

Nr. 72



Stadtregionen – Steuerungsmöglichkeiten für die räumliche Entwicklung



Was ist ein Stadtentwicklungsplan?

Der Stadtentwicklungsplan (STEP) ist das Instrument einer generellen, vorausschauenden Stadtplanung und Stadtentwicklung und legt **in großen Zügen den weiteren geordneten Ausbau der Stadt fest**. Er bestimmt die Verteilung von Nutzungen, weist Entwicklungsgebiete, übergeordnete Grün- und Freiräume sowie die übergeordnete Verkehrsinfrastruktur (U-Bahn, S-Bahn, Straßenbahn und hochrangiges Straßennetz) aus. Darüber hinaus zeigt er die räumlich-funktionellen Zusammenhänge zwischen Stadt und Region auf.

Der Stadtentwicklungsplan stellt somit eine **Leitlinie** für jene dar, die in der Verwaltung **für die detaillierteren Planungen und die finanziellen Prioritäten** im Infrastrukturausbau verantwortlich sind. Er ist aber auch für alle BürgerInnen dieser Stadt sowie den regional und international agierenden InvestorInnen, ProjektentwicklerInnen und Großunternehmen eine eindeutige Orientierung, wo die Entwicklungsinteressen der Stadt liegen und in welchen Zeithorizonten und Prioritäten der Infrastrukturausbau mit der jeweiligen Projektentwicklung übereinstimmt.

Warum ein neuer STEP?

Der STEP 94 war gekennzeichnet durch die Notwendigkeit einer Neuorientierung innerhalb des neuen Europas und der Vorsorge für eine erstmals wieder wachsende Stadt. Beim nun zu erarbeitenden STEP 05 sind die Problemstellungen konkreter, aber vielschichtiger. Durch die stärkere wirtschaftliche und regionale Verflechtung zeichnet sich eine stärkere Beeinflussung Wiens durch europaweite und weltweite Trends (Globalisierung) ab. Diese betreffen nicht nur das wirtschaftliche Gefüge, sondern auch die Lebensverhältnisse aller StadtbewohnerInnen. Sie beeinflussen Arbeitsbedingungen, Freizeitverhalten, Mobilität, Konsum und Kommunikation. Sie eröffnen große Chancen, erfordern aber auch aktives Mitwirken der Stadt. Dabei laufen viele raumwirksame Entwicklungen gleichzeitig, oft auch entgegengerichtet ab. Darüber hinaus wird zum ersten Mal deutlich, dass viele Anforderungen nicht mehr in den bestehenden Strukturen der baulichen Gründerzeit, aber auch nicht im Maßstab der Stadt(grenzen) das Auslangen finden. Für viele Stadtgebiete muss daher viel klarer als bisher zum Ausdruck kommen, in welchen Gebieten der Stadt es wichtig ist, den qualitätsvollen **Bestand zu bewahren**, und in welchen Gebieten städtebauliche **Entwicklung möglich** ist und auch gefördert werden soll. Diese Entwicklungen sollen durch neue Verfahren und Vorgangsweisen unterstützt, aber im Interesse der Gesamtstadt auch mit neuen „Regeln“ gelenkt und kontrolliert werden. Aufgrund der neuen Rahmenbedingungen wird auch die Einbeziehung der **Verflechtungen mit der Region** bis über die Staatsgrenzen hinweg ein Grundelement des STEP sein.

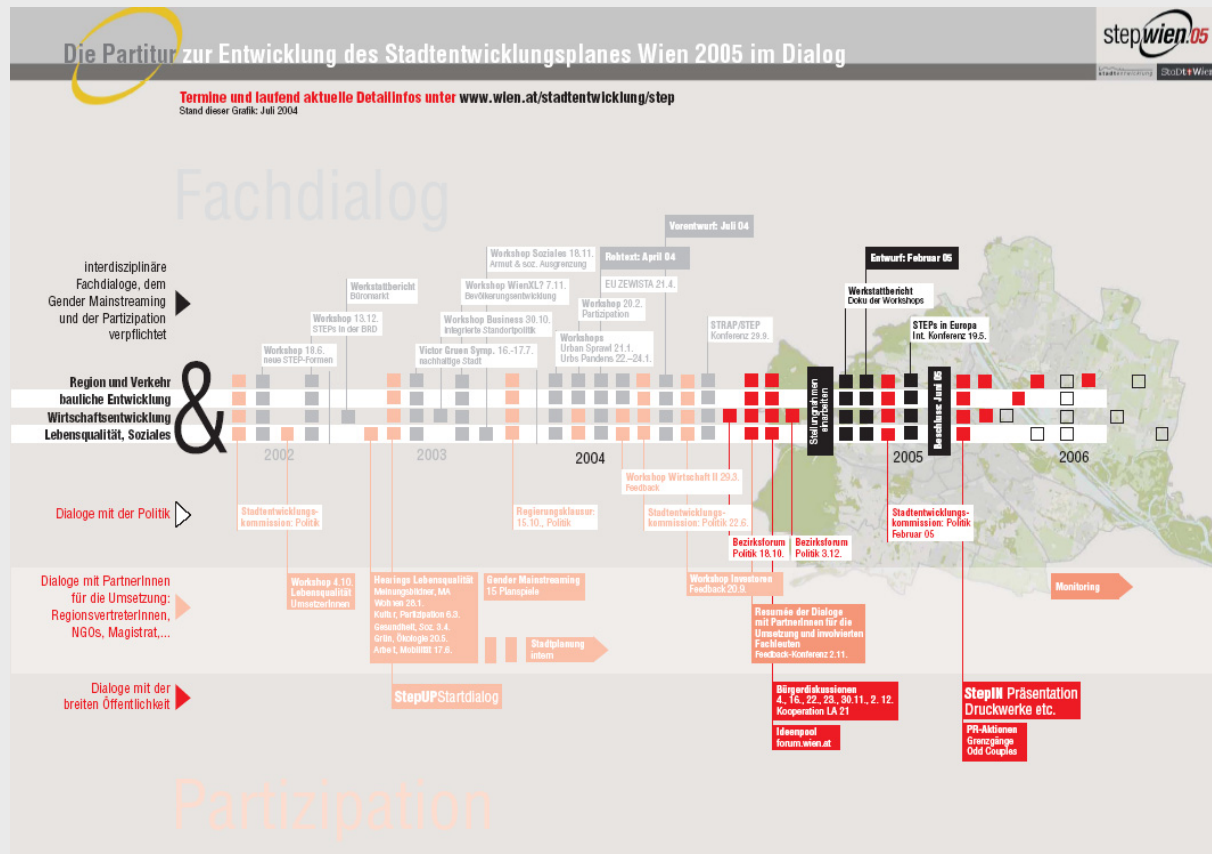
Dieses Mal kann der STEP 05 auf bereits vorhandene mittel- bis langfristig stabile Ziele (Zielsysteme) aufsetzen wie beispielsweise aus dem STEP 94, dem Masterplan Verkehr Wien 03, dem Grüngürtel Wien 95, dem Strategieplan 2004, dem Klimaschutzprogramm 2000 u. a. Daher soll das Schwergewicht auf der Umsetzung, das heißt auf der konkreten Benennung der Handlungsfelder, der Zielgebiete und den dafür vorgesehenen Maßnahmen liegen.

Ziel ist es, so amtsführender Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr, Dipl.-Ing. Rudolf Schicker, **die Zukunft der Stadt sozial- und umweltverträglich zu gestalten und dabei gleichzeitig auch flexibel auf neue Entwicklungen reagieren zu können**.

Wie entsteht der neue STEP 05?

Aufgrund der besonderen Ausgangsbedingungen unterscheidet sich auch die Bearbeitung selbst von der bisheriger Stadtentwicklungspläne. Einige Inhalte werden in „traditioneller“ Weise durch Studien, Expertisen, Auswertungen und Berechnungen gewonnen, andere werden in einem breiten (fachlichen) Diskussionsprozess erarbeitet. Die wichtigsten Inhalte entstehen aber immer im Dialog zwischen all jenen Gruppen, die die Zukunft Wiens mitbestimmen: den BürgerInnen aus Wien und der Region, der Verwaltung, der Stadtpolitik, den Investoren, Bauträgern, Interessenvertretungen und anderen. Dabei ist klargestellt, dass diese Form der Planungspartizipation auf Information und Diskussion beruht, mitreden ermöglicht, aber nicht mitmachen und mitentscheiden bedeutet. Darüber hinaus bestimmen die Prinzipien des Gender-Mainstreaming den gesamten Prozess.

Unter diesem Bearbeitungskonzept startete im Frühjahr 2002 die Erarbeitung des Stadtentwicklungsplanes 2005 – STEP Wien 05 (Federführung MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung). Die Bearbeitung erfolgt durch ein magistratsweit zusammengesetztes Team (STEP-Team). Dieses wird durch ein externes fachliches Begleitem und ein externes Öffentlichkeitsarbeits-Team unterstützt. Wie vorgesehen, erfolgte von Beginn an die Erarbeitung der Inhalte in einem Dialog mit BürgerInnen, ExpertInnen, ProjektentwicklerInnen, InvestorInnen, PolitikerInnen, Interessenvertretungen etc.



Stand: November 2004

Im Jahr 2005 soll der diskutierte und der Öffentlichkeit vorgestellte Entwurf STEP Wien 05 dem Wiener Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

STEP-Team, Kontakte (siehe Ende der Publikation)

Zu dieser Dokumentationsreihe:

Die Erarbeitung des STEP 05 erfolgt in einem dialogischen Prozess, in dem Inhalte aus Studien und Expertisen mit der Fachwelt, der interessierten Öffentlichkeit, den Politikern und den Interessenvertretungen diskutiert werden. Die dabei gewonnenen fachlichen Erkenntnisse und Empfehlungen für den STEP wie auch die Auseinandersetzung mit stadtentwicklungspolitischen Zielen, aber auch der Dissens und die Meinungsvielfalt sollen mit dieser WERKSTATTBERICHT-Reihe dokumentiert werden.

Sie enthält daher einige Veröffentlichungen von Basisstudien sowie Dokumentationen aus der Reihe der STEP-Fachworkshops.

Bisher erschienen:

- Werkstattbericht Nr. 38: **Stadtentwicklungsbericht 2000**
- Werkstattbericht Nr. 54: **Büromarkt und Stadtentwicklung (STEP-Doku, Band 1)**
- Werkstattbericht Nr. 61: **Entwicklungsszenarien der Wiener City (STEP-Doku, Band 2)**
- Werkstattbericht Nr. 70: **Kleinräumige Wirtschaftsentwicklung im dicht genutzten Stadtgebiet von Wien (STEP-Doku, Band 3)**

Stadtregionen – Steuerungsmöglichkeiten für die räumliche Entwicklung

Dokumentation der STEP-Workshops

Start-Workshop 18. Juni 2002:
„Neue Formen verbindlicher Vorgaben für eine Stadtregion“

Workshop „STEP - heute“ 13. Dezember 2002:
„Veränderungen in der Stadtentwicklungsplanung und Möglichkeiten stadtreionaler Kooperationen“

Reihe „Dokumentation – Erarbeitung STEP Wien 2005“

Impressum:

Eigentümer und Herausgeber:
Stadtentwicklung Wien, Magistratsabteilung 18
Stadtentwicklung und Stadtplanung
www.wien.at/stadtentwicklung

Workshop-Organisation, Inhaltliche Koordination:
Johannes Gielge, Kurt Mittringer MA 18
Shams Asadi MA 18

Redaktionelle Bearbeitung, Layout:
Tanja Hanzl MA 18
Ljuba Goger MA 21A
Susanne Huber MA 18

Lektorat:
Ernst Böck

Technische Koordination:
Willibald Böck MA 18

Grafik Cover:
Büro Plansinn

Produktion:
MA 21A, Referat Reprografie

Druck Umschlag:
„agensketterl“ Druckerei GesmbH

Copyright:
2005 Stadtentwicklung Wien
Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-902015-80-2

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Zusammenfassung Workshop „Neue Formen verbindlicher Vorgaben für eine Stadtregion“	5
Zusammenfassung Workshop „STEP – heute“	7

WORKSHOP „NEUE FORMEN VERBINDLICHER VORGABEN FÜR EINE STADTREGION“11

Programm	11
Themenblock A	13
Einleitung Themenblock A	13
Optionen zur Begrenzung des Flächenverbrauchs <i>Ortwin Peithmann</i>	15
Nachhaltigkeitsindikatoren als strategische Instrumente der Politik? <i>Karin Schulte</i>	25
SUP – Methode und Indikatoren <i>Christof Schremmer / Karl Glotter</i>	30
Diskussion Themenblock A	44
Themenblock B	49
Einleitung Themenblock B	49
Verkehrs- und Regionalplanung in Kopenhagen <i>Hans Ege</i>	51
Die Entwicklungsplanung der Ile de France seit 1960 <i>Laurent Perrin</i>	56
Synergie einer nachhaltigen Entwicklung der Region Wien–Bratislava <i>Peter Rakšányi</i>	71
Diskussion Themenblock B	87
Themenblock C	90
Einleitung Themenblock C	90
Die Wirksamkeit regionaler Leitbilder – Berlin-Brandenburg <i>Wilhelm Schulte</i>	91
Anwendung der Raumplanungsreform auf die französischen Stadtregionen <i>Christian Meyer</i>	98
Der „Raumordnungsplan Rotterdam 2010“ <i>Rob Groeneweg</i>	103
Diskussion Themenblock C	111
Resümee	115
<i>Dipl.-Ing. Kurt Mittringer</i>	

WORKSHOP „STEP – HEUTE“	117
Programm	117
Themenblock I	118
Warum ein neuer STEP? <i>Dipl.-Ing. Kurt Mittringer</i>	118
Stadtentwicklungsplanung – ein Instrument in ständiger Veränderung <i>Dr. Werner Heinz</i>	124
Diskussion I	137
Themenblock II	139
Interkommunale Kooperation in Stadtregionen - ein internationaler Vergleich <i>Dr. Werner Heinz</i>	139
Region Wien <i>Dipl.-Ing. Hannes Schulz</i>	148
Bericht aus der Praxis <i>Dr. Klaus Wermker</i>	161
Diskussion II	172

Vorwort

Mit dem „Start-Workshop“ wird noch nicht das durch die Öffentlichkeit beachtete Signal zur STEP-Bearbeitung gegeben, sondern dieser Workshop soll der eigentlichen inhaltlichen Orientierung dienen, was in den Nachbarländern und Städten auf dem Gebiet der Regionalplanung, der Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit von räumlichen Leitbildern für Erfahrungen gemacht wurden. Wir wollen erkunden, welche Fortschritte zu verzeichnen sind und worin möglicherweise auch für die Bearbeitung des Wiener Stadtentwicklungsplans aufgreifbare Aspekte resultieren.

Bevor ich mich in weiterer Folge in die Diskussion der politischen Durchsetzbarkeit neuer Vorgaben für die Flächenwidmungsplanung in Wien begeben, soll mit diesem Fachseminar einmal ausgelotet werden, wie weit andere Städte und Stadtregionen gegangen sind, insbesondere bei Fragen, die mich im Zusammenhang mit Wien beschäftigen:

- Da ist einerseits die brennende Frage nach dem bereits in den 80er und 90er Jahren beschlossenen Achsenkonzept in den bisherigen Stadtentwicklungsplänen. Diesem Konzept liegt modellhaft die von einem starken Zentrum sternförmig ausgehende bandförmige Siedlungs- und Stadtentwicklung in die Region zugrunde, in der Realität aber ist innerhalb der Stadtgrenzen Wiens dieses Bild des Städtebaues aus dem 19. Jahrhundert nur mehr schwer erkennbar. Wenn sich angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen (Betriebsansiedlungswünsche auch im zentrenbildenden tertiären Sektor außerhalb des dichtbebauten Stadtgebietes und der derzeitigen Siedlungsachsen) dieses Modell weiter formulieren lässt, dann vielleicht in anderer Form, nämlich eher in Form eines „Achsenetzes“.
- Andererseits - und das ist die Kehrseite der Medaille - ist unter dem herrschenden Entwicklungsdruck die Erhaltung der keilförmigen und ringförmigen übergeordneten Erholungsräume immer schwieriger. Und wir wissen, dass der wirtschaftliche Wettbewerb über die Städtekonkurrenz ausgetragen wird. Wir werden daher einerseits wirksame Sicherungsmöglichkeiten für die großräumige Grünflächenversorgung finden müssen, andererseits aber Grünflächen innerhalb der bisherigen Sternfigur aus dem regionalwirtschaftlichen Kontext heraus fallweise anders bewerten.
- Last but not least erzwingt der globale Wettbewerb der Städte und Regionen – wir stehen dadurch auch mit Budapest und Prag im Wettbewerb – eine höhere Flexibilität in der Stadtentwicklungspolitik. Das bezieht sich auf inhaltliche Entscheidungen, die oft auf realen Grundstücken ihren nutzungsbezogenen Niederschlag finden bzw. in Bebauungen größeren Ausmaßes zum Ausdruck kommen. Gern wird behauptet, dass in Wien durch die Langwierigkeit der Verfahren gar nichts möglich sei, wobei aber dort, wo Großprojekte realisiert wurden, die Öffentlichkeit eine Spur zu großer Nachgiebigkeit gegenüber den Investorenwünschen konstatiert. Es müssen daher einerseits verstärkte Bemühungen um eine Kooperation in der Region stattfinden, um im Sinne einer Funktionsteilung zwischen den Städten eine Lenkung der Investitionen zu versuchen. Auf lokaler Ebene müssen wir andererseits versuchen, die bestehenden Instrumente auf ihre Eignung hin zu untersuchen um größere Projekte und stadtentwicklungspolitische Vorhaben, die ohne private Initiative nicht durch die Stadt allein bewältigt werden können, bei effizienter Steuerung, Begleitung und Reglementierung rasch zu ermöglichen.

Diese Punkte werden aus meiner Sicht zu den wichtigsten Aufgaben des neuen Stadtentwicklungsplans gehören, der laut Bauordnung für Wien ein vorgegebenes Programm für den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan darstellt und daher genaue Vorgaben und klare Inhalte für die Flächenwidmung enthalten muss.

*Amtsführender Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr
Dipl.-Ing. Rudolf Schicker
(Wien, im Jänner 2003)*

Start-Workshop

Zusammenfassung

Ziele des Start-Workshops

Das Ziel des Start-Workshops zum neuen Wiener Stadtentwicklungsplan (STEP 05) ist in erster Linie der fachliche Austausch mit Expertinnen und Experten aus anderen Großstadtreionen Europas: Es soll zum einen ausgelotet werden, welche Aspekte das zukünftige Leitbild für die räumliche Entwicklung der Stadtregion Wien berücksichtigen sollte, und zum anderen in Erfahrung gebracht werden, mit welchen Instrumenten dieses Leitbild umgesetzt werden könnte.

Bis dato sind die übergeordneten Vorgaben für die Entwicklung der Stadt Wien geschweige denn der Region nicht wirklich rechtsverbindlich. Es wurden zwar beide bisherigen Stadtentwicklungspläne (STEP 84 und 94) vom Gemeinderat beschlossen, eine politische oder auch planerische Bindung ergab sich daraus aber nie. Eine rechtliche Verbindlichkeit herrscht in der Wiener Stadtplanung erst im Detail – auf der Ebene des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes.

Auf regionaler Ebene, im Rahmen der Planungsgemeinschaft Ost (PGO), gibt es mehrheitlich nur Willensbekundungen für eine gemeinschaftliche übergeordnete Raumplanung, die von jedem Landesrat und jedem Bürgermeister unterlaufen werden können. Von einer Verbindlichkeit der grenzüberschreitenden Planung, in welcher Form auch immer, ist die Großstadtreion Wien noch sehr weit entfernt.

Um so ehrgeiziger sind die Ziele des STEP 2005, zum einen mehr Verbindlichkeit zu schaffen, und zum anderen über die lokale Ebene Wiens hinauszuwirken und die Entwicklung der gesamten Ostregion mitzusteuern. Es handelt sich um Aufgaben, die sich auch andere europäische Städte stellen.

Themen des Workshops

Deshalb präsentieren im Rahmen des Workshops Fachleute aus Österreich, Deutschland, Frankreich, Dänemark, der Schweiz, den Niederlanden und der Slowakischen Republik ihre Erfahrungen mit langfristiger, übergeordneter Planung – gegliedert nach drei Themenblöcken: (1) „Neue Formen verbindlicher Vorgaben – Parameter und Indikatoren“, (2) „Modelle von Stadtregionen – radiale und tangential Achsen“ und (3) „Verbindlichkeit und politische Durchsetzbarkeit regionaler Leitbilder“.

Nach ihren Vorträgen treten die Fachleute mit heimischen Expertinnen und Experten – darunter auch Wiens amtsführender Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr, Dipl.-Ing. Rudolf Schicker, und der Bereichsdirektor der Gruppe Planung, Univ.-Prof. Dr. Arnold Klotz – in Diskussion.

Workshop „STEP - heute“

Zusammenfassung

Warum ein Workshop zum Thema „STEP - heute“?

Es ist schon fast ein Jahrzehnt vergangen, seitdem der letzte Stadtentwicklungsplan (1994) erarbeitet wurde. Während der letzten Jahre zeichneten sich deutliche gesellschaftliche Veränderungen ab, die nicht nur die Entwicklungen innerhalb der Stadtgrenzen, sondern auch die Bedeutung Wiens im regionalen und internationalen Städtegefüge beeinflussen.

Der unaufhaltsame Globalisierungsprozess und die stärkeren Europäisierungstendenzen durch den Beitritt Österreichs zur EU (1995) stellen Wien, besonders im Hinblick auf den internationalen Städtewettbewerb, vor neue Herausforderungen. Die veränderten Rahmenbedingungen v. a. im Bereich der wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Entwicklung verlangt von der Stadtplanung eine dahingehende Neuformulierung der Ziele und Maßnahmen.

Die Dynamik der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen hat zudem eine immer stärker werdende Ausweitung der Städte ins Umland und eine Verlagerung städtischer Funktionen in die Regionen zur Folge.

Stadtplanung hört nicht mehr an den Stadtgrenzen auf. Der Handlungsbereich der Stadtentwicklungsplanung konzentriert sich nicht mehr nur auf die Stadtgebiete, sondern greift zunehmend auf die Ebene der Stadtregionen über. Durch die enger werdenden regionalen Verflechtungen und die Ausdehnung der Handlungsräume wird die Zusammenarbeit der Städte und Kommunen in Form von regionalen Kooperationen für den nächsten Stadtentwicklungsplan 2005 einen wichtigen Aspekt darstellen.

Neue Vorgangsweisen der Stadt- und Regionalplanung sind notwendig, um den Aufgabenstellungen über die Stadtgrenzen hinaus gerecht werden zu können.

Zu Beginn der Bearbeitungsphase des STEP 05 im Juni 2002 fand auf Initiative der MA 18 eine internationale Tagung statt, bei der mit ReferentInnen verschiedener europäischer Städte über neue Instrumente und Methoden der Stadtentwicklung sowie verschiedene Stadtentwicklungsmodelle diskutiert wurde.

Der Workshop „STEP - heute“ im Dezember 2002 sollte sich als Fortführung dieser Veranstaltung besonders mit der Vertiefung der Themen „Stadtentwicklungsplanung im Wandel“ und „Regionale Kooperationen als neue Planungsstrategie für europäische Metropolen“ befassen.

Themen und Inhalte des Workshops

Im Rahmen des Workshops berichteten Experten aus Österreich und Deutschland über das Instrument Stadtentwicklungsplanung – Herausforderungen, Probleme und Formen – und die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation innerhalb der Stadtentwicklungsplanung. Sie zeigten die Vorgehensweise diverser europäischer Städte und Stadtregionen im Bereich der Kooperation auf.

Teil I: Stadtentwicklungsplanung – ein „Instrument“ in ständiger Veränderung

Dipl.-Ing. Kurt Mittringer erläuterte die Erstellung des Stadtentwicklungsplans für Wien (STEP 05) und berichtete über die zu erwartenden neuen Inhalte, die neue Form und den aktuellen Stand der Bearbeitung. Er gab vor allem einen Einblick in die Methoden der Bearbeitung, die vom fachlichen Diskurs bis zum Dialog mit Politikern und Betroffenen reichen, um von Beginn an eine möglichst hohe Mitträgerschaft aller Beteiligten zu erwirken. Die Einbeziehung von stadtentwicklungsrelevanten Akteuren im Rahmen einer Reihe gezielter Fachworkshops bildet damit einen wesentlichen Aspekt der Bearbeitung.

Neben der Erläuterung der für den Stadtentwicklungsplan relevanten Planungsgrundlagen und parallel laufenden Planungsprozesse hat Mittringer auf die perspektivische Einbindung der regionalen Entwicklung in einen Gesamtplan verwiesen. Im Hinblick auf die zunehmenden ökonomischen, funktionellen und räumlichen Verflechtungen in der Region Wien wird im Rahmen des STEP die Erarbeitung eines mit möglichen Entwicklungen der Region kompatiblen Leitbildes angedacht, um die gemeinsamen Ziele und Strategien der Region Wien besser zu verwirklichen.

Dr. Werner Heinz vom Deutschen Institut für Urbanistik – Abteilung Köln (DIFU) erläutert die Geschichte der Stadtentwicklungsplanung, Zusammenhänge mit Wirtschaft und Verwaltungsstrukturen und allgemeine Veränderungen in der Stadtentwicklungsplanung. Zum Thema „Stadtentwicklungsplanung - heute“ gibt er einen Einblick in aktuelle Formen der Stadtentwicklungsplanung und vertritt die Meinung, dass Stadtentwicklungsplanung durch ein Nebeneinander der unterschiedlichsten Ansätze und Verfahren gekennzeichnet sei. Planungs- und Entwicklungsansätze, die wieder konzeptuell und übergreifend orientiert sind und stärker auf Integration und Kooperation setzen, gewinnen an Bedeutung.

In der anschließenden Diskussion unter den Workshop-TeilnehmerInnen wurde das Thema „Instrumente der Stadtentwicklungsplanung“ diskutiert und versucht, die Begriffe „Stadtentwicklung“, „Stadtplanung“ und „Stadtentwicklungsplanung“ zu definieren bzw. Unterschiede zwischen diesen Begrifflichkeiten herauszustreichen.

Teil II: Stadtregionale Kooperationen

Dr. Werner Heinz lieferte einen Einblick in die Vor- und Nachteile interkommunaler Kooperationen, in verschiedene Kooperationsformen, mögliche Aufgabenfelder und beteiligte Akteure. Als Gründe für die Bildung „kommunaler Allianzen“, so Heinz, würden die zunehmenden Ungleichgewichte zwischen den Kernstädten und dem Umland, hervorgerufen durch die siedlungsstrukturelle Entwicklung und die Verlagerung der Wirtschaft, eine tragende Rolle spielen. So seien Formen der regionalen Zusammenarbeit besonders im Interesse jener Kernstädte, welche abnehmende Einwohnerzahlen und somit Kaufkraftverluste zu verzeichnen hätten. Aber auch die Wirtschaft erwarte sich von der Regionalisierung der Verwaltungsstrukturen v. a. eine Vereinfachung bei Investitionsvorhaben. Heinz stellte besonders die Notwendigkeit der regionalen Kooperationen im internationalen Wettbewerb der Standorte im Zuge der Europäisierung und Globalisierung heraus.

Dies zeige vor allem die Bewerbung der Stadtregionen Rhein-Main und Stuttgart um die Ausrichtung der Olympischen Sommerspiele 2012, bei der sich auch unter den Einwohnern dieser Gegenden ein „kooperationsförderndes“ Gemeinschaftsgefühl entwickelt hätte. Die oft von Kooperationsgegnern bezweifelte Identifikation der Stadteinwohner mit einer Stadtregion sei also durchaus möglich. Am Beispiel Baden-

Württemberg führte er an, dass bei der Diskussion um die Wahl von Kooperationslösungen zunehmend die Berücksichtigung struktureller, regionsspezifischer Bedingungen im Vordergrund steht und weniger die von Landesregierungen und Gemeinden befürchtete Vereinheitlichung der Verwaltung.

Mit der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) verfügt auch der Raum Wien über ein Instrument der langfristigen, übergeordneten und regionalen Zusammenarbeit. Dieses Kooperationsmodell mit dem Ziel der gemeinsamen Raumplanung wird sich an die geänderten Rahmenbedingungen durch EU Beitritt und Osterweiterung anpassen müssen. Dipl.-Ing. Hannes Schulz, Mitglied des PGO Teams, schilderte in seinem Workshop-Beitrag neue Aufgabenfelder, Projekte und neue Methoden der regionalen Zusammenarbeit innerhalb der PGO. Vorgeschlagen wurden u. a. eine stärkere Einbeziehung der Gemeinden in ein projektorientiertes Regionalmanagement und die Aufteilung der Stadtregion in vier Planungsräume als Strategie für eine bessere Stadt-Umland Kooperation. Das übergeordnete Ziel ist jedoch die Ausweitung des Wirkungsraumes und der Verbindlichkeit der PGO. Die Neuorientierung dieses Instruments im Rahmen des STEP 05 stellt ein wichtiges Potenzial für die Verbesserung der regionalen Kooperationen und die Umsetzung neuer Ziele in der Stadtentwicklung dar.

Eine wirkungsvolle Möglichkeit der regionalen, projektbezogenen Kooperation stellte Dr. Klaus Wermker in seinem Beitrag „Bericht aus der Praxis“ am Beispiel des „Essener Konsens“ vor. Die gemeinsamen Aufgabenfelder von Stadt und Umland wie Arbeitsförderung, Bereitstellung qualitativ hochwertiger Wohnformen und Verbesserung der Infrastruktur sollen hier in Angriff genommen werden und zur Steigerung der regionalen Standortqualitäten beitragen. Besondere Aufmerksamkeit wird der nachhaltigen und fachübergreifenden Stadtteilentwicklung geschenkt, bei der die Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle spielt. Der im Rahmen eines Forschungsprogramms initiierte Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ könnte für die Herangehensweise von Städten an langfristige Leitbilder Vorbildfunktion übernehmen. Die dabei entworfenen Zukunftsvisionen sollen als Orientierungsrahmen für aktuelle Planungen fungieren, um so die Prinzipien der Nachhaltigkeit und Verbindlichkeit schon auf der Ebene der gegenwärtigen Stadtentwicklung zu sichern.

Dass dieses Forschungsprogramm Zuspruch findet, zeigt das als Reaktion auf den Wettbewerb und unter der Zusammenarbeit von acht Städten entstandene regionale Leitbild „Ruhrgebiet 2030“. Ziel war/ist die nachhaltige Gestaltung der Region.

Das Projekt hat mittlerweile zur Unterzeichnung eines stadtreionalen Kontrakts zwischen den beteiligten Städten geführt.

An diese Vorträge schloss sich eine interessante und vielfältige Diskussion zum Thema „Kooperationen“ an, in der versucht wurde, Antworten zu folgenden Fragen zu finden:

- Inwieweit können Formen der regionalen Kooperation vom nächsten STEP vorgegeben werden? Welche Form der regionalen Kooperation ist für Wien angebracht?
- Wie könnte die Durchsetzbarkeit oder die Verbindlichkeit solcher Modelle verbessert werden?
- Mit welchen Modellprojekten oder Veranstaltungen – z. B. Wettbewerb „Stadt 2030“ oder Studentenwettbewerbe – könnte das Interesse der Kommunen und der Bevölkerung für regionale Zusammenarbeit geweckt werden?
- Könnte eine Art „Regionsmarketing“ die Identifikation der Einwohner mit der (Stadt-)Region fördern?

Eine besondere Relevanz lag in jener Frage, die im Rahmen des STEP 05 beantwortet sein sollte:

- Welche Konsequenzen können für die zukünftige Stadtentwicklungsplanung in Wien aus dem Workshop gezogen werden, besonders in Bezug auf regionale Zusammenarbeit?

START-WORKSHOP

18. Juni 2002
im
Renaissance Penta Vienna Hotel
Ungargasse 60
A-1030 Wien

Themenblock A

Neue Formen verbindlicher Vorgaben – Parameter und Indikatoren

8:30 *Registration, Begrüßungskaffee*

9:00 Eröffnung durch den amtsführenden Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr – **Rudolf SCHICKER**

9:15 Einleitung, Moderator **Reinhard SEISS**

9:30 Optionen zur Begrenzung des Flächenverbrauchs – Vorschläge und Diskussionen in Deutschland – **Ortwin Peithmann** (IUW – Institut für Umweltwissenschaften, Hochschule Vechta)

9:55 Nachhaltigkeitsindikatoren als strategische Instrumente der Politik? – **Karin Schulte** (FSTE – Fachstelle für Stadtentwicklung, Stadt Zürich)

10:20 SUP – Methode und Indikatoren: Anwendungsfall Nordosten Wiens und Folgerungen für den STEP – **Christof Schremmer / Karl Glotter** (ÖIR – Österreichisches Institut für Raumplanung / MA 18, Stadt Wien)

10:45 Diskussion des Themenblocks A – Podium: **Ortwin Peithmann, Karin Schulte, Christof Schremmer, Karl Glotter**

11:15 *Kaffeepause*

Themenblock B

Modelle von Stadtregionen – radiale und tangente Achsen

11:30 Verkehrs- und Regionalplanung in Kopenhagen – ein „Fingerplan“ mit Querverbindungen – **Hans Ege** (HUR – Hovedstadens Udviklingsråd, Region Kopenhagen)

11:55 Von der Agglomeration zur Stadtregion – die Gestaltung der Region Île-de-France seit 1960 – **Laurent Perrin** (IAURIF – Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France, Paris)

12:20 Mittagessen

14:00 Die Synergie einer nachhaltigen Entwicklung der Region Wien/Bratislava – **Peter Rakšányi** (SVF-STU – Stavebná fakulta – Slovenská technická univerzita, Bratislava)

14:25 Diskussion des Themenblocks B – Podium: **Hans Ege, Laurent Perrin, Peter Rakšányi**

Themenblock C

Verbindlichkeit und Durchsetzung regionaler Leitbilder – Erfahrungen

14:55 Die Wirksamkeit regionaler Leitbilder, dargestellt an der gemeinsamen Landesplanung für den Metropolenraum Berlin–Brandenburg – **Wilhelm Schulte** (Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, Potsdam)

15:20 Die Anwendung der Raumplanungsreform auf die französischen Stadtregionen – die neuen regionalen Leitbilder (SCoT) – **Christian Meyer** (ADEUS – Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, Strasbourg)

15:45 Kaffeepause

16:00 Der „Raumplan Rotterdam 2010“ als ein strategischer Plan für die Umsetzung – **Rob Groeneweg** (dS+V – dienst Stedenbouw Wonen en Verkeer, Rotterdam)

16:25 Diskussion des Themenblocks C und Schlussrunde – Podium: **Wilhelm Schulte, Christian Meyer, Rob Groeneweg**

16:55 Resümee – Moderator **Reinhard SEISS**

A. Neue Formen verbindlicher Vorgaben – Parameter und Indikatoren

Ein Stadtentwicklungsplan sollte Vorgaben für nachgeordnete Planungsebenen wie z. B. Flächenwidmung und Infrastrukturplanung enthalten. Im Wiener STEP 1984 und 1994 erfolgte dies in Form von Karten, die in generalisierter Form das dichtbebaute Gebiet, den Grüngürtel oder die künftige Lage hochrangiger Verkehrsnetzergänzungen darstellten. Allerdings wurden diese Vorgaben nicht immer eingehalten, wofür z.T. auch gute Gründe geltend gemacht werden konnten. Der dadurch offenbar werdende Mangel an Verbindlichkeit wurde in der fachlichen Diskussion der letzten Jahre ebenso kritisiert wie die mangelnde Flexibilität räumlicher Festlegungen.

Das Bestreben, den neuen STEP einerseits verbindlicher, andererseits jedoch flexibler zu gestalten, erfordert daher eine andere Art, Entwicklungsziele sowie Maßnahmen zu deren Erreichung festzulegen. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten, die im Themenblock A durch Beispiele aus anderen Städten illustriert werden sollten. Sie reichen von numerischen Vorgaben für Teilgebiete (z. B. zulässiger Einwohnerzuwachs oder Flächenverbrauch insgesamt, ohne Verortung) über Junktimierungen (Abhängigkeit der zulässigen Siedlungsentwicklung von bestimmten Bedingungen, z. B. Vorleistungen bei der Infrastruktur) bis zu operationalisierten Zielwerten (zu erreichende Ausprägung von Messgrößen, z. B. Tage mit guter Luftqualität).

In Wien wurden derartige Vorgaben in einzelnen Fällen bereits vom Gemeinderat beschlossen, z. B. bezüglich des CO₂-Ausstoßes (Klimabündnis 1991, Beitritt zur „Charta von Aalborg“ und der „Charta von Valencia“ 1996), bezüglich des „modal split“ (Verkehrskonzept 1994, Hochhauskonzept 2002 – Punkt 2 der Checkliste) sowie bezüglich der notwendigen Infrastrukturvorleistungen bei großen Stadterweiterungsgebieten (Leitprogramm „Marchegger Ast“ 1996); Indikatoren wurden außerdem anlässlich der Erarbeitung des Strategieplans (1999) intensiv diskutiert und finden derzeit im Rahmen der „Strategischen Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wien“ (SUPER NOW) Anwendung.

Unterschiede zwischen diesen Instrumenten bestehen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Ziel und Maßnahme. Während z. B. eine Beschränkung des Flächenverbrauches eine maßnahmenorientierte Vorgabe darstellt, deren räumliche Wirkungen implizit mitgedacht werden, zielen Indikatoren umgekehrt auf das Ergebnis (outcome) ab und lassen prinzipiell offen, mit welchen Maßnahmen es zu erreichen ist. In der Praxis wird eine Mischung beider Ebenen am ehesten imstande sein, die Umsetzung bzw. das Erreichen der Ziele zu fördern. Daher sollen die neuartigen Vorgaben die bisherigen räumlichen Festlegungen auch nicht ersetzen, sondern nach Möglichkeit ergänzen.

Im Übrigen geht von Zahlenwerten allein auch noch keine höhere Wirksamkeit aus als von klassischen Plänen. In jedem Fall brauchen Planungsinstrumente politische Rückendeckung und Umsetzung, um ihre Wirkung entfalten zu können.

Die Inhalte der Beiträge des Themenblocks A im Überblick:

Prof. Dr. Ortwin Peithmann vom Institut für Umweltwissenschaften der Hochschule Vechta (Niedersachsen) konzentriert sich in seinem Vortrag auf parametrische Vorgaben (am Beispiel einer Beschränkung des Flächenverbrauchs), welche sich auch als ökonomische Instrumente eignen (Handel mit Lizenzen wie bei „Ökoprotit“).

Dipl.-Ing. Karin Schulte von der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich berichtet über die bisherige Erarbeitung von insgesamt 21 Nachhaltigkeitsindikatoren und ihre vorgesehene Anwendung (Vergleiche mit anderen Städten, Monitoring der räumlichen Entwicklung und Controlling der politischen Umsetzung).

Dipl.-Ing. Christof Schremmer vom Österreichischen Institut für Raumplanung und **Dipl.-Ing. Karl Glotter** von der Magistratsabteilung 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) berichten über die Anwendung der Strategischen Umweltprüfung (SUP), bei der Indikatoren dazu verwendet werden, Szenarien der möglichen Entwicklung nach ihren absehbaren räumlichen Wirkungen zu bewerten und daraus Empfehlungen für eine dieser Alternativen nachvollziehbar abzuleiten.

Optionen zur Begrenzung des Flächenverbrauchs – Diskussionen und Erfahrungen in Deutschland

Ortwin Peithmann

Prof. Dr.-Ing. Ortwin Peithmann ist Professor am Institut für Umweltwissenschaften (IUW) an der Fakultät Raumplanung der Hochschule Vechta (Niedersachsen).

1. Gründe für Grenzziehungen

Unter „Flächenverbrauch“ wird im Folgenden die Umwandlung von naturnäheren in naturfernere Flächennutzungen verstanden. Als Gründe für Begrenzungen des Flächenverbrauchs können – über die schlichte Rationalität, die zur Erhaltung von Dispositionsraum rät – drei Ansprüche an Gerechtigkeit benannt werden:

- a) globale Verteilungsgerechtigkeit,
- b) Generationengerechtigkeit,
- c) Gerechtigkeit gegenüber den Mitgeschöpfen.

zu a)

Bei der Verteilungsgerechtigkeit geht es um die Frage, welcher Anteil der produktiven Erdoberfläche einer Gesellschaft dauerhaft zusteht. Als Ansatz zur Bestimmung dieses Anteils hat sich das Bild vom „ökologischen Fußabdruck“ (WACKERNA-GEL/REES, 1997) durchgesetzt. Dieser Abdruck wird durch die Größe derjenigen Fläche beschrieben, die ein Mensch unter den spezifischen Bedingungen seiner Zivilisation benötigt, um das Niveau seiner Lebensführung dauerhaft zu halten. Hier bestehen extreme Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern der Erde. Ziel muss es jedoch sein, die Summe der Lebensraumanprüche der Nationen nach und nach so zu dimensionieren, dass sie von der Erde insgesamt geleistet werden können.

Die Berechnungsmethoden für die Zuteilung von Fußabdrücken sind strittig, naturwissenschaftliche und normative Elemente werden verknüpft. Aber selbst, wenn die Annahmen für die Kalkulation erheblich variiert werden, wird deutlich, dass der Ressourcenanspruch der Menschen in den westlichen Industriestaaten die Fläche ihres Territoriums bei weitem übersteigt. Wir leben, gemessen an einem Maßstab globaler Verteilungsgerechtigkeit, bereits weit über unsere Verhältnisse.

zu b)

Die Beurteilung wird um so kritischer, je weiter wir die aktuellen Trends unseres Wirtschaftens in die Zukunft verlängern. So wie die Energieträger, die nicht regeneriert werden können, grundsätzlich endlich sind, so ist es auch die Fläche. Mit Rücksicht

auf die Lebensansprüche künftiger Generationen sind wir deshalb verpflichtet, das Potenzial unseres Lebensraums mit allen Möglichkeiten zu erhalten. Das bedeutet, unsere Lebensführung so einzurichten, dass die Bedürfnisse der lebenden Generation die Verwirklichung der Bedürfnisse künftiger Generationen nicht einschränken (Brundlandt-Bericht, 1987). Wenn die unter a) genannte Überlegung zum ökologischen Fußabdruck eine Übernutzung der Flächenpotenziale bereits für die Gegenwart feststellt, dann entstehen daraus enorme Herausforderungen für die Sicherung der Lebensbedingungen künftiger Generationen. Größere neue Flächenansprüche sind zu erwarten aus dem Ziel, nachwachsende Rohstoffe inkl. der regenerativen Energien zu erzeugen und eine extensivierte Landwirtschaft zu betreiben. Der Flächen„verbrauch“ wäre demnach so schnell wie möglich zu stoppen und durch eine Flächenhaushaltswirtschaft zu ersetzen, die den Potenzialerhalt ansteuert.

zu c)

Eine Grenze für die Nutzung der Naturpotenziale durch den Menschen ergibt sich ferner aus seiner Verantwortung für die Mitgeschöpfe. Sei es aus Respekt vor deren Mitkreatürlichkeit oder aus Angst um den Verlust von deren Genpotenzial. Wildlebenden Pflanzen und Tieren muss ein ausreichender Teil der Erdoberfläche in der erforderlichen Vielfalt von mindestgroßen Flächen (unzerschnittene Räume) und durch Flächen zu deren Vernetzung erhalten bleiben. Das bedeutet, dass die Menschen auf die Nutzung eines Teils der Flächen für ihre eigenen Zwecke verzichten müssen. Der Anteil dieser Fläche wird von den Fachleuten derzeit bei weitem als zu klein angesehen. Seine Vergrößerung erhöht den Druck auf die Unterlassung von Flächenverbrauch.

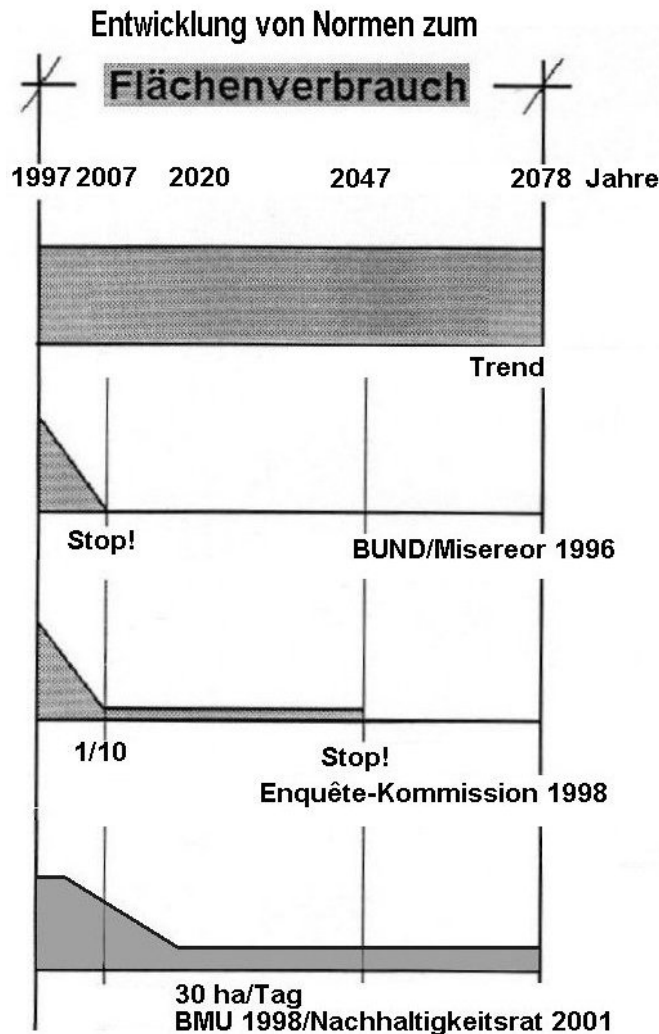
2. Vorhandene Ziele

Nach dem Vorgesagten erstaunt es nicht, dass jede Antwort von Experten auf die Frage nach dem künftig zulässigen Flächenverbrauch für Siedlungsflächen zu drastischen Forderungen nach Reduzierungen gegenüber den gegenwärtigen Trends führt. Die Forderungen nach „Nachhaltigkeit“ oder „Generationengerechtigkeit“ sind bereits Bestandteil der Gesetze (§ 2 Raumordnungsgesetz, § 1 Baugesetzbuch). Sie sind jedoch zunächst nur „symbolische Gesetzgebung“.

Eine Debatte über das notwendige Maß zur Verringerung des Flächenverbrauchs existiert in Deutschland seit Jahrzehnten. Zunächst fanden sich in den Raumordnungsberichten der Bundesregierung ständig wiederholte Forderungen anlässlich der Veröffentlichung der Daten zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Die Bodenschutzkonvention der Bundesregierung aus dem Jahr 1985 verlangte eine „Trendwende beim Flächenverbrauch“.

Angeregt durch die Ergebnisse der Konferenz von Rio kam es in den 90er Jahren zu Konkretisierungsversuchen durch Umweltverbände (BUND/Misereor, 1996) und die Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998), die zu drastischen Forderungen nach der Reduzierung des Flächenverbrauchs bis zum Nullverbrauch führten (Abb. 1).

Abb. 1 zu: O. Peithmann: Optionen zur Begrenzung des Flächenverbrauchs
- Diskussionen und Erfahrungen in Deutschland, Wien, Juni 2002



Das Bundesumweltministerium hat 1998 eine Verringerung des täglichen Zuwachses von Siedlungs- und Verkehrsflächen, der seit Jahrzehnten konstant bei 125 ha/Tag liegt, auf 80 ha/Tag bis 2010 und auf 30 ha/Tag bis 2020 gefordert. Die Bundesregierung hat am 19. Dezember 2001 den Entwurf für eine Nationale Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ beschlossen. Darin ist das Ziel 30 ha/Tag bis 2020 enthalten, was als ambitioniert bezeichnet wird.

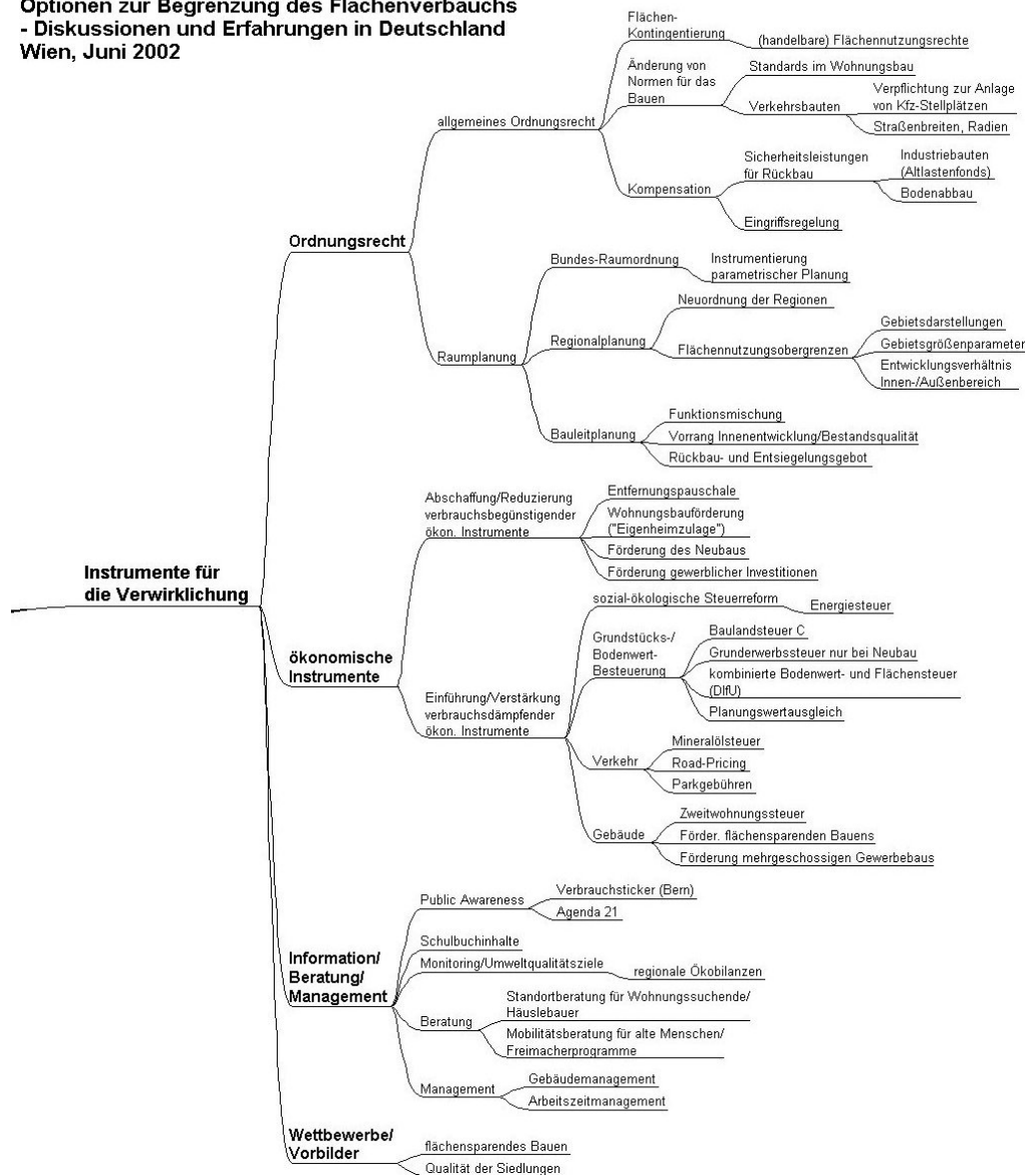
Für seine Umsetzung gelten folgende Strategieelemente:

- ökonomische Instrumente stehen im Vordergrund
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung
- hohe Wohnqualitäten durch „gartenbezogenes Wohnen“

3. Instrumente für die Verwirklichung

Soll die extreme Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit beim Flächenverbrauch geschlossen werden, dann bedarf es ungewöhnlicher Anstrengungen der Gesetzgeber. Für die Umsetzung kommen die Instrumente wie in Abb. 2. dargestellt in Frage. Die Instrumente werden hier in ihren vom Typ her eigenen Zusammenhängen vorgeschlagen und diskutiert. Für die Auswahl sollten folgende Bedingungen für die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung bedacht werden:

Abb. 2 zu:
O. Peithmann:
Optionen zur Begrenzung des Flächenverbrauchs
- Diskussionen und Erfahrungen in Deutschland
Wien, Juni 2002



3.1 Axiom: von oben nach unten regeln

Die Regel "Global denken, lokal handeln" impliziert, dass Einsichten aus der Beschäftigung mit globalen Zusammenhängen zu abgeleiteten Handlungsfolgen auf lokaler Ebene führen werden. Das mag für Ideen zur Verwirklichung lokalen Wachstums aus globalen Chancen heraus gelten. Es gilt nicht, wenn es um die Umsetzung von Restriktionen für die lokale Entfaltung aus globalen Wachstumsgrenzen geht. Die mangelnde Bereitschaft zum freiwilligen Einfügen in Restriktionen zeigt sich auf lokaler Ebene: im "Bürgermeisterwettbewerb" um Einwohner und Arbeitsplätze, woraus zusätzlicher Flächenverbrauch resultiert. Oberhalb der Gemeindeebene handelt es sich um den Wettbewerb der Regionen, dann um den Wettbewerb der Nationen. Begründung für den Verzicht auf Selbstbeschränkung ist stets das Argument: Wenn wir es nicht machen, machen es die anderen.

Globale, nationale oder regionale Restriktionen für lokale Handlungsspielräume lassen sich nur durchsetzen, wenn die Margen für die Einschränkung auf hoher Ebene – möglichst also global – vereinbart und nach unten dekliniert werden. Ein Beispiel dafür, das zur Zeit (noch) Hoffnung macht, ist das Kyoto-Protokoll zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes. Das bedeutet nicht, dass Maßnahmen auf lokaler Ebene solange unversucht bleiben sollen, bis eine globale Steuerung einsetzt. Als Maßnahmen kommen insbesondere solche der Information zur Steigerung des Problembewusstseins in Frage.

Die Schlussfolgerungen in diesem Beitrag zur Auswahl von Steuerungsoptionen sollen sich auf eine Darstellung der Wirkungsmechanismen von Instrumenten beziehen. Das Problem, für die Einschränkung des Flächenverbrauchs die richtigen Instrumente zu wählen, lässt sich anschaulich am Bild der Sanduhr verdeutlichen. Die **Sanduhr** symbolisiert einen endlichen Verbrauchsprozess, wobei die Geschwindigkeit, mit der der Verbrauch seinem Ende entgegenrieselt, durch die Taille der Sanduhr determiniert wird (Abb. 3 und 4). An dieser Stelle müssen Instrumente Wirksamkeit zeigen, wenn sie einen Beitrag zur Begrenzung des Flächenverbrauchs leisten sollen.

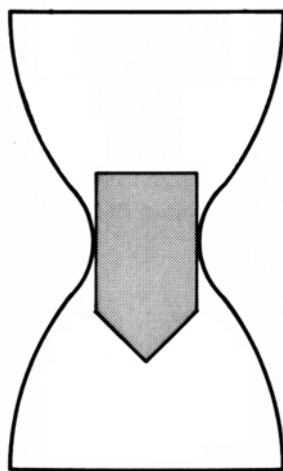


Abb.3

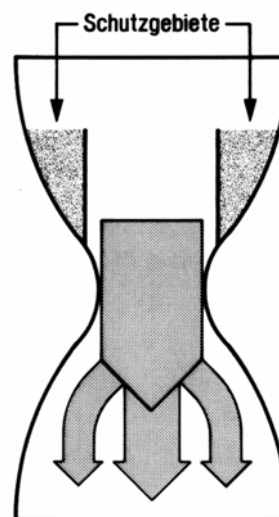


Abb.4

3.2 Wirkungsweise der Raumplanung

Gemeinhin wird angenommen, dass die Raumplanung einen wesentlichen Beitrag zur Regulierung des Flächenverbrauchs leistet. Das ist nicht der Fall. Die Wirkungsweise der Raumplanung lässt sich im Bild der Sanduhr durch Abb. 4 erläutern. Raumplanung kann Flächen schützen – dargestellt durch die Rückhalteammern im oberen Teil der Sanduhr – und sie kann Nutzungen im Raum verteilen – dargestellt durch die Richtungspfeile im unteren Teil. Den Umfang des Flächenverbrauchs beeinflusst sie allenfalls mittelbar durch Vorgaben für die Dichte der Grundstücksnutzungen. Wird die Dichte jedoch nicht akzeptiert, muss ein weniger dichtes Angebot gegebenenfalls an einem anderen Standort gemacht werden. Die Bauleitplanung ist nach deutschem Recht (Baugesetzbuch, § 1) verpflichtet, „Bedürfnisse zu berücksichtigen“. Im Bürgermeisterwettbewerb benachbarter Gemeinden kommt es dabei selbst in Verdichtungsräumen regelmäßig zu Flächenüberangeboten. Die Überangebote werden sogar bewusst herbeigeführt, um die Steigerung der Bodenpreise zu dämpfen, ein sozialpolitisches Ziel.

3.3 Verfassungsrechtliche Präferenz: Parametrische Steuerung vor gebietlicher Steuerung

Wenn von oben nach unten gesteuert wird, dann lassen sich Eingriffe in die „kommunale Planungshoheit“ nicht vermeiden. Diese Hoheit hat in Deutschland eine Verankerung im Grundgesetz (Art. 28 (2)); sie hat zahlreiche Konkretisierungen über die Frage nach der Zulässigkeit landesplanerischer Ziele gegenüber der Bauleitplanung der Gemeinden erfahren. Die kommunale Planungshoheit ist durch die Verpflichtung der EU auf das „Subsidiaritätsprinzip“ (Europäische Akte) international anerkannt.

Der Versuch, die Reduktion von Flächenverbrauch durch Verweis der Gemeinden auf bestimmte von oben vorgegebene Entwicklungsgebiete zu regulieren, müsste am Verfassungsrecht scheitern. Ziel muss es daher sein, die Anforderungen an die Reduzierung des örtlichen Flächenverbrauchs in der Wirkung präzise, in der Gestaltung aber offen zu setzen. Eine unserem Rechtssystem angemessene Form der Steuerung wäre daher die flächenunspezifische Vorgabe von Obergrenzen für die Größe von Siedlungs- und Verkehrsflächen insgesamt, die den Gemeinden die Freiheit lässt, die Allokation der darin verbleibenden Freiräume vorzunehmen. Diese Form der Steuerung wird als „parametrische Steuerung“ bezeichnet. Die Wirkung von beschränkenden Parametern kann man sich im Bild der Sanduhr wie einen Schieber vorstellen, der die Taille verengt (Abb. 5).

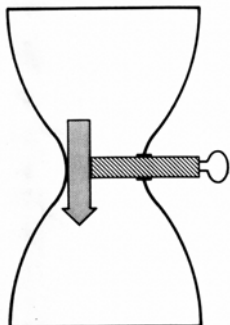


Abb. 5

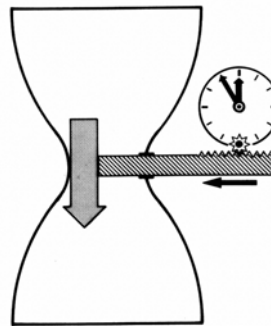


Abb. 6

Ein entsprechender parametrischer Vorschlag zur Deklination des o. a. Ziels aus der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung wurde von Franziska EICHSTAEDT-BOHLIG (MdB) gemacht: das Reduktionsziel für das Jahr 2020 wird in einer linearen Annäherung auf jährliche maximale Kontingente für Siedlungs- und Verkehrsflächen aufgeteilt. Diese werden den Gemeinden als Flächenausweisungsrechte zur Verfügung gestellt. Diese schrittweise Annäherung an ein nationales Reduktionsziel kann durch eine Sanduhr mit zeitgesteuertem Schieber dargestellt werden (Abb. 6).

Die Verteilung der Ausweisungsrechte kann alternativ erfolgen:

- zum einen könnte sie nach Strukturkriterien der Raumordnung erfolgen (zentrale Orte, Entwicklungsschwerpunkte, regionale Entwicklungsunterschiede),
- zum anderen könnten die Ausweisungsrechte als Zertifikate gehandelt werden, in Analogie zu Emissionszertifikaten im Bereich der Luftreinhaltung.

3.4 Vorrang ökonomischer Instrumente

Bei der Regulierung des Flächenverbrauchs sollten ökonomische Instrumente vor ordnungsrechtlichen Priorität haben – so die Position im Entwurf zur „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“. Ökonomische Instrumente sind zwar bei ihrer Einführung mit hohen politischen Kosten verbunden, lassen jedoch in der Umsetzung Gestaltungsspielräume zu. Gemäß der volkswirtschaftlichen Theorie der Allokationsfunktion der Marktpreise führen sie dazu, dass zahlungsbereite Marktteilnehmer Flächennutzungsrechte erwerben können, während Marktteilnehmer, die die Fläche weniger dringend benötigen, diese gegen Zahlung veräußern können. Absolute Engpässe, wie sie bei rein ordnungsrechtlichen Lösungen eintreten können, treten nicht auf.

Würden die unter 3.3 erwähnten Zertifikate gehandelt, würde sich aus einem ordnungsrechtlichen Mengenrahmen ein ökonomischer Wert der Ressource Siedlungsfläche ergeben. Ein Marktpreis mit regional unterschiedlichen Niveaus würde sich einstellen. Darüber hinaus bestehen zahlreiche andere Vorschläge, unabhängig von einem konkreten Mengenziel gewünschte Änderungen in der Flächennutzung durch ökonomische Instrumente zu erzielen. Da das System von Abgaben und Förderungen bereits allgemein als zu kompliziert gilt,

- hätte die Abschaffung von solchen fiskalischen Instrumenten Vorrang, die derzeit Anreize zum Flächenverbrauch geben: Bau- und Mobilitätsförderung;
- wären fortbestehende fiskalische Instrumente so zu justieren, dass sie die Veränderungen im Bestand mit Neubau gleichstellen;
- müssten neue fiskalische Instrumente spezifisch dämpfende Wirkungen auf den Flächenverbrauch entfalten.

Auch die Wirkung ökonomischer Instrumente lässt sich im Bild der Sanduhr verdeutlichen (Abb. 7): Ein Preisdruck auf die Inanspruchnahme von Flächen würde sich wie ein gefederter Schieber auf den Strom des Potenzialverlustes auswirken (Lenkungswirkung). Da die Wirkung des Federdrucks innerhalb der Präferenzsysteme der Marktteilnehmer und der Preiselastizität ihrer Nachfrage erst im Laufe der Zeit erfahrbar wird, ist die Politik darauf angewiesen, gegebenenfalls per Stellschraube nachzuregulieren.

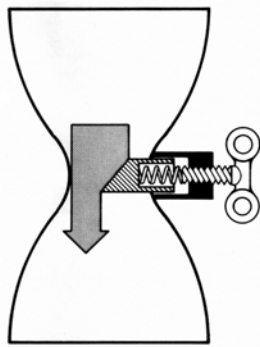


Abb. 7

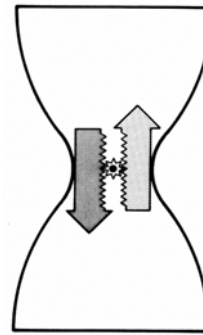


Abb. 8

3.5 Prinzip Kompensation durchsetzen

Als ein eigener Instrumentbeitrag neben den o. a. Instrumenten der Mengensteuerung existiert seit Mitte der 70er Jahre die „Eingriffsregelung“ nach dem Naturschutzgesetz. Sie verpflichtet zum Erhalt der „Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes“. Sie ist als Regulierung von oben nach unten ausgestaltet: Aus einem global begründeten Erhaltungsanspruch werden jedem Eingriff, d. h. jeder Potenzialminderung nach der o. a. Definition von Flächenverbrauch spezifische Kompensationsmaßnahmen zugeordnet. Im Bild der Sanduhr (Abb. 8) bewirkt die Eingriffsregelung einen Gegenstrom, der im Idealfall die Potenzialverluste vollständig ausgleicht. Die Verbindung der beiden Ströme durch ein Ritzel soll zum Ausdruck bringen, dass die Eingriffsregelung auf dem Verursacherprinzip aufbaut.

