

Möglichst wenig vergeuden, möglichst viel erreichen

Einleitendes Statement zur internationalen Konferenz REAL CORP 007, Mai 2007

Kurt PUCHINGER

Dipl.-Ing. Dr. Kurt Puchinger, Planungsdirektor der Stadt Wien

1. Es gibt so etwas wie einen natürlichen Widerspruch zwischen Partialinteressen und denjenigen Personen und Konzepten, die für das Gesamtinteresse einer Gebietskörperschaft, einer Region, einer Agglomeration, einer Stadt verantwortlich gemacht werden. In der Regel ist es so, dass Vertreter von Partialinteressen, seien es Bürgerinitiativen, Developer, Interessensvertretungen oder Lobbyisten von der Stadt bzw. von der Stadtplanung etwas wollen. Und zumeist ist dieses Wollen nicht darauf gerichtet die Balance zwischen verschiedenartigsten Partialinteressen gut auszutarieren, im Gegenteil, in der Regel ist es darauf gerichtet eine bestimmte bestehende Balance in Richtung auf den oder die Wollenden begünstigend zu korrigieren; kurz gesagt, ein solches Wollen erzeugt Unruhe.
2. Wo kommt aber nun solches, Unruhe deutlich machendes, Wollen her? Mit Sicherheit nicht aus der Stadtplanung, die hätte es lieber gerne ruhig, also kann es nur aus der Gesellschaft kommen, aus deren realen Widersprüchen, aus deren sozialen Konflikten und aus deren marktwirtschaftlichen Verhältnissen. In der Regel antizipiert Stadtentwicklungsplanung notwendigerweise diese Verhältnisse und Dynamiken in ihren Konzepten, in ihren Planungen. Die Frage, die aber oftmals sehr diffus nur beantwortet wird, ist die Frage nach den Rollen, nach den Aufgaben, nach den konkreten Aktivitäten, die seitens der Gebietskörperschaft im Zuge des Umsetzungsprozesses von Planung gesetzt werden sollen und nach den Rollen, nach den Aufgaben nach den konkreten Aktivitäten die seitens der Wollenden, der Bürgerinitiativen, der Developer, der Interessensvertreter oder Lobbyisten gesetzt werden sollen. Und ein großer Fehler, den Stadtplanung machen kann, ist zuviel zu versprechen, so zu tun als wäre Stadtplanung ein börsennotierter multinationaler Konzern, als wäre Stadtplanung ein Investmentfonds, der über jede Menge an Risikokapital verfügt, so zu tun, als wäre Stadtplanung eigentlich mit den Kompetenzen einer Bundesregierung ausgestattet und hätte dazu noch das Sagen bei ÖBB und ASFINAG. Das wäre nicht nur ein großer Fehler der Stadtplanung, das wäre ein schwerer Fehler, was nicht heißt dass er nicht schon da oder dort einmal passiert wäre.
3. Development ist eine Sache des Marktes, nicht der Stadtplanung und das müssen beide Seiten immer besser begreifen, Development hat auch und immer mehr Verantwortung für den öffentlichen Raum zu übernehmen, an dem es maßgeblich partizipiert, das begreifen auch die Developer immer besser und Stadtentwicklungsplanung muss endgültig die Herrschaftsattitüde hinter sich lassen und sich als zentrale Dienstleistung im Öffentlichen Interesse im Markt positionieren. Und deshalb ist natürlich Planen nicht genug, sondern, wenn es um die Attraktivität eines Standorts geht, um seine Zukunft und um die Entwicklungschancen seiner Einwohner und um deren Lebensqualität, dann sind Handlungen notwendig, dann ist ein bargaining notwendig zwischen den Partikularinteressen und den Öffentlichen Interessen, die von der Stadtplanung wahrgenommen werden, wobei es aber grundsätzlich im Öffentlichen Interesse liegt, dass Entwicklung stattfindet.
4. Damit sich Wachstums- und Innovationsprozesse also abspielen können und damit das Ambiente stimmt ist eine besondere Dienstleistung für sämtliche daran beteiligte Akteure und für die Bevölkerung notwendig, ist Stadtentwicklungsplanung notwendig, die für wesentliche räumliche Rahmenbedingungen verantwortlich ist. Die Rolle der Stadtentwicklungsplanung ist nicht immer so gesehen worden und das trifft gleichermaßen auf den Blick von Außen als auch auf den von Innen zu. Ungeachtet dessen schafft aber die Stadtplanung langfristigen qualitativen und monetarisierbaren Mehrwert für den Standort, der sich rentiert in der Zufriedenheit und im Wohlbefinden der

