Der PlanTreff in München bietet darüber hinaus eine Möglichkeit kontinuierlich Feedback zum aktuellen Stand von Bürgerbeteiligung sowie zu Fragen und Anregungen in dem Bereich zu liefern. Ob dies aber auch gemacht wird, kann den Webseiten nicht entnommen werden.

Ob Frankfurt eine Rückkopplung der Ergebnisse betreibt, ist zumindest von außen nicht erkennbar.

Während Stuttgart „völlig unzureichend" bewertet werden kann, ist Frankfurt als „mäßig" zu klassifizieren, da hier nicht durchgängig eine hohe Qualität der Information eingehalten wird. Gleiches gilt für München.

Ergebnisumgang	
Frankfurt	+-
München	+-
Stuttgart	-

8.3.6 Fazit

In einer Gesamtschau der Bewertung der Webseiten anhand der Partizipationsstationen ist München an der Spitze zu sehen, jedoch mit einer Bewertung von nur „gut", gefolgt von Frankfurt mit „mäßig" und Stuttgart als „schlecht". Wie im vorangegangenen Abschnitt zur allgemeinen Auswertung der Internetseiten zur Stadtplanung hatte auch diese Untersuchung das Ziel, Unterschiede zwischen den Städten in einem ersten Schritt zu identifizieren.

8.3.7 Gegenüberstellung mit Ergebnissen aus anderen Studien:

Im Rahmen der Studie eParticipation kommen Bräuer/Biewendt (2005, 19) zu dem Ergebnis, dass München hinsichtlich der Bürgerinformation und Verständlichkeit mit zu den Spitzenreitern (3. Platz) gehört, gefolgt von Frankfurt mit auf dem 9. Platz. Stuttgart findet sich nicht in der Spitzengruppe. Im Bereich „Einfluss und Entscheidung" erreicht nur München einen der Spitzenplätze (6. Platz). Stuttgart findet sich lediglich in der Kategorie „Diskursmanagement" in der Spitzengruppe (Platz 4) (Bräuer/Biewendt 2005, 26). Dies ist auf die Möglichkeit zurückzuführen, im Rahmen der formellen Beteiligung bei Angabe seiner E-Mail-Adresse eine Kopie der erzeugten Mitteilung zu erhalten, wodurch „die Bürger und Bürgerinnen sich versichern können, dass ihre

Daten wirklich an der richtigen Stelle landen und sie erfahren mit welchen Standards sie behandelt werden". Obwohl hierbei der Untersuchungsbereich von Bräuer und Biewendt deutlich weiter gefasst war und beispielsweise auch Informationen zu Funktionsweise und Strukturen im Rahmen der Stadtpolitik und Stadtverwaltung einschloss, decken sich die Einschätzungen weitgehend mit den im Rahmen dieses Vergleiches erzielten Ergebnis.

Im Rahmen der Verfahren zur Bekämpfung des Feinstaubs, in denen eine Bürgerbeteiligung im Rahmen des BImSchG vorgeschrieben ist, zeigen sich laut Reh (2006) ebenfalls erhebliche Unterschiede bei den Städten. Bei dem Ranking schnitt Frankfurt hinsichtlich „Beteiligung und Transparenz" am besten ab. Die positive Bewertung bezieht sich vor allem auf die Bereiche „gezielte Informationen der Öffentlichkeit", eine intensive Bürgeraufklärung, auf einen guten Zugang der Bürger zu den Unterlagen und den Aktionsplan (Reh 2006, 15). Allerdings wurde auch hier moniert, dass kein direkter Ansprechpartner benannt wurde. Auch in München, das nach dieser Bewertung deutlich schlechter abgeschlossen hat, wurde „eher Information anstatt Beteiligung" durchgeführt (Reh 2006, 19). Genauso schlecht wie München wurde Stuttgart eingestuft: „Interessierte Bürger haben viele Informationsmöglichkeiten, es wird jedoch von keiner aktiven Beteiligung im Planungsprozess der Luftreinhaltung gesprochen." (Reh 2006, 20)

Zu vergleichbaren Ergebnissen kam die Jury des IfR-Internet-Preises, der für das Jahr 2009 an Frankfurt geht.[74] Allerdings ist zu beachten, dass der Internetpreis nur die Angebote des Internets auswertete, während in der vorliegenden Beurteilung des Internet-Angebots ebenfalls weitere Aspekte einbezog.

8.4
Resümee

Die Webseitenauswertung soll eine Gesamtübersicht bieten. Obwohl sich die Bewertungen weitgehend mit anderen Bewertungen im Einklang befinden (siehe Abschnitt 8.3.7), wurde hier nicht auf methodische Sauberkeit der Erhebung und Auswertung geachtet. Zudem handelt es sich lediglich um eine Momentaufnahme, die das Beteiligungsangebot der betrachteten Städte analysiert. Sie soll einen ersten Eindruck liefern, der die weitere Forschung anleiten und das Augenmerk der Untersuchung auf auffällige Aspekte richten soll, die in den Städten unterschiedlich sind.

Auffällig ist, dass in Sachen Partizipation die Stadt Frankfurt und München sich in ihrer Herangehensweise stark unterscheiden. Während Frankfurt auf punktuell unterschiedliche Partizipationsformen setzt, die vor allem durch Online-Maßnahmen flankiert werden und nicht in einem Gesamtkonzept einge-

[74] Siehe http://www.ifr-ev.de/.

bettet sind, bietet München einen stärkeren Hang zur gesamthaften Planung durch das Rahmenkonzept „Perspektive München" und räumt den Bürgern mehr Rechte ein als in Frankfurt. Dort sind jedoch mehr Informationen im Netz zugänglich. Die Münchener Beteiligung scheint mehr in der realen Welt stattzufinden („PlanTreff"). Das Angebot von Stuttgart vermittelt durch die Art der Informationsdarstellung den Eindruck, dass sich die Stadtplanung nicht wirklich mit dem Bürger auseinandersetzt. Hier werden den Bürgern unzulängliche Angebote gemacht, die oberflächlich aber nicht überzeugend eine Teilnahme an Planungsprozessen anbieten.

In der Hauptuntersuchung ist zu überprüfen, ob die ersten groben Einschätzungen tatsächlich der Realität entsprechen oder ob sie sich nur in der virtuellen Welt wiederfinden.

9
Zusammenfassung und Ausblick

Hier werden die wichtigsten Ergebnisse aus den beiden Untersuchungsstädten Frankfurt und München gegenübergestellt, wobei die einzelnen Untersuchungsbereiche anhand des methodisch zugrunde gelegten IAD-Modells gesondert aufgegriffen werden (siehe Abbildung 12) . In Abschnitt 9.1 werden relevante Kontextfaktoren diskutiert, wie u.a. „physical world“ oder „rules in use“, die maßgeblichen Einfluss von außen auf die in der Handlungsarena ablaufenden Prozesse der Wissensgenerierung in den Untersuchungsstädten haben bzw. nach ersten Einschätzung haben könnten. Dabei wird auch berücksichtigt, dass die *Ergebnisse* partizipativer Prozesse wieder auf das Handeln einwirken, indem sie wiederum zu *Kontextfaktoren* für das Handeln in der Arena werden. Sie liefern darüber hinaus auch wichtige Erkenntnisse über zugrundeliegende normative Faktoren der Wissensgenerierung, über den Entwicklungsverlauf von Wissensgenerierung in Partizipationsprozessen und über ggf. vorhandene Brüche im Entwicklungsverlauf.

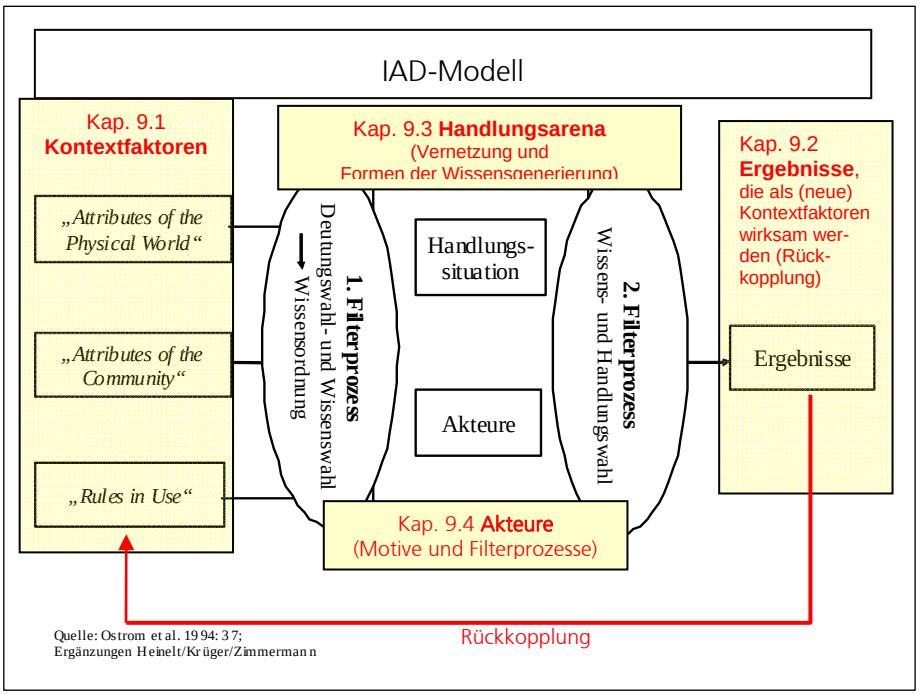

Abbildung 12: Untersuchungsbereiche im Rahmen des IAD-Modells

Abschnitt 9.3 beschreibt die Handlungssituation der Akteure in der Handlungsarena selbst. Dabei werden zum einen Formen der Vernetzung, der Interaktion und des Wissensaustauschs zwischen den Akteuren in München gegenüber Frankfurt diskutiert. Zum anderen werden relevante Ähnlichkeiten und Unterschiede der Wissensgenerierung, wie u.a. Themensetzung, Wis-

sensaufbereitung, -dokumentation oder Ergebnisumgang, in den Untersuchungsstädten aufgezeigt.

Anhand dieser Ergebnisse erfolgen dann in Abschnitt 9.4 erste Annahmen zu den Motiven und Handlungsanreizen der einzelnen Akteure bei der Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse. Daraus ergeben sich Hinweise darauf, ob es zwischen den unterschiedlichen Akteuren aus den jeweiligen Städten Gemeinsamkeiten oder Unterschiede gibt, was wiederum ein Indiz für eine „Eigenlogik" von München und Frankfurt sein könnte. Anhand der Handlungslogik und der potenziellen Motive der Akteure werden Überlegungen zu den Filterprozessen getroffen, wobei die zwei Filterprozesse sowohl der Wissensgenerierung und der Formierung von Wissensordnungen als auch der Wissens- und die Handlungswahl Berücksichtigung finden (Abschnitt 0 und 0). In der Hauptstudie können die Motive und Handlungsanreize der Akteure dazu dienen, Ansatzpunkte für eine vertiefte Untersuchung der ablaufenden Filterprozesse zu gewinnen.

Abschließend wird auf relevante inhaltliche Aspekte verwiesen, die im Rahmen der Hauptstudie weiter zu vertiefen sind und es werden Vorschläge für das weitere Vorgehen und eine Abstimmung zwischen den Teilprojekten der Forschergrupp gemacht (Abschnitt 9.5).

9.1
Externe Kontextfaktoren für die Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse

Die Untersuchungen im Rahmen der Vorstudie zeigen, dass die Bereitschaft zur Durchführung partizipativer Prozesse, die Wahl partizipativer Verfahren sowie die Generierung und Weitergabe von Wissen in den Untersuchungsstädten nicht unwesentlich durch die Kommunalverfassung, die politischen Strukturen und die sich daraus ableitenden Machtverhältnisse sowie durch die Verwaltungsstrukturen bestimmt werden (vgl. ausführlich Abschnitt 3.3, 3.4 sowie 5.3 und 5.4).

So haben in München die starke Stellung des Oberbürgermeisters und langfristig stabile politische Mehrheiten, die partizipativen Verfahren gegenüber aufgeschlossen sind, über die Jahre eine bemerkenswerte partizipative Kultur entstehen lassen. Hinzu kommt in München eine über Jahrzehnte eingespielte und kontinuierliche Beteiligung der Bürger bzw. Bürgervertreter an Planungsprozessen im Rahmen der Bezirksausschüsse. In Frankfurt fehlt es an einer entsprechenden Kultur. Zwar werden auch hier die Sitzungen der Ortsbeiräte für die Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt, jedoch ist die Beteiligungsquote sehr unterschiedlich. Erst seit den 90er Jahren bemüht sich das Stadtplanungsamt, Partizipation über den Rahmen des gesetzlichen Solls hinaus einzuführen.

Die vielfache und ambitionierte Durchführung informeller partizipativer Prozesse in München, wie die Werkstattgespräche im Rahmen der Stadtentwick-

lung machen deutlich, dass hier proaktive und ambitionierte Verwaltungsmitarbeitern agieren und entsprechende Strukturen geschaffen wurden. Insgesamt weist die Verwaltung in München eine unkomplizierte und weitgehend effiziente Zusammenarbeit zwischen den Referaten und innerhalb der Referate auf (Thierstein et al. 2007a, 175f). Auch vertikal kommt es zu einem permanenten Austausch über die Hierarchiestufen hinweg mittels dafür geschaffener Gremien, wobei die vielen persönlichen Kontakte auch einen „kurzen Dienstweg" ermöglichen (Thierstein et al. 2007a, 178). Auch in Frankfurt nutzt die Verwaltung informelle Prozesse der Stadtentwicklung im Rahmen spezifischer Projekte, wechselt jedoch von Fall zu Fall das Instrument der Wahl und trifft hierbei auf eine unterschiedliche Beteiligungsbereitschaft von Seiten der Bürger. Mitarbeiter der Verwaltung stehen in Frankfurt der Öffentlichkeitsbeteiligung eher skeptisch gegenüber und direktdemokratische Verfahren werden viel stärker im Hinblick auf den Nutzen hinterfragt.

Vor allem die Nachfrage bei stadtplanerischen Veranstaltungen sowie die starke Nutzung direktdemokratischer Verfahren zeigen in München das starke Interesse der Bürger und Stakeholder an stadtplanerischen Belangen sowie die hohe Bereitschaft der Bürger, sich für Stadtplanungsfragen direkt zu engagieren. Zurückgeführt wird die hohe Bereitschaft der Akteure zum Engagement für stadtplanerische Belange von den Befragten mehrheitlich auf ihre starke Identifikation mit der Stadt. Diese beruht zu einem erheblichen Teil auf hohen Lebensqualität in München, die neben den Freizeitangeboten die „Überschaubarkeit", die „Schönheit" der Stadt mit ihrer ansprechenden, herrschaftlichen „alten" Bausubstanz und die starke Durchgrünung zurückgeführt wird (Leitspruch der Stadt: „kompakt, urban, grün"). In Frankfurt zeigt sich, dass die Identifikation mit der Stadt überwiegend eine Identifikation mit dem Stadtteil ist. Frankfurt ist geprägt durch seine Vielfalt und ist weniger bemüht, die alte Bausubstanz zu bewahren, sondern neue Bauten entstehen zu lassen. Die Befragten sehen hier auch einen Mangel an identitätsstiftenden Bauten. Die eigentliche „Schönheit" Frankfurts ist erst nach längerer Verweildauer zu erkennen. Die Entwicklung und Umsetzung stadtplanerischer Maßnahmen und Konzepte werden in München zusätzlich erleichtert durch eine relativ stabile Bevölkerungsentwicklung und einer Altersstruktur, die von einem überproportional hohen Anteil junger Erwachsener geprägt ist. Zwar kann auch Frankfurt auf eine stabile Bevölkerungsentwicklung und auch auf relativ günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen verweisen, jedoch führen diese Aspekte allein offensichtlich nicht zu einem entsprechenden Angebot partizipativer Prozesse. Diese Rahmenbedingungen scheinen zwar notwendig aber nicht hinreichend für die Umsetzung ambitionierter Partizipationsmaßnahmen zu sein.

In den Untersuchungsstädten werden auch ganz unterschiedliche Strukturen vorgehalten und entwickelt, wie Anlaufstellen für Bürger, Informationsbüros und Bündnisse, die es den Bürgern erlauben, sich Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsfragen zu beteiligen. Diese Strukturen können nicht nur Partizi-

pation deutlich erleichtern, sie scheinen auch ein Indiz für „Beteiligungskulturen" zu sein, indem sie Aufschluss geben, welche Akteurgruppen eingebunden werden, ob auf eine dauerhafte oder nur sporadische Beteiligung abgezielt wird und wie weit zurück diese Ansätze reichen, d.h. wie vertraut die Bürger und die Verwaltung mit diesen Formen der Beteiligung sind. Dabei zeigt sich, dass Form und Umfang, wie Wissen in einer Stadt zugänglich gemacht, ausgewählt bzw. ausgehandelt wird, ganz maßgeblich durch eine Vernetzung der Akteure und die eingegangenen Bündnisse beeinflusst wird. In München scheint offensichtlich eine lange und weitgehend eingespielte „Tradition" in der Bildung von Bündnissen zu bestehen (zu Vor- und Nachteilen von Vernetzung und Bündnissen siehe auch Abschnitt 9.3.1). Die Bündnisse zeichnen sich dadurch aus, dass sie jeweils

a) weite Teile der Stadtgesellschaft bzw. Akteure der Stadt einbinden,
b) sehr zielgerichtet und auch umsetzungsorientiert arbeiten,
c) besonders effektiv und häufig auch erfolgreich (auch in der Außenwahrnehmung) arbeiten und
d) aufgrund der Erfolge hoch motivierte Bündnisteilnehmer haben, die bereit sind, (auch weiterhin) Ressourcen zu investieren.

Damit zeichnen sich auch erste stadttypische Muster für „rules in use" oder „attributes of the community" bzw. institutionelle Muster im Rahmen der Vernetzung in Bezug auf partizipative Prozesse in den Untersuchungsstädten ab.

9.2
Kontextfaktoren für die Wissensgenerierung infolge der Ergebnisse partizipativer Prozesse (Rückkopplung)

Die Ergebnisse partizipativer Prozesse haben selbst wieder Auswirkungen auf die jeweils nachfolgenden, in der Handlungsarena ablaufenden Prozesse (Rückkopplung). Dies betrifft nicht nur beispielsweise Beschlüsse oder getroffene Zielsetzungen zur Förderung des Einsatzes partizipativer Prozesse. Gemeinsam eingeübte Formen partizipativer Aushandlungsprozesse können sich auch in Einstellungen oder Präferenzen der Akteure niederschlagen und so Einfluss z.B. auf den Zugang zu Wissen oder die Formen der Wissenswahl haben. Und schließlich können vorangegangene partizipative Prozesse auch zu Strukturen führen, indem sie durch die Realisierung von Bündnissen, Anlaufstellen o.ä. die zukünftige Beteiligung weiter erleichtern. Wie Kern hervorhebt, sind es nämlich vor allem die „aktiveren Städte" wie München, die bereits frühzeitig und eher als andere Städte Netzwerken beitreten. Dabei wird in der Regel *„auf bereits vorhandene eigene Aktivitäten zurückgegriffen […], um dann über das Netzwerk nach passenden Partnern oder weiteren Informa-*

tionen zu suchen."[75] (Kern et al. 2005, 84). Wie das Beispiel „München für den Klimaschutz" (siehe ausführlich Abschnitt 5.4.3) verdeutlicht, werden im Rahmen der Bündnisse z.T. „maßgeschneiderte" Strukturen zur Unterstützung etabliert. Dabei gehen aus den bereits bestehenden Strukturen z.T. neue Strukturen hervor, die an jeweils an die Ergebnisse und die damit verbundenen neuen Bedürfnisse angepasst sind (so ging aus dem Bündnis „München für Klimaschutz" der „Münchner Klimaherbst" (eine Bildungsplattform) hervor). Dies scheint aber daraufhin zu deuten, dass die Ergebnisse nicht nur Einfluss auf die Abläufe und Inhalte innerhalb der Arena haben sondern direkt auch auf die Strukturen innerhalb der Arena einwirken.

Normative Grundlagen der Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse

Normative Grundlagen in Bezug auf die Wissensgenerierung und Formierung von Wissensordnungen in der Stadtplanung und Stadtentwicklung kommen vor allem im Münchner Stadtentwicklungsplan PERSPEKTIVE MÜNCHEN (PM) (siehe ausführlich Abschnitt 5.5.1) zum Tragen, der bereits 1989 vom Stadtrat beschlossen wurde und seitdem fortgeschrieben wird. Es handelt sich dabei um ein strategisches, zugleich flexibles, umsetzungs- und handlungsorientiertes, gesamtstädtisches Handlungskonzept der Stadtplanung, welches unter enger Beteiligung der Bevölkerung entwickelt wurde. Es umfasst Strategien und Leitlinien, die Richtung und Ziel der Stadtentwicklung vorgeben. Vor allem formuliert die PM den Anspruch, eine möglichst breite Öffentlichkeit bei der Stadtentwicklung mit einzubeziehen. Normative Grundlagen der Wissensgenerierung sind dabei Offenheit, Dialog und Kooperation als tragende Prinzipien der Stadtentwicklungsplanung, ebenso wie die öffentliche Diskussion über Ziele und Wege. „*Die Zusammenarbeit mit Gruppen wie z.B. Jugendlichen, Senioren ist genauso wichtig wie die enge Kooperation mit den Bezirksausschüssen, Kammern und Verbänden, der Wissenschaft, Gewerkschaften, Kirchen, Institutionen, Vereinen und gemeinnützigen Organisationen sowie mit den Akteuren der lokalen Agenda 21 und den Vertreterinnen und Vertretern der Region München. Ein besonderes Anliegen ist das Berücksichtigen verschiedener Sichtweisen wie es das "Gender Mainstreaming" zum Ziel hat.*" (LHM 2010a). Die PM hat damit in München maßgeblich das „Klima" bzw. die Voraussetzungen für partizipative Prozesse bestimmt und so seit Jahren für eine partizipativ ausgerichtete Stadtentwicklung gesorgt. Insgesamt hat sie sowohl innerhalb der Verwaltung (nach innen) und gegenüber Stakeholdern (nach außen) inhaltlich-materielle und prozessual-kommunikative Wirkungen entfaltet (siehe Tabelle 2).