Die Eingriffsregelung wurde in den 90er Jahren in das Baugesetzbuch übernommen. Sie ist, soweit sie nach dem Baugesetzbuch angewendet wird, zur Zeit noch per Abwägung überwindbar. Unter folgenden Bedingungen könnten sie als Universalinstrument zur Verminderung des Flächenverbrauchs eingesetzt werden:

- die Abwägung entfällt;
- die Maßstäbe der Kompensation werden dem langfristigen Erhalt der natürlichen Flächenpotenziale angepasst (das schließt deren Dynamisierung bei weiterem Flächenverbrauch ein);
- die Vollzugsdefizite bei der Eingriffsregelung werden minimiert.

Solchermaßen konditioniert und umfassend ausgestaltet kann die Eingriffsregelung andere Instrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs ersetzen.

4. Anmerkungen zur Situation in Stadtregionen

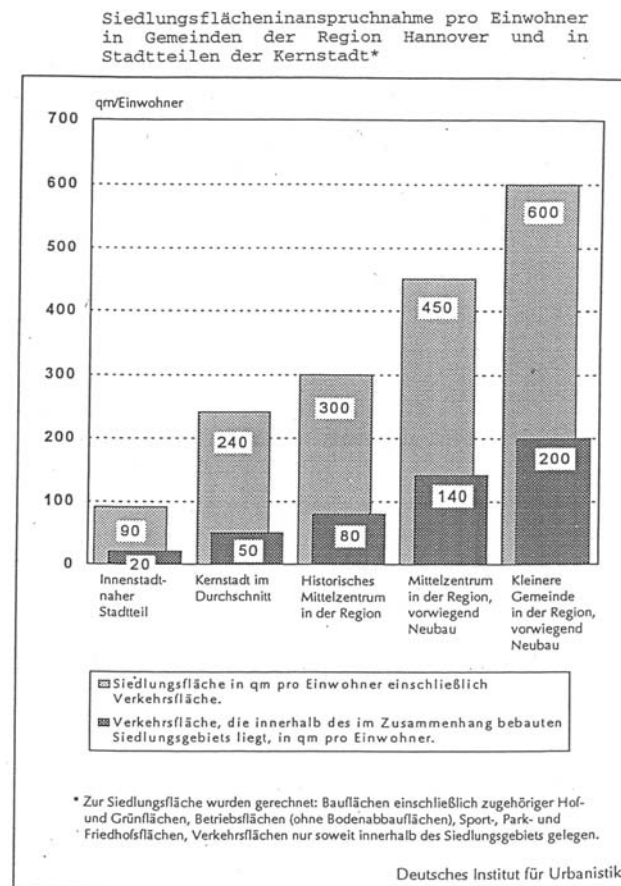
In Stadtregionen gelten besondere Bedingungen. Die Streuung komplementärer Daseinsfunktionen der Regionseinwohner über mehrere autonom planende Gebietskörperschaften bei hohem Mobilitätsniveau führt in Verbindung mit einem hohen Bodenpreisgefälle zum Fortbestand zentrifugaler Tendenzen.

Abb. 9 zeigt am Beispiel deutscher Stadtregionen, dass der spezifische Pro-Kopf-Bedarf an Wohnraum und Verkehrsfläche vom Kern zum Rand um den Faktor 5 bis

10 zunimmt. Unter dem Ziel der Verringerung von Flächenverbrauch hat der Erhalt verdichteter innerstädtischer Quartiere deshalb hohe Bedeutung. Das gilt für Wien bezogen auf den ersten Bezirk, die Gründerzeitviertel und die Wohnungsbauprojekte aus den 1920er Jahren.

Für die Instrumente bedeutet dies: Das Axiom der Steuerung von oben setzt zunächst voraus, dass der Wettbewerb von Kernstadt und Randgemeinden durch eine übergeordnete Instanz für die Raumplanung neutralisiert wird (Beispiele: Regionalverband Frankfurt, Amtskommunen in Dänemark).

- Zur Orientierung der Siedlungsentwicklung an den Achsen des ÖPNV und zur Arrondierung der Funktionen bezogen auf Siedlungsschwerpunkte gibt es keine Alternative.
- Wegen des Erhalts bestehender Nutzungsdichten, speziell auch zur Vermeidung sozialer Segregation, kommt dem Aspekt der Qualitätsverbesserung in der bestehenden Bausubstanz ein besonders hoher Stellenwert zu („gesunde Stadt“).
- Flächensparende Optimierungsmöglichkeiten der Raum-Zeit-Organisation sind durch Management in spezifischen Aufgabenfeldern auszuschöpfen: Umzugsmanagement, Arbeitszeitmanagement, Beratung von Haushalten und Betrieben.



Quelle: Statistische Vierteljahresberichte Hannover sowie eigene Ermittlungen.

Abb. 9

Quellen:

BUND/MISEREOR (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Studie des Wuppertal-Instituts für Klima-Umwelt-Energie GmbH, Basel/Boston/Berlin, Oktober 1996.

Bundesregierung: „Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ – Entwurf der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 19.12.2001.

SANDHÖVEL, Armin: Marktorientierte Instrumente der Umweltpolitik, Opladen 1994 (Studien zur Sozialwissenschaft; 147).

WACKERNAGEL, Mathis/REES, William: Unser ökologischer Fußabdruck, Basel/Boston/Berlin 1997.

Nachhaltigkeitsindikatoren als strategische Instrumente der Politik?

Karin Schulte

Dipl. Natw. ETH Karin Schulte ist Umweltnaturwissenschaftlerin und Mitarbeiterin der Fachstelle für Stadtentwicklung (FSTE) der Stadt Zürich.

Fast in allen Städten und Kommunen Westeuropas wurde in den 90er Jahren wieder verstärkt die Frage nach der Steuerbarkeit der Politik gestellt. Darauf gab es grundsätzlich zwei Antworten:

1. Die managementorientierte Ebene der Verwaltung reagierte mit der Forderung nach einem New-Public-Management.
2. Die wahlkampforientierte Ebene der Politik fing an, „Regierungsprogramme“ oder „Legislature Schwerpunkte“ zu veröffentlichen.

Wenn wir über Nachhaltigkeitsindikatoren als Instrumente der Politik sprechen, so müssen wir dieses Umfeld in Betracht ziehen.

Anlass zur Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren liefert in vielen Städten und Kommunen die Lokale Agenda 21. Nachhaltigkeitsindikatoren werden dabei als „Informationen zur Entscheidungsfindung“ postuliert. Wenn das oberste Ziel einer Stadt die „nachhaltige Entwicklung“ sein soll, so liegt es auf der Hand, dass vielerorts versucht wird, aus den Nachhaltigkeitsindikatoren politische Instrumente der langfristigen Planung zu machen. So haben wir im politischen Alltag nun drei (sich ergänzende) Instrumente, die gleichzeitig oder zeitlich leicht verschoben entwickelt werden.

Zürich: Überblick über den Stand der Arbeiten

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management)

Der Gemeinderat beschloss Anfang 1995 die Ausarbeitung eines neuen Verwaltungsmodells: die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Ende 2001 beschloss der Stadtrat aufgrund des Widerstands des Parlamentes einen Zwischenhalt.

Der politische Zielsetzungsprozess (Legislature Schwerpunkte)

Der Stadtrat von Zürich erarbeitet für die vierjährige Legislaturperiode jeweils Schwerpunkte. Die Auswahl der Politikschwerpunkte findet in einer Klausurtagung durch den Stadtrat statt. Eine Operationalisierung mittels messbarer Wirkungsziele fehlt bislang, ist aber für den aktuell stattfindenden Prozess vorgesehen. Erstmals wurde durch die

Fachstelle für Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit VertreterInnen aus allen Departementen im Vorfeld auch ein Grundlagenbericht zuhanden des Stadtrats erstellt.

Das Set der Nachhaltigkeitsindikatoren

Die Fachstelle für Stadtentwicklung ist im Präsidialdepartement angesiedelt und hat den Auftrag, Grundlagen für die Stadtentwicklungspolitik zu erarbeiten. Gleichzeitig ist sie gemeinsam mit dem Gesundheits- und Umweltdepartement für den Agenda-21-Prozess verantwortlich. Sie hat deshalb im Sommer 2000 die Initiative ergriffen, ein Set von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Stadt Zürich erarbeiten zu lassen. Das Set wurde vom ORL-Institut der ETH Zürich in Zusammenarbeit mit einer verwaltungsin-ternen Begleitgruppe erarbeitet. Die Indikatorenvorschläge basierten auf bereits bestehenden Indikatoren. Aus dem Auswahlprozess resultierte im Sommer 2001 ein Set von 21 Nachhaltigkeitsindikatoren:

Wertschöpfung	Wertschöpfung pro Kopf (reales Bruttoinlandsprodukt)
Arbeitsplätze	Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten im 2. und 3. Sektor
Erwerbslosigkeit	Anteil der Arbeitslosen gemessen an der erwerbstätigen Bevölkerung der Stadt Zürich (Arbeitslosenquote)
Steuereinnahmen	Reale Steuereinnahmen der Stadt Zürich pro Kopf der Bevölkerung
Verschuldung	Reale Schulden der Stadt Zürich pro Kopf der Bevölkerung
Einkommen der Wohnbevölkerung	Durchschnittliches, reales steuerbares Einkommen pro Steuerpflichtigen
Individuelle Wohnfläche	Bruttogeschoßfläche Wohnen pro Kopf
Beitrag zur globalen Erwärmung	CO ₂ -Emissionen pro Kopf
Umweltfreundliche Mobilität	Anteil mit ÖV und Langsamverkehr zurückgelegte Personenkilometer auf Stadtgebiet in %
Wasserverbrauch	Wasserverbrauch pro Kopf und Tag
Abfall	Nicht verwerteter Siedlungsabfall pro Kopf und Tag
Luftqualität	Anzahl Tage mit guter Luftqualität
Lärmbelastung	Anteil Wohnbevölkerung an über dem Immissionsgrenzwert lärmbelasteten Straßen
Bodenversiegelung	Versiegelte Fläche/Kopf
Zufriedenheit	Zufriedenheit mit Lebensbedingungen und Einrichtungen in der Stadt
Sozialleistungsquote	Anteil der Bevölkerung mit staatlicher Unterstützung durch Sozialhilfe/ Ergänzungsleistungen
Kriminalität	Gewaltstraftaten/1000 EinwohnerInnen

Materielle Gleichstellung von Mann und Frau	Differenz zwischen den Einkommen von Männern und Frauen bei vergleichbarer Tätigkeit
Angebot Kleinkinderbetreuung	Betreuungsplätze pro Kinder im Alter von 0–6 Jahren (Versorgungsgrad)
Integration von AusländerInnen	Eheschließung zwischen AusländerInnen und CH in % aller Eheschließungen von AusländerInnen
Internationale Solidarität	Finanzielle Beiträge der Stadt an Auslandshilfe pro EinwohnerIn

Die ursprünglichen Hauptziele für das Indikatorenset waren:

- ein Vergleich mit anderen Städten soll möglich sein
- das Indikatorenset soll sich als Instrument für ein Monitoring und langfristig für das „Politikcontrolling“ eignen
- das Indikatorenset soll sich als Kommunikationsinstrument nach innen (Politik/Verwaltung) und nach außen (Öffentlichkeit) eignen

Im Verlauf des Prozesses hat sich ergeben, dass die Hauptziele (zumindest kurzfristig) nicht umfassend erreichbar sind. Der Vergleich mit anderen Städten ist allein infolge der teilweise schlechten Vergleichbarkeit der Daten schon innerhalb der Landesgrenzen schwierig und auf der internationalen Ebene noch problematischer. Inwieweit langfristig die Zielsetzung eines umfassenden Politikcontrollings im Bereich Nachhaltigkeit erreicht werden kann, ist noch unklar. Es gibt einzelne Bereiche (z. B. CO₂-Emissionen), wo bereits bestehende Zielwerte der Politik übernommen werden konnten. Es ist aber anzunehmen, dass allein schon die Publikation dieses Indikatorensets in einem umfassenden Bericht der Politik (Stadt- und Gemeinderat) wertvolle Entscheidungsgrundlagen liefern wird und allenfalls auch Vorstöße zur Zielwertsetzung ausgelöst werden können.

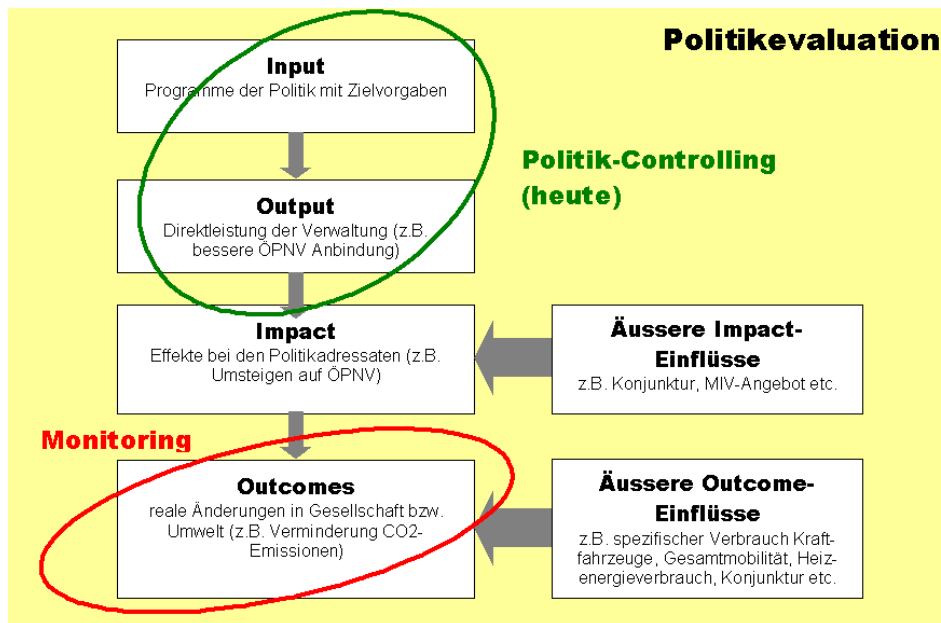
Der Grad, mit dem die Politik die Entwicklung der Indikatorenwerte beeinflussen kann, ist nicht bei allen Themen gleich hoch. Es gibt einzelne Indikatoren, wo die Einflussmöglichkeiten der städtischen Politik sehr groß sind (z. B. „internationale Solidarität“) und andere, wo die Einflussmöglichkeiten der Stadt vergleichsweise bescheiden sind (z. B. „Erwerbslosigkeit“). Hier wären bei einer Weiterentwicklung weitere Untersuchungen zu den Wirkungsbeiträgen (auf die einzelnen Departemente/Abteilungen aufgeschlüsselt) notwendig. Am einfachsten zu bewerkstelligen ist dies bei Indikatoren, welche aus mehreren Teilindikatoren zusammengesetzt sind, die sich den einzelnen Zuständigkeitsbereichen zuordnen lassen (z. B. „Zufriedenheit“). Bei anderen (z. B. Sozialleistungsquote) müsste eine weitere Zerlegung stattfinden.

Zukunftsmusik: zielgenau regieren

Nachhaltigkeitsindikatoren machen Aussagen auf der „Outcome“-Ebene (Wirkungsebene des Stadtraums). Sie eignen sich für das Monitoring und die strategische Festlegung der generellen Ziele. In Kenntnis der Wirkungszusammenhänge könnte der politische Handlungsbedarf abgelesen werden, der dann Ausgangspunkt für die ope-

rative, politische Schwerpunktsetzung sein kann, welche in Leistungsvereinbarungen mit der Verwaltung zu den bereitzustellenden Produkten mündet. Damit würde ein umfassendes Politikcontrolling ermöglicht, das über die reine Vollzugskontrolle hinausreicht (Input-Outcome-Vergleich statt Input-Output-Vergleich).

	Zeithorizont	Kompetenzebene	Ziel	Instrument
strategisches Controlling	viele Jahre	Legislative	Leitidee, genereller Leistungsauftrag	übergeordnetes Staatsziel "Nachhaltige Entwicklung" (Gesetz)
	"Operationalisierung"			
operatives Controlling	viele Jahre	Legislative (?)	Monitoring, Leitziele	Nachhaltigkeitsindikatoren mit Zielen (Nachhaltigkeitsbericht)
	Schwerpunktsetzung			
Vollzugskontrolle	4 Jahre	Exekutive	politische Planung und Steuerung	Legislatorschwerpunkte (inkl. Finanzplan und Wirkungsindikatoren)
	"Verfeinerung"			
	1 Jahr	Legislative und Exekutive	Leistungsorientierte Umsetzung in der Verwaltung	Produktgruppen (Globalbudgets) und Produkte der Abteilungen (Leistungsvereinbarungen)



Realität: Schwachstellen und Fazit

Aktuelle Stolpersteine, ungelöste Probleme:

- fehlendes Wissen über die Wirkungszusammenhänge (kausaler Nachweis der Wirkung staatlicher Maßnahmenprogramme)
- geringe politische Akzeptanz von messbaren Zielen
- nicht wirkungsorientiert aufgebaute Verwaltungsstrukturen

Schlussbemerkung: Wie können wir vorläufig mit dem Problem umgehen?

In Zürich wird aktuell auf verschiedenen Ebenen mit folgenden Stoßrichtungen weitergearbeitet:

- Nachhaltigkeitsindikatoren werden als *Monitoring-Instrument* eingesetzt, welche den Handlungsbedarf für Politik, Wirtschaft und Bevölkerung deklarieren – und mit *qualitativen Controllinginstrumenten* ergänzt. Langfristig ist ein Benchmarking und ein Zielsetzungsprozess auf der Ebene der Nachhaltigkeitsindikatoren anzustreben, um den generellen politischen Handlungsdruck auszulösen bzw. auszudrücken.
- Ausbau des Legislaturprogramms zu einem mit der Finanzplanung verknüpften und indikatoren gestützten Instrument der politischen Planung im Sinne eines Politikplans
- Vorantreiben des New-Public-Management-Prozesses: Wirkungsindikatoren als Führungsinstrument für das Alltagsgeschäft auf der Ebene der Abteilungen/Ämter
- Reorganisation der Verwaltung („7 statt 9“)

SUP – Methode und Indikatoren: Anwendungsfall Nordosten Wiens und Folgerungen für den STEP

Christof Schremmer / Karl Glotter

Dipl.-Ing. Christof Schremmer, Raumplaner, ist Experte für Regional- und Stadtentwicklung und Geschäftsführer am Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR)¹.

Dipl.-Ing. Karl Glotter, stellvertretender Abteilungsleiter der MA 18 der Stadt Wien, ist Experte für Landschaftsplanung und Projektmanagement.

1. Aufgabenstellung SUPerNOW

Der Nordosten Wiens zeichnet sich durch eine besonders starke Entwicklungsdynamik aus. Handlungs- bzw. Planungsbedarf besteht einerseits aufgrund der aktuellen Diskussion über einzelne Großprojekte (z. B. U-Bahn-Verlängerungen, S-Bahn-Ausbau, Nordostumfahrung) und andererseits aufgrund sich abzeichnender Divergenzen zwischen der tatsächlichen Raumentwicklung und der in Plänen festgehaltenen gewünschten Entwicklung (z. B. Wiener Verkehrskonzept 1994, Verkehrskonzept Nordostraum Wien 1998, Stadtentwicklungsplan 1994 und -bericht 2001, Siedlungspolitisches Konzept Ostregion 1994). Mit dem Projekt „Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wien“ (SUPerNOW) ist beabsichtigt, eine Gesamtschau für die Entwicklung dieses Raumes herzustellen. Die SUPerNOW basiert auf den bisher ausgearbeiteten Planungen, Konzepten und Programmen und entwickelt aus diesen Einzelementen ein harmonisiertes Gesamtbild, das in einem konsensualen Verfahren unter Beteiligung der relevanten Interessengruppen im Planungsraum erarbeitet wird.

Durch die Anwendung der SUPerNOW sollen in Erweiterung der eigentlichen Aufgaben der SUP Umweltaspekte gleichrangig wie sozioökonomische Belange bereits bei den Planungen zur Raumentwicklung berücksichtigt werden. In der SUP-Richtlinie der EU² wird dazu ausgeführt, dass „die Umweltprüfung (...) ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten haben können“, ist (leg. cit., Präambel, Abs. 4). Die SUP soll gewährleisten, dass Auswirkungen auf die Umwelt bei der Ausarbeitung und vor der Annahme von Plänen und Programmen verstärkt berücksichtigt werden.

¹ C. Schremmer ist gemeinsam mit A. Käfer (Büro *trafico*, Verkehrsplanung) und S. Zech (Büro *stadtland*, Umweltplanung) als Experte für den SUP-Prozess Nordost-Wien tätig.

² Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

2. Untersuchungsraum

Im Rahmen der SUPerNOW werden vier räumliche Bearbeitungsebenen unterschieden:

Räumliche Ebene	Abgrenzung
Planungsraum	Wien Nordost (Bezirke 21 und 22), gegliedert in 15 Teilgebiete
Engerer Untersuchungsraum	Planungsraum plus unmittelbar angrenzende Gemeinden in NÖ: Langenzersdorf, Bisamberg, Hagenbrunn, Gerasdorf bei Wien, Deutsch Wagram, Aderklaa, Raasdorf, Groß-Enzersdorf
Weiterer Untersuchungsraum	Engerer Untersuchungsraum plus Bezirke Korneuburg, Gänserndorf, Mistelbach
Themenbezogener Wirkungsraum	Engerer oder weiterer Untersuchungsraum plus für Ein-/Auswirkung relevantes Gebiet, z. B. Wien – südlich der Donau, Wiener Südraum, Raum Schwechat, TEN oder TINA-Netz

Liste der Teilgebiete:		
1 Stammersdorf/ Brünner Straße	6 Großfeldsiedlung	11 Stadlau/Aspern
2 Jedlesee/Strebersdorf	7 Kaisermühlen/Donaucity	12 Hirschstetten/Breitenlee
3 Großjedlersdorf	8 Kagran Süd	13 Eßling
4 Zentrum Floridsdorf	9 Kagran Nord	14 Neueßling
5 Betriebszone/Donaufeld	10 Süßenbrunn	15 Lobau

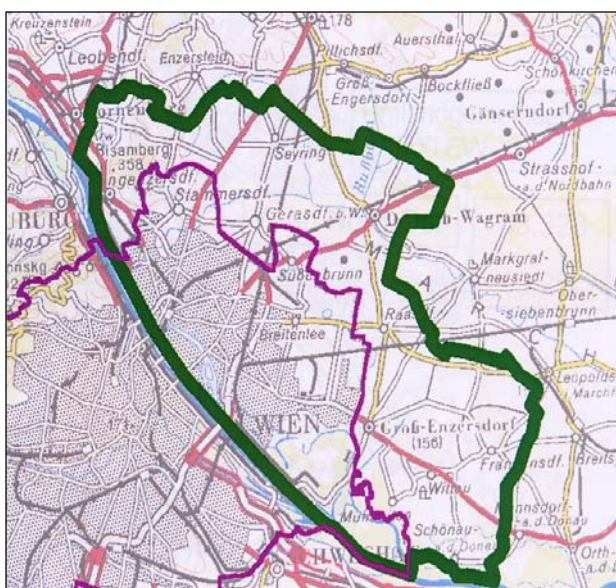


Abbildung Untersuchungsraum

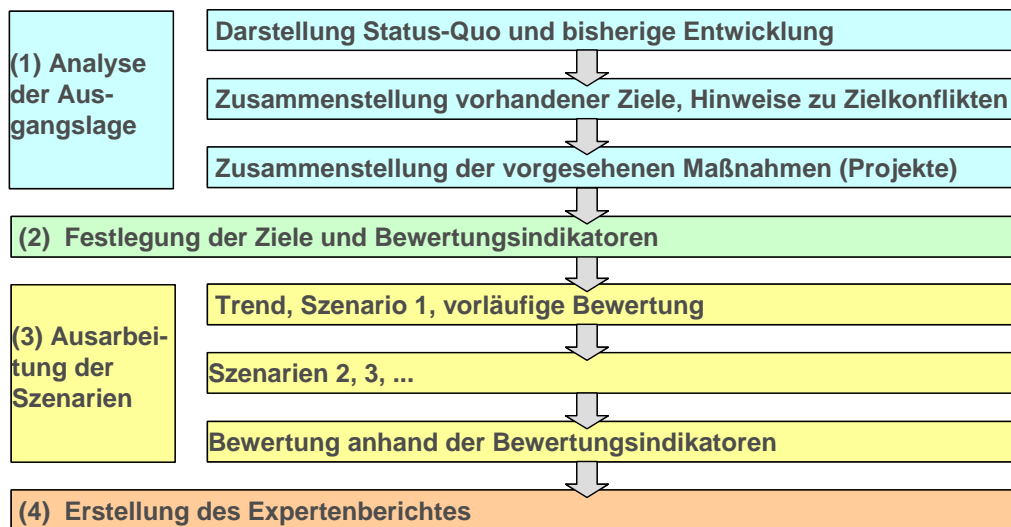
Als wichtigste räumlich-strukturelle Informationsgrundlage dient das regionale Raumordnungsprogramm für das nördliche Wiener Umland (1999). Während die Untersuchungen für den Nordosten Wiens weitgehend quantitativ abgestützt und im Projekt-GIS basierend auf dem räumlichen Bezugssystem Wien verortet bzw. über das Verkehrsmodell simuliert werden können, erfolgen für das engere Wiener Umland vor allem qualitative Aussagen. Aufgrund der Zusammensetzung des SUP-Teams ist niederösterreichisches ExpertInnenwissen im SUPerNOW-Prozess zudem laufend präsent (Regionalmanagements, PGO, RU2, Umweltschutz).

Der weitere Untersuchungsbereich, das sind die NÖ Nachbarbezirke, bildet den größeren landschaftsräumlichen Rahmen sowie die regionalen Zentren und Verkehrsrelationen ab. Darüber hinausgehende Verflechtungen werden themenspezifisch berücksichtigt, beispielsweise zur Abschätzung regionaler und überregionaler Einflussgrößen auf das Verkehrsgeschehen im Nordosten Wiens (themenbezogener Wirkungsraum).

3. Arbeitsweise, Methode

Inhaltlicher Projektablauf

Die fachlich-inhaltliche Bearbeitung erfolgt in 4 Hauptschritten:



Begriffsdefinitionen

Im Rahmen des Projektablaufs werden wesentliche Begriffe wie folgt definiert:

Szenario	Elemente und Vorgang zur Erreichung eines Zukunftsbildes
Trend	Entwicklungsfortschreibung entsprechend früherer Entwicklung

Ziel	angestrebte Entwicklung, angestrebter Zustand
Projekt	konkretes Vorhaben (in Bau/Umsetzung, beschlossen, in Planung, Idee)
Bewertung	Verknüpfung von Sachinformation und Wertmaßstäben (hier: Ziele)
Kriterium	unterscheidendes und entscheidendes Merkmal, Mittel zum Urteilen; Prüfstein, ob ein Ziel erreicht wird
Indikator	Anzeiger von zu beschreibenden oder zu bewertenden Zuständen; quantitativ oder qualitativ
Bewertungsindikator	Anzeiger, ob ein Ziel erreicht wird (Anmerkung: hier fast ident mit „Kriterium“, daher wird zur Vereinfachung auf den Begriff Kriterium in der Folge verzichtet)
Maßnahme, Maßnahmenbündel	Mittel, um ein Ziel zu erreichen

4. Ziele und Bewertungsindikatoren

Auf Basis der vorliegenden Zielkataloge wurden im SUP-Team die Ziele konkretisiert und Bewertungsindikatoren entwickelt. Anhand der ausgewählten Bewertungsindikatoren wird im Rahmen der SUP für unterschiedliche Entwicklungsszenarien überprüft, ob die Ziele auch tatsächlich erreicht werden bzw. mit welchen Maßnahmen/ Maßnahmenbündeln die Ziele besser erreicht werden können. Das gesamte SUP-Verfahren für den Nordosten Wiens orientiert sich am *Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung*, das hier umfassend verstanden wird – es geht um das Ziel einer *ökologisch, ökonomisch und sozial* ausgewogenen und langfristig stabilen Entwicklung. Dies kommt in der umfassenden Zielsystematik und im vernetzt aufgebauten Katalog der Bewertungsindikatoren zum Ausdruck. In nachstehender Übersicht sind die Ziele – arbeitstechnisch in drei Sachbereiche gegliedert – zusammengefasst.

Ziele zu den Arbeitsbereichen		
Raum	Umwelt	Verkehr
<ul style="list-style-type: none"> ▪ (strukturelle) Verkehrsvermeidung, tragfähige Strukturen ▪ Vermeidung von Nutzungskonflikten, Flächenversiegelung, Zerschneidung, Nutzung vorhandener Baulandreserven ▪ sparsamer Umgang mit Ressourcen, Infrastruktur(kosten) ▪ ÖV-Zugang attraktiv (Nähe, räumlicher Zugang), Wohnen und Arbeit ▪ ÖV-Angebot attraktiv (Dichte, Geschwindigkeit,...), Sicherstellen der Mobilität ▪ Lagequalität neuer Standorte, Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, funktionierender Wirtschaftsraum ▪ gute Erreichbarkeit der Zentren ▪ ausgewogenes Verhältnis Bebauungsformen, -dichten ▪ Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze ▪ ausgewogener Branchenmix 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freiräume, Erholungsräume sichern/schaffen/entwickeln ▪ Grünraumvernetzung, zusammenhängende Freiräume ▪ Minimierung der Versiegelung, Bodenverbrauch ▪ Sicherung ökologisch wertvoller Bereiche inkl. Gewässer ▪ Grundwasserschutz ▪ Schutz des Landschafts- und Stadtbildes, Identitätsbildung ▪ Sicherung/Entwicklung von Landwirtschafts-, Gartenbau-, Weinbauflächen ▪ Reduktion Luftschadstoffe ▪ Reduktion Lärm ▪ Reduktion Energieverbrauch 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (strukturelle) Verkehrsvermeidung ▪ Verlagerung zu umweltfreundlichen Verkehrsmitteln ▪ Sicherstellen der Mobilität (Grundversorgung) der Autolosen (nicht nur bei Wohn-, sondern auch bei Betriebsgebieten) ▪ Ausbau des ÖV-Systems, Priorität des ÖV ▪ Förderung des nicht-motorisierten Verkehrs, Fußgänger, Radfahrer ▪ Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung hochwertiger Standorte (auch ÖV, nicht Autobahnknoten) ▪ Hebung der Verkehrssicherheit ▪ Kostenwahrheit ▪ Modal Split zugunsten ÖV ▪ Entlastung der Zentren und Orte von IV durch Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ▪ Güterverlagerung von der Straße auf die Schiene

Folgende primär sozioökonomisch ausgerichtete Ziele wurden in einer zweiten Arbeitsrunde eigens aufgelistet:

- Aktive Beteiligung: Unterstützung von Eigeninitiativen und Eigenaktivitäten, Förderung des kreativen Potenzials, Bewohner frühestmöglich in Planungsprozess und konkrete Gestaltung einbinden
- Vielfalt der Wohnformen: Integration zwischen „neuen“ und „alten“ Bewohnern, ungewohnte kulturelle Ausdrucksformen tolerieren, Maßnahmen gegen Ghettoisierung, Vielfalt der Wohnungsformen, Mischung der Alters- und Sozialgruppen, Vielfalt der Architektur, Monostrukturen durch Forcieren von Wohnmöglichkeiten für alle Bevölkerungsschichten vermeiden, Berücksichtigung von Wohnungen für weniger Mobile (alte Menschen, körperlich Behinderte)
- Zentrumsbildung: zentrumsbildende kulturelle Einrichtungen (Universitäten, Fachhochschulen, gesamtstädtische Kultureinrichtungen, Museen, Galerien etc.)
- Betriebsstandorte: genügend geeignete Standorte für Forschung, Entwicklung, Produktion, Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen (Neugründung, Verlagerung)
- Verringerung der Arbeitslosenrate in der Nordostregion
- Flächensparende, arbeitsplatzintensive Betriebe in den Stadtentwicklungsgebieten, störende großflächige, wenig arbeitsplatzintensive Betriebe am Rand der Entwicklungsachsen
- Funktionsmischung: spezielle Anreize zur Verstärkung der Funktionsmischung, Art und Gestaltung der Erdgeschossnutzungen, vertikale Integration von Betrieben

Die Zusammenstellung der Ziele ist unter dem Blickwinkel sozialer, ökonomischer und ökologischer Nachhaltigkeit und damit der Basisstrategie einer strategischen Umweltprüfung zu sehen.

Korrespondierend mit den Zielsetzungen für eine sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Entwicklung für den Nordosten Wiens wurde das **Indikatorenset zur Bewertung von Entwicklungsszenarien** (Zukunftsbildern) entwickelt (siehe folgende Tabelle). Die Indikatoren zur Bewertung der Entwicklungsszenarien sind von jenen Indikatoren zu unterscheiden, die als Inputgrößen für die Szenariobildung verwendet werden. Beispiele für derartige „Input-Indikatoren“ sind der Flächenbedarf pro Wohnung (je nach Bauweise) und Arbeitsplatz (je nach Branchenmix). An **Inputs für die Szenarien** ist Folgendes erforderlich:

- Das sogenannte „Mengengerüst“, das die im Szenariozeitraum in den beiden Bezirken und in den Umlandgemeinden zu erwartende Entwicklung bezüglich der Eckdaten umreißt. Es umfasst die Einwohnerentwicklung, Wohnungsentwicklung, Arbeitsplatzentwicklung und die grobe Verteilung auf die beiden Bezirke sowie die Umlandgemeinden.
- Darüber hinaus ist es notwendig, Annahmen über die Verteilung der Zuwächse innerhalb der Bezirke zu treffen; hier gibt es als Anhaltspunkt einerseits die schon vorhandenen baulichen Projekte (z. B. Wohnen, Gewerbe, Büros, Einkaufszentren) und andererseits die Abfolge an bekannten verkehrlichen Infrastrukturprojekten, die einen Einfluss auf die Attraktivität und Nutzbarkeit der Standorte im Untersuchungsgebiet haben werden.
- Schließlich wird es erforderlich sein, in Abstimmung mit der inhaltlichen Beschreibung der Entwicklungsszenarien (Struktur-)Annahmen über die Bauweise, die

Dichte, die räumliche Anordnung der Neubebauung (z. B. dicht – dispers), und die Anteile von Typen der betrieblichen Nutzung zu treffen (z. B. Büros – produzierendes Gewerbe – Einkauf). Es ist dabei darauf zu achten, dass die getroffenen Annahmen inhaltlich konsistent sind und dass es keine Widersprüche zu anderen Szenariofestlegungen gibt. Beispielsweise ist es unplausibel anzunehmen, dass sich in einem Szenario, das im Wesentlichen eine disperse Bebauung in Streulage und eine vorrangige Erschließbarkeit durch Individualverkehr zum Inhalt hat, gleichzeitig ein sehr hoher Anteil von Arbeitsplätzen in hochrangig erschlossenen Bürostandorten entwickeln wird.

Bei der vergleichenden Bewertung der Szenarien und der Festlegung der dafür heranzuziehenden Indikatoren wird darauf geachtet, dass **die zur Bewertung herangezogenen Indikatoren unabhängig von den Inputs der Szenarien** sind. Es ist nicht sinnvoll, Annahmen, die als Input in die Szenariodefinition eingegangen sind, in weiterer Folge auch zu deren Bewertung heranzuziehen. Beispielsweise können zwei Szenarien, die sich annahmenseitig bei der Festlegung der Dichte unterscheiden, nicht sinnvoll mit der Dichteangabe selbst bewertet werden. Die räumlichen Auswirkungen, etwa der unterschiedliche Flächenverbrauch und eine allenfalls unterschiedliche räumliche Anordnung und damit in weiterer Folge verschiedene Nutzungskonflikte sollten demgegenüber in die Wertung einfließen. Diese Unabhängigkeit ist eine der Voraussetzungen für die unten dargestellte Indikatorenliste.

Erläuterungen zur Tabelle der bewertenden Indikatoren

Jene Indikatoren mit der Anmerkung „qualitativ“ können im Rahmen der gegenständlichen SUP ausschließlich qualitativ bewertet werden (z. B. Landschaftsbild und Identität, Auswirkungen auf das Grundwasser, Nutzungskonflikte). Für alle anderen Indikatoren stehen quantitative Messgrößen zur Verfügung, die durch eine qualitative Beschreibung ergänzt werden.

Manche der angeführten Indikatoren korrespondieren mit Randbedingungen, die grundsätzlich in jedem Szenario zu erfüllen sind. Dies betrifft insbesondere die Indikatoren Nr. 14 bis 16 (Hebung der Verkehrssicherheit, soziale Gleichstellung der Geschlechter/Gender Mainstreaming und soziale Infrastruktur). Die Indikatoren Nr. 15 (soziale Gleichstellung der Geschlechter) und 16 (Auswirkung auf die soziale Infrastruktur) können nur per Delphi-Methode im SUP-Team bewertet werden. Indikator Nr. 14 (Verkehrssicherheit) kann durch die Messgröße „Unfallrate“ (bezogen auf Einwohner oder Verkehrsleistung) abgebildet werden, wird jedoch ebenfalls als Randbedingung gesehen.

Bewertende Indikatoren		Zugeordnete Ziele	Wirkung		
			sozial	ökonomisch	ökologisch
<i>dazu in Klammer qualitative und quantitative Messgrößen</i>					
1	Flächenverbrauch (Flächen für Wohnen, Betriebe, Verkehr; Versiegelung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermeidung von Nutzungskonflikten, Flächenversiegelung, Zerschneidung, Nutzung vorhandener Baulandreserven ▪ Ausgewogenes Verhältnis Bebauungsformen, -dichten 	X	X	X

Bewertende Indikatoren		Zugeordnete Ziele	Wirkung		
			sozial	ökonomisch	ökologisch
<i>dazu in Klammer qualitative und quantitative Messgrößen</i>					
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimierung der Versiegelung, Bodenverbrauch 			
2	Modal Split (Anteile NMIV, ÖV, MIV an werktäglichen Wegen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlagerung zu umweltfreundlichen Verkehrsmitteln ▪ Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs ▪ Modal Split zugunsten ÖV ▪ Güterverlagerung von der Straße auf die Schiene 	x	X	x
3	ÖV-Versorgung und Bedienungsqualität (Intervalle, Erreichbarkeitsisochronen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ÖV-Zugang attraktiv zu Wohnen und Arbeiten ▪ ÖV-Angebot attraktiv (Dichte, Geschwindigkeit) ▪ Gute Erreichbarkeit der Zentren ▪ Sicherstellen der Mobilität der Autolosen (beim Wohnen, Arbeiten) ▪ Ausbau des ÖV-Systems, Priorität des ÖV 	X	X	x
4	Standortqualitäten differenziert nach Nutzungen (qualitativ: Lage, Verkehrsanbindung, Nutzungskonflikte)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lagequalität neuer Standorte, Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, funktionierender Wirtschaftsraum ▪ Schaffung hochwertiger Standorte (auch mit ÖV-Anbindung) ▪ Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze ▪ Ausgewogener Branchenmix 	X	X	x
5	Infrastrukturkosten (Errichtungs-, Betriebskosten)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sparsamer Umgang mit Ressourcen, Infrastruktur(kosten) ▪ Kostenwahrheit 	X	X	x
6	Konfliktflächen Natur und Erholung (Schutz-, Erholungsgebiete in ha)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freiräume, Erholungsräume sichern/schaffen/entwickeln ▪ Sicherung ökologisch wertvoller Bereiche inklusive Gewässer 	X	X	X
7	Fragmentierung von Freiräumen, Zersiedelung (unzerschnittene Räume in ha)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grünraumvernetzung, zusammenhängende und landschaftlich geprägte Freiräume ▪ Reduktion des Lärms (Rückzugsräume) 	X	X	X
8	Beeinträchtigung des Grundwassers (qualitativ: Barriere, Absenkung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundwasserschutz 	x	X	X
9	Energiebedarf und Emissionen Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduktion Energieverbrauch ▪ Reduktion Luftschadstoffe 	X	X	X

Bewertende Indikatoren		Zugeordnete Ziele	Wirkung		
			sozial	ökono- misch	ökolo- gisch
<i>dazu in Klammer qualitative und quantitative Messgrößen</i>					
	<i>(Ausstoß an CO₂, NO_x, HC, Partikel)</i>				
10	Lärmbelastung <i>(Grenzwerte in dB(A) nach Nutzungen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduktion Lärm ▪ (Entlastung der Zentren und Orte von IV durch Ausbau) 	X	X	X
11	Weglänge <i>(durchschnittliche Weglänge in km)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (strukturelle) Verkehrsvermeidung, tragfähige Strukturen 	X	X	x
12	Schutz Landschafts- und Stadtbild, Identität <i>(qualitativ visuelle Wirkungen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schutz des Landschafts- und Stadtbildes, Identitätsbildung 	x	X	x
13	Flächenverbrauch Landwirtschaft <i>(Fläche in ha)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherung/Entwicklung von Landwirtschafts-, Gartenbau-, Weinbauflächen ▪ Lagequalität der Standorte, Verbesserung der Produktionsbedingungen 	x	X	X
14	Verkehrssicherheit <i>(Unfallrate), Randbedingung!</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hebung der Verkehrssicherheit 	X	X	X
15	Gender Mainstreaming/ soziale Gleichstellung der Geschlechter <i>(qualitativ, Delphi-Methode), Randbedingung!</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soziale Gerechtigkeit 	X	X	x
16	Auswirkungen auf die soziale Infrastruktur <i>(qualitativ, Delphi-Methode), Randbedingung!</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausstattung mit sozialer Infrastruktur 	X	X	X
17	Entlastung von Zentren und Orten <i>(Entlastungswirkungen im IV)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gute Erreichbarkeit der Zentren ▪ Reduktion Lärm 	X	X	X
18	Zentrenbildung <i>(qualitativ, Impulse)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zentrumsbildende kulturelle Einrichtungen ▪ Ausstattung 	X	X	x
19	Selbstbestimmung <i>(qualitativ, Delphi-Methode), Randbedingung!</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktive Beteiligung, Vielfalt der Wohnformen (Vermeidung von Monostrukturen) ▪ Funktionsmischung 	X	X	x
20	Auswirkungen auf die Stadtökonomie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lagequalität der Standorte ▪ Verringerung der Arbeitslosenrate 	x	X	x

Bewertende Indikatoren	Zugeordnete Ziele	Wirkung		
		sozial	ökonomisch	ökologisch
<i>dazu in Klammer qualitative und quantitative Messgrößen</i>				
(Verlagerung von Arbeitsplätzen, räumlich)	<ul style="list-style-type: none"> Flächensparende, arbeitsplatzintensive Betriebe, geeignete Betriebsstandorte Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze ausgewogener Branchenmix 			

Tabelle: Bewertende Indikatoren, zugeordnete Ziele

Wirkungszusammenhang mit sozialen, ökonomischen und ökologischen Zielen:
X ... direkt, **x** ... indirekt

Grobbewertung Szenario 1 im Vergleich zu status-quo		Wien Nordost		NÖ (Wien-Umland)	
		R U V		R U V	
1	Flächenverbrauch für Neubebauungen (Flächen W, B; Versiegelung)	W: ↗ B: ↗	W: ↗ B: ↗	W: ↗ B: ↗	W: ↗ B: ↗
2	Modal-Split (MIV-Anteil an werktäglichen Wegen)	↗ (Teilgebiete)		↗	
3	ÖV-Versorgung u. Bedienungsqualität (Intervalle, event. Erreichbarkeitsisochronen)	↗		=	
4	Standortqualitäten (Lage, Verkehrsanbindung)	W: ↗ B: ↗	W: ↗ B: ↗	W: ↗ B: ↗	W: ↗ B: ↗
5	Infrastrukturkosten (Errichtungskosten, Betriebskosten)	Verkehr: ↗ Ver-/Entsorgung: ↗	Verkehr: ↗ Ver-/Entsorgung: ↗	Verkehr: ↗ Ver-/Entsorgung: ↗	Verkehr: ↗ Ver-/Entsorgung: ↗
6	Konfliktflächen Natur- und Erholung (Schutz-, Erholungsgebiete in ha)	V: ↗ W,B: ↗	V: ↗ W,B: ↗	V: ↗ W,B: ↗	V: ↗ W,B: ↗
7	Fragmentierung von Freiräumen, Zersiedelung (unzerschnittene Räume in ha)	V: ↗ W,B: ↗	V: ↗ W,B: ↗	V: ↗ W,B: ↗	V: ↗ W,B: ↗
8	Beeinträchtigung des Grundwassers (Durchschneidung, Absenkung)	=	=	=	=

Verbesserung / starke V. / sehr starke Verbesserung = gleich Verschlechterung / starke V. / sehr starke Verschlechterung

Tabelle: Beispiel für eine Grobbewertung eines Szenarios (Auszug)

Zur sozialen, ökonomischen und ökologischen Dimension der bewertenden Indikatoren

Die Bewertungsindikatoren dienen dem Vergleich von Entwicklungsszenarien und haben ebenso wie die Zielsetzungen, von denen sie hergeleitet sind, eine soziale, ökonomische und ökologische Dimension. Eine eindimensionale Zuordnung von Zielen und Indikatoren würde dem Grundprinzip dieser SUP widersprechen – der Ausrichtung auf das Prinzip „Nachhaltigkeit“.

Die folgende Tabelle soll für das Indikatorenset beispielhaft veranschaulichen, wie über einen umweltbezogenen „ökologischen“ Indikator „Flächenverbrauch“ (1), einen verkehrsbezogenen „sozialen“ Indikator „OV-Versorgung“ (2) und einen raumbezogenen „ökonomischen“ Indikator „Standortqualität“ (3) sowohl die Erreichung sozialer als auch ökonomischer und ökologischer Ziele bewertet wird.

Indikator (Beispiel)	soziale ökonomische ökologische Dimension (Beispiele für Auswirkungen)		
	Flächenverbrauch für Wohnen, Betriebe, Verkehr z. B. Parzellierung von 1000 ha Landwirtschaftsfläche als Einfamilienhausgebiet	Verlust von Erholungsraum für breite Bevölkerungsschichten, Identitätsverluste, Monostrukturen	Immobilienmarkt, Zurückdrängen der Landwirtschaft, Reduktion der Potenziale für Tourismus, Infrastrukturkosten
ÖV-Versorgung und Bedienungsqualität z. B. 30-Minuten Intervalle in dünn besiedelten Gebieten	Lange Wartezeiten („Stau“) für Fahrgäste, Einschränkung der Wahlmöglichkeit, insbesondere für weniger Mobile	Belastung des Familien-(zeit)budgets, hohe Kosten für Linieninfrastruktur	Benutzung weniger umweltfreundlicher Verkehrsmittel (Emissionen, Energieverbrauch, Flächenverbrauch steigen)
Standortqualität z. B. disperse Betriebsstandorte mit schlechtem ÖV-Anschluss	Ungünstige Erreichbarkeit (hoher Zeitaufwand), kaum qualitative Arbeitsplätze	geringe Attraktivität für hochwertige Nutzungen, Nutzungskonflikte, hohe Infrastrukturkosten	Verringerung der Freiraumqualität, Fragmentierung der Freiräume, Umweltbelastungen (Mehrverkehr)

5. Erfahrungen aus der laufenden Bearbeitung und Folgerungen für den STEP-05-Prozess

Das SUP-Verfahren zielt sehr stark auf die transparente und nachvollziehbare Bewertung der zu untersuchenden Alternativen ab. Dazu ist es erforderlich, Alternativen zu entwickeln und diese in ihren Auswirkungen so zu beschreiben, dass sie mit einem Set von Indikatoren einer vergleichenden Bewertung unterzogen werden können (siehe Darstellung des gegenständlichen SUP-Indikatorensets für den NOW oben). Methodisch liegt dabei die besondere Herausforderung in der Beschränkung auf eine überschaubare Anzahl von Wirkungsindikatoren und bei der Unterscheidung von den als Inputgrößen definierten zukünftigen Zuständen.

Wenn z. B. in alternativen Szenarien der Stadtentwicklung im NOW verschiedene Einwohnerzuwächse als Inputgrößen definiert werden, können diese Angaben nicht zur Bewertung herangezogen werden – Auswirkungen, wie z. B. unterschiedliche Flächenbedarfe je nach Siedlungsart hingegen schon. Aufgrund der sehr hohen Komplexität des Themas Stadtentwicklung ist es außerdem erforderlich, gewisse gemeinsame Anforderungen und Standards für die Szenarien festzulegen und dadurch eine Fokussierung auf wesentliche Unterschiede zu ermöglichen (z. B. ist es hilfreich, gleiche Ausstattungsstandards mit technischer und sozialer Infrastruktur anzunehmen, weil sonst die Vergleichbarkeit der Szenarien sehr eingeschränkt wird oder sich eine extrem hohe Anzahl von zu vergleichenden Szenarien ergibt).

Besonderheiten des SUP-Verfahrens

- SUP hat ergänzende, kontrollierende und strukturierende Funktion zum Planungsprozess
- Die Umweltkomponente und das Thema Nachhaltigkeit werden durch das Verfahren betont
- Der Fokus des SUP-Verfahrens liegt auf Wirkungsanalysen, Bewertungen, der Dokumentation und Nachvollziehbarkeit aller Arbeitsschritte
- Einbeziehung der qualifizierten Öffentlichkeit
- Das Verfahren ermöglicht und erfordert die Verknüpfung der Strategieebene mit der Projektebene bei ausgewählten Schlüsselprojekten

Trotz dieser gegebenen Komplexität liegt ein Grundanspruch des SUP-Verfahrens bei der nachvollziehbaren Dokumentation und Transparenz aller Zwischenschritte sowie bei der Einbeziehung der sogenannten „qualifizierten Öffentlichkeit“ (Repräsentanten des Planungsgebiets und von NGOs werden beigezogen). Dieser Anspruch trägt einerseits erheblich zur Klarheit und Dokumentation von (Zwischen-)Ergebnissen bei, bedeutet aber auch einen erheblichen Mehraufwand für Dokumentation, didaktische Aufbereitung und Kommunikation.

Insgesamt kann daher aufgrund der bisherigen Erfahrungen die Einschätzung gegeben werden, dass im Vergleich zu einem herkömmlichen Planungsprozess durch die Durchführung der SUP eine strukturierende und präzisierende Funktion ausgeübt wird, darüber hinaus auch eine Erweiterung des Bewertungsspektrums (siehe Indikatorenkatalog, oben). Die Betonung von Themen wie Umweltwirkungen, Nachhaltigkeit, Gender und Systemzusammenhänge wird durch das Verfahren angestrebt und – soweit dies mit der vorhandenen Wissensbasis möglich ist – auch umgesetzt.

Ein besonderes Spezifikum der SUPerNOW ist der Versuch, auf der strategischen Ebene zu arbeiten und daher Vergleiche und Bewertungen über der Ebene von Einzelprojekten zu erstellen. Gemeinsam mit dem Schritt Alternativenentwicklung wird dabei angestrebt, das Spektrum der für künftige Entwicklungsphasen denkbaren Optionen zu verbreitern und über standardisierte, „technische Lösungen“ hinauszugehen. Wie sich in der bisherigen Arbeit gezeigt hat, ist es aber notwendig und sinnvoll, auch bei Alternativszenarien von der projektmäßigen Machbarkeit und Fundierung auszugehen. Es ist daher notwendig, auch bei groben Alternativszenarien über die städtische Zukunft von einem Set an Schlüsselprojekten auszugehen, die den inhaltlichen Kern der Szenarien beschreiben. Ausgehend von diesen Schlüsselprojekten können dann erst die räumlichen, wirtschaftlichen und umweltrelevanten Auswirkungen erfasst und einer Bewertung zugeführt werden (dies trifft z. B. für große Infrastrukturprojekte, bauliche Entwicklungen, aber auch Projekte im Bereich Landschaftsentwicklung, Erholungsnutzung zu).

SUP und Planungsprozess

- *Voraussetzung I:*
Erzeugung von klar definierten Alternativen; dies können Entwicklungsprozesse und/oder alternative Entwicklungszustände der Zukunft sein (Prozessszenarien oder Zustandsszenarien).
- *Voraussetzung II:*

Für die vergleichende Bewertung zukünftiger (städtischer) Entwicklungszustände müssen diese quantitativ beschrieben werden („Mengengerüst“ – z. B. Wachstum bei Einwohnern, Wohnungen etc.).

- Die Bewertung selbst erfolgt sowohl quantitativ als auch qualitativ, z.T. durch subjektive Einschätzungen im SUP-Team auf der Basis von Szenarienbeschreibungen (z. B. qualitative Bewertungen von Standortqualitäten, von Zerschneidungen/sonstigen Landschaftswirkungen).

Im Zuge des Bewertungsverfahrens kommen – auf der Basis der Beschreibung der Szenarien in räumlicher und zeitlicher Hinsicht – sowohl quantitative/„harte“ Faktoren zum Einsatz als auch subjektive/„weiche“. So ist z. B. die Ermittlung des Flächenbedarfes unterschiedlicher Varianten der Siedlungsentwicklung ein relativ gut abschätzbares und quantifizierbares Datum, die Bewertung von daraus resultierenden Veränderungen im Raum (z. B. Bodenversiegelung, Entzug von landwirtschaftlichen Flächen, Konflikt mit Anforderungen der Erholungsnutzung) ist hingegen weitgehend subjektiv. Es ist ein Spezifikum des SUP-Verfahrens, dass solche Bewertungen einfließen können und sollen (z. B. mittels Delphi-Befragungen im SUP-Team).

Trotz dieser wesentlichen Ergänzung um subjektive und heuristische Bewertungsschritte ist die bisherige Erfahrung im SUPerNOW-Prozess, dass die Komplexität der Bewertung so hoch ist, dass es bereits innerhalb des SUP-Teams sehr schwierig scheint, zu einer befriedigenden Gesamteinschätzung und zu einem Gefühl der Nachvollziehbarkeit zu kommen. Für am Verfahren nicht direkt Beteiligte wird diese (auch politisch sehr wesentliche) Frage der Nachvollziehbarkeit und Glaubwürdigkeit noch viel schwieriger herzustellen sein.

Erste Folgerungen zu STEP und SUP

Erste Folgerungen zu der Frage, ob es Sinn macht, die Erarbeitung eines Stadtentwicklungsplans mit einem SUP-Prozess zu verknüpfen, können aus der laufenden Bearbeitung wie folgt zusammengefasst werden:

Folgerungen zu SUP und STEP: Prozessanforderungen – Empfehlungen

- Hohe Komplexität und große Anzahl von Beteiligten: extrem hoher Bearbeitungsaufwand, Managementanforderungen
- Funktionale Trennung von Planungs- und SUP-Vorgang ist zu empfehlen: Definition von Entwicklungsszenarien und deren Bewertung sollte nicht im gleichen Team/mit der gleichen Arbeitsweise erfolgen.
- Inhaltlich sollte der Planungsprozess führend sein, das SUP-Verfahren als integrierte „Taktung“ des Verfahrens.
- Die dabei erzielte Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse in allen Zwischenschritten kann als wesentlicher, positiver Impuls des SUP-Verfahrens bewertet werden.

Auch wenn es eine Reihe von inhaltlichen Überschneidungen gibt, ist davon auszugehen, dass Planungs- und SUP-Verfahren bei einer hochkomplexen Aufgabenstellung, wie sie als STEP vorliegt, als zwei aufeinander abgestimmte Prozesse durchzuführen sind. Es ist nicht zu empfehlen, den Planungsvorgang (STEP-Prozess) und den Bewertungsvorgang (SUP-Prozess) mit einem Team durchzuführen, da beide Prozesse ihren eigenen Logiken und Verfahrensweisen verpflichtet sind und auch unterschiedliche Fachkompetenzen und Beteiligte erfordern. Abzustimmen ist zu Beginn der Bewertungsrahmen und das Bewertungsverfahren (einschließlich der zur Anwendung kommenden Indikatoren für den Vergleich der Alternativen).

Die inhaltliche Führung sollte beim Planungsprozess liegen: Die Erstellung von Planalternativen hat bei einer Aufgabenstellung STEP-Priorität und benötigt dazu inhaltlich und zeitlich den Hauptteil der Bearbeitung. Das SUP-Verfahren dient nach diesem Vorschlag zur einheitlichen und systematischen Bewertung der Planalternativen nach dem zu Beginn gemeinsam erstellten Bewertungssystem. Der SUP-Prozess hat gegenüber dem Planungsprozess folgende Funktionen:

- Gliederung des Planungsprozesses in klare Abschnitte („Taktung“)
- Bewertung von Zwischen- und Endauswahl von Planalternativen nach einem einheitlichen Verfahren
- Dokumentation der Bewertungsergebnisse aus Sicht des SUP-Teams sowie aus Sicht der einbezogenen „qualifizierten Öffentlichkeit“
- Aufbereitung der Ergebnisse in allgemein verständlicher Form für eine interessierte Öffentlichkeit

In Analogie zu den Programm-Planungsprozessen der Strukturfondsprogramme der EU und den dort gemachten Erfahrungen ist es sinnvoll, zwischen Planungs- und Bewertungsvorgängen eine klare und systematische Grenze zu ziehen, die auch bedeutet, dass dies nicht von den selben Personen/Bearbeiter-Teams durchgeführt werden sollte. Ähnlich wie bei der Ex-ante-Evaluierung von Strukturfondsprogrammen sollte es dabei zu einem konstruktiven Dialog zwischen den Teams kommen, der in mehreren Rückkoppelungsschleifen verläuft und auch gewährleistet, dass die Ergebnisse und Überlegungen des Planungsprozesses auf Herz und Nieren geprüft werden und auch an Außenstehende vermittelt werden können. Erfahrungsgemäß können erst durch die intensive Hinterfragung und Dokumentation von Planungsprozessen die darin enthaltenen Überlegungen aufbereitet und für Nichtbeteiligte nachvollziehbar gemacht werden.

In dieser Rollenteilung und der dadurch erzielbaren Transparenz wird auch der größte Beitrag des SUP-Verfahrens gesehen, ein weiterer besteht in der expliziten Einbeziehung von NGOs und der qualifizierten Öffentlichkeit. Dadurch kann – bei erfolgreicher Abwicklung – auch ein politischer Mehrwert geschaffen werden: Glaubwürdigkeit und Fundierung von Entscheidungen. Diesem Mehrwert stehen erhöhte Kosten für das Verfahren und möglicherweise auch ein höherer Zeitaufwand gegenüber – in Hinblick auf die Bedeutung des Vorhabens STEP 05 ist dies aber durchaus zu empfehlen.

Diskussion

Neue Formen verbindlicher Vorgaben – Parameter und Indikatoren

Podium:

Reinhard Seiß, Ortwin Peithmann, Karin Schulte, Christof Schremmer, Karl Glotter

Diskussionspartner:

Stadtrat Rudolf Schicker, Planungsdirektor Arnold Klotz, Kurt Mittringer, Otto Frey, Johannes Gielge

Möglichkeiten zur Regulierung/Reduzierung des Bodenverbrauchs

Seiß erkundigt sich beim Vortragenden Peithmann nach dem eigentlichen Gegenstand des Handels auf dem von ihm im Vortrag angeregten „Markt der Flächenrechte“: Der Verbrauch von gewidmetem Bauland? Das Recht auf Umwidmung von Grün- in Bauland?

Peithmann antwortet, dass tatsächlich vergebene Baurechte gehandelt werden müssten. Mit gewidmeten Flächen zu handeln erscheint nicht sinnvoll, weil dadurch jene Gemeinden belohnt werden würden, die übermäßig viel Bauland ausgewiesen haben. In solchen Gemeinden müsste ein Teil des Baulands vom Markt genommen werden.

Seiß bezweifelt, dass dies denn rechtskonform wäre. **Schulte** wirft ein, dass die Rücknahme des Baurechts nur dann möglich ist, wenn Entschädigungen geleistet werden.

Peithmann entgegnet, dass dies in Deutschland bereits entschädigungsfrei erfolgen kann, wenn Bauland sieben Jahre nach der Widmung noch nicht bebaut ist.

Schicker gibt aufgrund von Wiener Erfahrungen zu bedenken, dass alte Baurechte über Jahrzehnte nachwirken können. Wenn in Wien z. B. 1929 Bauland für öffentliche Zwecke – etwa für einen Friedhof – gewidmet wurde, heute aber nicht mehr für diese Zwecke benötigt wird und umgewidmet werden soll, muss das Grundstück laut Rechtsexperten wieder als Bauland gewidmet werden. Ein Überhang an Bauland lässt sich also nicht so einfach beseitigen.

Seiß fragt zu Peithmann, inwieweit in seinem ökonomischen Modell auch Bodenwertabschöpfung und Planwertausgleich einen Platz haben.

Peithmann erklärt, dass dies ebenfalls Optionen sind, die – v. a. im Falle des Planungswertausgleichs – schon lange diskutiert werden und sich bisher politisch nicht durchsetzen konnten. Er plädiert jedenfalls für eine Vielfalt an Instrumenten, wobei man dabei durchaus auch ältere Vorschläge wieder aufgreifen sollte.

Wirkungen von Wohnbau-/Eigenheimförderung und Pendler-/ Entfernungspauschale

Klotz wirft zu Peithmanns Forderung nach Streichung der Eigenheimzulage ein, dass die deutsche Situation in diesem Punkt für Wien nicht sonderlich relevant sei.

Peithmann präzisiert, dass die Eigenheimförderung (in Deutschland) – wenn sie schon nicht abgeschafft werden sollte – nicht nur auf Neubauten auszurichten wäre, sondern im selben Maß auch für Altbauten gelten müsste. Besser wäre allerdings, seiner Meinung nach, eine Abschaffung der Eigenheimförderung. Die Entfernungspauschale wiederum sei ein gänzlich falsches Signal. Denn es werden jene, die weit vom Arbeitsplatz entfernt wohnen, entschädigt – anstatt sie mit den Kosten zu belasten, die tatsächlich entstehen. So werden sie vom Fiskus für ihre falsche Standortentscheidung schadlos gehalten.

Schicker widerspricht Peithmanns Aussage, wonach die Wohnbauförderung als Ganzes obsolet sei. Es komme vielmehr auf ihren Einsatz an. Wenn ein hoher Neubaubedarf besteht, ist die Wohnbauförderung sinnvoll, um den Neubau zu fördern. Wenn der Neubaubedarf zurückgeht, so wie zuletzt in Wien, gilt es intensiv auf Subjektförderung, die Renovierung von Altbauten, Wärmedämmung und andere Sanierungsmaßnahmen zu setzen. Generell befürchtet Schicker, dass durch manch radikale planerische Zielsetzung gerade soziale Ziele unter den Tisch fallen. Z. B. sei die Abschaffung der Pendlerpauschale zwar prinzipiell ein guter Ansatz – wenn das Arbeitsmarktservice allerdings Jobs in bis zu 1,5 Stunden Entfernung vom Wohnort für zumutbar hält, zahlt der sozial schwache Bürger drauf.

Quantifizierung und Gewichtung von Indikatoren

Mittringer fragt Schulte sowie Schremmer und Glotter, ob sie für ihre Indikatoren konkrete Zielwerte oder relative Entwicklungsrichtungen (Verbesserung, Gleichbleiben, Verschlechterung) vorgegeben haben.