Einwohner und der sich rentiert in ausgelösten Innovationen und in Wirtschaftswachstum, der sich insgesamt rentiert in der gesteigerten Attraktivität eines Standorts, einer Stadt.

5. Woraus besteht nun diese Attraktivität eines Standorts, die Attraktivität einer Stadt? Wenn man z.B. vergleicht die Attraktivität von Pompeji, Knossos, Karthago und Carnuntum mit der Attraktivität von München, Prag, Budapest und Wien dann wird man doch sehr rasch zu der Einsicht kommen, dass diese Attraktivität von der wir heute im Zusammenhang mit Standorten und Städten sprechen, irgendetwas mit den Menschen in diesen Städten zu tun hat, mit dem was dort gemacht wird, was dort entwickelt wird, was dort gestaltet und umgestaltet wird, kurz dass diese Attraktivität etwas mit dem Leben in diesen Städten zu tun hat und die gebaute Umwelt eben das ist was sie ist, eine günstige oder weniger günstige Rahmenbedingung für das Leben. Heute setzt sich Attraktivität zusammen aus

- Lebensqualität,
- innovative Atmosphäre,
- kulturelle Vielfalt,
- solide Ausbildungsniveaus,
- Netzwerkkompetenz und
- strategische Kapazitäten.

Und wenn es gelingt diese paar Eigenschaften auf der Grundlage eines Stadtentwicklungsplanes in ihrer Entwicklung bzw. in ihrer Weiterentwicklung zu fördern und nicht zu behindern, dann ist einiges erreicht.

6. Im STEP 05 sind gegenüber früheren Stadtentwicklungsplänen zwei wesentliche Neuerungen enthalten:
- Die Festlegung von Zielgebieten der Stadtentwicklung, die – unabhängig von Bezirksgrenzen - auf bestimmte Themen und Chancen ausgelegt sind und
 - Die regionale Betrachtung des Standorts Wien in einer größeren Region, um sich gemeinsam mit den regionalen Partnern im neuen Europa zu positionieren.

Beiden Neuerungen gemeinsam ist, dass sie die Basis dafür legen, sowohl innerhalb der Stadtgrenzen, als auch darüber hinaus wesentliche Fragen der Entwicklung des Standorts Wien in Form von **Projektorganisationen** weiter zu verfolgen, was insbesondere auf eine horizontale Kooperation zwischen Abteilungen, Geschäftsgruppen und externen Partnern abzielt.

Beiden Neuerungen gemeinsam ist aber ebenso, dass sie den **funktionellen Blickwinkel** auf die Stadt- und Agglomerationsentwicklung stärken gegenüber der an administrativen Grenzen orientierten Sichtweise gebietlicher Planung.

Projektorganisation und funktionelle Betrachtung der Agglomeration eröffnen für die Zukunft die Chance Wachstumsprozesse effizienter begleiten zu können und Standortentwicklungen dort zu forcieren wo die stadtwirtschaftliche Rentabilität von entweder bereits vorhandener oder neu investierter öffentlicher Infrastruktur ein hohes Maß erreichen kann. Die Kalkulation der Rentabilität von Investitionen ist ein alltägliches Thema in allen Wirtschaftsbereichen, also warum nicht auch ein Thema im Zusammenhang mit öffentlichen Investitionen?

