

## **Korneuburg 2036 – eine Stadt plant sich selbst. Die Frage nach Langfristigkeit und Verlässlichkeit in der kooperativen Stadtentwicklung**

*Elisabeth Schauppenlehner-Kloyber, Johannes Huemer*

(Mag. Elisabeth Schauppenlehner-Kloyber, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur Wien, elisabeth.schauppenlehner@boku.ac.at)

(Dipl.-Ing. Johannes Huemer, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Österreichische Akademie der Wissenschaften, johannes.huemer@oeaw.ac.at)

### **1 ABSTRACT**

Cities are complex systems and face various internal and external challenges on their path towards sustainability and resilience. These are characterized by ambiguous problem definitions or unclear, conflicting and dynamically changing goals. Hence, long-term thinking and forward-looking action as well as flexibility and adaptability are indispensable in urban planning and development. In order to elaborate broadly accepted strategies for future, especially the involvement of citizen's perspectives and needs is a core concern for actors in urban planning. While case-related citizen participation already has a longer tradition, long-term collaboration agreements with citizens in terms of strategic and forward-looking planning is at an early stage.

Korneuburg, a medium scale district capital next-door to the metropolis of Vienna, grappled with identity finding between the poles of urbanity and village quality of living, while low municipal budget, considerable population increase, heterogeneous interests and perceptions of its self-image challenged the city. Within a broad participatory process a mission statement for urban planning and a master-plan, containing guidelines for implementation of the desired vision for the next twenty years were elaborated. Finally also an obligation for further collaborative urban decision making – the Charter for citizen participation – emerged as an unexpected spin-off product. This contribution discusses the integrative approach within the project, the dynamics and novelty of the process and associated challenges of long-term oriented collaborative urban development. It is shown that the city not only commits itself to a broadly accepted framework for future urban development in the upcoming decades, but also points the way ahead for a cultural change regarding communication and decision making with citizens. This development calls for new perspectives in thinking, reshaping of cooperation designs and for flexibility, creativity and mutual trust.

### **2 EINLEITUNG**

Akteurinnen und Akteure der Stadtplanung und -entwicklung sind täglich gefordert, Entscheidungen auf Basis unvollständigen Wissens, unterschiedlicher Problemdefinitionen und Bedürfnisse zu treffen (Schauppenlehner-Kloyber und Penker, 2015). Sie stehen dabei vor der Herausforderung, vergangene und gegenwärtige Entwicklungsprozesse zu analysieren und interpretieren sowie auch sozial-räumliche Veränderungen zu antizipieren und in ihre Planungen zu integrieren (Kegler, 2014). Die Fähigkeit einer Stadt, vorausschauend zu denken und auf Veränderungen flexibel reagieren zu können, ohne dabei Struktur und Funktionsfähigkeit zu verlieren (Walker et al., 2012), gewinnt unter dem Schlagwort der Resilienz zunehmend an Bedeutung in der Debatte um nachhaltige und zukunftsfähige urbane Räume. Naturkatastrophen als Folgen des Klimawandels, Terroranschläge oder Finanz- und Wirtschaftskrisen haben die Verletzlichkeit der Städte spürbar gemacht und den Fokus auf die Widerstandsfähigkeit urbaner Systeme gerichtet (Jakubowski, 2013). Resilienz bezeichnet dabei die Fähigkeit einer Stadt, mit Herausforderungen und Krisen umzugehen und sich gegebenenfalls neu zu organisieren, Lernprozesse zu nutzen, um widerstandsfähiger zu werden und sich weiterzuentwickeln (z.B. Birkmann et al., 2012; Deppisch, 2016; Kegler, 2014). Nicht ein Zustand, den es zu erreichen gilt, sondern der Vorgang des Suchens, des vorausschauenden Lernens und der Innovation stehen dabei im Vordergrund (Kegler, 2014). Dem „Einfallsreichtum“ kommt dabei eine besondere Bedeutung zu: Eine Stadt gilt demnach dann als besonders resilient, wenn sie auch „in Verwaltung, Bürgerschaft und anderen relevanten Akteursgruppen über ausreichend Know-how und Kreativität verfügt, um mit außergewöhnlichen Lagen umgehen zu können“ (Jakubowski, 2013; siehe auch WEF, 2013). Die zentrale Rolle der Interaktion der städtischen Akteure, ihrer Kooperations- und Lernfähigkeit und der Flexibilität und Entwicklungsfähigkeit organisatorischer Strukturen wird daraus deutlich: „Resilienz kann nur durch gezielte und langfristige Kommunikation und Kooperation der relevanten Stadtakteure erreicht werden.“ (Jakubowski, 2013). Dieser Trend zur akteurszentrierten Perspektive findet sich nicht nur in der Resilienzforschung, sondern auch in den Smart City-Strategien.

Dabei wird unter dem Leitbild einer „intelligenten Stadtentwicklung“, das Zusammenspiel aus dem Einsatz moderner Technologien um städtische Ressourcen besser und effizienter zu verwalten und zu nutzen, und dem Humankapital und der Organisationsfähigkeit städtischer Akteure bzw. des Systems Stadt selbst hervorgehoben. Denn nicht nur technische, sondern auch soziale Innovationen und Lösungen, wie neue Wege der Kommunikation und Kollaboration zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Stadtgemeinden, sind zentral für zukunftsfähige und lebenswerte Städte. Vor dem Hintergrund der Fähigkeit zur Resilienz wird im vorliegenden Beitrag bewusst das Augenmerk auf die Bedeutung kollaborativer Strukturen gelegt. Kollaboration beschreibt einen ergebnisoffenen Prozess kollektiver Wissensaneignung, eine enge, auf geringer Arbeitsteilung basierende Zusammenarbeit, in der „selbst gesteuerte interaktive Austauschprozesse zwischen den beteiligten Gruppenmitgliedern“ überwiegen. Eine kollaborative Vorgehensweise ist vor allem dort angebracht, wo „noch keine Lösung im Wissenskanon der jeweiligen Domäne vorhanden ist bzw. wenn die Aufgabe eine sehr starke Adaption vorhandener Lösungswege erfordert“ (Bornemann, 2012), wo es also darum geht, neue Problemstellungen und bislang unbekannte Herausforderungen gemeinsam zu definieren und entsprechende neu zu erprobende Handlungsoptionen zu entwickeln.

Eine zentrale Herausforderung für Städte liegt demnach darin - im Sinne einer nicht dem Zufall überlassenen Stadtentwicklung - den nachhaltigen Umgang mit den städtischen Ressourcen vorausschauend zu planen und anzustrebende Entwicklungsziele zu setzen, gleichzeitig jedoch Planungsinstrumente dynamisch und anpassungsfähig zu gestalten. Um diesen Spagat zu bewältigen, braucht es Innovations- und Kollaborationsstrukturen, die städtischen Akteurinnen und Akteuren ermöglichen, dynamisch auf Veränderungen zu reagieren, sich weiterzuentwickeln und an Änderungen der Rahmenbedingungen anzupassen. Ein großes Risiko im Umgang mit Planungssicherheit und Langfristigkeit liegt daher darin, einmal formulierte Entwicklungsziele und Planungsinstrumente als starre Rahmgebung zu interpretieren, anstatt Mechanismen zu installieren, die eine Evaluierung und Anpassung der (längerfristig) gesetzten Ziele und Maßnahmen erlauben, ohne bei Pfadänderungen das übergeordnete Entwicklungsziel aus den Augen zu verlieren.