Schulte antwortet, dass in Zürich bis dato noch keine Zielwerte vorgegeben wurden. Es wurden aber für alle Indikatoren die Entwicklungen der letzten 15 Jahre quantifiziert, so dass es für jeden Indikator einen Trend und den aktuellen Stand gibt. In einer zweiten Phase sollen die Ziele nun mit Werten versehen werden – entweder mit absoluten Werten oder mit Prozentzahlen (Zunahme, Abnahme).

Schremmer meint, dass bei der SUP in Wien die Zielvorgaben nur teilweise quantitativ vorhanden sind. Das Problem ist vor allem, gesamtstädtische Ziele (z. B. CO₂-Ausstoß, Modal Split, ...) auf das jeweilige Untersuchungsgebiet anzuwenden, weil die jeweiligen Gesamtziele nicht in jedem Stadtteil gleich erreichbar sind. Auch bezüglich Flächenbedarf/-verbrauch gibt es keine quantifizierten Zielvorgaben – die allerdings herstellbar wären, da sicher noch Nachholbedarf besteht.

Klotz fragt Schremmer und Glotter, wie die Indikatoren im Rahmen der Bewertung nachvollziehbar gegeneinander abgeglichen werden können.

Schremmer erklärt, dass bei der SUP im Nordosten Wiens kein nutzwertstrategischer Ansatz mit einer Gewichtung zwischen den Zielen verfolgt wird. Die zu beurteilenden Szenarien werden nach den einzelnen Zielen verglichen, wobei es vor allem interessant sein wird, bei welchen Zielen und in welchem Ausmaß die Szenarien divergieren. Es scheint allerdings weder möglich noch sinnvoll, Gewichtungen zwischen den einzelnen Zielen vorzunehmen und einen Gesamtindikator zu bilden. Diese abschließende Gewichtung muss in der politischen Bewertung erfolgen – und nicht durch das SUP-Team.

Schicker fragt Schulte, wie dies in Zürich gehandhabt wird bzw. geplant ist.

Schulte antwortet, dass diese Fragen auch in Zürich noch ungelöst sind. Man geht hier allerdings von gleichgewichtigen Zielen aus, was eine Gesamtbetrachtung leichter macht. Es wurde darauf geachtet, dass die Indikatoren ungefähr gleich bedeutsam sind und dass es keine Überschneidungen und Doppelbewertungen gibt (z. B. CO₂-Ausstoß und Energieverbrauch). Eine Gesamtbewertung wird dann möglich sein, wenn die Zielwerte bestehen – oder durch Benchmarking. Im ersten Fall kann man durch Ist-Soll-Vergleiche zu einer Gesamtbewertung kommen. Im zweiten Fall kann der Vergleich mit anderen Städten in ähnlicher Situation eine Gesamtbewertung ermöglichen – dabei gibt es allerdings noch methodische Schwierigkeiten beim Datenvergleich zwischen den Städten.

Schicker stellt zum Züricher Programm fest, dass dieses quasi die Umsetzung des Regierungsprogramms kontrolliert. Da aber im Grunde die Wähler mit ihrer Stimme für die Evaluierung sorgen, müsste die Politik die Untersuchungsergebnisse mindestens 18 Monate vor jeder Wahl zur Verfügung gestellt bekommen, um noch darauf reagieren zu können.

Frey fragt Schulte, welche Rolle der Agenda-21-Prozess in Zürich auf die Auswahl der Indikatoren bzw. der Entwicklungsziele gehabt hat?

Schulte entgegnet, dass die Agenda 21 darauf keinen Einfluss hatte. Dieser ist zwar durch die Beteiligung der Stadt selbst am Agenda-Prozess gegeben, man hat sich aber bewusst gegen einen partizipatorischen Ansatz zur Entwicklung der Indikatoren entschieden, da partizipatorische Interessen oft zu sehr die Kräfteverhältnisse der lokalen NGOs widerspiegeln. Die Entwicklung der Indikatoren ist ein rein fachlicher Prozess.

Relevanz für den STEP

Mittringer fragt Schremmer und Glotter, ob das SUP-Verfahren auf ein gesamtstädtisches Unterfangen wie den STEP – allein vom Aufwand her – überhaupt anwendbar und übertragbar sei?

Schremmer hält das Verfahren bei entsprechender Vorbereitung und Konzeption für prinzipiell übertragbar.

Schicker meint zur Anwendung der SUP auf den STEP, dass es eine Anwendung dieser Art mit der Plan-UVP im Prinzip bereits gibt. Konkret glaubt er nicht, dass ein strategisches Konzept wie der STEP einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden muss. Der STEP sollte vielmehr das Produkt der wissenschaftlichen Analysen sowie der fachlichen und politischen Diskussionen sein. Dazu braucht es

notwendigerweise keine SUP, denn dieser Prozess sollte in der Erarbeitung des STEP bereits integriert sein. Der STEP wäre am Ende kein politisches Papier, sondern ein rein wissenschaftliches Dokument. Das sollte er aber nicht sein, denn der STEP muss für die politische Praxis verwendbar sein.

Schremmer ergänzt, dass eine SUP-„Pflicht“ für den STEP aus seiner Sicht nicht besteht – es wäre eine freiwillige Aktion.

Gielge ersucht die Referenten um ihre Empfehlungen für den STEP zu folgenden drei Fragen: 1. Welche Art von Zielvorgabe ist zielführend – absolute Werte oder relative Veränderungen? 2. Welche Art von regionaler Abgrenzung soll getroffen werden, auf die sich die Ziele beziehen? 3. Welcher Bezug soll zwischen Zielvorgabe und Maßnahmenebene bestehen und wie kann dieser nachvollziehbar gemacht werden?

Peithmann nimmt vor allem zu Punkt 1 Stellung und plädiert für eine Festlegung auf einige wenige Schlüsselindikatoren, wie z. B. den Verbrauch von Fläche oder Energie. Beides ist gut messbar – der Energieverbrauch (v. a. die Emissionen) wird mittlerweile sogar schon international erfasst. Man könnte mit solchen Schlüsselgrößen eine ganze Menge an Wirkungen erzielen. Bei zu vielen Indikatoren geht irgendwann die Übersicht verloren (wie beim Abnehmen durch permanentes Kalorienzählen, wobei es viel zielführender wäre, Fett und Alkohol einmal ganz wegzulassen). Wenn man sich also auf einzelne Indikatoren konzentriert und z. B. den Flächen- und Energieverbrauch strikt handhabt, würde das wahrscheinlich ausreichen. So sollte man auch bei der SUP im Nordosten Wiens nicht einfach verschiedene Szenarien miteinander vergleichen, sondern gezielt Szenarien finden bzw. entwickeln, die einige wenige – dafür aber zentrale – Vorgaben (Flächen-, Energieverbrauch, ...) einhalten. Denn das günstigste von einigen vorab definierten Szenarien muss nicht tatsächlich auch gut sein.

Schulte meint zur ersten Frage von Gielge, dass ein entsprechender Druck auf die Politik vorrangig sei, um diese Zielwerte zu definieren. Ob diese Vorgaben nun absolut oder relativ sind, sei weniger entscheidend, als dass durch eine möglichst große Öffentlichkeit eine gewisse Verbindlichkeit zur Einhaltung der Ziele entsteht. Auf der administrativen Ebene kann erst dann Konkretes geschehen, wenn auf politischer Ebene Akzeptanz für gewisse Dinge herrscht.

Zur zweiten Frage erläutert Schulte kurz, dass Zürich auch über Vergleichswerte bzgl. der Entwicklung im Umland verfügt und daraus Maßnahmenprogramme für die Agglomeration (z. B. grenzüberschreitende Finanzmodelle) erarbeitet werden.

Zur dritten Frage sagt sie, dass es Controllinginstrumente braucht (die in Zürich derzeit noch aufgebaut werden), um die Wirkungen von Maßnahmen zu analysieren. Es ist heute nach wie vor nicht üblich, dass Politik und Verwaltung wirkungsorientiert arbeiten – es geschieht alles immer noch eher Output-orientiert. Und wenn Zielwerte anerkannt werden, dann immer noch auf direkter Leistungsebene.

Schremmer meint – auch als Reaktion auf die Aussagen Peithmanns –, dass die Zahl der Indikatoren prinzipiell durchaus stark reduziert werden könnte. In einem partizipativen Prozess wie der SUP mit sehr vielen Beteiligten sei dies aber schwierig. Konkret hält er den Energieverbrauch-Ansatz für sehr gut und wichtig – es gibt aber Entkopplungstendenzen, weshalb man die Probleme der Siedlungsentwicklung damit allein nicht in den Griff bekommen wird. Und zur Kritik an der „doppelten Relativität“ beim Vergleich ausgewählter Szenarien im Rahmen der SUP („Ist der Testsieger nur deshalb gut, weil man noch schlechtere in der Auswahl hatte?“) erklärt Schremmer, dass man dies durch Qualitätsmindeststandards, die alle Szenarien erfüllen müssen, bevor sie miteinander verglichen werden, zu vermeiden versuchte.

Schicker warnt als Reaktion auf die Frage nach absoluten oder relativen Zielvorgaben, dass es sehr problematisch sein kann, sich an Absolutzahlen zu orientieren. Z. B. lässt man bei einer Reduzierung des Flächen- oder Energieverbrauchs durch Absolutzahlen die Qualität der Flächennutzung, die Qualität der Energienutzung und mögliche Veränderungen in den Prozessen komplett außer Acht. Er appelliert an die Planer, sich daran zu gewöhnen, dass die Auswahl von Zielen immer eine politische bleibt – denn die Absolutheit der Wissenschaft gäbe es nicht. Zwar brauche es die fachlichen Grundlagen, die wissenschaftlichen Analysen – aber die Zielsetzungen im STEP sind politische Zielsetzungen. Deshalb sollte man bereits in der Anfangsphase des STEP-Prozesses eine Definition der politischen Zielsetzungen versuchen – im Unterschied zu vergangenen STEPs, als diese „hinten nachgeschrieben“ wurden.

B. Modelle von Stadtregionen – radiale und tangentielle Achsen

Am Beginn des zweiten Themenblocks steht ein kurzer Rückblick auf den letzten Wiener Stadtentwicklungsplan: Die Ikone des STEP 94 war zweifellos die generalisierte Darstellung der radialen Entwicklungsachsen. Entsprechend ihrem traditionell radialen Aufbau sollte sich die Stadt entlang der hochrangigen Bahnverbindungen ins Umland entwickeln. Eine zweifellos umweltfreundliche, kostengünstige und vernünftige Strategie, zumal neue Infrastruktur eingespart werden kann und die bestehenden Verkehrssysteme ausgelastet bzw. gestärkt werden.

Diese Strategie sah aber dann bekanntlich anders aus: Zahlreiche große Projekte entstanden partout zwischen den vorgegebenen Entwicklungsachsen, wo die Grundstücke auch billiger waren als entlang der Achsen. Von Seiten des Wohnbaustadtrats beispielsweise wurde diese Strategie das eine oder andere Mal sogar begrüßt, da günstige Grundstückspreise sich vordergründig auch günstig auf die Wohnungpreise niederschlugen.

Auch im Großraum Wien fand das Entwicklungsmodell des STEP 94 nicht jene Berücksichtigung, die sich die Planer wünschten. Im Gegenteil: Anstatt radialer Achsen scheinen in den letzten Jahren Tangenten im Vormarsch. Die B 301, die leistungsfähige Umfahrungsstraße im Südosten der Stadt, ist bald Realität – und auch für ihre Fortsetzung in Form einer Nordostumfahrung gibt es bereits Planungen.

Beide Tangenten bzw. ihre Trassen führen heute noch durch Grünland, doch Raumplaner wissen um die Schwierigkeit, so hochwertig erschlossenen Flächen – wenn auch nur mit dem Auto erreichbar – langfristig die Baulandwidmung zu verwehren. Zumal die Grundstückspreise entlang der Umfahrungen mit Sicherheit steigen werden und die Wiener Stadtplanung auf einen Gutteil der in niederösterreichischen Nachbargemeinden gelegenen Flächen gar keinen Einfluss hat. Der Gefahr einer dadurch noch verstärkten Randwanderung von Wohnungen, Büros und Einkaufsmärkten und somit der weiteren funktionalen Aushöhlung des dichtbebauten Stadtgebiets gilt es ins Auge zu sehen.

Überregional sieht sich Wien mit der Frage konfrontiert, welche Verbindung zur neuen Schwesterstadt Bratislava die bessere sei: Die direkte, entlang der Donau, am Rande des Nationalparks Donauauen oder die indirekte Verbindung über die zentralörtlich bedeutenden Kleinstädte Bruck an der Leitha im Süden und Gänserndorf im Norden. Die zweite, indirekte Variante hätte den Vorteil, dass vom Zusammenwachsen der beiden Großstädte Wien und Bratislava auch die Regionalzentren dazwischen profitieren könnten und die Region nicht nur zum Transitgebiet des intermetropolitanen Verkehrs wird.

Die Inhalte der Beiträge des Themenblocks B im Überblick:

Dipl.-Ing. Hans Ege von der Verkehrsplanungsabteilung der Region Kopenhagen berichtet über jahrzehntelange Erfahrungen mit radialen und tangentialen Achsen: Etwa, dass die Erschließung bei entsprechender politischer Disziplin nicht zwangsläufig auch die Siedlungsentwicklung determiniert – die Grünkeile zwischen den Verkehrs- und Siedlungsachsen konnten mehrheitlich bewahrt werden. Und, dass der – zur Entlastung des Zentrums – notwendig gewordene Ausbau peripherer Ringverbindungen die Attraktivität des Autos gesteigert und den Autoverkehrsanteil in der gesamten Region erhöht hat.

Dipl.-Ing. Laurent Perrin vom Institut für Raumplanung der Region Île-de-France blickt in seinem Referat auf den Wandel der Planungsphilosophien für den Großraum Paris seit den 50er Jahren zurück. Dabei bringt er mehrfach Beispiele für rasche, teils überhastete Planungen und Entwicklungen in Folge von – oftmals überzogenen – Bevölkerungsprognosen und Wachstumserwartungen. Er fordert von seinen Kollegen ein Redimensionieren ihrer Pläne und Konzepte, wenn der Boom vorüber ist oder die Erwartungen nicht in vollem Maß eingetroffen sind. Dann sei es an der Zeit, auf jene Qualität zu achten, die in Jahren der raschen Entwicklung stets vernachlässigt wird.

Dr. Peter Rakšányi vom Institut für Verkehrsplanung der Slowakischen Technischen Universität skizziert in seinem Vortrag die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung der slowakischen Hauptstadt Bratislava, um davon ausgehend Perspektiven für die Entwicklung der gemeinsamen Großstadtregion Wien–Bratislava abzuleiten.

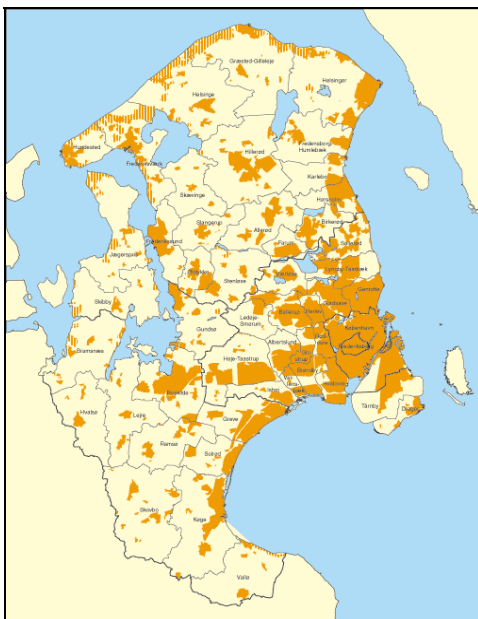
Verkehrs- und Regionalplanung in Kopenhagen – ein „Fingerplan“ mit Querverbindungen

Hans Ege

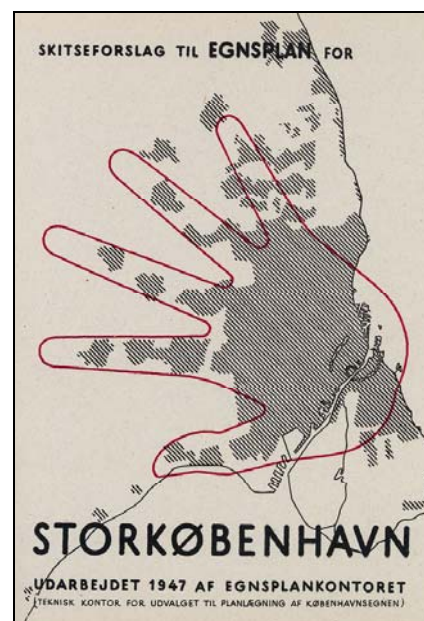
Dipl.-Ing. Hans Ege ist Bauingenieur und Leiter der Verkehrsplanung in der regionalen Planungsbehörde für den Großraum Kopenhagen (HUR).

Regionalplanung im Großraum Kopenhagen

Regionale Behörden mit einer gesetzlich geregelten Zuständigkeit für Raumplanung gab es im Großraum Kopenhagen von 1974 bis 1989 und wieder seit 2000, als der Entwicklungsrat für die Hauptstadtregion (HUR) gegründet wurde. In den Jahren 1990-2000 hatten hingegen die fünf regionalen Bezirke, die sich im Großraum Kopenhagen befinden, die Zuständigkeit für Regionalplanung, soweit eine solche gegeben war.



Großraum Kopenhagen von 1947



„Fingerplan“

In den übrigen Perioden wurde die Regionalplanung vom Staat wahrgenommen. Ab 1920 und einige Jahrzehnte danach bzw. wieder von 1967 bis 1974 wurden von den staatlichen Behörden und den lokalen Gebietskörperschaften spezielle Beratungsgremien zu Fragen der Regionalplanung eingerichtet.

Ab 1920 existierte auch ein „Regionalplanungsbüro“, das im Rahmen einer Privatinitiative mit Unterstützung der Stadt Kopenhagen und des Staates eingerichtet worden war. Im Jahr 1947 veröffentlichte dieses Amt einen Vorschlag für einen Regionalplan – den „Fingerplan“. Dieser erhielt zwar nie einen offiziellen Status, hat aber bis in die heutige Zeit großen Einfluss auf die Raumplanung und Siedlungsentwicklung. Auch der aktuelle regionale Raumplan (von 2001) basiert auf den grundlegenden Ideen dieses „Fingerplans“.

Der wirtschaftliche Boom Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre ließ extrem hohe Wachstumsraten in Bezug auf Arbeitsplätze und Wohnbau erwarten. Unter diesen Rahmenbedingungen wurde 1973 ein Regionalplan entwickelt, der ein neues Strukturelement für die Regionalplanung in Kopenhagen enthielt – nämlich eine tangential verlaufende städtische Siedlungsachse mit viel Platz für Wohnungen und Betriebsansiedlung. Die damaligen Überlegungen beinhalteten auch den Bau einer Autobahn und einer Eisenbahnverbindung in diesem Korridor sowie die Entwicklung von vier neuen Verkehrsknotenpunkten als Standorte für regionale städtische Zentren, an denen sich der neue Korridor mit den bestehenden „Fingern“ kreuzen sollte. Vor allem Høje-Tåstrup sollte die Stadt Kopenhagen von einem Teil des Verkehrs entlasten.

Kurz nachdem der Plan erstellt war, fiel die Wirtschaft in eine Rezession. Die Wachstumsraten gingen massiv zurück und aus den Plänen für den neuen städtischen Bereich wurden nicht mehr als Zonenreservierungen von einem Kilometer Breite, ein Transportkorridor – sowie Høje-Tåstrup als neues Zentrum mit 45.000 Einwohnern und 25.000 Arbeitsplätzen. Die geplanten Tangentialverbindungen, die Høje-Tåstrup mit den Verkehrsknotenpunkten und Zentren der übrigen „Finger“ verbinden sollten, wurden nicht verwirklicht.

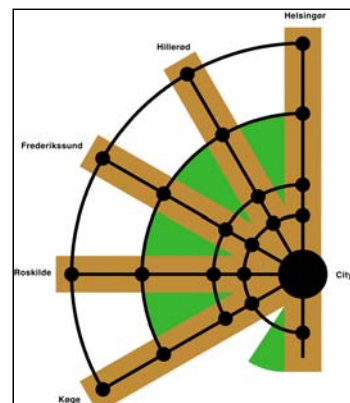
Durchzugsverkehr und Tangentialverbindungen

Im 1947 erstellten „Fingerplan“ waren „Finger“ von etwa 15 bis 20 km Länge (von Kopenhagen bis zu deren Spitze) vorgesehen. Inzwischen haben sich die „Finger“ auf eine Länge von 35 bis 40 km ausgedehnt. Im selben Zeitraum ist der Motorisierungsgrad von 22 Kraftfahrzeugen je 1.000 Einwohner auf 313 angestiegen.

Kraftfahrzeugbesitz im Großraum Kopenhagen, Kfz je 1.000 Einwohner

1948	22 Kfz
1973	217 Kfz
1989	284 Kfz
2001	313 Kfz

Motorisierungsgrad

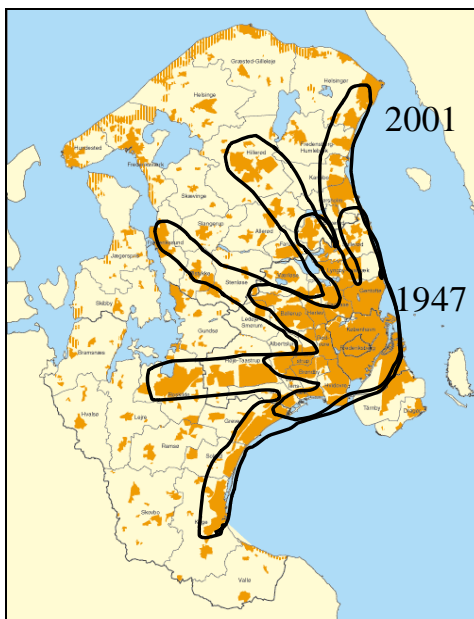


Regionalplan 1989

Das Ausmaß der Mobilität hat sich seit 1947 entsprechend verändert. Die „Finger“ sind doppelt so lang wie damals und der Motorisierungsgrad ist um das 15-fache gestiegen. Die monozentrische Struktur der Region wurde von einer polyzentrischen Struktur mit einem Hauptzentrum und zahlreichen kleineren und größeren peripheren Zentren innerhalb der regionalen „Handfläche“ und in den urbanisierten „Fingern“ abgelöst. 1947 lebten und arbeiteten die Menschen in demselben „Stadtfinger“ oder im Zentrum der Stadtregion. Heute ist der gesamte Großraum in vielerlei Hinsicht zu einem einzigen Arbeitsmarkt zusammengewachsen. Die Wegdistanzen, die jeder Einwohner durchschnittlich zurücklegt, nehmen jährlich um 2% zu, die Wegzeiten liegen unverändert bei etwa einer Stunde pro Tag.

Der Tangentialverkehr steigt Jahr für Jahr, und der Verkehr innerhalb der „Finger“ fließt in beiden Richtungen. Vor 20 Jahren floss der Verkehr am Morgen zu 80% in Richtung Kopenhagen und am Abend zurück, heute liegt diese Verteilung bei 60 : 40.

Durch das starke Längenwachstum der städtischen „Finger“ und die zunehmende Mobilität der Bevölkerung wurden Tangentialverbindungen in der Region erforderlich. Dieser Notwendigkeit wurde 1989 mit einer Änderung des Regionalplans Rechnung getragen. Die Länge der „Finger“ von 35 bis 40 km wurde beibehalten, die Idee einer querenden Siedlungsachse mit vielen Wohnungen und Arbeitsplätzen aber aufgegeben. Die Erhaltung der Grünräume zwischen den städtischen „Fingern“ wurde in dem neuen Regionalplan festgeschrieben, aber auch ein System von tangentialen Verkehrsverbindungen mit Verkehrsknoten innerhalb der „Finger“ geplant.



Länge der „Finger“



Neue Tangentialverbindungen

Ohne diese Tangentialverbindungen würde zu viel Verkehr zwischen verschiedenen „Fingern“ in Richtung Stadtzentrum fließen und zu Staus und Umweltproblemen im dicht bebauten Gebiet führen. Aber man kann auch sagen, dass diese Tangentialverbindungen zu einer Zunahme des Verkehrs in der Gesamtregion führen – speziell für den Autoverkehr bieten ringförmige Umfahrungsstraßen günstigere Bedingungen als

das radiale Straßensystem. Die tangentialen Verbindungen sind daher zwar notwendig, aber gleichzeitig auch ein Grund für weitere Verkehrszunahmen.

Derzeit befindet sich eine Reihe von Tangentialverbindungen in der Region in der Planungs- oder Bauphase. Eine ringförmige Bahnverbindung 5 km außerhalb des Stadtzentrums von Kopenhagen ist bereits in Bau, eine 10 km außerhalb des Zentrums verlaufende Querverbindungsbahnlinie ist in Planung. Gleichzeitig wird 10 km vom Stadtzentrum eine Autobahnumfahrung ausgebaut. Weiters gibt es Pläne für eine tangentiale Verbindungsstraße 20 km außerhalb des Zentrums von Kopenhagen.

Die Regulationsmechanismen in der Regionalplanung

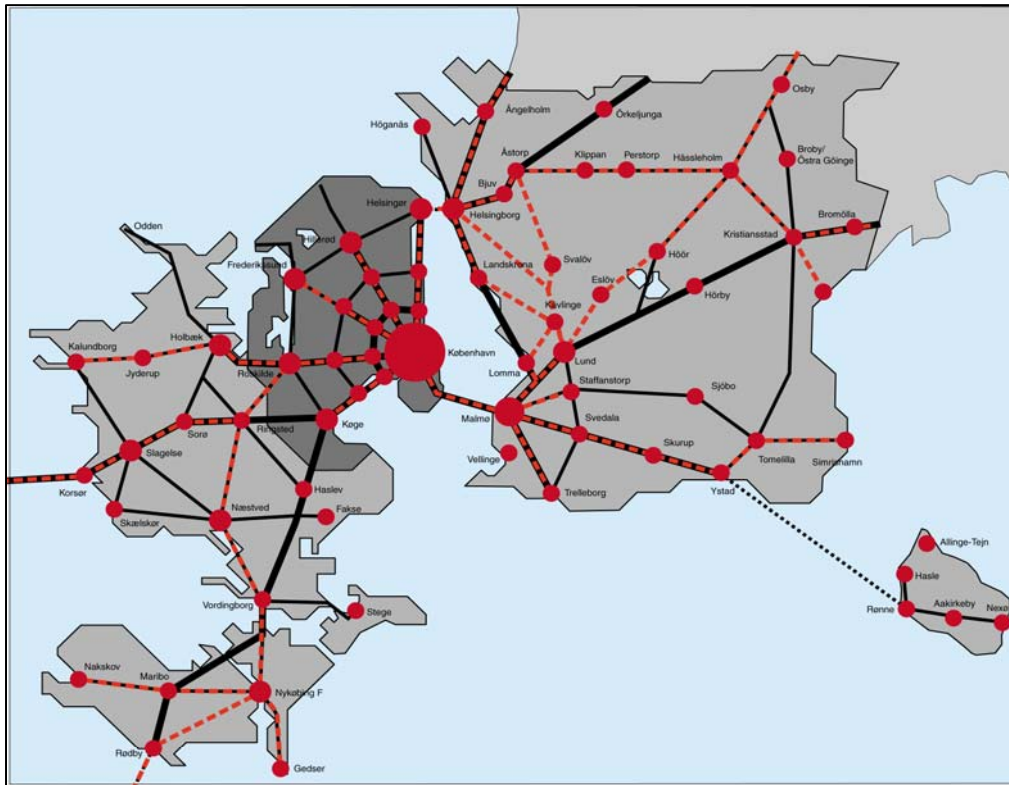
Der Regionalplan dient seinen Zielsetzungen in erster Linie durch Regulierung der betreffenden Region. Grundsätzlich wird eine Einteilung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten getroffen. Innerhalb der Städte wird zwischen Wohngebieten und Gebieten für Gewerbeansiedlungen unterschieden. Umwidmungen von ländlichen zu städtischen Nutzungen erfordern umsichtige und genaue Planungen, bei denen auch das regionale Umfeld mit in Betracht gezogen werden muss. Derartige Überlegungen führten zur Erhaltung der Grüengebiete zwischen den „Fingern“, was wiederum zur Erhaltung des erforderlichen Gleichgewichtes in der Region beiträgt.

Andererseits kommen in der Regionalplanung kaum numerische Quoten zum Einsatz. In den 70er und 80er Jahre wurden vom Entwicklungsrat für die Hauptstadtregion den einzelnen Umlandgemeinden „Wohnbauquoten“ für einen Zeitraum von 12 Jahren zugeteilt. Diese sollten das erforderliche Gleichgewicht in der Region gewährleisten. In der Zwischenzeit hat sich herausgestellt, dass sich territoriale Einschränkungen mit bestimmten nationalen Obergrenzen in Bezug auf die Größe der Baugebiete besser für eine wirksame Steuerung der Entwicklung eignen. So können in einem Gebiet „viele kleine oder mittelgroße“ Wohnsiedlungen errichtet werden.

Kopenhagen – der Großraum Kopenhagen – Die Øresund-Region

Der ursprüngliche „Fingerplan“ war eine monozentrische Struktur mit Kopenhagen als dominierendem Zentrum. Später wurde er zu einer polyzentrischen Struktur mit einem den gesamten Großraum Kopenhagen umfassenden Arbeitsmarkt mit inzwischen 1,8 Millionen Einwohnern erweitert.

Im Jahr 2000 wurde die Straßen- und Eisenbahnbrücke zwischen Kopenhagen und Malmö eröffnet, die auf der Vision gründet, Sjælland und die Region Skåne, die zusammen 2,5 Millionen Einwohner zählen, in einer einzigen Metropole zu verbinden. Die Integration verläuft zwar nicht so schnell wie erwartet, aber sie wird stattfinden.



Øresund-Region

Die für den Brückenbau erforderlichen Mittel wurden über den internationalen Anleihenmarkt aufgenommen. Die Kosten werden von den Benutzern finanziert. Daher sind die Mautkosten relativ hoch, zum Beispiel 225 DKr (etwa 28 Euro) für eine Überfahrt mit dem Auto. Der Vorschlag, den Verkehr über den Øresund mit relativ hohen Mautgebühren für Individualfahrzeuge und günstigeren Tickets für Zugfahrten zu fördern, wurde umgesetzt und erweist sich als wirkungsvoll. Die Anzahl der Eisenbahnpassagiere ist bei gleichzeitig rückläufigem Autoverkehr stärker als erwartet gestiegen. Darunter leidet allerdings die Finanzierung der Brücke. Im Übrigen lässt dies einen interessanten Schluss zu: Die Tarifpolitik hat einen Einfluss auf die Wahl des Verkehrsmittels.

Dazu ein treffendes Beispiel: Im Süden von Malmö wurde eine große gebührenpflichtige Park-and-Ride-Anlage errichtet. Sowohl Angestellte des Flughafens (der auf der dänischen Seite der Brücke liegt) wie auch schwedische Bürger, die nach Kopenhagen wollen, stellen ihre Autos hier ab und nehmen den Zug über die Brücke.

In gewisser Weise steht die Mautbrücke einer Integration auch im Weg. Städte in ähnlicher Entfernung voneinander wie Kopenhagen und Malmö weisen gewöhnlich einen Pendleranteil von 10 bis 20% auf. Zwischen Malmö und Kopenhagen liegt dieser Anteil bei weniger als 1%. Wenn es auch kein Ziel ist, einen möglichst hohen Pendleranteil zwischen diesen beiden Städten zu erreichen, so zeigen diese Ziffern dennoch, dass der natürliche Pendleranteil rein entfernungsmäßig gesehen viel höher liegen müsste. Die Mautbrücke setzt der Entwicklung folglich gewisse Grenzen, aber das Wirtschaftswachstum und die verkehrlichen Auswirkungen werden dennoch bedeutend zunehmen.

Von einer Agglomeration zur Stadtregion: Die Entwicklungsplanung der Île-de-France seit 1960

Laurent Perrin

Dipl.-Ing. Dr. Laurent Perrin, Stadtplaner und Architekt, ist Projektmanager am Institut für Raumplanung der Großstadtregion Paris – Île-de-France (IAURIF).

In den letzten 40 Jahren hat sich die Île-de-France von einem großen monozentrischen Ballungsraum zu einer polyzentrischen Stadtregion entwickelt. In diesem Zeitraum wurde das Wachstum der Metropole durch eine Reihe von Masterplänen bestimmt, die vom jeweiligen Stand der Planungskonzepte geprägt waren. Der bekannteste ist der S.D.A.U.R.P. aus dem Jahr 1965, der unter anderem die Entwicklung der New Towns, des Express-Metro-Netzes (R.E.R.) und des Flughafens Roissy–Charles-de-Gaulle einleitete.

Dieser Beitrag befasst sich mit den wichtigsten Herausforderungen, die sich den Planungsbehörden der Île-de-France seit 1960 gestellt haben, und den – in der jeweiligen Phase der regionalen Entwicklung – gefundenen Lösungen. Der letzte Abschnitt enthält eine kurze Bewertung der Erfolge, die bei der Umsetzung der jeweiligen Pläne erzielt wurden, wobei besonders der Zusammenhang zwischen den räumlichen Entwicklungen und der Mobilitätsentwicklung hervorgehoben werden soll.

1. Ausgangsbasis zu Ende der 50er Jahre: eine Stadt mit Nachholbedarf betreffend Infrastruktur und Raumplanung

Ende der 50er Jahre war Paris mit seinem Ballungsraum die Hauptstadt eines stark zentralisierten Landes mit einer rasch wachsenden Wirtschaft (5% Jahreswachstumsrate). Die Einwohnerzahl lag bei 8,4 Millionen, wobei die von der industriellen Revolution ausgelöste Migrationswelle aus dem ländlichen Raum bereits abgeklungen war und der jährliche Zuwachs um etwa 150.000 Menschen hauptsächlich das Ergebnis der natürlichen Bevölkerungsentwicklung war.

Da die Bau- und Renovierungstätigkeit während der Kriegszeit zum Stillstand gekommen war, standen einer wachsenden Bevölkerungszahl zu wenige Wohnungen in noch dazu mangelhaftem Bauzustand gegenüber. Dies führte zu einer akuten Krise: in 60% der Wohnungen fehlte der grundlegende Komfort; in etlichen Vororten begannen sich Slums auszubreiten und die Stadt hinkte anderen Städten im Nordwesten Europas im Standard der sanitären Einrichtungen um 50 Jahre nach!

Zwar gab es im unmittelbaren Umland von Paris eine kleine Zahl historischer Städte, wie z. B. Mantes oder Melun. Insgesamt gesehen war die Region Paris aber ein klas-

sischer Fall eines monozentrischen Ballungsraumes mit radial angelegten städtischen Korridoren entlang Eisenbahnlinien, Flüssen und Hauptstraßen. In den suburbanen Verdichtungsräumen entlang dieser Korridore lebten zwei Drittel der Bevölkerung, die im stark überfüllten historischen Zentrum, wo sich die Hälfte der Arbeitsplätze konzentrierte, aufeinander trafen.

Das regionale Verkehrsnetz war entweder ungenügend ausgebaut (nur 29 km Autobahnen) oder in schlechtem baulichen Zustand (das Eisenbahnnetz stammte aus der Vorkriegszeit und war noch kaum elektrifiziert). Die ersten Sozialwohnbauprojekte (*Zones d'urbanisation prioritaires – ZUP*) wurden am Stadtrand als isolierte Siedlungen ohne öffentliche Einrichtungen gebaut. Große Industrieansiedlungen hatten sich entlang der Flüsse Seine und Oise sowie im Norden von Paris konzentriert; daneben waren die verbauten Zonen von großen bewaldeten Flächen – Überbleibsel der aristokratischen Forst- und Jagddomänen – durchsetzt.



Abb. 1: Aufnahmen von der Île-de-France am Ende der 50er Jahre ³

2. Planung für einen „kompakten“ monozentrischen Ballungsraum: der P.A.D.O.G. (1958–1970)

Der erste für die Pariser Region erstellte Plan (PARP) geht auf die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück; durch den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurde dieser Plan allerdings kaum umgesetzt. 1958 beauftragte die Regierung die Erstellung eines neuen Masterplans zur Aktualisierung des PARP. Bekannt unter der Bezeichnung PADOG (*Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne*), griff der neue Plan den malthusianistischen Ansatz des PARP weitgehend auf: ³

- Wachstumsverlangsamung (Annahme: 9.5 Mio. Einwohner bis 1970, d. h. nur 0,1 Mio. Zuwachs pro Jahr);
- Begrenzung der Stadterweiterung und innere Stadtentwicklung innerhalb einer verorteten Siedlungsgrenze zur Beschränkung des Landverbrauchs und der Infrastrukturkosten;

³ Wenn nicht anders angegeben, stammen alle Zahlen aus dem Buch „40 ans en Île-de-France. Rétrospective 1960-2000“ (IAURIF, 2001).

- Dezentralisierung durch die Verlagerung von Einwohnern und Arbeitsplätzen in die Vorstädte, wo Wohnsiedlungen (ZUP) und neue städtische (tertiäre) Zentren entlang der radialen Hauptachsen entwickelt werden sollten (von denen das erste realisierte *La Défense* war);
- Bau eines modernen Autobahnnetzes mit elf radialen Achsen und zwei ringförmigen Umfahrungen (darunter die *Périphérique*-Autobahn);
- Bau eines Schnellbahnsystems mit zwei im Zentrum von Paris einander kreuzenden Linien (die Anfänge des jetzigen Express-Metro-Systems R.E.R.).

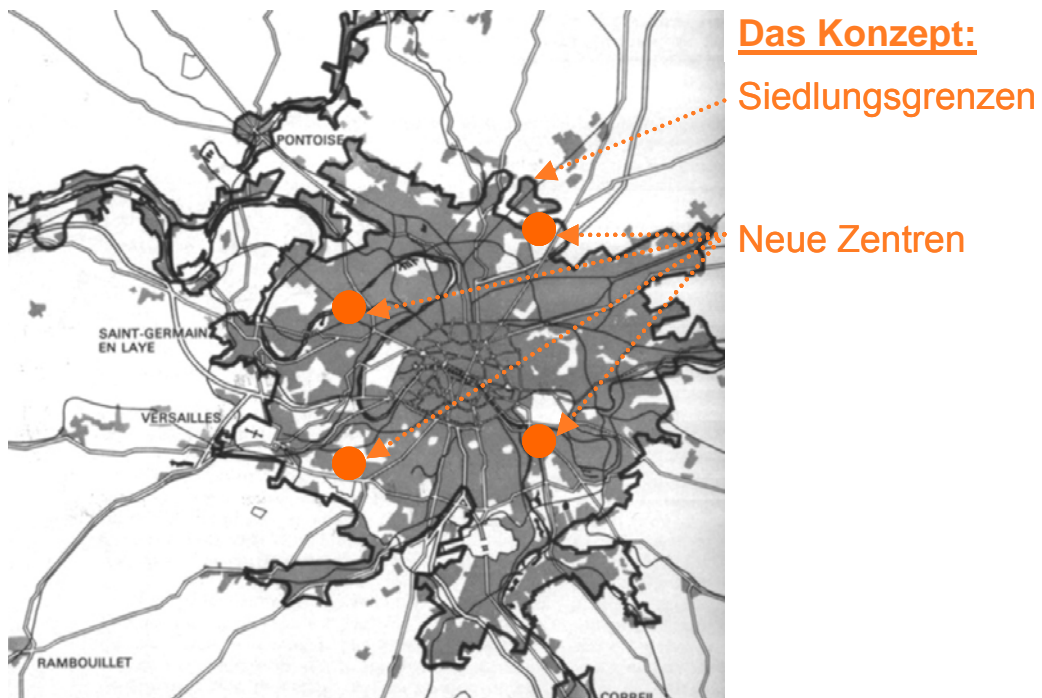


Abb. 2: PADOG, schematische Darstellung des Konzeptes

3. Planung für eine polyzentrische Region: der S.D.A.U.R.P. (1965–2000)

In den frühen 60er Jahren erklärte de Gaulle die Raumplanung für die Pariser Region zu einem vorrangigen nationalen Ziel. Er ernannte Paul Delouvrier zum *Délégué général* (einer Art regionalem Präfekten) und erteilte ihm die *Carte Blanche* zur Schaffung einer neuen Ordnung in dem schlecht organisierten Ballungsraum. In den folgenden fünf Jahren entwickelten Delouvrier und das I.A.U.R.I.F. (zuvor IAURP) nicht nur einen Plan, sondern auch den Großteil der – zu dessen Umsetzung erforderlichen – rechtlichen und institutionellen Instrumente:

- Schaffung des *District de la Région Parisienne* als koordinierende Körperschaft in Fragen der Regionalplanung;
- Einsatz des neuen Z.A.D.-Verfahrens (*Zone d'aménagement différé*) zur Zweckbindung von Land für den späteren Ankauf durch die öffentliche Hand;
- Aufbau der *Agence foncière et technique de la région parisienne* (A.F.T.R.P.) zum Ankauf und zur Aufschließung von Stadtentwicklungszonen;
- Schaffung mehrerer *Etablissements publics d'aménagement* (E.P.A.), das sind von der Regierung finanzierte öffentliche Institutionen zur Realisierung der New Towns.

Der SDAURP basierte auf – gegenüber dem PADOG – neuen Annahmen, Konzepten und Zielsetzungen und verfolgte einen komplett neuen Ansatz. Vor allem ging er von neuen Größenordnungen im Hinblick auf das Bevölkerungswachstum (die Prognosen lagen zwischen 14 und 16 Mio. Einwohnern!) und die Wirtschafts- und Mobilitätsentwicklung aus; daher wurde ein enormer zusätzlicher Bedarf an Raum, Infrastruktur und öffentlichen Einrichtungen eingeplant. Zudem war dieser Plan nicht mehr auf eine Eindämmung des städtischen Wachstums, sondern auf dessen Kanalisierung in Richtung bevorzugter Entwicklungsachsen und städtischer Zentren ausgerichtet. Diese Zentren und Achsen waren entweder als Zentren innerhalb des Verdichtungsraums (suburbane Restrukturierungszentren) oder als Fortsetzung dieses Raums (die New Towns) gedacht.

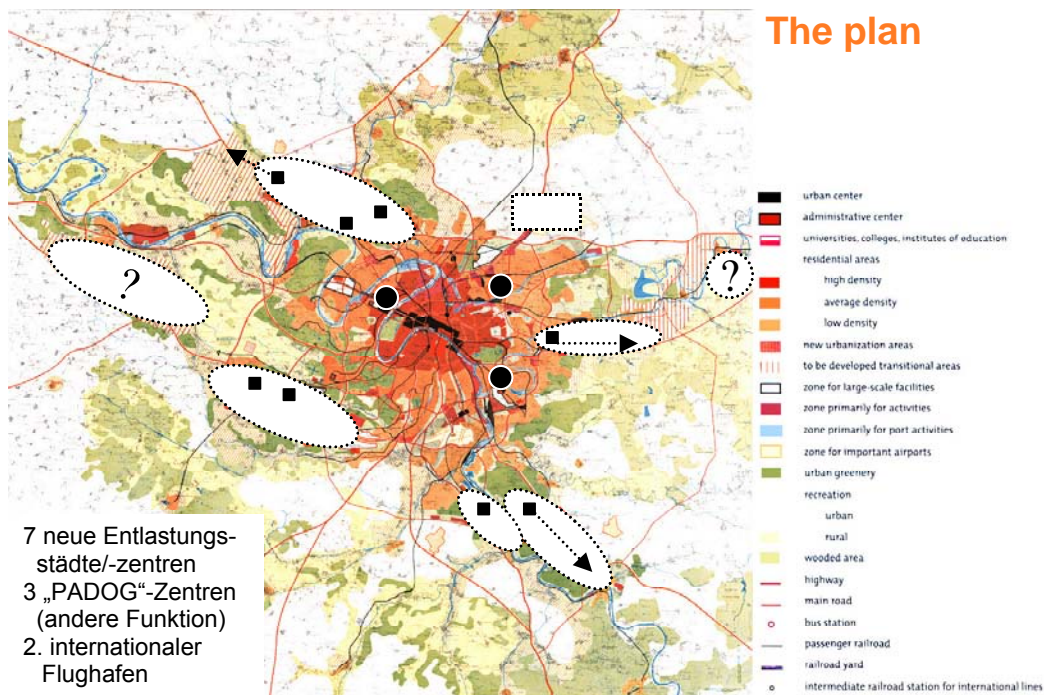


Abb. 3: SDAURP, Plan und schematische Darstellung der Entwicklungsbereiche

Weiters sah der SDAURP Schnellbahn- und Straßenverbindungen zwischen diesen Zentren vor – man wollte damit die Vereinheitlichung der Wohn- und Arbeitsmärkte fördern und Segregation vermeiden, trotz der entstehenden größeren Entfernungen. Insgesamt schuf der SDAURP die Voraussetzungen für sieben New Towns mit einer geplanten Kapazität von jeweils 0,5 bis 1 Mio. Einwohner, einen zweiten Flughafen im Norden der Stadt (*Roissy*), 250 km neuer Expressbahnlinien und 900 km Autobahnen (von denen sich etliche im Zentrum von Paris kreuzen sollten). Durch diese Maßnahmen wurden für die Pariser Region die Voraussetzungen für eine in großem Maßstab angelegte polyzentrische Struktur geschaffen.

4. Planung nach der Ölkrise: die Revision des S.D.A.U.R.P. im Jahr 1975

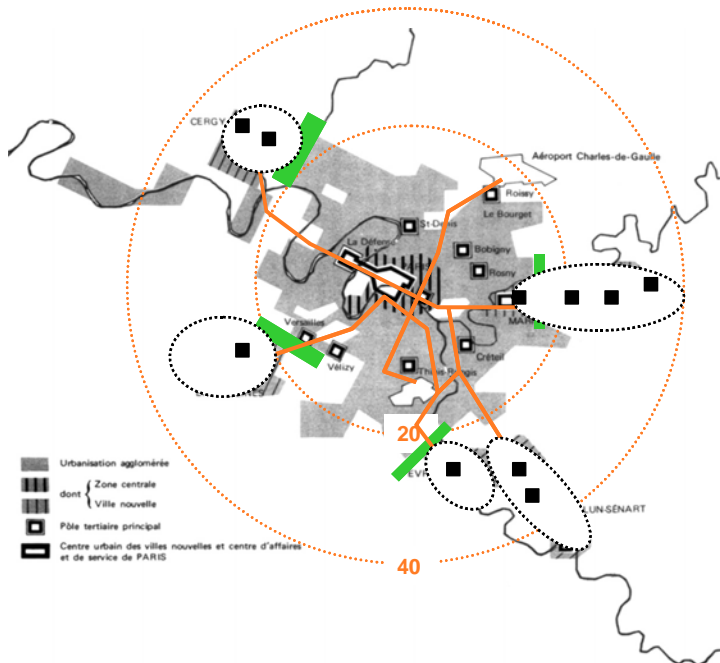
Zehn Jahre nach seiner Veröffentlichung war der SDAURP noch immer nicht genehmigt und daher nicht rechtsverbindlich. Dennoch war er längst zum alleinigen Bezugsrahmen für alle Körperschaften und Entwicklungsprojekte geworden! Im Rahmen einer Verwaltungsreform wurde der Verwaltungsbezirk Paris in die Region Île-de-France umgewandelt und die drei früheren *Départements* auf acht aufgeteilt, darunter eines für die Stadt Paris.

Zu dieser Zeit waren das demographische wie auch das wirtschaftliche Wachstum geringer als erwartet, und auch die Budgetmittel waren viel knapper. Die Krise am Wohnungsmarkt war dank der massiven Bautätigkeit in Form von Sozialbauprojekten (ZUP's) weitgehend bewältigt – allerdings war deren soziale Akzeptanz in Frage gestellt, da sich die Nachfrage stark auf Einfamilienhäuser in ländlicher Umgebung konzentrierte. Dank des ZAD-Verfahrens und der aktiven Grunderwerbspolitik des AFTRP hatte die öffentliche Hand in einigen der New Towns ausreichend Land erworben, um mit dem Bau beginnen zu können. Die ersten Abschnitte der R.E.R.-Express-Metro waren gerade eröffnet worden.

Angesichts der geringeren Wachstumsraten beschlossen die Regionalplanungsbehörden eine erste Revision des SDAURP (der nun in SDAURIF umbenannt wurde) mit den folgenden Zielsetzungen:

- Anpassung der Bevölkerungsprognose (12 Mio. Einwohner bis 2000 statt 14 Mio.);
- Konzentration der beabsichtigten Stadterweiterung auf fünf New Towns (anstelle von sieben) mit verringerter Einwohnerkapazität;
- Reduktion des geplanten R.E.R.-Netzes unter Beibehaltung von vier radialen Linien zur Verkehrsanbindung der New Towns (jedoch zumeist über bestehende Bahnverbindungen) und Ergänzung durch eine neue Ringlinie zur Verbindung der inneren Vorstadtzentren wie *La Défense* oder *Créteil*;
- Stärkung der administrativen Funktionen dieser Zentren im Einklang mit der neuen Département-Einteilung;
- Verstärkung der Bemühungen um den Schutz der Umwelt im Allgemeinen und der Erhaltung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen im Besonderen durch die Schaffung von Ausgleichszonen (*Zones naturelles d'équilibre*, Z.N.E.);

- Schaffung öffentlicher Grünräume und Freizeitparks, um dem zunehmenden Trend zu Aktivitäten im Freien gerecht zu werden.



Das Konzept :

- 5 New Towns in einer Entfernung von 20 bis 40 km vom Zentrum
- RER-Verbindungen dazwischen und durch Paris
- Grüngürtel zwischen den New Towns und der Agglomeration

Abb. 4: SDAURIF, schematische Darstellung des Konzeptes

5. Planung für eine europäische Metropole: der S.D.R.I.F. (1994–2015)

Vor dem Hintergrund des verschärften Wettbewerbs zwischen westeuropäischen Regionen und mehrere Jahre anhaltenden Wachstums, das sich vor allem auf die Entwicklung von Informationsmedien, Hochtechnologie und Logistik stützte, beschloss die Regierung Ende der 80er Jahre eine neuerliche Revision des regionalen Entwicklungsplans für die Region Île-de-France⁴. Die Zielsetzungen der Revision waren äußerst vielfältig:

- Stärkung der Stellung der Region als wirtschaftliches Zentrum und Drehscheibe innerhalb der EU;
- Verfolgung einer polyzentrischen, jedoch nachhaltigeren Wachstumspolitik, insbesondere durch Maßnahmen zur Beseitigung des strukturellen Ost-West-Gefälles (Konzentration von Bürojobs im Westen und günstigeren Wohnungen im Osten), das die Ursache für enorme tägliche Pendlerverkehrsströme bildete;

⁴ Ungeachtet der Dezentralisierungsgesetze von 1982 und 1986, durch welche die Planungshoheit an die Kommunalregierungen übertragen wurde und Regionen mit gewählten Räten eingeführt wurden, verblieben die Planungsaufgaben durch den Hauptstadtstatus der Île-de-France (bis 1993) bei der Zentralregierung.

- Eindämmung der Verlagerung von Einwohnern und Betrieben in den zweiten Vorortring, welche eine Zunahme von Zersiedlung und Autoverkehr zur Folge hatte;
- Eindämmung des Vordringens der Bebauung in die fragilen Natur- und Landschaftsräume des „Grüngürtels“;
- Maßnahmen gegen die Überlastung der Straßen durch den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel zwischen den Vororten.

Der SDRIF (wie dieser regionale Entwicklungsplan genannt wurde) führte in den folgenden Bereichen zu wichtigen Neuerungen:

- Planung von Verbindungen zwischen den bestehenden (nach Süden und Westen) und geplanten (nach Norden und Osten) TGV-Bahnlagen sowie von Hochgeschwindigkeits-Bahnstationen für den Flughafen *Roissy* und den EuroDisney-Park mit dem Ziel, deren multimodale Erreichbarkeit zu verbessern;
- Konzentration der beabsichtigten Stadterweiterung oder Umnutzung auf einige „strategische“ Sektoren entlang des regionalen Verkehrsnetzes;
- Konzentration von großen Infrastrukturvorhaben auf fünf Pole mit guter Anbindung an internationale Verkehrsnetze – mit dem Ziel, Zentren von „europäischem“ Rang zu schaffen;
- Planung einer tangentialen R.E.R.-Linie, um die New Towns untereinander sowie mit *Roissy* zu verbinden;
- Dezentralisierung der Pariser Universitäten durch Verlagerung in die New Towns;
- strenge Einschränkung von Bauländerweiterungen im Grüngürtel.

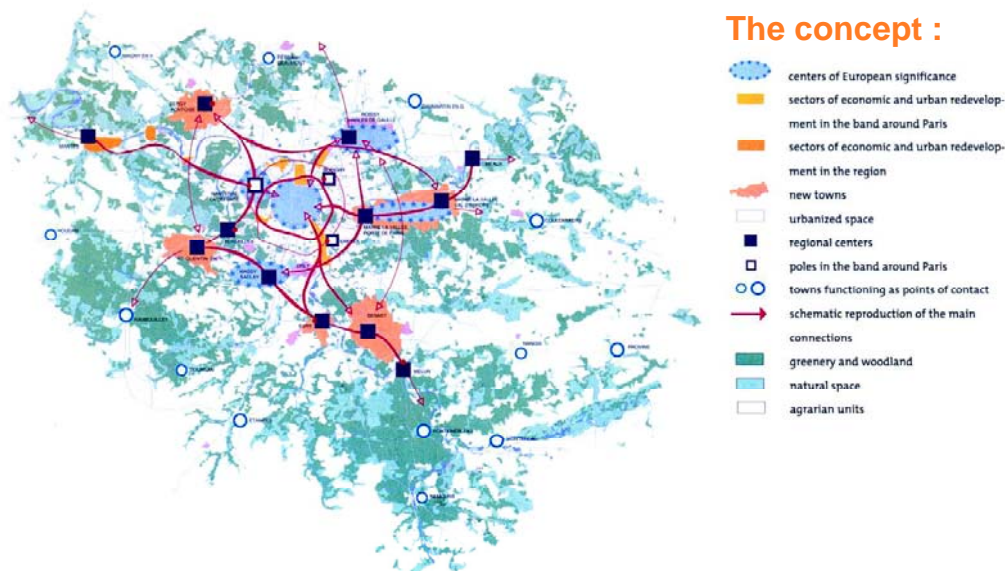


Abb. 5: SDRIF, schematische Darstellung des Konzeptes

6. Erfolge und Misserfolge: Inwieweit entspricht die Vision der Realität?

... in demographischer Hinsicht:

Die Bemühungen um eine Dekonzentration des Ballungsraumes waren erfolgreich: In Paris hat die Einwohnerzahl kontinuierlich abgenommen, während sie im ersten Ring der Vorstädte leicht zugenommen hat (+0,75 Mio. Einwohner, entspricht etwa dem Abgang in Paris); im zweiten Vorstadtring ist die Einwohnerzahl um nahezu drei Millionen gestiegen – dies entspricht ungefähr dem Nettobevölkerungszuwachs in der Region seit 1960.

Ein wesentlicher Teil dieses Wachstums entfällt auf die fünf New Towns, die vorwiegend im zweiten Vorstadtring liegen: +22% seit 1960 und +43% seit 1975 (zu der Zeit also, als die Wohnbauprogramme fertig gestellt wurden) – obwohl die einzelnen Städte im Gegensatz zu den im SDAURP geplanten 0,5 bis 1 Mio. Einwohnern durchschnittlich nur etwa 150.000 Einwohner haben!

Der Dekonzentrationsprozess der letzten 30 Jahre kann dank einer Reihe von Volkszählungen dokumentiert und anhand der folgenden Karten dargestellt werden:

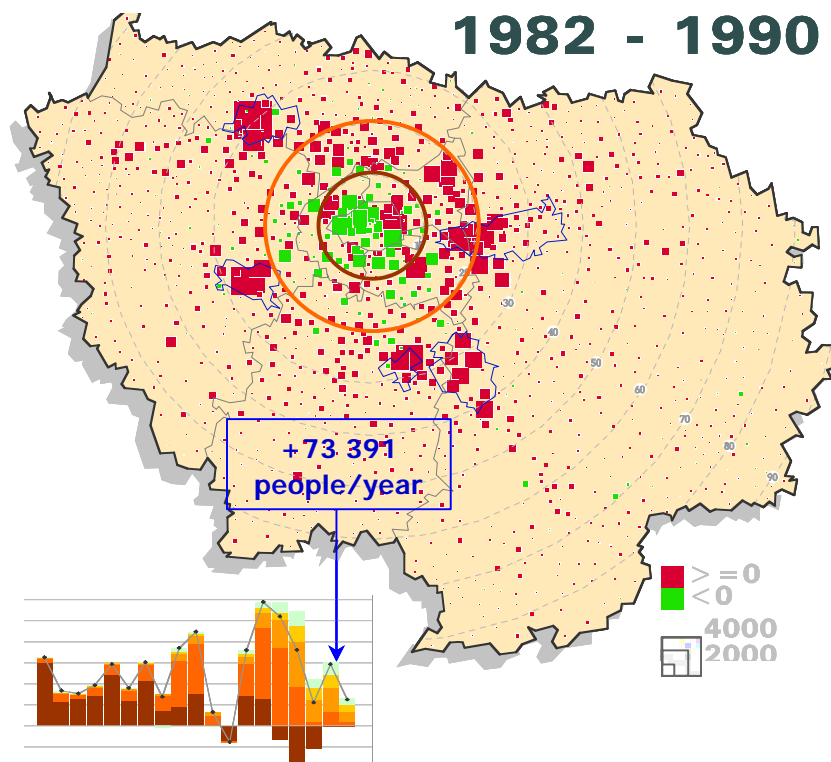
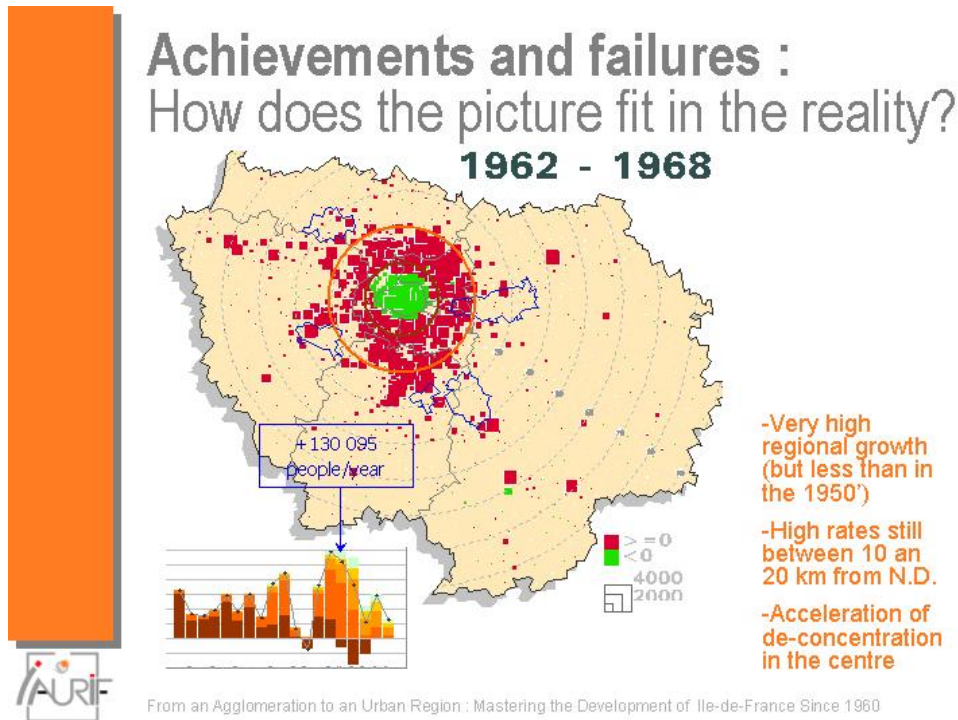
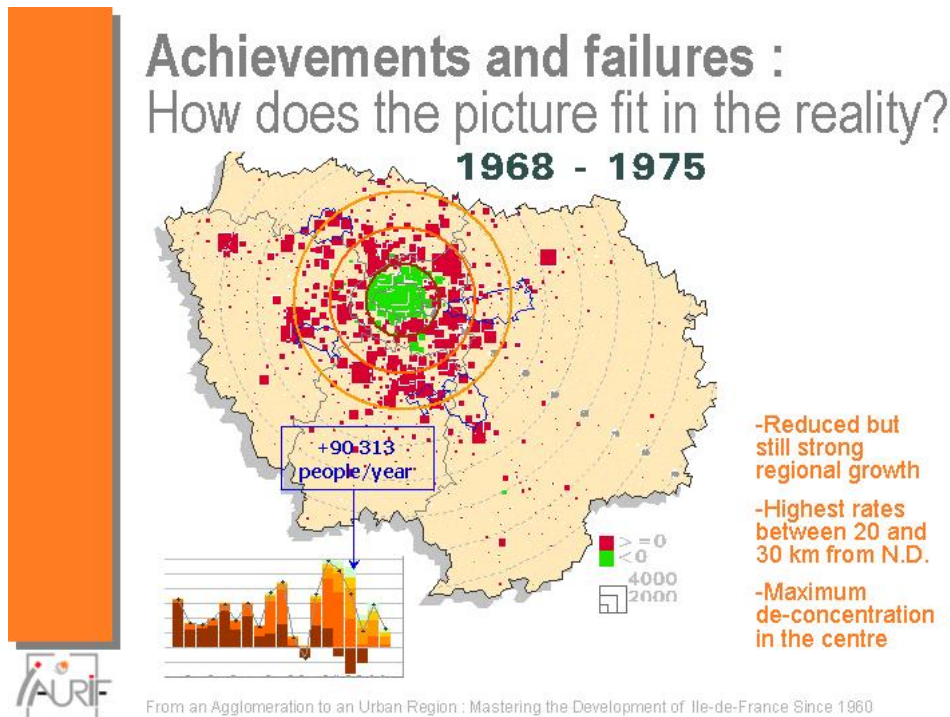


Abb. 6: Dekonzentrationsprozess

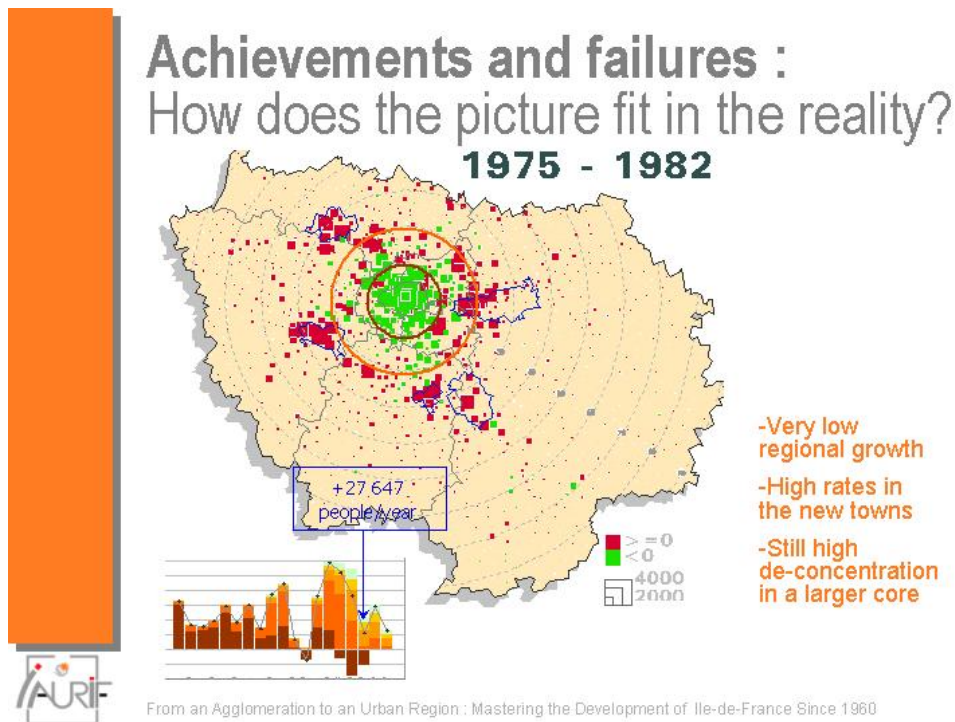
Dia 33: 1962–68: sehr starkes regionales Wachstum (doch weniger als in den 50er Jahren), geprägt von einer starken Dekonzentration in Paris und hohen Wachstumsraten in 10 bis 20 km Entfernung von Notre-Dame



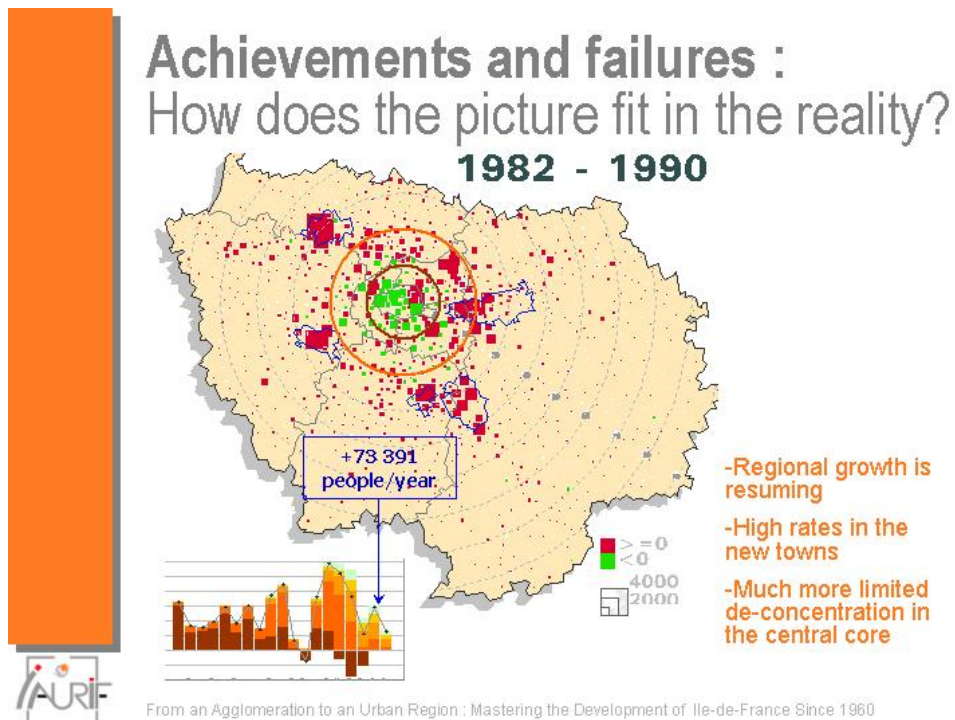
Dia 34: 1968–75: verlangsamtes, doch nach wie vor starkes regionales Wachstum mit dem Höhepunkt der Dekonzentration in der Kernstadt und den höchsten Wachstumsraten in 20 bis 30 km Entfernung von Notre-Dame



Dia 35: 1975–82: geringstes regionales Wachstum (nur ein Fünftel der Periode 1962-68), geprägt durch anhaltende Dekonzentration in der erweiterten Kernstadt und hohen Wachstumsraten in den neuen Städten



Dia 36: 1982–90: das regionale Wachstum zieht wieder an; die Dekonzentration verlangsamt sich in der Kernstadt, wobei manche Gemeinden Bevölkerungsanteile zurückgewinnen und die New Towns weiter neue Bewohner anziehen



... in wirtschaftlicher Hinsicht:

In den vergangenen 40 Jahren hat sich die Île-de-France zu einer postindustriellen Volkswirtschaft entwickelt. In den letzten beiden Jahrzehnten ist die Anzahl der Arbeitsplätze für hochqualifizierte Fachkräfte (*emplois supérieurs*) um 50% gestiegen – was für 70% des gesamten Beschäftigungswachstums in der Region verantwortlich ist. Auf den Dienstleistungssektor entfallen heute über 80% der Arbeitsplätze in der Region Île-de-France.