[75] Gerade die Städtenetzwerke im Klimabereich machen darüber hinaus deutlich, dass die Netzwerke auch unter ökonomischen Aspekten besonders sinnvoll sind. Sie ermöglichen eine erfolgreiche Drittmittelakquisition, wobei die eingeworbenen Mittel die Mitgliedsbeiträge übersteigen (Kern 2005, 85).

Tabelle 2: Wirkungen der PERSPEKTIVE MÜNCHEN innerhalb der Verwaltung und nach außen auf Stakeholder
(Quelle: Thierstein et al. 2007, 171 in stark gekürzter Form)

Funktionen	inhaltlich-materiell	prozessual-kommunikativ
Nach innen (innerhalb der Verwaltung)	- Gedankliches, strategisches Grundgerüst im Hintergrund", welches viele Verwaltungspersonen in ihrem Handeln beeinflusst. - Sensibilisierung von Stadtrat und Verwaltung für neue Herausforderungen.	- Legitimation des Verwaltungshandelns gegenüber dem Stadtrat. - Erhöhte Ressourcenzuweisung für Themenfelder der Leitlinien - Anlass für interdisziplinäre und referatsübergreifende Zusammenarbeit
Nach außen auf Stakeholder	- Schaffung langfristiger Planungssicherheit, Anwendung gegenüber Entwicklern / Immobilienpromotoren zur Verdeutlichung der Planungsgrundsätze der LH München - Sensibilisierung der Öffentlichkeit für neue Herausforderungen und kommunale Steuerungsmöglichkeiten.	- Einordnung von Programmen und Projekten in einen übergeordneten Kontext in der Kommunikation mit Medien und Öffentlichkeit. - Dokumentation des Verwaltungshandelns gegenüber der (Fach-) Öffentlichkeit

Eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung wie die PERSPEKTIVE München gibt es Frankfurt nicht. In den 70er Jahren wurden hier jedoch Stadtteilentwicklungspläne in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung entwickelt. Diese fanden ihren Niederschlag in der Stadtentwicklungsstrategie des Stadtplanungsamts. Heute gibt es aber keine gesamtstädtische und sich fortentwickelnde Stadtentwicklungsplanung mehr. Es wird bezweifelt, dass eine solch aufwendige Planung einen dementsprechenden Nutzen liefert. Der Ansatz in Frankfurt ist kleinteiliger. Zu bestimmten Projekten werden informelle Bürgerbeteiligungsprozesse durchgeführt. Diese sind beschränkt auf ein gewisses Projekt wie z.B. Umbau des Bahnhofsvorplatzes oder Gestaltung der Fußgängerzone Zeil. Leitlinien zur Bürgerbeteiligung wurden formuliert, sind jedoch sehr allgemein gehalten.

Entwicklungsverlauf von Partizipation

München kann auf eine lange Tradition der Bürgerbeteiligung verweisen. Hierbei spielen vor allem die seit 1948 existierenden Bezirksausschüsse (BA) eine tragende Rolle (vgl. dazu ausführlich 5.3). Die Bezirksausschüsse werden vom Stadtplanungsreferat bei Fragen der Stadtentwicklung und Stadtplanung in Form einer „frühzeitigen Bürgerbeteiligung" einbezogen (vgl. Protokoll München 1, 8, 9). Die „Bürgerbeteiligung" erfolgt also mittelbar über Bürgervertreter, die allerdings direkt von den Bürgern gewählt werden. Auf diese Art gelingt es, einen weitgehend engen und relativ kontinuierlichen Kontakt zwischen Bürgerinteressen und Verwaltung herzustellen. Seit 1995 verfügen die BA über eigene Entscheidungsrechte und über eigene Budgets, die innerhalb der entsprechenden Stadtviertel eingesetzt werden können und über deren Verwendung die Bürger des Viertels direkt abstimmen können.

Formale Bürgerbeteiligung wird auch in Frankfurt in Zusammenarbeit mit den Ortsbeiräten durchgeführt. In den Sitzungen der Ortsbeiräte werden Bauprojekte des Stadtteils zur Diskussion gestellt. Ebenfalls werden Ortsbeiräte bei der Planung zu Rate gezogen, die ebenfalls direkt gewählte Vertreter der Bürger sind. Es ist jedoch zu beachten, dass einige Ortsbeiräte für mehr als nur einen Stadtteil zuständig sind (z.B. Ortsbeirat 6). Die Ortsbeiräte in Frankfurt verfügen ebenfalls über ein eigenes Budget, dass in den Stadtteilen eingesetzt werden kann. Die letzte Entscheidung über den Einsatz dieses Budgets liegt jedoch bei der Stadtverordnetenversammlung.

Kennzeichnend für München ist auch eine über Jahrzehnte gewachsene Tradition der informellen bzw. erweiterten Bürgerbeteiligung. Diese Form der Beteiligung erreichte vor allem in den Jahren 1995 bis 1998 eine sehr hohe „Qualitätsstufe“[76], die vorrangig auf einer informellen Beteiligung der Bürgerschaft in Aushandlungssystemen im Rahmen von agenda-21-Aktivitäten beruhte (siehe ausführlich Abschnitt 5.4.2). Dieser starke Einsatz von Beteiligungsprozessen zeigt zum einen das vorhandene Potenzial in der Bürgerschaft, sofern die Stadt proaktiv auf die Bürger zugeht. Es macht aber auch deutlich, dass sich diese Qualität der Beteiligung auf Dauer nicht halten ließ. Frankfurt setzt seit 1999 verstärkt auf informelle und erweiterte Beteiligungsangebote. Die Beteiligungsprozesse werden zwar vom Stadtplanungsamt evaluiert, jedoch weitgehend nicht anhand von Zielsystemen bzw. nicht nach außen hin transparent. Insofern kann nicht abgeschätzt werden, auf welcher Qualitätsstufe sich diese zurzeit befindet.

Für München ist aufgrund der modifizierten direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten eine deutliche Zunahme der Beteiligung der Bürger an stadtplanerischen Fragen zu verzeichnen. Es zeigt sich in München zwar keine einheitliche Tendenz im Entwicklungsverlauf, aber explizite „Brüche“ hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten gibt es in dem Sinne in den letzten Jahrzehnten nicht. Im Gegenteil: München ist geprägt von einer langjährigen Partizipationskultur und insgesamt hohen und noch weiter steigenden Bereitschaft zur Teilnahme an Partizipationsprozessen. Dies schlägt sich bei der Verwaltung in weiter zunehmenden Angeboten für erweiterte Partizipationsangebote nieder. Auch bei der Bevölkerung zeigt die weiter steigende Nachfrage nach diesen Angeboten in München das große Interesse daran.

Für Frankfurt ist insgesamt ein unsteter Entwicklungsverlauf hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten zu erkennen. In der Vergangenheit wurde Bürgerbeteiligung im Rahmen der Stadtteilentwicklungspläne durchgeführt, dieser Ansatz findet sich so jedoch in den späteren Jahren nicht wieder. Erst seit 1999 gibt wieder mehr Bürgerbeteiligungsangebote, die jedoch sehr von Gegenstand der Planung abhängen und stark variieren. Heute setzt das Stadt-

[76] Im Rahmen der Evaluierung der „Perspektive München“ erfolgte eine Einteilung der Beteiligungsprozesse nach „Qualitätsstufen“ (vgl. dazu ausführlich Abschnitt 5.5. und Thierstein et al. 2007b).

planungsamt auf alternative Ansätze, wie eParticipation und unterstützt somit die Bürgerbeteiligungsprozesse. Von einer Tradition einer Bürgerbeteiligung kann also noch nicht gesprochen werden. Diese scheint sich erst in den letzten Jahren zu entwickeln.

9.3
Handlungsarena

Neben den bereits beschriebenen Faktoren, die von *außen* Einfluss auf die Handlungsarena und die darin ablaufende Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse nehmen, werden nachfolgend die Bedingungen *innerhalb* der Arena skizziert, die in den Untersuchungsstädten wirksam werden.

9.3.1
Interaktionen und Vernetzung zwischen den Akteuren

Die Bereitschaft zum Einsatz partizipativer Prozesse und die Wahl partizipativer Verfahren werden in der Stadt München auch durch die Kommunalverfassung und die entsprechenden Machtverhältnisse beeinflusst. Der sich in den letzten Jahren abzeichnende Richtungswechsel hin zu einer „postparlamentarischen Form von Governance" (Benz 2001, zitiert in Haus et al., 78) führt aber zu einer *nicht* parlamentarisierten lokalen Demokratie, „*in welcher interaktive Formen des Regierens in Netzwerken an Bedeutung gewinnen, ohne dass sie in der Government-Dimension die Eigenschaften eines voll entfalteten lokalen politischen Systems bereits ausgebildet hätte.*" (Haus 2003, in Haus et al. 2005, 78). Diese interaktiven Formen des Regierens in Netzwerken, die ein Aufgreifen bzw. die Durchführung partizipativer Ansätze zu begünstigen scheinen, kommen in Städten besonders dann zum Tragen bzw. scheinen sich eher auszubilden, wenn sie auf „ermöglichende" Strukturen stoßen. So erscheint es denkbar, dass eine bereits intern stark vernetzte Verwaltung mit hoher vertikaler und horizontaler Durchlässigkeit (siehe ausführlich Abschnitt 5.4.1), wie sie in München vorliegt, aufgrund ihres referatsübergreifenden Problembewusstseins und einer „gegenseitiger Bewusstseinsbildung" (Thierstein et al. 2007a, 176) ein Arbeiten in „Netzwerken" und den Umgang mit unterschiedlichen Sichtweisen eher gewohnt ist. Denkbar erscheint auch, dass eine solche Verwaltung eher von der Notwendigkeit partizipativer Ansätze überzeugt ist, da sie die Vorteile einer frühzeitigen Kenntnis unterschiedlicher Sichtweisen und eines frühzeitigen Interessensaustauschs leichter erkennt.

Der Erfolg von Netzwerkarbeit resultiert in München vor allem aus einer für München typischen engen Verbindung zwischen wirtschaftlicher und sozialer Kooperation: „*Soziale Kooperationen werden häufig im Hinblick auf wirtschaftlichen Erfolg eingegangen.*" (Sträter et al. 2005, 207) So bilden sich Netzwerke ergebnisorientiert und relativ problemlos bzw. ohne größere „Berührungsängste" über typische Akteurgruppengrenzen (BI, IHK, Wirtschaft,

Verwaltung etc.) hinweg, was in München auf eine lange Tradition zurückblicken kann.[77]

Vorteil der Partizipation in Bündnissen, Netzwerken und Gremien ist nicht nur ein Wissens- und Interessensaustausch zwischen unterschiedlichen Akteuren und der Aufbau „kurzer Wege". In der Regel werden in den Bündnissen und Gremien auch langfristig angelegte Konzepte erarbeitet und/oder erörtert, die bereits in der Konzeptionsphase und somit frühzeitig um einen Interessenausgleich der unterschiedlichen Akteure bemüht sind (u.a. das Münchner Forum, das Münchner „Bündnis für Ökologie"[78] oder das Bündnis „München für den Klimaschutz). So ist beispielsweise für Münchner Netzwerke die relativ enge Zusammenarbeit der größeren Netzwerke mit der Stadt kennzeichnend, vor allem mit dem Referat für Umwelt und Gesundheit und dem Stadtplanungsreferat. Für die Netzwerke ergeben sich dadurch Vorteile wie beispielsweise geringere Hürden bei der Umsetzung von Projekten, indem die „Machbarkeit" realistischer eingeschätzt wird oder durch die Teilnahme der Stadt die Umsetzung eher gesichert wird. Darüber hinaus werden so zusätzliche Ressourcen und weitere Kontakte durch die Stadt eingebracht. Als positiv wirksam erweist sich die hohe Professionalisierung bei der „Vermarktung" der Prozesse und Ergebnisse durch die Stadt, wodurch der Bekanntheitsgrad steigt und ggf. weitere Zielgruppen erreicht werden können. Auszeichnungen oder Anerkennung von Seiten der Stadt können die Bereitschaft zur Teilnahme deutlich fördern. So bescheinigt die Stadt den Teilnehmern des Bündnisses „München für den Klimaschutz": *„[eine] überdurchschnittliche Bereitschaft der beteiligten Münchner Akteure, auf lokaler und regionaler Ebene für den Klimaschutz aktiv zu werden. Die vorgeschlagenen und z.T. bereits in der Umsetzung befindlichen Projekte demonstrieren auch ein hohes Maß an Kreativität und Professionalität …"* (LHM 2010, 45).

Auf der anderen Seite muss auch bei diesem Bündnis festgehalten werden, dass eine Einbeziehung der Bürger z.B. bei Aushandlungsprozessen oder bei der Entwicklung und Umsetzung von Projekten meist nur indirekt stattfindet, z.B. als Mitarbeiter von Unternehmen oder über Interessensvertreter, wie BUND oder Mieterbund. Hier wird von Seiten der Stadt und von den Institutionen den interessierten Bürgern (noch) wenig Kompetenz eingeräumt.

Dies deckt sich mit der Einschätzung von Bürgern, wonach hauptsächlich die Einrichtungen und Netzwerke als bedeutend und erfolgreich eingeschätzt werden, die langfristig angelegt sind: *„Auffällig ist, dass in der Einschätzung der einzelnen Einrichtungen insbesondere die festen Institutionen, die in Mün-*

---

[77] Im Bereich des Klimaschutzes ist hierbei u.a. auf die Münchener Energiekommission zu verweisen, die seit den achtziger Jahren besteht und in der neben Stadtratsmitgliedern, den betroffenen Fachämtern auch Fachleute aus Wirtschaft und Wissenschaft sowie Umweltinstituten beteiligt sind.

[78] Es wurden insgesamt 10 Leitprojekte, u.a. zu erneuerbaren Energien, Verkehr, innovative Technologien bis zum Jahr 2001 konzipiert und zum Teil in den folgenden 5 Jahren bereits umgesetzt (vgl. Projektbericht aus dem Jahr 2006 (LHM 2006)).

chen […] gemeinsam mit gesellschaftlichen Gruppen betrieben werden, als wichtig für die Stadtentwicklung eingeschätzt werden. Einmalige Veröffentlichungen oder Veranstaltungen dagegen werden in ihrer Wirksamkeit vergleichsweise gering eingeschätzt." (Ehrbeck 2006, 232)

Starke Vernetzungsstrukturen wie in München bergen aber prinzipiell die Gefahr, dass sich neu bildende Initiativen durch die bereits bestehenden, traditionellen Handlungsmuster und –strukturen vereinnahmt werden bzw. dass sich bestehende Netze und Netzwerke durch neue Zusammenschlüsse bedroht und ihrer Einflussnahme beraubt sehen (Sträter et al. 2005, 207).

Die Vernetzung von wirtschaftlichen und sozialen Akteuren in Frankfurt ist ebenfalls gegeben. Jedoch können hier keine Modellbeispiele genannt werden, da sich die Vernetzungsarten unterscheiden; zu nennen sind jedoch das Umweltforum Rhein-Main und das Cityforum Frankfurt. Frankfurt ist Stadt des Bürgerengagement und der Bürgerstiftungen. Die Bereitschaft sich zu engagieren besteht also prinzipiell. Das zweckgerichtete Engagement zielt jedoch weniger auf gesamtstädtische Belange ab.

9.3.2
Formen der Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Prozesse in München und Frankfurt

Impuls

In München besteht offensichtlich ein von Seiten des OB und der Verwaltung intensives und bereits über einen langen Zeitraum bestehendes Bestreben, die Münchner für Aspekte der Stadtentwicklung und Stadtplanung zu interessieren. Die Stadt zeichnet sich somit vor allem im Bereich der ersten Station „Impuls" aus. Es gelingt der Stadt damit, vor allem im Rahmen der groß angelegten Auftaktveranstaltungen (meist mit Podiumsdiskussion) die Bürger bei Planungsfragen zu erreichen und eine relativ große Gruppe an Interessierten kontinuierlich einzubinden. Der Impuls ist mit Bezug auf die Einbindung der Bürger in den Prozess der Partizipation von hoher Qualität und nicht auf einmalige Aktionen beschränkt. Dabei wird in München neben der interessierten Fachöffentlichkeit gezielt auch jüngeres Publikum angesprochen. So gewinnt die Stadt den „Nachwuchs", um auch zukünftig die Bürgerschaft erreichen zu können. Das Stadtplanungsamt beweist hierbei ein hohes Engagement bei der Initiierung von Beteiligungsprozessen und unterstützt die Wirkung des Impulses durch eigens hierzu dienende Strukturen der Verwaltung, wie z.B. den *PlanTreff* (siehe ausführlich Abschnitt 5.4.3), der eine gute Ressourcenausstattung aufweist und bürgerorientiert aufgebaut ist.

Frankfurt zeichnet sich demgegenüber mit einem schwächer ausgeprägten Impuls aus, der jedoch seit 1999 kontinuierlich verbessert wird und an Reichweite gewinnt. Die Maßnahmen, die den Bürger zu erreichen und ihn zur Beteiligung zu motivieren sollen, werden immer vielfältiger. Trotz allem werden hauptsächlich die interessierte Fachöffentlichkeit oder die direkt Betroffenen

angesprochen. So zeichnet sich die Planauskunft in Frankfurt durch eine mittlere Ausstattung aus. Hier werden merkbar weniger Ressourcen bereitgestellt (Protokoll Frankfurt 2, 4, 5 und 6).

Die Unterschiede in den Städten Frankfurt und München im Bereich Impuls könnten auf folgende Aspekte zurückzuführen sein: Die Ressourcen, die in beiden Städten für den Impuls bereitgestellt werden, sind nicht vergleichbar. Während München auf eine in Bezug auf finanzielle und personelle Ressourcen gut ausgestattete Verwaltung verweisen kann, die ihre Handlungsspielräume nutzt und erhebliche Mittel für Veranstaltungen zur Stadtplanung investiert, kommt in Frankfurt der ökonomische Aspekt stärker zum Tragen. Es wird stärker hinterfragt, was der Einsatz an Mitteln direkt für eine Wirkung für die Stadtplanung zeitigt.

Hinzu kommt, dass die Münchner Stadtgesellschaft sich deutlich stärker mit ihrer Stadt identifiziert. Aufgrund dessen scheint bei der Bevölkerung auch ein stärkeres Interesse für Stadtplanungsfragen zu bestehen, was sich in einem hohen Interesse an Auftaktveranstaltungen und auch an Ausstellungen zu Planungsfragen niederschlägt. In Frankfurt scheint demgegenüber eine Identifikation mit der Gesamtstadt geringer ausgeprägt. Eher besteht die Bereitschaft, sich stadtteilbezogenen Fragestellungen zuzuwenden. Bemerkbar macht sich in Frankfurt auch eine relativ hohe Fluktuation vor allem im Innenstadtbereich. Dies scheint zu einem Teil auch damit zusammen zu hängen, dass der Frankfurter offenbar weitgehend vergeblich nach identifikationsstiftenden Bauten und Umwelt sucht. Ein „Wir-Gefühl", wie es in München der Fall ist, ist in Frankfurt weniger ausgeprägt.

Ebenfalls wirksam werden dürften die Unterschiede in der politischen Kultur und in der Verwaltungsstruktur. Dies hat zwar Auswirkung auf alle Stationen, betrifft die Station Impuls jedoch in besonderem Maß. Die in München zugrundeliegende Süddeutsche Ratsverfassung, beinhaltet eine besonders starke Stellung des Oberbürgermeisters, der insbesondere bei den Auftaktveranstaltungen, Veranstaltungsreihen und Podiumsdiskussionen zum Thema Planung eine maßgebliche Rolle übernimmt. Er nutzt diese Veranstaltungen zur demokratischen Legitimation politischen Handelns und somit zum Ausbau politischer Macht. Somit erscheint ein höherer Einsatz an städtischen Ressourcen bereits in der Station „Impuls" für ihn sinnvoll. Der Einsatz des OB führt auch dazu, dass den städtebaulichen Themen ein zusätzlicher Impuls über die Medien verliehen wird.