Der vorliegende Beitrag diskutiert zunächst die Relevanz vorausschauender Stadtentwicklung und beleuchtet dabei einerseits die Rolle langfristig orientierter Planungsinstrumente, sowie andererseits den Status und die Bedeutung verlässlicher Kollaboration städtischer Akteurinnen und Akteure in diesem Kontext. Am Beispiel eines umfassenden, partizipativen Stadtentwicklungsprozesses in der niederösterreichischen Stadt Korneuburg wird gezeigt, welchen Weg eine Stadtgemeinde beschreiten kann, um in enger Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern vorausschauende Lösungen zu erarbeiten. Basierend auf den Erkenntnissen aus Literatur und Anwendungskontext werden abschließend die entstehenden Herausforderungen langfristig orientierter kollaborativer Stadtplanung diskutiert.

## 2.1 Status quo und Relevanz langfristig orientierter Planungsinstrumente

Stadtentwicklungspläne mit einem längerfristigen Planungshorizont waren in Österreich lange Zeit nur wenigen großen Städten vorbehalten, der überwiegende Teil der Klein- und Mittelstädte verfügte, wenn überhaupt, über ein, dem jeweiligen Raumordnungsgesetz entsprechendes, „örtliches Entwicklungskonzept“, das je nach Bundesland zumeist auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt war. Bedingt durch den Umstand, dass die Raumordnung in Österreich in den Kompetenzbereich der jeweiligen Bundesländer fällt, gibt es in einigen Bundesländern keine Vorgaben bzw. unterschiedliche Definitionen zu längerfristigen Planungsinstrumenten. Dennoch zeigt die Zunahme an Beispielen, bei denen sich Bürgerinnen und Bürger durch städtische Planungen negativ betroffen sehen, wie notwendig eine langfristige und gemeinsame Entwicklungsplanung ist. Im Positionspapier des Deutschen Städtetages (2013) wird einmal mehr die Etablierung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten gefordert, um zum einen die Vorgaben der „Leipziger Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (Europäische Union, 2007) umzusetzen, zum anderen mit dem Ziel der Verankerung von langfristig angelegten Leitbildern als Orientierungsrahmen für alle Akteurinnen und Akteure. So soll die Definition von Leitprojekten, Handlungsräumen und Zielgebieten in der städtischen Entwicklungsplanung einen langfristigen Rahmen bilden. Dennoch stellen diese Entwicklungskonzepte eine informelle Planung dar und sind im Gegensatz zum Flächenwidmungs- und Bebauungsplan keine verbindlichen Rechtsgrundlagen. Dadurch besteht die Gefahr, dass diese Konzepte von den jeweiligen kommunalen Entscheidungsträgern nur angewandt werden, wenn diese zur Legitimierung

von Argumentationen und Entscheidungen benötigt werden und daher oft Papiere mit geringer Aussagekraft und Wirkung bleiben (Kühn, 2008).

Gleichzeitig sehen sich besonders Städte mit hoher Entwicklungsdynamik (z.B. Bevölkerungs- und Siedlungswachstum) mit einem großen Bedarf an vorausschauender Planung konfrontiert. Fehlt diese, so werden relevante Entscheidungen wie Flächenumwidmungen, Neuausweisungen von Siedlungsgebieten oder die Errichtung von Verkehrswegen allzu oft anlassbezogen und kurzfristig getroffen, ohne dabei ein übergeordnetes Entwicklungsziel bzw. „die Stadt als Ganzes“ im Blick zu haben. Solch ein Mangel an Orientierung und Steuerung führt zu einer unkoordinierten Stadtentwicklung mit unerwünschten Folgeeffekten (inkompaktes Stadt- und Siedlungswachstum, große Flächeninanspruchnahme, hohe Infrastrukturkosten, verödennde Stadtkerne, Segregation, Bürgerinnen- und Bürgerinitiativen etc.) und hohen Folgekosten. Es überrascht daher wenig, dass Städte und Regionen vor allem im Punkte Steuerung der Siedlungstätigkeit in der Regel die Ziele nachhaltiger Entwicklung oftmals verfehlen (Einig, 2005; Weith, 2003).

Damit sich das Bild und die Entwicklungsrichtung einer Stadt langfristig und nachhaltig festigen oder auch verändern können, ist daher einerseits die Formulierung eines anzustrebenden Zustands als auch die schrittweise Umsetzung zur Zielerreichung für städtische Akteurinnen und Akteure von Vorteil. Zugleich stellt ein langfristiges Planungsinstrumentarium eine Argumentationsgrundlage dar, auf die sich die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bei neuen Projekten beziehen und damit mögliche Konfliktfelder im Vorhinein bereits vermieden werden können. Solche Planungsinstrumente dienen daher auch der Vermittlung von Grundsatzentscheidungen und können somit eine Begründung für die Art und Weise der städtischen Entwicklung liefern. Gleichzeitig erscheint die Einbeziehung der Perspektiven und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger in die Formulierung von Leitbildern, zukünftigen Entwicklungsszenarien etc. als zentraler Erfolgsfaktor – da durch die Teilnahme am Entstehungsprozess eine Identifikation der Akteurinnen und Akteure mit dem Zukünftigen zu erreichen versucht wird und daher die Beteiligten eher verstehen werden, wie die städtische Entwicklung und bestimmte Projekte ablaufen.

## **2.2 Von der anlassbezogenen Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung zur verlässlichen Kollaboration**

Partizipative Elemente in der Stadtplanung – die zumeist punktuelle informative oder konsultative, aber auch kooperative Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern – sind schon heute vielerorts Standard. Zentrale Basis von Partizipations-Theorie und Praxis ist bis heute Arnsteins Pionierarbeit – the ladder of citizen participation - aus dem Jahr 1969 (Arnstein, 1969). Partizipation wird dabei als die anlassbezogene Verteilung von Entscheidungsmacht beschrieben – das heißt, im Rahmen konkreter Problemstellungen und Projekte gibt die öffentliche Hand einen Teil ihrer Entscheidungsmacht an Bürgerinnen und Bürgern ab. Das Ausmaß des Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf das Endprodukt wird in hierarchischen Stufen (von „Nicht-Partizipation“ bis „Entscheidungsmacht“) dargestellt. Gleichwohl dieser Zugang vielfach kritisiert wird, partizipative Prozesse in Bezug auf Offenheit in der Problemdefinition, den tatsächlichen Bewegungs- und Aushandlungsspielraum und die Chance auf eine Veränderung bestehender Entscheidungs- und Kooperationskulturen einzuschränken (z.B. Tritter und McCallum, 2006; Turnhout et al., 2010), prägt er nach wie vor das Denken über Partizipation (Collins und Ison, 2009).

