

Welche Form der "Governance" (Regierungsführung) für die europäischen Ballungsräume?

Roger Read, Zugelassener Architekt und Stadtplaner

Generalsekretär von METREX – das Netzwerk der europäischen Ballungs- und Großräume

METREX

Nye Bevan House 2

20 India Street

Glasgow G2 4PF

p +44 (0)141 287 8339

f +44 (0)141 287 8340

roger.read@eurometrex.org

<http://www.eurometrex.org>

Zusammenfassung

Eine effektive Regierungsführung auf Ebene der Ballungsräume ("Metropolitan Governance") ist von grundlegender Bedeutung für das Erreichen einer besseren urbanen Ausgewogenheit *zwischen* den Ballungsräumen, wie sie von der Europäischen Union im Zuge der Erweiterung angestrebt wird. Ein nachhaltiger Ansatz für die Strategien der europäischen Ballungsräume umfasst kompakte Stadtformen und Mischnutzung sowie eine auf öffentliche Verkehrsmittel ausgerichtete Entwicklung, bei der die Stadtzentren im Vordergrund stehen. Ein *polyzentrischer* Ansatz dieser Art *innerhalb* von Ballungsräumen erfordert auch effektive Regierungsführung. Dieser Beitrag untersucht die *Befugnisse, Kompetenzen und Prozesse*, die für effektive Raumplanung und -entwicklung auf Ebene des Ballungsraums erforderlich sind und Modelle der "Metropolitan Governance", die zur Umsetzung dieses Ziels in Betracht kommen.

Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Die Raumplanung und -entwicklung ist in den letzten fünf Jahren auf der europäischen Agenda mit der Veröffentlichung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) durch die Europäische Kommission und der Leitlinien für die nachhaltige Entwicklung des europäischen Kontinents durch die EMKRO (Europäische Konferenz der für die Raumplanung zuständigen Minister) nach oben gerückt.

Eine bessere urbane Ausgewogenheit in Europa

Die Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten in Europa auf die Zone weltwirtschaftlicher Integration (*Global Integration Zone* = GIZ), die vom EUREK anerkannt wird und das Gebiet zwischen London, Paris, Brüssel, Randstad und Ruhr/Rhein-Gebiet umfasst, wird sich wahrscheinlich fortsetzen und verstärken. Wenn dies der Fall ist, kommt es zu einem erhöhten Druck in diesem Kerngebiet und damit zusammenhängend zu einem starken wirtschaftlichen Rückgang in anderen Gebieten. Maßnahmen zur Sicherung einer besseren urbanen Ausgewogenheit sind in Zonen wie dem Ostsee-, Donau- und Mittelraum erforderlich.

Polyzentrität

Das EUREK sieht in einem *polyzentrischen Ansatz* für die urbane Umstrukturierung *innerhalb* von Ballungsräumen und der Entwicklung polyzentrischer Beziehungen *zwischen* Ballungsräumen eine angemessene Reaktion auf die Notwendigkeit, eine bessere urbane Ausgewogenheit zu schaffen. Eine polyzentrische Raumvision wurde für Nordwesteuropa erarbeitet und dient als Beispiel für die angestrebten Ziele.

Europas Ballungsräume

Innerhalb Europas gibt es mehr als 100 Ballungsräume mit einer Bevölkerungszahl von über 500.000, d.h. etwa 60% der insgesamt 480 Millionen Einwohner Europas lebt in Ballungsräumen. Dies zeigt, wie wichtig die Wettbewerbsfähigkeit und das Wohlergehen der Ballungsräume für den wirtschaftlichen Wohlstand und die soziale Kohäsion Europas sind. Es ist auch ein Indikator für die potenzielle Bedeutung effektiver "Metropolitan Governance" für die Erreichung einer besseren urbanen Ausgewogenheit in Europa.

Die metropolitane Dimension

Der Prozess der Urbanisierung hat in ganz Europa zur Bildung von Kernstädten mit Um-/Hinterland (Gebiete sozialen und wirtschaftlichen Einflusses) oder Städteverbänden geführt, die zur primären Stadtform werden.