Demgegenüber gilt in Frankfurt die Magistratsverfassung, wobei die Stadtverordnetenversammlung das stärkste demokratische Organ der Umsetzung des Bürgerwillens ist. Daher führt die Direktwahl des Oberbürgermeisters nicht zu einer herausgehobenen Stellung wie in München. Eine über Partizipationsprozesse ermächtigte Bürgerschaft tritt hierbei in direkte Konkurrenz zur Stadtverordnetenversammlung und zu den Abstimmungsprozessen im Magistrat.

Information

Im Bereich der Information klafft die Situation in Frankfurt und München nicht so weit auseinander wie beim Impuls. Grundsätzlich wird in beiden Städten die Basis für eine interessierte und sensibilisierte Öffentlichkeit und eine kompetente Bürgerbeteiligung gelegt. Die umfangreiche Information trägt zu einer Weiterentwicklung und zur Transparenz in der Stadtplanungsdebatte maßgeblich bei. Zu verzeichnen sind bei den beiden Untersuchungsstädten jedoch Unterschiede im Detail:

Die Aufbereitung und Weitergabe von Wissen durch die Verwaltung wird in München beispielsweise durch den PlanTreff des Planungsreferats unterstützt; dort werden kontinuierlich Informationen für die Bürger aufbereitet sowie Prozesse dokumentiert und ausgewertet. Wie in Frankfurt liegt auch hier der Schwerpunkt bei der Zielgruppe der Fachleute, jedoch richten sich Informationen seit kurzem explizit auch an Jugendliche und „Kreative" und bieten ebenfalls einen Zugang für Laien.

Ähnlich dem PlanTreff in München gibt es in Frankfurt eine Planauskunft, die jedoch nicht die gleiche Fülle und das gleiche Niveau an Informationen bietet. Zwar liegt es ebenfalls im Bestreben der Leitung des Frankfurter Stadtplanungsamts, die Bürger für Stadtentwicklungsthemen zu begeistern. Dies wird jedoch tatsächlich weniger kontinuierlich als in München durchgeführt.

Im Bereich des Onlinezugangs ist Frankfurt führend. Im Jahr 2009 hat die Internetseite mit einem besonderen Verweis auf das Planungsauskunftssystem planAS den IfR-Internetpreis gewonnen. Für jeden Interessenten besteht die Möglichkeit, sich sowohl zu vergangenen Planungsprozessen als auch zu laufenden Verfahren zu informieren. Bei der Durchsicht der vorhandenen Informationen finden sich jedoch im Gegensatz zu München kaum Hinweise zu normativen Grundlagen, zu Zielen oder zu Leitlinien. Hier zielt Frankfurt vielmehr auf das konkrete Projekt ab.

In München finden sich auf der Website des Planungsreferats ebenso hochwertige Informationen. Es werden Ziele und normative Vorgaben vermittelt und es erfolgt grundsätzlich eine Verknüpfung der Projekte und Vorhaben zu diesen Aspekten. Dadurch wird der Gesamtanspruch an die Planung deutlich und die Bürger können die Planungsvorhaben einordnen. Allerdings muss man aufgrund der Komplexität des Auftritts länger nach den Informationen suchen.

Gründe für die unterschiedlichen Strategien der Städte im Bereich der Informationsangebote könnten auf folgenden Aspekten beruhen: Die Planauskunft in Frankfurt wird von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit des Stadtplanungsamts betreut, wohingegen in München die Mitarbeiter des Stadtplanungsreferats die Internet-Informationen selbst erstellen. Wie die Interviews zeigten, besteht von Seiten der Mitarbeiter ein hoher Anspruch, den Bürgern die Ziele „ihrer" Stadtplanung zu vermitteln und auch komplexe Zusammenhänge den

Bürgern „zuzumuten“, was diese offensichtlich zu schätzen wissen. In München werden mehr Ressourcen für die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung gestellt als in Frankfurt; zudem hat München im Vergleich zu Frankfurt bessere Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen machen können. Während in Frankfurt bezweifelt wird, dass mit mehr Informationen bessere Ergebnisse erzielt werden, hat sich die Stadt München mit ihrer langen Beteiligungsgeschichte einen festen Stamm an Interessenten bzw. Beteiligungswilligen erarbeiten können, auf den sie immer wieder zurückgreifen kann. In München werden Informationsangebote entsprechend gut angenommen, während Frankfurt das Problem hat, die Betroffenen lokalisieren und direkt ansprechen zu müssen. Dies gilt insbesondere für die Innenstadtteile, in denen wenige beteiligungswillige Bürger wohnen und die zudem aus einer Bewohnerschaft zusammengesetzt sind, die häufiger wechselt.

Kommunikation/Konsultation

Die Kommunikation mit den Bürgern im Rahmen von Beteiligungsprozessen sowie Konsultationsangebote z.B. im Rahmen von Befragungen weisen in den Untersuchungsstädten unterschiedliche Schwerpunkte und Qualitäten auf. Während Frankfurt eher auf eine Einzelfallbeteiligung und punktuell auf die kommunalverfassungsrechtlich vorgesehene Beteiligung in den Ortsbeiratssitzungen setzt, baut München mehr auf eine Kontinuität im Kommunikationsangebot über alle Planungsphasen hinweg, wobei vielfach Kommunikationsprozesse mit den Bürgern bereits mit der Zielbestimmung oder Leitliniendiskussion beginnen. Für diese Form der Kommunikation und Konsultation kommen in München vielfältige informelle Beteiligungsverfahren zum Einsatz. Dabei nutzt das Planungsreferat bestehende Handlungsspielräume aus, um verschiedene Kommunikations- und Konsultationsformen zu erproben, wie u.a. im Rahmen der „Werkstattgespräche“ (siehe dazu auch Abschnitt 7.2.4) als erweiterte Bürgerbeteiligung (teils vor teils nach der formellen Beteiligung, z.T. als open-space-Verfahren) oder als eine frühe Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Ideenwettbewerben („Experiment“).

Hinsichtlich einer Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung sind in München vor allem die Bezirksausschüsse von Bedeutung. Diese dienen als Schnittstelle zwischen Bürgern, Fachöffentlichkeit und Verwaltung, wobei sie nicht nur Anliegen „bündeln“ und Themen strukturieren sowie als Impulsgeber fungieren, sondern auch eine Art „Übersetzungsfunktion“ zwischen Verwaltung und breiter Bürgerschaft erfüllen. Aufgrund der fachlich Kompetenz innerhalb der Bezirksausschüsse gestaltet sich der Austausch zwischen Verwaltung und Bürgerinteressen einfach. Als Mittler zwischen Verwaltung und Bürgern dienen auch die verschiedenen Bündnisse und Einrichtungen wie u.a. das Münchner Forum (siehe Abschnitt 5.4.3), wo Bürger bei der Formulierung von Wünschen und Forderungen Hilfestellung und Unterstützung durch Gleichgesinnte finden können und in der Regel ein direkter Kontakt zu den jeweils Zuständigen in der Verwaltung besteht. Nicht zuletzt finden Bürger bereits im Vorfeld von Partizipationsbestrebungen beim PlanTreff der Stadtverwaltung

neben umfassenden Informationen zu den Planungsvorhaben auch kompetente Ansprechpartner zu Fragen, Zielen und Hintergründen von Planungen.

In Frankfurt werden seit 1999 verstärkt informelle Beteiligungsangebote geschaffen und gefördert. Dies betrifft vor allem Bürgerbefragungen oder Ideenwettbewerbe. Das Instrument der Bürgerbefragung und Ideenwettbewerbe gehört in beiden Untersuchungsstädten zum Standardrepertoire der Kommunikation mit Bürgern, wobei diese die Möglichkeit haben, ihre Vorstellungen bzw. Wünsche in dazugehörigen Veranstaltungen zu kommunizieren. Solche Formate werden jedoch in Frankfurt im Gegensatz zu München nicht standardmäßig angeboten, sondern nur im Einzelfall, während in München dies meist im Rahmen bestimmter Veranstaltungsreihen bzw. im Rahmen sich jährlich wiederholender Befragungen erfolgt.

Die Gründe für diese Unterschiede in den Kommunikations- und Konsultationsprozessen könnten darin liegen, dass München stärker eine gesamtstädtische Planung im Rahmen der „PERSPEKTIVE München" verfolgt. Aufgrund dessen sind in München auch die Kommunikations- und Konsultationsprozesse wesentlich langfristiger angelegt als in Frankfurt, da es nicht nur um die Umsetzung von einzelnen Bauvorhaben sondern auch um Zieldiskussionen oder um die Entwicklung von Leitprojekten geht. Entsprechend hat München nicht immer nur mit direkt von Bauvorhaben betroffenen Bürgern zu tun, sondern häufig mit allgemein an der Stadtentwicklung interessierten Einwohnern. Zum anderen ist eine gesamtstädtisch angelegte Planung eher langfristiger ausgerichtet und ermöglicht so eine frühzeitige Einbindung der Bürger. Dies führt dazu, dass der Austausch zwischen Verwaltung und Bürgern weniger konfrontativ angelegt ist als beispielsweise bei Anhörungsverfahren im Rahmen von Bauvorhaben, die bereits kurz vor ihrer Realisierung stehen.

Ein weiterer Aspekt ist, dass in München über die bereits seit langen Jahren aufgebaute Kommunikation ein reger Austausch zwischen den relevanten Einzelakteuren besteht, der durch die starke Vernetzung von Akteuren innerhalb der Stadtgesellschaft (vgl. Abschnitt 7.3.1 und 5.4.3) noch verstärkt wird. Dies könnte dazu führen, dass die Akteure die Chancen einer Kommunikation besser abschätzen können und Konsultationsprozesse für sie ein gewisses Maß an Berechenbarkeit aufweisen. Hinzu kommt, dass die Bürger in München durch die unterschiedlichen vorhandenen Einrichtungen und Bündnisse wie Münchner Forum und PlanTreff Unterstützung vorfinden, die ihrem Anliegen bei Kommunikations- und Konsultationsprozessen eher Durchschlagskraft verleihen.

In Frankfurt haben die Stadtteile keine eigene Vertretung der Bürgerschaft wie in München, wo sämtliche Belange der Bezirke über die einzelnen Bezirksausschüsse fachlich kompetent kommuniziert werden können. Dies könnte in Frankfurt relativ zu München zu einer höheren Hürde bei den Kommunikationsprozessen zwischen Stadtplanungsamt und Bürgern bzw. Bürgervertretern beitragen.

Kooperation

In beiden Städten unterscheiden sich die formellen Beteiligungsverfahren im Rahmen der Bauleitplanung nicht gravierend.[79] Allerdings zeigen sich Unterschiede bei den ebenfalls formellen, vom Prozedere und den Inhalten aber wesentlich offeneren Beteiligungsverfahren, wie im Rahmen der Ortsbeiratssitzungen in Frankfurt und der Bezirksausschussvertretungen in München. In beiden Städten sind die „Stadtteilparlamente" direkt gewählt[80], werden bei allen relevanten Planungen konsultiert, haben gewisse Entscheidungsrechte über ihren Stadtteil und ein gewisses Budget zur Umsetzung stadtgestalterischer Projekte. Allerdings hat in Frankfurt nicht jeder Stadtteil seinen eigenen Ortsbeirat: Auf 43 Stadtteile kommen 16 Ortsbeiräte. In München sind demgegenüber 25 Bezirksausschüsse für 25 Stadtteile zuständig, die jeweils monatlich tagen. In Frankfurt findet einmal im Jahr eine Bürgerversammlung für die Gesamtstadt statt, während es in München hingegen jedes Jahr mindestens für jeden Stadtteil eine Bezirksversammlung gibt, zu der der Oberbürgermeister einlädt und die allein auf die Probleme im Stadtteil abzielt.

Auch im Bereich direktdemokratischer Verfahren bestehen deutliche Unterschiede (siehe ausführlich 5.3 sowie 6.2). So finden die Bürger in München gegenüber den Bewohnern von Frankfurt besonders weitreichende Mitwirkungsrechte[81] vor und machen auch entsprechend Gebrauch von ihren Rechten, während in Frankfurt keine Bürgerbegehren durchgeführt wurden.

Neben diesen formalen Beteiligungsverfahren bestehen in den Städten vielfältige informelle Beteiligungsangebote[82], die eine Einflussnahme vom Entscheidungsfindungsprozess bis hin zur Entscheidung selbst ermöglichen. Ein deutlicher Unterschied zwischen den Städten in Bezug auf die Kooperation besteht zum einen darin, dass in München schon deutlich länger und besonders aktiv informelle Beteiligungsverfahren durchgeführt werden. Dabei gehen diese Formen der Kooperation weitgehend auf Initiativen der Stadtverwaltung zurück. Zum anderen zeigen sich Unterschiede zwischen den Städten darin, dass es in München viele verschiedene Bündnisse und Vereinigungen mit Vertre-

---

79 In München können Stellungnahmen auch per Internet abgegeben werden, die dann (informell) berücksichtigt werden (Protokoll München 2).

80 In München wurde die Direktwahl aufgrund eines Bürgerentscheids 1996 eingeführt (Protokoll München 6).

81 Bürgerentscheid über den Bau von drei Tunnels am Mittleren Ring ("Drei Tunnels braucht der Mittlere Ring" und "Das bessere Bürgerbegehren" 1996), Bürgerentscheid zu Wohnungsbauten in München ("Wir lassen uns die Zukunft nicht verbauen" und "Bürgerbegehren Trudering"), Bürgerentscheid "München aus der Schuldenfalle!" (2001) und Bürgerentscheid "Stadionneubau in Fröttmaning", „Fussball WM 2006 in München" (2001). Unter: http://www.lifeguide-muenchen.de/index.cfm/fuseaction/tipps/theID/7475/ml1/7468/ml2/7472/ cfid/37876318/cftoken/81173390.cfm Stand 5.7.2010)

82 Dies betrifft beispielsweise Projekte im Rahmen des Bund-Länder-Programms „soziale Stadt". Inwieweit sich bei diesen Projekten Unterschiede zwischen den Städten im Rahmen der angebotenen Beteiligungsverfahren und –möglichkeiten abzeichnen, konnte im Rahmen der Vorstudie allerdings nicht geklärt werden.

tern aus der Bürgerschaft, den Verbänden und der Wirtschaft gibt, die sich stark engagieren und stadtplanerische Ziele verfolgen. Diese Bündnisse oder auch Foren für Bündnisse agieren kontinuierlich und bereits über viele Jahre hinweg, während sie in Frankfurt überwiegend nicht von Dauer sind. In München ist hierbei u.a. das Münchener Forum hervorzuheben, welches die Stadtplanung bereits seit über 40 Jahren in entscheidender Weise ergänzt, während das Pendant Frankfurter Forum zwar 20 Jahre überdauerte, sich dann aber nicht weiter halten konnte. Das bedeutet jedoch nicht, dass es keinerlei Vereinigungen in Frankfurt gäbe, die auf das planerische Geschehen einwirken. Jedoch decken diese Vereinigungen nur Teilaspekte der Gesamtplanung ab. Hierzu zählen z.B. das auf den Einzelhandel ausgerichtete CityForum Frankfurt und das Umweltforum Rhein-Main.

Solche thematisch spezifischen Foren finden sich auch in München z.B. im Münchener Bündnis für Ökologie oder in der Vereinigung Green City, für die jedoch auch kennzeichnend ist, dass sie ein weites Spektrum an Akteuren aufweisen. Hier zeigt sich, dass sich die Stakeholder aus unterschiedlichen Lagern meistens auf Initiative der Stadt München immer wieder zur Zielerreichung zusammenschließen. Diese Zusammenschlüsse bestehen dann häufig über mehrere Jahre, machen erfolgreiche Projektarbeit (siehe Abschnitt 5.4.3) und werden kontinuierlich an Planungen beteiligt.

Anders sieht es in Frankfurt aus. Neben dem Städtebaubeirat, der seit langem dem Stadtplanungsamt zur Seite steht und hauptsächlich technische und architektonische Themen behandelt, sind die Kooperationen zwischen Stadtplanungsamt und Bürgern sowie weiteren Stakeholdern eher punktueller Natur. Eine Besonderheit hierbei besteht jedoch darin, dass sich gewisse Akteurgruppen immer wieder in unterschiedlicher Zusammensetzung finden, um sich zu gewissen Themen zu Wort zu melden. Die interessierte Öffentlichkeit findet sich in Frankfurt gegenüber München also im Einzelfall zusammen, um eine Interessensgemeinschaft zu bilden und löst sich in der Regel nach Wegfall des ursprünglichen Grundes wieder auf.

Wie bereits im Bereich der Konsultation ist die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit am Entscheidungsfindungsprozess bei projektbezogenen oder teilräumlichen Strategien besonders intensiv, da hier auch eine starke Nachfrage aufgrund direkter Betroffenheit durch die Bürger besteht. Die hohe Beteiligung in München zu Leitlinienentwürfen zeigt aber, dass bei entsprechendem Angebot durchaus auch in diesen Bereichen Bürger aktiviert werden können, was aber in Frankfurt bisher nicht in dem Maß nicht stattfand. Ein freiwilliges Engagement bei kooperativen Prozessen ohne eigene direkte Betroffenheit durch Planungsmaßnahmen ist bisher in Frankfurt nur in geringem Umfang feststellbar.

Folgende Gründe könnten in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen: in München besteht eine hohe Identifikation mit der Stadt. Dies scheint dazu zu führen, dass sich Akteure auch mit Vorbehalten an einen Tisch setzen können

(Protokoll München 3) und eine Bereitschaft sich zu engagieren auch besteht, wenn es allgemein um Planungsfragen zur Stadt geht und nicht nur wenn es um konkrete Missstände geht, die die Person direkt betreffen.

Ein weiterer Punkt scheint zu sein, dass München aufgrund seiner seit 1948 existierenden Bezirksausschüssen auf eine lange Beteiligungstradition verweisen kann, wodurch diese Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Bezirksvertretern lange eingespielt sind. Dies könnte mit dazu beigetragen haben, einen weitgehend engen und relativ kontinuierlichen Kontakt zwischen Bürgerinteressen und Verwaltung herzustellen, nicht zuletzt auch, weil auf Seiten der Bezirksausschüsse stadtplanerische Kompetenzen vorhanden sind, die die Zusammenarbeit erleichtern. Für die Stadtplanung ergibt sich durch die guten Kontakte zu den Bezirksvertretungen die Möglichkeit, das „Ohr vor Ort" zu haben und frühzeitig und gezielt von Bürgerwünschen zu erfahren, was gerade im Hinblick auf die Erstellung der notwendigen Gesamtkonzepte sich als hilfreich erweisen könnte.

Denkbar erscheint auch, dass die Durchlässigkeit bzw. Offenheit der Verwaltungsstrukturen (siehe ausführlich Abschnitt 5.4.1) Einfluss auf die Bereitschaft haben kann, die Bürger und weitere Stakeholder bei Stadtplanungsfragen einzubeziehen. So besteht in München horizontal über die einzelnen Ressorts hinweg eine enge Zusammenarbeit und auch vertikal ein permanenter Austausch über die Hierarchiestufen hinweg, mittels dafür geschaffener Gremien und anhand langjährig eingeübter Spielregeln (Thierstein et al. 2007a, 178). Damit verbunden ist die täglich geübte Praxis, andere Perspektiven einbeziehen zu müssen und sich anderen Sichtweisen stellen zu müssen, was sich auch in einer höheren Bereitschaft zur Einbeziehung der Bürger niederschlagen könnte. Im Rahmen der Auswertung des Modellprojekts des Landes Bayern „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern" wurde diskursive Bürgerbeteiligung als ein grundlegender Aspekt hervorgehoben: „*Die im Programm Soziale Stadt gewünschte diskursive Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerschaft/Stadtaktive) braucht eine ressortübergreifende Beteiligung der Fachbehörden. Ohne „Beteiligung nach innen" verlaufen Beteiligungsaktivitäten nach außen als singuläre unverbundene Ereignisse und ohne Synergieeffekte. Das Programm Soziale Stadt setzt auf eine langfristig wirksame Dialogkultur in der Kommune: das erfordert den Diskurs über alle hierarchischen Stufen und Fachbereiche hinweg, idealerweise in einer interdisziplinär besetzten Lenkungs- und/oder Stadtteilarbeitsgruppe.*" (Schäuble et al. 2005, 51).

Ein weiterer Grund könnte in der kontinuierlichen Stadtpolitik Münchens (seit 19 Jahren regiert eine „Koalition" aus SPD und Grünen) bzw. der weniger kontinuierlichen Stadtpolitik in Frankfurt liegen. Daher fallen in München die Ergebnisse des Handelns häufig noch in die politische Verantwortung derer, die dies als Zielsetzung entwickelten. Politik und Verwaltungsspitze sind somit an den Ergebnissen und ggf. auch an Verbesserung der Verfahren interessiert und haben positive Erfahrungen mit Partizipationsverfahren gemacht. Entsprechend konnten sich die darauf abzielenden kooperativen Strukturen kon-

tinuierlich über einen längeren Zeitraum entwickeln, was in Frankfurt so nicht möglich war.

Und schließlich ergeben sich aufgrund der starken Vernetzung bzw. Bündnisbildung in München sozusagen „Gesprächs- und Arbeitskulturen", auf die sich auch später immer wieder zurückgreifen lässt, wodurch immer wieder „kurze Wege", auch für die Bürger in die Verwaltung hinein, möglich werden (Protokoll München 4).