Die in Veränderung begriffene Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft bleibt in Arnsteins Modell und dem darauf aufbauenden Verständnis von Partizipation weitgehend unberücksichtigt (Bovaird, 2007; Collins und Ison, 2009; Ross et al., 2002; Tritter und McCallum, 2006). Der Fokus auf die Verteilung von Entscheidungsmacht erzeugt eine Konkurrenzsituation zwischen zwei Parteien: den Bürgerinnen und Bürgern einerseits, die höhere Treppen der Leiter und damit mehr Mitgestaltung zu erreichen versuchen und der öffentlichen Hand andererseits, die bestrebt ist, ihre Entscheidungsmacht zu halten (Tritter und McCallum, 2006, Collins und Ison, 2009, Boonstra und Boelens, 2011). In der Regel verbleiben die politischen und administrativen Akteurinnen und Akteure in einer dominierenden und kontrollierenden Rolle und definieren a priori Ausgangsproblem, Rahmen und Spielraum für partizipatorische Prozesse und behalten die Entscheidungsmacht am Ende. Das Potenzial der Bürgerinnen und Bürger in puncto Problemdefinition und –identifikation sowie Prozessgestaltung bleibt damit ungenutzt, der Spielraum ist in der Regel auf das Entwickeln von Lösungen beschränkt (Boonstra und Boelens, 2011, Tritter und McCallum, 2006). Die traditionelle Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft (Regierenden und Regierten) wird dadurch verstärkt, Möglichkeiten und Freiräume für vertrauensvolle Zusammenarbeit, Wissens- und

Erfahrungsaustausch und gemeinsame Entscheidungsfindung bleiben ungenutzt (Gardesse, 2014; Tritter und McCallum, 2006). Bürgerinnen und Bürger selbst sind in der Regel weder ermächtigt, ihrerseits partizipative Prozesse einzufordern (es sei denn über den Weg des Protests), noch sind sie in Aushandlungsprozesse in Bezug auf Problemdefinition, Prozessgestaltung oder als aktive Akteurinnen und Akteure einer institutionellen Transformation einbezogen. Seit Arnstein ihre Theorie in den 1960er Jahren entwickelte, hat sich das Verständnis über die Steuerung und Entwicklung einer Stadt fundamental und spürbar verändert. Diese Veränderungen umfassen vor allem den Übergang von Government (hierarchische, zentrale Steuerung, „top down“) zu Governance (interaktive, kooperative Politikgestaltung, Netzwerkperspektive, „bottom up“). Dennoch bleibt Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung auch heute nach wie vor „good will“ und Angebot der öffentlichen Hand, deren Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger darüber bestimmen, ob und wann Bürgerinnen und Bürger an anlassbezogenen Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt werden und in welchem Ausmaß Macht auf diese übertragen wird. Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung findet daher bis dato weitgehend projektbezogen und eingebettet in die bestehenden Steuerungsstrukturen statt (Klages und Vetter, 2013).

Will eine Stadt nun im Sinne einer Fähigkeit zur Resilienz - und des in der Einleitung genannten Einfallsreichtums - die Potenziale aus der Zusammenarbeit und gemeinsamen Lernprozessen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern nutzbar machen, ergibt sich ein Bedarf der Neugestaltung von Rollen, Verantwortlichkeiten und Aufgaben/Zweck der Beteiligten. Nicht in Bezug auf die Frage der Verteilung von Macht, sondern im Sinne sozialer Lernprozesse, die bereits bei der gemeinsamen Auseinandersetzung über Wesen und Charakter der zu bewältigenden Probleme beginnen und in denen die Beteiligten miteinander nach Lösungen suchen, wie man diesen begegnen könnte (Collins und Ison, 2009). Gemeinsame Problemidentifikation und -lösung bedeutet nicht, Macht, sondern vielmehr Wissen und Erfahrung auszutauschen, und ist damit eine soziale Angelegenheit, die eine Integration und Mobilisierung unterschiedlichster Wissensquellen im Rahmen eines sozialen Lernprozesses erfordert (Hurlbert und Gupta, 2015). Zentrale Gelingensfaktoren sozialer Lernprozesse sind Kontinuität, Offenheit, Vertrauen und Prozessorientierung, die im Rahmen punktueller Beteiligungsformate schwierig aufzubauen sind (Tritter und McCallum, 2006; Wondolleck et al., 1996). Die kontinuierliche und prozessorientierte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Belange der Stadtentwicklung – nicht nur anlassbezogen, sondern vor allem auch auf strategischer Ebene - könnte daher einen Beitrag dazu leisten, bislang ungenutzte Potenziale partizipatorischer Praxis zu heben und die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft neu zu gestalten. Dabei spielt insbesondere der Faktor der Verlässlichkeit und der Transparenz der Spielregeln für beide Seiten eine zentrale Rolle (Klages und Vetter, 2013). Der Frage, wie aus projektbezogener Beteiligung eine langfristige Zusammenarbeit auf Augenhöhe im Sinne einer kollaborativen Stadtentwicklung werden kann, kommt daher in Zukunft eine zentrale Bedeutung zu.

### **3 FALLSTUDIE „LEITBILD UND MASTERPLAN KORNEUBURG 2036“**

In den folgenden Abschnitten wird die Fallstudie Leitbild und Masterplan Korneuburg 2036 vorgestellt. Im Rahmen dieses Projektes wurde in enger Zusammenarbeit zwischen Stadt und Bürgerinnen und Bürgern ein verbindlicher Leitfaden (Masterplan) für die zukünftige, nachhaltig orientierte Stadtentwicklung erstellt, als auch auf Basis der Erfahrungen aus diesem partizipativen Prozess ein Commitment für langfristige und verlässliche Kollaboration zwischen Stadt und Bürgerinnen und Bürgern (Charta) erarbeitet.

#### **3.1 Projektrahmen**

Die niederösterreichische Bezirkshauptstadt Korneuburg (rd. 12.500 Einwohnerinnen und Einwohner, Stand 2015) erfährt aufgrund ihrer Lage in einem zukünftigen Wachstumshotspot am nördlichen Stadtrand Wiens einen relativ hohen Bevölkerungszuwachs. Die Statistik Austria (2015) hat für das Jahr 2030 ein österreichweites Bevölkerungswachstum von 9% prognostiziert, wobei der Großteil davon auf die Stadtregion Wien entfällt. Für den gesamten Verdichtungsraum ist laut einer ÖROK-Prognose (Fassmann et al., 2009; ÖROK, 2001), ein Wachstum von 146.000 Menschen errechnet worden, davon knapp 60% für den nördlichen Teil des Wiener Umlandes, zu dem auch die Stadt zählt. Betrachtet man diese Prognose etwas kleinräumiger, so ist für den Bezirk Korneuburg ein Plus von 23,3% zu erwarten. Zwar wird sich diese dynamische Entwicklung vorwiegend auf jene Orte konzentrieren, die über viele Baulandreserven sowie mögliche Bauflächen verfügen, was für die Stadt Korneuburg im Vergleich zu anderen Gemeinden weniger

zutritt, dennoch ist durch diesen generellen Trend die Entwicklungsrichtung auch für die Stadtgemeinde vorgegeben: Wachstum. Die Nachfrage nach Wohnraum, aber auch nach attraktiven Flächen für Betriebe wird in Zukunft für diese Region ansteigen; es gilt, diese auf eine möglichst nachhaltige Weise zu befriedigen. Dazu zählt unter anderem die Ausnutzung bereits vorhandener Infrastrukturen oder die (Wieder)Inwertsetzung von Leerständen und Brachflächen anstelle von Neuausweisungen.