Die meisten dieser Städte haben heute einen *metropolitanen* Charakter, d.h. sie fungieren als ein(e) unabhängige(r) Ballungsraum oder Stadtregion.

Subsidiarität

Das Konzept der *Subsidiarität* impliziert, dass die Ballungsräume heute die Ebene sind, auf der die Zielsetzungen der europäischen Raumplanung und -entwicklung am effektivsten umgesetzt werden können. Ohne effektive "Metropolitan Governance" sind die Bevölkerungen der Ballungsräume also nicht in der Lage, die Kernthemen zu beeinflussen, die ihre Zukunft und Nachhaltigkeit betreffen.

Nachhaltigkeit

Viele der strategischen Planungsthemen, die auf europäischer Ebene von Bedeutung sind, wie z.B. die *Nachhaltigkeit*, können nur auf Ebene des Ballungsraums effektiv angegangen werden. Die Ballungsräume stehen vor den gleichen Problemen: wirtschaftlicher Wandel, soziale Integration, Zersiedelung, hohe Verkehrsbelastung, Vitalität der Stadtzentren, Umweltschäden und -verschmutzung. Sie bieten aber auch Möglichkeiten für eine Erneuerung und Verjüngung, hohe urbane Lebensqualität und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Weil diese Themen verflochten sind und sie miteinander in Einklang gebracht werden müssen, ist eine effektive Raumplanung und -entwicklung auf Ebene des Ballungsraums erforderlich.

Integrierte Regionalstrategien

Ein nachhaltiger Ansatz mit dem Ziel, die Lebensqualität in Ballungsräumen zu verbessern, erfordert integrierte soziale, wirtschaftliche, ökologische und raumplanerische Maßnahmen, um das Wohlergehen des Ballungsraums als Ganzes zu verbessern. Diese verflochtenen Themen lassen sich am besten durch die Formulierung einer Integrierten Regionalstrategie angehen, die von den verschiedenen öffentlichen, privaten und freiwilligen Akteuren und unter aktiver Beteiligung der Öffentlichkeit erstellt und abgestimmt wird.

Obwohl die Raumplanung und -entwicklung auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Zukunft eine wichtige Rolle spielt, ist dies nur eine von zahlreichen verflochtenen Funktionen, die dergestalt koordiniert werden müssen, dass sie sich gegenseitig unterstützen. Eine solche Integrierte Regionalstrategie bietet den notwendigen Kontext für kohärente Raumplanung und -entwicklung auf Ebene des Ballungsraums und der Kommunen.

Planung unter Einbindung aller Akteure

In den meisten europäischen Ballungsräumen gibt es eine Vielzahl von Behörden und Körperschaften, die Befugnisse im Bereich der Raumplanung haben und die in den Prozess der Planerstellung eingebunden werden müssen. Die wichtigsten dieser *Akteure* sind:

- Körperschaften, die für bestimmte soziale Funktionen zuständig sind, z.B. Wohnen, Soziales, Gesundheit und Kultur, und für Raumplanungsfragen im weiteren Sinne, wie z.B. soziale Integration.
- Körperschaften, die für bestimmte wirtschaftliche Funktionen zuständig sind, z.B. Wirtschaftsförderung und Berufsausbildung, und für Raumplanungsfragen im weiteren Sinne, wie z.B. wirtschaftliche Entwicklung und ökologische Erneuerung.
- Verkehrsbehörden oder -unternehmen mit besonderen Befugnissen für den Betrieb von Straßen- oder Eisenbahnnetzen und -diensten und für Raumplanungsfragen im weiteren Sinne im Zusammenhang mit dem urbanen Wandel und Entwicklungsstandorten.
- Umweltbehörden oder -körperschaften, die für den Schutz der natürlichen Ressourcen oder des städtischen Erbes, aber auch für Raumplanungsfragen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit zuständig sind. Dies schließt die Ämter, die für die Wasser und Abwasserwirtschaft zuständig sind, ein.

Eine integrierter Ansatz für die Raumplanung und -entwicklung auf Ebene des Ballungsraums, der alle Interessen der verschiedenen Akteure berücksichtigt, ist gefordert. Die strategische Planung wird nicht immer die *primäre* Funktion dieser Akteure sein, aber ihre Integration in den Prozess der Planerstellung bedeutet, dass die Umsetzung des Plans entschieden effektiver sein wird.