Ergebnisumgang

Generell lässt sich sagen, dass die **Dokumentation** der Ergebnisse der partizipativen Prozesse und der darin gewonnen Erkenntnisse (aber auch der Probleme) sehr gut dokumentiert werden und in der Regel auch der breiten Öffentlichkeit leicht zugänglich gemacht werden. Dies führt zu einem Zuwachs von neu generiertem Wissen in Bezug auf die Prozessergebnisse in Form von Plänen, Beschlüssen oder Vorschlägen. In den meisten Fällen wird aber darüber hinaus auch der Prozessverlauf und die Art, wie dieses neue Wissen generiert wurde, dokumentiert und so zugänglich gemacht. Entsprechend wird auch eine Evaluierung der Prozessverläufe und der mit ihnen verbundenen Formen der Wissensgenerierung ermöglicht, wovon München auch regen Gebrauch macht. Das führt wiederum dazu, dass sowohl das generierte Wissen selbst wie auch die Form der Wissensgenerierung immer wieder neu reflektiert und bewertet werden und ggf. Verbesserungsvorschläge dazu vorgelegt werden.

Auch hier zeigen sich jedoch bei näherer Betrachtung deutliche Unterschiede in der Ausführung und Schwerpunktsetzung.

In Frankfurt liegt der Schwerpunkt der Dokumentation der Ergebnisse vorrangig auf der Darstellung des technischen Planungsprozesses. Dieser Teil der Dokumentation ist sehr gut auf der Webseite des Stadtplanungsamts dokumentiert. Informationen zu Ergebnissen aus Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen sind dagegen kurz gehalten. Eine ausführliche Dokumentation wird nicht veröffentlicht und Probleme im Rahmen der Prozesse werden in der Regel nicht benannt.

München setzt stark auf eine starke Öffentlichkeitswirksamkeit von Partizipationsprozessen und den darin erzielten Ergebnissen. So sind viele Veranstaltungen zur Stadtplanung dadurch gekennzeichnet, dass sie mit einer Abschlussveranstaltung mit Podiumsdiskussion, häufig unter Teilnahme des OB enden. Damit wird zum einen erreicht, dass die Ergebnisse der Verfahren noch einmal explizit benannt, aufbereitet und dokumentiert werden. Zum anderen gelingt es, die Ergebnisse aus den Verfahren in die Medien zu bringen und so einer weiten Öffentlichkeit zu präsentieren. Deutlich wird auch, dass in München Wert darauf gelegt wird, nicht nur die Ergebnisse selbst zu dokumentieren, sondern auch die Einschätzung der Teilnehmer zu den Verfahren bzw. zum Verfahrensablauf darzustellen. Dies kann das Auffinden von Gründen, warum Verfahren nicht zufriedenstellend bzw. besonders gut gelaufen sind,

deutlich verbessern und erleichtert so eine Analyse der Prozessabläufe und der Formen von Wissensweitergabe und –generierung.

Als wichtige Akteure bei der **Ergebnissicherung** fungieren in München u.a. die Bezirksausschüsse (BA). Sie dienen beispielsweise zur „Zwischenabsicherung" von Ergebnissen von Partizipationsverfahren, indem beispielsweise bestimmte Ergebnisse als Beschluss im BA gefasst werden und anschließend zur Vorlage im Stadtrat kommen. Dies dient nicht nur der Unterstützung der Umsetzung einzelner Ergebnisse sondern erhöht auch deren Öffentlichkeitswirksamkeit (München Protokoll 4). Die unterschiedlichen Bündnisse unterstützen die Ergebnissicherung, zumal hier zum Teil ein besonderer „Erfolgsdruck" auf den Akteuren liegt, innerhalb eines bestimmten Zeitraums Ergebnisse vorzulegen und auch umzusetzen, wie beispielsweise Ergebnisse des „Bündnisses für Ökologie" zeigen. [83].

Darüber hinaus zeigt sich in München, dass die Erfahrungen und Ergebnisse aus vorangegangenen Verfahren immer wieder einen systematischen Niederschlag auf zukünftige Prozesse haben. München setzt dazu u.a. Zielsysteme zur Erfolgsmessung ein. In gewissem Umfang analysiert Frankfurt ebenso den durchgeführten Partizipationsprozess, jedoch fehlen eine systematische Analyse und die Einbettung in ein transparentes Gesamtbild, wie es in München die PERSPEKTIVE MÜNCHEN darstellt. Dies zeigt sich insbesondere in den Arbeiten zu den Stadtteilentwicklungsplänen, die Ende der 70er Jahre eingestellt wurden, was zu einem gewissen Umfang die weitere Stadtplanung beeinflusste; weiterer Klärung bedarf allerdings die Frage, in welchem Umfang dies der Fall war.

Folgende Aspekte könnten in Bezug auf die unterschiedliche Gewichtung und Ausrichtung bei der Ergebniserzielung und dem Ergebnisumgang ausschlaggebend zu sein: In München sind die Instrumente der Partizipation und der Qualitätssicherung seit längerem Teil des täglichen Geschäfts. Die Stadt kann auf eine jahrzehntelange Partizipationskultur im Rahmen der Stadtplanung verweisen. Frankfurt hat nach längerer Pause erst seit 1999 wieder angefangen, informelle bzw. alternative Instrumente der Partizipation einzusetzen und aus diesen Partizipationsangeboten zu lernen.

In München werden darüber hinaus die Ressourcen bereitgestellt, Partizipation von innen heraus zu verbessern; daher können Mitarbeiter speziell für diese Aufgaben im Bereich von Partizipation eingesetzt werden. So verbessert sich das Know-how innerhalb der Stadtverwaltung. Frankfurt bedient sich eher externer Kräfte und bietet selbst nahezu keine Mittel an, Partizipationsprozesse durchzuführen oder entsprechende Qualitätssicherungsmechanismen einzurichten.

---

[83] Ins Leben gerufen wurde das Bündnis aufgrund eines Stadtratsbeschlusses im Jahr 2000. Es wurden insgesamt 10 Leitprojekte, u.a. zu erneuerbaren Energien, Verkehr, innovative Technologien bis zum Jahr 2001 konzipiert und zum Teil in den folgenden 5 Jahren bereits umgesetzt (vgl. Projektbericht aus dem Jahr 2006 (LHM 2006)).

Insbesondere scheinen Verwaltung und Politik in München sowohl am Erzielen von Ergebnissen, als auch an einer Ergebnisumsetzung interessiert, da Partizipationsprozesse als relevant erachtet werden und die Ergebnisse sich nach außen als sichtbare Erfolge rot-grüner Politik niederschlagen (Protokoll München 4).

In der Stadtverwaltung München besteht die Bereitschaft, die Ergebnisse mit Externen zu diskutieren und gemeinsam nach Optimierungsansätzen zu suchen. Der Aufwand, Partizipationsprozesse durch Qualitätssicherungsmechanismen zu verbessern, macht aus Sicht der Verwaltung dann Sinn, wenn die Verbesserung der Prozesse von der Verwaltungsspitze explizit gewünscht und von der Bürgerschaft auch gewürdigt wird. Sie wird erleichtert dadurch, dass bereits auf deutliche Erfolge verwiesen werden kann. Und schließlich könnte ein Motiv für die hohe Bereitschaft der Verwaltung für Maßnahmen zur Qualitätssicherung und –verbesserung sein, dass die Arbeit der Verwaltung und die Ergebnisse der Verfahren durch die in München bestehenden Bündnisse und Netzwerke kontinuierlich beobachtet und reflektiert werden. Dagegen zeigt die Bürgerschaft in Frankfurt weniger Bereitschaft, sich kontinuierlich mit dem Thema auseinander zu setzen und die Ergebnisse zu diskutieren. Hier scheinen Strukturen zu fehlen, die als Korrektiv oder Anreiz des Stadtplanungsamt in Bezug auf Partizipation und Wissensgenerierung im Austausch mit anderen Stakeholdern fungieren könnten.

9.4
Akteure

9.4.1
Bürger: Motivation und Handlungsanreize

Kennzeichnend für München ist die hohe Bereitschaft sowohl von Seiten der Verwaltung als auch von Seiten der Bürger, in partizipativen Prozessen bzw. in Netzwerken unterschiedliche Perspektiven und Ansichten mit anderen Akteuren auszutauschen. Der Austausch erfolgt dabei weitgehend auf „Augenhöhe“ aufgrund des guten und infolge der vielen Bündnisse auch weitgehend ausgewogenen Informationsangebots für die Bürger. Die Austauschprozesse sind wiederum gekennzeichnet durch weitgehend fehlende „Berührungsängste“ zwischen Bürgern und Verwaltung: Die meisten Netzwerke im Rahmen partizipativer Prozesse umfassen Vertreter beider „Lager“ und werden häufig auch durch Vertreter der Wirtschaft ergänzt.

Partizipative Prozesse in Frankfurt sind demgegenüber geprägt von kritischen Stellungskämpfen. Positive Planungsprozesse und –ergebnisse werden von der Öffentlichkeit meist nicht gewürdigt. Ein Austausch auf Augenhöhe ist schwierig, da die zur Verfügung gestellten und die aus anderen Quellen verfügbaren Informationen meist sehr komplex sind.

Es bestehen Netzwerke wie z.B. das Cityforum ProFrankfurt oder das Umweltforum Rhein-Main. Es ist nicht deutlich, ob diese Netzwerke Berührungsängste zwischen Bürgerschaft und Verwaltung abbauen. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Vorstudie für Frankfurt steht zu vermuten, dass dem nicht so ist.

Generell scheint hinsichtlich der Motivation zur Beteiligung ein wichtiger Faktor zu sein, in wie weit die Akteure bereits Erfahrungen bei partizipativen Verfahren haben bzw. auf eine „partizipative Kultur" verweisen können. So kommen Prigge und Schwarzer in Bezug auf direktdemokratische Verfahren zu dem Schluss: „*Insgesamt legt unsere Untersuchung nahe, dass Referenden häufiger in Städten zur Anwendung kommen, die über eine länger gewachsene direktdemokratische Tradition und Kultur verfügen, also in den süddeutschen Städten*[84]." (Prigge/Schwarzer 2006, Kap. 5, 60). Dies könnte darauf beruhen, dass Partizipation bereits „eingeübt" ist, dass man mit den Verfahren vertraut ist und auch abschätzen kann, was dadurch bewegt werden kann und was nicht. Es könnte auch seinen Grund darin haben, dass häufig schon die relevanten Personen bekannt sind, was die Hemmschwelle zur Teilnahme zusätzlich senken und auch die Berechenbarkeit der Verfahren erhöhen könnte. Und schließlich scheint ein weiterer relevanter Faktor hinsichtlich der Motivation zur Durchführung bzw. Teilnahme an partizipativen Verfahren zu sein, in wie weit sich bei den Akteuren eine Betroffenheit durch Planung einstellt. Dies scheint in München besonders gegeben zu sein. Zum einen gelingt es der Stadt bei den Bürgern Betroffenheit herzustellen. Zum anderen stellt sich Betroffenheit bei den Bürgern auch aufgrund eines relativ hohen Identifikationspotentials mit der Stadt ein (zu Identitätsstiftung durch baulich-räumliche Interventionen ausführlich: Altrock et al. 2010). Diese weist nach Einschätzung der Bewohner eine besonders hohe Lebensqualität auf, was sich auch in einer relativ niedrigen Fluktuation niederschlägt (vgl. ausführlich Abschnitt 5.2.). Diese Betroffenheit führt in München beispielsweise auch dazu, dass die Bürger eher bereit sind, auch Nachteile für sich in Kauf zu nehmen, um „*dem Ganzen zu dienen*" (Protokoll München 4, 6). Eine Betroffenheit in Frankfurt stellt sich in den äußeren Bezirken einfacher ein, als in den inneren. Die innere Stadt ist gekennzeichnet durch eine hohe Bevölkerungsfluktuation. Hier leben zumeist die Vertreter der Dienstleistungsbranche, die nicht zur alteingesessenen Bürgerschaft zählen. Bei diesen Bevölkerungsgruppen fehlt es an einer Identifikation mit der Stadt. Daher bezieht sich die Verbundenheit mit der Stadt eher auf die einzelnen Stadtviertel. Dies bedeutet, dass eine Betroffenheit bei gesamtstädtischen Belangen nur schwer herzustellen ist. Nachteile für den Einzelnen werden hier weniger in Kauf genommen, da ein inneres Band

[84] Diese Annahme wird gestützt durch die Daten der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie (2004) und siehe Fußnote oben. Vgl. auch Wollmann zur Entwicklung der Anwendungshäufigkeit von Referenden in Baden-Württemberg seit 1956 (Wollmann 1998, 140).

zwischen den Bevölkerungsgruppen fehlt (Rodenstein 2008, 306 und Protokoll Frankfurt 3).

Nicht zu unterschätzen ist auch, wie ernst genommen sich die Bürger durch die Zuständigen im Rahmen von Partizipationsangeboten fühlen. Ungünstig wirken sich Veranstaltungen aus, die offensichtlich keine Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung bieten, weil beispielsweise keine Alternativen bestehen oder Anregungen nicht adäquat aufgegriffen werden (vgl. auch Walter 202, 217). Dies führt direkt zu einem Rückgang der Beteiligungsbereitschaft und mittel- bis langfristig zu Politikverdrossenheit (Dopfer 2005). Umgekehrt zeigen Beispiele aus der Praxis, dass bei kontinuierlichem Angebot die Bürger das Gefühl haben, grundsätzlich einbezogen zu werden und nicht nur „wenn es klemmt". Die Strukturen sind dann entsprechend vorhanden und die Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger eingespielt. Die Verwaltung und Politik fühlt sich stärker legitimiert, die Bürger ernst genommen. Eine häufige Einbeziehung der Bürger/Stakeholder bei Stadtentwicklungsfragen führt somit nicht zu einem ansteigenden Desinteresse, sondern im Gegenteil zu einem festen „Stamm" an Beteiligten, die hohe fachliche Kompetenz aufweisen. Untersuchungen bestätigen, dass die „*Erfüllung des Beteiligungsanspruches als langfristiger Prozess zu verstehen ist und dass es keine „short cuts" zur starken und befriedigenden Partizipation gibt.*" (Pauli 2006, 10)

So wird in München seit Jahren durch teilweise langfristig angelegte bzw. kontinuierlich wiederkehrende informelle Partizipationsprozesse (z.B. die „Werkstattgespräche") erreicht, dass die Bürger die Entwicklungen verfolgen und sich einbringen können und zwar bereits in der grundlegenden Ausrichtung der Vorhaben und Projekte. Diese grundlegende Ausrichtung von Vorhaben und Projekten werden in Frankfurt meist nicht zur öffentlichen Debatte gestellt. Dort ist wegen der unterschiedlichen Herangehensweisen bei der informellen Bürgerbeteiligung eine Kontinuität beim informellen Partizipationsangebot wie in München nicht gegeben.

Ein Motiv für eine Beteiligung der Bürger an Stadtplanungsbelangen könnte auch darin begründet liegen, dass in München sich Bürger innerhalb des Bezirks durch den Bezirksausschuss gut vertreten sehen und so gute Chancen sehen, „ihr" Anliegen zu realisieren. So sind die Vertreter der Bezirksvertretungen entsprechend „ihrer" Wählerklientel im Bezirk zusammengesetzt und somit anders politisch zusammengesetzt als z.B. der Stadtrat, wodurch von den Bezirksausschüssen andere politische Ziele verfolgt werden, die den in den Bezirken lebenden Bürgern z.T. eher entsprechen. Im Gegensatz dazu scheint es Frankfurt nicht so gut zu gelingen, die Bevölkerungsgruppen in den sehr unterschiedlichen Stadtteilen jeweils „abzuholen".

9.4.2
Verwaltung: Motivation und Handlungsanreize

Die Aufbereitung und Weitergabe von Wissen wird in München durch fachlich qualifizierte und ambitionierte Mitarbeiter vorangetrieben, deren Aus- und Fortbildung ermöglicht, dass sie mit auch mit externen Experten auf „Augenhöhe" diskutieren können (Protokoll München 5). Ermöglicht wird dies nicht zuletzt auch durch eine relativ gute finanzielle und personelle Ausstattung der Behörde. Frankfurt steht hingegen nur einen Bruchteil der Mittel zur Verfügung, die in München eingesetzt werden (Protokoll Frankfurt 2, 4, 5 und 6). In Frankfurt gibt es keine Dauerstelle, die nur für Partizipation zuständig ist und dadurch muss sich die Stadt das Know-How von externen Dienstleistern einkaufen. Die Ambitionen der Mitarbeiter in Richtung Bürgerbeteiligung sind also stärker einem Nutzenkalkül des Stadtplanungsamts und der Mitarbeiter selbst unterworfen und dies kann hemmend wirken. Die Situation verwundert jedoch nicht vor dem Hintergrund der besonderen Gegebenheiten in der Frankfurter Stadtbevölkerung. In Frankfurt ist die Partizipationsbereitschaft niedrig aufgrund der fehlenden Identifikation der Bürger.

Unterstützt wird die Wissensweitergabe in München auch durch die Möglichkeit, auf bestehende Strukturen und Einrichtungen zurückgreifen zu können, wodurch Aufgaben leichter erledigt werden können oder *„kompetenten Partnern übertragen werden können"* (Protokoll München 1). Eine innerhalb der Stadt *„über die verschiedenen Referate ausgebildete Kommunikations- und Partizipationskultur"* erleichtert die referatsübergreifende Arbeit erheblich (Protokoll München 1). Diese Strukturen sind in Frankfurt anders gestaltet. Ein Frankfurter Forum arbeitet zurzeit nicht aktiv am Stadtplanungsgeschehen und weitere Strukturen sind meist nicht von Dauer bzw. auf sehr spezielle Ziele ausgelegt. (Protokoll Frankfurt 1)

Ein weiterer wichtiger Faktor der weite Zuständigkeitsbereich vor allem beim Planungsreferat in München. Im Gegensatz zu den meisten Großstädten ist das Planungsreferat in München für sämtliche städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Vorhaben im gesamten Münchner Stadtgebiet zuständig.[85] Dies bietet den Vorteil, dass bei der Stadtplanung ein gesamthafter Ansatz für die Stadt München verfolgt werden kann. In den letzten Jahren sind darüber hinaus zunehmend querschnittsorientierte Planungen durchzuführen, wobei der Querschnitt immer weiter wird (Protokoll München 2). Gerade bei diesem Ansatz könnte eine Beteiligung unterschiedlicher Akteure von Vorteil sein, da hier die Planung von vornherein stärker auf einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen abzielen muss. Insofern könnte auch die Aufbereitung und Weitergabe von ausgewogenen Informationen oder die Darstellung unterschiedlicher Positionen durch die Behörde in ihrem eigenen Interesse liegen.

[85] Wobei es im Stadtplanungsreferat vier örtlich gebundene Abteilungen gibt und eine Abteilung für generelle städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen.

Die Aufbereitung und Weitergabe von Informationen ist auch in Frankfurt gegeben. Diese geben jedoch verstärkt die Sicht des Stadtplanungsamts wieder. Eine ausgewogene Darstellung verschiedener Interessen ist in den Medien des Stadtplanungsamts weniger gegeben. Zu beachten ist, dass in Frankfurt eine gewisse Spannung in der Kommunikation zwischen den Akteuren besteht. Das Planungsreferat ist in zwei Zuständigkeitsbereiche gegliedert: Die innere und die äußere Stadt. Hier trifft das Stadtplanungsamt auf sehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen in ebenfalls sehr unterschiedlichen Planbereichen. Die Stadt verfolgt das Ziel der „Bauberatung aus einer Hand". So ist die Bauaufsicht für die Dienstleistung am Bauherrn zuständig. Dies gilt insbesondere für die Plangebiete der äußeren Stadt. Pläne für die innere Stadt werden aufgrund des „Vorbehaltsgebiets" an die zugehörige Stadtplanungsabteilung innere Stadt weitergegeben (Protokoll Frankfurt 4). Die Stadtteile in den äußeren Bereichen wurden zudem eingemeindet und zwischen den Stadtteilen befindet sich viel Grün. Die Gegenstände der Planung sind entsprechend sehr unterschiedlich (Protokoll Frankfurt 5). Frankfurt reagiert darauf mit einem kleinteiligen Ansatz.