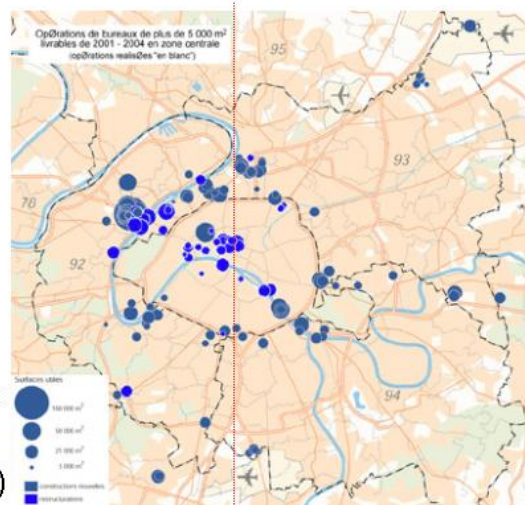
Gleichzeitig ist eine Art räumliche „Spezialisierung“ zu beobachten: Die Bürojobs konzentrieren sich auf den Westen der Kernregion, wobei die westlichen Pariser Arrondissements La Défense und Boulogne–Issy–les-Moulineaux als Zentren von Wirtschaftsdienstleistungen und Managementfunktionen hervorstechen. Operative Funktionen und Tätigkeiten konzentrieren sich dagegen auf die Umgebung von Produktionszentren (im äußeren Vorstadtring) wie Roissy im Norden (transportabhängige Tätigkeiten) oder Massy–Saclay im Südwesten (E&F-Aktivitäten).

Dia 30: Große Bürobauprojekte zwischen 2001 und 2004 in der Kernregion Paris und im inneren Ring (Quelle: IAURIF, 2002)

Achievements and failures : How does the picture fit in the reality?

Activities :

- > The economy is now strongly service oriented (81% of jobs)
- > Offices are polarised in the western part of the region's core
- > *La Défense* is the region's CBD



From an Agglomeration to an Urban Region : Mastering the Development of Ile-de-France Since 1960

... in Bezug auf die Umwelt:

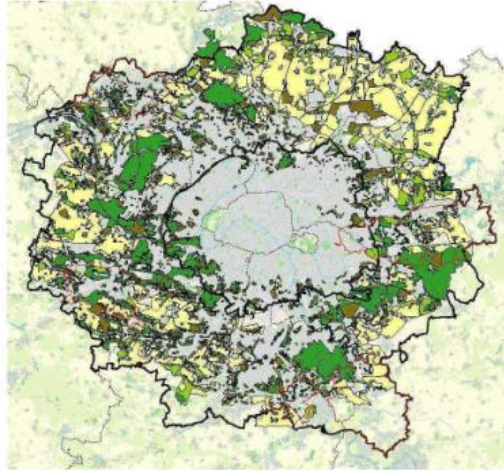
Im SDAURP fanden Umweltfragen wenig bis gar keine Beachtung. Mit dem SDAURIF wurden erste Ansätze für eine Umweltschutzpolitik, wie zum Beispiel die ZNEs – die Grundlagen des Grüngürtels für die Île-de-France – geschaffen. Im nachfolgenden SDRIF wurde die Grüngürtelpolitik stärker priorisiert – dennoch blieben die Maßnahmen relativ wirkungslos, da der Urbanisierungsdruck auf land- und forstwirtschaftliche Gebiete am Rand des Ballungsraumes oder entlang der Autobahnen zu stark war, um allein durch die Schaffung von Schutzzonen wirkungsvoll neutralisiert zu werden. Die eigentliche Anforderung besteht hier in einem aktiven Management von Räumen, die aus ökonomischen Gründen nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden.

Dia 39: Grüngürtel

Achievements and failures : How does the picture fit in the reality?

Environment :

- > Little if not no environmental consideration in the 1965' plan
- > Yet the "green belt" protection has become a regional policy since the 80's



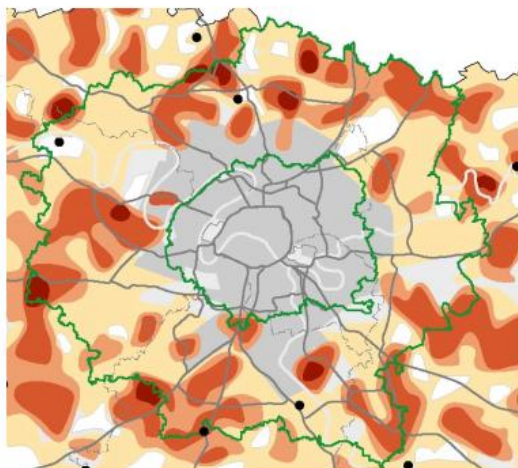
From an Agglomeration to an Urban Region : Mastering the Development of Ile-de-France Since 1960

Dia 40: Grunderwerbsdruck im Grüngürtel (Quelle: Observatoire régional du foncier, 2001)

Achievements and failures : How does the picture fit in the reality?

Environment :

Yet, in spite of the "greenbelt", pressures on farmlands are significant, particularly on the agglomeration's edges and along freeway corridors



From an Agglomeration to an Urban Region : Mastering the Development of Ile-de-France Since 1960

... in Bezug auf Transportsysteme:

In diesem Bereich haben die regionalen Entwicklungspläne die beachtlichsten Ergebnisse hervorgebracht. Die Île-de-France besitzt heute eines der bestausgebauten öffentlichen städtischen Transportsysteme, wenngleich dieses nur einen geringen Teil aller zurückgelegten Wege abdeckt und obwohl die tatsächliche Ausbaulänge des R.E.R.-Netzes weit unter den im SDAURP geplanten 250 km liegt. Mit der allgemeinen Zunahme der Mobilität ist der Abstand zwischen den mit Autos und jenen mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegten Wegen zu Ungunsten der letzteren gestiegen.

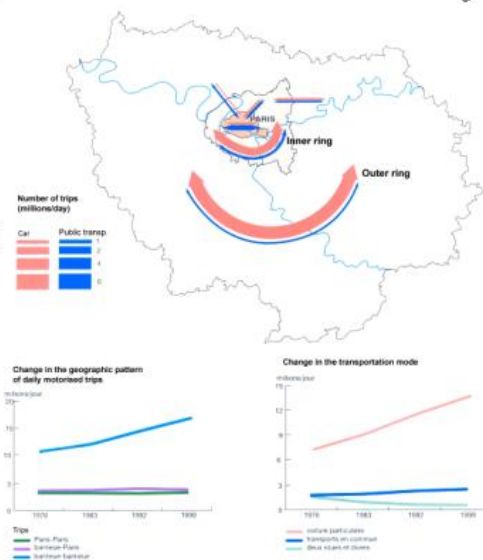
Vor 30 oder 40 Jahren gingen die meisten täglichen Pendlerfahrten noch in radiale Richtung von den Wohngebieten in die Bürogebiete der Kernstadt Paris und der umliegenden Städte. Dieses Muster hat sich in der Zwischenzeit wesentlich geändert: Der Pendlerverkehr zwischen den Vorstädten hat seit Mitte der 70er Jahre um 60% zugenommen, insbesondere im Bereich des Außenrings. Aus diesem Grund soll im Regionalrat in den nächsten Jahrzehnten der Fertigstellung der tangentialen Regionalbahnen und R.E.R.-Netze im ersten und zweiten Außenring oberste Priorität eingeräumt werden.

Dia 42: Veränderung der Wegemuster seit 1976 (Quelle: INSEE-Enquêtes générales des transports 1976, 1983, 1992, 1998)

Achievements and failures : How does the picture fit in the reality?

Transportation :

Yet, the gap between car and public transportation has not decreased as well as the suburb-to-suburb daily commuting (+60% between 1976 and 1998)



From an Agglomeration to an Urban Region : Mastering the Development of Ile-de-France Since 1960

Dia 43: Im SDRIF vorgeschlagene Großprojekte zum Ausbau der öffentlichen Verkehrsnetze

Achievements and failures : How does the picture fit in the reality?

Transportation :

Building a network of tangential lines in the inner (tramways) and outer rings (R.E.R.) remains the challenge for the next decades !



From an Agglomeration to an Urban Region : Mastering the Development of Île-de-France Since 1960



... in Bezug auf die Stadtgestalt:

Die Auswahl der Standorte für die New Towns erfolgte in engem Bezug zu den Verdichtungsräumen in den Randbezirken, wodurch sich ihre Funktion wesentlich von der ihrer britischen Gegenstücke unterscheidet. In gewisser Weise kann man sie als „neue Städte in der Stadt“ definieren, obwohl sie in neuen Entwicklungsgebieten gebaut wurden, um Konflikte mit bereits bestehenden Dörfern und Städten zu vermeiden (zumeist in Tälern gelegen).

Die New Towns sind tatsächlich autonom, sehr grün, viel besser ausgestattet als die meisten Gemeinden in der Region Île-de-France – und ihre Beschäftigungsquote liegt nahe 1 und damit über dem regionalen Durchschnitt. Aufgrund ihrer aufgelockerten Gestaltung fehlt ihnen eine urbane Identität (eine dieser Städte hat nach wie vor nicht einmal ein Zentrum und erinnert eher an einen großzügig besiedelten amerikanischen Vorort als an eine französische Stadt!). Das heutige urbane Muster der Region Île-de-France ist eine Mischung aus radial-konzentrischen und tangentialen Modellen.

... in Bezug auf die generelle Effizienz:

Es dauert immer länger als geplant, bis die durch einen Regionalplan verursachten Veränderungen ihre volle Wirkung entfalten. Im Fall des SDAURP dauerte es trotz des starken politischen und finanziellen Rückhalts, den dieser Plan genoss, mindestens zehn Jahre, bis die Weichen für ein neues regionales Entwicklungsmuster gestellt waren. Leider setzte sich in dieser Zeit die Zersiedlung an den Stadträndern weiter fort, was neben der Konjunkturverlangsamung und den sich folglich verknappenden Mitteln in manchen Fällen dazu beitrug, die Umsetzung der Projekte zu erschweren.

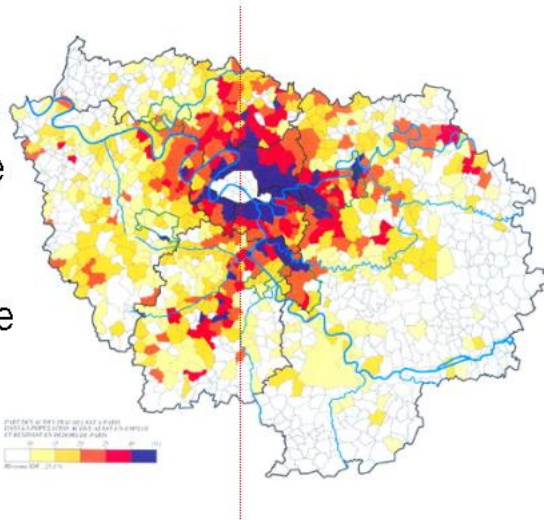
Das wichtigste regionale Entwicklungsziel, die Beseitigung des Ost-West-Gefälles, wurde durch die regionale Entwicklungsplanung allerdings nicht zufriedenstellend erfüllt. Dies erklärt sich sicher vor allem dadurch, dass das strukturelle Ungleichgewicht in der Region Île-de-France schon (mindestens) seit Louis XIV. tief verwurzelt ist und dieses Anliegen erst vor kurzem als regionales Prioritätsziel hervorgehoben wurde.

Dia 31: Anteil der nicht in Paris wohnhaften, aber in Paris beschäftigten Personen an der Erwerbsbevölkerung im Jahr 1990 (Quelle: Atlas des Franciliens, 1991)

Achievements and failures : How does the picture fit in the reality?

Commuting :

- > More than 1 M people commute daily to work in Paris
- > More and more of them come from eastern *Départements*



From an Agglomeration to an Urban Region : Mastering the Development of Ile-de-France Since 1960

Die Synergie einer nachhaltigen Entwicklung der Region Wien–Bratislava

Peter Rakšányi

Dipl.-Ing. Dr. Peter Rakšányi ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Verkehrsplanung der Slowakischen Technischen Universität und betreibt ein privates Planungsbüro in Bratislava.

**Motto: Statt eines „Kerkers der Völker“ (Metternich)
wollen wir ein Europa von kooperierenden Völkern.**

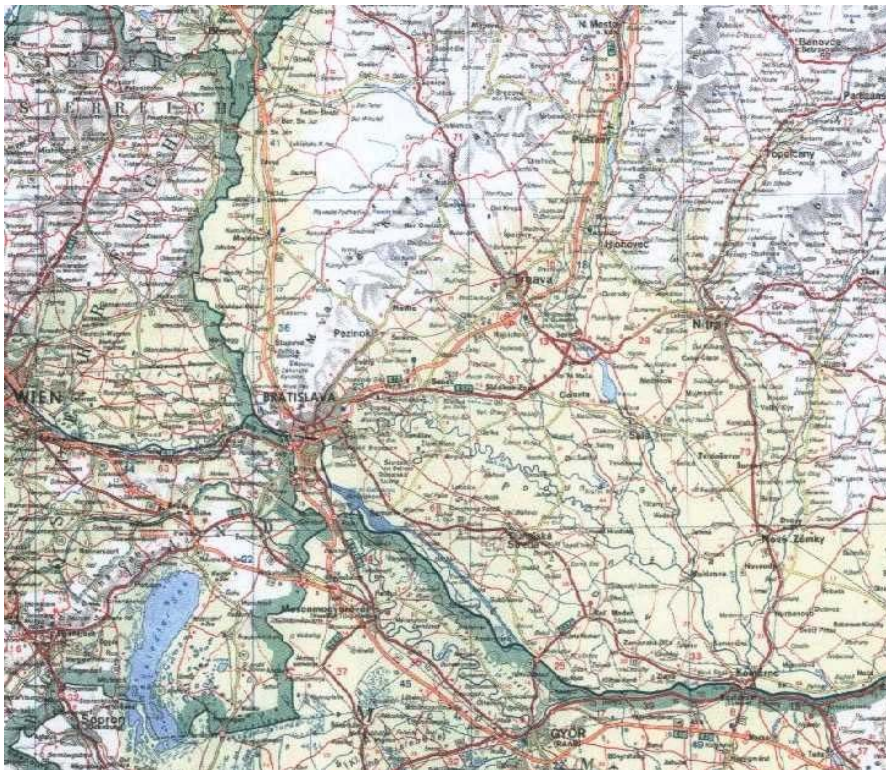
Einleitung

Die Bedingungen des Zusammenhaltes eines gemeinsamen Raumes sind darin zu suchen, was in einer Region ganze Jahrhunderte, mehrere Generationen und politische Ereignisse überdauert hat. Dieser Raum kann als eine Region, die aus verschiedenen, aber gleichwertigen Gebieten besteht, dargestellt werden: es handelt sich um die Städte Wien und Bratislava, das Marchfeld, die Kleinkarpaten, Záhorie, Teile Niederösterreichs und des Burgenlandes sowie Žitný ostrov (Schüttinsel). Die gesamte Region wurde in einer Studie aus den 90er Jahren als „Podunajsko“ (Donauland) bezeichnet. Der Genius loci an der Kreuzung der mittelalterlichen Straßen am Pressburger oder Mährischen Tor wurde auch anhand der Idee von der Gliederung Europas in ein System von Metropolen belegt.

Nach Visionen Doxiadis` darf dieser Raum als der Schwerpunkt Europas betrachtet werden. Dies wurde auch von der modernen Erforschung der produktiven entwicklungsfähigen Räume bestätigt. In einer vom EMPIRICA-Institut durchgeführten Studie (1991, Capital, 5/93) wurde der Raum Bratislava als die produktivste unter den 404 untersuchten Regionen Europas ausgewertet (unter Verwendung folgender Kriterien: Arbeitskräftepotenzial und Lohnnebenkosten, Produktions- und Privatdienstleistungsdichte, Verkehr, Potenzial der Wissenschaft und Forschung, Qualität des Lebensstandards und der Umwelt).

Die bisherigen Theorien vom produktiven Entwicklungsdreieck Paris–Berlin–Wien unterstreichen die Ambitionen der Region Wien–Bratislava–Győr (WIBAG). Der Raum wurde noch um Nordwestungarn und Südmähren (Brünn, Thaya) erweitert. Bei der näheren Betrachtung der gegenwärtigen Integration entdeckt man auch Relationen zur Vergangenheit: aus der Zersplitterung entsteht das vereinte Europa. Die kleinen Staaten erweisen immer wieder einen Zusammenhalt, viel Widerstandskraft und ihre Fähigkeit, aufgrund ihres Beitrages zu einem gemeinsamen Raum zu überleben. Diese Tradition weist in Europa eher auf die Tendenz zur Bildung einer funktionierenden Konföderation von Nationalstaaten und Ländern hin. (Anm.: Auch die Eishockey-WM

2002 ist ein Beweis dafür, dass sich kleine Staaten mit 5 bis 8 Mill. Einwohnern mobil machen können, was auf dem Bedürfnis nach Nutzung ihrer Ambitionen beruht.)



„WIBAG“-Region

In einigen Gesprächen zwischen Wien und Bratislava tauchten interessante Fragen auf, die ich hier zu beantworten versuche. Meine Antworten stützen sich sowohl auf meine eigenen Erfahrungen aus Prognosen der Region Bratislava, aus dem Gesamtverkehrsplan Bratislavas als auch auf Konsultationen mit führenden Fachleuten (Alexy, Kováč, Hrdina, Kaliská), mit welchen ich bei verschiedenen Aufgaben zusammengearbeitet habe. Ich nehme an, der Magistrat in Wien und der Magistrat in Bratislava unterhalten bei der Lösung eigener sowie gemeinsamer Probleme fruchtbare Kontakte.

Die weitere Entwicklung des urbanisierten Raumes soll von der Bewertung eigener Reserven ausgehen. Je besser die Analyse des Raumpotenzials und der Verkehrs- und technischen Infrastruktur durchgeführt wurde, um so verantwortungsvoller lassen sich Visionen einer Stadt, einer Region, eines Staates konzipieren. Deshalb werde ich oft in die (auch jüngste) Vergangenheit zurückgreifen. Aus diesem Grund sind die Kapitel dieses Beitrages nicht chronologisch aufzufassen. Die Bewertung der Probleme von Bratislava können nur eine Inspiration für eine weitere Entwicklung von Wien, vor allem aber ein Impuls für die gemeinsame Lösung der Probleme sein.



Bratislava: 5 Administrationsbezirke, 17 Stadtteile

Möglichkeiten der Stadtentwicklung von Bratislava

A. Freie Flächen

Die Frage nach freien Plätzen betrifft die Funktionsräume im Stadttinneren Bratislavas, aber auch das Netz von Straßen, Autobahnen und Eisenbahn, das sich in die breitere Region verzweigt. Die Stadt wuchs extensiv, entlang der Radialen (mit Ausnahme der westlichen), die allmählich eine neue Bedeutung und Qualität gewonnen haben. Die Entwicklung der Stadt sowohl vor als auch nach dem Zweiten Weltkrieg schuf einen Raum, der eine qualitative Entwicklung in alle Richtungen sichert. Zur Zeit ist seine Verdichtung und Komplettierung in allen grundlegenden Kategorien notwendig. Die Verkehrskorridore sind frei, es werden keine flächendeckenden Gebäudeabbrüche wie in der Vergangenheit mehr vorgenommen. Dazu einige bedeutende Beispiele und Probleme:

Der Stadtkern, die „Altstadt“, verfügt noch über viele relativ freie Plätze:

- a) Der Stadtteil unter der Burg („Podhradie“) und das Donauufer westwärts Richtung Lafranconi (Autobahn D2 aus Brünn) sind ein offener Raum mit Wohn-, Verwal-

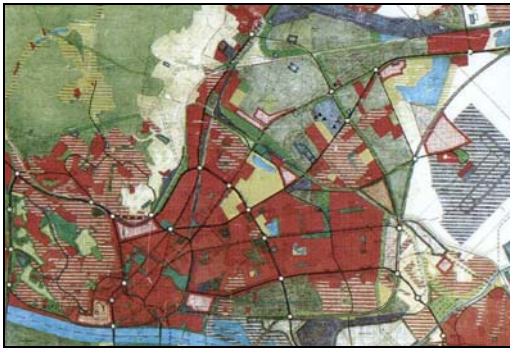
tungs-, Erholungs- und Messemöglichkeiten. Das Problem, wie mit diesem Raum zukünftig umgegangen werden soll, bleibt vorerst ungelöst.

- b) Die Verschiebung des Zentrums „an die Donau“ ist mit der Bebauung des rechten Donauufers eng verbunden. Das Gelände verfügt über Grünflächen, Lagerräume, Bauhöfe sowie Verkehrsareale. Das neue Zentrum erfährt eine schwere Belastung durch die nach Wien und Győr führende Autobahn D61, die entlang eines Kulturparks mit k.u.k.-Architektur - der Janko-Kráľa-Park (Sad Janka Kráľa) – gebaut wird. Der Bau dieser zweiten Hälfte des Stadtzentrums ist notwendig – ein Schwerpunkt dieses Stadtteils wird der Bahnhof Petržalka bilden, der sich zu einem Knoten des öffentlichen Verkehrs entwickeln wird.
- c) Alle Wohngebiete sind zu zwei Drittel extensiv und unvollständig ausgebaut. Es handelt sich um die Siedlungen Petržalka, Dúbravka, Devínska Nová Ves und teilweise auch Ružinov. In diesen Stadtteilen müssen Nachfolgebauten sowie ein leistungsfähiges Netz mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die die Siedlungen mit dem Zentrum verbinden, errichtet werden. Auch die historischen Teile der Stadt können zu interessanten Objekten des Umbaus werden.
- d) Nach der Wende orientierte sich die Urbanisierung auf große Komplexe (Produktion, Lagerstätten) der Verkehrs- und Baubetriebe im Stadtteil Nové Mesto (Istrochem, Vajnorská) sowie im Stadtzentrum (Mlynské Nivy, Kablo-Apollo). Allmählich wurden extensiv genutzte Flächen eliminiert und es entstanden kleinere, lebensfähigere Privatfirmen mit polyfunktionaler Tätigkeit: Produktion, Lagerung, Verkauf, ergänzende Dienstleistungen. Die Tendenz der Intensivierung und Polyfunktionalität müsste auch in anderen Stadtteilen weitergeführt werden. Diese Räume brauchen ein leistungsstarkes öffentliches Verkehrsnetz. Paradoxerweise sind diese Teile der Stadt gut mit dem Auto erreichbar.

Bis heute verläuft dieser Prozess (die Umwandlung freier Flächen) spontan. Als problematisch betrachte ich seine Auswirkungen auf die Konzeption der Stadt.

B. Innere Stadtentwicklung

Die Problemstellung der inneren Stadtentwicklung knüpft an die erste Frage an, behandelt jedoch den Umbau und die Sanierung größerer Flächen um bestehende Verkehrsachsen (Boulevards, Sammelstraßen) und Knoten. Die Nutzung soll urban, vielfältig und arbeitsplatzschaffend (auch in der Industrie) sein. Hier sollen wieder einige Beispiele angeführt werden, von diesen sich Wien inspirieren lassen bzw. dazu beratend wirken kann:

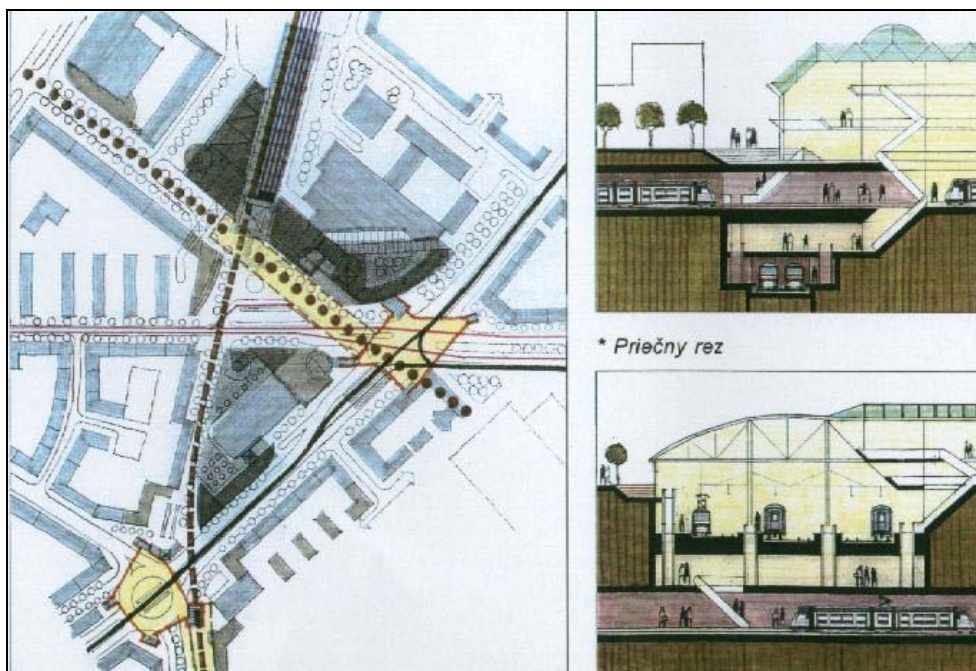


STEP Bratislava-Nord, Magistat 1993



STEP Bratislava-Süd, Magistat 1993

- a) Die Komplettierung des alten Teils des Zentrums am linken Donauufer kämpft seit langem mit einem Problem: mit der Lage der Querachse Hauptbahnhof–Donauufer. Diese wurde ursprünglich als eine Verbindung mit der Unterführung des Stadtparks geplant. Heute wird die Situation in Hinblick auf einen Biokorridor anders bewertet – es fehlen aber zwei Verkehrsdiagonalen im Zentrum.
- b) Die freien Flächen auf der anderen Seite des Zentrums im Osten bis zum mittleren Ring zeichnen sich durch eine gute Verkehrsanbindung aus. Das Istropolis-Gelände wartet seit 20 Jahren auf seine Komplettierung und somit auf sein endgültiges Erscheinungsbild – in Abhängigkeit von Investitionen in das sogenannte Tragsystem des öffentlichen Stadtverkehrs. Ein Knoten des Regional- und Stadtverkehrs könnte beim ehemaligen Bahnhof Bratislava Filiálka entstehen, der zu Fuß vom Zentrum aus erreichbar ist. Im Korridor bis zu Jarosova-Straße müsste ein Raum mit Verwaltungs- und Wohngebäuden, Hotels, Geschäften und entsprechenden Verkehrsanbindungen ausgebaut werden.



Zentralraum Istropolis – Bahnhof Filiálka (Kováč, 1998)

- c) Ähnlich ist es auch in den anderen Stadtteilen: die „B-Achse“ der Siedlung Petržalka (mit 130.000 Einwohnern) bildet seit 25 Jahren eine Reserve für eine U-Bahn. In der Nähe der Bahnhöfe ist ein etwa 500 m breiter Streifen mit Bauten von überregionaler Bedeutung vorgesehen. Die freien Korridore (für multifunktionale Bauten, aber auch für Pendlerwohnungen und Grüninseln geeignet) befinden sich auf der Radiale Záhradnícka/Ružinovská, die Fertigstellung der Nachfolgeeinrichtungen und Arbeitsstätten erfolgt entlang der Straßen niedrigeren Ranges (Račianska, Prievozska/Mlynské Nivy, teilweise auch Schneider-Trnavský-Straße im Stadtteil Dúbravka). Eine ganzheitliche Lösung dieser Hauptradiale der Stadt bedürfte der Schiene – meiner Meinung nach der Straßenbahn (im Zentrum unterirdisch). Dieses Problem wurde in der Vajnorská-Straße nicht bewältigt, wo in einer ziemlich engen Straße, gesäumt von Stadions und Wohnhäusern, noch das große Shopping-Center Polus City eingezwängt wurde (die Straße weist eine Straßenbahn und zwei Fahrstreifen auf – das entspricht in Wien einem Teil der Mariahilfer Straße ohne U-Bahn).



Freier Korridor in Petržalka

- d) Weitere Einrichtungen fehlen im Trilateral Park im Anschluss an die Donau. Das alte Zentrum müsste um das Pribinova-Donauufer vom neuen Nationaltheater bis zum Winterhafen (Zimný prístav) erweitert werden. Dieser sollte eine neue Funktion bekommen und wie in Antwerpen, Lyon oder Dublin zum „Stadthafen“ werden.

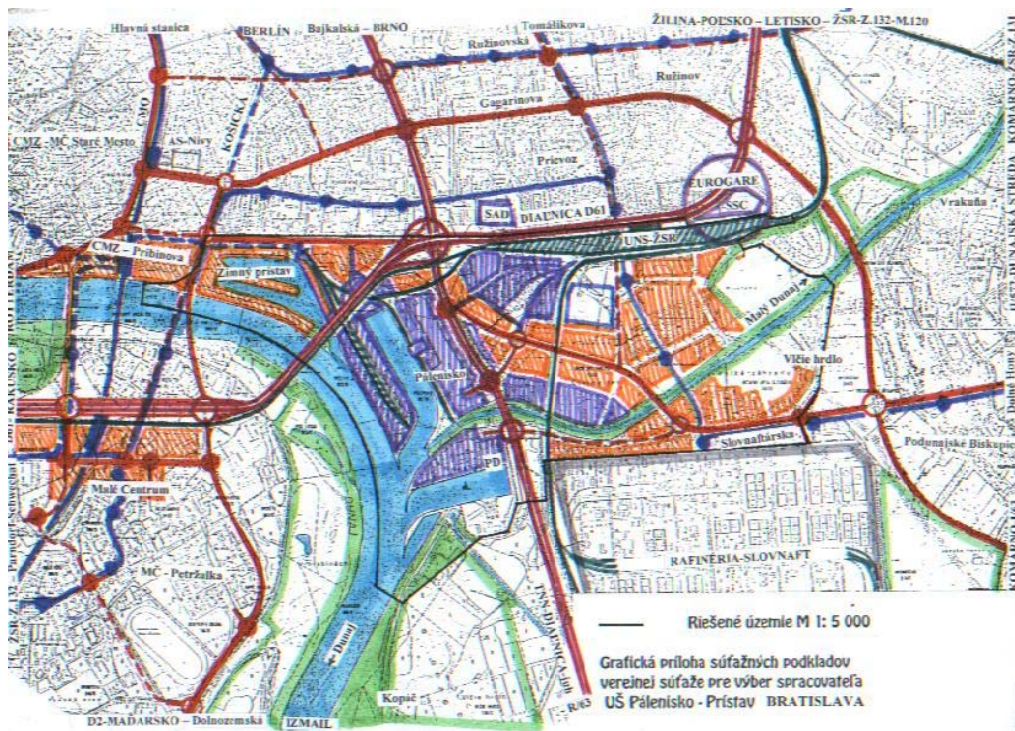
Mehrere Fragen bleiben unbeantwortet. Das bedeutet jedoch keine Ratlosigkeit, sondern eine Offenheit der Konzeption, und zwar hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung und einer verbesserten Lebensqualität in der Stadt.

C. Orts- und Stadterweiterung

Bezüglich Orts- und Stadterweiterung könnte im Bereich der Investitionen eine Kooperation entstehen, vor allem in jenen Gebieten, wo Bratislava an Österreich grenzt. Auch hier werden eine gute Eisenbahn-, Straßen- oder Autobahnverbindung sowie

auch die österreichischen Erfahrungen mit verschiedenen Formen von „Parks“ (Areale mit differenzierten Funktionen) von großer Bedeutung sein.

- Die Tendenzen zu einer extensiven Urbanisierung sowohl der Slowakei als auch der Region Bratislava durch Betriebsansiedlungen auf der grünen Wiese halten wir für äußerst fragwürdig.
- Ebenso stellt der kopf- und konzeptionslose Ausbau der Super-Mega-Hypermärkte (hinsichtlich ihrer Lage, Qualität und Angebote) für uns keineswegs den richtigen Weg zur Urbanisierung der Stadt und der Region dar.
- Neue Technoparks am Stadtrand können nur unter der Bedingung akzeptiert werden, dass das bestehende Potenzial der Verkehrsnetze, vor allem der Schienensysteme, wirkungsvoll ausgenutzt wird. Für Bratislava und das angrenzende Gebiet bringen sie eine Effektivitätssteigerung der Funktionen, eine akzeptable Verkehrsintensität sowie weitere Arbeitsplätze in der Region. Die geplanten Standorte sind der Süden und Westen von Petržalka, der Verkehrsknoten Žabí majer und Rača – Na Pántoch, der neue Binnenhafen Pálenisko, das Chemiewerk Istrochem, Záhorská Bystrica, Devínska Nová Ves – Volkswagen und andere. Leider wird der Industriepark Záhorie über keine Eisenbahn verfügen.
- Die Entwicklung des Grenzgebietes, vor allem des westlichen Teils von Petržalka, Devínska Nová Ves am Marchufer sowie Záhorská Ves kann für Wien und Ostösterreich in Hinblick auf Unternehmensansiedlungen, Wohnen und Erholung interessant sein.



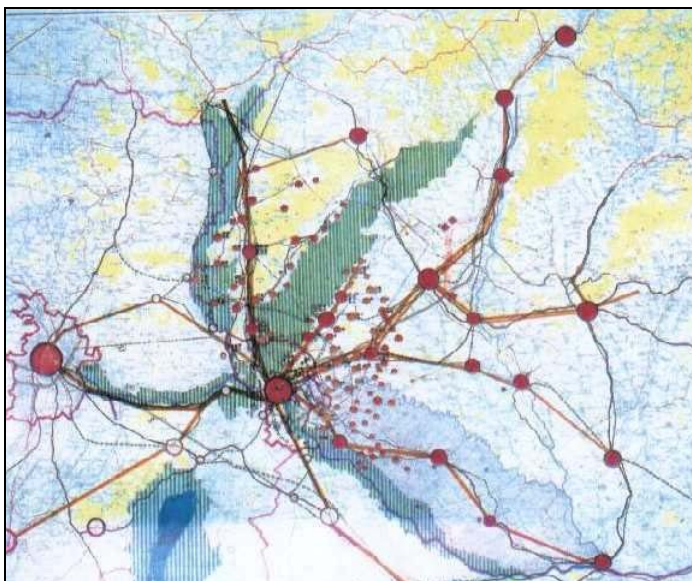
Bratislava, Stadtzentrumserweiterung: Pribinova – Stadthafen, rechtes Donauufer, Hafen Pálenisko – polyfunktionale Zone

Zersiedlung und alternative Formen der regionalen Entwicklung

Die Verschiebung der Funktionen vom Kern in die Region wurde zum Thema der Konzentrations-Dezentralisations-Variante der Regionalprognose „BAREG“ von 1984–85 (URBION). Die Suche nach neuen Räumen für niveauvolles Wohnen inmitten der Natur in den umliegenden Städtchen und Dörfern ergab erhebliche Schwierigkeiten für Pendler in Hinblick auf die Beförderung in die Arbeit und zur Schule. Aus politischen Gründen war der Raum westlich von Bratislava ungeeignet, weshalb die Urbanisierung in Richtung Kleinkarpaten und Záhorie betrieben wurde. Eine Alternative bot auch der heutige Milan-Rastislav-Štefánik-Flughafen, wo Wohnungen für 140.000 Einwohner hätten gebaut werden können. Für den Flughafen der beiden benachbarten Städte Bratislava und Trnava wurde ein anderer Standort im neutralen Zwischenraum Čataj gesucht.

In den neueren Gebietsplanerischen Unterlagen (UPP) des Bratislavaer Kreises VUC (AUREX, 1998) sind auch ausgewogene konzentrische Beziehungen Bratislavas in alle Richtungen sichtbar. Einen der Ansätze für diese Raumplanung stellte das Gesamtverkehrskonzept Bratislavas (Comprehensive transport master plan, Rakšányi, 1991–94) dar. Im Einklang mit der ersten „Strategie der Entwicklung der Stadt Bratislava“ stützten sich die 3 Szenarien auf folgende Alternativen:

1. Die Stadt als ein Umschlagplatz für Waren (Expansion der modernen verkehrsbelastenden Industrietechnologien) oder 2. Die Stadt als ein Umschlagplatz für Informationen (Wissenschaft, Schulwesen und Informatik samt einer hohen Mobilität der Bevölkerung). Zur Lösung des bis heute andauernden Problems der Entwicklung der Flughäfen Wien-Schwechat und Bratislava wurde von uns für das Städtedreieck Wien–Bratislava–Győr (WIBAG) noch ein dritter CARGO-Flughafen entworfen. Für geeignet hielten wir eine Ortschaft an der Grenze bei Hegyeshalom (Schaffung von Arbeitsplätzen in der ländlichen Subregion Győr ohne größere negative Auswirkungen).

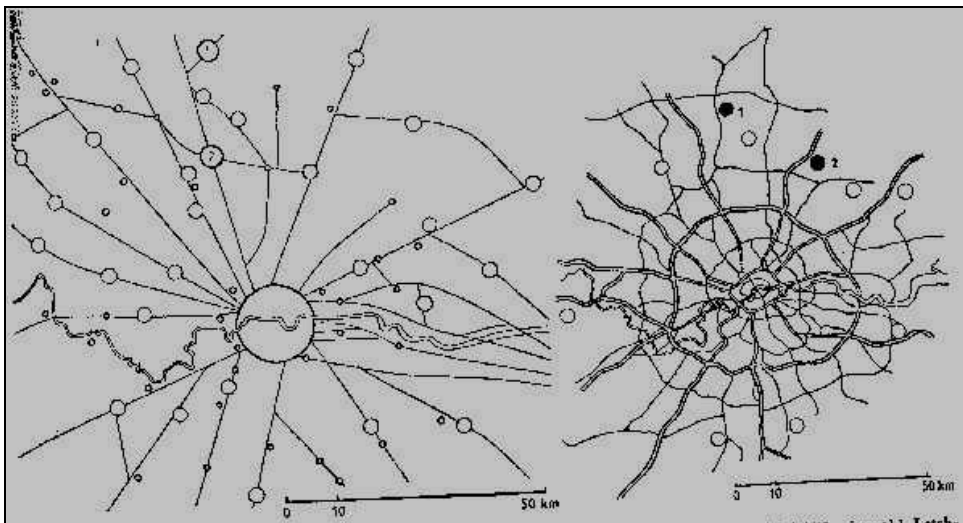


Regionale Siedlungsstruktur – STEP Bratislava 1993

Im Raum Wien–Bratislava kann die bisherige Konzeption der Nutzung von bestehendem landschaftlichen Potenzial modifiziert weitergeführt werden. Eine mögliche intensive Zusammenarbeit auf den Gebieten Wirtschaft, Erholung und Soziales muss von den höchsten Stellen unterstützt werden: bilateral und international – auch in Hinblick auf andere attraktive Veranstaltungen (Messen, WM, Olympische Spiele usw.). Das Beispiel der Winterolympiade in Lillehammer zeigt, wie ein Raum eine völlig andere Bedeutung gewinnt und das Land und die Siedlungen gleichmäßiger und weniger belastet werden. Die Untersuchung der Umweltbelastung und der Stabilität verlangt ausführlichere Analysen und einen Gedankenaustausch. In der Region Bratislava wurde unsere Methode der globalen Bewertung der Räume nach den grundlegenden 6 Kriterien für Land- und Siedlungsstrukturen benutzt. Auf der Stadtebene handelte es sich um die Methode der multikriterialen Bewertung der Interaktion Raum – Verkehr mit einer genauen Unterscheidung der Funktionselemente und 12 Kriterien mit Gewichtung.

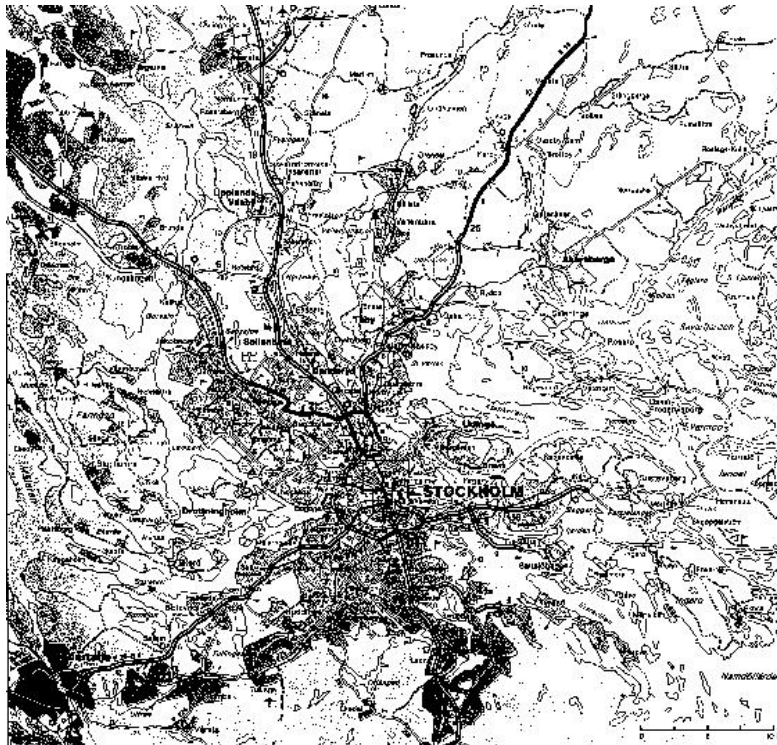
In Hinblick auf die Bebauung des gemeinsamen Raumes, aber auch der einzelnen Räume Wien und Bratislava, gibt es zwei Möglichkeiten, die anhand zweier Modelle aufgezeigt werden sollen:

- Das Modell der Satellitenstadt (à la London), das durch eine breite regionale Struktur mit fast flächenhafter gleichwertiger Nutzungsdichte gekennzeichnet ist. Einige Nachteile bestehen in der Überbelastung etlicher Radialzüge.



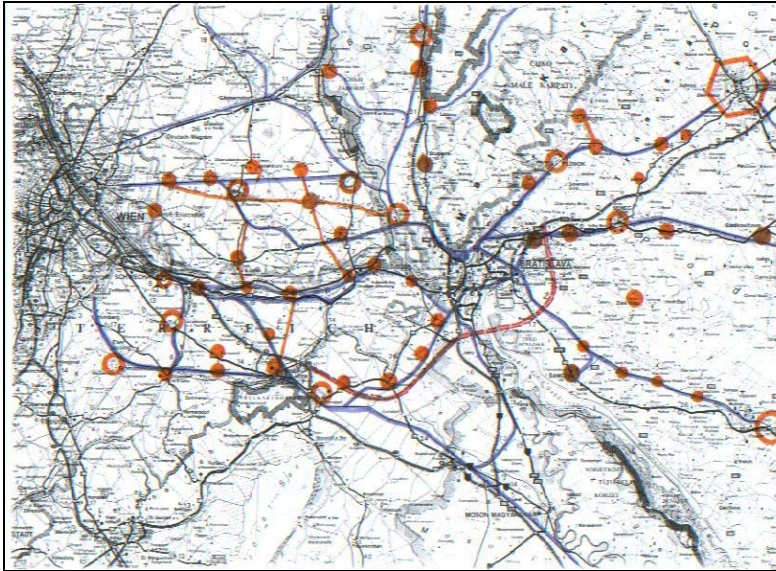
Modell Satellitenstadt – Beispiel London (nach Purdom, Abercrombie)

- Das lineare Modell (à la Stockholm), das sich durch mannigfaltige logisch verbundene Beziehungen und Interessen auszeichnet und dadurch zu einer Intensivierung führt. Die Systeme werden besser in Korridoren gebaut, was eine gleichmäßige Ausgewogenheit der Infrastruktur sowie des Raumes zur Folge hat.



Lineares Modell – Beispiel Radiale in Stockholm

Wir neigen zur sogenannten Rosenkranz-Urbanisierung entlang mehrerer existierender Korridore innerhalb eines Systems von natürlichen Gemeinden (größere und kleinere Siedlungen) sowie zu neuen Aktivitäten um Bahnhöfe und Haltestellen. Diese den städtischen Charakter betonende Tendenz mit Nutzung der Eisenbahn ist typisch niederländisch. Die Problematik der Zersiedlung ist aber auch eine Frage des politischen Willens und der Zusammenarbeit, was noch später behandelt werden wird.



Rosenkranz-Urbanisierung (Beispiel schienenorientierter Siedlungsketten)

Die alte Verkehrsinfrastruktur

Bratislava verfügt über ein Radial-Kreis-System der Straßen und teilweise auch der Eisenbahn. Das System und die Subsysteme sind nicht fertig gebaut – ihnen fehlt ihre innere Kontinuität sowie die Bindung an Entwicklungsrichtungen, vor allem nach Österreich. In der Vergangenheit bildete die Grenze der politischen Systeme auch eine Barriere, die die historischen Bande über die Flüsse Donau und March unterbrochen hat. Nach der Wende wurde diese Barriere sowohl zu einem Umwelt- als auch zu einem politischen Hindernis, aber im umgekehrten Sinn. Die Verbindungen waren auf die schmale Straße B9/I61 und die einspurige Eisenbahn Bratislava–Marchegg beschränkt. Vor allem der Fluss March war bei den Verhandlungen über die Straßenverbindungen für Österreich ein Tabu (es hieß „nur eine Fähre“ usw.). Erst die Gebietsplanerischen Unterlagen (UPP) wiesen auf die Möglichkeiten einer asymmetrischen Entwicklung Bratislavas hin. Ähnliche Schlussfolgerungen brachte auch die Umfrage im Gesamtverkehrskonzept in Bezug auf die Schwellensituationen und ihre Lösung. Ausländische Fachleute empfahlen, vorwiegend alte klassische Systeme zu nutzen:

- Dazu zählt die Eisenbahn in der Region sowie in der Innenstadt, da Verbindungen nach Marchegg, Brünn, Stupava, Zilina, Prievidza, Nové Zámky, Komárno existieren. Heute sind auch die Bahnverbindungen Petržalka–Győr und Wien–Petržalka (und weiter in die ganze Slowakei) in Betrieb. Es fehlt an Bahnverbindungen innerhalb der Stadt, an moderneren Haltestellen sowie an einem zentrumsnahen erneuerten Donauübergang nach Petržalka.
- Eine Weiterentwicklung der Straßenbahn als Subsystem wurde von den Experten auch für neuere Stadteile (Petržalka, Prievoz und Podunajské Biskupice) als realistisch bezeichnet. Laut Prognosen würde das Volumen des Bus- und O-Bus-Verkehrs in der Stadt sinken und der Einsatz der umweltfreundlichen Ökobusse steigen. Ähnliche Empfehlungen resultierten aus der ungünstigen Entwicklung der Motorisierung, die sich in den westlichen Ländern bereits stark ausgewirkt hat und leider auch zu uns vorgedrungen ist.
- Als Alternative zum LKW-Verkehr wurden von den Experten die Kombisysteme Straße–Eisenbahn, Wasserweg–Eisenbahn sowie für Lieferungen in dicht bebaute Gebiete der Schienenverkehr empfohlen (z. B. wurden in DDR-Städten zu diesem Zweck Straßenbahnen eingesetzt).

Ausgangspunkte für die Weiterentwicklung der Region

Am Beispiel Verkehr möchte ich den Planungsmechanismus mit eigenen Idealvorstellungen in Hinblick auf das Funktionieren der Stadt Bratislava und ihrer Region sowie diesbezügliche Wechselwirkungen mit Wien vergleichen:

- Unsere Konzeption der Verkehrsentwicklung knüpft leider an die Prognosen aus den 60er und 70er Jahren an, die den Durchbruch von Autobahnen durch Teile der Innenstadt vorsahen: die D2 über Patrónka, ZOO, das Universitätsgelände Mlynská dolina, Lafranconi und den südlichen Rand der Siedlung Petržalka sowie die D61 durch das erwähnte künftige Zentrum von Petržalka und den Janko-Král-

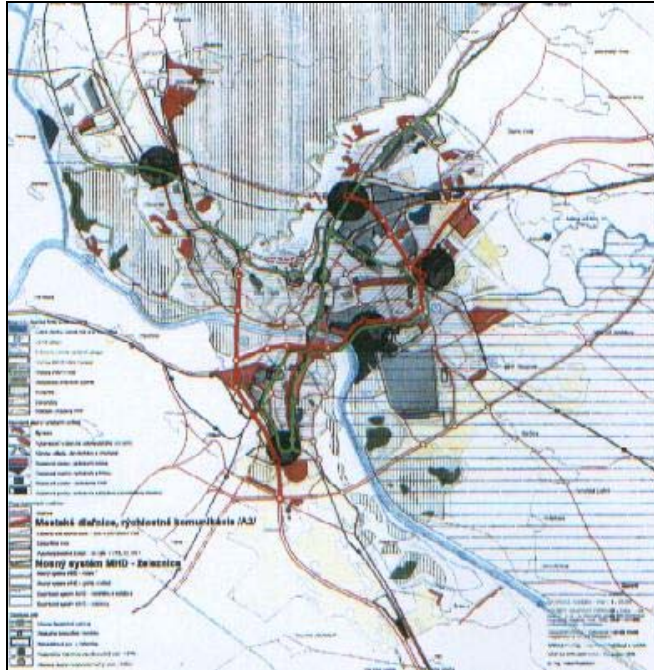
Park über die Hafenbrücke (Prístavný most), die in Richtung Ostslowakei führt und bereits heute überlastet ist.

- Die neue Verkehrsprognose (Generalverkehrsplan, Magistrat 1995) setzte die günstigere Variante „B“ durch, die den öffentlichen Verkehr dem Individualverkehr vorzieht. Künftig (2020) wird man auf den Modal split von 70 : 30 aus der Zeit vor der Wende zurückgreifen. Ganze zehn Jahre verteidigte die Stadt die Konzeption U-Bahn – Straßenbahn – O-Busse. Dabei wurde dem steigenden Verkehrsvolumen in der Stadt selbst und in der Region keineswegs ausreichende Aufmerksamkeit geschenkt.
- Das Gesamtverkehrskonzept brachte drei Szenarien der Stadtentwicklung, welche drei Verkehrskonzeptionen darstellen:
 1. Das Szenario der minimalen Eingriffe bei mangelnden finanziellen Mitteln: Demnach soll die Straßenbahn in neu bebaute Gebiete (auch tangential) führen, die Eisenbahnhaltstellen müssen modernisiert werden und es werden neue regulative Maßnahmen sowohl für den Individual- als auch für den öffentlichen Verkehr getroffen.



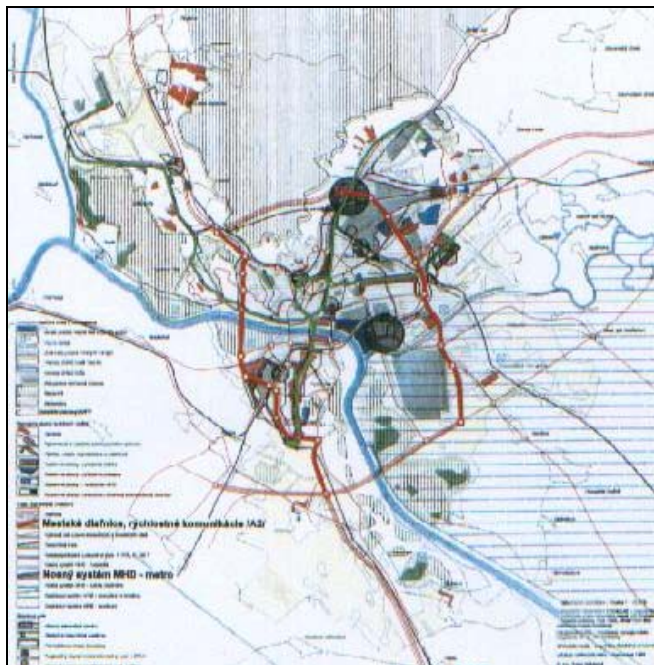
Bratislava – Szenario 1 – UGD 94

2. Das Szenario der maximalen Entwicklung der Stadt mit einem anschließenden Übergreifen in die Region würde auf Basis eines regionalen Eisenbahnsystems (eine Parallele zur S-Bahn), mit Hilfe der Erneuerung alter Bahnlinien und einer neuen Donaubrücke erfolgen. Weitere Schwerpunkte dabei wären eine neue „B-Achse“ in Petržalka, die Umleitung des schweren LKW-Transportes in den Außenrand der Lager-, Betriebs- und Industriezonen und eine Südbrücke unterhalb von Petržalka.



Bratislava – Szenario 2 – UGD 94

3. Das Szenario einer umweltfreundlichen Entwicklung mit den kostspieligsten Maßnahmen zur Erhaltung der Lebens- und Wohnqualität in der Stadt und an den regionalen Radialachsen mit einer Umwandlung der klassischen Systeme in U-Bahn und Regionalbahn.



Bratislava – Szenario 3 – UGD 94

- Gegenwärtig wird vom Magistrat ein neuer Gebietsplan in drei Varianten bearbeitet. Für die größten Vorteile halten wir (1) die angekündigte Zusammenarbeit mit Wien und dem Burgenland hinsichtlich der Nutzung des gemeinsamen Gebietes, (2) die Tendenz, mehrere Straßen auch über Marchegg zu erschließen, und (3) eine maximale Einbeziehung der Eisenbahn auch in den innerstädtischen Verkehr.
- Nach neuesten Informationen wird die Schaffung eines dualen Regional-Stadtbahnsystems (Mischsystem) in Erwägung gezogen. Dieses System kann sehr positive Auswirkungen auf schnelle Verbindungen innerhalb des WIBAG-Raumes haben. In Bezug auf Wahl, Verteilung und Integration der Verkehrsverbindungen Wien–Bratislava betrachten wir es als äußerst wichtig, zuerst die Vor- und Nachteile dieser Möglichkeiten zu untersuchen. Damit wurde ein Team von Fachleuten sowie anderer Nutzer dieses Raumes beauftragt, was ein schwerer, aber demokratischer Weg ist.
- Die Autobahn hat in den Regionen einen anderen Charakter als die Eisenbahn. Sie erfüllt die Transit- und Individualverkehrsfunktion und sichert Flexibilität und Unabhängigkeit. Die negativen Auswirkungen einer Autobahn in der Region sind u. a. große Flächenverluste, die lange Parkplatzsuche am Ziel sowie unerwartete Staus unterwegs.
- Die Eisenbahn bildet in der Stadtregion einen Bestandteil des gesamten Systems. Die Fahrpläne und Tarife des Regional- und Stadtsystems ermöglichen eine rationelle Zeitplanung, die sinnvolle Nutzung der Fahrzeit und eine bequeme Beförderung.
- Die Verbindung der beiden Pole Wien und Bratislava bildet eine Voraussetzung für die Entstehung mehrerer Subzentren mit einer großen Anziehungskraft. Aus diesen sowie anderen Gründen würden wir für das Knotensystem der Urbanisierung des Zwischenraumes plädieren. Somit entsteht eine Kette kompakter Siedlungen – attraktiver Städte und Dörfer, die mit Gefühl in das Umland und in den historischen Kontext eingebettet werden.

Eine zerstreute Siedlungsstruktur stellt hohe Ansprüche an Betrieb und Dienstleistungen, kleine Siedlungen können hingegen ihre historische und landschaftliche Funktion erhalten. In Hinblick auf den Verkehr würden wir eher zu einem System von Siedlungen verschiedenen Größenranges mit unterschiedlichen Funktionen neigen. Dann könnten auch die Straßen und Bahnen unterschiedliche Parameter haben (Breiten, Spuren, Gleisanzahl, Höhenlagen).

Die politischen Möglichkeiten

Die bisherige sozialistisch geprägte Planung hatte einen Vorteil – die entscheidenden Investitionen waren gesichert. Der Verkehr stellt jedoch das komplizierteste und teuerste System dar. Der Ausbau der Infrastruktur Bratislavas blieb 20 Jahre hinter dem Wohn- und Industriebau zurück. Die jüngste Vergangenheit war vom Regierungswechsel, von einer schwachen Zusammenarbeit zwischen dem Staat und der Stadt, von der Durchsetzung von persönlichen Interessen oder Parteiinteressen, von der Missachtung von Konzeptionen des politischen Gegners sowie von Diskontinuität gekennzeichnet.

Betrachtet man die Entwicklung des Raumes Wien–Bratislava, kommen aus politischer Sicht wiederum zwei unterschiedliche Ansätze in Betracht: Konkurrenz oder Humanisierung. Wir sollten vielleicht nur von menschlichen Beziehungen sprechen, was für die demokratische, die gegenseitig begünstigende, symbiotische Ebene steht. Die sich auf die Nähe der beiden Pole der gemeinsamen Region stützenden Beziehungen bilden eine Voraussetzung für starke synergetische Effekte, aber auch für einen wechselseitigen Energieaustausch. Ich kann mir nicht vorstellen, dass zwei Pole getrennt blieben. Das Endergebnis wäre wohl nicht zufriedenstellend.

Auf beiden Seiten einer fiktiven Grenze werden Funktionen immer die verbindende Größe sein. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, dass eine Diskussion über eine mögliche Arbeitsteilung und die Bedeutung der Räume als Funktionsträger auf die Tagesordnung kommt. Als ein Beispiel für das Demokratie-, Gerechtigkeits- und Humanisierungsprinzip bei der Schaffung des gemeinsamen Raumes will ich das Problem der beiden Flughäfen (Wien-Schwechat sowie der Milan-Rastislav-Štefánik-Flughafen in Bratislava) anführen. In den Schlussakten des Symposiums „Verkehr im Großraum Wien–Bratislava“ 1999 (Wien, IDM – INFO, 5/2000) wurde von uns die Aufteilung des Interessenraumes einzelner Flughäfen (z. B. Luftraumsektoren) mit positiven sowie negativen Auswirkungen auf beide Räume und ihre Bevölkerung als eine günstige Lösung vorgelegt. Ich betone, dass Bratislava eine Ergänzungsrolle spielen könnte.

Abschließend möchte ich einige Möglichkeiten für politische Ziele hinsichtlich Urbanisierung sowie für die weitere Zusammenarbeit anführen:

1. Der Wasser-, Flug- und Eisenbahnverkehr hat in Europa eine vereinigende Funktion (die Donau als ein Kombisystem von Fracht- und Urlaubsverkehr, die Schiene als Verbindung zwischen Flughäfen mit den obengenannten Auswirkungen).
2. Sport und Erholung – eine gemeinsame Veranstaltung bedeutender Unternehmen ist sowohl wirkungsvoller als auch leichter organisierbar – und der gemeinsame Raum wird sichtbar (z. B. partnerschaftliche Organisation von Olympischen Spielen oder WM, wie derzeit in Japan und Korea).
3. Gemeinsame Ideen und Konzeptionen können Stück für Stück als Ergänzungsaktivitäten entstehen (Agrartouristik – Ferien am Bauernhof, Wassersport, Weinstraße, Burgen); sie fördern weitere Einrichtungen (Radwege, Unterkünfte, Anbindung an die Regionalbahn usw.) sowie landesspezifische Attraktionen.
4. Gemeinsame Aktivitäten – das Donaulandschafts- und Volksmuseum zum Beispiel wird Elemente dieses Raumes auch für Besucher von außerhalb der Region zur Schau stellen.