Die „Metropolitan Magna Carta“ und die damit verbundene Praktiken-Benchmark

METREX, das Netzwerk der europäischen Ballungs- und Großräume, reagierte auf die Veröffentlichung des EUREK durch die Versammlung von Porto im Jahre 1999, die auf Initiative der Junta Metropolitana do Porto mit der Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt wurde. Die in Porto verabschiedete „Metropolitan Magna Carta“ und die damit zusammenhängende Praktiken-Benchmark streben danach, eine effektive Raumplanung auf Ebene der Ballungsräume in Europa durch die Entwicklung der erforderlichen *Befugnisse, Kompetenzen und Prozesse* zu erreichen.

Befugnisse, Kompetenzen, Prozesse

Befugnisse bedeutet, ermächtigt zu sein, eine Strategie für den Ballungsraum zu verabschieden, umzusetzen und zu verfolgen. Kompetenzen bedeutet, das erforderliche Wissen und Verständnis zu haben, um sachgerechte Entscheidungen im Bereich der Raumplanung und -entwicklung zu treffen. Prozesse bedeutet, über die Möglichkeiten zu verfügen, eine Strategie für den Ballungsraum kontinuierlich zu überwachen, zu überprüfen, zu beraten und umzusetzen.

Befugnisse

Es gibt eine Reihe von Schlüsselbefugnissen, die eine Planungsbehörde oder -körperschaft in die Lage versetzen, effektiv zu arbeiten.

Verfügbarkeit eines nationalen Raumplans

Die Verfügbarkeit eines nationalen Raumplans, der den Rahmen für die strategische Planung auf regionaler Ebene vorgibt, kann einen wichtigen Beitrag zu effektiver Raumplanung auf Ebene des Ballungsraums leisten. Das Konzept der Subsidiarität (Entscheidungen werden auf der Ebene getroffen, auf der sie anzuwenden sind) hängt von der Existenz raumplanerischer Rahmen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene ab.

Aufgabengebiet der Planungsbehörde

Das Ziel der Raumplanung auf Ebene des Ballungsraums ist, die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse und Anforderungen des Gebiets auf möglichst nachhaltige Weise zu befriedigen. Das bedeutet, dass die Planungsbehörde/-körperschaft die offizielle Zuständigkeit haben muss, um dies effektiv leisten zu können.

Befugnisse der Planungsbehörde

Über die Einbindung der Öffentlichkeit in den Prozess der Planformulierung kann eine Planungsbehörde innerhalb eines Ballungsraums darauf hinarbeiten, den höchstmöglichen Grad an Unterstützung für die bevorzugte Planungsstrategie und die damit verbundenen Politiken, Programme und Projekte zu erreichen. Es wird jedoch immer Situationen geben, in denen Meinungsunterschiede zwischen Kommunen oder öffentlichen und privaten Akteuren ausgeglichen und im Interesse des Ballungsraums als Ganzes gelöst werden müssen. Eine strategische Planungsbehörde für den Ballungsraum hat dann die höchste Effektivität, wenn sie befugt ist, in ihrem Gebiet auftretende Interessenskonflikte zu entscheiden.

Kohärenz des Planungsgebiets

Um sicherzustellen, dass der eingangs beschriebene integrierte Ansatz effektiv ist, sollte die Planungsbehörde für einen *kohärenten* Raum zuständig sein. Dies könnte beispielsweise den Großteil des Einzugsgebiets der Berufspendler, den Wohnungsmarkt, das Einzugsgebiet des städtischen Einzelhandels und aus ökologischen Gründen möglichst auch das hydrologische Gebiet (Wassereinzugsgebiet) umfassen.