Um einem ungesteuerten Wachstum entgegenzusetzen und einen Rahmen für die zukünftige Stadtentwicklung zu setzen, startete die Gemeinde 2012 einen partizipativen Leitbildprozess (siehe Schauppenlehner-Kloyber et al., 2013). Aufbauend auf dem Ende 2013 verabschiedeten Leitbild mit dem Titel „Korneuburg – Leben im Zusammenfluss“ wurde – ebenso in partizipativer Vorgehensweise – ein umfassender Masterplan mit Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der im Leitbild formulierten Ziele für die nächsten 20 Jahre erstellt. Das Vorhaben wurde von Beginn an von aktiven Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde (der Zukunftsinitiative Korneuburg (ZIK)) forciert und unterstützt, weshalb von einem Bottom-up-Prozess mit einem hohen Grad an Motivation und Identifikation einzelner Akteurinnen und Akteure gesprochen werden kann. Der Prozess wurde von einem interdisziplinären Wissenschaftlerinnen- und Wissenschaftlerteam aus Geographie, Architektur, Landschaftsplanung, Regionalentwicklung und Moderation/Facilitation begleitet.

Die breite und intensive Beteiligung der Korneuburger Bürgerinnen und Bürger in allen Prozessstufen ist als Besonderheit des Prozesses zu werten. Neben einem direktdemokratischen Element in der Phase der Leitbildentwicklung (alle Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger konnten aus vier partizipativ entwickelten Zukunftsszenarien ihr „Wunschbild“ für die zukünftige Stadtentwicklung und damit die zentrale Ausrichtung des Leitbilds wählen), ist vor allem die Implementierung einer – zunächst auf Projektlaufzeit beschränkten – Steuerungsgruppe aus Bürgerinnen und Bürgern, politische Akteurinnen und Akteuren und Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern in gleicher Gewichtung zentral für den Projektfortschritt zu nennen. Dieses „Steuerrad“ umfasste 28 Personen (inkl. Vertretungen), die als Kernteam am Projekt arbeiteten und in gleicher Weise stimmberechtigt waren. Vertreten waren neben dem amtierenden Bürgermeister sämtliche politischen Fraktionen, die lokale Verwaltung, Zivilgesellschaft und Bürgerinnen und Bürger. Zu Beginn des Prozesses wurde gemeinschaftlich eine Geschäftsordnung erarbeitet, die das Zusammenarbeiten und die damit verbundenen Rechte und Pflichten regelt. Im Schnitt kam das Steuerrad über eine Laufzeit von knapp drei Jahren einmal pro Monat zu Sitzungen zusammen, was eine beachtliche Summe an ehrenamtlich erbrachten Arbeitsstunden ergab.

### **3.2 Prozessstufen und –dynamik, Arbeitsschritte**

Sämtliche Prozess- und Arbeitsschritte des Projektes wurden in enger Zusammenarbeit zwischen städtischen Akteurinnen und Akteuren, Bürgerinnen und Bürgern und wissenschaftlicher Begleitung vorgenommen.

Zu Projektbeginn stand eine wissenschaftsgeleitete Struktur- und Entwicklungsanalyse, deren Ergebnisse mit qualitativen Erfahrungen der lokalen Wissensträgerinnen und Wissensträger (qualitatives Systemwissen) abgeglichen wurden. Die Struktur- und Entwicklungsanalyse fokussierte vor allem auf eine Analyse und Bestandsaufnahme der Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung und hatte zum Ziel, die komplexen Zusammenhänge aufzuzeigen, von denen eine weitere Entwicklung abhängen kann und die auf ganz unterschiedlichen Maßstabsebenen wirken. Neben Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung wurden auch die Bereiche „Wirtschaft“, „Verkehr“ und „Umwelt“ und deren Wechselwirkungen analysiert. Die Ergebnisse versuchten Antworten zu geben auf Fragen wie beispielsweise „Welche Spiel- und Gestaltungsräume stehen der Stadt zur Verfügung?“, um zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt hinsichtlich ihrer Machbarkeit zu beleuchten. In einem nächsten Schritt wurden durch die Kombination der Ergebnisse aus der Strukturanalyse und der Einschätzung der Steuerradmitglieder zentrale Handlungsfelder definiert, die Berücksichtigung in der Szenarienerstellung fanden und schließlich zum ausformulierten Leitbild führten. (siehe Schauppenlehner-Kloyber et al., 2013).

Die darauf aufbauende Erstellung des Masterplans Korneuburg 2036 wurde weiterhin von externer Seite fachlich betreut und in enger Abstimmung mit Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet. In einer ersten Erhebungsphase wurden der IST-Stand aktueller Planungen und Projekte sowie ein möglicher Handlungsbedarf der Stadtgemeinde Korneuburg in den verschiedenen im Leitbild definierten Lebensbereichen erhoben.

Um eine entsprechende Datengrundlage für die Ausarbeitung der konkreten Themenfelder und Maßnahmen zu erhalten, war es zudem notwendig, Basisanalysen in den Bereichen Demographie und Innenentwicklung bzw. Nachverdichtung durchzuführen. Genauere Erkenntnisse über die Bevölkerungsentwicklung und die Bevölkerungsstruktur der Stadtgemeinde Korneuburg brachte eine demographische Analyse. Dieser „Demographie-Check“ analysiert die Stadt in drei Ebenen: Zunächst wird die Stadt als Ganzes betrachtet und dabei werden unterschiedlichste statistische Daten wie Bevölkerungsentwicklung, Wanderungs- und Geburtenbilanz, Wanderungssaldo nach Alter, Bevölkerungsstruktur usw. auf Gemeindeebene ausgewertet. In einem weiteren Detaillierungsschritt wird die Stadt in ihre statistischen Zählseinheiten (Zählbezirke) untergliedert. Dadurch können wesentlich genauere Aussagen zu den auf Gemeindeebene erhobenen Daten getroffen werden wie beispielsweise, in welchen Teilen der Stadt ein Bevölkerungswachstum oder rückgang vorliegt. Als dritte Ebene und die damit kleinstmögliche Untersuchungsebene bei der Auswertung statistischer Daten wurde die sogenannte Rasterdatenanalyse durchgeführt. Bei der Analyse der Bevölkerungsentwicklung auf Rasterdatenebene wurde ein 250 mal 250 Meter Raster (ca. vier Fußballfelder) herangezogen. Die Analyse der Innenentwicklungspotenziale erfolgte auf Basis von Luftbildern und Begehungen. Dadurch konnten parzellenscharf Nachverdichtungs- und Innenentwicklungspotenzialflächen für das gesamte Stadtgebiet Korneuburg erhoben werden.