Die Bereitschaft, partizipative Verfahren anzubieten und durchzuführen, wird in München dadurch gefördert, dass hier prinzipiell *„eine Kultur [herrscht] über langfristige Entwicklungen und über Wertehaltungen zu diskutieren."* (Protokoll München 3). Durch die stabile rot-grüne Mehrheit im Stadtrat sind Ziele und Richtung gut vermittelbar, man hat einen langen Atem bei Vorhaben und man kann auf gut eingespielte Bündnisse zurück greifen, was auch zu einer hohen Belastbarkeit und Berechenbarkeit führt. Unterstützend wirkt in der Verwaltung dabei auch, wie von den Mitarbeitern betont, dass sie einen deutlichen Rückhalt bei ihrer Tätigkeit durch die Verwaltungsspitze sowie den Oberbürgermeister erfährt (Protokoll München 7).[86]

Die hohe fachliche Kompetenz, die sich sowohl in den Projekten als auch in der Darstellung und Präsentation der Projekte zeigt, geht mit großem Selbstbewusstsein und mit einem hohen Anspruch an die fachliche Arbeit einher. Dies schlägt sich auch in der Bereitschaft nieder, die eigene Arbeit der Diskussion und kritischen Einschätzungen durch andere Akteure oder auch der Evaluierung ihrer Maßnahmen und Verfahren durch Externe zu stellen. Diese Evaluationsberichte dienen dabei dem (frühzeitigen) Aufdecken von Schwachstellen und tragen somit zu einem zielgerichteten Qualitätsmanagement bei. Sie liefern darüber hinaus Erfolgserlebnisse und Anerkennung für eine qualitativ hochwertige Arbeit. Die bestehenden Handlungsspielräume werden in München somit weitgehend genutzt. Dies gelingt in Frankfurt nicht in dem

[86] Hinsichtlich des Klimaschutzes konstatieren Kern et al. entsprechend: *„Je größer der Rückhalt für den Klimaschutz bei der politischen Führung einer Stadt, umso schneller etabliert sich der Klimaschutz als Leitziel für das Handeln der gesamten Verwaltung […] Fehlt dieser „Druck von oben", so ist die Durchsetzung von Klimaschutz gerade in Bereichen die sich diesbezüglich generell als schwierig erweisen, wie zum Beispiel im Verkehr, kaum zu erreichen."* (Kern et al. 2005, 79)

Maß, vor allem in Bezug auf die Evaluierung von Ergebnissen und das Qualitätsmanagement fällt Frankfurt hinter München zurück. Trotz der im Rahmen der hessischen Gemeindeordnung eingeräumten vergleichsweise großen Handlungsspielräume der Kommunen können diese aufgrund verwaltungsinterner Restriktionen nicht voll genutzt werden (Kern et al. 2005, 83).

Allerdings besteht die Gefahr in München, dass durch die regelmäßige Einbeziehung der Bezirksausschüsse und vieler Stakeholder im Rahmen von Bündnissen es für die Verwaltung relativ unattraktiv sein könnte, die Bürger direkt einzubeziehen. Es könnte die Einschätzung entstehen, dass Bürger bereits ausreichend einbezogen werden, dass sie weniger fachlich kompetent sind, weniger strukturiert vorgehen und sich somit nur ein relativ geringer Erkenntnisgewinn erzielen läßt.

9.4.3
Filterprozesse der Akteure bei der Wissensgenerierung

Die Wissensgenerierung unterliegt verschiedenen Filterprozessen, die durch die Akteure bewusst oder unbewusst durchgeführt werden. Diese betreffen zum einen die **Wissenswahl**, wobei der Informationszugang beispielsweise durch andere Akteure oder durch eigene kognitive Grenzen beschränkt sein kann. Die Wissenswahl kann durch eine Themensetzung (*Impuls)*, wie eine groß angelegte Auftaktveranstaltung oder eine Diskussionsreihe mit Spitzen der Stadtgesellschaft beeinflusst werden, indem einem Thema oder einer Problemlage dadurch in der Öffentlichkeit mehr Relevanz zugemessen wird. Zum anderen sind *Informationen* mit bereits bestehendem Wissen zu verknüpfen und hinsichtlich Relevanz und Auswirkungen durch die Akteure zu bewerten, wobei normative Orientierungen zum Tragen kommen. Der Filterprozess beruht dabei somit vor allem auf der Auswahl von Interpretationen hinsichtlich der Problemlage und der Möglichkeiten der Problemlösungen, wobei eine „**Deutungswahl**" durch die Akteure vorgenommen wird (Heinelt 2009, 360). Damit ergibt sich im Rahmen des ersten Filterprozesses „*eine spezifische kontext- und akteursbezogene Kombination oder Bündelung von verschiedenen Wissensformen* […]." (Heinelt 2009, 359). Für die Bündelung von verschiedenen Wissensformen hat Matthiesen (2005) den Begriff der „Knowledge Scapes" entwickelt, wobei dies neben Faktenwissen auch „*geteiltes* empirisches und normatives Hintergrundwissen" beinhaltet (Habermas 2007, 408, Hervorhebung im Original; in Heinelt 2009, 359).

Anhand der Wissenswahl und der Bedeutung, die bestimmten Problemlagen und Problemlösungsansätzen zugemessen wird, erfolgen anschließend Aushandlungsprozesse, die dann zum zweiten Filterprozess der **Handlungswahl** führen. Hierbei schlägt sich das von den Akteuren gemeinsam als relevant erachtete Wissen in Form von Handlungen wie Beschlüssen, Maßnahmen oder Projekten nieder. Im Rahmen der Handlungswahl agieren nicht nur die Akteure, die über das als maßgeblich erachtete Wissen verfügen, sondern auch die, die über Ressourcen zur Problemlösung verfügen.

Bei den Filterprozessen werden damit sowohl Einflüsse und Maßnahmen von außen wie u.a. Zugangsbeschränkungen, als auch immanente Aspekte wirksam wie kognitive Grenzen, normative Orientierungen oder Präferenzen.

Die Filterprozesse, die bei der Wissensgenerierung und –weitergabe auftreten, konnten im Rahmen der Vorstudie nicht mit erhoben werden. Es sollen aber nachfolgend anhand der bisher gewonnen Erkenntnissen erste Überlegungen zu den in München und Frankfurt ablaufenden Filterprozessen angestellt und dabei potentiell wirksam werdende Mechanismen diskutiert werden, um so zu ersten Anhaltspunkten für die Hauptstudie zu gelangen.

Filterprozess 1: Wissenswahl

Bei der Wissenswahl im Rahmen des ersten Filterprozesses geht es vorrangig darum, welches Wissen von den Akteuren als relevant erachtet wird und welches eher nicht. Insbesondere durch die starken, auch medienwirksam inszenierten Auftaktveranstaltungen und Podiumsdiskussionen, die zusammen von OB und Verwaltung in München zu stadtplanerischen Aspekten durchgeführt werden, muss von einem erheblichen Einfluss der Verwaltung auf die Bürger in Bezug auf die Themensetzung und auf die Problemwahrnehmung ausgegangen werden und in geringerem Umfang Einfluss auf die Problemlösungsansätze für städtebauliche Vorhaben. In Frankfurt hingegen sind solche starken Einflüsse der Stadtverwaltung nicht gegeben, da hier nur das Stadtplanungsamt auf die Bürgerschaft zugeht.

Als „Gegengewicht" zur Themensetzung durch die Verwaltung fungieren in München die vielen gut aufgestellten Bündnisse, die in der Lage sind, den Darstellungen der Verwaltung eigene kritische Ausführungen gegenüberzustellen und diese ebenfalls der breiten Bevölkerung zugänglich machen. Die „Gegengewichte" in Frankfurt werden von sehr kritischen Stimmen in die Waagschale geworfen. Das kann dazu führen, dass es nicht zur ausgewogenen Information der Bevölkerung beiträgt. In Teilbereichen ist dies jedoch nicht der Fall, da an verschiedenen Stellen Bündnisse bestehen wie z.B. im Umweltforum Rhein-Main oder im Cityforum ProFrankfurt. Das fehlende Frankfurter Forum macht sich bemerkbar. Zudem ist der Frankfurter Baubeirat, der ausschließlich aus Experten im Baubereich besteht, weniger geeignet, dem Bürger ein Gegengewicht in der Themensetzung zu präsentieren, da hier Informationen für die Fachöffentlichkeit generiert werden.

In München besteht nicht nur ein guter Zugang zu Informationen sondern es scheint auch wahrscheinlich, dass die Akteure ein breites und relativ ausgewogenes Spektrum an Informationen erhalten. Sowohl von Seiten der Stadtplanungsverwaltung als auch der Bündnisse ist eine hohe fachliche Qualifikation zu verzeichnen. Insofern ist anzunehmen, dass auch in der Bevölkerung eine fundierte und breite Kenntnis der Problemlagen und der möglichen Lösungsansätze besteht. In Frankfurt ist der Informationszugang demgegenüber sehr vielfältig gestaltet. Hier gibt es unterschiedliche Quellen, die nicht unbe-

dingt aufeinander verweisen und die keine gleichbleibende Struktur für Informationen bieten. Informationen der z.B. Bürgerinitiativen zu einem besonderen Thema treffen auf sehr objektiv gehaltene Informationen der Verwaltung. Der Zugang zu ausgewogenen Informationen zur Unterstützung der Meinungsbildung ist als schwierig und ein volles Spektrum ist nur mit Mühe zu überblicken. Die Bevölkerung selbst muss relativ viele Ressourcen aufwenden, um dieses Spektrum zu erlangen und das führt tendenziell dazu, dass der Bevölkerung keine fundierten und breiten Kenntnisse zur Verfügung stehen.

Die Wissens- und Deutungswahl erfolgt zum einen durch die Einzelakteure selbst und unterliegt ihren Präferenzen oder kognitiven Grenzen. Zum anderen wird die Wissens- und Deutungswahl durch die Einbindung der Einzelakteure in organisationale Zusammenhänge bzw. in ´communities´, wie die Mitarbeit in der Verwaltung oder einem bestimmten Referat, in der Wirtschaft oder die Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative zusätzlich explizit und implizit beeinflusst, indem hier normative Ausrichtungen, jeweils geltende ´rules in use´, Routinen oder ´corporate identities´ wirksam werden, die die Einschätzung mit bestimmen, was als Problem einzuschätzen ist und welche Problemlösungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume gesehen werden.

Aufgrund der sowohl horizontal als auch vertikal engen Zusammenarbeit in der Verwaltung (vgl. Abschnitt 5.4.1) scheint sich eine starke ´corporate identiy´ in der Münchner Verwaltung abzuzeichnen, die sich auch in einer deutlich sichtbaren, relativ einheitlichen normativen Ausrichtung anhand der Stadtplanungsziele der „Perspektive München" äußert. Es wäre vertieft zu untersuchen, ob sich dies auch in einer ähnlichen bzw. weitgehend untereinander angenäherten Einschätzung der Problemlagen sowie der als angemessen geltenden Problemlösungsansätze niederschlägt. Gerade durch die enge Zusammenarbeit zwischen einzelnen Referaten bei großen Projektvorhaben ist darüber hinaus auch ein gewisses Maß an geteiltem empirischen Wissen zu vermuten.

Eine wichtige Funktion bei der Wissenswahl übernehmen in München vor allem die **Netzwerke**. Insbesondere am Beispiel des Münchner Bündnisses für Klimaschutz oder des Münchner Forums wird deutlich, dass eine wichtige Funktion der Netzwerke die Informationsbeschaffung und -bereitstellung betrifft. Dabei wird von den Akteuren aber betont, dass keine Vorauswahl von Informationen durch die Netzwerke selbst erfolgen sollte, sondern die Netzwerk-Mitglieder ihre Informationen aus einem breiten Spektrum jeweils selbst auswählen möchten (Kern 2005, 85). Die gewünschte Funktion der Netzwerke bei der Wissensgenerierung besteht nach Aussage der Akteure vorrangig im „Auffinden" von Informationen sowie in der Informationsbereitstellung und explizit nicht in der Vorauswahl von Informationen oder der Vorgabe von Wissen. Ob sich dies generell auf Netzwerke übertragen lässt, wäre zu untersuchen.

Die Netzwerke erleichtern darüber hinaus die Herstellung von Kontakten und das Kennenlernen von potentiellen Kooperationspartnern und damit den Austausch von Wissen. Vor allem die Stadt München mit ihren spezifischen Netzwerken, die durch Teilnahme eines breiten Spektrums an gesellschaftlichen Akteuren gekennzeichnet sind, bietet offensichtlich geeignete Strukturen für den Informations- und Wissensaustausch zwischen den Akteuren, nicht zuletzt indem es die Hürden bzw. Hemmschwellen zwischen unterschiedlichen Akteuren niedrig hält. Das in anderen Städten vielfach zu beobachtende „Lagerdenken" scheint weniger stark ausgeprägt und weniger die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (Wirtschaft, Umweltverband, Stadtverwaltung o.ä.) als vielmehr das Ziel oder die Zielrichtung des jeweiligen Bündnisses die Akteure zu einen.

Diese „Durchlässigkeit" der Münchner Netzwerke, die meist offen sind für Vertreter bzw. Interessierte verschiedener Akteurgruppen wie Wirtschaft, Wissenschaft, Bevölkerung und Verbände, scheinen dazu beizutragen, den Informationsaustausch und die Wissensdiffusion zwischen diesen Akteurgruppen zu befördern. Es wäre zu untersuchen, ob und inwieweit aufgrund der Vernetzung eine stärkere Annäherung der Wissens- und Deutungswahl im Hinblick auf eine eher übereinstimmende Einschätzung von Problemlagen und Problemlösungsansätzen sowohl *innerhalb* der jeweiligen gebildeten Netzwerke als auch *außerhalb* in den jeweils vertretenen unterschiedlichen Akteurgruppen zu verzeichnen ist, also eine Wissensübermittlung aus den gebildeten Netzwerken zurück in die jeweils vertretenen Akteurgruppen stattfindet. Denkbar wäre, dass durch den engen Kontakt und den Austausch der Akteure untereinander innerhalb der Bündnisse „Vertrauensaspekte" Raum greifen, wodurch eigene Ansichten und Einschätzungen ggf. eher in Frage gestellt werden können bzw. konträre Einschätzungen anderer eher auf Validität hin überprüft werden können (zu Vertrauensaspekten und Problemen der Abschottung durch Netzwerke siehe auch Abschnitt 9.5.5). Dies könnte beispielsweise eine Erklärung dafür sein, dass es gerade in München gelingt, wo die Bündnisse im Gegensatz zu Frankfurt sehr heterogen besetzt sind, trotzdem innerhalb kurzer Zeit zu sehr effizienten Problemlösungen zu gelangen.

Filterprozess 2: Handlungswahl

Der zweite Filterprozess betrifft vor allem die Handlungswahl der Akteure, in der sich die Umsetzung und Nutzung von Wissen niederschlägt, sowie die dabei notwendigen Aushandlungsprozesse.

Gerade bei den Aushandlungsprozessen im Rahmen der Handlungswahl setzt München bereits seit vielen Jahren auf vielfältige Beteiligungsmöglichkeiten der Stakeholder und der Bürger. Hierdurch gelingt es, wie auch die Dokumentationen solcher Prozesse zeigen (beispielhaft LHM 2002 und LHM 2008), neben dem Fachwissen auch Laien- bzw. Praxiswissen in den Entscheidungsfin-

dungsprozess einzubringen und so für die Handlungswahl zugänglich zu machen bzw. damit Einfluss auf die Handlungswahl auszuüben. In Frankfurt werden solche Prozesse nicht ausführlich dokumentiert und für die Öffentlichkeit aufbereitet.

Ob und inwieweit es bei entsprechender fachlicher Unterstützung solcher Prozesse auch möglich ist, gezielt implizites Wissen (tacit knowledge) für Planung zugänglich zu machen und inwieweit dies die Handlungswahl beeinflussen kann, müsste vertieft untersucht werden.

Vor allem die Schwerpunktsetzung der Stadt München in Bezug auf *kontinuierliche Kommunikations- und Kooperationsangebote* mit einer Vielzahl an Akteuren der Münchner Stadtgesellschaft scheint einen deutlichen Einfluss auf die Handlungswahl der Akteure auszuüben. Gleiches lässt sich über den Frankfurter Partizipationsansatz als Einzelfallentscheidung sagen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass infolge der relativ hohen Wissensdiffusion in München im Gegensatz zu Frankfurt sich in weiten Bereichen sozusagen eine Form gemeinschaftlichen Commitments ausgebildet hat, die wiederum zu ähnlichen Einschätzungen in Bezug auf die Handlungswahl führt. Es könnte auch darauf zurück zu führen sein, dass durch den engen und kontinuierlichen Austausch bei vielen Akteuren in München auch eine relativ valide Einschätzung der Wissens- und möglichen Handlungswahl der anderen Akteure vorliegt, was wiederum einen deutlichen Einfluss auf die eigene Handlungswahl hätte, da so relativ gut abschätzbar ist, was machbar ist und was nicht. Und schließlich ist ein Kennzeichen der Bündnisse in München, dass in der Regel auch Mitarbeiter der Verwaltung mit eingebunden sind, die über als maßgeblich erachtete Ressourcen zur Problemlösung verfügen. All das zusammen könnte auch ein Erklärungsansatz sein, warum die in München agierenden Netzwerke und Bündnisse relativ schnell und unproblematisch zu einer gemeinsamen Handlungswahl gelangen. Eine Aussage hierzu lässt sich über Frankfurt noch nicht treffen, da allem Anschein nach Netzwerke hier sehr unterschiedlich aufgebaut sind und weiterer Untersuchungen bedürfen.

Die partizipativen Verfahren im Rahmen der Stadtplanung scheinen in der Regel aber auch deshalb in einer größeren Akzeptanz der Handlungswahl zu münden, weil beispielsweise Beeinträchtigungen von Akteuren durch Planung oder Wünsche an Planung frühzeitig aufgedeckt und im Idealfall bei der Planung angemessen Berücksichtigung finden können. Den Akteuren erscheinen die im Rahmen dieser Prozesse durchgeführten Aushandlungsprozesse transparenter als in Verfahren ohne Bürgerbeteiligung. Dies könnte dazu zu führen, dass bei partizipativen Prozessen nicht nur eine stärkere Übereinstimmung hinsichtlich der Problemlage und der Angemessenheit der Problemlösung zu verzeichnen ist, sondern auch eher eine Bereitschaft zu Kompromissen unter „Fairnessaspekten" besteht. In dem Fall würde sich die Handlungswahl in Städten, die verstärkt auf den Einsatz partizipativer Prozesse setzen, eher konsensual getroffen und sich häufiger als tragfähig erweisen.

Aber auch die in besonderem Maß durchgeführte *Ergebnisevaluierung* in München führt dazu, dass die Aushandlungsprozesse und die Handlungswahl der Akteure deutlich beeinflusst werden. Indem die vorangegangenen Handlungswahlen und deren Auswirkungen gezielt einer Überprüfung unterzogen werden, stehen die daraus gezogenen Schlussfolgerungen den Akteuren zur Verfügung und ermöglichen so einen Lernprozess. Dies ist in Frankfurt so nicht gegeben, da Ergebnisse nicht systematisch evaluiert und veröffentlicht werden.

Neben den unterschiedlichen Formen der Wissensgenerierung, wie z.B. im Rahmen des Impulses, der Kooperation oder der Ergebnisnutzung, sind auch noch verschiedene Kontextfaktoren bei den Filterprozessen zu berücksichtigen, die ebenfalls wirksam werden. So zählt die Stadt München zu den vier von insgesamt 15 untersuchten Großstädten in Deutschland, die eine häufigere Nutzung der Bürgerentscheide praktizieren[87]. Hierdurch kann ein zusätzlicher Druck bestehen, die Bürger in den Entscheidungsfindungsprozess zur Handlungswahl einzubeziehen, um dadurch die Chancen auf eine konsensuale und damit auch kalkulierbare Lösung zu erhöhen. Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch Pauli (2006, 194), wonach aufgrund des in Bayern 1995 eingeführten kommunalen Bürgerentscheids die partizipativen Verfahren gestärkt wurden und das Münchner Forum eine stärkere Durchschlagskraft erlangte. Die direktdemokratischen Verfahren würden so (indirekt) dazu führen, dass den Verhandlungen zur Handlungswahl zwischen unterschiedlichen Positionen ein höherer Stellenwert eingeräumt wird, da mit dem Bürgerentscheid „*die Bürgerinnen und Bürger die Letztentscheidung erhalten und somit die konkurrierenden Interessen ihren Adressatenkreis zur Durchsetzung erweitern müssen.*" (Pauli 2006, 194).

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass die Städte München und Frankfurt deutlich unterschiedliche Schwerpunkte bei der Wissensgenerierung und der Formierung von Wissen setzen und damit auch verschiedene Strategien verfolgen. Neben wirksam werdenden Mechanismen wie u.a. den Kontextbedingungen nehmen diese Formen der Wissensgenerierung in unterschiedlicher Weise Einfluss auf die Filterprozesse der Akteure und die damit verbundene Handlungswahl.

[87] Die meisten direktdemokratischen Verfahren in Deutschland gab es in München, Hamburg-Wandsbek und Augsburg. (Quelle: http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html; Stand 5.5.2010)

9.5
Ausblick auf die Hauptstudie

Nachfolgend werden Überlegungen zu inhaltlichen Untersuchungsschwerpunkten im Rahmen der Hauptstudie und zu notwendigem Abstimmungsbedarf zwischen den Teilprojekten dargestellt.

