

Konfliktsituationen in der (offenen) Planung: Lösungen und Anforderungen an die Städte

Bettina Riedmann, Hans Kordina

(MAS Bettina Riedmann, forschungplanungberatung, 1170 Wien Schottenfeldgasse 28/6; riedmann@forschungplanungberatung.at)
(DI Hans Kordina, kordinazt GmbH, 1070 Wien, Schottenfeldgasse 28/6; Kordina@kordinazt.at)

1 ABSTRACT

Konfliktsituationen – warum? Interessenskonflikte ; Wertekonflikte im sozioökonomischen und politischen Zusammenhang.

Offene Planung – oder welche Form der Planung? Wer kommt, ist da und erwünscht; oder wen brauche ich in der integrativen, partizipativen Planung (Analyse)?

Aktuelle Erfahrungen mit städtebaulichen Planungen.

Städtebauliche Planung im Brennpunkt zwischen Anforderungen der Verwaltung, der Politik, von Investoren und der Bevölkerung:

- Asperner Flugfeld: städtebauliche Verdichtung in extremer Randlage für eine einkommensstarke Bevölkerung, auf Basis eines Integrativen Informationsprozesses;
- Entwicklungsgebiet Lassallestrasse als Wirtschafts- und Bürozone von Investoren geplant;
- Bahnhof Wien Mitte: rechtlich festgelegte Nutzungsoptionen, die zu einer Monostruktur und funktionellen Barrieren führen können;
- aktuelle Entwicklungsziele in Wien Nord gegenüber den analogen Entwicklungen in den nördlichen Umlandgemeinden: Als kommunalwirtschaftlicher Optimierungsprozess.

Lösungen – Beiträge zu Planungsprozess und Umsetzung.

In den beschriebenen – natürlich auch überzeichneten – Beispielen soll aufgezeigt werden, welche Probleme vor allem im Rahmen großräumiger städtebaulicher Planungen bzw. Planungs- und Umsetzungsprozesse entstehen. Die vorrangige Orientierung auf kurzfristige betriebswirtschaftliche oder politische Ziele blockiert Lösungen und Entwicklungen, die von der Bevölkerung langfristig getragen werden und angenommen werden.

Eine Veränderung der Entscheidungssysteme kann nur in den Machtstrukturen der betroffenen Systeme integrative (partizipative) Planung, Investoren(planung), Verwaltung und Politik geschehen.

Anhand der benannten Beispiele aus Wien im Vergleich zu anarchischen Systemrevolten in Hamburg sollen diese Vernetzungen aufgezeigt, bewußt gemacht und somit auch schon bewegt werden.

Die Anforderungen an die Städte ergeben sich aus diesen Beispielen und der Systemanalyse.

2 ALLGEMEINE EINLEITUNG

Bei allen Planungsansätzen/-methoden bleibt das Risiko von Fehlentscheidungen. Planung kann vor allem dann fehlerhaft sein, wenn sie sich über die Ziele und Bedürfnisse der Menschen, aufgrund einer emotionsfreien Orientierung und ausschließlich technischen Konzeption bzw. einem scheinbar rationalen Umsetzungsprozess, hinwegsetzt.

Planung ist immer auf den Menschen orientiert, der nicht rein rational denkt und handelt, sondern sich in vielen Fällen mit Emotion und individuellen Eigeninteressen – infolge individueller Lebensformen – mit der Planung beschäftigt.

Zur Bewältigung der aus Planungsprozessen resultierenden Akzeptanzprobleme wird diesen durch die Entwicklung und Anwendung verschiedener Partizipationsmodelle bzw. verfahren begegnet. Damit sollen sowohl der Planungsprozess als auch die Planungsinhalte entsprechend den Intentionen der externen Beteiligten beeinflusst bzw. angepasst werden. Dieses Ziel kann dann nur schwer erreicht werden, wenn innerhalb der zu beteiligenden Gruppen unterschiedliche Auffassungen und Motive zum Beteiligungsprozess bestehen. – und diese von den fachlich orientierten Projektsteuerungen nicht verstanden werden können.. Die vorherrschende Meinungsvielfalt innerhalb eines Partizipationsprozesses, ist durch den heterogenen Adressatenkreis und unterschiedliche Lebensziele und Erwartungen bzw. Bedürfnisse geprägt.