Den 9 im Leitbild formulierten Lebensbereichen entsprechend wurden als weiteres partizipatives Element 9 Lebensbereichsteams gegründet, die sich - jeweils von einer/m Bürgerin oder Bürger und einem/einer politisch Verantwortlichen bzw. einem/einer Verwaltungsmitarbeiterin oder Verwaltungsmitarbeiter geleitet – intensiv mit den Inhalten der einzelnen Themen auseinandersetzten, um die im Leitbild formulierten Bedürfnisse und Entwicklungsziele für die Einarbeitung in den Masterplan und die spätere Umsetzung zu konkretisieren. Die Verantwortlichen für die Lebensbereiche waren angehalten, sich mit lokalen Expertinnen und Experten bzw. für die jeweiligen Handlungsfelder relevanten Personen auszutauschen und an einer Konkretisierung des Leitbilds in Richtung Masterplan zu arbeiten.

Unter der Mitarbeit der Steuerrad-Mitglieder wurde im September 2014 eine nach Lebensbereichen gegliederte Stärken-Schwächen-Liste erarbeitet, die als inhaltliche Basis für das weitere Vorgehen diente. Die Arbeitsergebnisse aus den Lebensbereichsteams wurden ebenso wie die vom externen Beraterinnen- und Beraterteam erhobenen Grundlagen und Daten regelmäßig in das Steuerrad getragen, dort präsentiert und anschließend diskutiert. In der abschließenden Ergebnisphase wurden die vorhandenen Informationen, Ideen und Vorschläge synthetisiert und verräumlicht. Für jeden Lebensbereich kristallisierten sich so 4-7 Handlungsfelder heraus. Unter Berücksichtigung von kommunalen und regionalen Konzepten und der vorangegangenen Basisanalysen wurden nach Themenschwerpunkten gegliedert insgesamt knapp 120 Maßnahmen ausgearbeitet. In mehreren Feedbackschleifen wurden die vom Beraterinnen- und Beraterteam vorgestellten Handlungsfelder und Maßnahmenvorschläge gemeinsam mit dem Steuerrad und den Lebensbereichsteams überarbeitet und ergänzt und schließlich dem Gemeinderat in Form einer Endpräsentation vorgestellt.

## **4 „ERGEBNISSE“**

### **4.1 Leitbild**

Das Leitbild „Korneuburg – Leben im Zusammen:Fluss“ wurde im März 2014 der Bevölkerung präsentiert und anschließend im Gemeinderat beschlossen. Es legt die grundlegende Werthaltung dar, die der zukünftigen Entwicklung der Stadtgemeinde als Orientierungsrahmen dienen soll. Zentrale Säulen sind hierbei eine „Kultur des sozialen Miteinanders“, „Kompetenz am Wasser“ sowie „Konzentration auf Bildung“. Der inhaltliche Aufbau und die Struktur des Leitbilds orientieren sich an 9 Handlungsfeldern, wie z.B. Siedlungsentwicklung, Gesundheit & Soziales, Kommunikation & Beteiligung oder Mobilität (Details zum Leitbildprozess und den Ergebnissen siehe Schuppenlehner-Kloyber et al., 2013). Darüber hinaus sind im Leitbild bereits Kriterien enthalten, anhand derer die Umsetzung des Leitbilds laufend überprüft werden kann. Das Leitbild dient dabei als Grundlage für das nächste, wesentlich detailliertere Planungsinstrument Masterplan.

## 4.2 Masterplan

Der Masterplan „Korneuburg 2036“ ist das finale Dokument, in dem die zentralen Ergebnisse der mehr als dreijährigen Arbeit wiedergegeben werden. Er stellt ein übergeordnetes strategisches Planungsdokument dar, das in den kommenden 20 Jahren die Weichen für die Stadtentwicklung Korneuburgs stellen wird. Dabei handelt es sich um ein informelles Planungsinstrument, das trotz inhaltlicher Konkretisierung und Verbindlichkeit dynamisch bleiben soll. Bis zum Jahr 2036 können sich mit wandelnden Rahmenbedingungen auch die Anforderungen an die Stadtentwicklung verändern. Um darauf reagieren zu können, handelt es sich beim Masterplan Korneuburg 2036 um ein evaluations- und fortschreibungsfähiges Zukunftskonzept. Vordergründig verantwortlich für die Evaluierung und Weiterentwicklung des Dokuments ist das partizipative Steuerungsgremium. Der Masterplan berücksichtigt vorhandene stadtentwicklungspolitische Leitlinien und kommunale Konzepte ebenso wie (klein-)regionale Rahmenkonzepte oder überregionale Festlegungen z.B. des Landes Niederösterreich. Er integriert parallel erstellte fachliche Grundlagen wie den Demographie-Check oder die Innenentwicklungsanalyse und gibt den Rahmen für künftige Fachkonzepte wie das bereits beauftragte Verkehrskonzept oder das beabsichtigte Grünraumkonzept vor.

Damit bietet der Masterplan einen Orientierungsrahmen für die baulich-räumliche, gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Entwicklung Korneuburgs. Die bestehenden Rahmenbedingungen und Herausforderungen wurden dabei einerseits inhaltlich nachhaltig interpretiert, andererseits zeigt der Masterplan aber auch Raum für Visionen auf. Die drei im Leitbild definierten Schwerpunkte – Kultur des sozialen Miteinanders, Kompetenz am Wasser und Konzentration auf Bildung – stellen die Grundpfeiler der inhaltlichen Ausarbeitung des Planungsdokuments dar. Die gemeinsam mit dem Steuerrad und in den jeweiligen Lebensbereichen erarbeiteten Themenfelder und Maßnahmen bilden die Bausteine, die notwendig sind, um die im Leitbild definierten Ziele in eine planbare und zeitlich umsetzbare Dimension zu überführen. Strategisch sind den Maßnahmen drei integrierte Zielsetzungen bzw. Entwicklungsgrundsätze übergeordnet:

### 1. INTER-KOMMUNAL

Das nördliche Wiener Umland zählt zu den stärksten und dynamischsten Wachstumsräumen Österreichs. Korneuburg als Bezirkshauptstadt und Schwerpunktzentrum übernimmt eine Vorreiterrolle bei der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit. In bzw. bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belangen und Herausforderungen setzt man auf regionale Kooperation. Die Entwicklung der wachsenden Stadtregion und ihrer Gemeinden erfolgt dabei nach den Grundprinzipien der Regionalen Leitplanung für den Nordraum Wien (ARGE „Regionale Leitplanung A5/S1/A22“, 2013).