9.5.1
Vernetzung und Macht im Rahmen der Wissensgenerierung

In Bezug auf die Abläufe innerhalb der Handlungsarena erscheint die Fragestellung, in wie weit eine starke horizontale und vertikale Durchlässigkeit innerhalb der Verwaltung für die Wissens- und Handlungswahl eine Rolle spielt, von besonderer Relevanz. Dabei sind im Rahmen der Hauptstudie nicht nur mittels der Netzwerkanalyse Form und Umfang des horizontalen und vertikalen Austauschs zu erheben, sondern auch die Gründe für eine Durchlässigkeit sowie die dahinterstehenden Anreize und Motive der Akteure zu untersuchen, diese Durchlässigkeit herzustellen und zu nutzen oder nicht zu nutzen. Insbesondere gilt es, die Verknüpfung von Ämtern und Funktionen der Akteure in der Stadtverwaltung offenzulegen (z.B. Referatsleiter und außerdem berufsmäßiger Stadtrat, Federführung bei Kommission X). So kann beispielsweise eine Bündelung von Ämtern und Zuständigkeiten zu einer Konzentration von Ressourcen und Kompetenzen und damit zu weiteren Handlungsspielräumen und einem Machtgewinn innerhalb von einzelnen Ressorts führen, was einerseits die Möglichkeiten der Wissensgenerierung und -weitergabe erhöhen sowie auch den Blickwickel für andere Belange weiten und andererseits neue strategische Optionen bei der Wissensgenerierung eröffnen kann.

9.5.2
Beteiligungstradition und Bereitschaft zur Partizipation

Hinsichtlich der Rückkopplung der Ergebnisse aus Partizipationsprozessen auf die Abläufe in der Handlungsarena erscheint besonders die Beteiligungstradition, also die Entwicklung von Partizipationsmöglichkeiten über die letzten Jahrzehnte von Interesse. Die Ergebnisse scheinen darauf hinzudeuten, dass in Städten wie München, in denen bereits langjährige Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren bestehen, dies als zusätzlicher oder auch verstärkender Impuls für die Beteiligten dient, sich (wieder) zu beteiligen bzw. von Seiten der Verwaltung, Partizipationsverfahren kontinuierlich anzubieten. Gründe dafür könnten sein, dass die Akteure das Prozedere und die relevanten Akteure bereits kennen und dass die Interaktionen teilweise schon eingespielt sind, wodurch Hemmschwellen gesenkt werden. Ein weiterer Grund könnte sein, dass die Bürger eher einschätzen können, welches Interesse die Stadt tatsächlich an ihrem Input hat und wie sie mit dem Input verfährt und dass die Verwaltung eher den Gewinn von Partizipationsverfahren für das Projekt und die Akzeptanz von Projekten abschätzen kann. Damit verfügten die Akteure in

Städten mit einer längeren Beteiligungstradition eher über eine realistische Einschätzung, was machbar ist und was nicht, sowie ob und wann es sich „lohnt", sich zu beteiligen, was effiziente Beteiligungsstrategien ermöglicht und überzogene Erwartungen an das Beteiligungsverfahren zu vermeiden und somit Enttäuschungen zu reduzieren hilft. Vor allem bestehen in Städten mit langjähriger Beteiligungstradition eher bereits geeignete Strukturen, an die angeknüpft werden kann. Welchen Einfluss dies auf die Wissensgenerierung und Formierung von Wissensordnungen hat, sollte im Rahmen der Hauptstudie vertieft untersucht werden. Ein zweiter Aspekt im Zusammenhang mit der Beteiligungstradition betrifft die Fragestellung, in wie weit die Entwicklung der Beteiligungstradition weitgehend ohne Brüche verlief bzw. worauf die Brüche jeweils zurückzuführen sind. Dies könnte nicht nur Hinweise darauf liefern, wie und wodurch es in Städten gelingt, Partizipationsprozesse in Gang zu setzen oder zu hemmen, sondern wäre auch in Bezug auf die Motive der einzelnen Akteure für eine Teilnahme oder Teilnahmeverweigerung an Partizipationsprozessen von Interesse.

9.5.3
Motive der Bürger für Teilnahme an Partizipationsprozessen

Hinsichtlich der Motivation der Akteure sich zu beteiligen, kommen zwei Aspekte besonders zum Tragen. Zum einen die beispielsweise in München relativ stark ausgeprägte Identifikation mit der Stadt, die als Motiv für Engagement genannt wird. Hier wäre im Rahmen der Hauptstudie zu untersuchen, auf welchen Aspekten das Identifikationspotenzial vor allem beruht (u.a. Fluktuation, Lebensqualität, „Überschaubarkeit der Stadt" etc.), welchen Einfluss dies tatsächlich auf die Beteiligungsbereitschaft hat und welche weiteren Faktoren (u.a. Betroffenheit von der Planung) von Relevanz sind. Zum anderen scheinen die „ermöglichenden Strukturen", wie z.B. der kontinuierlich auf Beteiligung abzielende PlanTreff oder das Münchner Forum als dauerhaft eingerichtete Anlaufstelle, maßgeblichen Einfluss auf die Bereitschaft zur Partizipation zu nehmen. Welche Unterschiede dabei zwischen den Untersuchungsstädten in Angebot und Akzeptanz durch die Akteure bestehen und welchen Einfluss dies auf die Formierung von Wissen der Akteure hat, wäre jeweils im Rahmen der Hauptstudie zu untersuchen.

9.5.4
Motive der Stadtverwaltung für Durchführung von Partizipationsprozessen

In den beiden Untersuchungsstädten scheint die Bereitschaft der Verwaltung, partizipative Prozesse anzubieten und sich im Rahmen partizipativer Prozesse oder in Netzwerken mit einem breiten Spektrum an Akteurgruppen zu engagieren, unterschiedlich stark ausgeprägt. Hierbei sind offensichtlich verschiedene Aspekte von Bedeutung. In München wird die hohe Bereitschaft zum Engagement in diesem Bereich von der Verwaltung selbst u.a. auf die beste-

hende Zielsetzung durch die Verwaltungsspitze und den Rückhalt in der Verwaltung sowie auf die bestehenden Handlungsspielräume zurückgeführt. Verstärkt wird dieser Aspekt durch über Jahrzehnte währende Kontinuität in der Zielsetzung der Verwaltung und der Politik (insbesondere OB) und die langfristige Ausrichtung des Verwaltungshandelns, wodurch sich Formen einer partizipativ orientierten Verwaltungskultur ausgebildet haben. Daneben werden Faktoren wie der Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich der Verwaltung (z.B. Gesamtplanung vs. Teilplanung) oder die „Durchlässigkeit" zwischen den Ressorts unterstützend wirksam werden, was die Einbeziehung zusätzlicher Perspektiven notwendiger und selbstverständlicher macht. Ebenso führen bereits erzielte Erfolge bei partizipativen Prozessen zu einer steigenden Bereitschaft, Partizipationsprozesse durchzuführen. Vor allem scheinen neben der fachlichen Qualifikation explizite Wertschätzung und Bestätigung der fachlichen Arbeit wichtige Faktoren zu sein, um sich partizipativen Prozessen zu „stellen". Da diese Prozesse immer ein Stück weit unkalkulierbar bleiben und die Mitarbeiter ihre Arbeit (und auch sich) der kritischen Diskussion ausgesetzt sehen, stellen Selbstbewusstsein und Rückhalt durch die Vorgesetzten Grundvoraussetzungen für ein Gelingen dar. Im Rahmen der Hauptstudie sind diese Aspekte näher zu untersuchen, wobei die Einschätzung der betroffenen Akteure hinsichtlich der Relevanz der Aspekte von Bedeutung sein wird. Es ist davon auszugehen, dass entsprechend der unterstützenden Faktoren, die wirksam werden, die Motive variieren und damit auch unterschiedliche Formen der Wissenswahl und Wissensgenerierung anzutreffen sein werden.

9.5.5
Die Weitergabe von implizitem Wissen und Spillover-Efekte

Ob bzw. in welcher Form implizites Wissen („tacit knowledge") im Rahmen von partizipativen Prozessen eine tragende Rolle spielt, konnte im Rahmen der Vorstudie nicht ermittelt werden. Prinzipiell erscheinen in München besonders gute Voraussetzung für die Weitergabe von implizitem Wissen zu bestehen. Dabei spielen sowohl durch die starke Ausprägung von Netzwerkbildung in der Stadtgesellschaft als auch infolge der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit in der Stadtverwaltung Faktoren wie Vertrauen oder räumliche Nähe eine tragende Rolle spielen. Ein Austausch der Mitarbeiter zwischen den Abteilungen könnte zu einer verstärkten Wissensdiffusion bzw. zu Spillover-Effekten führen, die Einfluss auf die Wissensgenerierung haben könnten. Auch dies wäre im Rahmen der Hauptstudie vertieft zu untersuchen.

Hinsichtlich der Netzwerkbildung wäre dabei auch ein wichtiger Aspekt, welchen Stellenwert „Vertrauen" bei der Einrichtung von Netzwerkbeziehungen, im Rahmen funktionsfähiger Netzwerke (Hellmer u. a. 1999, 61) und bei der Handlungswahl tatsächlich einnehmen (Sack 2001), ob und inwieweit in Netzwerken beispielsweise tatsächlich Erwartungen bestehen, dass eine Schädigung der eigenen Interessen durch die anderen Akteure eher nicht erfolgt

(siehe auch Scharpf 1993, 76) oder die Einschätzungen von anderen Netzwerkteilnehmern per se eher als glaubwürdig eingestuft werden. Auf der anderen Seite wäre zu untersuchen, inwieweit über Jahrzehnte gewachsene Strukturen, räumliche Nähe und alte „Seilschaften" nicht auch zu einer Abschottung nach außen bzw. gegenüber Neuem und neuen Akteuren führen können und so zu einer Behinderung von neuer, innovativer Handlungswahl beitragen (Sack (2001); zu strukturkonservativen Tendenzen bei Netzwerken s. auch Hellmer u. a. (1999, 77)). Und schließlich wäre von Interesse, ob in den Untersuchungsstädten spezifische „Vertretungsdefizite" feststellbar sind, die beispielsweise die breite Bürgerschaft, Umweltverbände oder auch soziale Verbände betreffen, wodurch bestimmte Teilnehmer ausgegrenzt und von der Wissens- und Handlungswahl ausgenommen werden.

9.5.6
Prozedurale Aspekte im Hinblick auf die Hauptstudie

Anhand der Erkenntnisse aus der Vorstudie erscheinen neben den inhaltlichen Aspekten, die in der Hauptstudie vertieft zu untersuchen sind, auch folgende formale bzw. prozedurale Aspekte von besonderer Relevanz, die im Rahmen der Hauptstudie Berücksichtigung finden sollten:

Abgestimmtes Set an Kontextfaktoren: Es sollte zu Beginn der Untersuchung ein mit den anderen Teilprojekten abgestimmtes Set der relevanten, vertieft zu untersuchenden externen Kontextfaktoren identifiziert und festgelegt werden. Was wirkt von außen maßgeblich auf die Wissensgenerierung in der Arena? In wie weit werden die Ergebnisse des Handelns wiederum als externe Kontextfaktoren wirksam (Rückkopplung)?

Abgrenzung der Variablen: Ebenso sollte eine gemeinsam abgestimmte, exakte Abgrenzung zwischen externen Kontextfaktoren, Faktoren die innerhalb der Arena wirksam werden und Faktoren, die die Filterprozesse der Akteure und damit die Wissenswahl und Handlungswahl der Akteure bestimmen, erfolgen. Welche Faktoren (Variablen) bestimmen die Motive und damit die Wissenswahl und Handlungswahl welcher Akteure?

Stadttypische Muster: Um einen Vergleich zwischen Städten anstellen und Ähnlichkeiten und Unterschiede identifizieren zu können, bietet es sich an, die jeweiligen stadttypischen „Muster" gegenüber zu stellen. Bereits im Vorfeld der Untersuchung ist zwischen den beteiligten Teilprojekten zu klären, welche „Muster" hinsichtlich der Wissensgenerierung von Interesse und im Rahmen der Studie zu untersuchen sind und durch wen dies jeweils erfolgen sollte. Die Vorstudie macht bereits deutlich, dass relevante Unterschiede in den Strukturen der Städte bei der Wissensweitergabe und –generierung wie z.B. beim Aufbau der Verwaltung oder der Vernetzung der Gesellschaft zu konstatieren sind. Neben diesen stadttypischen *„Strukturmustern"* könnten beispielsweise auch *„Qualitätsmuster"*, beispielsweise hinsichtlich der durchgeführten bzw. umgesetzten Maßnahmen oder hinsichtlich Information, Kommunikation etc.

untersucht werden. Ebenso wäre es denkbar, *„Handlungsmuster",* wie beispielsweise top-down oder bottum-up Entscheidungen oder ***„Motivationsmuster"*** innerhalb der Städte bzw. bei den jeweiligen Akteuren zu beschreiben. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass sich unterschiedliche Politik- und Untersuchungsfelder damit direkt gegenüber stellen lassen und so einem Vergleich besser zugänglich gemacht werden können.

10
Literaturverzeichnis

Aaken, van, Anne (2007): Recht und Realanalyse – welches Modell menschlichen Verhaltens braucht die Rechtswissenschaft? In: Führ, M.; Bizer, K.; Feindt, P. H. (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43

Aarhus-Konvention (2001): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates; Brüssel 18.01.2001, 2000/0331(COD) Barber, Benjamin 1994: Starke Demokratie, Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg.

Abelson, J.; Forest, P. G.; Eyles, J.; Smith, P.; Martin, E.; Gauvin, F. P. (2003): Deliberations about deliberative methods: Issues in the design and evaluation of public participation processes. Social Science & Medicine, 57 (2), 451-482.

Ackerman, Mark S.; Pipek, Volkmar; Wulf, Volker (Hg.) (2003): Sharing expertise. Beyond knowledge management. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Aehnelt, Reinhard; Häussermann, Hartmut; Jaedicke, Wolfgang; Kahl, Michael; Toepel, Kathleen (2004): Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung ; Bewertung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" nach vier Jahren Programmlaufzeit. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Hg.). Berlin: Bundestransferstelle Soziale Stadt Dt.Inst.für Urbanistik.

Albert et al. (2008): Public Value and Participation: A Literature Review for the Scottish Government. Alexandra Albert and Eleanor Passmore. Unter: http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/216076/0057753.pdf (10.11.2008)

Albrecht, Steffen; Kohlrausch, Niels; Kubicek, Herbert; Lippa, Barbara; Märker, Oliver; Trénel, Matthias; Vorwerk, Volker; Westholm, Hilmar; Wiedwald, Christian; (2008): E-Partizipation. Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1. Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib). Online unter http://www.cio.bund.de/cae/servlet/contentblob/83242/publicationFile/4845/studie_epartizipation_download.pdf, zuletzt aktualisiert am 31.01.2008, zuletzt geprüft am 19.02.2010.

Alisch, Monika (2001a): Gestalten und Lenken: Konturen eines aktiven Stadtteilmanagement. In: Alisch, Monika (Hg.): Stadtteilmanagement. Voraus-setzungen und Chancen für die soziale Stadt. 2., durchges. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 293–301.

Alisch, Monika (Hg.) (2001b): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. 2., durchges. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.

Alisch, Monika (2001c): Stadtteilmanagement - Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel. In: Alisch, Monika (Hg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. 2., durchges. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 7–22.

Altrock, Uwe; Huning, Sandra; Nuissl, Henning, Peters, Deike (Hg.) (2010): Symbolische Orte. Planerische (De-)Konstruktionen. Berlin 2010, Reihe Planungsrundschau Band 19

Amin, A.; Cohendet, P. (2004). Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities and Communities. Oxford.: Oxford University Press.

Anheier, H., in: Klingemann, H.-D.; Neidhardt, F. (Hrsg.) (2000): „Zur Zukunft der Demokratie: Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung", WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, S. 71 ff.

Argyris, C.; Schön, D., 1996: Organizational learning II. Theory, method, and practice. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Armutsbericht (2002): Armutsbericht 2000, hrsg. v. Sozialreferat der Landeshauptstadt München, München.

Baer, Susanne (2006): „Der Bürger" im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktion durch Leitbilder im Staat, Mohr & Siebeck

Bandelow, Nils C. (1999): Lernende Politik: Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Univ., Diss. Bochum, 1998. Berlin: ed. Sigma.

Barber, Benjamin (1994): Starke Demokratie, Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg.

Barnes, Samuel; Kaase, Max (1979): Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, CA. et al.: Sage Publications.

Bartholomäi, Reinhart Chr.; Rohland, Peter (2008): Die Bürgergesellschaft - Ein Leitbild muss sich bewähren. In: vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, H. 4, S. 171–179.

Bauer, Reinhard; Piper, Ernst (2008): Kleine Geschichte Münchens. Mit einem Vorwort von Christian Ude. 850 Jahre München. Orig.-Ausg. München: Deutscher Taschenbuch Verlag (dtv Premium, 24650).

Baum, Thomas; Wilforth, Stephan (Hg.) (1999): Planung - Interaktion - Kommunikation; RaumPlanung spezial 3, 1999, 104 S.

Baumgartner, Sabrina (2010): Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich. /// Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich. Univ., Diss.--Zürich, 2009. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Beckert, J. (2002): Von Fröschen, Unternehmensstrategien und anderen Totems. In: Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen. Frankfurt/Main, New York, 133–147.

Beckmann, J., Keck, G. (1999), Leitfaden "Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung", Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart

Beierle, T. C. (2002): The quality of stakeholder-based decisions. Risk Analysis, 22 (4), 739-749.

Bell, D., (1976): The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting. 1. Auflg. 1973. New York: Basic Books

Benz, Arthur (2001): Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat. In: Leggewie, Claus; Münch, Richard (Hg.): Politik im 21. Jahrhundert. Orig.-Ausg. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 2221), 263–280.

Berding, U.; Rösener, B.; Selle, K. (2007): Information, Partizipation, Kooperation. Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier. In: Neuhaus, R.; Wilforth, S. (Hrsg):Partizipation und Integration. Information erleichtern–Partizipation ermöglichen–Integration fördern. Raum-Planung spezial, H. 11, Dortmund: Informationskreis für Raumplanung, S.11-28.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2006: Wegweiser demographischer Wandel 2020 - Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. http://www.wegweiserkommune.de/themenkonzepte/demographie/download/pdf/Wegweiser_Demogr_Wandel.pdf

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2008: Demographie konkret - Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Daten und Handlungskonzepte für eine integrative Stadtpolitik. 1. Auflage 2008, 104 Seiten. Broschur. ISBN 978-3-89204-952-4. Unter (Stand 09.03.10): http://www.demographiekonkret.de/Publikationen.148.0.html

Bertelsmann Stiftung 2010: Demographiebericht für die Untersuchungskommunen. Interaktive (vergleichende) Datenauswertung im Rahmen der Vorhabens „Wegweiser Kommune". Unter (Stand 09.03.10): http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographiebericht/Demographiebericht.action

Bertelsmann Stiftung 2010a: Praxisbeispiele zum Umgang mit der demographischen Entwicklung aus den Untersuchungskommunen. „Demokratie konkret online". Unter (Stand 09.03.10): http://www.demographiekonkret.de/Machen_auch_Sie_mit.368.0.html

Bieber, Christoph (2009): Soziale Netze in der digitalen Welt. Das Internet zwischen egalitärer Teilhabe und ökonomischer Macht. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus (Interaktiva, 7).

Bieler, Frank; Schwarting, Gunnar; Franz, Arne; Bieler-Schwarting (2007): e-Government. Perspektiven - Probleme - Lösungsansätze. Berlin: Schmidt.

Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen ; eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Vollst. überarb. u. erg. Neuaufl., unveränd. Nachdr. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungslitera-tur (Kommunikation im Planungsprozess, 1).

Bitzer, Jürgen (2009): Wissensspillovereffekte: Ein Überblick über 50 Jahre empirische Forschung.

Bizer, Kilian; Gubaydullina, Zulia (2007): Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse in der Gesetzesfolgenabschätzung. In: Führ, Martin; Bizer, Kilian; Feindt, Peter H. (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43

Bizer, Kilian; Führ, Martin (2001): Responsive Regulierung - Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung. In: Bizer, Führ, Hüttig (Hrsg.) 2001, Responsive Regulierung. Mohr & Siebeck, Tübingen

Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hg.) (2002): Responsive Regulierung - Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, Mohr & Siebeck, Tübingen.

Blanke et al. (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform. Herausgeber: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Bliss et al. (2006): Friederike R. Bliss, Anja Johanning, Hildegard Schicke (2006): Communities of Practice – Ein Zugang zu sozialer Wissensgenerierung, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Online im Internet: URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2006/bliss06_01.pdf, Online veröffentlicht am: 07.02.2006, Stand Informationen: 19.01.2006, Dokument aus dem Internetservice texte.online des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp

BMVBW (2004): Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Berlin. Studie unter: http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/zwischenevaluierung-2004/ Stand 18.11.2010

Bräuer, Marco; Biewandt, Thomas (2005): Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2005 - Zweites Website-Ranking der Initiative e-Participation. Unter: www.initiative-eparticipation.de/Studie_eParticipation2005.pdf . 5.9.2008

Bürgeramt, Statistik und Wahlen (2009): Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2009. Kapitel 15 Interregionaler Vergleich. Online verfügbar unter http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/678/JB2009_ Kap15x.pdf, zuletzt aktualisiert am 22.10.2009, zuletzt geprüft am 09.03.2010.

Büttner, Kerstin (2009): Stadtentwicklung durch Großkonzerne - zur Koevulation von Raum und Wissen am Fallbeispiel Siemens und Erlangen. In: Matthiesen, Ulf; Mahnken, Gerhard (Hg.): Das Wissen der Städte. Neue stadt-regionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 133–146.

Coenen, Frans H. J. M. (Hg.) (2009): Public Participation and Better Environ-mental Decisions. The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making. Dordrecht: Springer Netherlands (Springer-11646 /Dig. Serial]).