Dieser Aspekt der stadtwirtschaftlichen „Verzinsung“ öffentlichen Realkapitals einerseits in Form von wachsender Zufriedenheit der Bewohner mit ihrer Stadt, andererseits in Form von arbeitsmarktwirksamen, privaten Investitionen wird in Zukunft sicher stärker als bisher gegenüber reinen Kostenkalkülen in den Vordergrund treten. Das ermöglicht auch den privaten Sektor und seine Freiheit der Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente, über die ja eine Öffentliche Gebietskörperschaft nicht verfügt, zielgerichtet in den Prozess der Stadtentwicklung einzubinden und

- auch in seinem eigenen Interesse an längerfristiger Werthaltigkeit von Investitionen - für die Bereitstellung sozialer und technischer Infrastrukturen sowie von Freiräumen zu gewinnen.

Andrerseits erfordert eine solche Orientierung

- eine gewisse Flexibilität der öffentlichen Planung in Bezug auf die Anwendung und Interpretation räumlicher Siedlungs- und Stadtmodelle, insbesondere dort wo die Ästhetik des Planes den funktionellen und budgetären Realitäten nicht mehr gerecht wird und
 - Überlegungen bezüglich eines effektiven Modernisierungsprozesses der Planungsorganisation, im Zuge dessen Stadtwirtschaftsangelegenheiten einen expliziten Stellenwert im Rahmen der Stadtplanung zugesprochen bekommen sollten.
7. Im regionalen Kontext wird es darum gehen das Verhältnis zwischen städtischer Agglomeration und ländlichen Raum in ihrem wechselseitigen Nutzen besser zu verstehen. Das Konzept der „Grünen Mitte“ zwischen Wien und Bratislava, das im STEP 05 aufgegriffen wird, sowie das Wien-Niederösterreich Projekt des Biosphärenparks im Bereich des Wienerwaldes ermöglicht erstmals das Thema und das quantitative Verhältnis zwischen bebauter und nicht bebauter Umwelt in einem für die wachsende Agglomeration adäquaten Maßstab, unabhängig von Landesgrenzen zu diskutieren. Wir wissen aus einer Reihe von Untersuchungen sehr gut bescheid über die positive Korrelation zwischen urbaner Dichte und privatem Transport-Energie-Einsparungspotential und werden deshalb nicht nur aus infrastrukturbezogenen Rentabilitätskalkülen sondern auch aus Umweltkalkülen und wegen der abnehmenden Verfügbarkeit von Flächen innerhalb der Stadtgrenzen diesem empirisch abgesicherten Zusammenhang erhöhte Aufmerksamkeit schenken.

Die Bedienung der Nachfrage nach spezifischen Erreichbarkeiten innerhalb der Agglomeration ist in einer Netzwerkgesellschaft das „Um und Auf“ einer modernen Standortpolitik. Forschungseinrichtungen, Unternehmenszentralen, produzierende Betriebe, konsumentenorientierte Unternehmen, hochrangige Dienstleistungsbetriebe fragen teilweise sehr unterschiedliche Interaktionsmuster in der Stadt und in der Region nach. Für Forschungseinrichtungen z.B. ist die Erreichbarkeit von anderen Forschungseinrichtungen und internationalen Verkehrssystemen besonders wichtig, für höherrangige Dienstleistungsunternehmen ist die raum-zeitliche Nähe zu Regierungs- und Verwaltungsstellen sowie den Hauptquartieren der Unternehmungen von Bedeutung, für konsumentenorientierte Unternehmungen wiederum ist das Kundenpotential ein entscheidender Parameter für die Standortwahl. Um hier adäquate Angebote sowohl seitens des Öffentlichen Verkehrs als auch des Individualverkehrs formulieren zu können ist in erster Linie wichtig zu wissen, wie denn diese Typen von Interaktionsmustern in der Agglomeration Wien tatsächlich ausschauen und in zweiter Linie wichtig Entscheidungen im Rahmen der übergeordneten Verkehrsplanung in den Dienst der Standort- und Zentrenentwicklung zu stellen.