### 2. KOMPAKT

Die Bezirkshauptstadt bekennt sich zu einem moderaten Bevölkerungswachstum. Aufbauend auf den Erfahrungen der letzten 20 Jahre geht man bis zum Jahr 2036 von einem Wachstum von derzeit 12.500 auf 18.000-20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus. Die Gewährleistung der Balance zwischen Dichte, Lebensqualität und sozialem Miteinander hat dabei oberste Priorität. Das Wachstum der Stadtgemeinde erfolgt auf Basis des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ (innen vor außen). Unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten wird dabei auf eine nachhaltige und flächensparende Siedlungsentwicklung gesetzt. Die im Rahmen des Masterplanprozesses durchgeführte Innenentwicklungspotenzialanalyse verdeutlicht, dass das prognostizierte Bevölkerungswachstum auf den theoretisch verfügbaren und bereits wohnbaugewidmeten Flächen sowie dem künftigen Entwicklungsgebiet Werft und den daran umliegenden verfügbaren Flächen unter Berücksichtigung etwaiger Vorgaben untergebracht werden kann.

### 3. KOOPERATIV

Die Aufgaben und Herausforderungen, mit denen sich die Kommunen konfrontiert sehen, werden zunehmend komplexer. Eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung erfordert daher den Austausch und ein gemeinsames Handeln von verschiedensten Akteuren. Unter Einbeziehung von Bewohnerinnen und Bewohnern, Unternehmen vor Ort, Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Bauträgern gilt es, kooperative Lösungsansätze zu erarbeiten. Die Eigeninitiative und die Eigenkräfte der Bürgerschaft sollen auch in Zukunft in allen Handlungsfeldern der Korneuburger Stadtentwicklung unterstützt und gefördert werden. Durch geeignete Formen der Beteiligung sollen die Korneuburger Bürgerinnen und Bürger auch künftig an

der Qualitätssicherung und Evaluation des vorliegenden Masterplans teilhaben. Aus diesem Anspruch heraus wurde als Teil des Masterplans eine Charta für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung formuliert.

### 4.3 Charta für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung

Die Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und städtischen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung war sowohl in der Leitbild- als auch in der Masterplanphase von hoher Offenheit, Qualität (inhaltlich wie auch auf kommunikativer Ebene) und großem Vertrauen geprägt. Während die Produkte Leitbild und Masterplan von Projektbeginn an klare Ziele der Zusammenarbeit waren, entstand als „spin-off“-Produkt aufgrund der positiven Erfahrungen in der Art des gemeinsamen Erarbeitens eine Einigung über die Fortsetzung der Zusammenarbeit über die Projektlaufzeit hinaus. Mit der Korneuburger Charta für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung wurden Leitlinien und Regelungen für diese langfristig orientierte Kollaboration zwischen Stadtgemeinde und Bürgerinnen und Bürgern formuliert. Die Charta befindet sich derzeit noch in der Detailausarbeitung und soll im Sommer 2016 im Gemeinderat verabschiedet werden (wobei die grundlegenden Werte und Ziele bereits als Teil des Masterplans im Herbst 2015 beschlossen wurden). Mit diesem verbindlichen Dokument bekennt sich die Stadt zu einer dauerhaften kollaborativen Stadtentwicklung auf Augenhöhe mit den Bürgerinnen und Bürgern. Die in der Charta beschriebenen Vorgehensweisen für eine gute Zusammenarbeit und erfolgreiche Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Korneuburg werden stufenweise realisiert, stellt schließlich für alle drei Gruppen – die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die Verwaltungs-Mitarbeiterinnen und Verwaltungs-Mitarbeiter und die Bürgerinnen und Bürger – die neue Zusammenarbeit ein weites Lernfeld dar.

Kernstück der Charta ist die Implementierung und Weiterführung eines permanenten Steuerungsgremiums (vormals Steuerrad des Leitbild- und Masterplanprojektes), in dem Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung auch in Zukunft zusammenarbeiten, um einerseits die Umsetzung der in Leitbild und Masterplan festgelegten Ziele und Maßnahmen voranzutreiben und zu überwachen (Monitoring), sowie andererseits sämtliche Belange rund um das Thema Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in der Gemeinde zu koordinieren und zu steuern.

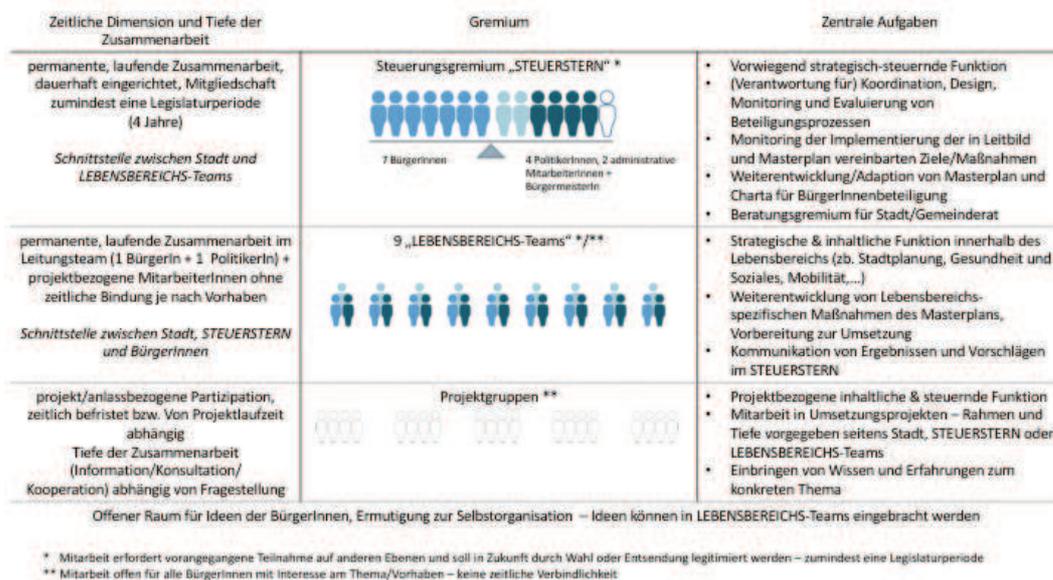


Abbildung 1: Gremien der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Korneuburg, zentrale Aufgaben und Verbindlichkeit

Auch die in den 9 Lebensbereichen eingerichteten Teams, geleitet jeweils von einer/m Bürgerin oder Bürger und einer/m Politikerin oder Politiker, arbeiten langfristig orientiert an der Vertiefung und Konkretisierung der Handlungsfelder und Maßnahmen im jeweiligen Themenbereich bzw. fungieren als Anlaufstelle für neue Vorhaben, die in diesen Feldern in Zukunft entstehen. Die Arbeit in den Lebensbereichsteams erfordert ein hohes Maß an Abstimmung mit den zuständigen Abteilungen und Ausschüssen der Gemeinde. Zugleich dienen die Teams als Kontaktstelle für interessierte Bürgerinnen und Bürger, die sich in der Stadt engagieren und beteiligen wollen. In der Regel findet dieses Interesse themen- oder projektbezogen statt, weshalb die Lebensbereichsteams einen niedrigschwelligeren Zugang darstellen, als das Gremium des Steuersterns.