Coenen, Frans H. J. M.; Huitema, Dave; O´Toole, Laurence J. (1998): Participation and Environment. In: Coenen, Frans H. J. M.; Huitema, Dave; O´Toole, Laurence J. (Hg.): Participation and the quality of environmental decision making. Dordrecht: Kluwer (Environment & policy, 14), Bd. 14, 1–20.

Colander, David 2010: David Colander und der Humbug der Präzision. In: FTD, zuerst veröffentlicht: 27.10.2010, zuletzt geprüft am 27.10.2010.

Czada, Roland; Schimank, Uwe (2000): Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/Main, New York: Campus, 23–43.

Daele, Neidhardt (2000): Kommunikation und Entscheidung: politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin: edition sigma, 1996 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Jahrbuch 1996)

Damelang, Andreas; Steinhardt, Max; Stiller, Silvia (2010): Die ökonomischen Potentiale kultureller Vielfalt: Eine Standortbestimmung deutscher Großstädte. In: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Jg. 59, H. 1, 7–16.

Danielzyk, Fürst et al. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung: Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Rainer Danielzyk, Dietrich Fürst, und Jörg Knieling. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur

Dauss, Markus (2009): Die Revolution frisst ihre eigenen Kinder: Operturm statt Zürich-Haus. Hochhausdebatte im Frankfurt der Gegenwart, Forschung Frankfurt Ausgabe 3/2009.

Depoe, Stephen P.; Delicath, John W.; Elsenbeer, Marie-France Aepli (Hg.) (2004): Communication and public participation in environmental decision making. Albany: State Univ. of New York Press (SUNY series in communication studies).

Dienel, Hans-Ludiger; Geißel, Brigitte; Krüger, Sabine; Walk, Heike (2001): Politische Regierungsformen, Government, Governance und Netzwerkstrukturen auf der globalen, europäischen und nationalen Ebene, Arbeitspapier 47 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Dietz, T. (2003): What is a good decision? Criteria for environmental decision making. Human Ecology Review 10 (1), 33-39

Dimitrov, R. S. (2003): Knowledge, power, and interests in environmental regime formation. In: International Studies Quarterly, Jg. 47, H. 1, S. 123–151.

Dopfer, Jaqui; Führ, Martin (2005): Handbuch für internetgestützte Bürgerbeteiligung. Ergebnisse und Anregungen aus dem Praxiseinsatz der electronic-Public-Participation-Plattform (ePP-Plattform). Darmstadt: SOFIA Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (Sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 05,3).

Drucker, P. (1994): Post-Capitalist Society (e.V. 1993), New York; Harper Business

Echter, Claus-Peter (2003): Kommunale Förderung von Wohneigentum. In: Information zur Raumentwicklung, H. 6, 377–387. Online verfügbar unter http://www.bbr.bund.de/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2003/Downloads/6Echter,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/6Echter.pdf, zuletzt geprüft am 20.05.2010.

Eifert, Martin (1999): Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Nomos Verlag

Esser, Hartmut (2006): Institutionen als Modelle. Zum Problem der "Geltung" von institutionellen Regeln und zur These von der Eigenständigkeit einer "Logic of Appropriateness". In: Schmid, Michael/Maurer, Andrea (Hg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven der Institutionentheorie und -analyse. 2., durchges. Aufl. Marburg: Metropolis-Verl., 47–72.

Etzioni, Amitai (1995): Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Etzioni, Amitai (1997): Die Verantwortungsgesellschaft: Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag 1997

Etzioni, Amitai (1998): Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verl. (Fischer, 14087 : Fischer Wirtschaft).

Etzioni, Amitai (1999): Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie. Ungekürzte Ausg. Berlin: Ullstein (Ullstein-Buch Prpyläen-Taschenbuch, 26558).

Etzioni, Amitai (2000): Creating good communities and good societies; http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/A276.html; in: Contemporary Sociology, Vol. 29, Issue 1, S.188-195

Etzioni, Amitai (2006): The common good. Repr. Cambridge: Polity Press.

Etzioni, Amitai 1971: The Active Society. Erstausgabe 1968. New York: Free Press.

EU (2001): Die Aarhus-Konvention und der Richtlinienvorschlag der EG zur Umsetzung der Aarhus-Konvention „Über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme“, von 1/2001

Europäische Kommission (2001): Weißbuch der Kommission zu European Governance. KOM(2001) 428. Unter:
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf
(zuletzt geprüft: 16.2.2011)

FAZ (2010): Frankfurter Bürger beteiligen sich an Planung des Stadtzentrums – Erste Themenwerkstatt zum Innenstadtkonzept/ Einzelhandelsverband nicht interessiert, Rhein-Main Zeitung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 58 (22) vom 10.03.2010, Seite 35.

Feindt, Peter Henning (1996): Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung.

Feindt, Peter Henning (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 27/97: 39-46

Feindt, Peter Henning (2001): Neue Formen der politischen Beteiligung In: Politische Partizipation und Protestmobilisierung im Zeitalter der Globalisierung. Klein, Ansgar; Koopmans; Ruud und Heiko Geiling (Hrsg.). Leske + Budrich, Opladen.

Feindt, Peter Henning (2001a): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Inauguraldissertation am Fachbereich Wirtschafts- und Organiationswissenschaften der Universität der Bundeswehr.

Feindt, Peter Henning (2007): Vom homo oeconomicus zum aufgewühlten sittlichen Akteur zum institutionell gestützten Verantwortungsmenschen - Menschenbild und Verhaltensmodell der "Agrarwende". In: Führ, Martin; Bizer, Kilian; Feindt, Peter H. (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43), 104–119.

Feindt, Peter Henning; Newig, Jens (Hrsg.) (2005): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Ökologie und Wirtschaftsforschung, Band 62Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut (1998): Umweltverhandeln: Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren - ein erweiterter Projektbericht; Hrsg.: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung: Normbildung und Umwelt; Berlin: edition sigma, 1998

Fischer, Frank (2000): Citizens, experts, and the environment. The politics of local knowledge. Durham u.a.: Duke Univ. Press.

Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class: And How it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York: Perseus Book Group

Flöthmann, E.-Jürgen; Tovote, Uwe; Schleifnecker, Thomas (2006): Demographische Entwicklung der Kommunen im Jahr 2020. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Wegweiser demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung. Unter
http://www.wegweiserkommne.de/themenkonzepte/demographie/download/pdf/Wegweiser_Demogr_Wandel.pdf (Stand 09.03.10):

Freigang, Christian (2009): Frankfurt im Spätmittelalter und die Dominanz der Patrizier. Wie urbane Planung und Architektur das soziale Gefüge bestimmen, Forschung Frankfurt Ausgabe 3/2009.

Frey, Bruno S. (2007): Evaluierungen, Evaluierungen . . . Evaluitis. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2007 8(3): 207–220. Unter:
http://www.bsfrey.ch/articles/462_07.pdf Stand 18.11.2010

Freschi, A.C.; Medaglia, R.; Norbjerg, J. (2009): A Tale of Six Countries: eParticipation Research from an Administration and Political Perspective, in Macintosch, A.; Tambouris, E; Electronic Participation - First International Conference, ePart 2009 Linz, Austria, September 1-3, 2009 Proceedings; Lecture Notes in Computer Science, Vol. 5694, 2009, DOI: 10.1007/978.3-642-03781-8.

Fries, Sven (2006): Evaluation integrierter Stadtteilentwicklungsplanung am Beispiel des Bund-Länder-Städtebauförderprogramms "Soziale Stadt". Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. Dissertation Universität Stuttgart.

Fritsch, Michael; Stuetzer, Michael (2007): The Geography of the Creative Class in Germany. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/21963/2/MPRA_paper_21963.pdf

Fuchs, Manfred (2006): Sozialkapital, Vertrauen und Wissenstransfer in Unternehmen. Dissertation. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag | GWV Fachverlag GmbH Wiesbaden.

Fuchs, Oliver; Fürst, Dietrich; Rohr-Zänker, Ruth; Strubelt, Wendelin (2002): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Auftakt zum neuen Forschungsfeld im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (3 stadt 2 - neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, 2002,2).

Führ, Martin (2003): Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat. Berlin.

Führ, Martin (2007): Eigenverantwortung im betrieblichen Umweltschutz – Am Beispiel von EMAS und REACh. In: Führ, Martin; Bizer, Kilian; Feindt, Peter H. (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43), 137–160.

Führ, Martin (2008): Registrierung und Bewertung von Stoffen: Risiko-Management entlang der Wertschöpfungskette, in: Reinhard Hendler (Hrsg.), Neues Europäisches Chemikalienrecht (REACh), Dokumentation zum 23. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht, UTR 96, Berlin 2008, 87 – 132.

Führ, Martin; Bizer, Kilian; Feindt, Peter H. (Hg.) (2007): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43).

Führ, Martin; Dopfer, Jaqui (2005): Handbuch für internetgestützte Bürgerbeteiligung. Ergebnisse und Anregungen aus dem Praxiseinsatz der electronic-Public-Participation-Plattform (ePP-Plattform). Darmstadt: sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 05-3.

Führ, Martin; Dopfer, Jaqui; Becker, Cornelia (2005): Electronic Public Participation (ePP). Neue Medien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei behördlichen Prozessen ; technischer Endbericht zum Vorhaben "Mediengestützte Beteiligungsinstrumente" ; [Laufzeit: 01.12.2003 - 31.07.2005]. Darmstadt: SOFIA Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse.

Gabriel, Oscar W., 1979: Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde. In: Politische Beteiligung im repräsentativen System Teil 1. Bonn: Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Geißel, Brigitte (2001): Citizen Participation and Local Knowledge in Environ-mental Protection – Case Studies. http://pro.harvard.edu, Aug. 2001-Aug. 2002

Geißel, Brigitte (2002): Lokale Vernetzung und Wissensintegration von Laien(-wissen) und Experten(-wissen) durch neue Partizipationsformen. Expertise im Rahmen der BMBF-Föderinitiative 'Politik, Wissenschaft und Gesellschaft'. Unter Mitarbeit von Dr. Virginia Penrose.

Geißel, Brigitte (2008): Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, 2008, 227-248.

Geißel, Brigitte (2009): How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participative Innovations at the Local Level in Germany, in: German Politics and Society, Issue 93, Vol. 27, No. 4 Winter 2009, p. 51-71.

Giddens, Anthony (1984): The constitution of society; outline of the theorie of structuration. Cambridge: Polity Press.

Gimmler, Antje (2000): Deliberative Demokratie, Öffentlichkeit und das Internet; http://staff-www.uni-marburg.de/~gimmler/deliberativ.html; erscheint in: Subjektivität und Öffentlichkeit; Marotzki/Sandbothe (Hrsg.), Leske und Budrich, Opladen, 2000

Glasersfeld, Ernst von (1992): Konstruktion der Wirklichkeit und der Begriff der Objektivität, in: Gumin, Meier (Hrsg.): Einführung in den Konstruktivismus, München 1992, Piper

Goldschmidt, Rüdiger; Renn, Ortwin; Köppel, Sonja (2008): European Citizens' Consultations Project Final Evaluation Report. „Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung", Bd. 8.

Große-Starmann, Carsten (2009): Wer, wo, wie viele? - Bevölkerung in Deutschland 2025. Praxiswissen für Kommunen. 1. Auflage 2009, 176 Seiten, Broschur. ISBN 978-3-86793-042-0. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.

Gruber, Sabine (2007): Intermediäre Organisationen in der Stadtentwicklung. Möglichkeiten für kollektives Lernen und Demokratieentwicklung. Studien – Band 4, München

Gruber, Thomas (2010): Die Bayernstudie "Ansichtssache Bayern", BR media Verlag, September 2010

Haas, Peter (2004): When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. In: Journal of European Public Policy, Jg. 11, H. 4, S. 569–592.

Habermas, Jürgen (1992):, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a. M.

Hajer, Marteen; Kesserling, Sven (1999): Democracy in the Risk Society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich. In: Environmental Politics, Vol. 8, No. 3, pp. 1-23. http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all~content=a784180562

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies, H. 44, 936–957.

Halvorsen, K. E. (2001): Assessing public participation techniques for comfort, convenience, satisfaction and deliberation. Environmental Managemenet, 28 (2), 179-186.

Halvorsen, K. E. (2003): Assessing the effects of public participation. Public Administration Review, 36 (5), 535-543.

Haus, Michael (2003): Towards a Postparlamentary Democracy in Germany? Theoretical Considerations and Empirical Obeservations on Local Democracy. In: Denters, B.; Huismann, J.; Klok, P.-J. (Hg.): The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets. Dotrecht.

Haus, Michael (2005): Lokale Politik in Deutschland: Zur Veränderung der Rahmenbedingungen. In: Haus, Michael; Heinelt, Hubert; Egner, Björn; König, Christine (Hg.): Partizipation und Führung in der lokalen Politik. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Modernes Regieren, 2), 77–100.

Heckhausen, Jutta (Hg.) (2006): Motivation und Handeln. Heidelberg.

Heidbrink, Ludger u. Alfred Hirsch (2006): Der Staat der Verantwortungsgesellschaft. S. 11 ff. In: Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik; Hrsg. v. Ludger Heidbrink u. Alfred Hirsch, Campus Verlag

Heinelt, Hubert (2005): Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat. In: Blanke et al. 2005: Handbuch zur Verwaltungsreform. Herausgeber: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 10-17

Heinelt, Hubert (2009): Governance und Wissen. In: Das Wissen der Städte. Neue stadtregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. Ulf Matthiesen und Gerhard Mahnken (Hrsg.). http://www.springerlink.com/content/t1931311427h6377/

Heinelt, Hubert; Mühlich, Eberhard (Hg.) (2000): Lokale "Agenda 21"-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen: Leske + Budrich (Städte und Regionen in Europa, 7).

Heintz von Löbbecke, Kristina (1999): Armes reiches München. Einkommensarmut und -reichtum (quantitativ und sozialräumlich), dargestellt am Beispiel der Stadt München. Darmstadt. (Diplomarbeit).

Held, Gerd (2009): Regionale Entwicklung und Exzellenzorientierung. Beobachtung in den Wissenskulturen der Luftfahrtindustrie in Toulouse und Hamburg. In: Matthiesen, Ulf; Mahnken, Gerhard (Hg.): Das Wissen der Städte. Neue stadtregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 161–176.

Hellmer, Friedhelm; Friese, Christian; Kollros, Heike; Krumbein, Wolfgang (1999): Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel, Berlin.

Herrmann, Heike (2001): Institutionalisierte Öffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung oder Alibi. Die Funktion initiierter Stadtteilforen. In: Alisch, Monika (Hg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. 2., durchges. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 171–191.

Hinds, Pamela J.; Pfeffer, Jeffrey (2003): Why Organizations Don´t "Know What They Know": Cognitive and Motivational Factors Affecting the Transfer of Expertise. In: Ackerman, Mark S.; Pipek, Volkmar; Wulf, Volker (Hg.): Sharing expertise. Beyond knowledge management. Cambridge, Mass.: MIT Press, 3–26.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2005): Das Recht des Gewährleistungsstaates. In: Schuppert (Hrg.) 2005 Der Gewährleistungsstaat - Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Schriften zur Governance-Forschung Bd. 2

Hölzl, Corina (2009): Eindhoven und Philips: Wissenskulturen und Wissensmillieus. In: Matthiesen, Ulf; Mahnken, Gerhard (Hg.): Das Wissen der Städte. Neue stadtregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 147–160.

Homann, Karl (1994): Homo oeconomicus und Dilemmastrukturen. In: Sautter, H. (Hg.): Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften. Festschrift für Helmut Hesse, 387–411.

Huebner, Michael (1997): Moderation als Instrument der Kontextsteuerung im Prozess einer kooperativen Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5, 279-287.

Huysman, Marleen; de Wit, Dirk de (2003): A Critical Evaluation of Knowledge Management Practices. In: Ackerman, Mark S.; Pipek, Volkmar; Wulf, Volker (Hg.): Sharing expertise. Beyond knowledge management. Cambridge, Mass.: MIT Press, 27–55.

Huysman, Marleen; Wit, Dirk de (2002): Knowledge sharing in practice. Dordrecht: Kluwer Acad. Publ. (Information science and knowledge management, 4).

IAP 2003: International Association for Public Participation. Public participation toolbox. Unter:www.iap2.org Stand 16.11.2010

IfR-Internet-Preis (2009): siehe http://www.ifr-internetpreis.de/Home (abgerufen am 13.11.2009)

INSM (2006): Deutsche Großstädte im Vergleich. Studie der IW Consult GmbH im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und der Wirtschaftswoche. Online verfügbar unter http://archiv.insm.de/Downloads/PDF_-_Dateien/Studie_Staedteranking_2006.pdf, zuletzt geprüft am 05.05.2010.

IW Consult (2004): Deutsche Großstädte im Vergleich.

IW Consult (2005): Deutsche Großstädte im Vergleich.

IW Consult (2009): Deutsche Großstädte im Vergleich Untersuchung für das Jahr 2008 und den Zeitraum von 2003 bis 2008. Online verfügbar unter http://www.insm-wiwostaedteranking.de/downloads/bericht_grossstadt_2009.pdf, zuletzt geprüft am 05.05.2010.

Jähnke, Petra (2009): Akteursdifferenzierte Nähekonzepte und Raumbindungsmuster in der "Stadt der Wissenschaft, Wirtschaft und Medien" Berlin-Adlershof. In: Matthiesen, Ulf; Mahnken, Gerhard (Hg.): Das Wissen der Städte. Neue stadtregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 177–200.

Jakobi, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Online verfügbar unter http://www.sankt-geor-gen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAgsFs/FAgsF_47_Institutionalismus.PDF, zuletzt aktualisiert am 30.03.2007, zuletzt geprüft am 19.04.2010.

Jakubowski, Peter; Herz, Sabine; Jacob, Andreas; Pauly, Martina (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum Ex-WoSt-Forschungsfeld "3stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung". Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (Werkstatt, 36).

Jann, Werner (2005): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke et al. 2005: Handbuch zur Verwaltungsreform. Herausgeber: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 74-83

Jansen, D. (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlange, Methoden, Forschungsbeispiele. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jasanoff, Sheila, Martello, Marybeth Long (2004): "Conclusion: Knowledge and Governance." In Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance, edited by Sheila Jasanoff/Marybeth Long Martello. Cambridge/London: The MIT Press.

Jasper, Karl (2008): Integrierte Stadtentwicklung - Praxis vor Ort. Gute Beispiele zu Vernetzung und Bündelung im Programm Soziale Stadt. Bonn: BBR.

Kaase, Max (2002): Politische Beteiligung, in: Greiffenhagen, Martin; Greiffenhagen, Sylvia (Hrsg.), Handwörterbuch zur Politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 349-355 .

Kern, Kristine; Niederhafner, Stefan; Rechlin, Sandra; Wagner, Jost (2005): Kommunaler Klimaschutz in Deutschland — Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven (Discussion Paper SPS IV 2005-101).

Kleinfeldt, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (o.D.): Good Regional Governance. Transferprojekt der Hans-Böckler-Stiftung zur Stärkung der Steuerungsfähigkeit und Kooperation in der Region. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2004-635-5-3.pdf, zuletzt geprüft am 22.02.2010.

Klok, P.-J.; Coenen, F. H. J. M.; Denters, S. A. H (2006). Institutional conditions for complementaries between urban leadership and community involvement. In H. Heinelt, D. Sweeting, P. Getimis (Eds.), Legitimacy and urban governance, a cross-national comparative study. London: Routledge.

Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur (Regio spezial, 1).

Knoblauch, H. (1996): Arbeit als Interaktion. Informationsgesellschaft, Post-Fordismus und Kommunikationsarbeit.

Köberle et al. (1997): Köberle, Sabine; Glöde, Fritz; Hennen, Leonhard (Hg.). Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. 1.Aufl.; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1997: Köberle, Sabine/ Gloede, Fritz/ Hennen, Leonhard (Hg.) (Forum Kooperative Politik; Band 1)

Kuhn, F. (2006): Elektronische Partizipation – Digitale Möglichkeiten, Erklärungsfaktoren, Instrumente, VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006.

Kujath, Hans Joachim; Pflanz, Kai (2008): Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Werkstatt, 58).

Langlois, Richard N. (1990): Bounded Rationality and Behavioralism: A Clarification and Critique. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), Ausgabe 146, 1990.

LHM (2002): „Vom Minus zum Plus". Im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zur gemeinsam getragenen Verkehrslösung. Werkstattgespräche zum Verkehrskonzept des Bebauungsplans mit Grünordnung Nr. 1638 Ottobrunnerstraße (östlich). Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

LHM (2003): Ziele des Stadtrats zur nachhaltigen Entwicklung Münchens. Dokumentation. Landeshauptstadt München. Online verfügbar unter http://www.agenda21-muenchen.de/content/dateien/nachhaltigkeitsziele_dokumentation.pdf, zuletzt geprüft am 05.05.2010.

LHM (2005): Münchens Zukunft gestalten: PERSPEKTIVE MÜNCHEN - Strategien, Leitlinien, Projekte. Bericht zur Stadtentwicklung 2005. Herausgegeben von Landeshauptstadt München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung. München.