Auch hier möchte ich eines betonen: wenn sich weiterhin das bislang vorherrschende Prinzip der Rivalität durchsetzt, befinden wir uns in einer schlechten Position. Einer der Kernpunkte ist der missachtete Bedarf an Infrastruktur im Osten der Region. Dieser Tatbestand hat eine politische Dimension: unsere Politiker verzichten auf qualitative Argumentation und hören nicht auf Fachleute. Kurzfristiges Denken (Wahlperioden) wirkt auf die Qualität der Entscheidungen eher kontraproduktiv. Die Politiker müssen über große Probleme mit Kompetenzen entscheiden, über die sie bislang nicht verfügen. Allen bekannt ist jedoch die Aussagekraft folgender Kette:

Programm + Einreichung + Durchsetzung = Zielerfüllung

Diskussion: Modelle von Stadtregionen – radiale und tangential Achsen

Podium:

Hans Ege, Laurent Perrin, Peter Rakšányi

Diskussionspartner:

Stadtrat Rudolf Schicker, Brigitte Jilka (MA 18), Johannes Gielge (MA 18), Reinhard Troper (MA 27)

Robustheit der Planung

Schicker erkundigt sich bei den Referenten, welche Vorkehrungen es für einen flexiblen Umgang mit Situationen wie plötzlichem Bevölkerungszuwachs oder dem Ausbleiben erwarteten Zuzugs gäbe. Kann man in einem STEP auf abrupte Brüche in der Stadtentwicklung (besondere Dynamik oder Stagnation von Entwicklungen) Rücksicht nehmen?

Perrin antwortet, dass man sich in der Stadtentwicklungsplanung wohl stets für beide Möglichkeiten rüsten muss – für Stagnation und für große Dynamik. Unter beiden Bedingungen muss das Funktionieren der Stadt gewährleistet sein. Generell ist zu sagen, dass die Entwicklungsschübe nach markanten Wendepunkten (Fall der Berliner Mauer, Ostöffnung, ...) erfahrungsgemäß nicht allzu lange dauern – oft keine 10 Jahre lang. Der Umgang mit zusätzlicher, prognostizierter Bevölkerung bzw. mit erwartetem Wachstum kann nie sicher erfolgen. Manches wird zu groß dimensioniert und bleibt dann untergenutzt. Deshalb sollte man sich in der langfristigen Planung immer auf zwei, drei Punkte konzentrieren, die wirklich für die Öffentlichkeit essentiell sind (z. B. die natürlichen Reserven, das Erbe der vergangenen Generationen, ...) – und wenn die Entwicklungsspitze überschritten ist, muss man den Mut haben, die Pläne zurückzustutzen/herunterzuschrauben. Man muss dann konsolidierend arbeiten und sich auf jene Qualität konzentrieren, auf die während des raschen Wachstums nicht geachtet werden konnte.

Ege verweist auf das Beispiel der Stadtregion Kopenhagen, für die heute ein Zuwachs von 300.000 Bürgern prognostiziert wird. Das erinnert frappant an den Optimismus vor rund 30 Jahren, Kopenhagen aber habe eine Lektion aus den 70er Jahren gelernt und mache nun nur noch Pläne, die auch schrittweise und damit langfristiger funktionieren als Pläne, die einen Endzustand definieren. Denn vielleicht gibt es für die dänische Hauptstadtregion schon in wenigen Jahren neue Prognosen, die ganz anders aussehen.

Schicker meint – an Rakšányi gerichtet –, dass Wien und Bratislava zweifellos eine gemeinsame Region bilden und ihre Rolle als Metropolenregion im Zentrum Mitteleuropas nur gemeinsam erfüllen können. Dazu braucht es aber eine Vernetzung der Infrastruktur – aus Wiener Sicht wäre das ein Verkehrsring (mit öffentlichem Verkehr)

über das Marchfeld und Bruck/Leitha. Dann würde diese Region sehr viel besser funktionieren. Wenn Wien und Bratislava das Wachstum der Region gemeinsam steuern wollen, stellt sich für Wien natürlich die Frage, wie sich Bratislava das vorstellt? Bisher hörte man aus der slowakischen Hauptstadt mitunter recht unterschiedliche Positionen.

Rakšányi antwortet mit einem Beispiel aus der grenzüberschreitenden Planung Bratislavas: Im Rahmen des Entwicklungsplans für die Region Bratislava plante man unter anderem eine Brücke über die March – doch die österreichische Bevölkerung war dagegen: Sie wollte nur eine Fähre für Fußgänger und Fahrräder. Jetzt gibt es plötzlich ein Abkommen mit Österreich, das doch den Bau einer leistungsfähigen Straßenverbindung über das Marchfeld vorsieht. Natürlich konnte man auf slowakischer Seite nicht schon vorher mit der Konzeption und dem Bau einer Verbindung beginnen – ob nun radial oder linear zu Wien oder in andere Richtungen (etwa über Neusiedl). Nun ist die Situation besser – Bratislava steht aber jetzt wiederum erst am Anfang der Planungen.

Zur Frage nach einer radialen oder linearen Verbindung erläutert Rakšányi, dass eine Verteilung der Verkehrsströme durch zwei radiale Verbindungen (eine nördlich, eine südlich der Donau) eine niedrigere Belastung für Umwelt und Bevölkerung bedeutet als eine Konzentration auf eine lineare Autobahn- oder Schnellbahnverbindung zwischen Schwechat und Bratislava. Letztere müsste zudem eine ganz neue Strecke sein – für einen sehr eingeschränkten Hauptzweck: nämlich die Verbindung von zwei Flughäfen und nicht etwa die Verbindung von zwei Städten, von Arbeitsplätzen und anderen Kooperationsmöglichkeiten.

Legitimation regionaler Planung

Jilka fragt Ege, ob es als Pendant zur Planungsinstitution HUR auch ein politisches Gremium, etwa ein Regionalparlament für den Großraum Kopenhagen gibt – und wenn ja, ob dieses direkt gewählt wird.

Ege erklärt, dass die fünf beteiligten Bezirke politische Vertreter in ein gemeinsames politisches Gremium der Region entsenden. Die Großstadtregion selbst kann keine Steuern einheben, sondern bekommt diese zugeteilt. Das ist natürlich ein Schwachpunkt.

Jilka fragt weiters, ob die im Plan von 1973 reservierten Korridore, die bis heute freigehalten scheinen, auch privates Grundeigentum betreffen – und wenn ja, über welche legislativen Mittel die Planung verfügt, um diese Flächen für so lange Zeit reservieren und damit das Recht der privaten Eigentümer einschränken zu können. Schließlich möchte sie von Herrn Ege noch wissen, ob angesichts des Platzmangels für neuen Wohnbau und der relativ niedrigen Bebauung im Großraum Kopenhagen an eine Aufzoning, also an höhere Wohnbauten gedacht ist.

Ege erläutert, dass die Reservierung von Land für bestimmte Zwecke die Kopenhagener Form der Regulierung darstellt. Die Beschränkungen unterliegen keinerlei Zeitlimits und erlauben es nicht, das Grundstück für andere Nutzungen zu verwenden. Kopenhagen hat 1973 diese rund 1 km breiten Korridore reserviert, aber keine anderen Flächen für all die anderen Nutzungen (Wohnen, Industrie etc.) freigehalten. Die Korridore werden leider immer schmaler und schmaler.

Hinsichtlich des Platzmangels für neuen Wohnbau nennt Ege zwei Lösungsansätze: Zum einen wäre für den nächsten Plan eine Ausdehnung der „Stadt-Finger“ in ländlichere Gebiete oder sogar nach Schweden denkbar (dies entspräche der bisherigen Strategie). Zum anderen wäre eine dichtere und ggf. auch höhere Bebauung möglich – immerhin fragt auch die Wirtschaft zunehmend stärker nach zentralisierten Standorten in Kopenhagen.

Steuerbarkeit der Entwicklung

Troper gibt zu bedenken, dass die Frage, ob radiale oder tangentielle Entwicklungsachsen zu bevorzugen sind, nicht mehr auf Wiener Territorium entschieden wird – mit Ausnahme von „Transdanubien“. Heute ergreift schon ein Drittel der in Wien Beschäftigten nach Aufgabe ihres Jobs eine Arbeit in Niederösterreich und umgekehrt. Der Arbeitsmarkt und der Wirtschaftsraum Wien haben sich heute weit über die administrativen und planerischen Grenzen hinaus ausgedehnt. In zehn Jahren wird die Region Wien–Bratislava ein gemeinsamer Arbeitsmarkt sein, die Slowakei ist dann EU-Mitglied und die Schengen-Außengrenze liegt ganz woanders. Der STEP, der jetzt entsteht, soll in einer Zeit wirksam werden, in der die geschilderte Situation bereits Realität ist. Das Problem dabei ist, dass ein Großteil der Entwicklung nicht in Wien, sondern im Zwischenraum zwischen Wien und Bratislava stattfinden wird.

Gielge gibt zu bedenken, dass die Konzepte der Stadtplaner eine Gratwanderung zwischen Zielvorgaben darstellen, die zum einen einlösbar sind und sich von den Rahmenbedingungen nicht zu weit entfernen, die sich zum anderen aber trotzdem nicht darauf beschränken, Entwicklungen nachzuzeichnen. Es geht also um die Differenz zwischen der deskriptiven Feststellung, wie eine Region funktioniert, und dem Offenhalten von Möglichkeiten, wie sie sonst noch funktionieren kann. Stadtplaner haben auch noch ein anderes Funktionieren der Stadtregion sicherzustellen als jenes, das unter den gegebenen ökonomischen Bedingungen zu erwarten ist.

Rakšányi sieht die künftige Entwicklung im Zwischenraum von Wien und Bratislava auch dadurch verstärkt, dass durch Teleworking zahlreiche Arbeitsplätze in der Peripherie entstehen werden – wo es sich mitunter angenehmer leben lässt als in den beiden Ballungsräumen.

Perrin relativiert, dass auch bei einer linearen Verbindung von Wien und Bratislava nicht zwangsläufig eine unkontrollierte Entwicklung des Zwischenraumes erfolgen muss. Die Dynamik wird nicht besonders stark sein, wenn z. B. nur eine Autobahn durch die Region verläuft. Die Beispiele Paris–Lille oder Paris–Lyon zeigen, dass hochrangige Bahnverbindungen zwar die lokalen Arbeitsmärkte zusammenbringen und viele Tagespendler induzieren, aber entlang des Korridors keinerlei Urbanisierung einsetzt.

Rakšányi entgegnet, dass Paris–Lyon kein Beispiel für Wien und Bratislava sein kann, da die beiden Städte zu weit voneinander entfernt sind, um Effekte im Zwischenraum auszulösen. Bei einer Entfernung bis zu 100 km ist durchaus eine Entwicklung des Zwischenraumes zu erwarten. In Österreich gab es bis zur Ostöffnung keine Großstadt in entsprechend geringer Entfernung zu Wien; Bratislava hingegen liegt nun nahe genug.

C. Verbindlichkeit und politische Durchsetzbarkeit regionaler Leitbilder

Wenn es in Wien schon auf kommunaler Ebene schwer scheint, die übergeordnete Planung rechtsverbindlich zu gestalten und politisch durchzusetzen, wie soll es dann über Gemeinde- und Ländergrenzen hinweg funktionieren?

Realistisch gesehen hängt Regionalplanung in Österreich nicht nur vom politischen Willen ab. Ganz massiv ist der Einfluss der fiskalischen Strukturen auf die Politik der Kommunen – Stichwort Finanzausgleich. Solange einwohnerstarke Gemeinden bevorzugt werden, solange die Ansiedlung von Betrieben die einzige nennenswerte kommunale Einnahmequelle darstellt, wird es um die grenzüberschreitende Planung hierzulande schlecht bestellt sein.

Moderierte Planungsverfahren auf informeller Ebene können in einzelnen Sachbereichen durchaus zu interkommunalen Kooperationen führen. Wann immer es aber um die Auflösung von substanziellen Interessenkonflikten geht, stoßen diese Methoden – ohne rechtliche Verbindlichkeit – an ihre Grenzen. Es scheint daher kein Weg an einer institutionalisierten Regionalplanung für den Großraum Wien vorbeizuführen.

Die Inhalte der Beiträge des Themenblocks C im Überblick:

Dipl.-Ing. Wilhelm Schulte von der Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg berichtet von der gemeinsamen Regionalplanung der beiden Länder – einem durchaus erfolgversprechenden Ansatz zur rechtlich verbindlichen Entwicklungsplanung für eine Großstadregion. Nach einer Zeit der unkontrollierten Siedlungsentwicklung knapp nach Wende und Wiedervereinigung gibt die Regionalplanung den Kommunen nun – abhängig von ihrer Standortqualität – klare Wachstums- und Entwicklungsgrenzen vor. Oberstes Kriterium ist dabei die Nähe zu Haltepunkten des regionalen Schienenverkehrs.

Dipl.-Ing. Christian Meyer von der Planungs- und Entwicklungsgesellschaft der Agglomeration Strasbourg streicht in seinem Beitrag insbesondere vier Merkmale der Regionalplanung in französischen Großstadregionen hervor: 1. das Prozesshafte – der Regionalplan ist kein starres Dokument, sondern erstreckt sich von der Ausarbeitung über die Umsetzung und ständige Begleitung bis hin zu Bewertung und gegebenenfalls Revision; 2. die Umsetzung – das Regionalplanungsgesetz misst der Machbarkeit und Realisierung der Projekte große Bedeutung bei; 3. die Bewertung – bereits in der Planungsphase müssen auch die Bewertungsinstrumente definiert werden; und 4. die politische Dimension – der Regionalplan hat die Aufgabe, die politischen Akteure der gesamten Region einzubinden, denn in erster Linie, so Meyer, sei Regionalplanung ein gemeinsames politisches Projekt.

Dipl.-Ing. Rob Groeneweg vom Amt für Stadtstrukturplanung der Stadt Rotterdam erläutert schließlich das Planungssystem in den Niederlanden und demonstriert am Beispiel des „Raumplans Rotterdam 2010“, wie eine projektorientierte, langfristige Planung aussehen kann. Schon bei der strategischen Planung wird – in Hinblick auf ihre Realisierung – auf eine umfassende Einbindung von Politik, Bevölkerung, Wirtschaft und anderer Akteure Wert gelegt. Die Umsetzung erfolgt dann vorrangig durch Leitprojekte an einigen ausgewählten Standorten der Stadtregion.

Die Wirksamkeit regionaler Leitbilder – dargestellt an der gemeinsamen Landesplanung für den Metropolenraum Berlin-Brandenburg

Wilhelm Schulte

Dipl.-Ing. Wilhelm Schulte ist Referatsleiter für Raumplanung in der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg.

Die Herausforderung für die gemeinsame Landesplanung

Die gemeinsame Landesplanung für den Metropolenraum Berlin-Brandenburg – am 1. Januar 1996 institutionalisiert – ist nicht nur ein Pilotprojekt für die gemeinsame Wahrnehmung staatlicher Kompetenzen zweier Bundesländer, sondern auch ein erfolgsversprechender Ansatz einer rechtlich verbindlichen Entwicklungsplanung für eine Metropole und den sie umgebenden weitreichenden metropolitanen Raum. Die Grundlage bildet **ein Staatsvertrag zwischen den Bundesländern Berlin und Brandenburg**.

Diese gemeinsame Entwicklungsplanung war nach dem Fall der Mauer 1989 vor die Aufgabe gestellt, der Entleerung peripherer Bereiche Brandenburgs und den negativen Auswirkungen der Suburbanisierung Berlins entgegenzuwirken, einer Suburbanisierung, die hier in ihrer Intensität und Geschwindigkeit besonders ausgeprägt verlief.

Die Ziele des regionalen Leitbildes für den Metropolenraum ...

Mit dem Leitbild der dezentralen Konzentration – Schwerpunkt des Gesetzes zum gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm – soll das Verhältnis zwischen der Siedlungsentwicklung, dem Freiraum und der Verkehrsinfrastruktur nachhaltig beeinflusst und entwickelt werden (Abb. „Leitbild“).

... zur Siedlungsentwicklung

Bezogen auf den Gesamttraum sollen regionale Entwicklungszentren, insbesondere die 6 Zentren, die in 60 bis 100 km Entfernung wie ein Kranz um Berlin herum liegen, die Entwicklung des äußeren peripheren Raumes über eigene Ausstrahlungseffekte an ihr jeweiliges Umland stützen und mit der Wahrnehmung von Führungsvorteilen aus einer guten Anbindung an Berlin eine wettbewerbsfähige Standortalternative zu Berlin bilden.

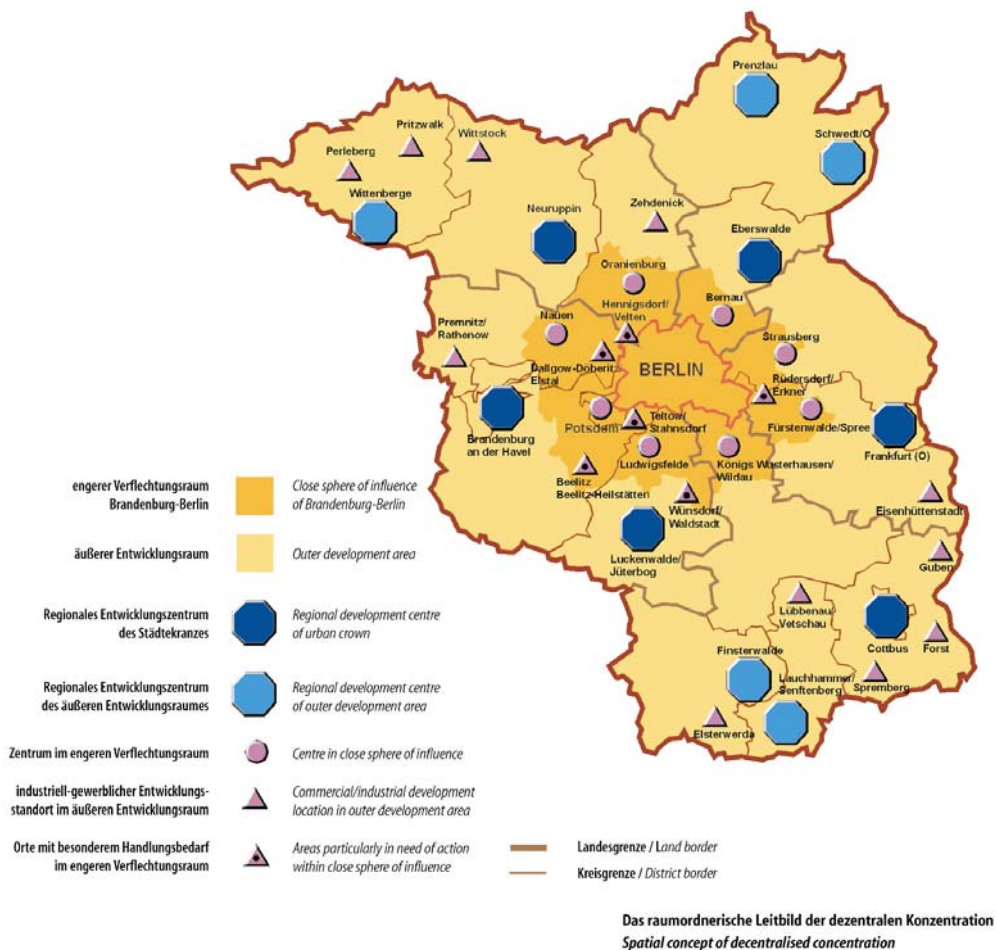


Abbildung: Leitbild der dezentralen Konzentration

Zur Erfüllung dieser Doppelfunktion benötigen diese Zentren neben der Neuansiedlung öffentlicher Versorgungseinrichtungen und Flächenangeboten für Wohnen und Gewerbe vor allem Verbesserungen der verkehrlichen Infrastruktur. Mit dem „Zielnetz 2000“, einem gemeinsamen Projekt der beiden Bundesländer mit der Deutschen Bahn AG werden die regionalen Entwicklungszentren an den Regionalexpress im nachhaltigen Schienenverkehrsnetz angeschlossen.

Nicht nur für diese regionalen Entwicklungszentren, sondern auch für die Siedlungsentwicklung im engeren Verflechtungsraum (Berlin und sein engeres Umland) hat der Schienenpersonenverkehr eine Schlüsselfunktion, denn diese hat sich an den Haltepunkten des Schienenverkehrs zu orientieren. Die Schiene ermöglicht eine umweltentlastende Mobilität und ist die schnellstmögliche Verbindung sowohl zwischen den regionalen Zentren als auch den Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung im engeren Verflechtungsraum mit den Zentren in Berlin.

Im ersten gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEPeV) mit der Wirksamkeit einer Rechtsverordnung sind dazu drei Typen der Siedlungsentwicklung festgelegt worden.

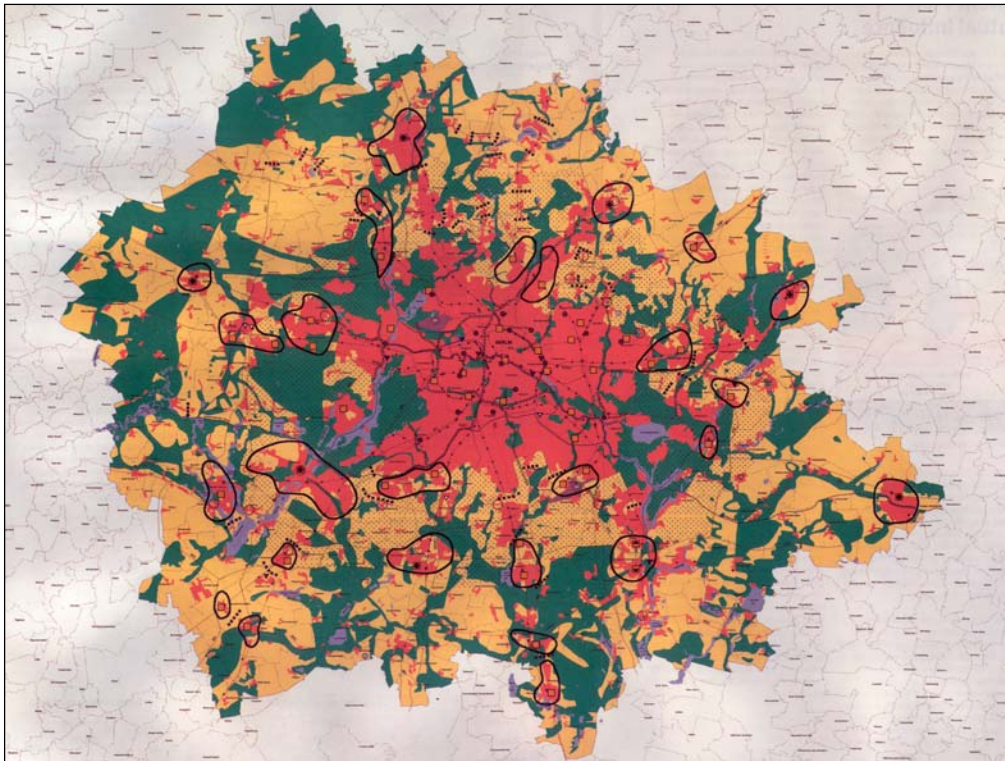


Abbildung: Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum

- Typ 1: 26 vorrangige potenzielle Siedlungsbereiche mit einem zulässigen Bevölkerungswachstum während der Plangeltungsdauer (15 Jahre) von 50%
- Typ 2: 22 weitere Siedlungsschwerpunkte an Haltepunkten des Schienenverkehrs oder Verknüpfungspunkten des öffentlichen Personennahverkehrs mit einem zulässigen Bevölkerungswachstum von 25%
- Typ 3: alle übrigen der 276 Gemeinden im Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes mit einem beschränkten Bevölkerungswachstum von 10% während der Plangeltungsdauer (15 Jahre)

Generell gilt für alle drei Typen aber, dass bei ausschließlichen Siedlungsmaßnahmen durch Nachverdichtung im vorhandenen Siedlungsbereich von einer individuellen Wachstumsgrenze abgesehen wird.

... zur Freiraumentwicklung

Ein Drittel des gemeinsamen Planungsraumes ist unterschiedlichen Stufen des Natur- und Landschaftsschutzes unterworfen. Im engeren Verflechtungsraum wird die Entwicklung des Freiraumes durch eine Kette von Regionalparks ausgestaltet (Abb. Regionalparks).

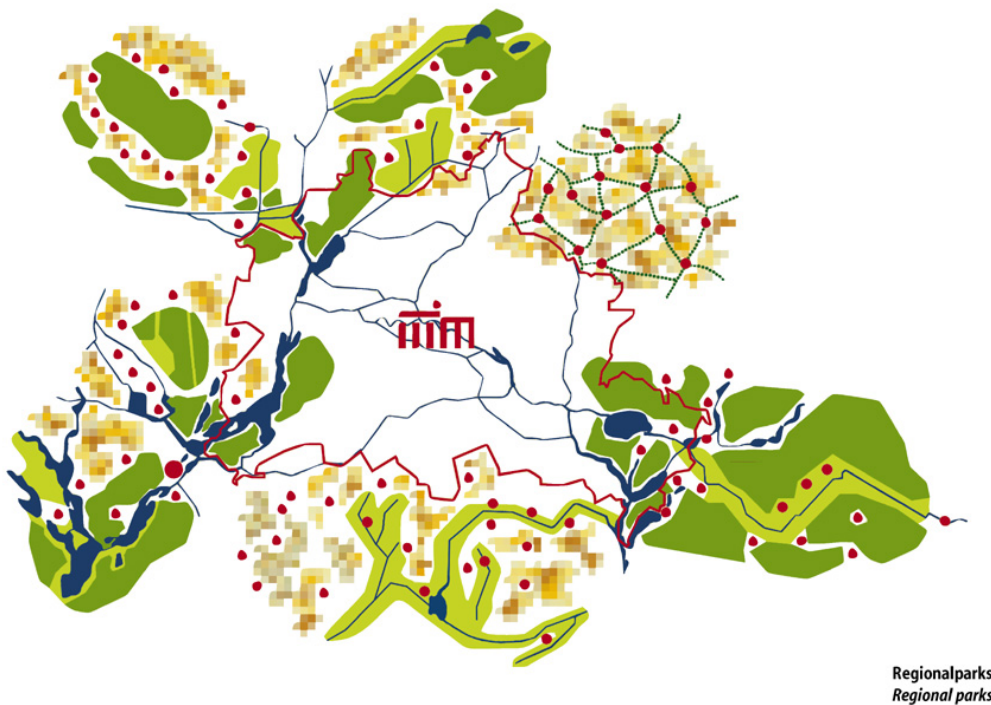


Abbildung: Regionalparks im Raum Berlin - Brandenburg

Diese sind ausdrücklich Entwicklungsräume für die Landschaft, also auch mit freizeit- und erholungsorientierten Zielsetzungen und der Beschränkung der Siedlungsentwicklung (Typ-3-Gemeinden).

... zur Verkehrsentwicklung

Priorität hat die Entwicklung des Schienenverkehrs und die Integration der Siedlungsentwicklung an den Haltepunkten/Bahnstationen. Die Wirtschaftsgüter sollen im Sinne der Nachhaltigkeit – soweit möglich – auf Schienen- und Wasserwegen transportiert werden und in Güterverteiler- bzw. Logistikzentren an Schnittpunkten von Straße, Schiene und Wasserwegen um Berlin herum gebündelt werden, um von dort die innere Verteilung in kleinen Transporteinheiten verkehrsmindernd abzuwickeln.

Die Umsetzung und Akzeptanz der Ziele des regionalen Leitbildes im engeren Verflechtungsraum ...

Das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm als Gesetz und der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum als eine daraus abgeleitete Rechtsverordnung erzeugen eine Beachtungspflicht der Ziele und eine Berücksichtigungspflicht der Grundsätze für alle Fachpolitiken und öffentliche Planungsträger beider Länder einschließlich der privatisierten staatlichen Verkehrs- und Versorgungsträger.

... in der Siedlungsentwicklung

Für eine verlässliche Bewertung der Zielerfüllung für die Siedlungsentwicklung ist der Zeitraum noch sehr kurz. Dennoch sind deutliche Konzentrationsprozesse auf die potenziellen Siedlungsbereiche erkennbar. 70% der neuen Wohnungen entfallen auf diese raumverträglichen Standorte. Die Wirksamkeit der Ziele wird nach ihrer Verbindlichkeit Anfang 1999 durch die Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitplanung erzeugt. Die Ausweisung neuen Planungsrechts bedarf der Zustimmung der gemeinsamen Landesplanungsabteilung.

... in der Freiraumentwicklung

Die Ziele der Regionalentwicklung finden auf der kommunalen Ebene eine unerwartet hohe Akzeptanz. Diese wird vor allem an der erfolgreichen interkommunalen Zusammenarbeit und der Entwicklung regionaler Projekte deutlich.

... in der Verkehrsentwicklung

Der Regionalexpressverkehr konnte die täglichen Nutzerzahlen von 1995 bis 2000 verdoppeln und der Zuwachs hält weiter an.

Die Einrichtung und der Betrieb der Güterverteilzentren bleiben hinter den hohen Erwartungen noch zurück. Ursache ist sicher auch, dass die allgemeinen Verkehrsverhältnisse und -belastungen im Vergleich mit anderen städtischen Räumen noch sehr günstig sind.

Weitere Instrumente zur Umsetzung der gemeinsamen Landesplanung

Formelle Instrumente

Alle raumordnerischen Entscheidungen der gemeinsamen Landesplanung sind dem Einvernehmensprinzip untergeordnet. Dieses Einvernehmen wird vor einer Beschlussfassung in beiden Landesparlamenten und Landesregierungen in der gemeinsamen Landesplanungskonferenz herbeigeführt.

Entscheidungen, die nicht einer solchen förmlichen Beschlussfassung bedürfen, werden einvernehmlich in der gemeinsamen Landesplanungsabteilung bzw. von den zuständigen Mitgliedern der beiden Landesregierungen getroffen.

Für die Konkretisierung der Ziele der gemeinsamen Landesplanung in Regionalplänen wurden in Brandenburg fünf regionale Planungsgemeinschaften gebildet. Sie sind räumlich wie Tortenstücke zugeschnitten, um so zum Ausgleich der Disparitäten zwischen dem engeren Verflechtungsraum und der Peripherie beizutragen.

Informelle Instrumente

Die Wirksamkeit der formellen Pläne und Instrumente hängt entscheidend von der Akzeptanz und dem Zusammenwirken der kommunalen Akteure ab. Deshalb sind interkommunale Kooperationen und ein Regionalmanagement wichtige Instrumente. Speziell im engeren Verflechtungsraum und die Landesgrenze zwischen Berlin und Brandenburg überschreitend haben sich verschiedene Kooperationen für kommunale Planungen und grenzüberschreitende Projekte erfolgreich entwickelt (Abb. Kommunale Kooperation).

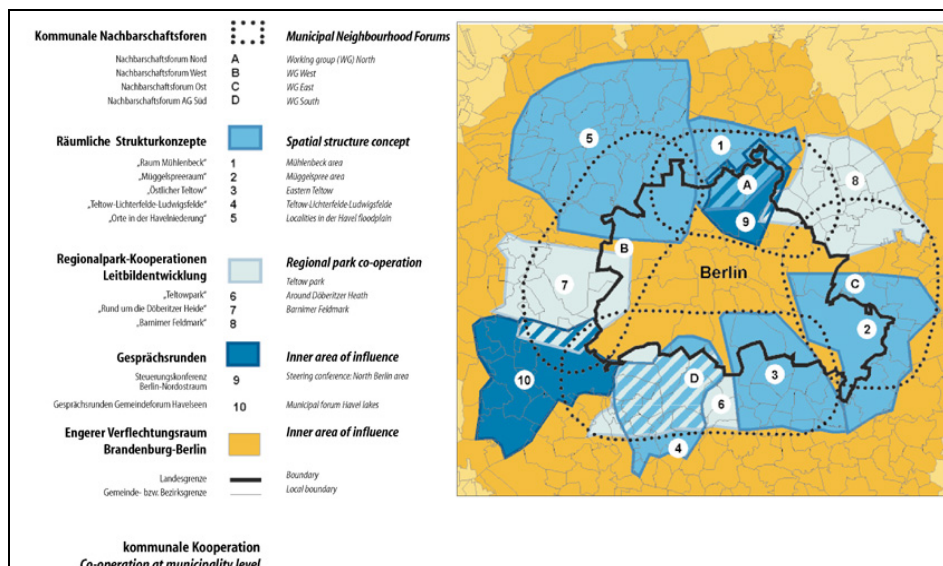


Abbildung Kommunale Kooperation

In die Nachbarschaftsforen mit Vertretern der Brandenburger Landkreise, Gemeinden und Berliner Bezirken werden gemeinsame Strategien/Konzepte für die Umsetzung der regionalen Entwicklung erarbeitet. Diese Foren gewähren auch einen ständigen Informationsfluss bezüglich der kommunalen Planungsabsichten. In den Regionalparkbereichen haben sich die kommunalen Akteure in unterschiedlicher Form (Verein, Arbeitsgemeinschaft, formeller Zweckverband) zu Kooperationen zusammengeschlossen, um gemeinsame überörtliche Projekte, Veranstaltungen etc. zu entwickeln.

Aber auch im Gesamttraum hat die kommunale Kooperation bereits einen hohen Stellenwert erlangt. So haben sich z. B. die Anrainergemeinden einer Regionalbahn zu einer Initiative zusammengeschlossen, um die Haltepunktbereiche abgestimmt zu entwickeln und gemeinsame Entwicklungskonzepte zu erarbeiten. Weitere Beispiele

sind die „Arbeitsgemeinschaft der regionalen Entwicklungszentren im Kranz um Berlin“ oder das „Städtenetz Prignitz“ mit einem gemeinsamen Tourismuskonzept und -marketing.

Fazit

Auch wenn die Ausgangsbedingungen für die gemeinsame Entwicklung des Metropolenraumes im Jahr 1990 mit einer bis dahin weitgehend verhinderten Suburbanisierung des engeren Verflechtungsraumes besondere waren, so sind die Entwicklungsziele und deren grenzüberschreitende Abstimmung und Umsetzung sehr wohl übertragbar.

Die Anwendung der Raumplanungsreform auf die französischen Stadtregionen – die neuen regionalen Leitbilder

Christian Meyer

Christian Meyer ist Architekt, Soziologe und Raumplaner, Abteilungsleiter sowie Beauftragter für regionale Leitbilder bei der Agentur für Stadtentwicklung und Stadtplanung der Agglomeration Strasbourg (ADEUS).

1. Einführung

Sie haben momentan die Absicht, einen neuen Stadtentwicklungsplan für 2005 zu erstellen. Wie oft in derartigen Fällen erlaubt es der Austausch mit anderen Stadtplanern, Bilanz zu ziehen und die geplanten Maßnahmen sowie deren Effizienz in Bezug auf die Raumordnung einzuschätzen.

Natürlich finden Workshops oder Seminare wie dieses regelmäßig in Frankreich und andernorts statt, um den politischen Entscheidungsträgern Projekte zu unterbreiten, die sie vertreten können. Die Politiker, die seit einem Jahr in Strasbourg tätig sind, haben diese Prospektionsarbeit mit unserem Planungsbüro ADEUS und anderen Stadtplanern zusammen vorgenommen.

Überlegungen im Hinblick auf diese „städtischen Projekte“ haben oft nur geringe Auswirkungen, wenn sie sich nicht auf Verfahren und Methoden zur dauerhaften Umsetzung stützen. Die Überlegungen zur praktischen Umsetzung der Stadtplanung und die Strukturierung der Vorausschau- und Projektinstrumente im französischen System führten zu einer starken Gesetzesreform in Frankreich, um die notwendigen Instrumente zur Planung der städtebaulichen Aktionen für die städtischen Gebiete in Frankreich zur Verfügung zu stellen.

Die Betrachtungsebene hat sich ebenfalls verändert, da die Perspektive von der Kernstadt über die Agglomeration bis zur Stadtregion verlagert wurde, um das Ausmaß der städtischen Phänomene in der heutigen Zeit zu berücksichtigen.

Ich werde zuerst die neuen Richtlinien des Gesetzes über die städtische Solidarität und Erneuerung (SRU) und sein Hauptplanungsinstrument für die Stadtregion, sprich den SCOT – das heißt den Kohärenzregionalplan – vorstellen, gefolgt von der Darstellung der kurzen Praxiserfahrung am Beispiel des SCOT der Stadtregion Strasbourg (den SCOTERS).

2. Ein Gesetz zur Neugestaltung der Raumordnung sowie eine Reform des Städtebaus, der Sozialpolitik der Stadt, des Wohnungsbaus und des Verkehrswesens

Das Gesetz über die städtische Solidarität und Erneuerung (SRU) hat zum Hauptziel, ein besseres Gleichgewicht zwischen den Ballungsgebieten zu schaffen, die städtische Mischung erfolgreich zu gestalten und ein differenziertes und qualitatives Wohnungsangebot zu gewährleisten. Es beruht auf den vorliegenden grundlegenden Prinzipien und auf den Hauptinstrumenten des Gesetzes, die vorgegeben sind:

Punkt 1: Solidarität

Das Gesetz sieht dieses erste Prinzip als Notwendigkeit zur städtischen Erneuerung an. Die Solidarität hat zum Ziel, die Verbindung zwischen den städtischen Gebieten und den Randgebieten zu stärken. Es geht sowohl darum, gegen die Stadtausdehnung als auch gegen die sozialen Aufspaltungen zu kämpfen. Deshalb fordert das Gesetz die Durchführung einer Politik des sozialen Gleichgewichts im Wohnungswesen.

Um eine bessere soziale Mischung zu begünstigen, werden den Kommunen mit mehr als 3.500 Einwohnern innerhalb eines Ballungsraumes mit mehr als 50.000 Einwohnern 20% Sozialwohnungen auferlegt.

Punkt 2: Dauerhafte Entwicklung und Lebensqualität

Gegenstand der dauerhaften Entwicklung ist die Umwelt (die Wahrung der großen ökologischen Gleichgewichte sowie des natürlichen und baulichen Erbguts), aber auch die Lebensqualität der Einwohner und die urbane Funktionsweise.

Das Gesetz erweitert den Inhalt der städtischen Verkehrspläne (PDU), um es den mit dem Verkehrswesen befassten Behörden zu erlauben, eine effiziente Verkehrspolitik im Dienste der dauerhaften Entwicklung zu betreiben. So überträgt es die Organisation und die Finanzierung der Schienentransporte von regionaler Bedeutung auf die Regionen.

Punkt 3: Demokratie und Dezentralisierung

Das Gesetz verallgemeinert insbesondere das Prinzip der vorherigen Konzertierung und der öffentlichen Befragung. Es ist Aufgabe der lokalen Volksvertreter, im Rahmen der definierten Regeln ihre Verantwortung wahrzunehmen und ihre Vorrechte voll auszuüben. Der SCOT hat zum Ziel, den gewählten Volksvertretern der städtischen Zonen die Möglichkeit zu geben, gemeinsam die Bedingungen für eine kohärente Politik im Bereich des Verkehrs, des Wohnungswesens, der kommerziellen Einrichtungen und des Städtebaus zu erarbeiten.

3. Durchführung und Verwaltung des SCOT

Der SCOT soll jetzt eine richtige Projektausarbeitung sein, um die gesamte öffentliche Politik zusammen zu binden. Indessen zwingt die Anwendung der neuen Orientierungen zu einer durchschlagenden Reform der Planungspraxis. Früher waren die Regionalpläne fast nur steife Planungsregeln, die die Kommunen mit dem Einverständnis des Staates nicht anwendeten. Heute legt man Wert darauf, dass die neu geschaffenen Regeln mit den Kommunen erarbeitet und nicht mehr von oben diktiert werden.

3.1 Spätere Verwaltung, aber frühzeitige Berücksichtigung

Im Sinne der Leitbildreform besteht eine der bedeutsamsten Entwicklungen des SRU-Gesetzes darin, dass es sich für die Realisierung und somit für die Berücksichtigung der Machbarkeit eines Projekts in einem Raumordnungsdokument interessiert. Eigentlich würden diese Zielsetzungen erst nach der Ausarbeitung des städtebaulichen Dokuments berücksichtigt, aber sie sollten bereits im Vorfeld als Anliegen angesehen werden.

3.2 Die neuen Aspekte der Durchführung

▪ **Dauerhaftigkeit der Ausarbeitungsstruktur und Begleitung**

Der Zweckverband ist heute zu einer dauerhaften Einrichtung geworden. Die Begleitung des SCOT ab seiner Ausarbeitungsphase ist ein neuer Faktor, welcher maßgebend für den dauerhaften Erfolg des Projekts ist. Dies führt dazu, dass der SCOT nicht nur ein Arbeitsverfahren ist, das in einem starren Dokument endet, sondern dass er unerlässlich bei der Entwicklung des gesamten Prozesses ist, der Ausarbeitung, Umsetzung und ständige Begleitung sowie auch Bewertung und gegebenenfalls Revision beinhaltet.

Es ist notwendig, dass der SCOT als lebendiges Dokument durch eine politische und technische Struktur getragen wird, deren zeitliche Kontinuität garantiert ist. Das ist der Grund für den dauerhaften Charakter der Ausarbeitungs- und Begleitstruktur.

▪ **Pflicht zur Überarbeitung oder Bestätigung des SCOT**

Alle zehn Jahre ist es notwendig, Bilanz zu ziehen, was unerlässlich für eine realistische Durchführung der Projekte ist. Ohne auf eine langfristige Vorausschau verzichten zu müssen, gibt der Gesetzgeber die Möglichkeit – oder empfiehlt sogar –, eine Revision vorzunehmen, sobald die Realitäten dies erfordern. Dies setzt eine Aktion der Begleitung und der Beobachtung voraus, die unerlässlich ist, um die Entwicklungen vor Ort zu verfolgen.

▪ **Die vertragliche Bindung**

Das Rundschreiben an die regionalen Präfekten unterstreicht die Verbindung zwischen den Planungsaktionen und den Projektaktionen, den sogenannten Ag-

glomerationsverträgen, die mit einer vertraglichen Bindung einhergehen. Der Agglomerationsvertrag betrifft also die Prinzipien und Ziele der Entwicklung, die zwischen dem Staat und den Gemeinden geteilt werden und deren Inhalte einige der großen Orientierungen aufgreifen, die vom Gesetz her auf den SCOT übertragen werden.

▪ **Die Bodenpolitik**

Zu den Hauptzielen der SCOT-Projekte gehört die Beherrschung der Urbanisierung. Die Beherrschung der Bodenpolitik ist ein bedeutender Ansatzpunkt hierfür. Dieses Instrument ist von Bedeutung für die Umsetzung einer allgemeinen Städtebaupolitik und auch, um Einfluss auf die Orientierungen der Raumordnung zu haben – mit dem Ziel, eine örtliche Siedlungspolitik durchzuführen, die Sicherung und Ausdehnung bzw. die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben zu organisieren. Die Bodenpolitik hat keine eigene Finalität. Sie stellt ein Mittel im Dienste einer Vielzahl von Raumordnungszielen dar und ist ein Motiv für den Einsatz der Kommunen in diesem Bereich.

▪ **Garantie für die Dauerhaftigkeit der Kohärenz**

Es ist zweifellos dieser Aspekt, der die lebendigste Art der Realisierung des SCOT-Projekts darstellt. Die Subsidiarität zwischen den Städtebaudokumenten (PLU) kann hier voll die Rolle der Umsetzung der Orientierungen auf Gebiete spielen, die im Allgemeinen bei ihrer Definition mitgewirkt haben. Das SRU-Gesetz verlangt die Vereinbarkeit von sektorbezogenen oder territorialen Dokumenten sowie von lokalen Siedlungsprogrammen (PLH) und städtischen Verkehrsplänen (PDU) mit dem SCOT.

3.3 Ein neuer Ansatz schon in der Ausarbeitungsphase

Wenn bereits bei der Ausarbeitung des SCOT an seine Durchführung gedacht wird, werden die Träger, die in der Folge hierfür verantwortlich sind, mehr dazu gewillt sein, sich an der Ausarbeitung des Dokuments zu beteiligen. Sie werden Interesse daran haben, ihre Meinung zu vertreten und sich schon ab Definition der Ziele in einer Verhandlungsposition zu befinden.

▪ **Bewertung**

Um eine wirksame Durchführung zu garantieren, muss bereits zum Zeitpunkt der Ausarbeitung an die Bewertungsinstrumente gedacht werden. Sie werden es erlauben, die Ergebnisse der Durchführung zu analysieren.

▪ **Konzertierung**

Konzertierung oder sogar Mitsprache werden bereits im Vorfeld mit den Partnern, die später das Projekt umsetzen, praktiziert.

▪ **Kohärenz**

Die territoriale Kohärenz ist ein schwer zu erreichendes Ziel: Sie appelliert an zahlreiche Fachleute, die es zweifellos gewohnt sind, die anderen Faktoren des städtischen Lebens zu berücksichtigen, aber nicht, ihre Entscheidungen schon im

Vorfeld der Verfahren untereinander abzusprechen und sie miteinander in Verbindung zu bringen.

4. Das kurze Experiment des SCOTERS

Straßburg war die erste Stadt, in der der Raumplan zum SCOT wurde – zum Zeitpunkt der Anwendung des SRU-Gesetzes am 1. April 2001. Wir haben bereits damals zum Befund eine Bestandsaufnahme vorgenommen. Aber wir haben uns vor allem darauf vorbereitet, unsere Planungsverhalten zu ändern, um die Bestimmungen des SRU-Gesetzes zu berücksichtigen, dessen Ausarbeitung wir verfolgt haben – ebenso wie in der Folge die Fertigung des „Anwendungsleitfadens“ für den Staat.

Folgende große Leitlinien wurden von uns bereits berücksichtigt:

- Der offizielle Untersuchungsraum berücksichtigte bereits die Pendelbewegungen, die auf die neue Dimension des städtischen Einzugsgebiets hinweisen
- Die Reflexion über die Bestandsaufnahme wurde auf den benachbarten Ortenau-Kreis ausgedehnt, der jenseits der deutsch-französischen Grenze liegt. Ein Zusatz zum SRU-Gesetz (Straßburger Initiative) hat diese Möglichkeit verallgemeinert.
- Die Bemühungen um die Berücksichtigung der dauerhaften Entwicklung begannen in Form von Forschungsgruppen in unserem Planungsbüro ADEUS, mit dem SCOT als Anwendungsprojekt. Die Diagnose wird gegenwärtig in diesem Sinne erarbeitet, um Querverbindungen zu garantieren. Die Diagnose wird auch eine Bewertung der sektorbezogenen öffentlichen Politik und ihrer Auswirkungen (insbesondere des Staates) enthalten, um ein kohärentes Projekt zu erarbeiten.
- Ganz allgemein sind wir der Auffassung, dass der SCOT ein gemeinsames politisches Projekt ist und dass die Beteiligung aller Akteure – Gemeinden, Staat, Region u. a. – das einzige Mittel ist, um zu einer realen Durchführung des gemeinsamen Raumordnungsprojekts zu gelangen.

Was die Beteiligung anbelangt, so wird sie mit fortschreitendem Projekt immer größer. Der Zweckverband glaubt nicht an eine sofortige und vollkommene Beteiligung zu Beginn des Prozesses. Auch die Politiker hatten Mühe, sich zu mobilisieren, solange nicht über konkrete Maßnahmen diskutiert wurde. Indessen dürfte die Transparenz in der Kommunikation im gegenwärtigen Stadium eine Befürwortung zum Zeitpunkt der Finalisierung und Durchführung des Projekts garantieren.

Der „Raumordnungsplan Rotterdam 2010“ als strategischer Plan für die Umsetzung

Rob Groeneweg

Dipl.-Ing. Rob Groeneweg ist Stadtplaner und Leiter der Abteilung für Stadtstrukturplanung im Amt für Raumordnung und Wohnungsbau (dS+V) der Stadt Rotterdam.

Einleitung

Zur Illustration meines Vortrags habe ich einige Bilder ausgewählt. Das erste zeigt das für unseren Raumordnungsplan geschaffene Logo (Abb. 1) als starkes Kommunikationsmedium mit hohem Verbindlichkeitswert. Der Plan wurde vom Gemeinderat Rotterdam im Frühjahr 2001 beschlossen. Seither ist dieser Plan ein rechtsverbindliches Dokument für Flächennutzungspläne und dient als Grundlage für Planungsdokumente auf Provinz- und nationaler Ebene.

Sie interessieren sich in erster Linie für unsere Erfahrungen im Hinblick auf die Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit dieses Plans. Ich werde meine Ausführungen daher auf drei Schwerpunkte konzentrieren:

- das Planungssystem der Niederlande und unserer Region
- das tatsächliche Planerstellungsverfahren (Methode und Kommunikation)
- die Umsetzung des Plans durch räumliche Projekte

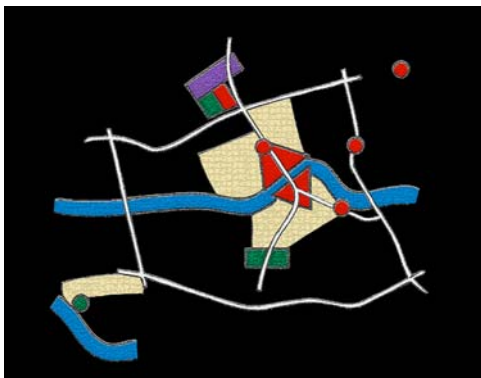


Abb. 1: Logo Raumordnungsplan Rotterdam

Schließlich werde ich meinen Beitrag mit einigen praktischen Empfehlungen beenden.

Planung in den Niederlanden

Die Niederlande sind nicht größer als das deutsche Bundesland Nordrhein-Westfalen. Dennoch weist das Land eine hohe Planungsintensität auf. Die nationale Raumordnungspolitik wird auf staatlicher Ebene festgelegt (Ministerium für Wohnungswesen und Raumordnung). Die zweite Ebene ist jene der Provinzen. Die Region „Randstad Holland“ umfasst vier Provinzen. Innerhalb dieser gibt es vier Agglomerationen oder Stadtregionen: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht (Abb. 2). Die Stadtregion Rotterdam (1,6 Mio. Einwohner) umfasst 18 Gemeinden (Abb. 3), Rotterdam ist davon die größte.



Abb. 2: Region Randstad



Abb. 3: Stadtregion Rotterdam

In unserem politischen System gibt es aber nur drei rechtlich definierte Verwaltungsebenen (Abb. 4): die nationale Ebene („Rijk“), die Provinzen (in unserem Fall die Provinz „Südflügel“) und die Gemeinden. Die übrigen hier dargestellten Organisations-ebenen (Stadtregionen, die Region Randstad und der Landesteil (BCR) sind weder gesetzlich definiert noch demokratisch gewählt:

- die Stadtregion ist eine **freiwillige Vereinigung**, der von der Zentralregierung ein **Budget zugewiesen** wird (dezentralisiertes Budget);
- die Region Randstad ist eine Art „Interessenverband“ von Bürgermeistern, Stadträten und Abgeordneten der Gemeinden, Planungsregionen und Provinzen;
- der Landesteil (BCR = Administrativer Ausschuss Randstad) ist ein Gremium, in dem die Bürgermeister, Stadträte und Abgeordneten mit den vier für Raumplanung, Verkehr, Grünraum und Finanzen zuständigen Ministern zu Beratungen zusammentreffen.

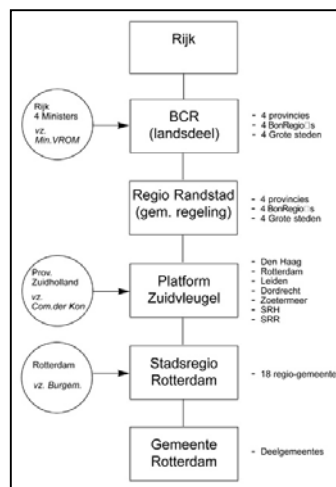


Abb. 4: Verwaltungs- und Organisationsebenen

Wir haben in der Region Randstad also eine Mischung aus rechtlich definierten Behörden, freiwilliger Zusammenarbeit und unserem berühmten, institutionenübergreifenden „Polder-Modell“. Manche mögen es, andere (z. B. Pim Fortuyn) hassen es. Aber, wir müssen damit arbeiten.

Planerstellung: Methode und Kommunikation

Die Abb. 5 veranschaulicht den Ablauf unseres Planungsprozesses, der mit Fragen der Zustimmung und Durchsetzung eng verknüpft ist. Wir erstellten unseren Plan in drei Phasen, die als Perspektiven, Integration und Strategie bezeichnet wurden. Diese Gliederung war sehr wichtig, um verbindliche Zusagen seitens der Gemeinden (bzw. den verschiedenen Stadträten), der Provinz und der Nationalregierung zu erhalten.

(1) Die als „Perspektiven“ bezeichnete erste Phase bestand aus einer Bestandsaufnahme der Wünsche von Politikern, Unternehmen und Einwohnern (Programme und Diskussionen am runden Tisch), der Ausgangslage und aktuellen Trends sowie einer Analyse der räumlichen Entwicklung. In dieser Phase stellten wir zum Beispiel fest, dass Rotterdam mit einer Konzentration auf die Hafenwirtschaft und auf eine ost-westgerichtete Stadtentwicklung entlang des Flusses nicht erfolgreich sein kann. Den dienstleistungs- und informationsorientierten Unternehmen kommt im Rahmen einer globalen Wirtschaft höhere Bedeutung zu. Deshalb ist es günstiger, eine an der Region Randstad orientierte Nord-Süd-Entwicklung zu bevorzugen (Flughafen, Stadtzentrum/Hauptbahnhof, Fluss etc.).

Das Ergebnis der Perspektivenphase waren die drei wichtigsten generellen Vorhaben, die auch drei verschiedenen Akteuren der Umsetzung zugeordnet werden können: Rotterdam soll eine abwechslungsreiche und attraktive Stadt sein (Aufgabenbereich der Stadtverwaltung), weiters ein herausragendes Zentrum im südlichen Teil der Region Randstad (Aufgabenbereich der Provinz) und eine europäische Stadt mit einem Welthafen (Aufgabenbereich der Nationalregierung). Auf diese Hauptziele kann man sich gegenüber den anderen Körperschaften bei der Festlegung und Durchführung von Projekten berufen.

(2) Der sogenannte „integrierte Strukturplan“ (das Kernstück in Abb. 5) wurde in der zweiten Planungsphase erstellt. Die Arbeitsgruppe erarbeitete zusammen mit den für die jeweiligen Fachbereiche zuständigen Kollegen eine Reihe von idealtypischen Strukturplänen für die Stadt. Als Beispiel sind drei der insgesamt sieben Ergebnisse dieses Verfahrens dargestellt:

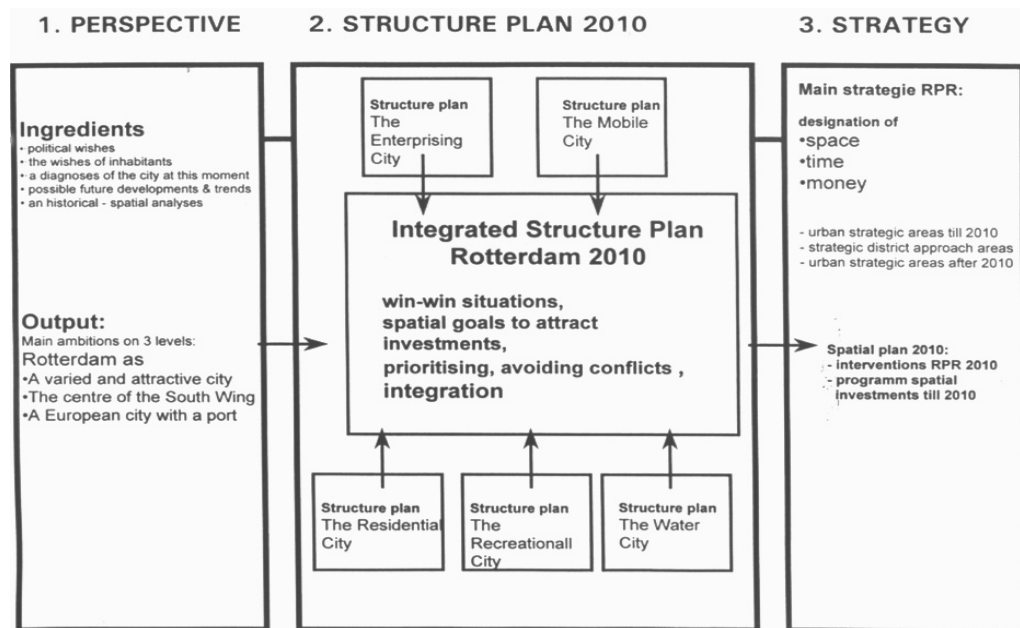


Abb. 5: Ablauf des Planungsprozesses



Abb. 6: die Geschäftsstadt

Abb. 7: die mobile Stadt

Abb. 8: die Erholungsstadt

Diese idealtypischen Modelle waren sehr wichtig, um die Unterstützung der verschiedenen Fachabteilungen und Stadträte zu gewinnen. Man signalisiert damit die Bereitschaft zu einer tiefgehenden Auseinandersetzung mit ihren jeweiligen Interessen. Im Übrigen wurde dabei klar, dass die Stadt auch die Unterstützung der benachbarten Gemeinden, der Stadtregion und der Provinz braucht, weil Teile der vorgeschlagenen Maßnahmen außerhalb der Gemeindegrenzen verortet sind.

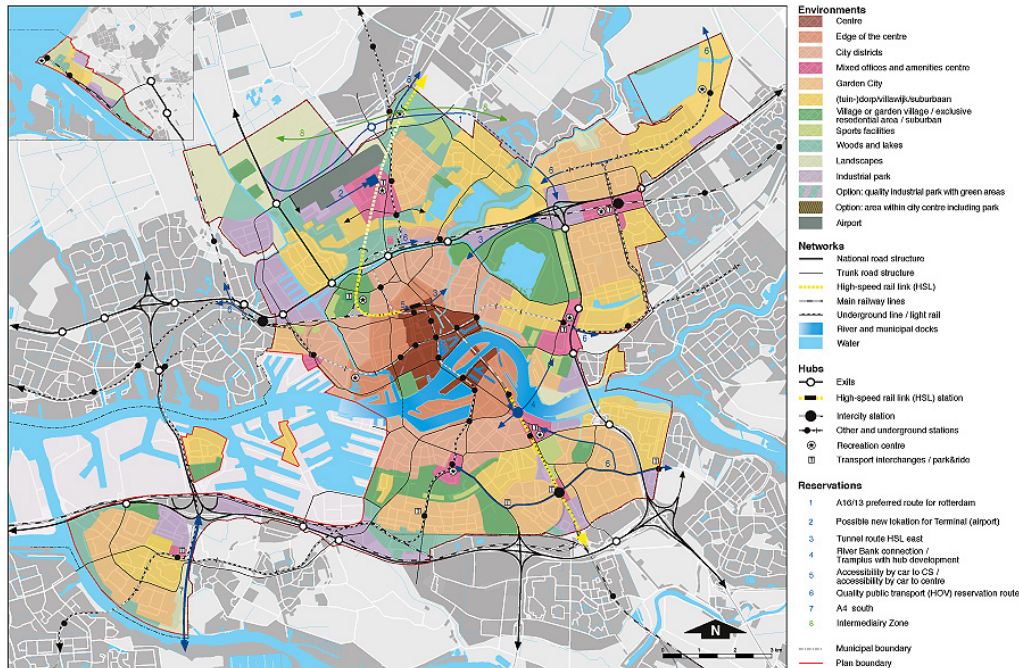


Abb. 9: Der integrierte Strukturplan

Die verschiedenen Strukturpläne wurden sodann überlagert und zum integrierten Strukturplan (Abb. 9) zusammengeführt, der eine rechtsverbindliche Vorgabe für die Flächennutzungspläne ist.⁵ Die Kartendarstellung (Abb. 9) lässt die Konzentration auf den Stadtkern an beiden Flussufern erkennen, zeigt die Bedeutung des Flusses, die Umwandlung alter Hafensareale in Wohn- und Erholungsgebiete, die Zentren mit gemischten Funktionen und den Ausbau der Infrastrukturnetze.

(3) Die dritte Phase der Planerstellung bestand in der Formulierung der Strategie (Abschnitt 3 in Abb. 5). Hier geht es nicht um mehr oder weniger als die Frage „Was werden wir an welchen Standorten von jetzt bis 2010 mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln unternehmen?“ (strategische Gebiete bzw. Projekte). Daraus werden Maßnahmen und ein Programm für räumliche Investitionen abgeleitet. Zu diesem Zweck wurden alle bestehenden Pläne, Projekte und Initiativen in einer Übersicht zusammengestellt und vor dem Hintergrund der Perspektive und der Kartendarstellung des Strukturplans überprüft. Daraus ergaben sich drei Kategorien von Projekten:

- Projekte in der Untersuchungsphase (noch nicht entwicklungsreif; weiter zu verfolgen erst nach Abschluss weiterer Untersuchungen oder nach 2010)
- Projekte in der Entwicklungsphase (die wichtigste Kategorie von Projekten!)
- Projekte in der Implementierungsphase (bereits in Umsetzung)

⁵ Anmerkung: eine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit ist nur für den Flächennutzungsplan der Gemeinde Rotterdam selbst gegeben; die Inhalte des Strukturplans gehen aber auch in die Planungen der Provinz ein, welche die Konformität der Flächennutzungspläne mit ihren übergeordneten Planungen überprüft. Der Strukturplan ist daher indirekt auch für benachbarte Gemeinden eine verbindliche Vorgabe. Im Übrigen können die Nationalregierung bzw. die Stadtregion (dezentralisierte Verwaltung eines Teils des nationalen Budgets) bei der Weitergabe der Mittel an die Gemeinden eine Zweckbindung zur Realisierung strategischer Projekte definieren und bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Gelder diese zurückfordern.

Umsetzung der Maßnahmen

Bei den noch nicht in Umsetzung befindlichen Projekten war die Entscheidung, ob ihre Realisierung empfohlen wird oder nur ihre weitere Untersuchung, von ihrem Beitrag zur Erreichung der generellen Vorhaben abhängig. Zum Beispiel gibt es einen Überschuss an Büroprojekten, die zusammen der Nachfrage von etwa 30 Jahren entsprechen und daher zueinander in Konkurrenz stehen. Eine Stärkung der Zentrumserweiterung am Südufer und der Nord-Süd-Achse im Allgemeinen ist daher nur möglich, wenn Projekte an anderen Standorten, z. B. entlang des Flussufers oder zwischen der Stadt und dem Flughafen zurückgestellt werden. Obwohl diese Projekte z.T. außerhalb der Gemeinde Rotterdam liegen, konnte in den Diskussionen eine Einigung erzielt werden, sie vorläufig nicht weiter zu betreiben.

Abb. 10 zeigt eine Darstellung der ausgewählten Impulsprojekte („Extra-Stimuli“). Diese Projekte bilden das Kerngeschäft unserer Stadtverwaltung. Unser städtischer Investitionsfonds konzentriert sich vorwiegend auf diese Gebiete und Projekte, und auch unsere Planungsarbeit. Weiters unterliegen diese Projekte im Rahmen unseres kommunalen Überwachungsprogramms einer laufenden Erfolgskontrolle. Alle vier Jahre (anlässlich der Wahlen) wird über den Fortgang der Projekte Bericht erstattet. Diese Projekte werden meist von der Nationalregierung mitfinanziert. Die Impulsprojekte in nationaler Zuständigkeit (Hafen, Flughafen, Hauptbahnhof) werden auch als „Schlüsselprojekte“ bezeichnet.



Abb. 10: „Extra-Stimuli“



Abb. 11: Projekte (im Bau)

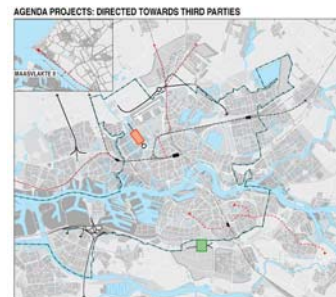


Abb. 12: Agenda Projekte

Abb. 11 zeigt bereits in Bau befindliche Projekte innerhalb des Gemeindegebietes und der Stadtregion. In der Mehrzahl handelt es sich um Wohnbauprojekte. Aus dem Plan ist auch zu erkennen, dass wir bei diesen Projekten auf die Kooperation mit benachbarten Gemeinden angewiesen sind (die Gemeindegrenze ist mit einer schwarzstrichlierten Linie gekennzeichnet).