Gleichzeitig ist der Zugang über Bürgerinnen und Bürger (und nicht ausschließlich über Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde) vermutlich als niedrigere Hürde zu betrachten.

Die Charta für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung umfasst darüber hinaus – neben allgemeinen Qualitätskriterien und Werten als Grundlage der Beteiligungskultur - Richtlinien zur Initiierung von Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung und regelt damit die Vorgehensweise, wie Bürgerinnen und Bürger selbst Beteiligung an (eigenen oder von der Stadtgemeinde geplanten) Projekten und Vorhaben erreichen können, für welche die Stadtgemeinde es nicht von sich aus vorsieht. Basis dafür stellt eine Vorhabensliste der Gemeinde dar, auf der in festgelegten Abständen die aktuellen und geplanten Vorhaben transparent gemacht werden, jeweils mit Basisinformation dazu versehen, sowie mit dem Hinweis, ob und in welcher Form sich Bürgerinnen und Bürger in der konkreten Projektumsetzung einbringen können (hierzu liegen bereits einige Beispiele aus anderen Gemeinden vor, die Leitlinien für die Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung erarbeitet haben, wie z.B. Bonn, Heidelberg, Graz u.a.).

## 5 DISKUSSION

Zukunftsbewusste Städte sind gefordert, vorausschauend zu planen und dabei ein hohes Maß an Verbindlichkeit der formulierten Entwicklungsziele und -schritte zu erreichen und dennoch flexibel auf Veränderungen zu reagieren und kreative Wege im Umgang mit neuen Herausforderungen zu beschreiten, denn: „nur anpassungsfähige Städte können langfristig ihre gesellschaftlichen und ökonomischen Aufgaben erfüllen“ (Jakubowski, 2013). Dieser Spagat und damit der eingangs beschriebene Vorgang des Suchens, des vorausschauenden Lernens und der Innovation am Weg zur resilienten Stadt erfordert ein hohes Maß an Offenheit und Innovationsbereitschaft der handelnden Akteurinnen und Akteure.

Im Rahmen des Projektes „Korneuburg 2036“ wurden auf mehreren Ebenen neue und innovative Wege beschritten. Einerseits in Bezug auf die kollaborative Erarbeitung eines umfassenden, integrativen – informellen – Planungsdokuments, das über die Kernaufgaben klassischer Stadtplanung hinaus sämtliche Dimensionen städtischen Lebens umfasst und sowohl Stabilität, Vorhersagbarkeit und Verlässlichkeit in der Stadtentwicklung ermöglichen soll, als auch durch Evaluierung und Weiterentwicklung dynamisch und anpassungsfähig bleiben soll. Andererseits verlangte die experimentelle Form der Zusammenarbeit im Rahmen des Steuerungsgremiums, das als dauerhafte Institution in der Gemeinde verankert wird, allen Beteiligten – Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger und externe wissenschaftliche Beraterinnen und Berater – ein hohes Maß an Vertrauen, Flexibilität und Geduld ab sowie die Bereitschaft, sich gemeinsam auf diesen intensiven sozialen Lernprozess einzulassen. Sowohl inhaltlich als auch prozessbezogen bestand laufend die Notwendigkeit, spontan Lösungen und Vorgehensweisen für anstehende Fragen zu entwickeln oder bekannte Verfahren an die neue Situation anzupassen. Rahmen und Vorgehensweise waren zu keinem Zeitpunkt durch städtische Akteurinnen und Akteure vordefiniert, sondern wurden im Sinne der eingangs erwähnten Definition von Kollaboration (Bornemann, 2012) in enger Zusammenarbeit miteinander entwickelt.

Was zunächst als „klassischer Beteiligungsprozess“ begann, gewann bereits im Zuge der Leitbilderstellung an beachtlicher Eigendynamik. Der Erfolg der Zusammenarbeit war maßgeblich von der Offenheit und Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit der handelnden Akteurinnen und Akteure abhängig. Sämtliche Entscheidungen wurden konsensuell getroffen, auch im Gemeinderat konnte man alle Beschlüsse in Bezug auf das Projekt einstimmig fassen. Da nicht immer von einer solchen Konstellation ausgegangen werden kann und sich durch Veränderung der Zusammensetzung auch Kultur und Atmosphäre der Zusammenarbeit verändern, entstand mit der dauerhaften Institutionalisierung der Bedarf, Regeln für die Zusammenarbeit zu erarbeiten und dabei vor allem die grundlegenden Werte herauszuarbeiten. Erfahrungen aus bisherigen Beteiligungsprozessen und das Verständnis einer angebotsseitigen Beteiligung reichten dabei nicht aus, um die entstehenden Fragen und Herausforderungen in Bezug auf langfristig funktionsfähige und lernende Kollaborationsstrukturen zu beantworten. Der zentrale Unterschied des Korneuburger Wegs zu traditionellen Beteiligungsverfahren (anlass/projektbezogen) liegt darin, dass die Bürgerinnen und Bürger dauerhaft in strategische Entscheidungen der Stadt (schon vor Projektebene) miteinbezogen sind. Neben der Berücksichtigung zentraler Erfolgsfaktoren für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung wie Fairness, Transparenz, offene Kommunikation, frühzeitige Einbindung, Repräsentativität in der Auswahl der Beteiligten, gemeinsames Erarbeiten von Kooperationsregeln oder Ergebnisoffenheit (Newig, 2007) rückte daher vor allem die Frage der Legitimität in den Vordergrund. Während die politischen Vertreterinnen und

Vertreter durch Wahlergebnisse klar legitimiert sind, stellt sich die Frage, mit welchem Prozedere eine legitimierte Entsendung der Bürgerinnen und Bürger ein langfristig wirkendes Gremium sichergestellt werden kann. Es zeigte sich, dass die relativ große Hürde zur Mitarbeit in einem permanenten Gremium zu einer gewissen gesellschaftlichen Elitenbildung führt: Es beteiligen sich hierbei jene, die in der Regel über einen höheren Bildungsstand und ausreichend Zeitreserven verfügen. Kontinuität in der Zusammenarbeit stellt sich als Potenzial und Risiko des Prozesses zugleich heraus: Einerseits erlaubt sie intensive kollektive Lernprozesse, die Entwicklung eines umfassenden gemeinsamen System- und Prozesswissens, zugleich wirkt sie immer stärker ausschließend und elitär. Die Balance zwischen intensiver Mitgestaltung einiger Weniger und der punktuellen, projektbezogenen Beteiligung Vieler wird in Zukunft im Zentrum der Bestrebungen der Gemeinde stehen müssen.