Befugnisse für die Umsetzung und Verfolgung einer Strategie

Eine Planungsstrategie, die partnerschaftlich von den wichtigsten Akteuren erarbeitet und von der Planungsbehörde nach Abschluss eines offenen Prozesses der öffentlichen Beteiligung verabschiedet wird, sollte für alle öffentlichen und privaten Akteure und alle relevanten Ebenen der lokalen Planung verbindlich sein. Unter diesen Umständen sollte die Notwendigkeit auf Seiten der Planungsbehörde, ihre Befugnisse für die Lösung von Interessenskonflikten zu nutzen oder zur Sicherung der verabschiedeten Strategie gegenüber der Durchführung unvereinbarer großer Projekte bis hin zur Unterwanderung der Strategie durch eine Vielzahl von Kleinstprojekten begrenzt sein.

Grad des Einflusses auf Durchführungsstrategien

Wenn die wichtigsten Akteure fest in den strategischen Planungsprozess eingebunden sind, sollte ein hohes Maß an Unterstützung für den Plan gesichert sein. Der Plan wird dann eine wichtige Einflussgröße für die Lenkung von Investitionen zur Unterstützung der Strategie sein. Es könnte jedoch zu Situationen kommen, wo die Auslegung der im Plan definierten Anforderungen zum Thema wird oder wo Uneinigkeit zwischen den Partnern herrscht. In solchen Fällen könnte die Zustimmung der Regierung zu staatlichen Investitionsprogrammen und -projekten von der Vereinbarkeit mit der Strategie abhängig gemacht werden.

Verschiedene Modelle der „Metropolitan Governance“

Innerhalb Europas gibt es eine Vielzahl verschiedener Modelle der Regierungsführung. Sie reichen von Behörden mit umfassenden gesetzlich verankerten Befugnissen über Behörden mit ausgewählten Kernbefugnissen bis hin zu freiwilligen Zusammenschlüssen von Behörden, die lediglich Beratungsbefugnisse haben. Sie können wie folgt zusammengefasst werden.

1. Gewählte Behörden mit umfassenden sozialen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, ökologischen und raumplanerischen Befugnissen, mit Hilfe derer sie effektive und integrierte Strategien planen und umsetzen.
2. Gewählte oder eingesetzte Behörden mit ausgewählten Kernbefugnissen, mit Hilfe derer sie effektive Strategien für die Lösung von Schlüsselfragen planen und umsetzen.
3. Eingesetzte Behörden oder gemeinsame Körperschaften mit strategischen Planungsbefugnissen und beratenden Durchführungsfunktionen.

Das umfassende Modell (Diagramm 1)

Die Einrichtung gewählter Behörden mit umfassenden Befugnissen für die integrierte strategische Planung und Umsetzung erfordert in der Regel die Umstrukturierung traditioneller Formen kommunaler Selbstverwaltung, die Kommunen und Städten basieren. Dieses Modell ist daher viel schwieriger einzurichten als andere Modelle der „Metropolitan Governance“, die auf einer freiwilligen Zusammenarbeit bestehender Behörden aufbauen, die für die Wahrnehmung von Kernaufgaben gemeinsamen Interesses, wie wirtschaftlicher Wandel oder Verkehrswesen, zuständig sind. Aufgrund des Ausmaßes des Drucks, der Probleme und auch der Möglichkeiten, vor denen einige Ballungsräume stehen, kann das umfassende Modell die effektivste Option darstellen.

Das Kernbefugnisse-Modell (Diagramm 2)

Wenn die Kernthemen, mit denen ein Ballungsraum konfrontiert ist, spezifischerer oder intensiverer Natur sind, kann die effektivste Option die Einrichtung einer Behörde, die über die für die Lösung dieser Themen erforderlichen Schlüsselbefugnisse verfügt, sein. Solche Modelle umfassen in der Regel die Kernbefugnisse für die Bereiche Raumplanung, Verkehrswesen, Wirtschaft und Umwelt, die erforderlich sind, um eine substantielle urbane Erneuerung und Revitalisierung oder urbane Ausdehnung zu erzielen.

Das Agentur-Modell (Diagramm 3)

Wenn es bereits eingeführte und integrierte nationale und regionale Strategien gibt, die die Unterstützung der wichtigsten Akteure genießen, kann es einfacher sein, die Planung und Durchführung auf Ebene des Ballungsraums mit weniger Befugnissen und eher auf freiwilliger Basis zu organisieren.