Gerade bei umfassenden und großräumigen Planungsaufgaben gibt es einen weiteren Aspekt. – Hier gelangt ein partizipatives Planungsverfahren mit den Forderungen hinsichtlich bestimmter kleinräumiger, zeitlicher, funktioneller oder struktureller Ziele an seine Grenzen, da dadurch die kommunalpolitischen und kommunalwirtschaftlichen Ziele der wesentlichen Entscheidungsträger nicht immer erreicht werden – wodurch ein wesentlicher Konflikt entsteht.

Am Beispiel der städtebaulichen Konzepte großer Teilräume einer Stadt, wie diese in Wien im Gebiet des früheren Nordbahnhofes, des Flugfeldes in Aspern oder des Entwicklungsgebietes beim künftigen Hauptbahnhof bestehen, kann dieses Problem mit der erforderlichen Integration der Bürger beispielhaft besprochen werden.

3 KONFLIKTSITUATIONEN – WESHALB ODER WODURCH?

Konflikte bzw. konfliktauslösende Situationen können vielfältig sein und sind auch am Entwicklungsprozess einer Stadt ablesbar. Die Ursachen können vielfach sein und haben verschiedene Konfliktebenen bzw. Beteiligte, was sich im Dialogprozess unterschiedlich abbilden kann:

- Wertekonflikte im sozioökonomischen und politischen Zusammenhang – für wen wird geplant, welche Bevölkerungsschichten, welche sozialen Ziele werden verfolgt (Integration, kaufkräftige Bevölkerung, Lebensqualität etc.);
- ökonomisch bedingte Konflikte – hohe Rendite für Investoren, hohe Erträge für die Stadt (Steuereinnahmen, Kommunalabgaben etc.);
- stadtentwicklungspolitische Konflikte – konzeptionelle bedingte Gegensätze (Schwerpunktbildung ohne funktionelle Absicherung/kein ÖPV, mit EKZ, Verlust an Grün etc.).

Die aktuellen Diskussionen auf politischer und fachlicher Ebene in Hamburg, aufgrund einer geplanten großräumigen Umnutzung eines Stadtviertels, zeigen die Bandbreite von Konflikten, wie sie heute zunehmend im städtischen Raum entstehen können, wenn vorher kein ausreichender Informations- und integrativer Planungsprozess initiiert wurde.

4 OFFENE PLANUNG – JA, ABER WIE?

Der Begriff „offene Planung“ ist eine Verfahrensform, die nicht eindeutig definiert werden kann. Offen hinsichtlich des angestrebten Ergebnisses ist oft nicht möglich ebenso wie eine Offenheit hinsichtlich der Mitwirkung aller Interessierter. Das heißt, dass die Konzeption der Tiefe und der Form der Mitwirkungsmöglichkeiten der relevante Aspekt ist, um eine Eingrenzung von Konflikten zu erreichen, die eine fachliche und politisch abgestimmte Stadtentwicklung gewährleistet.