Abb. 12 zeigt sogenannte Agenda-Projekte. Hierbei handelt es sich vorwiegend um Infrastrukturprojekte, die über die Stadtgrenzen hinausgehen. Bei diesen Projekten arbeiten wir in Fragen der Realisierung, Finanzierung und Planung mit dem Verkehrsministerium zusammen.

Abb. 13 zeigt drei Regionalparks, die für die Attraktivität der Stadtregion von Bedeutung sind. In Abb. 14 sind einige der für eine weitere Urbanisierung ins Auge gefassten Gebiete hervorgehoben (basierend auf dem „5. Memorandum zur Raumordnung“).

Auch aus diesen Illustrationen geht hervor, dass in Rotterdam eine Zusammenarbeit mit benachbarten Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften erforderlich ist. Eine Verwirklichung von Projekten im Alleingang ist nahezu unmöglich:

1. Verkehrsprojekte werden in Kooperation mit dem zuständigen Ministerium (Finanzierung von Großprojekten, Planungsverfahren) und der Stadtregion (dezentralisierte Budgetverwaltung nationalstaatlicher Mittel) verwirklicht.
2. In Bezug auf Wohnbauprojekte unterzeichneten die Nationalregierung, die Provinz, die Stadtregion und die Gemeinden ein gemeinsames Abkommen, dem zufolge die Planung von Wohnbauprojekten auf den unteren Ebenen erfolgt, während die übergeordneten Körperschaften einem Wohnbaufonds Mittel zur Entwicklung neuer Standorte zuweisen. Dieses Konzept basiert auf den im „4. Memorandum zur Raumordnung“ der Regierung enthaltenen Vorschlägen.
3. Für die Landschaftsplanung gibt es ein Abkommen zwischen der Gemeinde, der Stadtregion, der Provinz, dem Staat und verschiedenen Umwelt- und Landschaftsplanungsbehörden zur Realisierung eines neuen Landschaftsplanungskonzepts für ein 750 ha großes Gebiet im Raum Rotterdam. Die Mittel werden von den einzelnen Projektpartnern in einen Fonds eingebracht. Gemeinsam mit einer Umweltorganisation und den Provinzbehörden arbeitet Rotterdam an der Planung eines Güterumschlagszentrums gekoppelt mit großen, neuen Natur- und Landschaftsräumen im Norden des Flughafens.
4. Die sogenannten Schlüsselprojekte wie der Hauptbahnhof und die Zentrums-erweiterung Kop van Zuid wurden auf nationaler Ebene – im „4. Memorandum zur Raumordnung“ – vorgeschlagen (ähnliche Projekte in Amsterdam betreffen das IJ-Gebiet und die Südachse). Die Nationalregierung wählt einige wenige dieser Projekte aus und bringt zu deren Finanzierung – in Kooperation mit Partnern aus der Privatwirtschaft – Mittel in einen Sonderfonds ein. Die Pläne für diese Projekte werden von der Gemeinde Rotterdam in Zusammenarbeit mit den Partnern aus der Privatwirtschaft, den Eisenbahngesellschaften und der Regierung erstellt. In dem bereits realisierten Kop van Zuid-Projekt wurden die neue Brücke und die U-Bahn-Station gemeinsam von Regierung und Kommune finanziert. Der Gemeinde oblagen der Bau und die Finanzierung der übrigen Infrastruktur und sonstiger Einrichtungen. Die Privatwirtschaft errichtete die Bürogebäude und übernahm einen Teil des Entwicklungsrisikos. Die Wohngebäude wurden teils privatwirtschaftlich, teils von der Gemeinde errichtet.

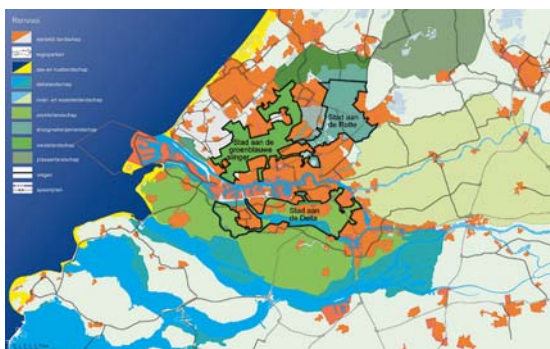


Abb. 13: 3 Regionalparks

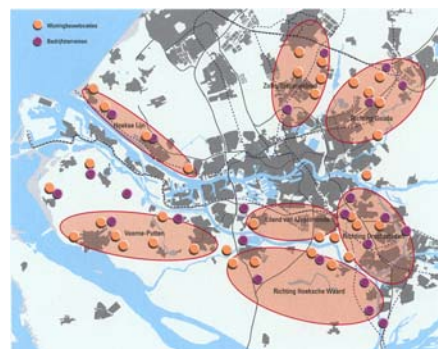


Abb. 14: Urbanisierungsgebiete

Seit den Neuwahlen in den Niederlanden und in Rotterdam im Jahr 2002 zeichnet sich eine neue Tendenz ab: angestrebt werden

- eine Vereinfachung des Planungssystems
- eine zunehmende Konzentration auf rechtlich definierte und demokratisch gewählte Institutionen (Gemeinde, Provinz, Staat) anstelle der zahlreichen Interessenverbände und freiwilligen Kooperationen
- eine Dezentralisierung des Budgets zugunsten der Stadtregionen und Gemeinden

Die finanzielle Verantwortung für Projekte soll bis zu einer bestimmten Obergrenze bei der Stadtregion liegen. Daher müssen die Prioritäten auch von der Gemeinde und der Stadtregion festgelegt werden. In Hinblick auf die zeitliche Abfolge der Errichtung von Verkehrsprojekten hat Rotterdam einen ersten Versuch zur Definition von Vierjahresprogrammen (Legislaturperioden des Gemeinderats) unternommen. Der hierbei verfolgte Ansatz ist vergleichbar mit dem Priorisierungsprozess bei der Entwicklung der städtischen Großprojekte (Impulsprojekte) entlang der Nord-Süd-Achse (Kop van Zuid, Flussufer, Stadtzentrum, Hauptbahnhof, Flughafengebiet).

Abschließende Empfehlungen

- Kooperative Erarbeitung strategischer Pläne unter Einbeziehung des Gemeinderats, aller Fachkollegen, der Bürger sowie von Unternehmern und Investoren
- Konzentration auf eine kleine Anzahl von Gebieten und Projekten
- Suche nach Geld und Akteuren/Investoren für die Umsetzung dieser Projekte
- Aufbau einer hochqualifizierten Projektorganisation
- Schaffung eines städtischen Investitionsfonds (Gemeinde, Staat, Investoren) für die entsprechende Gemeinderatsperiode – und Erfolgskontrolle! (Beispiel Zürich)
- ein administrativer Ausschuss (siehe BCR, Randstad) kann sehr nützlich sein.

Diskussion: Verbindlichkeit und politische Durchsetzbarkeit regionaler Leitbilder

Podium:

Wilhelm Schulte, Christian Meyer, Rob Groeneweg

Diskussionspartner:

Brigitte Jilka, Wolfgang Burkart, Reinhard Seiß, Renate Zuckerstätter, Johannes Gielge

Voraussetzungen für eine gemeinsame Regionalplanung

Seiß erkundigt sich beim Vortragenden Herrn Schulte, wie es gelingen konnte, dass die beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg auf einen Teil ihrer Macht verzichteten und sich zu einer verbindlichen gemeinsamen Planung entschließen.

Schulte erklärt, dass Berlin ab 1990 eine massive Abwanderung von Betrieben und Wohnbevölkerung ins Umland beobachten musste und deshalb natürlich großes Interesse an einer Kooperation mit seinem Umland hatte. Brandenburg hingegen wäre in der stärkeren Position gewesen – befürchtete aber in den ersten Jahren nach der Wende, dass Berlin als neue Hauptstadt enorme Zuwächse bekommt, ohne dass Brandenburg davon profitiert. Der Kooperationsbereitschaft Brandenburgs basierte also eigentlich auf einer Fehleinschätzung.

Seiß erkundigt sich bei Meyer, ob die Gemeinden in der Region Strasbourg verpflichtet sind, alle regionalplanerischen Maßnahmen umzusetzen oder ob das freiwillig geschieht. Weiters möchte er wissen, wie die Umsetzungsmechanismen aussehen – ob dabei vieles auch auf der informellen Ebene passiert.

Meyer antwortet, dass der Regionalverband raumplanerische Gesetze schafft, die in den Flächennutzungsplänen der einzelnen Gemeinden angewandt werden müssen – welche wiederum für den einzelnen Bauherrn verpflichtend sind.

Inhalte und Vorgaben in der Stadt- und Regionalentwicklung

Jilka gibt Schulte zu bedenken, dass das Bevölkerungswachstum in stadtnahen Gemeinden nur ein Aspekt der Suburbanisierung ist (Flächenverbrauch gibt es selbst bei stagnierender Einwohnerzahl ...). Sie fragt, ob in Berlin-Brandenburg neben dem Bevölkerungswachstum der Kommunen auch deren Flächenverbrauch beschränkt wird – und ob es auch Flächenbeschränkungen im Sinne von Siedlungsgrenzen gibt.

Schulte antwortet, dass die Wachstumsgrenzen schon auch einwohnerorientiert festgelegt werden. Wenn eine Gemeinde bisheriges Grünland in Bauland umwidmen möchte, ermitteln die Planer die aktuelle Einwohnerzahl sowie den zu erwartenden Zuwachs an Einwohnern auf diesen neuen Flächen. Insofern spielt die Vermehrung aus der individuellen Wohnflächenausdehnung keine Rolle.

Jilka merkt an, dass ihr die Werte zur Begrenzung des Bevölkerungswachstums sehr hoch erscheinen, und fragt, ob Berlin-Brandenburg es dadurch nicht relativ leicht habe, einen Konsens zu finden.

Schulte entgegnet, dass 46% aller Planungsanträge aus den Gemeinden mit maximal 10% Zuwachs abgelehnt und bei den Gemeinden mit bis zu 25% Zuwachs immerhin noch 26% der Anträge abgelehnt wurden. Diese Grenzwerte stellen also sehr wohl eine starke Beschränkung dar.

Jilka fragt Groeneweg, ob durch ausgewählte strategische Projekte/Areale (in die gebündelt finanzielle Mittel der Gebietskörperschaften fließen) auch die künftige Flächenwidmung zum Ausdruck gebracht wird – oder ob ihre Ausweisung nur bedeutet, dass hier in die Infrastruktur investiert wird.

Groeneweg erklärt, dass die Festlegung der wichtigsten Entwicklungsflächen und die Fixierung im Plan für die Politik von großer Bedeutung sind. Nach dieser ersten Festlegung arbeiten die städtischen Projektmanager dafür Nutzungspläne aus und befassen damit den Stadtrat erneut. Es handelt sich dabei also um einen Prozess der Strategie-, Investitions- und Flächennutzungsplanung.

Jilka fragt nach, ob es in diesen Arealen gesetzliche Erleichterungen oder besondere Förderungen für Investoren gibt – insbesondere für Investoren von außen, die angezogen werden sollen.

Groeneweg antwortet, dass es in jenen ausgewählten Gebieten, wo für Rotterdam eine rasche Entwicklung wichtig ist und wo die Stadt bereits viel Land gekauft hat, immer möglich ist, besondere Vereinbarungen mit Investoren zu treffen, um die Entwicklung zu beschleunigen. In allen anderen Gebieten hingegen macht die Stadtplanung keinen Gebrauch von solchen Vereinbarungen, da dieser Vorgang nicht sehr demokratisch wäre.

Burkart fragt, wer in den Niederlanden übergeordnete Verkehrsprojekte bezahlt, ob es dafür einen fixen Verteilungsschlüssel gibt oder die Finanzierung jeweils ausgehandelt werden muss.

Groeneweg erläutert, dass für Großprojekte – neben der Stadt und der Region, der Eisenbahngesellschaft und anderen Partnern – hauptsächlich die staatliche Regierung (mit dem Infrastrukturfonds) verantwortlich ist. Für kleinere Projekte sind die Stadt und die Region zuständig, wobei es einen Finanzierungsschlüssel von 50 : 50 gibt.

Gielge fragt nach einer klaren Verbindung zwischen den strategischen Projekten und ihrer Finanzierung im Raumplan von Rotterdam. Ist der Staat durch seine Zustimmung zu einem Regionalplan auch an die Finanzierung eines von ihm zu realisierenden Projekts zu einem bestimmten Zeitpunkt gebunden?

Groeneweg antwortet, dass es zwischen dem Strukturplan und den Investitionen keine klare Beziehung gibt. Selbst innerhalb der Stadt verläuft das nicht wunschgemäß, weil die Politik flexibel über ihr Budget entscheiden will. Auf staatlicher Ebene gibt es klarere Prioritäten zur Realisierung der Schlüsselprojekte. Z. B. sieht die Regierung in ganz Holland sechs Hauptbahnhofprojekte vor, hat aber zu wenig Geld, um mittelfristig alle finanzieren zu können. Deshalb erfolgt eine Reihung nach deren Bedeutung

(Amsterdam, Rotterdam, dann die anderen Standorte). Die Planer würden sich allerdings noch klarere Finanzierungsrichtlinien wünschen.

Schulte führt dazu ein Beispiel aus Deutschland an – nämlich das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsbereiche: Dabei ermächtigt der Staat die Gemeinden, Bereiche festzulegen, in denen sie ein Vorkaufsrecht auf Grundstücke (zum Preis des unbebauten, nicht erschlossenen Bodens) haben. Wenn sich private Eigentümer weigern, an die Kommune zu verkaufen, werden ihre Liegenschaften von der Baulandwidmung ausgenommen. Nach dem Ankauf wird das Gelände erschlossen und an private Nutzer weiterverkauft. Der Erlös dient dann z. B. der Infrastrukturausstattung (Schulen, Kindergärten, ...). Dadurch ist die Finanzierung von bestimmten Projekten rechtlich geregelt – das fällt allerdings nicht unter Regionalplanung.

Erfahrungen bei der Umsetzung von Regionalplanung

Schulte weist aufgrund seiner Erfahrungen auf einen wesentlichen Unterschied zwischen Mittel- und Nordwesteuropa hin: Länder wie die Niederlande oder Großbritannien haben eine ganz andere Form von regionaler strategischer Planung als Deutschland oder Österreich. Man betreibt dort eher Projektentwicklung als Stadtentwicklungsplanung oder Regionalplanung. Der Flächennutzungsplan in Rotterdam ist wahrscheinlich nur ein ganz grober Strukturplan, aus dem dann Projekte mit privaten Investoren und mit den beteiligten Kommunen und Regionen entwickelt werden. Dabei geht der Projektbetreiber dann noch einmal in die Land-Use-Planung hinein. Die Stadtentwicklungsplanung erfolgt also zunächst nur sehr grob und wird erst durch Projekte konkretisiert. In Berlin-Brandenburg ist der Landesentwicklungsplan schon viel stärker mit Regulierungen behaftet, die die Projekte dann belasten oder begünstigen. Da ist in Rotterdam einfach viel mehr möglich als in Berlin oder Wien.

Jilka entgegnet, dass sie das nicht glaube und nicht hoffe. Im STEP-Prozess sollten auch im instrumentellen Bereich Veränderungen vorstellbar sein.

Groeneweg stellt klar, dass das Rotterdamer System vielleicht als schnelle und relativ ungenaue Strukturplanung erscheint, in Wirklichkeit aber einen durchaus intensiven Prozess bedingt: Die Planer versuchen schon in den Strukturplänen, die Interessen der verschiedenen Sektoren (Wohnen, Freizeit, Wirtschaft, ...) zusammenzuführen. Dann erfolgt ein politisches Statement, das festlegt, wo welche Prioritäten zu setzen sind, wobei auftretende Konflikte ausdiskutiert werden. Schlussendlich werden die konkreten Verortungen in den Plänen vorgenommen.

Seiß fragt Schulte, wie in Berlin mit politischer Einflussnahme auf die Planung umgegangen wird.

Schulte relativiert, dass natürlich auch in Berlin-Brandenburg nicht alles positiv und konfliktfrei verläuft. So wurde das Leitbild im Zuge des Regierungswechsels in Berlin politisch stark angegriffen – die Politiker wollten mehr „Entscheidungsspielraum“. Doch auch diese Diskussion wurde erfolgreich bewältigt und das Leitbild ist politisch wieder fest verankert. Dazu braucht es allerdings stets eine Menge Überzeugungskraft. Zur Durchsetzung von Regionalplanung muss man (1) noch stärker informelle Mittel nutzen, (2) noch direkter an die Adressaten der Planung herangehen und (3) die Planungen und Projekte intelligent vermarkten. Dafür werden „handelsreisende Pla-

ner“ gebraucht, denn Regionalmanagement darf nicht nur ein Begriff sein, sondern sollte durch die Planer mit Leben erfüllt werden.

Seiß fragt, worauf die beeindruckenden Fahrgastzuwächse des Regional-Expresses in Berlin-Brandenburg zurückzuführen sind.

Schulte erläutert, dass der Zuwachs im regionalen Schienenverkehr nicht zuletzt auf die Privatisierung der Deutschen Bundesbahn und ihre neue Betriebsführung zurückzuführen ist, die nun nicht mehr nachfrageorientiert, sondern angebotsorientiert vorgeht. Der Regional-Express speziell ist unter anderem deshalb so attraktiv, weil er nicht mehr an jeder Haltestelle – insbesondere im „Speckgürtel“ um Berlin – hält. Diese Reduzierung ermöglicht attraktive Reisezeiten von den Städten Brandenburgs ins Zentrum Berlins.

Zuckerstätter fragt, ob das Konzept der dezentralen Konzentration in Berlin-Brandenburg auch für Betriebsansiedlungen gilt, sprich – ob es eine gemeinsame Standortpolitik für den gesamten Großraum gibt; und wenn ja, ob der Markt diesem Leitbild auch folgt.

Schulte antwortet, dass die Grundsätze der gemeinsamen Planung für alle Aspekte der Siedlungsentwicklung gelten, also auch für Gewerbeansiedlungen. So gilt etwa auch hier die Priorität der Nähe zu Eisenbahnhaltepunkten. Z. B. wird großflächiger Möbeleinzelhandel nur dort zugelassen, wo eine Zulieferung über die Schiene möglich ist.

Zuckerstätter erkundigt sich, ob Gemeinden in Berlin-Brandenburg, die einen Investor gefunden haben, tatsächlich abgewiesen werden, wenn das Projekt nicht ganz dem regionalen Leitbild entspricht.

Schulte bejaht ausdrücklich. Wenn für ein Projekt der Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplan abgeändert werden müsste, wird dieses Projekt konsequent abgelehnt. Die Gemeinden argumentieren oft, die Investoren hätten das betreffende Grundstück bereits gekauft – in Wirklichkeit handelt es sich dabei aber höchstens um Optionen. Es darf auf diese „Argumentation“ nicht eingegangen werden – und zuletzt kann sich Brandenburg immer noch auf die Berliner berufen, die allenfalls einem Projekt nicht zustimmen würden. Die notwendige Einvernehmlichkeit bei allen Entscheidungen ist ein großer Rückhalt für die Planer.

Die Planer müssen sich im Gegenzug dann aber auch bemühen, selbst Alternativen anzubieten und nicht erst dann mit Investoren verhandeln, wenn diese bereits ein Grundstück ins Auge gefasst haben. Z. B. konnte die gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg für IKEA mehrere raumverträgliche Standortvorschläge ausarbeiten und dem Konzern zur Auswahl vorlegen. Dieser ersparte sich damit auch ein langwieriges Raumordnungsverfahren. Die Landesplanung versucht also den Prozess umzukehren und stärker Serviceleistungen zu offerieren und Angebote zu machen. Restriktionen bedeuten anfangs natürlich Kampf und Streit – nach einiger Zeit aber gewöhnen sich Gemeinden und Investoren an die Vorgaben und treten mit angemessenen Projekten an die Landesplanung heran. Diesen Prozess gilt es aber zunächst einmal mit den Politikern durchzustehen. Es ist einfach ein anderes Bewusstsein in der Planung nötig.

Resümee

Am Ende dieser ersten Veranstaltung zum STEP kann infolge der gezeigten unterschiedlichen Lösungswege und Ansätze noch keine verbindliche Zwischenbilanz hinsichtlich der einzuschlagenden Vorgangsweisen, Festlegungen und die Inhalte des neuen Stadtentwicklungsplans gezogen werden. Aber unter den vielen Anregungen sind folgende Erkenntnisse, die wir für die STEP-Erstellung mit auf den Weg nehmen sollten, besonders deutlich hervorgetreten:

Betreffend das Thema „Indikatoren und Parameter“ wurde festgestellt, dass die Indikatorenfrage bezüglich der Stadtentwicklungspolitik gleich zweifach zu sehen ist: Zum ersten geht es um Indikatoren, welche die Einlösung der Stadtpolitik betreffen. In Zürich wurde das New Public Management (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) einem Zwischenstopp durch den Gemeinderat unterzogen, weil die plötzlichen Kontrollmöglichkeiten überfordert waren.

Zum zweiten geht es um die für die derzeitige STEP-Erstellung relevanten Indikatoren der Umsetzung von STEP-Festsetzungen und Vorschlägen. Stadtrat Schicker meinte, eine Strategische Umweltprüfung (SUP) auf den gesamten STEP umzulegen sei erstens zu aufwendig und zweitens sollten viele der strategischen Entscheidungen bereits vorher einem Diskussionsprozess unterzogen worden sein. Es ist aber nicht auszuschließen, dass für einige Umsetzungselemente des STEP trotzdem Indikatoren vorstellbar wären. Diese Überlegungen werden wir weiter verfolgen und entwickeln.

Betreffend das Thema „radiale und tangential Achsen“ wurde durch Hinweis aus dem Publikum deutlich, dass sich die Frage nach radialen oder tangentialen Achsen innerhalb des Wiener Stadtgebietes – mit Ausnahme des 21. und 22. Bezirkes – eigentlich nicht mehr stellt. Über das Stadtgebiet hinaus, in der Region, muss man sich wahrscheinlich vom Ideal der „Bandstadt“ lösen. Zum Beispiel werden sich an einer Hochleistungsverbindungsstrecke zwischen Bratislava und Wien möglicherweise Schwerpunktbereiche oder zentrale Orte herauskristallisieren, die es aber vorzudenken gilt. Wer wird diese vorausschauenden Überlegungen anstellen? Vermutlich wird die Initiative von Wien ausgehen müssen – und das kann durchaus im Rahmen der beginnenden STEP-Bearbeitung versucht werden.

Betreffend das Thema „Verbindlichkeit und Durchsetzung regionaler Leitbilder“ hat sich – mit Blick auf die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) – herausgestellt, dass zur Abstimmung und Durchsetzung regionaler Vorstellungen offenbar eine Institutionalisierung der Regionalplanung unumgänglich scheint (Beispiel Berlin-Brandenburg als musterhaft einzuschätzendes Modell). Auch für diese Überlegungen könnte die bevorstehende STEP-Bearbeitung etwas Rückenwind liefern.

Workshop “STEP – heute”

Freitag, 13. Dezember 2002, 9.45 – 16.30 Uhr
 „B 72“ – Hernalser Gürtel, Stadtbahnbogen Nr. 72, 1080 Wien

Programm

Teil I

- 09.45 Begrüßungskaffee
- 10.00 **„Warum ein neuer STEP?“**
 Dipl.-Ing. Kurt Mittringer
 MA 18 – Referat Stadtentwicklung
- 10.30 **„Stadtentwicklungsplanung – ein Instrument in ständiger Veränderung“**
 Dr. Werner Heinz
 Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) – Köln
- 11.30 Debatte & Diskussion
 12.30 - 13.30 Mittagspause/Buffer im Veranstaltungsraum

Teil II

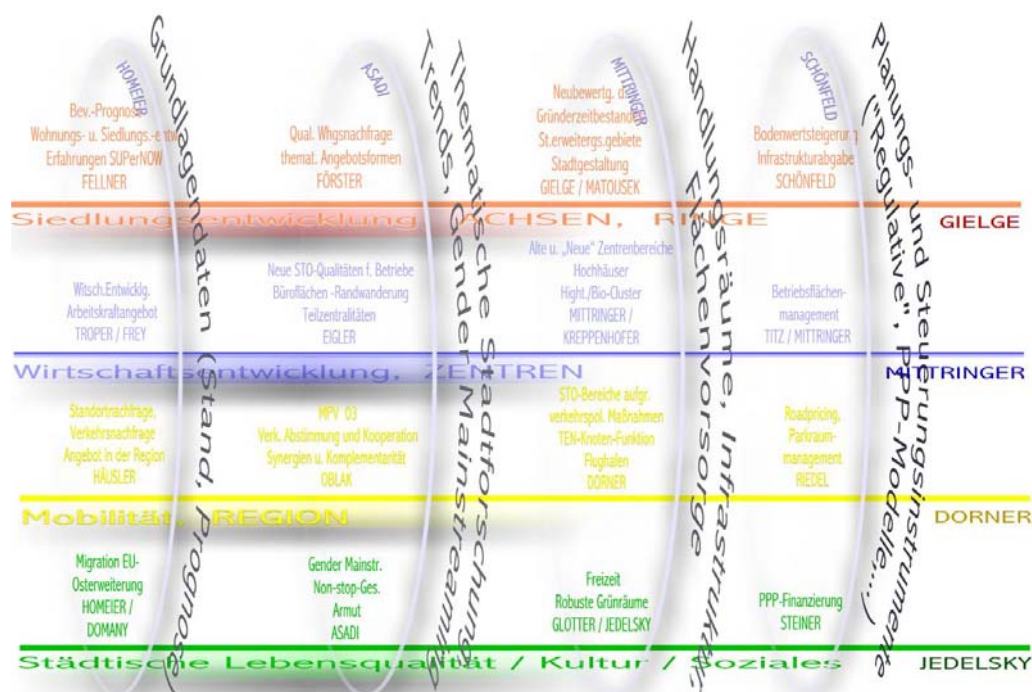
- 13.30 **„Stadt-Umland-Verflechtung und stadtreionale Kooperation“**
 Dr. Werner Heinz
- 14.15 **„Kurze Darstellung der Region–Wien“**
 Dipl.-Ing. Hannes Schulz
 MA 18 – Planungsgemeinschaft Ost (PGO)
- 14.30 Kaffeepause
- 14.45 **„Bericht aus der Praxis“:**
 • STEP im Ruhrgebiet
 • Das Projekt „Stadt 2030“
 Dr. Klaus Wermker
 Leiter der Abteilung Stadtentwicklung – Stadt Essen
- 15.30 Debatte & Diskussion
 16.30 Ende des Workshops

Warum ein neuer STEP?

1. Warum ein neuer Stadtentwicklungsplan?

Der Stadtentwicklungsplan für Wien (STEP) ist mittlerweile fast ein Jahrzehnt alt und seit seinem Beschluss im Frühjahr 1994 haben sich neue Randbedingungen ergeben, die auch Auswirkungen auf die Wiener Stadtentwicklung haben. Unter anderem ergeben sich aus der beabsichtigten Integration der osteuropäischen Nachbarstaaten in die EU völlig neue Perspektiven im Bereich der Wirtschafts-, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung für Wien und sein Umland. Die zahlreichen, hier nicht alle aufgezählten Bedingungen und Abhängigkeiten erfordern eine wesentlich stärkere Einbeziehung der Region Wien (inkl. Bratislava) in ein räumliches Leitbild, eine wesentlich stärkere Berücksichtigung der regionalen und internationalen Wirtschaftstrends, eine unter den Entwicklungen der letzten Jahre notwendig gewordene Validierung/Revision des Zentren- und Achsenmodells sowie Gender Mainstreaming und Bürgerbeteiligung vom Beginn an als Planungsprinzip.

Die **integrierte Bearbeitung** soll im Wesentlichen durch magistratsinterne Expertise und Eigenleistung erfolgen und orientiert sich dabei im Wesentlichen an zu Gruppen zusammengefassten (klassischen) **Sektoralthemen** wie Siedlungsentwicklung/Wirtschaftsentwicklung (Zentren)/Region (Mobilität und regionale Standortpolitik)/Städtische Lebensqualität (Grün, Kultur, Gesundheit und Soziales) sowie an den **Querschnittsthemen** Trends, Gender Mainstreaming und Partizipation.



Der STEP soll mit seinen strategischen räumlichen Konsequenzen in den Abschnitten

- „Ziele und Strategien der räumlichen Entwicklung“
- (handlungsorientiertes) Räumliches Leitbild
- Städtische Teilräume – Handlungsprogramme

als **konsistentes Ziel-Maßnahmen-System** verfasst werden.

Das betrifft insbesondere die **Benennung des Mitteleinsatzes und der Instrumente** zur Erreichung der Ziele, eine stärkere **Differenzierung in Bewahrung und Eingriff** insbesondere für die gründerzeitliche Bebauung, die Aufgabe der Figur der „sternförmigen“ Entwicklungsachsen und die Definition eines (größerräumig wirksamen) Achsen„netzes“ mit zugeordneten Freihalteräumen und (Regional-)Parks, die Benennung der durch besondere Maßnahmen zu stützenden traditionellen Versorgungszentren (Geschäftsstraßen) sowie die Lenkung der **neuen Büroflächenagglomerationen** zur Erhaltung und Festigung der polyzentrischen Zentrenstruktur.

Das in den 80er und 90er Jahren beschlossene Achsenkonzept der bisherigen zwei Stadtentwicklungspläne soll vor allem deswegen einer Revision unterzogen werden, weil ihm die von einem starken Zentrum ausgehende **bandförmige Stadt- und Siedlungsentwicklung** gleich einem Stern modellhaft zugrunde liegt, in der Realität aber dieses eher an den Städtebau des 19. Jahrhunderts angelehnte Bild innerhalb der Stadtgrenzen Wiens nur mehr schwer erkennbar ist. Wenn sich angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen (Betriebsansiedlungswünsche vor allem im zentrenbildenden tertiären Sektor außerhalb des dichtbebauten Stadtgebietes und der derzeitigen Siedlungsachsen) das Verdichtungsmodell weiter formulieren lässt, dann vielleicht mehr unter heutigen funktionellen Kriterien, nämlich eher in Form eines regionalen Achsen„netzes“, das seine baulichen Schwerpunkte mehr um die Kreuzungspunkte und Stationen der hochrangigen Infrastruktur bildet.

Angestrebt wird weiters die **Abgrenzung von Gebieten** (Raumtypen), in denen **besondere Regelungen** greifen sollen (Erleichterungen, „Regulative“, ...), wie beispielsweise in ausgewählten Umstrukturierungsgebieten der Gründerzeitsubstanz, in der Westgürtelzone, in Entwicklungszonen (städtebaulichen Schwerpunkten), in den zu erneuernden Geschäftsstraßen, in übergeordneten Grünräumen (Regionalparks), in profilierten Gewerbegebieten, in Entwicklungszonen, in Büroagglomerationen, in „Stadtrandzonen“ usw., um klare Vorgaben und Inhalte für den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan zu bieten.

2. Für den Stadtentwicklungsplan relevante Planungsgrundlagen und parallele Planungsprozesse

In den letzten Jahren wurden eine Reihe verschiedener Konzepte erarbeitet, die für den neuen Stadtentwicklungsplan eine wichtige Planungsgrundlage darstellen:

- Der **Strategieplan für Wien** wurde Ende der 90er Jahre als ressortübergreifendes und interdisziplinäres Konzept von der gesamten Wiener Stadtregierung initiiert. Der Strategieplan sollte unter Einbeziehung der durch den Stadtentwicklungsplan 1994 geschaffenen Basis den gesamtstädtischen Handlungsrahmen für kommunale Aufgabenfelder definieren, wobei ein wesentliches Ziel deren

Umsetzung durch die Festlegung von 34 strategischen Projekten war. Der Strategieplan löste also nicht den Stadtentwicklungsplan 1994 ab, sondern versuchte eine neue Dimension strategischer Zukunftsgestaltung zu verankern. Kommunale Aufgabenfelder wurden zu fünf wichtigen Strategiefeldern zusammengefasst, wovon jenes Strategiefeld hier hervorgehoben werden soll, das die Verstärkung der Kooperation auf den verschiedenen regionalen Ebenen, nämlich der Region Wien-Umland, der Vienna Region (Wien, Niederösterreich, Burgenland) und der Europaregion (Raum Wien–Bratislava–Győr–Brno), zum Ziel hat.

- Gemäß Regierungserklärung von Bürgermeister Dr. Häupl vom April 2001 sollen in einem **Masterplan Verkehr Wien** die Leitlinien, Ziele und Maßnahmen für die kommenden Jahre erarbeitet und festgelegt werden. Um die Positionen Wiens zur europäischen und nationalen Verkehrspolitik sowie zu überregional bedeutsamen Infrastrukturmaßnahmen in der Region Wien zu verdeutlichen, wurde bereits im Herbst 2001 in einem ersten Schritt zum Masterplan Verkehr ein entsprechendes **Positionspapier** erarbeitet, das Anfang 2002 vom Wiener Gemeinderat auch beschlossen worden ist. Die Inhalte des Positionspapiers sind ein wichtiger Input sowohl für den neuen Stadtentwicklungsplan als auch für die weiteren Arbeiten zum Masterplan Verkehr, in dem dann sämtliche Verkehrsthemen der Stadt bis etwa Mitte 2003 behandelt werden sollen.
- Um klare Vorgaben für die zukünftige Situierung von Hochhäusern geben zu können, wurde 2001 ein **Hochhauskonzept für Wien** erarbeitet, das eingehend öffentlich und insbesondere über das Medium Internet diskutiert wurde. Kern dieses Konzeptes ist die Definition von Kriterien für die Beurteilung von Hochhausprojekten und damit im Zusammenhang stehend die Ausweisung von Eignungs- und Ausschlusszonen für Hochhäuser. Die Ergebnisse dieses Konzeptes werden (als neues qualitatives Element, s. u.) ebenfalls in die Bearbeitung des Stadtentwicklungsplans einfließen.

Neben den derzeit laufenden Planungen zum „Masterplan Verkehr Wien“ (MPV 03) gibt es in Wien auch noch weitere derzeit parallel laufende relevante Planungsprozesse, die mit dem Bearbeitungsprozess des „Stadtentwicklungsplans Wien 2005“ verknüpft werden müssen:

- Mit dem Projekt **Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wien** (SUPerNOW) ist beabsichtigt, eine Gesamtschau für die Entwicklung dieses Raumes herzustellen. Die SUPerNOW basiert auf den bisher ausgearbeiteten Planungen, Konzepten und Programmen und soll aus diesen Einzelelementen ein harmonisiertes Gesamtbild entwickeln, das in einem komplexen Bewertungsverfahren unter Beteiligung relevanter Interessengruppen im Planungsraum erarbeitet wird. Wesentlich dabei ist die Einbeziehung der Auswirkungen räumlicher Entwicklungen im Stadtumland auf den 21. und 22. Wiener Gemeindebezirk.
- Projekt **JORDES**: Die in der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) vertretenen Bundesländer Burgenland, Niederösterreich und Wien haben beschlossen, sich gemeinsam mit den Partnerregionen in der Slowakei und Ungarn an der Erstellung einer „Joint Regional Development Strategy“ (JORDES) für den Raum Wien–Bratislava–Győr zu beteiligen. Das Projekt greift die wesentlichen Themen der Regionalentwicklung in diesem Raum auf, wie sie auch im Zentrum der Überlegungen der grenzüberschreitenden EU-Programme INTERREG IIIa/PHARE CBC Österreich-Slowakei und Österreich-Ungarn formuliert werden. Die im Rahmen des ab Frühjahr 2002 begonnenen Projekts zu erarbeitenden Elemente für eine

gemeinsame Regionalentwicklungsstrategie sollen den Weg zu Entwicklungszielen aufzeigen, die die Gebietskörperschaften in den nächsten 10–15 Jahren in diesem Raum umsetzen sollen. Daher wird die Arbeit zum Stadtentwicklungsplan Wien auch in ständiger Rückkoppelung mit dem JORDES-Projekt erfolgen.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer sektoraler Programme, die Querbezüge zum STEP aufweisen können, wie z. B. das „50-Orte-Programm“, „Landwirtschaft in Wien“.

3. Grundsätze

Leitbild: Im Unterschied zum STEP 94 soll der STEP 2005 weniger „fortgeschrieben“ werden, sondern vielmehr als **handlungsorientierter Plan der räumlichen Entwicklung** im Wiener Planungssystem ausgebaut werden. Der STEP 2005 soll nicht als breites, diskursives Dokument angelegt werden, das generelle Aussagen zum wirtschaftspolitischen Leitbild, zur sozialen und kulturellen Entwicklung, zu Stadtökologie etc. enthält, sondern als Planungsinstrument, das die wesentlichen räumlichen Zielsetzungen für alle städtischen Akteure enthält und dezidiert handlungsorientiert ist. „Ein zeitgemäßes Leitbild muss die Felder zeigen, in denen unterschiedliche politische Ansätze entwickelt werden sollen, die eine gewisse Langfristigkeit erfordern: zum Beispiel Gebiete besonderen und komplexen Erneuerungsbedarfs, Infrastrukturergänzungen im Verkehrsnetz und in der Entsorgung, Stadterweiterungen, großflächiger Landschaftsumbau.

4. Der STEP als konsistentes Ziel-Maßnahmensystem

Der STEP soll als **konsistentes Ziel-Maßnahmensystem** bereits im Teil 1 des STEP „Ziele und Strategien der räumlichen Entwicklung“ hinsichtlich der räumlichen Konsequenzen verfasst werden. Das bedeutet, dass wenn aufgrund aktueller stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen und Aussagen davon auszugehen ist, dass sich Wiens Stadtentwicklung künftig verstärkt auf „**innere Stadtentwicklung**“ orientieren wird, die gründerzeitliche Struktur und Substanz neu bewertet und strategisch differenziert werden muss. Genauso muss eine **Ausweisung** aller (anderen) **wichtigeren Entwicklungsgebiete** (innerhalb derer eine grundlegendere Transformation der bestehenden Strukturen mit besonderen Verfahren angestrebt wird) erfolgen.

Ebenso wird der STEP 2005 das Konzept der Entwicklungsachsen nicht aufgeben, aber neu profilieren. Entwicklungsachsen haben – auch laut Aussage des STEP 94 – nur dann eine wirkliche Steuerungsfunktion, wenn sie von der Kernstadt in die Region reichen. Daher sollten sie künftig nur dann als Entwicklungsachsen gelten, wenn damit tatsächlich eine relevante regionale Entwicklung strukturierbar ist. Als Grundlage für Teilgebietsplanungen sollen „**Raumtypen**“ definiert und bearbeitet werden. Sie sollten im Gesamtschema des STEP enthalten sein, müssen aber nicht flächendeckend definiert sein. Relevante Sach- und Fachaspekte zum STEP könnten/sollten in Form von „**Planungsrichtlinien**“ von den Fachabteilungen definiert wer-

den. Damit können die Sachaspekte aus dem STEP herausgenommen werden, in dem die Anschlüsse definiert werden. Dies ist eine bewegliche Methode, in der „Planungsrichtlinien“ reformuliert bzw. – je nach gesellschaftspolitischer Dringlichkeit – neue „Planungsrichtlinien“ entwickelt werden können. Die konkreten Festlegungen im **Flächenwidmungs- und Bebauungsplan** (in Wien in einem Instrument zusammengefasst) sollen dann **auf dem Gesamtkonzept STEP**, auf **einer teilträumlich detaillierteren Planung** und auf den „Planungsrichtlinien“ aufbauen.

5. Beabsichtigte Form des STEP 05

In seiner **Form** soll der STEP 05 **kurz und kompakt** gehalten sein, dabei allerdings die Anschlüsse zu Detailbearbeitungen, Grundlagen-Texten, Untersuchungen etc. transparent benennen. Beim STEP 05 wird es auch um einige wenige signifikante Karten mit folgenden Kriterien gehen:

- gute Lesbarkeit, auch für internationale Akteure
- nicht Bestandsnachzeichnung, sondern Handlungsorientierung
- Visualisierung der zentralen Ziele der räumlichen Entwicklung
- Herausarbeitung der Schwerpunkte künftiger Entwicklung
- Anschlussfähigkeit für die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung
- Erkennbarkeit der Images, der Qualitäten und Entwicklungspotenziale Wiens und der Region.

Als weitere charakteristische Merkmale und Elemente werden mehr „Erzählungscharakter“, bildhafte Vor- und Darstellungen, Beispielsskizzen, Arbeits- und Diskussionskarten sowie Hinweise auf die Umsetzung/Handlungen/Veranlassungen im Text angestrebt.

6. Einbindung der regionalen Entwicklung in einen Gesamtplan

Die Einbindung der regionalen Entwicklung in einen Gesamtplan soll von Beginn an mit gezielter **Akteursbeteiligung** und Öffentlichkeitsarbeit erfolgen. In Hinblick auf die zunehmende Bedeutung von regionaler Entwicklung im internationalen Standortwettbewerb sowie angesichts der zunehmenden ökonomischen, funktionellen und räumlichen Verflechtungen in der „Vienna Region“ kann eine Option darin bestehen, ein wirkliches **regionales Leitbild** (regionaler Hauptleitplan) zu entwickeln. Dies wäre die gleichzeitige und gemeinsame, verbindliche Neubearbeitung des STEP 2005 für Wien und des Siedlungspolitischen Konzepts Ostregion (SKO 94) – perspektivisch unter verstärkter Einbeziehung des großen „Entwicklungsbereiches“ Wien-Bratislava. Eine Möglichkeit dazu besteht in den (bereits beabsichtigt) gleichlautend zu verfassen den Textpassagen im STEP 05 und LEK NÖ 2002 über die (gemeinsamen) Ziele und Strategien, die „die Chancen für das niederösterreichische Land rund um Wien eröffnen“.

7. Bisherige Schritte

7.1. Inhaltliche Bearbeitung

Ab Mai/Juni 2002 erfolgte die inhaltliche Bearbeitung in den einzelnen Arbeitskreisen. Die erste Phase besteht daraus, aus den Stärken/Schwächen-Analysen des STEP 94, dem Sichten der vorliegenden sachbezogenen Studien und dem Ausloten des zuzukaufenden bzw. zu beauftragenden Expertisenbedarfes die jeweilige arbeitsgruppenbezogene Bearbeitungsstruktur (Festlegung zeitlicher Etappen und der einzubindenden Akteure aus unterschiedlichen Geschäftsgruppen) zu erarbeiten.

Nachdem es sich in der Beobachtungszeit bis Herbst 2002 erwiesen hat, dass die dafür vorhandenen magistratsinternen Kapazitäten in zu geringem Maße dafür verfügbar sind (Arbeitsbelastung der STEP-MitarbeiterInnen aus den einzelnen Dienststellen, MitarbeiterInnenfluktuation usw.), wird auch an eine externe Mitbearbeitung gedacht, die durch ein magistratsinternes Bearbeitungsteam zu begleiten sein wird.

7.2. Begonnene und weiter beabsichtigte Öffentlichkeitsarbeit

Eingeleitet wurden die unterschiedlichen **Formen des Gespräches und der Kommunikation**, die bereits von Beginn an in einem laufenden Prozess vorgesehen sind, durch einen im Juni 2002 abgehaltenen **Fachworkshop** „Neue Formen verbindlicher Vorgaben für eine Stadtregion“ (Internationale Beispiele aktueller Stadtentwicklungspläne).

Mit diesem Workshop sollte noch nicht das durch die Öffentlichkeit beachtete Signal zur STEP-Bearbeitung gegeben werden, sondern der eigentlichen inhaltlichen Orientierung dienen, was in den Nachbarländern und Städten auf dem Gebiet der Regionalplanung, der Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit von räumlichen Leitbildern und neuen Formen verbindlicher Vorgaben für eine Stadtregion für Erfahrungen gewonnen wurden.

Neben der gezielt zu betreibenden Einbeziehung der **stadtentwicklungsrelevanten Akteure** (Investoren, Developer, Immobilienmakler, Industrielle, ...) und der **Betroffenen** in kleineren, **moderierten Gesprächsrunden** soll eine „STEP-Öffentlichkeitsarbeit“ interessierte BürgerInnen verstärkt informieren und beteiligen.

In der Reihe „Stadtplanung intern“, in der die Planungsabteilungen und Interessierte im Magistrat die Möglichkeit erhalten, sich über den Stand der Dinge zu informieren, ist eine periodische Berichterstattung über den Fortschritt vorgesehen.

Bis zur angestrebten Beschlussfassung 2005 wird auch der Stadtsenat im Rahmen der Stadtentwicklungskommission über den Fortschritt der Bearbeitung informiert und über die inhaltlichen Maßnahmenvorschläge Konsens eingeholt.

Stadtentwicklungsplanung – ein Instrument in ständiger Veränderung

Einführung

Die Stadtentwicklungsplanung oder kommunale Entwicklungsplanung (ein oft synonym verwandter Begriff) hat es nie gegeben. Besonderes Merkmal dieses Planungsinstrumentes ist vielmehr seine Offenheit. Für Stadtentwicklungsplanung gibt es keine eindeutige und allgemein verbindliche Definition, keine verbindliche administrative Zuordnung, kein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren. Stadtentwicklungsplanung ist eine freiwillige Angelegenheit der Kommunen.



Offen und unterschiedlich sind auch die Aufgaben, Ziele und Ansprüche, die mit diesem Instrument verbunden werden, wie auch die Formen, die Stadtentwicklungsplanung im Lauf ihrer Geschichte angenommen hat.

Stadtentwicklungsplanung ist eine abhängige Variable. Ihre konkrete Ausformung ist von den jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Verändern sich diese Bedingungen und Herausforderungen und damit auch stadtentwicklungspolitische Problemstellungen, so verändert sich in der Regel auch die Stadtentwicklungsplanung.

1. Rückblick – Zur wechselvollen Geschichte der Stadtentwicklungsplanung

1.1 Ausgangsbedingungen und ursprüngliche Erwartungen

In Deutschland ist Stadtentwicklungsplanung ein Produkt der 60er Jahre, einer Zeit also, in der nach Abschluss der sogenannten Rekonstruktionsperiode zunehmend gravierende Defizite in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der BRD deutlicher wurden. Erforderlich erschien daher eine umfassende Modernisierung bestehender Strukturen und Gegebenheiten – sowohl in technologischer und die Qualifikation der Arbeitskräfte betreffender als auch in organisatorisch-institutioneller wie siedlungs- und infrastruktureller Hinsicht – sowie eine verstärkte Koordination und Integration der Aktivitäten der Akteure der öffentlichen Hand. Diese Notwendigkeit betraf die staatliche und kommunale Ebene gleichermaßen.

Auf der Ebene des Bundes wurde die bis dahin vorherrschende Planungsabstinenz durch eine Reihe planvoller, am keynesianischen Modell der Gegensteuerung orientierter staatlicher Interventionen abgelöst. Eine zentrale Rolle spielten in diesem Zusammenhang das Schiller'sche Konzept (damaliger deutscher Finanz- und Wirt-

schaftsminister) der sogenannten Globalsteuerung und der damit einhergehende Versuch, das Planungssystem von Bund, Ländern und Kommunen mittels einer vertikalen Integration und Koordination der verschiedenen Planungsebenen zu effektivieren. Kommunale Entwicklungsplanung oder Stadtentwicklungsplanung wurde in diesem Zusammenhang als unterste Ebene staatlicher Gesamtplanung verstanden. Sie sollte dazu beitragen, Städte und Gemeinden stärker in die staatliche Globalsteuerungspolitik einzubinden.

In Anlehnung an den im angloamerikanischen Raum entwickelten Ansatz des „comprehensive planning“ war Stadtentwicklungsplanung bereits in den frühen 60er Jahren in einigen bundesdeutschen Großstädten (so vor allem in München, Hamburg und Hannover) als neues Planungsinstrument eingeführt worden. Dieses verstand sich als Reaktion auf knapper werdende Finanzmittel und die Einsicht, dass sich die nun anstehenden kommunalen Probleme nicht allein mit sektoralen Planungsansätzen bewältigen ließen. Kommunale Entwicklungsplanung sollte daher vor allem

- als Steuerungsinstrument für die städtische Gesamtentwicklung fungieren und ressortübergreifend räumliche und fachplanerische Aspekte unter gleichzeitiger Abstimmung mit kommunaler Finanz- und Investitionsplanung in ein konsistentes Gesamtprogramm integrieren,
- kommunale Entwicklungs- und Planungspolitik im Sinne einer Verbesserung der lokalen Wettbewerbsfähigkeit effektivieren und
- zu mehr Rationalität und stärkerer Verwissenschaftlichung kommunaler Planung und damit zu einer Verbesserung der städtischen Orientierungs- und Entscheidungsgrundlagen beitragen.

Gemeinsame Grundlagen vieler, der an das neue Instrument geknüpften und später häufig mit dem Begriff der Planungseuphorie charakterisierten Erwartungen waren:

- ein gesellschaftliches Harmonieverständnis, das bestehende Interessen- und Zieldivergenzen und Zielkonflikte häufig unterschätzte;
- ein technokratischer Machbarkeitsglauben, der reale Machtverhältnisse und Entscheidungsstrukturen oft nur unzureichend berücksichtigte;
- ein allseits ausgeprägter Glauben an die politische Entscheidungsrelevanz von Daten und ausgefeilten empirischen Erkenntnissen sowie
- die Annahme eines für alle maßgeblichen gesellschaftlichen Bereiche geltenden kontinuierlichen Wachstums.

1.2 Administrative Verortung

Stadtentwicklungsplanung war ursprünglich – und ist dies auch bis heute weitgehend geblieben – ein Planungsinstrument größerer Städte. Als erste richteten ab der Mitte der 60er Jahre die Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern Dienststellen für Stadtentwicklungsplanung ein, in den Jahren ab 1970 folgten Städte mittlerer Größe mit 100.000 bis 300.000 Einwohnern, kleinere Städte begannen – wenn überhaupt – erst später mit dem Aufbau eigener Stadtentwicklungsplanungsstellen.

Den Kommunen war und ist es nicht nur freigestellt, ob sie sich des Instruments der Stadtentwicklungsplanung bedienen, sondern es steht ihnen auch frei, in welcher Form und an welcher Stelle sie es in der kommunalen Verwaltung verorten.

In Abhängigkeit von Kommunalverfassung (je nach Bundesland-Zugehörigkeit), Stadtgröße und einer Reihe lokalspezifischer Besonderheiten – so z. B. aktueller Verwaltungsorganisation, Ziel- und Aufgabenstruktur, Engagement, Interessen und Widerständen auf Seiten der relevanten Akteure – ist es daher zu unterschiedlichen organisatorischen Lösungsansätzen gekommen.

Eine nicht unerhebliche Rolle spielten auch der Zeitpunkt und die damit gegebenen Rahmenbedingungen der administrativen Institutionalisierung.

Die verschiedenen, in der kommunalen Praxis realisierten Organisationsformen lassen sich vereinfacht drei, mit einem jeweils unterschiedlichen funktionalen Verständnis von Stadtentwicklungsplanung einhergehenden Typen zuordnen:

- dem Stabsstellenmodell (bei der Verwaltungsspitze): Stadtentwicklungsplanung wird dabei in Form eines eigenen Referats oder einer besonderen Arbeitsgruppe außerhalb der bestehenden Dezernatsgliederung institutionalisiert und unmittelbar der Verwaltungsspitze zugeordnet. Dieser Ansatz entspricht am ehesten der ursprünglich beabsichtigten Steuerungs- und Koordinierungsfunktion von Stadtentwicklungsplanung und stand in der „Frühzeit“ der Stadtentwicklungsplanung eindeutig im Vordergrund;
- dem Modell einer gesonderten Dienststelle: bei diesem Ansatz werden ein eigenes Dezernat, eine Dezernatsstabsstelle oder ein Amt zur Erledigung stadtentwicklungsplanerischer Aufgaben eingerichtet. Stadtentwicklungsplanung wird dabei weniger als übergeordnete Steuerungseinheit, sondern vielmehr als eines von mehreren gleichrangigen kommunalen Aufgabenfeldern verstanden, und schließlich
- dem Typus einer untergeordneten Abteilung: Stadtentwicklungsplanung wird hier einem traditionellen Amt (in der Regel dem Stadtplanungsamt) als Abteilung zugeordnet. Dieser Ressortierung entspricht häufig auch ein spezifisches, auf räumlich-städtebaulich-planerische Aspekte eingegrenztes Verständnis von Stadtentwicklungsplanung. Mit der Mitte der 70er Jahre einsetzenden Planungsernüchterung hat dieser Typus deutlich an Bedeutung gewonnen.

1.3 Stadtentwicklungsplanung als kommunale Gesamtplanung – Ergebnisse und Restriktionen

Die sogenannte Hoch-Zeit der Stadtentwicklungsplanung in deutschen Städten war in den späten 60er und frühen 70er Jahren und liegt damit mehr als 30 Jahre zurück. Die praktischen Ergebnisse dieses umfassenden Stadtentwicklungsplanungsansatzes waren ambivalent. In der Regel wurden umfangreiche, in ähnlicher Weise gegliederte Entwicklungsprogramme erstellt:

- die als Orientierungsrahmen für die Planungen und Durchführungsmaßnahmen der Fachressorts dienen sollten und
- die mit einer Reihe methodischer, personeller, aber auch partizipatorischer Neuerungen verbunden waren: von der Einrichtung gesonderter Dienststellen für Statistik und Stadtforschung über die Entwicklung und Verfeinerung von Erhebungs- und Prognosemethoden bis zur Einrichtung ressortübergreifender Arbeits- und Projektgruppen.

Stadtentwicklungsplanung führte – dies war das zentrale positive Ergebnis – meist dazu, dass kommunale Verwaltungen und ihre Strukturen transparenter, ihre Aktivitä-

ten rationaler und zudem ein spezifisches Klima für komplexe, übergreifende und wechselseitige Abhängigkeiten berücksichtigende Problemsichten erzeugt wurden.

Das eigentliche Ziel – die Installierung von Stadtentwicklungsplanung als aktiv steuernde kommunale Gesamtplanung – hatte sich jedoch nicht realisieren lassen. Stadtentwicklungsplanungsprogramme und -konzepte waren meist nicht integrativ, sondern nur additiv aufgebaut, nicht fortschreibungsfähig, kaum umsetzungsorientiert und in ihren auf Extrapolationen basierenden Prognosen oft weit von realen Entwicklungsverläufen entfernt.

Die Hauptursachen für diese Diskrepanzen zwischen theoretischem Anspruch und praktischen Ergebnissen lagen vor allem in den durch die realen Strukturen und Bedingungen gesetzten Schranken und Grenzen. Hierzu zählen insbesondere

- die mangelnde rechtliche Absicherung der Stadtentwicklungsplanung; zu einer rechtlichen Entsprechung der mit diesem Instrument verbundenen hohen Erwartungen ist es nie gekommen; Stadtentwicklungsplanung vollzog sich stets im gesetzfreien Raum;
- die einem Querschnittsverfahren wie Stadtentwicklungsplanung entgegenstehenden Merkmale der Verwaltungsbürokratie. Hierarchische Organisation von Arbeitsabläufen und Informationsflüssen (vertikaler Informationstransfer), klare Kompetenzaufteilung (aufgabenspezifisches Ressortprinzip) sowie Regelgebundenheit als Wesensmerkmale öffentlicher Verwaltungen waren mit einer Planung, die sich als „einheitliche, fachübergreifende Konzeption für das Verwaltungshandeln auf allen Tätigkeitsfeldern und unter allen Aspekten“ (KGSt 1972) verstand, nur schwer vereinbar. Darüber hinaus wurde Stadtentwicklungsplanung als übergreifende Koordinierungs- und Integrationsinstanz in Kommunalverwaltungen oft als unerwünschtes Kontrollinstrument empfunden, das vorhandene Handlungsspielräume von Ressorts einzuschränken trachtete;
- die Prinzipien des bestehenden Wirtschafts- und Politiksystems: Die kommunalen Möglichkeiten zur Realisierung ihrer Entwicklungskonzepte und deren Zielen erwiesen sich als äußerst begrenzt. Ihre Steuerungskompetenzen und Interventionsmöglichkeiten gegenüber maßgeblichen und entwicklungsbestimmenden Akteuren der Wirtschaft und deren Entscheidungen waren und sind nur gering, ihre finanziellen und politischen Handlungsspielräume im System der öffentlichen Gebietskörperschaften eng gezogen. Der systembedingte Widerspruch von staatlicher/öffentlicher Planung und gesellschaftlich garantierter unternehmerischer/privater Dispositionsfreiheit – von Planung und Markt also – wurde und wird bei dem Instrument der Stadtentwicklungsplanung besonders deutlich.
- Darüber hinaus trugen und tragen die auf vier Jahre terminierten kommunalen Wahlperioden dazu bei, dass Kommunalpolitiker an übergreifenden, häufig abstrakten und in Wahlkämpfen nur schwer vermittelbaren Langfristkonzepten in der Regel wenig Interesse zeigen.

Zusätzlich zu diesen restriktiven Bedingungen der politisch-administrativen Praxis wurden auch wissenschaftlich-methodische Probleme deutlich: Der mit Stadtentwicklungsplanung verbundene Anspruch nach möglichst vollständiger Information, exakten Prognosen und auf breitem Konsens beruhenden Ziel- und Wertvorstellungen erwies sich als uneinlösbar. Es war unmöglich, die Vielzahl der sich ständig ändernden externen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung präzise zu erfassen, sie miteinander in Beziehung zu setzen und in ihrer weiteren Entwicklung exakt zu berechnen.

Darüber hinaus zeigte die kommunale Praxis immer wieder, dass die akribische Erhebung und Aggregation von Daten keineswegs zwangsläufig zu optimalen Lösungen für vorhandene Probleme führen muss.

1.4 Von Eingrenzungen in räumlicher und sektoraler Hinsicht bis zur Strategie des Inkrementalismus

Spätestens ab der Mitte der 70er Jahre machte die bis dahin weitverbreitete Planungseuphorie zunehmender Ernüchterung und einem durch die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen bestimmten Pragmatismus Platz. Stadtentwicklungsplanung in ihrer bisherigen Form wurde mit Abstrichen versehen, in manchen Fällen auch ganz eingestellt. Neben den praktischen Erfahrungen mit vorhandenen Restriktionen spielten hier auch Veränderungen bei den Aufgabenschwerpunkten städtischer Entwicklungspolitik eine entscheidende Rolle. Nicht zuletzt waren Forderungen nach einer umfassenden und integrativen Stadtentwicklungsplanung auch als Reaktion zu verstehen auf die großflächigen Vorhaben des Wiederaufbaus und der Stadterweiterung (Trabantenstädte) und deren Mängel (von ihren eindimensionalen Strukturen bis zur fehlenden strategischen Koordination). Ab den frühen 70er Jahren gehörten diese Vorhaben jedoch der Vergangenheit an; im Vordergrund standen jetzt die (oft kleinteilige) Sanierung und Erneuerung des Bestandes; dies bedeutete eine Aufgabenverlagerung, mit der sich auch das Planungsverständnis in vielen Städten veränderte:

- Die gesamtstädtisch orientierte Stadtentwicklungsplanung wurde nun räumlich auf einzelne Quartiere oder Stadtteile, in der Regel auf die städtischen Zentren und/oder die an diese angrenzenden Altbauquartiere reduziert. Die so erstellten Stadtteilentwicklungspläne waren häufig ähnlich aufgebaut wie gesamtstädtische Entwicklungspläne (multisektoral) und bedienten sich auch ähnlicher Methoden. Gleichzeitig nahm das Interesse städtischer Bewohner an Beteiligung und Einmischung deutlich zu, oft wurde es auch durch kommunale Aktivitäten wie Volkshochschulkurse, Planungszellen, Bürgerforen oder Formen von Anwaltsplanung zusätzlich stimuliert.
- Neben der räumlichen kam es in manchen Städten auch zu einer sektoralen Eingrenzung der Stadtentwicklungsplanung. Als Reaktion auf aktuelle Problemschwerpunkte wurden die Dienststellen für Stadtentwicklungsplanung mit der Aufstellung beziehungsweise federführenden Koordination unterschiedlicher Teilentwicklungskonzepte und -programme (von kommunalen Wohnkonzepten über Konzepte zur Büro- und Gewerbeflächenentwicklung bis zu kommunalen Energieversorgungskonzepten) betraut.

Zu der in einigen Städten ursprünglich vorgesehenen Integration sektoraler oder teilräumlicher Konzepte in ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept ist es allerdings nirgendwo gekommen. Die Bearbeitung einzelner sektoraler oder räumlicher Problemfelder ist hingegen bis heute ein zentraler Aufgabenschwerpunkt vieler Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung geblieben.

- In manchen Städten kam es auch zu einer Reduzierung der multisektoralen Stadtentwicklungsplanung auf städtebaulich-physische Aspekte und die Erstellung städtebaulicher Rahmenpläne oder räumlicher Strukturkonzepte deren Schwerpunkte im städtebaulich-siedlungsstrukturellen Bereich lagern;
- Das genaue Gegenteil eines umfassenden und integrativen Stadtentwicklungsplanungsansatzes bedeutete schließlich der ab der zweiten Hälfte der 70er Jahre einsetzende Rückgriff vieler Kommunen auf die Strategie des Inkrementalismus.

Diese – in Varianten auch unter Begriffen wie „muddling through“ oder „Durchwursteln“ bekannte – Strategie war in den USA bereits in den späten 50er Jahren als Reaktion auf das synoptische Konzept der STEP entwickelt worden und verstand sich im Wesentlichen als schrittweises Vorgehen, bei dem Ziele und Mittel in einem wechselseitigen Abhängigkeits- und Anpassungsverhältnis stehen. Unter den sich abzeichnenden veränderten widersprüchlichen Rahmenbedingungen erschien vielen Städten der Inkrementalismus-Ansatz jedoch als gangbarster Weg. Der allgemeine Wachstumstrend bei den zentralen Parametern städtischer Entwicklung hatte inzwischen einem differenzierten Nebeneinander von Schrumpfung, Stagnation und Wachstum Platz gemacht, wovon Teilräume ebenso wie einzelne Sektoren gleichermaßen betroffen waren. Kommunale Entscheidungsträger gaben der Strategie des Inkrementalismus oft auch deshalb Vorzug, weil sie mehr Flexibilität und Ungebundenheit in Bezug auf ihr praktisches Handeln bedeutete.