In Bezug auf die inhaltliche Erarbeitung des Masterplans stellte sich vor allem die Frage nach der Legitimität und „Gültigkeit“ des Wissens, z.B. Expertinnenwissens und Expertenwissens versus Erfahrungswissen. Auch im Übergang von der Erarbeitung von kreativen Visionen (Leitbild) versus konkrete Umsetzungsprojekte (Masterplan) lag eine besondere Herausforderung des Prozesses. Aber gerade dieses Wechselspiel zwischen „großen Plänen“ und „kleinen Schritten“, die Einheit von Orientierung und Umsetzung, ist das Wesentliche, das eine strategische Planung ausmacht (Kühn, 2008; Brake 2000).

Ein weiterer offener Diskussionspunkt ist der offensichtliche Widerspruch von einem „ergebnisoffenen Prozess“ und einer strengen Prozessreglementierung: hier stellt sich begründeterweise die Frage, inwieweit kreative Programme und Instrumente wie beispielsweise Leitbilder in ein „Vorgaben-Korsett“ zu zwängen sind. Die „örtlichen Entwicklungskonzepte“ in Österreich zeigen zum Beispiel, dass strenge Reglementierungen nicht immer zielführend sind. Durch die konkreten formalen Vorgaben und inhaltlichen Mindeststandards werden diese sehr oft von den Gemeinden mehr als notwendiges Übel als ein Instrument langfristiger Entwicklungsplanung angesehen.

## 6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es hat sich gezeigt, dass die enge Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung, um gemeinsam Verantwortung für die zukünftige Stadtentwicklung zu übernehmen, durchaus ein vielversprechender Weg zur nachhaltigen und resilienten Gemeinde sein kann. Dennoch sind sowohl auf Ebene der Institutionalisierung neuer Kollaborationsstrukturen – von anlassbezogener Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung zu strategischer Zusammenarbeit – als auch auf Ebene der Erarbeitung und Verankerung informeller Planungsinstrumente noch zentrale Fragen offen. Dazu zählen vor allem die Frage der Legitimität der beteiligten Bürgerinnen und Bürger und mögliche Konflikte mit gegebenen Entscheidungs- und Machtstrukturen im Rahmen unseres repräsentativ-demokratischen Systems, sowie der Umgang mit nicht (rechts)verbindlichen Konzepten und Programmen seitens kommunaler Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern

## 7 LITERATUR

- ARGE „Regionale Leitplanung A5/S1/A22“, 2013. Regionale Leitplanung Nordraum Wien. Wien.
- Arnstein, S.R., 1969. A ladder of citizen participation. *J. Am. Inst. Plann.* 35, 216–224.
- Birkmann, J., Bach, C., Vollmer, M., 2012. Tools for resilience building and adaptive spatial governance. *Raumforsch. Raumordn.* 70, 293–308.
- Boonstra, B., Boelens, L., 2011. Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Res. Pract.* 4, 99–122.
- Bornemann, S., 2012. Kooperation und Kollaboration: das kreative Feld als Weg zu innovativer Teamarbeit. Springer-Verlag.
- Bovaird, T., 2007. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Adm. Rev.* 67, 846–860.
- Collins, K., Ison, R., 2009. Jumping off Arnstein’s ladder: social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environ. Policy Gov.* 19, 358–373.
- Deppisch, S., 2016. Urbane sozial-ökologische Resilienz. In: Wink, R. (Ed.), *Multidisziplinäre Perspektiven Der Resilienzforschung*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, pp. 199–213.
- Deutscher Städtetag, 2013. Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Berlin & Köln.
- Einig, K., 2005. Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. *DisP - Plan. Rev.* 41, 48–57. doi:10.1080/02513625.2005.10556906
- Europäische Union, 2007. Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angen. Anlässl. Inf. Minist. Zur Stadtentwickl. Zum Territ. Zusammenhalt Leipz. Am 24, 25.
- Fassmann, H., Görgl, P., Helbich, M., 2009. Atlas der wachsenden Stadtregion. Mater. Zum Modul Proj. „Strategien Zur Räumlichen Entwickl. Ostregion SRO“ Plan. Ost PGO Wien.

- Gardesse, C., 2014. The fraught “menage à trois” of public actors, private players and inhabitants: Problems of participation in French urban development projects. *Urban Stud.* doi:10.1177/0042098014555631
- Hurlbert, M., Gupta, J., 2015. The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environ. Sci. Policy* 50, 100–113.
- Jakubowski, P., 2013. Resilienz: eine zusaetzliche Denkfigur fuer gute Stadtentwicklung. Informationen Zur Raumentwickl.
- Kegler, H., 2014. Resilienz: Strategien & Perspektiven für die widerstandsfähige und lernende Stadt. Birkhäuser.
- Klages, H., Vetter, A., 2013. Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene: Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung. edition sigma.
- Kühn, M., 2008. Strategic urban and regional planning. *Raumforsch. Raumordn.* 66, 230–243. doi:10.1007/BF03183159
- Newig, J., 2007. Does public participation in environmental decisions lead to improved environmental quality?: towards an analytical framework. *Commun. Coop. Particip. Int. J. Sustain. Commun.* 1, 51–71.
- ÖROK, 2001. ÖROK-Prognosen 2001-2031 / Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken Österreichs. Wien.
- Ross, H., Buchy, M., Proctor, W., 2002. Laying down the ladder: a typology of public participation in Australian natural resource management. *Aust. J. Environ. Manag.* 9, 205–217.
- Schauppenlehner-Kloyber, E., Penker, M., 2015. Managing group processes in transdisciplinary future studies: How to facilitate social learning and capacity building for self-organised action towards sustainable urban development? *Futures* 65, 57 – 71. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2014.08.012
- Schauppenlehner-Kloyber, E., Penker, M., Braitto, M., 2013. Kollektive Strategien für zukunftsfähige Stadtentwicklung – Erfahrungen aus einem partizipativen Szenarienprozess in Niederösterreich, in: Schrenk, M. et al. (Ed.), 18 Th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society. Presented at the REAL CORP 2013. Planning Times You better keep planning or you get in deep water, for the cities they are a-changin’..., Rom.
- Statistik Austria, 2015. Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs und der Bundesländer 2015 bis 2060. *Stat. Nachrichten* 12, 917.
- Tritter, J.Q., McCallum, A., 2006. The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. *Health Policy* 76, 156–168.
- Turnhout, E., Bommel, S. van, Aarts, N., others, 2010. How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecol. Soc.* 15, 26.
- Walker, B., Salt, D., Reid, W., 2012. Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. Island Press.
- WEF, 2013. Global risks 2013. World Economic Forum, Genf.
- Weith, T., 2003. Regional strategies for the promotion of a sustainable development of settlement areas. *Raumforsch. Raumordn.* 61, 472–479. doi:10.1007/BF03183068
- Wondolleck, J.M., Manring, N.J., Crowfoot, J.E., 1996. Teetering at the Top of the Ladder: The Experience of Citizen Group Participants in Alternative Dispute Resolution Processes. *Sociol. Perspect.* 39, 249–262. doi:10.2307/1389311