Kompetenzen

Unabhängig von dem Modell, das für die Regierungsführung auf Ebene des Ballungsraums gewählt wird, besteht in Abhängigkeit von den nationalen und regionalen Begebenheiten und auftretenden Kernthemen die Notwendigkeit, dass die zuständige Behörde oder Agentur über die zur Planung, Überwachung, Überprüfung, Sicherung und Umsetzung der Strategie erforderlichen Kompetenzen verfügt. Einige dieser Kernkompetenzen können wie folgt zusammengefasst werden.

Erforderliche Ressourcen

Die strategische Planung auf Ebene des Ballungsraums befasst sich mit Kernfragen, die einen längerfristigen Ansatz erfordern. Der Prozess der Datenerhebung und -analyse, Formulierung einer Strategie und der damit zusammenhängenden Politiken, Programme und Projekte sowie deren nachfolgende Überwachung und Überprüfung erfordern die kontinuierliche Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen. Ein professionelles Team, das sich permanent diesen Aufgaben widmet, bietet die nötige Kontinuität und das Engagement und wird durch die Erfahrung das erforderliche Fachwissen aufbauen.

(Daten-)Erhebung

Die wichtigsten Akteure sowie die beteiligten lokalen Behörden werden in der Lage sein, Informationen, Erfahrung und Fachwissen zum Planungsprozess beizutragen. Es ist wichtig, dass (Daten-)Erhebungen nach abgestimmten Standards erfolgen, d.h. nach Maßgabe verabschiedeter Definitionen, Zeiträume und geografischer Gebiete, um die Analyse und Planung auf Ebene des Ballungsraums zu ermöglichen. Solche Standards sollten angemessen sein und die im Plan behandelten strategischen Kernfragen berücksichtigen.

Hochrechnungen und Prognosen

Auf Grundlage der Datenquellen über den Ballungsraum und aus nationalen Quellen, wie z.B. Volkszählung, kann die strategische Planungsbehörde Hochrechnungen und Prognosen erstellen, um einen sozialen und wirtschaftlichen Kontext für die Analyse strategischer Planungsszenarien und Politikoptionen zu schaffen.

Urbanes Entwicklungspotenzial

Innerhalb etablierter europäischer Ballungsräume besteht die Kernaufgabe oft darin, Entwicklungsbedarf mit Entwicklungspotenzial und Expansionsbedarf in Einklang zu bringen. Es ist daher sehr wichtig, dass die strategische Planungsbehörde über eine möglichst vollständige und aktuelle Bewertung des urbanen Entwicklungspotenzials verfügt.

Analyse der Politiken auf Ebene des Ballungsraums

Die Entwicklung des Sozialwesens, der Wirtschaft, des Wohnungswesens und des Einzelhandels, des Verkehrswesens und eine nachhaltige Umwelt stehen im Mittelpunkt aller Politikanalysen auf Ebene des Ballungsraums. Obwohl die einzelnen Politikbereiche jeweils andere Akteure mit anderen geografischen oder sektoriellen Interessen involvieren können, sind sie zumeist verflochten. So könnte es beispielsweise Wettbewerb um begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten geben oder Entwicklungen könnten Auswirkungen auf andere urbane Funktionen, z.B. das Verkehrswesen, oder auf ökologische Ressourcen haben.

Kompetenzen für die Erstellung strategischer Szenarien und integrierter Strategien für einen Ballungsraum

Aufgrund der Verflechtungen der verschiedenen Faktoren, die die urbane Entwicklung definieren, müssen strategische Entscheidungen getroffen werden, die sektorielle und geografische Interessen im Sinne des ganzen Ballungsraums in Einklang bringen. Dies ist die Schlüsselfunktion der "Metropolitan Governance". Unabhängig davon, welches Modell der Regierungsführung gewählt wird, muss es die Befugnisse und Kompetenzen bieten, eine Strategie für den Ballungsraum zu erstellen und mittel- bis langfristig umzusetzen. Viele der Entscheidungen, die die Entwicklung der nächsten fünf Jahre betreffen, sind bereits erfolgt, und Aufgabe der Strategie ist, die Ereignisse in den nachfolgenden zehn Jahren zu beeinflussen.