1.5 Prinzipien der Wirtschaft halten Einzug; Verwirtschaftlichung kommunaler Entwicklungsplanung und Verwaltungsstrukturen

Tiefgreifende Veränderungen des Weltmarktes und der globalen Arbeitsteilung, wirtschaftliche Konzentrations- und Umschichtungsprozesse, umfassende Strukturveränderungen auf europäischer Ebene (EG-Binnenmarkt, Europäische Union) und eine mit diesen Veränderungen einhergehende Intensivierung des kommunalen Konkurrenzkampfes auf nationaler wie auch internationaler Ebene führten in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu deutlichen Verlagerungen bei den Schwerpunkten kommunalen Handelns und kommunaler Planung. Wirtschaftliche Parameter und Akteure wie auch die Interessen und Bedürfnisse dieser Akteure und „des Marktes“ erhielten zunehmende Priorität. Diese Priorisierung wirtschaftlicher Aspekte, die durch veränderte politisch-ideologische Schwerpunktsetzungen auf Bundesebene (Deregulierung, Privatisierung) zusätzlich verstärkt wurde, blieb auch für die kommunale Entwicklungsplanung nicht ohne Folgen. Die bisherige, vorwiegend empirisch-quantitativ orientierte Arbeitsweise der Dienststellen für Stadtentwicklungsplanung wurde nun ergänzt, überlagert oder auch ersetzt durch neue, zum Teil aus der Privatwirtschaft übernommene Verfahrensansätze, bei denen wirtschaftliche Fragestellungen, Umsetzungs- und Durchführungsaspekte wie auch die Einbeziehung relevanter Entscheidungsträger des Privatsektors eine maßgebliche Rolle spielten. Maßgebliche Beispiele für diese, auch in der Folgezeit nichts an Relevanz einbüßende „Verwirtschaftlichung kommunaler Planung“ sind:

- die Ablösung der kommunalen Entwicklungsplanung durch eine vorrangig an Fragen der kommunalen Wirtschaftsförderung orientierte Wirtschaftsentwicklungsplanung. Sektorale Fachplanungen wurden dabei soweit wie möglich unter das vorrangige Ziel kommunaler Wirtschaftsförderung – Verbesserung harter und insbesondere weicher Standortfaktoren – subsummiert;
- ein merklicher Bedeutungsgewinn, insbesondere in Städten und Gemeinden kleiner und mittlerer Größe, von kommunalen Marketingstrategien. Mit Stadtmarketingansätzen wollten und wollen sich Städte und Gemeinden eigenen Aussagen zufolge in dem sich verschärfenden interkommunalen Konkurrenzkampf profilieren, ihre Unverwechselbarkeit herausstellen und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Adressaten dieser Imagebildung nach außen sind externe Investoren, Kunden und touristische Besucher. Gleichzeitig sollte und soll Stadtmarketing oft auch dazu beitragen, die Kommunen und ihre Verwaltungen nach innen attraktiver

werden zu lassen und damit eine Verbesserung städtischer Identität und Lebensqualität zu bewirken.

Stadtmarketing und seine Ergebnisse sind maßgeblich von der Zusammensetzung der jeweils Beteiligten und deren Interessen und Zielen abhängig. Umfragen zufolge dominieren in der kommunalen Praxis wirtschaftliche Akteure; eine aktive Einbeziehung anderer Interessengruppen oder „normaler“ Bürgerinnen und Bürger in den Prozess der Ziel- und Konzeptformulierung erfolgt vergleichsweise selten. Der in diesem Zusammenhang geäußerten Befürchtung kritischer Beobachter, integrative Stadtentwicklungsplanung könnte nun zum weitgehend wirtschaftsbestimmten Stadtmarketing verkommen, wird von Befürwortern dieses Ansatzes entgegengehalten, Stadtmarketing sei doch nichts anderes als Stadtentwicklungsplanung in zeitgemäßer Form.

- Etwa zeitgleich mit Stadtmarketing und an vergleichbaren Zielen orientiert (d. h. an einer Verbesserung von städtischer Attraktivität, Außenimage und (inter)nationaler Wettbewerbsfähigkeit) hat eine weitere Form von Entwicklungsplanung eingesetzt, die unter dem Begriff „Projektplanung“ firmiert und auf die Planung und Realisierung wirtschaftlich bedeutsamer wie auch image- und außenwirksamer Großvorhaben zielt. Diese unter weitgehendem Verzicht auf gesamtstädtische Entwicklungskonzepte erfolgende Projektplanung, die in der Regel einem neuen Inkrementalismus im Sinne kommunaler Imageverbesserung gleichkommt, ist vor allem in Großstädten zu finden (ihr Spektrum reicht dabei von Hafenprojekten in Frankfurt am Main über den Kölner Media-Park bis zur Expo 2000 in Hannover oder die Neue Mitte Oberhausen). Nach Aussagen ihrer Protagonisten soll sie dazu beitragen, kommunale Entwicklungsvorstellungen beispielhaft umzusetzen, innovative Anstoßeffekte für die Gesamtstadt zu geben und nicht zuletzt auch kommunalpolitische Handlungsfähigkeit signalisieren.

Mit der umfassenden perspektivisch orientierten Stadtentwicklungsplanung hat die inkrementalistische, auf kurzfristigen Erfolg ausgerichtete Projektplanung nur noch wenig gemein, auch wenn die Aneinanderreihung großer Einzelprojekte in einigen Städten als Entwicklungsplanung im Sinne langfristiger Innovationen verstanden wird.

Ab den frühen 90er Jahren wurden jedoch nicht nur kommunale Entwicklungsplanung und Entwicklungsstrategien immer stärker durch Wettbewerbsorientierung und zunehmende Ökonomisierung bestimmt. Wirtschaftliche Prinzipien griffen nun auch in den kommunalen Verwaltungen selbst Platz, womit diese einer generellen Modernisierung und Reorganisation unterzogen wurden. Als Vorbild dienten die private Wirtschaft und ihre Unternehmen. Städte wurden nun als (Dienstleistungs-)Unternehmen oder Konzerne verstanden, die von „urban managers“ geleitet werden sollten; die Adressaten städtischer Leistungen – die städtischen Bewohner – wurden zu Kunden umdefiniert, und verwaltungsinterne Anweisungen und Absprachen sollten durch Kontrakte ersetzt werden.

Zentrale Ziele dieses Modernisierungsprozesses waren zum einen eine interne Effektivierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen und ihrer Verfahrensabläufe und zum anderen eine tiefgreifende strukturelle Veränderung des öffentlichen Sektors durch Abbau und Auslagerung bisher von diesem erbrachter Leistungen.

Die Verwaltungen vieler deutscher Kommunen waren damit in den 90er Jahren durch zwei Entwicklungen gekennzeichnet:

- einen Verwaltungsumbau nach den Vorstellungen von New Public Management and Public Choice: mit dezentraler Ressourcenverantwortung einerseits (d. h. weitgehend frei verfügbaren Budgets für einzelne Verwaltungsbereiche zur Erledigung der ihnen politisch vorgegebenen Aufgaben) sowie einer verstärkten zentralen Steuerung und Kontrolle in Bezug auf die Hauptlinien des Verwaltungshandelns andererseits. Bisherige Dezernate und Ämter wurden und werden dabei aufgelöst und in sogenannte Fach- und Steuerungsdienste überführt,
- zum anderen wurden und werden bisher öffentlich erbrachte Leistungen zunehmend abgebaut oder ausgelagert. Ihre Durchführung wird privaten Akteuren übertragen oder mit diesen gemeinsam in Form öffentlich-privater Kooperationsansätze realisiert. Diese partielle oder auch vollständige Privatisierung öffentlicher Leistungen kann in unterschiedlicher Weise erfolgen:
 - als formelle oder Scheinprivatisierung durch Übertragung einer bisher von einer Gebietskörperschaft wahrgenommenen Aufgabe auf eine Gesellschaft des Privatrechts (GmbH oder AG), deren Kapital jedoch zu 100% von der öffentlichen Körperschaft gehalten wird; relevante Beispiele sind vor allem kommunale Eigenbetriebe im Ver- und Entsorgungssektor;
 - als materielle oder Totalprivatisierung durch vollständige Übertragung kommunaler Aufgaben und Leistungen auf private Akteure (so z. B. Verkauf von Stadtwerken, städtischen Kulturbetrieben oder Sportstätten an Private) sowie schließlich
 - als Teilprivatisierung durch Public Private Partnerships, d. h. durch unterschiedliche Formen der Kooperation der öffentlichen Hand mit unterschiedlichen privaten Akteuren.

1.5 Gesamtstädtische Entwicklungsplanung in neuer Form: diskursive Planungsansätze

Zeitgleich mit den Ansätzen einer tiefgreifenden Verwirtschaftlichung kommunaler Strukturen und Planungsansätze zeichneten sich ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre, verstärkt dann in den 90er Jahren, in einer Reihe von Kommunen auch so etwas wie gegenläufige entwicklungsplanerische Tendenzen ab. Vor allem in einigen größeren Städten kam es zu Planungsansätzen, die wieder gesamtstädtisch und in der Regel auch multisektoral orientiert waren. Im Gegensatz zur umfassenden Stadtentwicklungsplanung ursprünglicher Prägung waren diese Ansätze jedoch nicht perfektionistisch, nicht deduktiv und eher qualitativ als quantitativ angelegt.

Ursache waren und sind auch hier die praktischen Folgen der fortschreitenden Globalisierung und Internationalisierung von Produktion und Arbeitsmärkten und der Dynamik des wirtschaftlich-technologischen Strukturwandels. Diese Folgen reichen vom zunehmenden Bedeutungsverlust natürlicher zugunsten gesellschaftlich produzierter und damit reproduzierbarer Standortbedingungen über die Zunahme sozialer Probleme und Fragestellungen bis zum Bedeutungsgewinn neuer („weicher“) Standortfaktoren wie auch längerfristig orientierter ökologischer Überlegungen (Stichwort: Nachhaltigkeit).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und Veränderungen sahen sich eine Reihe von Städten – wie schon in den 60er Jahren – veranlasst, über neue bzw. adäquate Orientierungsstrategien nachzudenken. Initiatoren waren oft nur einzelne Führungskräfte aus Kommunalpolitik und/oder -verwaltung, die in Anbetracht veränderter Rah-

menbedingungen kurzfristiges und einzelfallorientiertes Krisenmanagement wie auch die Beschränkung auf Einzelprojekte als unzureichend empfanden.

Praktisches Ergebnis dieser Überlegungen waren konzept- oder programmorientierte Planungsansätze, die sich in starkem Maße sogenannter diskursiver Planungsformen bedienen. Die Gestaltung der weiteren städtischen Entwicklung wurde dabei – ähnlich wie beim Stadtmarketing – nicht länger als (vorwiegend) politisch-administrative Planungsaufgabe verstanden, sondern als Ergebnis interaktiver und konsensorientierter Austausch- und Abstimmungsprozesse zwischen unterschiedlichen stadtentwicklungspolitisch relevanten Akteuren.

In Bezug auf Form und Beteiligte folgten und folgen diskursive Planungsansätze keinem einheitlichen Schema. Diese sind von den besonderen Bedingungen vor Ort abhängig. Übereinstimmungen gibt es jedoch bei den inhaltlichen Schwerpunkten: von der Beschreibung relevanter Rahmenbedingungen über die Analyse kommunaler Stärken und Schwächen wie auch potenzieller Entwicklungsverläufe bis zur konsensorientierten Zielfindung und Formulierung umsetzungsorientierter Strategien und Maßnahmen. Bekannteste Beispiele waren zunächst das Berliner Stadtforum und der Hamburger Stadtdialog, bei dem im Vorfeld der Erstellung eines neuen Stadtentwicklungskonzepts Diskussionsrunden aus Verwaltungsmitarbeitern und repräsentativ ausgewählten städtischen Akteuren (Interessenvertretern wie auch „normalen“ Bürgern) zur Ideenfindung und zum Interessenausgleich einberufen wurden.

Mitte der 90er Jahre haben auch München und Heidelberg – im Dialog mit den verschiedensten Akteuren der Stadtentwicklung erstellte – stadtentwicklungspolitische Perspektiven (Perspektive München) bzw. Stadtentwicklungspläne (Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010) vorgelegt. Aber auch in eine Vielzahl anderer Kommunen hat Stadtentwicklungsplanung in diskursiver Form inzwischen Eingang gefunden: in Form kommunaler Workshops oder von Planungswerkstätten und runden Tischen.

In der Mehrzahl der Fälle blieben und bleiben die Diskussionspartner dieser Stadtentwicklungsplanungsansätze jedoch auf eine eingegrenzte Fachöffentlichkeit oder – ähnlich wie beim Stadtmarketing – auf lokale Führungskräfte beschränkt. An die Stelle der früheren Bürgerbeteiligung tritt damit ein neuer lokaler Korporatismus. Darüber, ob und in welchem Ausmaß perspektivisch orientierte Diskussionsrunden städtische Entwicklungsplanung und -politik praktisch beeinflusst haben, gibt es keine gesicherten Daten; in den meisten Fällen scheint jedoch eine deutliche Lücke zu klaffen.

Der nun doch etwas länger ausgefallene Rückblick in die wechselvolle Geschichte der Stadtentwicklungsplanung in deutschen Städten hat deutlich werden lassen, dass dieses „Instrument“ überaus unterschiedliche, zeit- und problemadäquate Formen annehmen kann.

Und damit sind wir bei der einleitenden Frage für den zweiten Teil meines Beitrags: Welche Stadtentwicklungsplanungsformen sind eigentlich gegenwärtig und für die absehbare Zukunft zeit- und problemadäquat? Welchen Herausforderungen müssen sie entsprechen?

2. Stadtentwicklungsplanung heute

2.1 Aktuelle Herausforderungen und Probleme

Zentrales Merkmal der deutschen Städtelandschaft ist ihre polyzentrische Struktur. Gegenwärtig gibt es 83 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern (davon liegen 71 in den alten und 12 in den neuen Bundesländern). Alle diese Städte haben ihre besonderen Merkmale und Charakteristika in Bezug auf Größe, Struktur, Lage usw. *Die* deutsche Stadt gibt es damit nicht. Es gibt auch nicht *die* deutsche Stadtentwicklung. Dennoch: trotz aller Unterschiede und lokaler Besonderheiten lässt sich seit den späten 80er/frühen 90er Jahren so etwas wie ein „Mainstream“ städtischer Entwicklung feststellen, der mehr oder weniger alle Städte erfasst – wenn auch in unterschiedlicher Form und Intensität und zu unterschiedlichen Zeitpunkten: Hintergrund dieses Prozesses sind eine Reihe tiefgreifender und z.T. bereits erwähnter wirtschaftlicher Veränderungen und Entwicklungen. Ihr Spektrum reicht von der durch politische Beschlüsse und Entscheidungen der führenden Industrieländer beschleunigten Globalisierung von Produktion, des Handels von Gütern und Dienstleistungen und vor allem der Finanzmärkte über differenzierte betriebliche Konzentrations-, Umschichtungs- und Verlagerungsprozesse bis zum verstärkten Einsatz neuer, den Prozess der wirtschaftlichen Umstrukturierung zugleich ermöglichender und beschleunigender Technologien, Produktionsstrukturen und Produktionsverfahren.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist der sich abzeichnende „Mainstream“ der Entwicklung durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- eine tendenzielle Angleichung städtischer Wirtschaftsstrukturen infolge eines weitreichenden Strukturwandels mit De- und Neo-Industrialisierungsprozessen auf der einen Seite und einem anhaltenden Relevanzgewinn des tertiären bzw. Dienstleistungssektors auf der anderen,
- einen zunehmenden und immer weitere Bereiche erfassenden Einsatz neuer Produktions-, Informations- und Kommunikationstechnologien, die mit signifikanten Produktivitätssteigerungen und Rationalisierungsmaßnahmen einhergehen.

Die Auswirkungen von wirtschaftlichem Strukturwandel und Rationalisierungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt sind zum einen hohe Zahlen Arbeitsloser (Ende 2002 mehr als 4 Mill.), mit einer Arbeitslosenquote, die in Westdeutschland bei 8,3%, in Ostdeutschland bei 18,9% liegt und zum anderen eine zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes:

in ein oberes Marktsegment mit relativ sicheren und gutbezahlten Arbeitsplätzen und

ein unteres Segment instabiler, oft nur kurzfristig oder auf Teilzeit angelegter und schlecht bezahlter Arbeitsplätze (ein Segment, in dem ein Großteil der Frauen der ImmigrantInnen und der Unqualifizierten beschäftigt ist).

Der Mainstream der wirtschaftlichen Entwicklung in den Städten ist auch gekennzeichnet durch:

- anhaltende Fusionen und Zusammenschlüsse großer Unternehmen – vor allem im Kredit-, Versicherungs-, Automobil- oder Chemiesektor.

Konsequenzen für die Städte sind oft weitere Arbeitsplatzrückgänge und – und dies trifft insbesondere auf große Unternehmen des produzierenden Sektors mit einer tradierten lokalen Verbundenheit (commitment) zu – ein Abbau von Sponsoring (d. h. von finanziellen Unterstützungsleistungen) bei einer Reihe von lokalen Aktivitäten (insbesondere im Kultur- und Sportbereich).

- Zum Mainstream der Entwicklung zählt schließlich auch ein tiefgreifender Strukturwandel des Einzelhandels, der mit neuen Angebots- und Distributionsformen, neuen Organisationsstrukturen und veränderten Standortpräferenzen einhergeht.

Die für die Städte spürbaren Auswirkungen dieser Entwicklung reichen von der Einrichtung „zwischenstädtisch“ gelegener Shopping-Malls, Einkaufszentren oder Factory Outlet Centers (oft in Kombination mit einem Mix unterschiedlicher Nutzungen) über die fortschreitende Filialisierung (Benettonisierung) des innerstädtischen Einzelhandelsangebots bis zur allmählichen Verödung einzelner Stadtteilzentren, deren „Überlebenschancen“ zwischen den Stadtzentren einerseits und außerstädtischen Anbietern andererseits – und dies in Zeiten von E-Government – zunehmend geringer werden.

Übereinstimmende Strukturveränderungen zeichnen sich auch in demographischer Hinsicht ab. Hierzu zählen insbesondere:

- veränderte Altersschichtungen der Bevölkerung infolge sinkender Geburtenzahlen, die zum Teil auch Ergebnis veränderter oder unsicherer Arbeitsmarktbedingungen sind. Der Anteil der über 65-Jährigen hat beispielsweise zwischen 1990 und 2000 von 14,8% auf 16,7% zugenommen. Bis 2010 wird mit einer weiteren Zunahme auf 20,1% gerechnet. Die Anteile junger Menschen unter 15 Jahren sind in dem o. g. Zeitraum hingegen zurückgegangen: von 16,2% auf 15,5%,
- eine auf die gleichen Ursachen – d. h. die zunehmenden Unsicherheiten des Arbeitsmarktes – zurückgehende Verkleinerung der Haushaltsgrößen. Der Anteil von Single- oder DINK-(double income, no kids-)Haushalten nimmt kontinuierlich zu und liegt in Städten wie Frankfurt oder Köln deutlich über 50% – mit weit höheren Anteilen in zentral gelegenen oder gentrifizierten Innenstadtrandgebieten,
- wachsende Zahlen von AusländerInnen als Folge außer- oder innereuropäischer Entwicklungen und Umbrüche in wirtschaftlicher oder politischer Hinsicht. Der Anteil der AusländerInnen liegt bundesweit bei 8,8%, in Städten wie Frankfurt, München oder Stuttgart liegt er jedoch weit höher (26,6%, 22,7%, 24,4%), schließlich
- eine zunehmende Polarisierung der Stadtbewohner in gut verdienende und häufig in international orientierten Unternehmen beschäftigte Angestellte im Dienstleistungssektor einerseits und immer größere Bevölkerungssegmente, die sich aus schlecht bezahlten, zeitweise arbeitslosen oder auch langzeitarbeitslosen Personen zusammensetzen.

Die Zahlen von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern sowie allgemein von Haushalten mit niedrigem Einkommen haben in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen und sich vor allem in einzelnen Großstädten auf hohem Niveau eingependelt. Im Herbst 1999 wurde die Zahl der Personen unterhalb der deutschen Armutsgrenze auf sechs Millionen geschätzt. Die sogenannte Zweidrittel-gesellschaft ist kein Schlagwort mehr, sie ist vielmehr kommunalpolitische Realität. In Hamburg wurde beispielsweise bereits vor zehn Jahren ein Drittel der mehr als 820.000 Haushalte zur „Gruppe mit niedrigem Einkommen“ gezählt und in der Wirtschaftsmetropole Frankfurt

werden schließlich knapp 90.000 der etwa 640.000 Einwohner als arm bezeichnet, etwa die Hälfte davon bezieht Sozialhilfe.

In vielen Städten ist die soziale Polarisierung mit einer zunehmenden, allerdings noch weitgehend kleinteiligen räumlichen Segregation verbunden. Die ökonomisch gespaltene Stadtbevölkerung wird damit auch immer mehr zu einer räumlich sortierten.

Eine Entwicklung, von der in jüngster Zeit vor allem Kommunen mit großen international tätigen Konzernen betroffen sind, sind drastisch rückläufige Gewerbesteuererinnahmen. Immer wieder genannte Beispiele sind hier Städte wie Ludwigshafen oder Leverkusen (mit den Chemie-Giganten BASF und Bayer Leverkusen), deren Gewerbesteuererinnahmen 2001 gegenüber 2000 um 68,5 bzw. 64,7% zurückgegangen sind. Spielräume der Kommunen für freies Agieren sind damit nicht mehr oder kaum noch gegeben.

2.2 Aktuelle Formen der Stadtentwicklungsplanung

Auf einem Difu-Seminar zum Thema „Planung der Stadtentwicklung – Versuch einer Standortbestimmung“ habe ich Mitte der 90er Jahre darauf hingewiesen, dass Stadtentwicklungsplanung durch einen Methodensynkretismus, d. h. ein Nebeneinander der unterschiedlichsten Ansätze und Verfahren gekennzeichnet sei. Ich denke, diese Aussage trifft auch heute noch weitgehend zu. Da allerdings – und dies erscheint mir wichtig zu betonen – die Politik der öffentlichen Hände (also auch der Kommunen) ebenso wie die gesellschaftliche Entwicklung nicht dauerhaft und gleichförmig, sondern durch Widersprüche und Gegenläufigkeiten gekennzeichnet ist, überrascht es nicht, dass in jüngster Zeit – oft auch unter dem Diktat knapper Kassen – Planungs- und Entwicklungsansätze an Bedeutung gewinnen, die wieder konzeptionell und übergreifend orientiert sind und stärker auf Integration und/oder Kooperation setzen. Ich möchte hier nur einige exemplarisch nennen:

- die vor allem in einigen größeren Städten wie München oder Bremen zu beobachtende Wiederentdeckung gesamtstädtischer und multisektoraler Entwicklungskonzepte – allerdings in neuer Form. Diese Ansätze, die meist unter dem Begriff „Strategische Planung“ firmieren, verstehen sich als Kombination aus langfristiger Orientierung, diskursiven Planungsformen und konkreter Projektplanung. Übergreifende, allerdings meist auf räumlich-siedlungsstrukturelle Aspekte reduzierte Konzeptplanung und Projektrealisierung erfolgen hier nicht nacheinander, sondern zeitgleich.
- die gleichfalls gesamtstädtisch orientierte und auf intensive Beteiligung der unterschiedlichsten kommunalen Akteure setzende Aufstellung von Leitbildern. Aktuellstes Beispiel ist hier die Stadt Köln, die mit dem Leitbild „Köln 2020“ die Weichen für die Zukunft der Stadt stellen will. Dieses Leitbild versteht sich als Rahmen, der unter breiter Beteiligung aller Interessierten erarbeitet werden und „den Entscheidern Handlungssicherheit und Orientierung vermitteln (soll)“.
- die entsprechenden Aktivitäten des Deutschen Städtetages und einiger maßgeblicher Großstädte. So hat beispielsweise die Fachkommission Stadtentwicklungsplanung beim Deutschen Städtetag eine Arbeitsgruppe einberufen, die unter dem Titel „Integrierte Konzepte der Stadtentwicklung“ im Januar 2003 ihre Arbeit aufnehmen wird.
- das wachsende Interesse einer Reihe von Großstädten an der Formulierung gemeinsamer Entwicklungskonzepte und -strategien zusammen mit ihren Umland-

gemeinden. Ziel dieser Konzepte ist es, eine koordinierte und integrierte Entwicklung in Stadtregionen zu ermöglichen.

Ich denke, dass dieser Ansatz unter den gegenwärtigen und auch künftigen Rahmenbedingungen der adäquateste ist, denn Gegenstand von Entwicklungsstrategien und -konzepten sollten immer weniger einzelne Städte, sondern vielmehr die jeweiligen Stadtregionen sein.

Unterstützung erfahren die gegenwärtigen kommunalen Planungsansätze in jüngster Zeit auch durch verschiedene Programme der Bundesregierung. Beispiele hierfür sind:

- das auf der Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union URBAN basierende Programm „Soziale Stadt“, in dem es um die horizontale und vertikale Bündelung öffentlicher Programme und Mittel zur gezielten, mehrere Sektoren erfassenden Verbesserung städtischer Teilräume geht,
- das Programm des Bundesforschungsministeriums „Stadt 2030“ sowie
- zwei Programme des Ministeriums für Verkehr, Bauen und Wohnen für den Stadtumbau „Ost“ bzw. „West“, bei denen gleichfalls die Aufstellung gesamtstädtischer Entwicklungskonzepte eine zentrale Rolle spielt.

Ein Blick über die deutschen Grenzen zeigt darüber hinaus, dass auch in den Städten anderer europäischer Länder multisektorale, gesamtstädtisch orientierte Konzepte wieder an Bedeutung gewinnen. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur auf die Studie „European Cities in the Making“ von EURO CITIES oder die im Kontext des Projekts INTERACT vorgestellten Planungsansätze von 13 europäischen Städten hinweisen (an diesem Projekt ist ja auch die Stadt Wien beteiligt).

Alle diese Programme und Ansätze könnten einen im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Stadtentwicklungsplanung vergleichsweise hoffnungsfroh stimmen. Ich denke allerdings, dass es realistischer ist, diese Entwicklung – wie stets – als weitgehend offen zu betrachten. Die Restriktionen der Frühzeit der Stadtentwicklungsplanung – vom aufgabenspezifischen Ressortprinzip kommunaler Verwaltungen über die begrenzten Steuerungskompetenzen öffentlicher Akteure bis zu den auf vier Jahre terminierten kommunalen Wahlperioden – bestehen immer noch. Darüber hinaus sind weitere Restriktionen hinzugekommen. So stehen die mit der Verwaltungsreform der 90er Jahre verbundenen Maßnahmen wie Ressortselbstständigkeit und Budgetierung – gerade in Zeiten knapper Kassen – ressortübergreifenden Planungsansätzen in der Regel diametral entgegen; gleichzeitig werden die für die Erstellung hochkomplexer gesamtstädtischer Strategien benötigten qualifizierten Fachkräfte immer seltener. So klagte erst kürzlich die Planungsdezernentin einer deutschen Millionenstadt darüber, dass sie es zunehmend mit jungen forschenden Managementexperten zu tun habe, sie allerdings der Meinung sei, dass diesen selbstbewussten Kräften ein wenig inhaltliche Kompetenz sicherlich nicht schaden würde.

Diskussion I: Stadtentwicklungsplanung – ein Instrument in ständiger Veränderung

Im Anschluss an den ersten Programmteil des Workshops, der einerseits den Hintergrund und die Motive zur Erstellung des neuen Stadtentwicklungsplans für Wien und andererseits die Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung als Instrument zum Inhalt hatte, wurde unter den TeilnehmerInnen das Thema „Instrumente der Stadtentwicklungsplanung“ diskutiert. Es wurden Definitionen zu den Begriffen Stadtentwicklung, Stadtplanung und Stadtentwicklungsplanung erörtert und Strategische Pläne als mögliche Instrumentarien aufgezeigt.

Definitionen

Der Begriff „**Stadtentwicklung**“ bezeichnet den Wandel der Städte, der in struktureller und räumlicher Hinsicht erfolgen kann. Ein struktureller Wandel kann in mehreren Dimensionen eintreten und zum Beispiel die ökonomische Basis, die demographische Struktur oder die Umweltbedingungen einer Stadt betreffen. Strukturelle Veränderungen bedingen räumliche Konsequenzen. Um räumliche Veränderungen erklären zu können, müssen also strukturelle Veränderungen auf den Raum bezogen werden. Die Stadtentwicklung hat eine interdisziplinär räumliche Dimension, die von sozialen, ökonomischen, ökologischen und räumlichen Komponenten getragen wird.

Der Begriff „**Stadtplanung**“ bezeichnet die vorausschauende Lenkung der räumlichen Entwicklung einer Stadt. Dabei kann es sich um die Planung eines künftigen Zustandes, also um einen städtebaulichen Entwurf, oder um die Planung des zweckmäßigen zeitlichen Ablaufs eines umfangreichen Projekts oder auch um die Planung einer sinnvollen Verwendung knapper Ressourcen handeln. Das Tätigkeitsfeld der Stadtplanung umfasst die langfristige Disposition der räumlichen Ressourcen, die mittelfristige Vorausplanung für künftige Erweiterungs-, Erneuerungs- oder Umbauaufgaben, die rechtsförmliche Festsetzung des Rahmens für Bau- und Erschließungsmaßnahmen und die planerische Vorbereitung eines konkreten Projekts.

Die „Stadtplanung“ behandelt im Unterschied zur „Stadtentwicklung“ den räumlich physischen Aspekt. Veränderungsbedürfnisse, die sich aus sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründen ergeben, fließen in ein Konzept, das für absehbare Zeit eine Richtlinie für die Steuerung der räumlichen Entwicklung bieten kann. Die Stadtplanung hat die Aufgabe, einen räumlichen Rahmen für die Aufnahme der erkannten oder erwarteten, jedoch als unbeeinflussbar geltenden Entwicklungskräfte von Wirtschaft und Gesellschaft zu entwerfen. Da setzt die „**Stadtentwicklungsplanung**“ – ein Begriff, der zu Beginn der 60er Jahre hervortritt – mit dem Ziel, auf eben diese Kräfte selbst Einfluss zu nehmen und damit auch deren räumliche Auswirkungen zu steuern, auf einer anderen Ebene an.

Die Stadtentwicklungsplanung ist im Unterschied zur Stadtplanung umfassender und bezieht in seinem Vorgehen alle Bereiche des kommunalen Handelns ein. Es steht weniger die Planverwirklichung, sondern mehr die Entwicklungssteuerung, das Bemü-

hen um integriertes Handeln auf sozialem, wirtschaftlichem und räumlichem Gebiet im Vordergrund. Einen wichtigen Aspekt nimmt dabei die vermehrte Bürgerbeteiligung (Partizipation) ein.

Instrumente der Stadtentwicklungsplanung



Zu Instrumenten der Stadtentwicklungsplanung gehören verbindliche Pläne, Konzepte und Datenbanken, die den Handlungsrahmen für die am Stadtentwicklungsprozess beteiligten Akteure definieren. Gleichzeitig stellen die Instrumente der Stadtplanung auch eine Wissensbasis dar, die als stadtplanerisch relevante Informationen den Stadtplanungsabteilungen für weiterführende Bearbeitungen wie Studien, Gutachten, Projekte etc. dienen. Zum Beispiel stellt das „Instrument Stadtentwicklungsplan“ eine

Leitlinie für jene dar, die in der Verwaltung für die detaillierteren Planungen verantwortlich sind. Das heißt, der Stadtentwicklungsplan nimmt einerseits als handlungsorientierter Plan der räumlichen Entwicklung Einfluss auf weitere Instrumente der Stadtplanung, wie zum Beispiel die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung und die Stadtteilplanung. Andererseits fließen bereits existierende Instrumente der Stadtplanung in den Stadtentwicklungsplan ein, zum Beispiel in Form von Fachkonzepten wie der Grüngürtel Wien 1995, das Klimaschutzprogramm 2000, der Masterplan Verkehr Wien 2003, das Hochhauskonzept, und in Form von Leitprojekten wie Erdberger Mais, Aspanggründe, Zentralbahnhof Wien. Somit greift der in Bearbeitung befindliche Stadtentwicklungsplan 2005 mehrere Instrumente der Stadtplanung auf und fungiert selbst als ein Instrumentarium.

Ein übergeordneter strategischer Plan stellt der „Strategieplan Wien 2000“ dar, der kein Ersatz für den Stadtentwicklungsplan und andere raumbezogene bzw. sachbezogene Konzepte in Wien ist, sondern diese auf zukünftige Schlüsselaufgaben der Stadt Wien hin neu miteinander verknüpft. Der Strategieplan beinhaltet strategische Projekte und Handlungsfelder, die konkrete Impulse setzen sollen. Er schafft für den Erhalt und Ausbau der hohen und vielfältigen Qualitäten Wiens Rahmenbedingungen und ist daher kein „fertiger Plan“ im konventionellen Verständnis. Er ist vielmehr eine Einladung an die verschiedenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Kräfte sowie die engagierten Bürgerinnen und Bürger Wiens in öffentlich-privater Partnerschaft Wiens Zukunft zu gestalten.

Ob strategische Pläne nur auf einer strategischen Ebene bleiben oder auf räumlicher Ebene weitergeführt werden können, werden Erfahrungen in der Umsetzung im Stadtentwicklungsplan bzw. in weiterer Folge in der Umsetzung von konkreten Projekten zeigen. Das Instrument „Stadtentwicklungsplan“ (STEP) ist wiederum kein verbindliches Stadtplanungsinstrument, da der STEP – im Gegensatz zu örtlichen Raumordnungskonzepten in anderen Bundesländern Österreichs – keine Verordnung ist.

Interkommunale Kooperation in Stadtregionen – ein internationaler Vergleich

1. Interkommunale Kooperation – maßgebliche Kooperationsanlässe und -notwendigkeiten

Interkommunale Kooperation ist sowohl in Deutschland als auch in anderen westlichen Industriestaaten (wie beispielsweise Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien oder auch Kanada) nichts Neues. In einigen Fällen gehen die ersten gesetzlichen Regelungen zur Einrichtung interkommunaler Zweckverbände bis ins ausgehende 19. Jahrhundert zurück, und zwischen den 50er und 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist es in einer Reihe von Staaten zu vielfältigen Kooperationsansätzen wie auch zur Bildung neuer Gebietskörperschaften gekommen.



Die Gründe, die gegenwärtig für die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation auf kommunaler Ebene ins Feld geführt werden, sind z.T. wiederkehrender, z.T. aber auch zeitspezifischer Natur. Zur ersten Gruppe zählen: fragmentierte politisch-administrative Strukturen auf lokaler Ebene als Folge unterlassener (Beispiele hierfür sind Frankreich und Ostdeutschland) oder auch – wie z. B. im Großbritannien der Thatcher-Ära – erst in jüngerer Zeit realisierter Gebietsreformen; ein anhaltendes, auf der Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung beruhendes, häufig allerdings weitgehend unkoordiniert verlaufendes siedlungsstrukturelles

Wachstum im Umland von Kernstädten; eine damit verbundene immer engere funktionale Verflechtung zwischen den einzelnen stadregionalen Teilräumen mit deutlichen Veränderungen des innerregionalen Standortgefüges; wachsende Diskrepanzen zwischen kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen und großräumigen Aufgaben- und Problemstellungen und nicht zuletzt zunehmende Disparitäten zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden in Stadtregionen in Bezug auf ihre Einnahmen und Ausgaben.

Neu unter den für die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation genannten Gründen sind gegenwärtig vor allem: die Regionalisierung von Fördermitteln, sowohl auf supranationaler (Europäische Union) als auch auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene und die für den Erhalt dieser Mittel erforderlich werdende Bildung kommunaler Allianzen sowie der sich im Zuge von fortschreitender Globalisierung und der Einrichtung von EG-Binnenmarkt und Europäischer Union weiter verschärfende und internationalisierende Wettbewerb der Städte, der immer stärker zu einem Wettbewerb der Regionen wird. Das in vielen Stadtregionen bestehende und immer schwerer zu überschauende Nebeneinander von unterschiedlichen Akteuren mit unterschiedlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten erweist sich in diesem Kontext als gravierender Standortnachteil.

2. Die zentralen Akteure

Die Umsetzung konkreter Kooperationsnotwendigkeiten in praktische Formen der Zusammenarbeit ist allerdings kein Automatismus, sie ist vielmehr abhängig von den jeweils gegebenen Rahmen- und Ausgangsbedingungen. Hierzu zählen insbesondere die politisch-administrativen Strukturen auf staatlicher und lokaler Ebene wie auch die konkreten Akteure und Entscheidungsträger, die die Realisierung von Kooperationsansätzen sowohl fördern als auch verhindern können.

Wer sind nun diese Akteure? Zum einen kommunale Gebietskörperschaften sowie lokale Institutionen und Organisationen als unmittelbar Beteiligte der Kooperation, zum anderen eine Vielzahl staatlicher und substaatlicher Akteure sowie nicht zuletzt – auch als Folge der bereits diskutierten Modernisierung kommunaler Gebietskörperschaften – Vertreter des Privatsektors.

Welche Haltung nun staatliche und kommunale, öffentliche und private Akteure im konkreten Fall einnehmen, ob sie für oder gegen die Einrichtung eines interkommunalen Kooperationsansatzes votieren, hängt von mehreren Faktoren ab: ihrer Funktion im jeweiligen Staats- und Verwaltungssystem, ihren spezifischen Interessen, zeitspezifischen Konstellationen und nicht zuletzt den zur Diskussion stehenden Formen der Kooperation.

Ungeachtet dieser unterschiedlichen Variablen und der Veränderungsprozesse, denen sie unterworfen sind, weisen die vorliegenden Erfahrungen aus mehreren Nationalstaaten eine Reihe immer wiederkehrender Gemeinsamkeiten auf. So lassen sich – wenn auch mit gewissen Vereinfachungen – sowohl bei den Initiatoren und Befürwortern als auch bei den Gegnern und Kritikern umfassenderer Kooperationsansätze fast immer die gleichen Gruppen von Akteuren ausmachen.

2.1 Initiatoren und Befürworter

Zu den Initiatoren und Befürwortern zählen vor allem jene Akteure, die sich aus der Einrichtung interkommunaler Kooperationsansätze spezifische Vorteile erwarten. Insgesamt lassen sich hier vier Gruppen unterscheiden:

- Die zentralstaatliche oder – in föderal organisierten Staaten – die Ebene der Bundesstaaten. In den Niederlanden war es beispielsweise das Ministerium des Inneren, das bei mehreren Reformversuchen zur Reorganisation der Stadt-Umland-Beziehungen in besonderem Maße aktiv war. Ziele waren hier die Effektivierung und Modernisierung der Verwaltungsstrukturen in Stadtregionen sowie eine Stärkung der Position des Ministeriums innerhalb des Kabinetts. In Frankreich war gleichfalls der Zentralstaat der maßgebliche Akteur: über die Einrichtung unterschiedlicher interkommunaler Kooperationsansätze (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) und über spezifische finanzielle Kooperationsanreize.

Im Vergleich dazu nehmen deutsche Bundesländer eine eher ambivalente Position ein. Sie unterstützen und fördern Kooperationsansätze nur, solange sie nicht zu stark und damit zu einer potenziellen Konkurrenz für die jeweilige Landesregierung werden (Beispiele sind hier die neueren Entwicklungen in Bundesländern wie Hessen oder Nordrhein-Westfalen).

- Kernstädte und ihre politischen Repräsentanten. Ihr Interesse an interkommunalen Kooperationsansätzen scheint in demselben Maße zuzunehmen, in dem früher dominante Kernstädte an Beschäftigten, Einwohnern und Wirtschaftskraft zugunsten ihrer Umlandgemeinden verlieren. Hohen Zentralitätskosten stehen dann gravierende Rückgänge auf der Einnahmeseite bei gleichzeitig sich verschärfenden Wettbewerbsanforderungen von nationaler und internationaler Seite gegenüber.

Bei mehreren der international bekannten großraumorientierten Kooperationsansätzen spielten und spielen daher Kernstädte und/oder ihre politischen Repräsentanten eine maßgebliche Rolle: in Kanada in den Großräumen von Montréal und Toronto, in den US-amerikanischen Stadtregionen von Minneapolis/St. Paul und Portland, bei den Reformüberlegungen für die verstädterten Räume von Amsterdam und Rotterdam in den Niederlanden und auch beim Verband Region Stuttgart oder dem aktuellen Reformansatz im Raum Hannover.

- Die Wirtschaft und ihre Akteure. Aus wirtschaftlicher Sicht sind fragmentierte Entscheidungsstrukturen und -kompetenzen kontraproduktiv: Sie erschweren konkrete Investitionsvorhaben infolge komplizierter regulatorischer Rahmenbedingungen und bedeuten nach Ansicht kritischer Beobachter auch eine Beeinträchtigung der Einflussnahme relevanter wirtschaftlicher Akteure auf die öffentliche Politik in Stadtregionen. Die Wirtschaft und ihre Verbände sind daher deutlich an einer Vereinfachung bestehender politisch-administrativer Strukturen interessiert. Auch in deutschen Verdichtungsräumen – bekanntestes Beispiel ist hier der Rhein-Main-Raum – haben daher Repräsentanten der Wirtschaft für eine verbesserte interkommunale Kooperation plädiert und entsprechende Initiativen und Vorschläge lanciert.
- Fachlich involvierte Akteure und Medien. In Frankreich und den USA, aber auch in Deutschland werden Kooperationsansätze in Stadtregionen häufig auch von Seiten der Fachwelt unterstützt – wenn auch mit unterschiedlichen Präferenzen. Während Verwaltungsjuristen und Akteure aus dem universitären Raum in der Regel für regionsweite Ansätze eintreten, votieren vor allem freie Planer und Berater, häufig unter Berufung auf den Public-Choice-Ansatz, für ein breites und damit ihre Beschäftigungsmöglichkeiten erweiterndes Spektrum unterschiedlicher Ansätze.

2.2 Gegner und Kritiker

Zu den Gegnern und Kritikern umfassender stadtreionaler Kooperationsansätze zählen vor allem Organisationen und Institutionen sowie gesellschaftliche Gruppen, die aus der Einrichtung derartiger Ansätze spezifische Nachteile, Einbußen oder Verluste befürchten. Auch hier lassen sich vereinfacht vier Gruppen unterscheiden:

- Staatliche Mittelinstitutionen und bestehende Gemeindeverbände. Für diese Organisationen und Institutionen der öffentlichen Hand ist die Einrichtung stadtreionaler Kooperationsansätze in der Regel mit Kompetenz- oder auch Existenzverlusten verbunden. Es ist daher nicht überraschend, dass sie meist zu den schärfsten Gegnern solcher Kooperationsansätze gehören – vor allem dann, wenn umfassende, mit einer Verwaltungsstrukturreform verbundene und damit die Existenz dieser Organisationen gefährdende Ansätze gefordert werden.
- Vorstädte und Umlandgemeinden. Deren Widerstand – Beispiele hierfür werden insbesondere aus Frankreich und Ostdeutschland genannt – ist immer dann am größten, wenn Eingemeindungen oder regionalstadtähnliche Gemeindezusammen-

menschlüsse zur Diskussion stehen. Maßgeblicher Grund sind die mit diesen Reformen befürchteten Verluste an Macht, Einfluss, Positionen und Funktionen auf Seiten potenziell betroffener Gebietskörperschaften und ihrer relevanten Funktions- und Mandatsträger.

Eine entscheidende Rolle spielen aber auch finanzielle Erwägungen. Selbst wenn sie in den vergangenen Jahren häufig deutliche Wirtschafts- und Einnahmezunahmen zu verzeichnen hatten, sind Stadtrand- und Umlandgemeinden in der Regel nicht bereit, sich an den hohen Zentralitätskosten der gleichzeitig mit Einnahmerückgängen konfrontierten Kernstädte zu beteiligen.

- Städtische Bewohner und Bewohnergruppen. Bürger identifizieren sich in der Regel mit ihrer Wohngemeinde; ihr Zugehörigkeitsgefühl zu einer Stadtregion und ihr Interesse an regionsweiten politisch-administrativen Einrichtungen sind hingegen meist gering. Bei den Referenda zur Einrichtung von Großraumkommunen in Toronto (Kanada) und den niederländischen Städten Amsterdam und Rotterdam votierten die Bürger daher weniger gegen die Einrichtung einer neuen suprakommunalen Ebene; sie sprachen sich vielmehr gegen die mit dieser Reform verbundene Eingemeindung ihrer Städte aus, aus der sie einen Verlust an demokratischer Kontrolle, eine zu große räumliche Distanz zu „ihrer“ Kommunalverwaltung und nicht zuletzt einen räumlichen Identitätsverlust befürchteten.
- Die Fachwelt. In nahezu allen projektbeteiligten Staaten sprechen sich Vertreter des neo-liberalen Public-Choice-Ansatzes, die für Prinzipien wie lokale Autonomie und Vielfalt mit differenzierten kommunalen Leistungsangeboten und freien Wahlmöglichkeiten für die jeweiligen Bewohner eintreten, für Netzwerke interkommunaler Vereinbarungen aus. Übergreifende Kooperationsansätze werden demgegenüber als entwicklungshemmend erachtet. Die Protagonisten eben dieser Ansätze kritisieren ihrerseits die von Public-Choice-Anhängern präferierten kleinteiligen Kooperationsformen: wegen ihrer Defizite in Bezug auf Transparenz und demokratische Kontrolle und den mit ihnen einhergehenden Fragmentierungstendenzen.

3. Kooperationsformen

Politisch-administrative Strukturen und die jeweiligen Akteure und ihre Kooperationsbereitschaft bestimmen nicht allein, **ob** es zu einer Umsetzung von Kooperationsnotwendigkeiten kommt, sondern vielfach auch **wie**, d. h. in welcher Form diese Umsetzung erfolgt. Die eigentlichen Auslöser von Kooperationsansätzen – d. h. spezifische Probleme und Aufgabenstellungen – spielen hingegen bei der „Formgebung“ oft eine geringere Rolle, als üblicherweise angenommen wird.

Das Spektrum bestehender Kooperationsansätze scheint zunächst groß, setzt sich aber bei genauerer Betrachtung aus nur einigen wenigen, immer wiederkehrenden Typen zusammen, die sich nach Grad der Institutionalisierung, dem Umfang der von ihnen betriebenen Aktivitäten und der gewählten Rechtsform unterscheiden. Dazu zählen:

- nicht öffentlich-rechtlich institutionalisierte Formen der Kooperation (diese umfassen zum einen informelle Kooperationsansätze wie z. B. Foren, Netzwerke oder

- Arbeitsgemeinschaften und zum anderen privatrechtlich organisierte Formen der Zusammenarbeit, die vom eingetragenen Verein bis zur GmbH reichen);
- die auf eine Aufgabe oder ein Vorhaben beschränkte in öffentlich-rechtlicher Form institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen einer begrenzten Zahl benachbarter Gemeinden (von „interlocal agreements“ in den USA über „syndicats intercommunaux à vocation unique“ in Frankreich bis zu funktionspezifischen Zweckverbänden in Deutschland);
 - als dritter Typ die vor allem in verstädterten Regionen anzutreffende multisektorale und damit unterschiedliche Aufgaben und Leistungen kombinierende Kooperation von Kernstädten und Umlandgemeinden in Verbandsform (Beispiele hierfür sind „Metropolitan Governments“ in Kanada, das gestufte System von Mehrzweckverbänden in Frankreich (von den „Communautés de Villes“ bis zu den „Communautés Urbaines“) sowie Mehrzweck-Pflichtverbände in Deutschland wie der KVR im Ruhrgebiet, der Verband Region Stuttgart oder frühere UVF im Rhein-Main-Gebiet) sowie schließlich
 - als weitestgehende Kooperationsform der Zusammenschluss von Städten und Gemeinden in neuen Gebietskörperschaften (in Form von Eingemeindungen oder durch Bildung von Gemeindeverbänden wie bei den beabsichtigten Stadtprovinzen in den Niederlanden oder dem Gemeindeverband „Region Hannover“).

Derzeit ist diese Kooperationsform jedoch – sieht man einmal von der in Ostdeutschland praktizierten Gebietsreform ab – weitgehend hypothetischer Natur.

In den vergangenen Jahren war interkommunale Kooperation in deutschen Stadtregionen durch eine deutliche Zunahme informeller, in ihrer räumlichen und inhaltlichen Gestaltung unterschiedlich konzipierter Ansätze sowie eine Vielzahl aufgaben- und projektspezifischer formeller Kooperationsansätze (von Zweckverbänden bis zu GmbHs) gekennzeichnet. Für diese Ansätze, die durch die aktuelle Debatte um New-Public-Management-, Public-Choice- und Urban-Governance-Konzepte eine theoretische Unterstützung erfuhren, wird positiv ins Feld geführt, dass sie sich relativ leicht einrichten und den spezifischen Anforderungen des Einzelfalles entsprechend konzipieren lassen. Bei informellen Ansätzen wird zudem die konsensuelle Atmosphäre bei der Bearbeitung Win-win-orientierter Problemlösungen hingewiesen. Dass sich diese Ansätze meist auf „weiche“ Bereiche konzentrieren, mit denen weder strittige Fragen der Verteilung von Lasten und Kosten noch konfliktthaltige Eingriffe in die Zuständigkeiten etablierter Institutionen und Organisationen verbunden sind, wird hingegen oft ausgeblendet. Ebenso ausgeblendet werden zwei weitere, mit diesen Ansätzen in aller Regel verbundene nachteilige Konsequenzen: Rückgang an demokratischer Kontrolle durch Übertragung öffentlicher Aufgaben an nicht unmittelbar legitimierte Kooperationsorgane sowie weitere Fragmentierung der politisch-administrativen Strukturen auf kommunaler Ebene. Hier gibt es häufig ohnehin ein immer schwerer zu überschauendes Nebeneinander von kommunalen Gebietskörperschaften, substaatlichen oder regionalen Organisationen sowie öffentlich-rechtlich, privatrechtlich oder informell organisierten Kooperationsansätzen mit jeweils unterschiedlichen Akteuren, Aufgaben und Gebietszuschritten. Zur Beschreibung dieser Situation wurde bereits in den 70er Jahren in den USA der Begriff des „Urban Governance“ geprägt. Für den Urheber dieses Begriffs, den US-amerikanischen Stadtforscher Victor Jones, ist die Funktionsfähigkeit dieser mit „Urban Governance“ umschriebenen Form des politisch-administrativen Geschehens in Ballungsräumen allerdings von einer maßgeblichen Voraussetzung abhängig: der Existenz einer regionsweit operierenden Instanz zur Koordinierung der „numerous special-purpose bodies in the region“.

Solche regionsweit tätigen und nicht allein auf Kooperation, sondern vor allem auf Koordination setzenden Formen der Zusammenarbeit lassen sich jedoch bisher nur in einigen Ausnahmefällen finden. In der Regel sind dies wirtschaftlich relevante Stadtregionen, die starkem internationalem Konkurrenzdruck ausgesetzt sind. Beispiele hierfür sind der Zusammenschluss von Toronto mit seinen Nachbarstädten, die beabsichtigte Einrichtung von Stadtprovinzen für vier niederländische Großstädte, die Einrichtung von acht Regional Development Agencies und der Greater London Authority in Großbritannien, die Installierung eines besonderen Verbandstyps in Frankreich für Verdichtungsräume mit mehr als 500.000 Einwohnern (Communautés d'Agglomération) sowie nicht zuletzt die deutschen Reformansätze in den Regionen Stuttgart und Hannover (Verband Region Stuttgart und Region Hannover).

4. Aufgaben und Aktivitäten

Im Hinblick auf die Aufgaben und Aktivitäten interkommunaler Kooperationsansätze gilt, dass grundsätzlich alle kommunalen Aufgaben Gegenstand der Zusammenarbeit sein können, solange dem keine rechtlichen Hinderungsgründe entgegenstehen.

Und auf den ersten Blick erscheint das Feld der Aufgaben und Aktivitäten, die von Kooperationsansätzen in der Praxis abgedeckt werden, auch sehr weit gesteckt; diese reichen von der regionsweiten räumlichen Planung über Trägerschaftsleistungen in der Ver- und Entsorgungswirtschaft und im Verkehrswesen bis zu Aktivitäten im Gesundheits- und Bildungssektor oder in der Kultur- und Freizeitinfrastruktur. Bei näherem Hinsehen zeigen sich allerdings einige deutliche Ungleichgewichte in der quantitativen Verteilung. Bei aufgabenspezifischen Organisationseinheiten und damit bei der Mehrzahl aller Kooperationsansätze stehen in der Regel Umsetzungs- und Trägerschaftsaufgaben im Ver- und Entsorgungssektor oder im öffentlichen Personennahverkehr im Vordergrund. Eine zunehmend wichtige Rolle spielt bei diesen Ansätzen in jüngerer Zeit auch die Zuständigkeit für Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen. Informelle Kooperationsansätze konzentrieren sich in der Regel auf weitgehend unstrittige Aufgaben und Probleme und damit – ich habe bereits darauf hingewiesen – auf sogenannte Win-win-Situationen, aus denen alle Beteiligte als Gewinner hervorgehen können.

Wer aber – so muss man fragen – ist für stadtregionale Koordinierungs- und Planungsleistungen und deren Durchsetzung und damit für die räumliche Verteilung von Nutzungen zuständig, die mit spezifischen Vor- oder Nachteilen verbunden sein können (potente Gewerbesteuerzahler einerseits, Einrichtungen der Entsorgungsinfrastruktur andererseits)? Wer sorgt für eine Reduzierung bestehender finanzieller, ökonomischer oder auch ökologischer Disparitäten oder betreibt regionale Wirtschaftsförderungs- und Verkehrspolitik? Nach den Statuten ihrer Satzungen sind dies – wenn auch mit Einschränkungen – die allerdings nur wenigen multisektoralen und im stadtregionalen Kontext operierenden Kooperationsansätze.

In der Praxis sehen sich diese jedoch häufig gezwungen, ihre konkreten Aktivitäten gleichfalls auf einige wenige Aufgabenfelder zu beschränken. Dies sind meist „weiche“ Bereiche wie Planungs- und Beratungsleistungen oder Öffentlichkeitsarbeit.

„Harte“ Aufgaben, die mit Fragen von Ausgleich und Umverteilung einhergehen, aber auch operative und Trägerschaftsleistungen stoßen hingegen häufig auf den expliziten Widerstand vor allem kleinerer Mitgliedsgemeinden.

Das Durchsetzungsvermögen stadtreionaler Verbände ist in solchen Fällen allerdings meist nur gering, da sie – mit Ausnahme der französischen Stadt- und Umlandverbände – weder über Sanktionspotenziale noch über eigene Ressourcen und damit Tauschpotenziale, wie z. B. Geldmittel, Boden oder Genehmigungsrechte, verfügen.

5. Finanzen

Damit sind wir bei einem weiteren zentralen Aspekt intraregionaler Kooperationsansätze angelangt: das heißt ihrer Finanzierung und ihren Finanzquellen. Auch hier gibt es trotz aller nationalen Unterschiede und Besonderheiten einige staatenübergreifende Gemeinsamkeiten. Die erste dieser Gemeinsamkeiten betrifft die Tatsache, dass bei den meisten Kooperationsansätzen mehrere Finanzierungsquellen miteinander verknüpft werden und nur einige wenige Ansätze von einer einzigen Finanzierungsquelle abhängig sind. Die zweite Gemeinsamkeit betrifft die Art dieser Finanzierungsquellen. Diese umfassen in der Regel:

- Gebühren und Beiträge, die von den Nutzern der jeweils bereitgestellten Leistungen erhoben werden;
- Umlagen, die von den einzelnen Verbandsmitgliedern zu entrichten sind (und die in der Praxis oft mit Verteilungskonflikten einhergehen, deren Wahrscheinlichkeiten mit steigender Umlagenhöhe und wachsender Zahl der Verbandsmitglieder deutlich zunimmt);
- Zuschüsse und Zuweisungen von bundes- oder zentralstaatlicher Ebene, die immer dann, wenn sie die Hauptfinanzierungsquelle bilden – Metropolitan Planning Organisations in den USA sind hier ein Beispiel – zu einer starken inhaltlichen Abhängigkeit führen können; sowie schließlich
- eigene Steuereinnahmen. Diese sichern Kooperationsansätzen den höchsten Grad an Autonomie, sind aber bisher in der Praxis außerhalb Frankreichs und der USA eine Ausnahmeerscheinung geblieben. Ausnahmen stellen auch die in einigen Staaten eingerichteten regionalen Steuerpools für Grund- und Gewerbesteuern dar:

Ein Beispiel hierfür ist der 1971 eingerichtete regionale Pool für einen Teil der Grundsteuerzuwächse (40%) aus gewerblichen Erschließungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Ballungsraum Minneapolis/St. Paul (Minnesota). Die Steuermittel dieses Pools werden auf der Grundlage eines an den lokalen „Vermögenslagen“ orientierten Schlüssels den Gemeinden und Kreisen des Ballungsraumes zugeteilt. 1996 wurden mit Hilfe dieses Pools knapp 370 Mill. Dollar umverteilt.

Ein anderes Beispiel ist die Einführung einer regionsweiten Gewerbesteuer in einigen französischen Distrikten und Stadtverbänden (Communautés de Villes). In Rennes beispielsweise wird die Gewerbesteuer aller Mitgliedsgemeinden des Distrikts durch den Distrikt erhoben. Ein Drittel der Mittel verbleibt dem Distrikt, ein Drittel geht an die Gemeinden, ein weiteres Drittel dient dem Finanzausgleich zwischen ärmsten und reichsten Gemeinden des Distrikts. Bisherige Ergebnisse: Während die durch unterschiedliche Gewerbesteuerhebesätze bedingten Einnahmedisparitäten 1997 noch bei 1 : 67 lagen, liegen sie gegenwärtig bei 1 : 9. Und fast im gesamten Distrikt gilt inzwischen ein

einheitlicher Gewerbesteuersatz; der interkommunale Konkurrenzkampf um Gewerbesteuerzahler ist damit nahezu verschwunden.

6. Ausblick

In der langen Geschichte interkommunaler Kooperationsbemühungen in Stadtregionen gab es immer wieder – in der Regel allerdings wenig erfolgreiche – Überlegungen, über suboptimale Kompromisslösungen hinauszukommen und aufgaben- und problemadäquate handlungsfähige Kooperationsformen zu entwickeln. Solche Überlegungen gibt es auch gegenwärtig wieder: so werden in Stadtregionen wie Rhein-Main oder Stuttgart Reformvorstellungen geäußert, die vom bisherigen Mainstream informeller oder kleinteiliger Kooperationsansätze deutlich abweichen und auf die Einführung weitreichender gebietskörperschaftlicher Lösungen zielen. Im Rhein-Main-Raum werden beispielsweise Eingemeindungen (ein lange Zeit tabuisiertes Thema) wie auch die Einführung eines Regionalkreises gefordert, und auch in baden-württembergischen Stadtregionen wird über die Bildung neuer Gebietskörperschaften – Regionalstadt oder Regionalkreis – nachgedacht. Wie schon früher stoßen derartige Überlegungen jedoch einerseits auf den zum Teil erbitterten Widerstand bestehender Gemeindeverbände (Landkreise und Landräte) und Umlandgemeinden sowie andererseits auf eindeutige Ablehnung bei den jeweiligen Landesregierungen (die keinerlei Interesse an einer weitreichenden Verwaltungsstrukturreform zeigen).

Bleibt also, so lässt sich fragen, wieder einmal alles so wie bisher? Wird es erneut zu suboptimalen, bald nach ihrer Einrichtung mit neuen Kooperationsüberlegungen einhergehenden Lösungen für die zur Diskussion stehenden Stadtregionen kommen? Eine eindeutige Antwort auf diese Fragen ist nicht möglich, es gibt aber Anzeichen dafür, dass diese Fragen nicht zwangsläufig bejaht werden müssen:

- Zum einen haben sich im Vergleich mit den Zeiten früherer Reformdiskussionen eine Reihe maßgeblicher Rahmenbedingungen auf stadtreionaler Ebene verändert: Die regionsinternen Verflechtungen und damit Kooperationsnotwendigkeiten haben in starkem Maße zugenommen; der sich im Zuge von Europäisierung und Globalisierung immer stärker internationalisierende Wettbewerb der Standorte wird zunehmend auf stadtreionaler Ebene ausgetragen; regionsweite Aktivitäten wie Teilnahme an Bundeswettbewerben oder Bewerbungen um Großereignisse wie die Ausrichtung der Olympischen Spiele 2012 haben im Stuttgarter wie auch im Rhein-Main-Raum ein regionales, kooperationsförderndes Gemeinschaftsgefühl entstehen lassen, und schließlich resultieren aus den praktischen Erfahrungen mit bereits bestehenden Kooperationsansätzen verstärkt Forderungen nach einer Beseitigung ihrer konstruktionsbedingten Unzulänglichkeiten sowie einer Ausweitung ihrer Kompetenzen.
- Zum anderen werden – dies gilt zunächst für das Land Baden-Württemberg – vor dem Hintergrund der ablehnenden Haltung der Landesregierung gegenüber einer weitreichenden Verwaltungsstrukturreform und in Anbetracht der unterschiedlichen regionalen Bedingungen zunehmend Vorschläge formuliert, die auf eine Abkehr vom Prinzip der Einheitlichkeit der Verwaltung zielen und vom Landesgesetzgeber fordern, regionsspezifische, den besonderen Strukturen, Entwicklungsstufen und Konstellationen der einzelnen Landesteile entsprechende Kooperationslösungen zu ermöglichen. Damit wäre beispielsweise die Realisierung eines

regionalen Mehrzweckverbandes im Raum A, eine Zweckverbandslösung mit einer übergreifenden Koordinierungsinstanz im Raum B sowie eine Regionalkreislösung im Raum C möglich. „Im Vordergrund sollte“ nach Ansicht der IHK Region Stuttgart „die Erledigung der Sache stehen und nicht die Frage von Institutionen und Organisationen“.

Die Bedingungen für die Einführung umfassender gebietskörperschaftlicher Kooperationsansätze scheinen derzeit vergleichsweise günstiger als in früheren Jahren zu sein. Ob, in welcher Form und gegebenenfalls wann sich diese Kooperationsansätze werden realisieren lassen, hängt allerdings vom Ausgang der politischen Auseinandersetzungen auf regionaler und auf Landesebene ab. Dieser ist gegenwärtig noch offen.

Region Wien

1. Einführung

Ausgangslage in der Region Wien

Mein Beitrag als Wiener Vertreter in der Geschäftsstelle der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) zeigt die Positionierung Wiens in einer Region, die im Hinblick auf die bevorstehende EU-Erweiterung die sich ihr bietenden Entwicklungschancen wahrnehmen muss. Dies bedingt eine Verbesserung der Zusammenarbeit im Raum „Stadt-Umland“ mittels gut organisiertem Regionalmanagement und auf dieser Basis den Aufbau einer effektiven Kooperation mit den benachbarten Regionen in Tschechien, Ungarn und der Slowakei („CENTROPE“).



Die heutige Situation der Region kann mit folgenden charakteristischen Bildern beschrieben werden:

Die Bevölkerungsentwicklung zeigt starke Zunahmen im Umland von Wien, aber auch fast ausnahmslos um die viel kleineren Städte in Niederösterreich und im nördlichen Burgenland.

Die Besiedlung um die Städte zerschneidet wertvolle Landschaftsräume und zunehmender Autoverkehr belastet Mensch und Natur. Es gelingt nicht, die Siedlungstätigkeit in bestimmte Standorte –

entsprechend dem Konzept der dezentralen Konzentration (SKO) – zu lenken. Der Pendlerverkehr in der Frühspitze zeigt den Mangel an Angeboten im öffentlichen Verkehr, mitverursacht durch die disperse Siedlungsstruktur.

Neue Aufgaben für die PGO

Als Beitrag zur Problemlösung wurde zunächst in einer PGO-Arbeitsgruppe ein Paket stadtgrenzenübergreifender Schienenprojekte ausgearbeitet. Plattformen zu den Themen „P+R – Fahrgemeinschaften“ (PGO) und „Regionalbusbeschleunigung“ (VOR) sollen ebenfalls Vorschläge zur Problemlösung bringen.

Noch mehr werden die Verkehrsverbindungen in die Nachbarregionen – insbesondere Bratislava – vom KFZ dominiert, wobei ein starkes Anwachsen im Personen- und Güterverkehr vorprogrammiert ist.

Regionalmanagement

Zur Bewältigung dieser Probleme und den daraus resultierenden raumordnerischen Aufgaben gibt es nur wenige Einrichtungen, deren Wirkung zu schwach ist.

So etwa hat die PGO mangels Einbindung der Gemeinden keinen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung im Umland von Wien. Die Zusammenarbeit soll nun durch Mitarbeit der Regionalmanager bei Projekten der PGO schrittweise verbessert werden.