LHM (2006): Projektbericht. monaco Münchner Bündnis für Ökologie. Herausgegeben von Landeshaupstadt München. Online verfügbar unter: http://www.muenchen.de/cms/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/25_themen/UmGe/projektbericht_monaco.pdf,
zuletzt aktualisiert am 30.01.2007, zuletzt geprüft am 26.05.2010.

LHM (2007): Klimaschutz in der Region München. Sorgen und Erwartungen. Bevölkerungsrepräsentative Mehrthemenbefragung in der Region München. April/Mai 2007. Referat für Gesundheit und Umwelt.

LHM (2008): Stadtviertelkonzept Nahmobilität Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt. Verfahren und Ergebnisse. Landeshauptstadt München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

LHM (2009): Die Münchner Bezirksausschüsse 2009. Landeshauptstadt München; Direktorium.

LHM (2009a): „Architektur – fächerübergreifend im Unterricht. Erfahrungen mit realisierten Schulprojekten". Landeshauptstadt München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Schul- und Kultusreferat.

LHM (2009b): „Ausstellung und Informationsveranstaltung: Städtebaulicher und landschaftsplanerischer Ideen- und Realisierungswettbewerb". 28. Juli 2009 im ökologischen Bildungszentrum. Protokoll. Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

LHM (2010): Das Bündnis „ München für Klimaschutz" Ergebnisbericht – Projektierungsphase. Herausgegeben von Landeshauptstadt München. Online verfügbar unter
http://www.muenchenfuerklimaschutz.de/cms/fileadmin/download_alle/Ergebnisbericht_Projektierungsphase.pdf, zuletzt aktualisiert am 12.03.2010, zuletzt geprüft am 20.05.2010.

LHM (10/2009): „open scale. Young & local Ideas. München 2009. PlanTreff. Öffentlichkeitsarbeit der Stadtentwicklungsplanung der LHM. Referat für Stadtplaung und Bauordnung.

LHM (2010a): PERSPEKTIVE MÜNCHEN – Die Zukunft unserer Stadt; Website des Referats für Stadtplanung und Bauordnung, Landeshauptstadt München: Unter: http://www.muenchen.de/Rathaus/plan/stadtentwicklung/perspektive/39104/index.html (Stand 08.12.2010)

Lhotta, Roland (2007): Verhaltensmodelle und Institutionen in der Politikberatung: Eine politikwissenschaftliche Perspektive. In: Führ, Martin/Bizer, Kilian; Feindt, Peter H. (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43), 60–69.

Löffler, E. (2001): Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management, H. 4, S. 212-215

Mäding, Heinrich (2006): Demographische Veränderungen und ihre Konsequenzen für städtische Politik und Verwaltung. Online verfügbar unter http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/678/2006_1_DemographischeVeränderungen.pdf, zuletzt aktualisiert am 31.08.2006, zuletzt geprüft am 09.03.2010.

Malecek, Sabine; Dr. Ruth Mächler, Ruth (2005): München – Frühzeitig informieren und sensibilisieren –. Städte-Typ "Wachsende Kommune". In: Schmidt, Kerstin; Esche, Andreas (Hg.): Demographie konkret - Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung (Aktion demographischer Wandel), 99–103.

Mantler, Rolf (1982): Partizipatorische Stadtentwicklungspolitik erläutert an Münchener Fallbeispielen. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag

March, James G.; Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. In: Free Press, New York.

Märker, Oliver; Josef Wehner (2008): „E-Partizipation – Bürgerbeteiligung in Stadt- und Regionalplanung." Zeitschrift für Angewandte Geographie 32, 3: 84–89.

Matschke, Ursula (2005): Stuttgart – Familienförderung sichert Einwohner –. Städte-Typ "Wachsende Kommune". In: Schmidt, Kerstin; Esche, Andreas (Hg.): Demographie konkret - Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung (Aktion demographischer Wandel), 94–99.

Matthiesen, Ulf (Hrsg.) (2004): Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für eine wissensbasierte Stadtentwicklung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 342 Seiten

Matthiesen, Ulf; Mahnken, Gerhard (Hg.) (2009): Das Wissen der Städte. Neue stadtregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 /Dig. Serial]).

Maurer, Andrea; Schmid, Michael (Hg.) (2002): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisationen, Moral und Vertrauen. Frankfurt/Main, New York.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main, New York: Campus, 39–72.

McDermott, R. (2001): Knowing in Communities. 10 Critical Success Factors in Building Communities of Practice. Unter (letzter Aufruf 22.4.10):
URL: http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2006/bliss06_01.pdf

Monheim, Heiner; Zöpel, Christoph (Hg.) (1997): Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik ; Festschrift für Karl Ganser. 1. Aufl. Essen: Klartext-Verl.

Müller-Jentsch, Walther (1996): Theorien Industrieller Beziehungen. In: Industrielle Beziehungen, Jg. 3, H. 1, 36–64.

Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1998): Frankfurt am Main. Stadtentwicklung und Planungsgeschichte seit 1945, Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, Studienausgabe 1998, ISBN: 3-593-35918-9.

Naßmacher, Hiltrud (2006): Baustelle Stadt. Effizienz und Bürgernähe ohne Demokratie und Nachhaltigkeit? (Springer-11776 /Dig. Serial]). Online verfügbar unter http://www.gbv.de/dms/hebis-darmstadt/toc/180807293.pdf.

Newig, Jens (2004): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung politischer Maßnahmen? - Skizze eines Forschungsprogramms - Arbeitskreis Politische Ökonomie. Herbsttagung 2004: Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Osnabrück, 22./23. Oktober 2004

Newig, Jens; Fritsch, Oliver (Hrsg.) (2006): Effektivität von Beteiligungsprozessen. Beiträge des Instituts für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück. Beitrag Nr. 34.

Nohlen, Dieter (1998): Wörterbuch Staat und Politik. München/Zürich: Piper.

Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1997): Die Organisation des Wissens. Campus Verlag. Frankfurt 1997

Nullmeier, Frank (2006): The cognitive turn in public policy analysis, GFORS Working Paper No.4.

OECD (2005): "Evaluating Public Participation in Policy Making," OECD Publications, Paris.

Ostrom, E.; Gardner, R.; Walker, J. (1994): Rules, Games and Common-Pool Ressources, Ann Arbor.

Ostrom, E.; Schroeder, L.; Wyne, S. (1993): Institutional incentives and sustainable development. Infrastructure policies in perspective. Boulder, CO: Westview.

Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor; Gardner, Roy; Walker, James (1994): Rules, games and common-pool resources. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Pauli, Manfred J. (2006): Kontextualisierung als Instrument zur Erfüllung des Beteiligungsanspruches in der Stadtplanung. D 93; Shaker Verlag, Stuttgart.

Piaget. Jean (1985): The equilibrium of cognitive structures; University of Chicago Press,1985

Polanyi, M. (1985): Implizites Wissen (engl. Erstausgabe: The Tacit Dimensions, London, 1966). Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1985

Prigge, Rolf; Schwarzer, Thomas (2004): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Entwurf des Abschlussberichtes des Großstädte 2002-Projektes. Entwurf für die Sitzung des Projektbeirats am 5.11.2004 in Düsseldorf. Unter Mitarbeit von Hartmut Schekerka und Thomas Köhler. Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen.

Prigge, Rolf; Schwarzer, Thomas (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Unter Mitarbeit von Hartmut Schekerka und Thomas Köhler. Bremen /// Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (http://www.iaw.uni-bremen.de/rprigge/inhalt3.html; (Stand 5.5.2010). Die Kapitel- und Seitenangaben im Text beziehen sich auf das pdf-Dokument.). [88]

Priller, E. (2002): „Zum Stand empirischer Befunde und sozialwissenschaftlicher Theorie zur Zivilgesellschaft und zur Notwendigkeit ihrer Weiterentwicklung", in: Bericht der Enquete-Kommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements, Wiesbaden, S. 39 ff.

[88] Für die empirische Analyse der fünfzehn Großstädte mussten die notwendigen Daten aus ganz unterschiedlichen Quellen recherchiert, aufbereitet und analysiert werden. Die genutzten Datenquellen finden sich in: Prigge (2004, 22)

Prognos (2009): Engagementatlas 2009 - Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen. Erstellt für die AMB Generali Holding AG. http://zukunftsfonds.amb-generali.de/internet/csr/csr_inter.nsf/ContentByKey/MPLZ-7L3EHX-DE-p/$FILE/Engagementatlas%202009_PDF_Version.pdf , siehe auch http://zukunftsfonds.ambgenerali.de/internet/csr/csr_inter.nsf/contentByKey/MPLZ-7L3EHX-DE-p (Abgerufen im März 2010).

Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.) (2003): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland - Anforderungen und Qualitätsbausteine. Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerks CIVITAS. 2. Aufl. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung (Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland - Anforderungen und Qualitätsbausteine, Bd. 3).

Putnam, R. (2000) Bowling alone: the collapse and revival of American com-munity. New York: Touchstone

Quinn, J. B. (1992): intelligent enterprise. A Knowledge and service based paradigm for industry. New York: Free Press

Quinn, J. B. (1995). Das intelligente Unternehmen – ein neues Paradigma. In Beratergruppe Neuwaldegg (Hrsg.), Intelligente Unternehmen – Herausforderung. Wissensmanagement. Wissen strategisch nutzen (S. 13-45). Wien: Service Fachverlag.

Reh, Werner (2006): Bewertung der Maßnahmen zur Feinstaub-Bekämpfung in deutschen Kommunen. Ein Ranking des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland. Unter: www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/verkehr/20060900_verkehr_feinstaub_ranking.pdf. 5.9.2008

Reich, R. (1991): The Work of Nations. Preparing ourselves for 21st Century Capitalism. New York: Knopf.

Reinermann, Heinrich; Lucke, Jörn von (Hg.) (2002): Electronic government in Deutschland. Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung. [Elektronische Ressource]. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte, 226).

Reiß-Schmidt, Stefan; Tress, Josef (2000): München – Stadtentwicklung mit Ausländern in einer prosperierenden Stadt, in: Schmals, Klaus M. (Hrsg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale, Opladen, 203–213.

Renn, Ortwin (2005): Partizipation – ein schillernder Begriff. In: GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, Jg. 14 (3), S. 227–228.

Renner, Mechthild; Walther, Uwe-Jans (2000): Perspektiven einer sozialen Stadtentwicklung - Prospects for social city development. In: RuR Raumforschung und Raumordnung, Jg. Volume 58, H. Number 4. Online verfügbar unter http://www.springerlink.com/content/a2tr623433783527/fulltext.pdf?page=1, zuletzt geprüft am 08.12.2010.

Ritter, Susanne 2001: „Vielfältige Beispiele aus dem Programm „Soziale Stadt" in München". 71-86. In: Auf dem Weg zur solidarischen Stadt - Kooperation von Stadtentwicklung und Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und der Regiestelle E&C bei der Stiftung SPI, Berlin am 10. und 11. Mai 2001 in Berlin. Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 31. Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.).

Rodenstein, Marianne (2002): Wolkenkratzer oder Hochhäuser – zwei Typen der Stadtentwicklung. Warum wurde nur Frankfurt „amerikanisch"? Forschung Frankfurt Ausgabe 4/2002.

Rothstein, B. (1996): Political institutions: An overview. In R.E. Goodin & H.D. Klingemann (Eds.), A New handbook of political science. Oxford: Oxford University Press.

Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2000): Public Participation Methods: A Frame-work for Evaluation. In: Science, Technology & Human Values, Jg. 25, H. 1.

Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2004): Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda Science Technology Human Values, October 1, 2004; 29(4): 512 – 556

Rydin, Yvonne (2007): Re-Examining the role of knowledge within planning theory. In: Planning theory, Jg. 6, S. 52–68.

Sack, Detlef (2001): Globalisierungsmanagement vor Ort? Anmerkungen zur Debatte um lokale Innovationsnetzwerke. In: Zeitschrift Kommune. Forum für Politik, Ökonomie, Kultur. Kühl-Verlag (Frankfurt/Main), Ausgabe März 2001 (19. Jg., Heft 3/2001). unter: http://www.oeko-net.de/kommune/kommune03-01/asack.htm (Stand: 9.2.2011)

Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen; in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993, 57 ff.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.

Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1993): Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions. Frankfurt/Main: Campus-Verl. [u.a.] (Schriften des Max-Planck-Instituts für Ge sellschaftsforschung Köln, 11).

Schäuble, Ingegerd; Grüger, Christine (2005): Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Diskursive Bürgerbeteiligung - Bericht zum Modellprojekt. Bearbeitung Schäuble Institut für Sozialforschung, München. Unter: http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/staedtebaufoerderung/veroeffentlichung/materialien3.pdf (Stand 31.1.2011)

Schimank, Uwe (2004): Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Gabriel, Manfred (Hg.): Paradigmen der akteurzentrierten Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 287–301.

Schmid, Michael, Maurer, Andrea (2006): Institution und Handeln. Probleme und Perspektiven der Institutionentheorie in Soziologie und Ökonomie. In: Schmid, Michael; Maurer, Andrea (Hg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven der Institutionentheorie und -analyse. 2., durchges. Aufl. Marburg: Metropolis-Verl., 9–46.

Schmid, Michael; Maurer, Andrea (Hg.) (2006): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven der Institutionentheorie und -analyse. 2., durchges. Aufl. Marburg: Metropolis-Verl.

Schmidt, Kerstin (2006): Wegweiser demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.

Schmidt, Kerstin; Esche, Andreas (Hg.) (2005): Demographie konkret - Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung (Aktion demographischer Wandel).

Schmitter, P. C. (2002): Participation in Governace Arrangments: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context"? In: Grote, J. R./Gbikpi, B. (Hg.): Participatory Governance. Political and Sociatal Implications. Opladen: Leske & Budrich .

Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

Schoch, Friedrich (2008): Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 27 (2008), 3, S. 241 – 247

Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 41, S. 1–600.

Schuppert, Gunnar Folke (2008a): Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel : von Planung über Steuerung zu Governance? In: Archiv des öffentlichen Rechts 133 (2008), 1, S. 79 - 106

Schuppert, Gunnar Folke (2009): Von der Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance von Governance. Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der Renaissance bis zu Public Private Partnerships. In: Governance als Prozess, S. 285–320.

Selle, Klaus (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. Von: Klaus Selle. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 1/2007. S. 63 -71

ServiceValue GmbH (2010): Deutschlands 15 größte Städte im Service-Ranking: München top und Duisburg flop - Bürger beurteilen auf breiter Front die Servicequalität ihrer Stadt unter:
http://www.presseportal.de/pm/80931/1686776/servicevalue_gmbh und
http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2010-09/18039826-deutschlands-15-groesste-staedte-im-service-ranking-muenchen-top-und-duisburg-flop-buerger-beurteilen-auf-breiter-front-die-servicequalitaet-ihrer-007.htm (Stand 16.11.2010)

Setzwein, Bernhard (2004): München. Spaziergänge durch die Geschichte einer Stadt. 2. Aufl. Stuttgart: Klett-Cotta.

Simon, Herbert (1955): A Behavioural Model of Rational Choice. In: Quarterly Journal of Economics, H. 69.

Sinning, Heidi; Wiedenhöft, Katrin (2003): Netzwerke als Katalysator für Bürgerorientierung - Funktionen und Erfahrungen des Civitas-Netzwerks. In: Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland - Anforderungen und Qualitätsbausteine. Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerks CIVITAS. 2. Aufl. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung (Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland - Anforderungen und Qualitätsbausteine, ; Bd. 3), Bd. 3, S. 85–97.

Stadt Stuttgart (o.D.): Für unsere Umwelt. Klima schützen, Ressourcen schonen, Energie sparen. Herausgegeben von Stadt Stuttgart.

Stehr, N. (1994). Knowledge Societies. London: Sage.

Straßheim, Holger (2002): Wissensgenerierung und Wissenstransfer in Netzwerken der lokalen Beschäftigungspolitik. Veröffentlichungsreihe der Abteilung Regulierung von Arbeit des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. FS II 02-204. Unter:
http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2002/ii02-204.pdf. Stand: 17.11.2010

Sträter, Detlev; Purker, Elisabeth; Romero, Andreas (2005): München: Solidarische Bürgergesellschaft "München 2030": Urbane Gemeinschaftlichkeit als Alternative zur "Ellebogengesellschaft"? In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Integration und Ausgrenzung in der Stadtgesellschaft. Beiträge zum Forschungsverbund "Stadt 2030" / Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.). 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Zukunft von Stadt und Region, 1), Bd. 1, 187–209.

Strohmeier, Klaus Peter (2008): Demographie konkret - soziale Segregation in deutschen Großstädten. Daten und Handlungskonzepte für eine integrative Stadtpolitik. Gütersloh: Verl. Bertelsmann Stiftung.

Suchanek, Andreas (2007): Eigen-Verantwortung, Anreizkompatibilität und der homo oeconomicus. In: Führ, Martin/Bizer, Kilian; Feindt, Peter H. (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43), 161–167.

Suchman, L., (1993): Technologies of accountability. Of lizards and aeroplanes. In: Button, G. (Hrsg.), Technology in working order. Studies of work, inter-action, and technology. London, New York.

Thierstein, A.; Abegg, Ch.; Droß, M.; Friedrich, S.; Goebel, V.; Natrup, W. et al. (2007a): Evaluierung der Perspektive München. Evaluierungsbericht 2007. Perspektive München - Bilanz.

Thierstein, A.; Abegg, Ch.; Droß, M.; Friedrich, S.; Goebel, V.; Natrup, W. et al. (2007b): PERSPEKTIVE MÜNCHEN Evaluierungsbericht 2007 – Kurzfassung. Perspektive München - Bilanz.

Trute, Hans-Heinrich (1999): Vom Obrigkeitsstaat zur Kooperation - Zur Entwicklung des umweltrechtlichen Instrumentariums zwischen klassischem Ordnungsrecht und moderner Verwaltung. In: Rückzug des Ordnungsrechts im Umweltschutz. 14. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technik-recht vom 6.-8.9.1998, Umwelt- und Technikrecht. Bd. 48, Berlin, S. 13-52.

Trute, Hans-Heinrich (1999a): Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. G. F. Schuppert (Hrsg.), Baden-Baden, S. 1345.

Umweltamt der Stadt Frankfurt am Main (2000): Frankfurter Agenda 21 – Wege zur Nachhaltigkeit – 1996-2000, Broschüre. Download unter: http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Frankfurter%20Agenda%2021_Broschuere.pdf (abgerufen am 07.04.2010).

UWI (o.D.): Stabile Fahrt Richtung Nachhaltigkeit? Zukunftsfähiges München. Umweltinstitut München e.V. Online verfügbar unter http://www.umweltinstitut.org/stadtgespraeche/archiv/frames/agenda/ms19_3.htm , zuletzt aktualisiert am 08.03.2002, zuletzt geprüft am 05.05.2010.

Vogler-Ludwig, Kurt (2002): Der Beitrag der ausländischen Bevölkerung zur Wirtschaft Münchens und der Region, München (Veröffentlichung des Referats für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München, Heft Nr. 132).

Voigt, Lothar (2010): Geschichte der Stadt Frankfurt am Main http://delvau.de/Frankfurt-Chronologie/Frankfurt-Chronik.pdf (Abgerufen im März 2010).

Walter, Melanie (2002): Politische Macht und Responsivität in der Großstadt. Eine Studie zur Einstellungskongruenz kommunalpolitischer Akteure am Beispiel der Stadt Stuttgart. Dissertation.

Webler, Th. (1995): „´Right ´ discourse in citizen participation. An evaluative yardstick. In O. Renn, Th. Webler, P. Wiedemann (Eds.): Fairness and competence in citizen participation. Evaluating models for environmental discourse. Dordrecht, The Netherlands/Boston, MA; Kluver.

Wenger, Etienne (1999): Communities of Practice-Learning, Meaning, and Identity; Cambridge, United Kingdom

Wesselmann, Christoph (2002): Internet und Partizipation in Kommunen. Strategien des optimalen Kommunikations-Mix. Univ., Diss.--Oldenburg, 2002. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. (DUV Sozialwissenschaft).

Wienhöfer, E.; Kastenholz, H. (2002): Bürgerbeteiligung im Internet? Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Demokratie. Bürgergutachten. (= Arbeitsbericht Nr. 207 der TA-Akademie), Stuttgart Februar 2002

Wilke, Helmut (1998): Organisierte Wissensarbeit. F. Enke Verlag Stuttgart Zeitschrift für Soziologie, Jg. 27, Heft 3, Juni 1998, S. 161-177 161 Organisierte Wissensarbeit. In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, Jg. 27, H. 3, S. 161–177. Online verfügbar unter http://www.uni-bielefeld.de/soz/relation/orgwiss.pdf, zuletzt geprüft am 22.04.2010.

Windhoff-Héritier A. (1987): Policy-Analyse: Eine Einführung. Wiesbaden: Campus.

Wollmann, H. (1998) Lokale Demokratie. 135-142. In: Häußermann, H. Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen; Leske und Budrich. 115-122

Wollmann, H. (2002) Die Entwicklung der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. In: Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen; Leske und Budrich. 101-120

Zimmermann, Clóvis (2006): Politische Partizipation in Brasilien. Ein Vergleich der Stadtplanungsmodelle von Porto Alegre und Curitiba. Univ., Diss--Heidelberg, 2004. Frankfurt am Main, London: IKO - Verl. für Interkulturelle Kommunikation.