Die Verkehrsinfrastruktur spielt eine wesentliche Rolle im Prozess der nachfrageorientierten Standortproduktion, wobei insbesondere die Logik der Entwicklung des ÖV- Systems neben der Bevölkerungsorientierung aus entwicklungspolitischen Erwägungsgründen künftig auch Parameter der langfristigen Zentrenentwicklung zu berücksichtigen haben wird. Das bedeutet, dass den Tangentialverbindungen zwischen künftigen spezifischen Zentren linksseits der Donau sowie deren Einbindung in die Zentrenstruktur rechtsseits der Donau erhöhte Aufmerksamkeit zukommt.

Wir können heute nicht mehr über **ein** Zentrum sprechen und damit die City meinen, wir müssen über ein **System von Zentren** und die sie verknüpfenden Infrastrukturnetze sprechen. Die City ist, trotz höchster Erreichbarkeit im ÖV, in ihrer Entwicklung sehr eingeschränkt. Die neuen Zentren haben sich in den City-Erweiterungsgebieten, in der Donaucity bereits entwickelt und werden sich im Bereich des Hauptbahnhofs, St.Marx, Aspangbahnhof und in spezifischer Form im Bereich von Siemens/Allissen und am Flughafen Aspern künftig entwickeln. In dem Zusammenhang attraktive Standortpotentiale liegen auch heute noch in den durch die vor knapp 150 Jahren erfolgte Donauregulierung gewonnen Flächen des 20. und 2. Bezirks und insbesondere auch an der „Waterfront“ des Rechten Donauufers.

8. Die Entwicklung solcher Potentiale ist aufgrund der Vielfalt der „Stakeholder – Interessen“ nicht immer ganz einfach, aber jedes erfolgreiche Development startet mit einem „Mission Statement“, einer überzeugenden **Entwicklungsidee**, einer überzeugenden Vision von Entwicklung, die geeignet ist sämtliche Interessenten „ins Boot“ zu holen. Ohne eine solche Idee wird die Bewältigung von komplexen Entwicklungsaufgaben noch schwieriger als sie ohnehin ist und führen selten zum gewünschten Erfolg oder auch zu stadtwirtschaftlich suboptimalen Lösungen.

Auch wenn vom STEP 05 keine rechtliche Bindung ausgeht, so zählt doch der in diesem Plan zusammengefasste politische Wille fast mehr. In diesem Sinn ist jedenfalls davon auszugehen, dass seine Inhalte auch als Orientierungsrahmen für ausgelagerte Firmen und Unternehmungen der Stadt Wien gilt. Aus Sicht der Stadt Wien stellen diese Firmen und Unternehmungen (um die wir international oftmals beneidet werden) Instrumente zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele im Markt dar. Darin besteht ihr Hauptzweck, auch wenn sie klarerweise auch betriebswirtschaftliche Ziele zu verfolgen haben.

Der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung kommt dann die Rolle zu diese Konzepte der Umsetzung zu begleiten und die Rechtsgrundlagen zu nutzen, um die Projekte rechtlich sauber abzuwickeln und erfolgreich finalisierbar zu machen. Insofern stellt die Anwendung der Wiener Bauordnung keinen Selbstzweck dar, sondern ein Mittel zur Ermöglichung von Entwicklung im Sinne des Gesetzgebers. So gesehen steht weniger ihre Novellierung auf der Tagesordnung sondern mit Sicherheit die Durchforstung ihrer Anwendungspraxis .

Stadtentwicklung ist nicht nur der pragmatische Blick auf Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung, Stadtentwicklung besteht wesentlich aus dem Verkauf von „Bildern der Zukunft“ und auf der breiten Diskussion dieser Bilder in der Öffentlichkeit. Auch das geht nicht immer gut, aber jedenfalls steigert es die Chance auf breite Akzeptanz von Entwicklungsvorhaben. Und insbesondere dann, wenn wir die Möglichkeiten von öffentlich – privaten Kooperationen, auch selbst ein „Bild der Zukunft“, optimal ausschöpfen wollen, dann bedarf es einer unprätentiösen Effektivität auf beiden Seiten, nach dem Motto meines Vortrags: Möglichst wenig vergeuden, möglichst viel erreichen!