Dafür konnte die Zusammenarbeit mit den Regionalmanagern in drei räumlichen Sektoren (West-Wienerwald, Nordost und Süd) zwischen Wien und Niederösterreich grundsätzlich geklärt werden, alle anderen Fragen – wie auch die Einbindung der von Wien bestellten Regionalmanagerin für den Nordostraum Wien - werden derzeit noch geprüft.

Projekte und Programme

Trotz der noch provisorischen Organisationsstruktur für das Regionalmanagement im Umland werden im Rahmen der PGO Projekte mit Unterstützung der Regionalmanager betrieben. Das Aktionsprogramm Raum Simmering Schwechat (PGO-Publikation) konnte bereits abgeschlossen und mit Empfehlungen für die weitere Umsetzung der Projekte „Masterplan Ailecgasse – Schwechat“ und „Erholungsnetz Zwischenstromland (Schwechat)“ der Region übergeben werden. Hinzuweisen ist auf die Wienerwalddeklaration 2002, die voraussichtlich im Dezember 2002 von den Landeshauptleuten Häupl, Pröll und Niessl unterzeichnet wird. Es handelt sich um ein Leitbild mit der Absicht, länderübergreifend einen „Biosphärenpark Wienerwald“ mit UNESCO-Zertifikat nach dem Grundsatz der nachhaltigen Regionalentwicklung einzurichten.

Für die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene wurde das im Rahmen der PGO gemeinsam mit der Fa. Regional Consulting entwickelte Interreg-III A-Projekt JORDES+ (Verfahren zum Aufbau der Entwicklungsstrategie für die Region Wien–Bratislava–Győr) genehmigt (Laufzeit: April 2002 – Mai 2005).

Projektpartner sind:

- Land Niederösterreich, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
- Land Burgenland, Amt der Burgenländischen Landesregierung/RMB
- Land Wien, Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18
- Magistrat der Stadt Győr
- West Hungarian Research Institute, Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences
- Landeskoordinator Slowakische Umweltagentur, URBION Bratislava vertritt Umweltministerium, Magistrat Bratislava, Kreisamt Bratislava, Kreisamt Trnava, Ministerium für Bauwesen und Regionalentwicklung

JORDES+ greift wichtige Fragestellungen der Regionalentwicklung auf, die schon seit längerem auf Regierungsebene der beteiligten Nationen diskutiert werden und dringend gemeinsam zu lösen sind.

Das Ziel von JORDES+ ist es, einen gemeinsamen Wachstumsprozess einzuleiten, der zur Ausbildung einer konkurrenzfähigen Zone im europäischen Regionensystem führt. Dazu werden erwartet:

- eine gemeinsame Definition detaillierter strategischer Entwicklungsziele
- ein gemeinsames Verständnis über vorhandene Planungsgrundlagen und Erreichen eines gemeinsamen Planungsverständnisses für die Zukunft
- die kooperative Entwicklung von Projekten in den verschiedenen Themenbereichen
- das Konzept einer Organisationsstruktur zur Sicherung eines langfristigen Projekterfolges

Im Mittelpunkt der Projektarbeit stehen die Themenfelder: Standortpolitik, Wirtschaftsentwicklung, Bildung/Wissenschaft/Forschung, Verkehr, Siedlungsstruktur, Natur und Umweltschutz, Tourismus und kulturelles Erbe.

Der Schwerpunkt von JORDES+ liegt sowohl darin, Projekte und Investitionen, die der ganzen Region zugute kommen, zu beschleunigen als auch die hohen kulturellen und naturräumlichen Qualitäten der Region langfristig zu sichern.

Das Gesamtprojekt ist in zwei etwa gleich große Teile gegliedert:

- Teil I des Projekts – das Basismodul für die Entwicklung der Region – besteht aus definierten Arbeitspaketen, die in sieben Workshops behandelt werden. Drei Workshops wurden abgehalten, der nächste thematische Workshop „Entwicklungspotenziale“ findet voraussichtlich Anfang 2004 in Ungarn statt.
- Teil II – die Zusatzmodule – dienen der Untersuchung, Vertiefung und Ergänzung von relevanten Themen, die sich aus der inhaltlichen Bearbeitung ergeben und der Entwicklung von strategischen Projekten dienen.

Drei Zusatzmodule befinden sich bereits in Bearbeitung:

1. Biosphärenregion und Leitbild Grüne Mitte
2. Regionales Organisationsmodell Siedlungs- und Verkehrsentwicklung und deren Wirkungszusammenhänge
3. Stadt-Umland-Kooperation Bratislava

Wie die Beiträge zeigen, will sich die PGO in den nächsten Jahren zu den Schwerpunkten „Projektorientiertes Regionalmanagement Wien-Umland“ und – als ersten Schritt für eine PGO international – zur „Informationsdrehscheibe CENTROPE“ positionieren.

2. Daten und Fakten zur Region–Wien und Planungsgemeinschaft Ost (PGO)

Anhand folgender Karten, Diagramme und Daten werden die Entwicklungen in der Region–Wien und die Aufgaben der PGO aufgezeigt sowie die „Umsetzungsprojekte“ vorgestellt.

REGION - WIEN

Bevölkerungsentwicklung

Volkscählungen 2001, 1991

- **Wien: 1.555.123 +0,7%**
- **NÖ: 1.545.804 +4,9%**
- **Bgld.: 277.569 +2,5%**
- **LRO: 3.373.496 +2,7%**
- **(Österr.: 8.032.926 +3,0%)**
- **St. Pölten: 49.121 -1,8%**
- **Eisenstadt: 11.343 +9,5%**

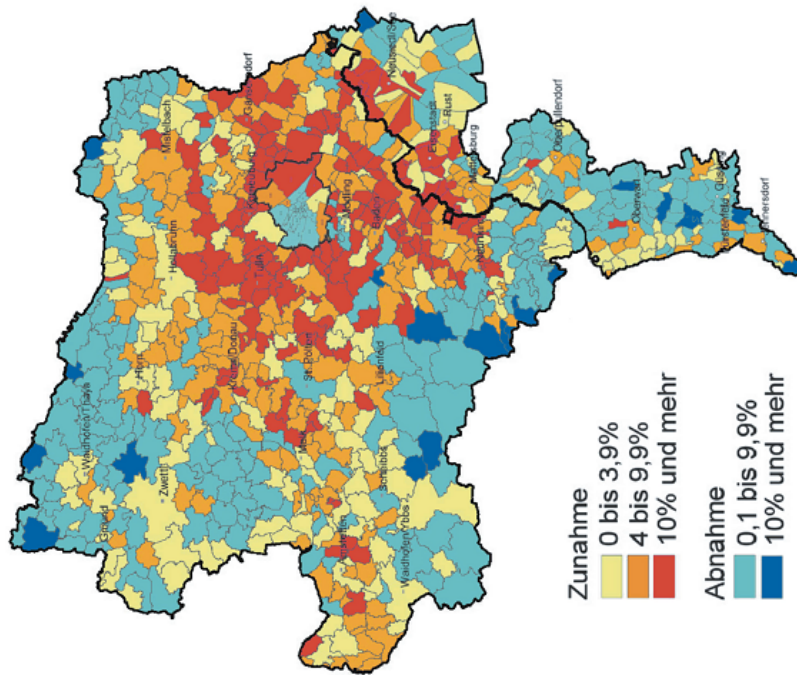
- **Zersiedelung**
Stadt-Umland Wien
Stadt Umland St. Pölten



Hannes Schulz

Ausgangslage

Bevölkerungsentwicklung 1991 - 2001



- Zunahme**
- 0 bis 3,9%
 - 4 bis 9,9%
 - 10% und mehr
- Abnahme**
- 0,1 bis 9,9%
 - 10% und mehr

Quelle: Statistik Austria
Grafik: PGO EDV Ratz

13. 12. 2002

REGION - WIEN

Landschaftspotential

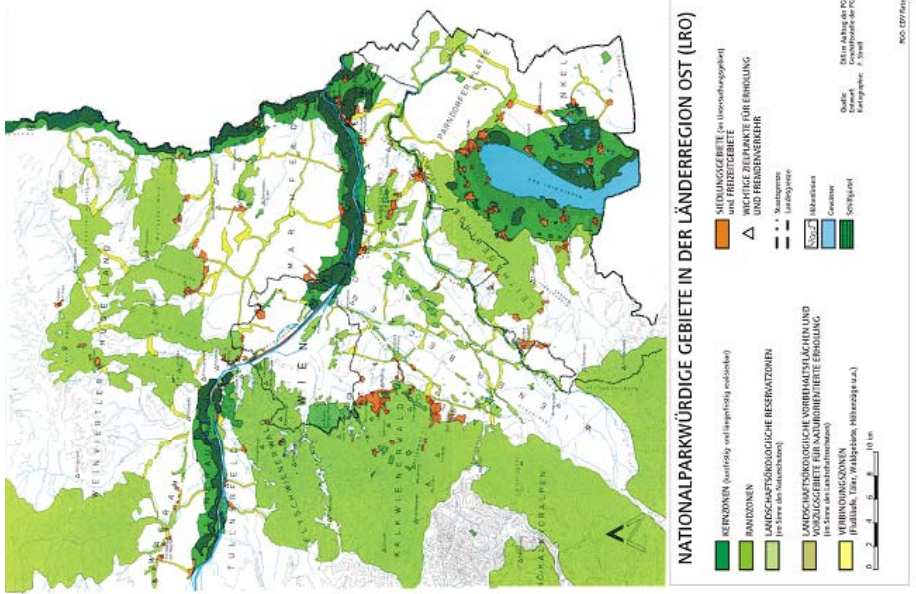
- PGO – Untersuchung: Nationalpark würdige und Landschafts ökologisch bedeutsame Gebiete und Verbindungszonen
- Problem: Starker Siedlungsdruck, Infrastruktur-Ausbau
- Ziel: Erhaltung und Vernetzung der Landschaft

- Nationalparke
- Natura 2000-Gebiete
- Biosphärenparke



Ausgangslage

Hannes Schulz



13. 12. 2002

REGION - WIEN

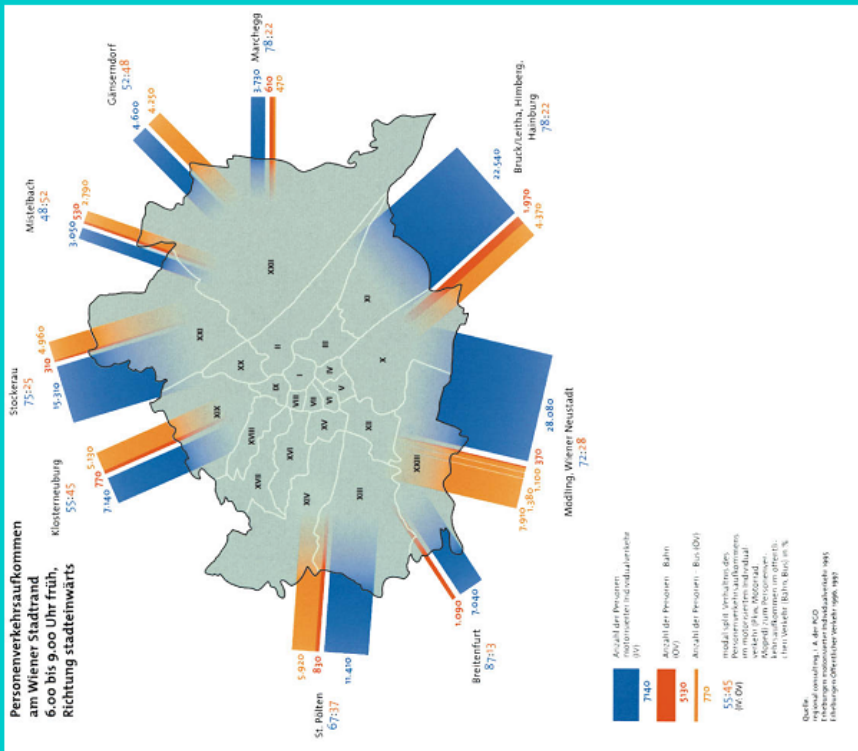
Verkehrsbelastung
Verkehrserhebungen 1995 / 96 / 97

- Kordon Wien – Frühspitze 6-9 h, werktags Richtung Wien:
- **Insgesamt 150.000 Personen**
- **70% PKW – 26% Bahn – 4% Bus**
- **„Südeinfahrt“ 47.000 Pers.**
- **75% PKW – 22% Bahn – 3% Bus**
- **„Südosteinfahrt“ 28.910 Pers.**
- **78% PKW – 15% Bahn – 7% Bus**
- **„Nordosteinfahrt“ 20.050 Pers.**
- **57% PKW – 38% Bahn – 5% Bus**
- **Maßnahmen: ÖV-Angebote, P+R, Parkraumbewirtschaftung, „Paradigmenwechsel“**



Hannes Schulz

Ausgangslage



13. 12. 2002

PGO (1978): Organisation der Landesregierungen von Wien, NÖ u. Bgld. zur Vorbereitung und Koordinierung Raum relevanter Aktivitäten

<p>STÄRKEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisation einfach • Aufwand gering (Geschäftsleitung) • Persönliche Kontakte (Beamte, Politiker) • Geschäftsordnung flexibel • Fachkonzepte und Untersuchungen (www.pgo.wien.at) 	<p>SCHWÄCHEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (767) Gemeinden nicht eingebunden • Regionalplanung Stadt-Umland fehlt • Keine Kooperation nach außen • Umsetzung der Konzepte schwach • Legislative wirkt nicht mit
--	---

REGION - WIEN

NEUORIENTIERUNG PGO

- Geänderte Rahmenbedingungen (EU-Beitr./Erweit.) - Neue Aufgaben und Arbeitsweisen:
- Zusammenarbeit mit den Gemeinden
- Projektorientiertes Regionalmanagement
- Aufbau „Europaregion“ mit neuen EU-Partnern



PGO – neue Aufgaben
Hannes Schulz

13. 12. 2002

Fünf Regionalmanagements in NÖ:

- RM Mostviertel
- RM Waldviertel
- RM Weinviertel (W)
- Reg. Entwicklungsverband NÖ Mitte (W)
- Reg. Entwicklungsverband Industrieviertel – seit 1998 mit RM Wiener Umland Süd (W)

Ziele: Beratung der Gemeinden (EU-Projekte) Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (Kleinregionale Entwicklungskonzepte)


Wien-MA 18:

Bestellung Regionalmanagerin Wien Nordost (2001), 21. u. 22. Bezirk in Zusammenarbeit mit Gemeinden um Wien (RM Weinviertel)

REGION - WIEN

Regionalmanager (RM) in PGO eingebunden

- PGO-Beschluß 2000: Regionalmanager, Hacker, Hansy, Kremismayer, Weitzer, arbeiten bei „Umsetzungsprojekten“ mit.
- Diese Projekte werden gemäß Arbeitsprogramm der PGO gemeinsam entwickelt.
- Die Mitfinanzierung durch Gemeinden (ARGE) wird durch die Regionalmanager beworben.



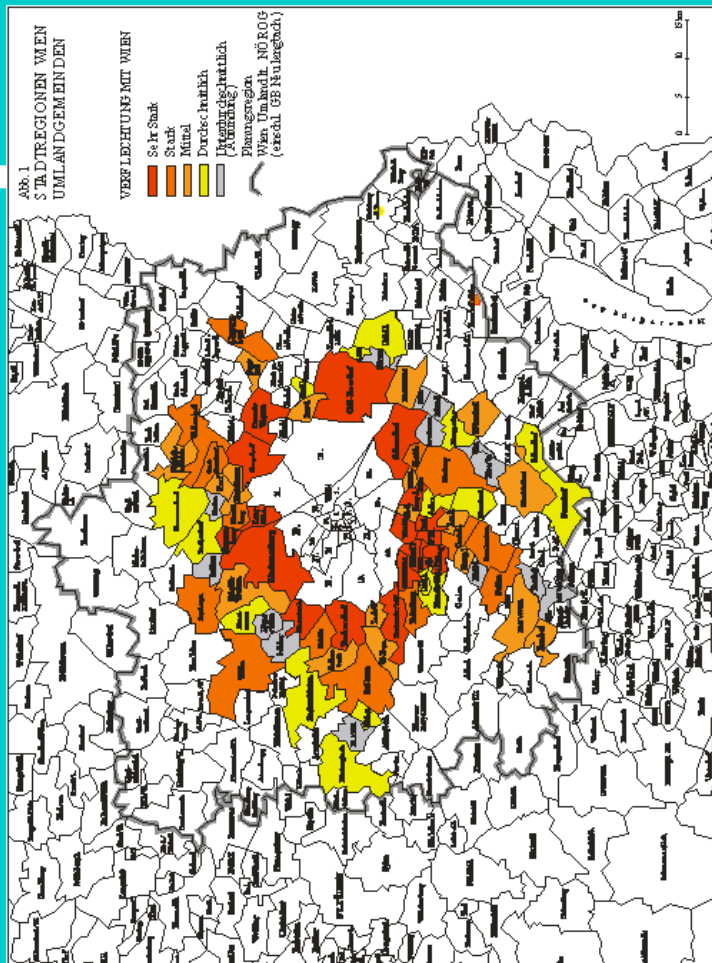
Regionalmanager
Hannes Schulz

13. 12. 2002

REGION - WIEN

**Stadtregion
Wien**

- **Kriterien:**
Pendler, Nähe EW
APL, Gem.Steuern:
- **82 Gemeinden (14%)**
- **1.785 km² (9%)**
- **400.000 EW (27%)**
- **171.000 APL (36%)**
- **340 Mio EUR Steuer-
aufkommen (32%)**
- **Zusammenarbeit
Wien / Wr. Bezirke -
Umlandgemeinden**



Hannes Schulz

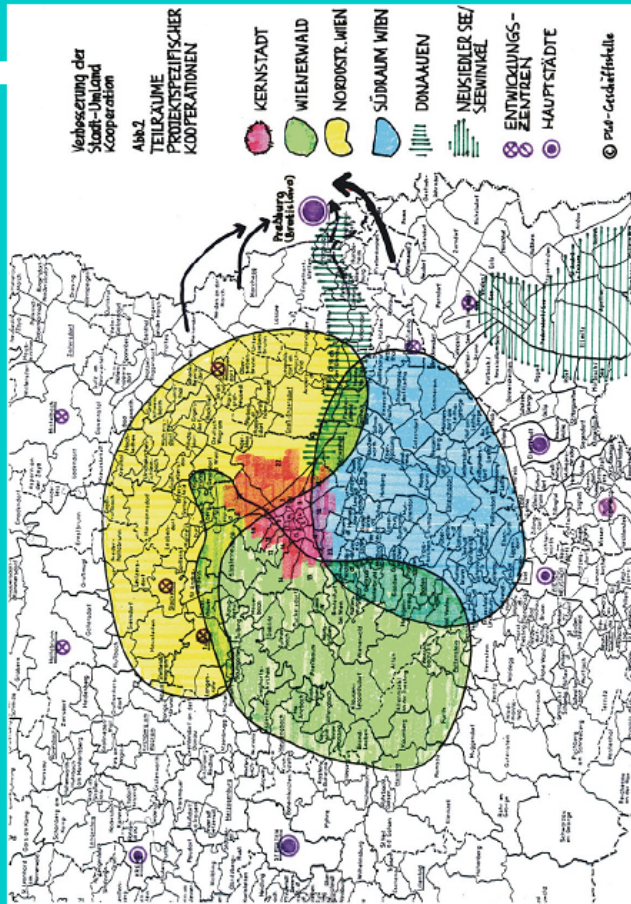
PGO – neue Aufgaben

13. 12. 2002

REGION - WIEN

**Strategie für
Stadt-Umland
Kooperation**

- Die Stadregion wird in vier „Planungsräume“ aufgelöst:
- Kernstadt (Stadt-erneuerung)
- Wienerwald (Naherholungsraum sichern)
- Südraum (Entwicklung stabilisieren, bremsen)
- Nordostraum (Entwicklung planen)



PGO
Planungsgemeinschaft OST
Hannes Schulz
FGO – neue Aufgaben

13. 12. 2002

REGION - WIEN

„Umsetzungs – Projekte“

Wienerwalddeklaration 2002

Verkehrskonzept westlicher Wienerwald

- Busbeschleunigungskonzept Liesing-Umland
- Mischsystemtechnik im Schienen geb. ÖPNV Verknüpfung WLB – U6
- ÖV-Korridor Stadlau-Aspern-Eßling-Gr. Enzersdorf Busbeschleunigung
- Radroutenkonzept Wien-Donauraum-Neusiedler See
- Aktionsprogramm Raum Simmering-Schwechat Interkommunale Entwicklungsprojekte
- JORDES+ Entwicklungskonzept für den Raum Wien-Bratislava-Győr (INTERREG III A)
- Mitwirkung an Strategischer Umweltprüfung für den Nordostraum Wien (Wien-MA 18)

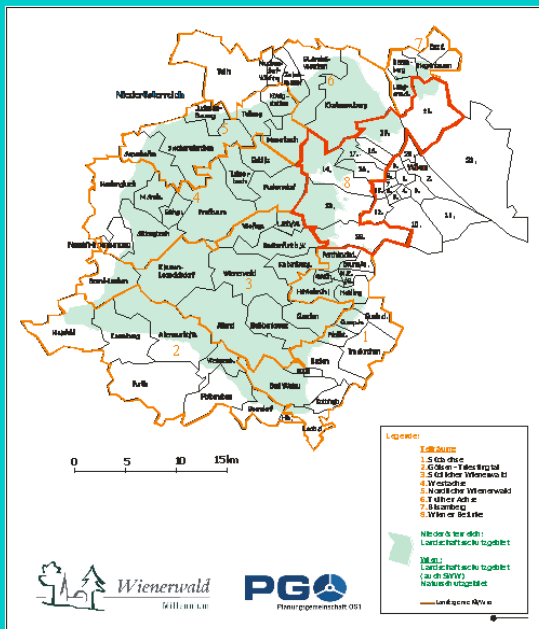
- Es sind dies Planungen als Grundlage für Maßnahmen auf Gemeinde- und Bezirksebene
- Sie entsprechen den Zielen der PGO Konzepte mit Beschluss-Empfehlung der Landeshauptleute
- Sie sind interdisziplinär und moderat; Einbindung der Verantwortlichen und der interessierten Öffentlichkeit

13. 12. 2002

PGO
Planungsgemeinschaft OST
Hannes Schulz
Umsetzungs-Projekte*

REGION - WIEN

Wienerwalddeklaration 2002



- Leitbild für die „Wienerwald – Region“ (1.694 km²)
- PGO: Evaluierung der Wienerwalddeklaration 1987; Mitwirkung RM, Länder, Gemeinden, NGO's
- Enquete „Zukunft-Wienerwald“
- Unterzeichnung durch LH's
- Ziel: Schützen und Nützen
- Strategie „Biosphärenpark“ Untersuchung (ÖGNU-BOKU)
- Umsetzung: Forstverwaltungen, RM, Gemeinden, Wr. Bezirke

13. 12. 2002

PGO
Planungsgemeinschaft OST
Hannes Schulz
Umsetzungs-Projekte*

REGION - WIEN

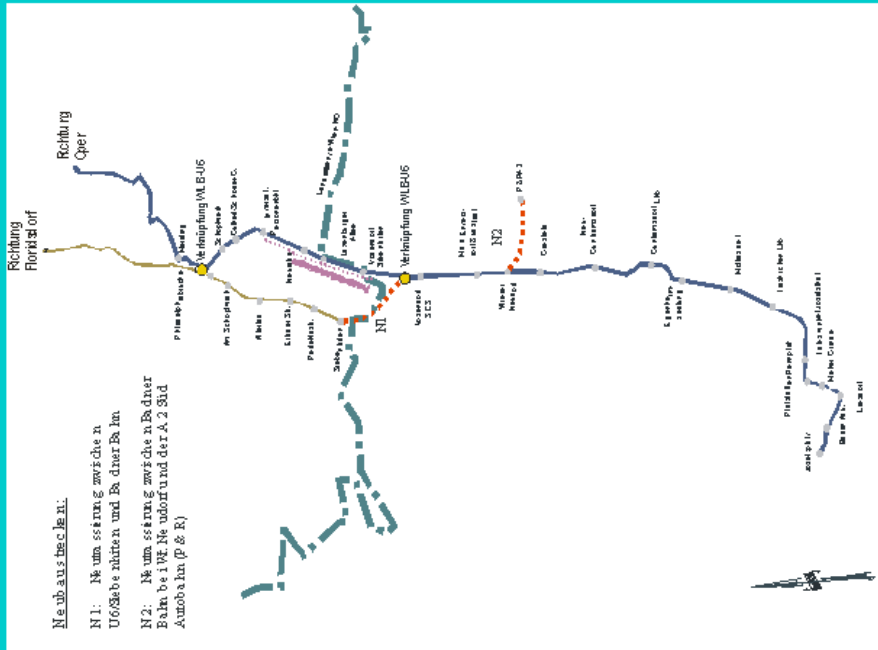
Mischverkehr WLB-U6

- PGO-Untersuchung mit PTV-Karlsruhe: WLB/U6
- Studie RC / DE-Consult: Einbindung WLB in U6 problematisch
- Varianten mit Verlängerung (Neubau) U 6 Trasse:
- Betrieb U6 bis Wr. Neudorf bzw. bis Traiskirchen
- Betrieb WLB auf U6 Trasse (bzw. Aflüssen WLB-Trasse)
- Betrieb U6 bis Wr. Neudorf (A2 mit P+R); Mischbetrieb mit WLB



Umsetzungs-Projekte

Hannes Schulz



13. 12. 2002



13. 12. 2002

REGION - WIEN

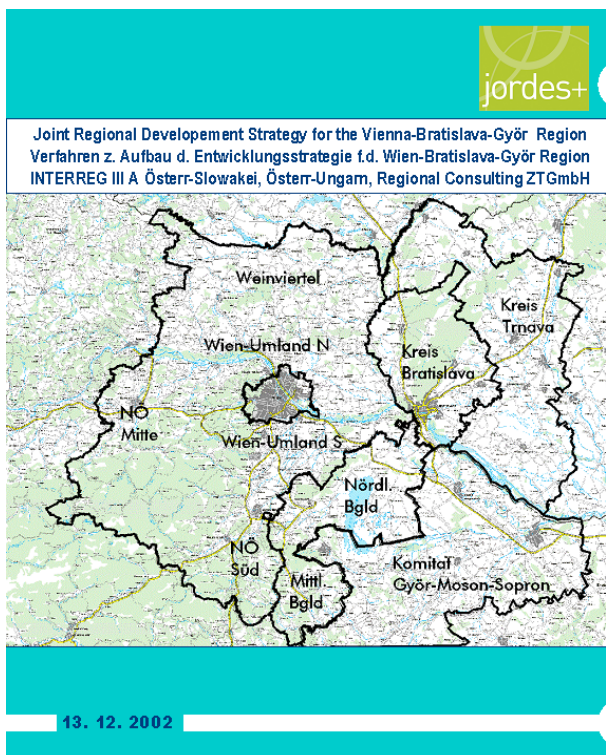
**Masterplan
Ailecgasse-Liesingtal**

- Gute Voraussetzungen für Standortentwicklung
- Neuer Developer
- Betriebsstandorte im Norden; WWFF-Ailecgasse
- Gemischte Nutzung (W-B-G) im Süden / Liesing
- Grünsystem mit Gewässern
- Verkehrserschließung optimieren
- Interkommunale Entwicklung durch Gesellschaft



„Umsetzungs-Projekte“

Hannes Schulz



Joint Regional Development Strategy for the Vienna-Bratislava-Győr Region
Verfahren z. Aufbau d. Entwicklungsstrategie f.d. Wien-Bratislava-Győr Region
INTERREG III A Österr-Slowakei, Österr-Ungarn, Regional Consulting ZTGmbH

13. 12. 2002

REGION - WIEN

- Vorlauf: Organisation, Verantwortliche, Kosten
- Start: Mai 2002, Ende: Mai 2005
- Partner, PHARE CBC-Projekte
- Basismodul, STEP-LEK-LEP
- + Zusatzmodule (*in Disk.:* BRAWO, Biosphärenregion, REDEKON, EURAPIS)
- Sieben Workshops (B) dzt. Reg. Befund – Strategiefelder: Standortpolitik / Wirtschaft / Verkehr (A); Bildung / Wissenschaft / Forschung (H); Natur / Umwelt / Tourismus / Kultur (S)
- www.jordes.org
- Ziel „Europaregion“ – internationale Plattform PGO



„Umsetzungs-Projekte“

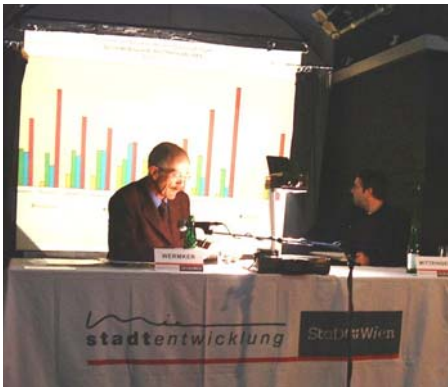
Hannes Schulz

Bericht aus der Praxis

Stadtentwicklungsplanung im Ruhrgebiet

Ausgangslage

Das Ruhrgebiet ist eine industriell gewachsene Agglomeration in den Grenzen des Kommunalverbandes KVR mit 5,5 Millionen EinwohnerInnen. Die Bevölkerungszahlen gehen in den Ballungsgebieten stark zurück: zum einen als natürliche Folge einer überalterten Gesellschaft, zum anderen durch die Entscheidung immer mehr StadtbewohnerInnen, außerhalb der Stadt zu wohnen. Die Einwohnerstatistik prognostiziert für die Städte des Ruhrgebiets einen Bevölkerungsrückgang von bis zu 12% bis zum Jahr 2015 (Beispiel Essen siehe Folie 1). Durch die Abwanderung ins (billigere) Umland sind Kaufkraftverluste zu verzeichnen (Folie 2), die sich auf die Attraktivität der Städte und durch zunehmende Leerstände und „Billigläden“ auf das Straßen- und Stadtbild negativ auswirken.



Ein weiterer Aspekt sind bauliche Strukturen, die nach heutigen Maßstäben nicht mehr zeitgemäß sind: Hochhausquartiere oder Quartiere mit schlichter Zeilenbebauung ohne Treffpunkte und Einkaufsmöglichkeiten erscheinen für viele nicht mehr attraktiv – wer die Wahl hat, sucht nach Alternativen. Momentan verschlechtert sich die ökonomische Basis der großen Städte, die traditionell an die finanzielle Lage ihrer EinwohnerInnen und Unternehmen gekoppelt sind, zusehends.

Die Aufgaben der Stadtverwaltung werden aber nicht weniger. Im Gegenteil – Sozialleistungen und Arbeitsförderung und die Anpassung von Infrastruktur an neue Anforderungen sind zwei Schwerpunkte, die große Anstrengungen erfordern. Es fehlen aufgrund der verminderten Zahl junger Erwerbstätiger qualifizierte Fachkräfte, Finanzverluste sind zu verzeichnen und eine soziale und räumliche Segregation, die durch das Abwandern der reichen Bevölkerung eine Verarmung der Stadtgesellschaft verursacht, ist zu beobachten. Es ist aber weiterhin ein Bedarf an Flächen für Wohnen und Gewerbe gegeben, wobei die Nachfrage nach besonderen Wohnqualitäten Leerständen bei geringeren Qualitäten gegenüberstehen. Ein weiteres Thema stellt die Verkehrsproblematik dar, denn eine Entlastung des Verkehrs ist nicht zu erwarten, da die Umlandwanderung zu höheren Verkehrsverflechtungen führt.

Maßnahmen und Programme

Der Strukturwandel in der Region stellt die Stadtplanungsabteilung in Essen vor neue schwierige Aufgaben. Um diese Herausforderungen zu bestehen, sind neue Wege zu gehen.

Der „Essener Konsens“ ist Beispiel für die moderne Kultur der Kooperation. Hier hat sich ein Netz der verschiedensten Kooperationspartner entwickelt, die projektbezogen zusammenarbeiten, um mit sinnvoll geplanten Maßnahmen zur Beschäftigung und Qualifizierung die Lebens- und Standortqualität in der Stadt Essen zu erhöhen.

Die Bündelung der Ressourcen öffentlicher und privater Verantwortungsträger erhöht die Stoßkraft der Maßnahmen. Die Stadt erweitert damit ihre Handlungsmöglichkeiten, sie selbst und ihre Bewohner profitieren davon. Nur durch eine solche kooperative kommunale Politik können umfassende Probleme auch mit umfassenden Lösungen beantwortet werden, bei denen Planung und Umsetzung die engen Ressortgrenzen überschreiten. Der Stadtplaner wird demnach zunehmend zum Projektmanager.

Als Teil des „Essener Konsens“ versteht sich die Stadtteilentwicklung. Im Städteternetzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf sind Kommunen vertreten, die sich im NRW (Nordrhein-Westfalen-)Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ engagieren. Die Initiative zur Gründung entstand 1994 durch einzelne Städte aufgrund einer Reihe von praktischen Fragen, die sich mit der Konzipierung und Umsetzung der integrierten Handlungsprogramme auf der Arbeitsebene ergaben. Mit dem Netzwerk wird das Thema „Integrierte Stadtteilentwicklung/Soziale Stadt“ öffentlicher gemacht, nicht zuletzt, um eine aktive Unterstützung aus der Politik zu erhalten. Die Stadt Essen entwickelt im Rahmen dieses Landesprogramms gebiets- und sachbezogene Stadterneuerungsprogramme für die Stadtteile Katernberg und Altendorf. Für diese Stadtteile werden Projekte der sozialen, kulturellen und städtebaulichen Entwicklung durchgeführt. Ein Projektbeispiel sind die ehemaligen Zechenbrachen in Katernberg, auf diesen überregional ausstrahlende Zentren für Kunst, Kultur, Design, Ausstellungen und Unternehmensansiedlungen entstehen (Folien 3, 4). Die Projekte sollen dialogorientiert, fachübergreifend, integriert und möglichst nachhaltig in Stadtteilen mit besonderen Problemlagen durchgeführt werden. Einen besonderen Stellenwert hat hier die Beteiligung der Bevölkerung an der Stadtteilentwicklung erhalten. Die Zusammenarbeit erfolgt mit einer Vielzahl von BürgerInnen, Ehrenamtlichen, Institutionen und PolitikerInnen aus dem Stadtteil sowie zahlreichen Ämtern der Stadtverwaltung.

Eine dialogorientierte Planung mit Hilfe von Moderatoren der Universität Essen sowie zahlreiche Kooperationsnetze sorgen für eine intensive Einbindung der Menschen vor Ort in die Zielfindung und Durchführung der Stadtentwicklung (Essener Modell des Quartiermanagements). Die Steuerung der Stadtteilentwicklungsplanung erfolgt in der Lenkungsgruppe Katernberg: Unter Federführung des Büros Stadtentwicklung sind Vertreter aller Geschäftsbereiche der Verwaltung sowie Bezirksvertretung und Promotoren aus dem Stadtteil Mitglieder (Folien 5, 6, 7).

Städteregion Ruhr 2030

„Stadt 2030“

Mit dem Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Jahr 2000 das neue Forschungsprogramm „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ gestartet. An dem Ideenwettbewerb haben sich über 100 Kommunen beteiligt. 21 Sieger wurden für ihre Projektideen ausgezeichnet und erarbeiten nunmehr im Forschungsverbund in Kooperation mit wissenschaftlichen Partnern Leitbilder, integrierte Zukunftskonzepte und Szenarien für ihre Kommune, deren Perspektive über drei Jahrzehnte reicht. Diese Konzeptionen sollten visionären Charakter aufweisen und als Zielsysteme und Bewertungsrahmen für aktuelle politische Entscheidungen und Einzelplanungen dienen. Zu zeichnen war ein Zukunftsbild der jeweiligen Stadt, nach dem die planerischen Schritte und politischen Verfahren be-

stimmt werden können, die zur Erreichung dieser Zukunft erforderlich erscheinen. Es sollte nach Zukunftsmodellen gesucht werden, die einerseits bindend genug sind, um ihnen Einzelprojekte zuzuordnen, die aber andererseits keine Fixierung gegenwärtiger Planungsvorstellungen darstellen, welche sich in naher Zukunft möglicherweise als verfehlt herausstellen könnten. Das bedeutet, dass nach Konzepten gesucht wird, die sich von herkömmlichen Leitbildern des Städtebaus durch ihre Offenheit unterscheiden.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) wertet den Forschungsverbund in einem Begleitforschungs- und Evaluationsprojekt aus. Der Forschungsverbund „Stadt 2030“ hat sich inzwischen zum größten Stadtforschungsprojekt der letzten Jahrzehnte entwickelt. Insgesamt werden 62 Einzelvorhaben gefördert.

Im Ideenwettbewerb und dem daraus entstandenen Forschungsverbund sind die beteiligten Städteprojekte aufgefordert, sich mit zentralen Problemstellungen gegenwärtiger Stadtentwicklung zu befassen und diese als Grundlage ihrer Zukunftskonzeption zu verwenden:

Von der Projektdominanz zu einer integrierten Betrachtung

Nach dem Planungsoptimismus der 60er und 70er Jahre hatte sich in der deutschen Stadtentwicklung eine schrittweise und projektdominierte Planung durchgesetzt, die auf umfassende Zukunftsvorstellungen verzichtete. Die Grenzen dieser Praxis wurden jedoch zunehmend sichtbar, so dass seit den 90er Jahren diese iterative Planung angesichts ihrer Defizite in die Kritik geriet und von einer Projektplanung unter einem verbindenden Dach abgelöst wurde. Verdeutlichen lässt sich dies beispielsweise am Postulat der Nachhaltigkeit, dessen umfassende und langfristig zu verfolgende Zielsetzungen nicht realisiert werden können, wenn die Einzelschritte der Stadtentwicklung in ihrer Projektorientierung nicht auf diesen Leitwert bezogen werden. Einzelprojekte können einer solchen, auf Langfristigkeit angelegten Orientierung sogar widersprechen, wenn diese nicht hinreichend konkret auf die Ebene der Stadtentwicklung heruntergebrochen und mit einem Bewertungssystem und der notwendigen Verbindlichkeit versehen wird.

Unterschiedliche Zeitperspektiven von Planung und Politik

Stadtentwicklung unterliegt einem „Zeitkonflikt“ zwischen den Handlungsrationitäten von Planung und Politik. Planung ist geprägt von der Notwendigkeit, weite Zeithorizonte und langfristige Perspektiven zu verfolgen. Diese stehen jedoch häufig einem kurzfristigen Denken in politischen Wahlperioden auf Seiten der Politik gegenüber. Dies kann zu wachsender Distanz zwischen Politik und Verwaltung und einer gegenseitigen Lähmung im Handeln führen.

Diese beiden Widersprüche durch Zukunftskonzepte zu thematisieren, aufzuheben und Planung als „Zeit- und Projektkoordination“ zu entwickeln, bildet eine entscheidende Herausforderung zukünftiger Stadtpolitik, die in der Auslobung des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ aufgegriffen wurde und nun Eingang in das Design der Forschungsverbände gefunden hat.

Das Leitbild „Ruhrgebiet 2030“

„Kooperation und Eigensinn“ ist das Motto der Leitbilddiskussion in der „Städteregion Ruhr 2030“. Acht Städte im Ruhrgebiet – Duisburg, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Essen, Herne, Gelsenkirchen, Bochum und Dortmund – sind mit ihrem wissenschaftlichen Partner Universität Dortmund (Fakultät Raumplanung) dem Aufruf des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefolgt, ein regionales Leitbild für die Zeit bis zum Jahr 2030 zu entwickeln.

Das Ziel: die Attraktivität der Region soll gesteigert werden. Der Zeithorizont von fast 30 Jahren soll es ermöglichen, losgelöst von aktuellen Problemen, von Tagespolitik und institutionellen Überlegungen die Zukunft der Region kreativ, optimistisch und nachhaltig zu gestalten. Das Leitbild überwindet die historischen Konkurrenzen zwischen den beteiligten Städten; es strebt die Schaffung kooperationsfreundlicher Rahmenbedingungen an.

Hierzu werden mit Hilfe des „dialogischen Aktionsraumes“ die Potenziale des Möglichkeitsraumes „Städteregion Ruhr“ entdeckt und entwickelt, um wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale der Städte und der Städteregion zu identifizieren und zu nutzen. Ein Leitbild muss programmatische und räumliche Zukunftsvisionen enthalten, muss eine gewisse Verbindlichkeit aufweisen und braucht die Akzeptanz durch die stadtreionalen Akteure. Und erst durch die Umsetzung in Projekten erhält der „Möglichkeitssinn des Leitbildes auch Wirklichkeitssinn“.

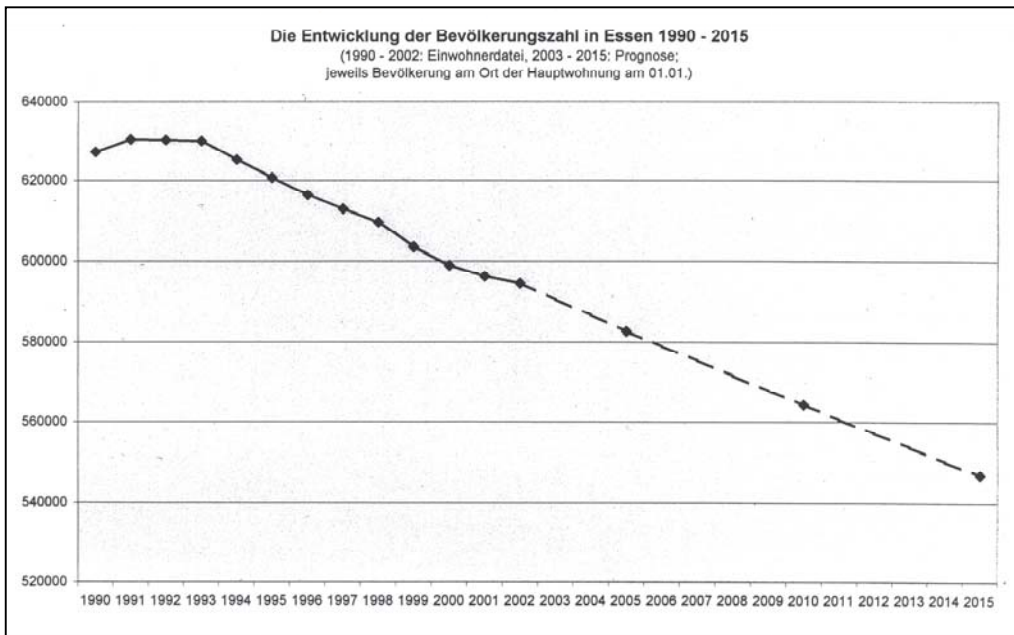
Ein Förderturm der Visionen bringt durch Analyse, systematische Auswertungen und Darstellungen alle Visionen und Ideen zutage, die mögliche Leitbildinhalte bilden.

In Ankerveranstaltungen und Begleitveranstaltungen werden anhand von vier Themenschwerpunkten Zukunftsbilder entworfen: Für die Wirtschaftsstruktur, eine föderalistische Stadtlandschaft, die nachhaltige Gestaltung und Identität und Grenzen der „Städteregion Ruhr 2030“.

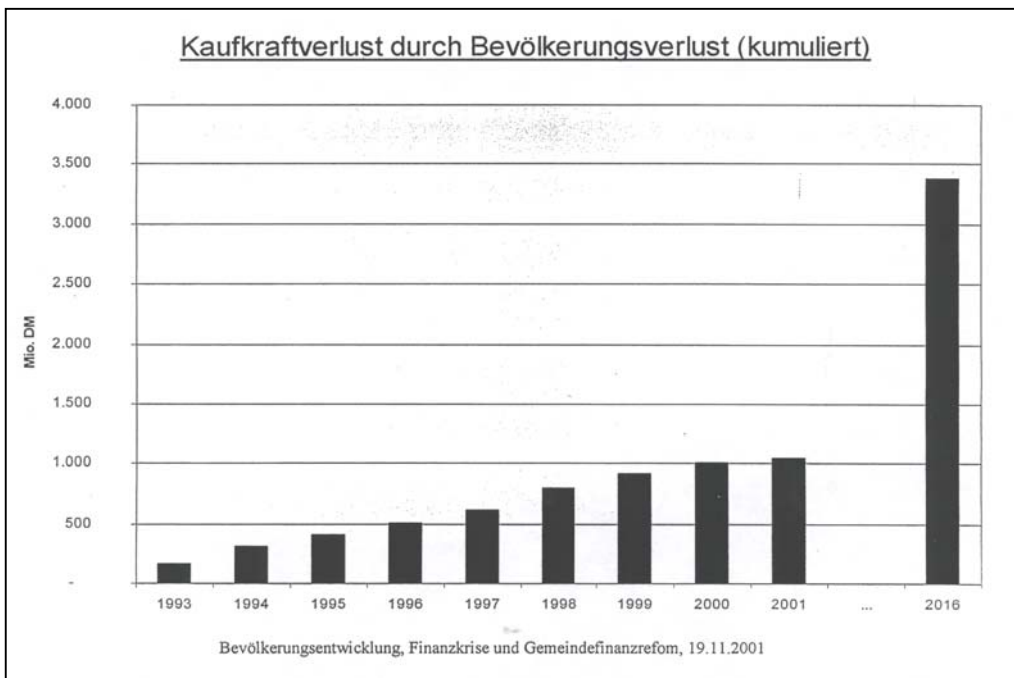
Auf einer Leitbildmesse wurden die Zukunftsbilder öffentlich präsentiert, wodurch die Unterstützung des stadtreionalen Leitbildes durch eine breite Öffentlichkeit aktiviert wurde. In Verhandlungsrunden zwischen den beteiligten Städten und anderen relevanten Akteuren wird die Grundlage für einen stadtreionalen Kontrakt 2030 geschaffen, der die Spielregeln für eine stadtreionale Zusammenarbeit und die Umsetzung des Leitbildes enthält.

Für das Projekt ist das Prinzip „Kooperation und Eigensinn“ tragend. Aus dem wohlverstandenen Eigeninteresse der einzelnen Ruhrgebietsstädte wird die Grundlage für eine regionale Zusammenarbeit entwickelt, um stadtreionale Gemeinschaftsaufgaben gemeinsam zu bewältigen. Das Vorhaben ist für eine verfahrensgenerierte Sichtweise auf die Stadt 2030 exemplarisch.

In einem Nachgang zu diesem Bericht darf erwähnt werden, dass die acht Städte im Juni 2003 einen sogenannten stadtreionalen Kontrakt unterzeichnet haben, der die Leitprojekte festlegt, an denen gemeinsam gearbeitet werden soll und, wie heute Anfang Oktober 2003 festzustellen ist, mit Energie gearbeitet wird (Folie 8, 9).



Folie 1



Folie 2



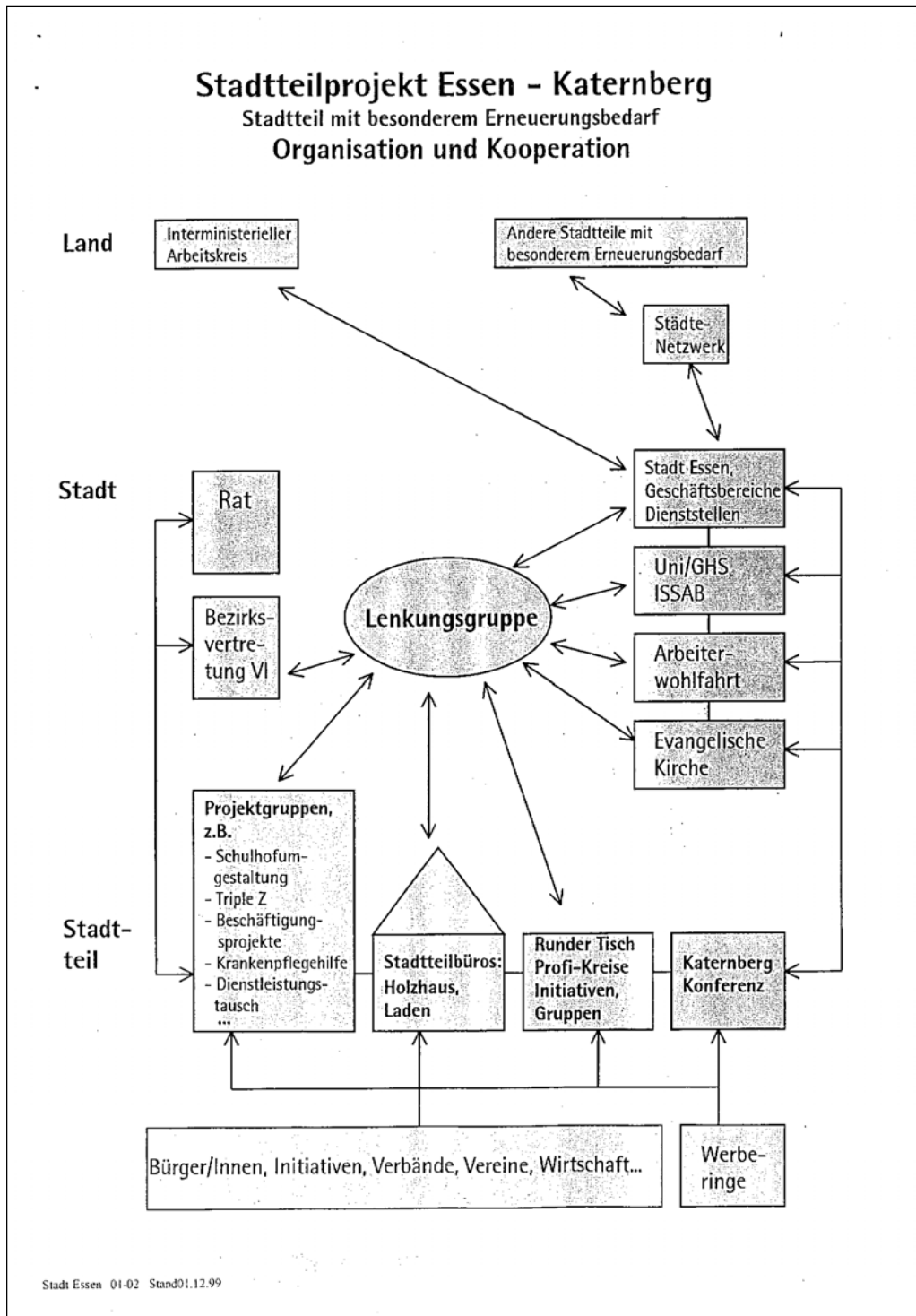
Folie 3



TripleZ - Zukunftszentrum Zollverein



Folie 4



Folie 5

Programme und Maßnahmen

- Projekt „Mittelstandsfreundliche Verwaltung“
- Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Konzept
- Interkulturelles Handlungskonzept
- Essen - Großstadt für Kinder
- Stadtteilmanagement
- Rück- bzw. Umbau städtischer Infrastruktur
- Regionale Kooperation
- Memorandum der Ruhrgebietsstädte zur Gemeindefinanzreform

Folie 6

Quartiermanagement: Das Essener Modell

Quartiermanagement

- ist ein Ansatz gesamtstädtischer Stadtteilentwicklungspolitik
- der verschiedene Methoden, Vorgehensweisen sowie Steuerungs- und Handlungsstrategien miteinander verknüpft
- und durch das Zusammenwirken unterschiedlicher professioneller Funktionsbereiche
- und unter Beteiligung von Bewohnerschaft und lokalen Akteuren umgesetzt wird

Folie 7



Folie 8

Stadtreregionaler Kontrakt

Die acht Städte Duisburg, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund bilden die Städteregion Ruhr 2030. Sie kooperieren aus Eigeninteresse mit dem Ziel, die Attraktivität und das Selbstbewusstsein der Region zu stärken und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Metropolregionen zu verbessern. Dabei sind die Prinzipien einer nachhaltigen und geschlechtergerechten Entwicklung sowie der Polyzentralität zu Grunde zu legen. Die Kooperation ist offen für andere Kommunen und sonstige regionale Akteure.

Artikel 1: Die Umsetzung erfolgt zunächst durch Leitprojekte.

Artikel 2: Diese müssen den oben genannten Prinzipien/Grundsätzen genügen.

Artikel 3: Die Umsetzung wird in Durchführungsverträgen geregelt.

Artikel 4: Die 8 Städte werden Strukturen für eine dauerhafte Zusammenarbeit schaffen.

Artikel 5: Handlungsfelder für erste Leitprojekte sind:

- Stadtreregionaler Masterplan
- Haushaltskonsolidierung durch interkommunale Verwaltungskooperation
- Kooperative Flächenentwicklung
- Aktive kommunale Migrationspolitik – auf dem Weg zur interkulturellen Städteregion?
 - Neue Ufer
 - Ruhrtal
 - Wohnen am Wasser
- Regionaler Flächennutzungsplan

Ernst-Otto Stüber
Oberbürgermeister Stadt Bochum

Oliver Witke
Oberbürgermeister Stadt Gelsenkirchen

Dr. Gerhard Langemeyer
Oberbürgermeister Stadt Dortmund

Wolfgang Becker
Oberbürgermeister Stadt Herne

Jürgen Dressler
Beigeordneter Stadt Duisburg

Dagmar Mühlentfeld
Oberbürgermeisterin Stadt Mülheim an der Ruhr

Dr. Wolfgang Reiniger
Oberbürgermeister Stadt Essen

Burkhard Drescher
Oberbürgermeister Stadt Oberhausen

Diskussion II: Interkommunale Kooperationen – Möglichkeiten innerhalb der Stadtentwicklungsplanung?

Im Anschluss an den zweiten Programnteil des Workshops, in dem internationale Kooperationsformen und vor allem Kooperationsansätze in Deutschland (siehe Referate von W. Heinz und K. Wermker) erörtert wurden, ist von den TeilnehmerInnen die Frage nach Formen regionaler und interkommunaler Kooperationen (u. a. die Form „Stadt und Region“, welche ein relativ neues Thema auch im Hinblick auf Wien ist) diskutiert worden. Weitere Felder wie zunehmende Disparitäten, Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft wurden thematisiert. In diesem Zusammen-



hang wurden Begrifflichkeiten wie „Governance“ und „Metropolitan Governance“, die von W. Heinz in seinem Diskussionsbeitrag erläutert wurden, wieder in Debatte gestellt. Heinz betonte, dass diese Begriffe in Abhängigkeit von unterschiedlichen Situationen, sich immer wieder verändernden Zusammenhängen und Beteiligungen (wechselnde Akteure) verschieden interpretiert und verwendet werden. Sehr häufig ist unklar, ob Governance als Lenkungsinstrument zur Erreichung eines Zieles oder als konkrete Zielsetzung angesehen wird.

Es kann sich auch um eine generelle Terminologie handeln, welche Situationen in Stadtregionen (zum Beispiel nebeneinander stehende Regierungsstrukturen, die durch jeweils eigenständige Planung einen Teil zu einem gemeinsamen Ergebnis beitragen) beschreibt.

Vergleichbare regionale Zusammenarbeiten (Wien – Essen)?

Der von Klaus Wermker angesprochene „Essener Konsens“ – ein Netz von verschiedensten Kooperationspartnern, die projektbezogen zusammenarbeiten – steht für eine Städteentwicklung in Essen, die Querverbindungen sucht. In Wien hingegen ging bis jetzt die Stadtentwicklungsplanung kaum über die räumliche Planung hinaus. Es existieren für die Stadt Wien und die Gemeinden im Umland keine geeigneten Planungs- und Steuerungsinstrumente, die eine verbindliche gemeinsame regionale Entwicklung garantieren. Die Planungsgemeinschaft Ost (PGO) allerdings versucht die Stadt-Umland-Kooperation mittels Regionalmanagement zu verbessern, wobei Projekte der PGO mit Unterstützung von RegionalmanagerInnen betrieben werden. Diese Entwicklung steht aber weit hinter jener regionalen Kooperation, die in Essen voraussichtlich noch im Jahr 2003 in einen stadtreionalen Kontrakt münden wird. Der Kontrakt wird von acht Städten, die sich zur Städteregion Ruhr 2030 zusammengeschlossen haben, getragen und setzt sich das Ziel, die Attraktivität und das Selbstbewusstsein der Re-

gion zu stärken und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Metropolregionen zu verbessern.

Ein wesentlicher Aspekt ist die Verbindlichkeit des Kontraktes: Die Unterzeichnung durch die OberbürgermeisterInnen der acht Städte und Durchführungsverträge, welche die Umsetzung der Leitprojekte regeln, sichern die interkommunale Kooperation.

Es muss allerdings hinsichtlich des Begriffes „Stadt-Umland-Kooperation“ auf einen wesentlichen Unterschied zwischen Wien und Essen hingewiesen werden: Essen besitzt – im Gegensatz zu Wien – kein Umland mit kleineren Gemeinden, sondern ist eine Stadt in einer Städtelandschaft. In einer Städtelandschaft, also in einer „Stadtregion“, kann eine Art „Regionsmarketing“ funktionieren, da mehrere Städte innerhalb einer Region ähnliche Strukturen, Prioritäten und eventuell eine Bevölkerung mit ähnlichen Ansprüchen aufweisen und somit die Identifikation der Einwohner und auch der politischen Ebene mit ihrer Region leichter erfolgt und dadurch das Interesse der Kommunen und der Bevölkerung für regionale Zusammenarbeit eher gegeben ist.

Empfehlungen für die STEP-Bearbeitung

Am Anfang dieser Veranstaltungsreihe zum STEP kann aufgrund der in diesen „Spezialworkshops“ gezeigten unterschiedlichen Lösungswege und Ansätze noch keine verbindliche Zwischenbilanz hinsichtlich der einzuschlagenden Vorgangsweisen, Festlegungen und der Inhalte des neuen Stadtentwicklungsplans gezogen werden. Aber unter den vielen Anregungen sind einige Erkenntnisse, die wir für die STEP-Erstellung mit auf den Weg nehmen sollten, besonders deutlich hervorgetreten:

Betreffend das Thema „**Indikatoren und Parameter**“ wurde festgestellt, dass die Indikatorenfrage bezüglich der Stadtentwicklungspolitik gleich zweifach zu sehen ist:

Zum ersten geht es um Indikatoren, welche die Einlösung der Stadtpolitik betreffen. In Zürich wurde allerdings das New Public Management (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) einem Zwischenstopp durch den Gemeinderat unterzogen, weil die plötzlichen Kontrollmöglichkeiten überfordert waren.

Zum zweiten geht es um die für die derzeitige STEP-Erstellung relevanten Indikatoren der Umsetzung von STEP-Festsetzungen und Vorschlägen. Stadtrat Schicker meinte, eine Strategische Umweltprüfung (SUP) auf den gesamten STEP umzulegen sei erstens zu aufwendig und zweitens sollten viele der strategischen Entscheidungen bereits vorher einem Diskussionsprozess unterzogen werden und eine nochmalige Überprüfung entbehrlich sein.

Es ist aber nicht auszuschließen, dass für einige Umsetzungselemente des STEP trotzdem Indikatoren vorstellbar sind. Diese Überlegungen werden wir auch hinsichtlich der Fortschreibung und Evaluierung des STEP weiter verfolgen und entwickeln.

Betreffend das Thema „**Radiale und tangentielle Achsen**“ wurde auch durch Hinweis aus dem Publikum deutlich, dass sich die Frage nach radialen oder tangentialen Achsen innerhalb des Stadtgebiets – mit Ausnahme des 21. und 22. Bezirkes – eigentlich nicht mehr stellt. Und über das Stadtgebiet hinausreichend, in der Region, muss man sich wahrscheinlich vom Ideal der fingerförmig von der Kernstadt ausgehenden „Bandstadt“ lösen. So werden sich beispielsweise im Zuge der Regionsentwicklung zwischen Bratislava und Wien Schwerpunktbereiche oder zentrale Orte herauskristallisieren, die mit durchaus auch tangential zum bestehenden Stadtkörper verlaufenden leistungsfähigen Verbindungen (ÖV, IV) „netzartige Siedlungsstrukturen“ bilden.

Wer wird dahingehende Überlegungen anstellen? Vermutlich wird die Initiative von Wien ausgehen müssen – und das kann durchaus im Rahmen der beginnenden STEP-Bearbeitung versucht werden.

Betreffend das Thema „**Verbindlichkeit und Durchsetzung regionaler Leitbilder**“ zeigt das als musterhaft einzuschätzende Modell Berlin-Brandenburg einmal mehr, dass zur Abstimmung und Durchsetzung regionaler Ziele eine stärkere Institutionalisierung der Regionalplanung unumgänglich ist. Auch für solche Überlegungen sollte – im Zusammenhang mit der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) – die bevorstehende STEP-Bearbeitung weitere Argumentationsbeiträge liefern.

Betreffend das Thema „**Stadtentwicklungsplanung – ein Instrument in ständiger Veränderung**“ wurde festgestellt, dass für die Stadtentwicklungsplanung Integration und Kooperation immer mehr an Bedeutung gewinnen. Eine intensive Beteiligung unterschiedlichster kommunaler Akteure wird die Erstellung von Leitbildern mittragen. Eine möglichst hohe Mitträgerschaft vieler Beteiligter (stadtentwicklungsrelevante Akteure, Politiker, Betroffene) sollten demnach die STEP-Bearbeitung kennzeichnen.

Betreffend das Thema „**Stadtregionale Kooperationen**“ ist bei Großstädten die Tendenz zur Formulierung gemeinsamer Entwicklungskonzepte und -strategien zusammen mit ihren Umlandgemeinden zu beobachten. In diesem Zusammenhang ist zur Verbesserung der regionalen Kooperationen eine Neuorientierung des Instruments Planungsgemeinschaft Ost im Rahmen der STEP-Bearbeitung anzustreben.

STEP-Team, Kontakte

Die Erarbeitung der auf Analysen, Programmen, Grundsätzen und anderen bestehenden großräumigen Planungskonzepten aufbauenden Inhalte des STEP Wien 05 erfolgt durch ein magistratsweit zusammengesetztes Team (STEP-Team) und wird durch ein externes fachliches Begleitteam und ein externes Öffentlichkeitsarbeits-Team unterstützt.

STEP 2005 – Aufgabenbereich	Name	Dienststelle	Telefon	E-Mail
Koordination	Dipl.-Ing. Kurt Mittringer	MA 18	4000-88861	mit@m18.magwien.gv.at
Thematische Arbeitskreise:				
Regionale Verflechtung, Standortpolitik	Dipl.-Ing. Alfred Dorner	MA 18	4000-88843	dor@m18.magwien.gv.at
Wirtschaft, Zentren	Dipl.-Ing. Kurt Mittringer	MA 18	4000-88861	mit@m18.magwien.gv.at
Bauliche Entwicklung	Ing. Mag. Johannes Gielge	MA 18	4000-88711	gie@m18.magwien.gv.at
Städtische Lebensqualität, Kultur, Soziales	Dipl.-Ing. Dr. Brigitte Jedelsky	MA 18	4000-88882	jed@m18.magwien.gv.at
Querschnittsmaterien:				
Gender Mainstreaming, Partizipation, Trends	Dipl.-Ing. Shams Asadi	MA 18	4000-88864	asa@m18.magwien.gv.at
Grundlagen, Stand, Prognosen	Mag. Georg Fellner	MA 18	4000-88710	fel@m18.magwien.gv.at
Handlungsräume	Dipl.-Ing. Kurt Mittringer	MA 18	4000-88861	mit@m18.magwien.gv.at
Planungsinstrumente	Dipl.-Ing. Manfred Schönfeld	MA 21B	4000-88112	scm@m21abb.magwien.gv.at
Fachliche Unterstützung und Öffentlichkeitsarbeit:				
Fachliches Begleitteam	Dipl.-Ing. Christoph Schremmer	ÖIR		
Öffentlichkeitsarbeit	Dipl.-Ing. Wolfgang Gerlich	PlanSinn		