Effektiver Planungsprozess auf Ebene des Ballungsraums

Es ist der kontinuierliche Planungs-, Beobachtungs- und Überprüfungsprozess, der eine Strategie für den Ballungsraum mittel- bis langfristig stützt und die Prognose und Beeinflussung des urbanen Wandels ermöglicht. Er erlaubt darüber hinaus, auf Änderungen im nationalen oder regionalen Gefüge zu reagieren.

Ein proaktiver, integrativer und transparenter Ansatz

Um sicherzustellen, dass ein Plan die strategischen Kernfragen innerhalb eines Ballungsraums identifiziert und angeht und dass die gewählte Strategie breites Verständnis und Unterstützung genießt, ist es sehr wichtig, Möglichkeiten für die öffentliche Beteiligung und Einflussnahme auf die Gestaltung des Plans zu schaffen. Obwohl an dem strategischen Planungsprozess eine Reihe von Behörden und Körperschaften

beteiligt sind, ist es auch erforderlich, eine Vielzahl informeller Gremien und die breite Öffentlichkeit oder *Drittparteien* einzubinden. Vorbildliche Praktiken sollten auch die Einbindung von Drittparteien sicherstellen.

Die größte Stärke einer effektiven Raumplanung auf Ebene des Ballungsraums liegt in einer *detaillierten Begründung* oder gut fundierten Argumenten, die die gewählte Strategie untermauern. Vollständige *Transparenz*, oder Offenheit, für die Allgemeinheit und die wichtigsten Akteure während des ganzen Planungsprozesses und die nachfolgende Überwachung und Überprüfung werden breites Verständnis für den strategischen Plan und kontinuierliche Unterstützung sichern.

Umsetzung, Überwachung und Überprüfung

Die Unterstützung für die Umsetzung des strategischen Plans in Form der Bereitstellung der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen kann durch den Abschluss formeller Partnerschaftsvereinbarungen mit den wichtigsten Akteuren mit dem Ziel, ihr Engagement für die strategischen Politiken, Programme und Projekte zu sichern, erreicht werden.

In dem Maße, wie die Umsetzung des Plans voranschreitet, werden durch die Überwachung neue strategische Kernfragen auftreten, die gelöst werden müssen, oder Politiken, Programme oder Projekte, die geändert werden müssen, um die *Relevanz* und *Effektivität* des strategischen Plans zu gewährleisten. Der Plan sollte in regelmäßigen Abständen je nach Bedarf entweder vollständig oder in Teilen überprüft werden, vorzugsweise alle zwei Jahre, mindestens aber alle fünf Jahre.

Finanzierung

Die finanziellen Ressourcen für die effektive „Metropolitan Governance“ können sowohl Unterstützung aus staatlichen Einnahmen und Zuschüssen, lokale Steuern oder Abgaben, Darlehen (Anleihen, etc.), öffentlich/private Finanzierung und eigene Einnahmen umfassen. Nur eine gewählte Behörde kann befugt sein, lokale Steuern oder Abgaben zu erheben und die Mittel nach eigenem Ermessen und Maßgabe ihrer Prioritäten zu verwenden. Finanzielle Unabhängigkeit und Ermessensfreiheit werden in jedem Fall Beweggründe bei der Wahl des geeigneten Modells der Regierungsführung für den Ballungsraum sein.

Schlussfolgerung

Gleichgültig welches Modell der „Metropolitan Governance“ für einen Ballungsraum als geeignet erachtet und gewählt wird, es sollte immer die Befugnisse, Kompetenzen und Prozesse, die für die effektive Wahrnehmung der nachfolgenden *Schlüsselfunktionen* erforderlich sind, garantieren.

- *Verhinderung* einer nicht-nachhaltigen Entwicklung
- *Schutz* sensibler Gebiete oder Ressourcen
- *Voraussicht üben* durch eine längerfristige Sicht der Entwicklungschancen
- *Vorstellung möglicher Zukunftsszenarien* zur öffentlichen Diskussion
- *Ermöglichung* der Realisierung der gewählten Raumplanungs- und Raumentwicklungsoptionen
- *Verfolgung* der gewählten Raumplanungs- und Raumentwicklungsstrategie.