5 AKTUELLE ERFAHRUNGEN MIT STÄDTEBAULICHEN PLANUNGEN IN WIEN

Städtebauliche Planungsprozesse stehen im Brennpunkt zwischen den Anforderungen der Verwaltung, der Politik, von Investoren und natürlich der Bevölkerung:

- Asperner Flugfeld: städtebauliche Verdichtung in extremer Randlage für eine einkommensstarke Bevölkerung, auf Basis eines großräumigen Integrativen Informationsprozesses (v. a. SUP und UVP);
- Entwicklungsgebiet Lasallestrasse: vor allem vorerst als Wirtschafts- und Dienstleistungs-/ Bürozone für Investoren mit Insellage zwischen Wohngebieten und Bahntrassen;
- Bahnhof Wien Mitte: von Stadt und Investoren rechtlich festgelegte Nutzungsoptionen und Monostruktur (Handel und Dienstleistung) mit funktionellen Barrieren gegenüber den angrenzenden Bezirk;
- Stadtentwicklung am künftigen Hauptbahnhof als kommunalwirtschaftlicher Optimierungsprozess im Verbund mit Umnutzung für Wohnen, Bildung, Gewerbe und Grünraum.

Ein Vergleich dieser größeren städtebaulichen Planungen in Wien – diese erstrecken sich teilweise über einen Zeitraum von annähernd 30 Jahren – zeigt eine höchst unterschiedliche Vorgangsweise im Planungsprozess, die aufgrund zwischenzeitlicher Erfahrungen mit Planungsmethoden, Verfahrenserfordernissen und Konfliktlösungsbedürfnissen, durch eine zunehmende Beachtung

soziokultureller und gesellschaftlicher Aspekte gekennzeichnet ist. Wesentlich ist, dass einerseits die unmittelbar oder mittelbar berührte Bevölkerung sich eindeutig und fordernd artikuliert und andererseits von Seiten der Planungsträger und Investoren dieses Interesse offen aufgegriffen wird. Erkennbar werden dabei folgende Muster:

- Wenn die Stadt selbst plant, ist eine Integration der Bevölkerung leichter zu erreichen, da auch die politische Relevanz (=Risiko) eines Planungsmangels oder –fehlers höher ist. Das politische Interesse nach Konfliktfreiheit ist unmittelbar berührt.
- Wenn Investoren planen, kann eine Beteiligung mit Einfluss auf die städtebaulichen Entwicklungsziele nur – mittelbar – über die Genehmigungsbehörde (=Stadt) erreicht werden – die Stadt versucht über einen Planungsausgleich divergierende Ziele (zwischen Investoren und Bevölkerung) abzustimmen.
- Wenn die mittelbar oder unmittelbar berührte Bevölkerung aufgrund von Bildung oder sozialem Status kein ausreichendes Artikulationsvermögen hat, wird Planungsbeteiligung nicht praktiziert.. Beteiligung kann in diesem Fall nur mit fördernder Unterstützung und/oder Beteiligung durch beauftragte Stellvertreter erfolgen.

Gebiet	Ziele	Planungs- methode	Beteiligung	Resümee
Entwicklung am Gebiet des ehemaligen Nordbahnhofs Seit 1990	Umnutzung einer ehemaligen Bahnbrache, Sanierung von Altlasten, Bebauung als zentrumsnaher Entwicklungsraum	Städtebaulicher Wettbewerb, abschnittsweise Bebauung	Keine Beteiligung im Planungsprozess; Bevölkerung im umgebenden Bestand nicht partizipativ orientiert	Planung für einen bisher undefinierten Teilraum ohne spezielle Orientierung; keine ausgewiesene Planungsbeteiligung aufgrund des Desinteresses der Bürger
Entwicklung am Flugfeld Aspern Seit 2001	Umnutzung eines ehemaligen Flugfeldes; Stadtentwicklung als Strategie zur Sicherung der Bevölkerungsentwicklung gegenüber den Umlandgemeinden; Entwicklung als multifunktionaler Siedlungsraum am Stadtrand mit zentralen Funktionen, Bildung, Wohnen und Gewerbe sowie Dienstleistung	SUP SUPer NOW, Städtebaulicher Wettbewerb, UVP zu Teilgebiet, Konkretisierung der Planung zur Umsetzung	Beteiligung im Rahmen der SUP sowie im Rahmen der folgenden Vorbereitung des Wettbewerbes, Information im Rahmen des UVP-Verfahrens, Einladung zur Mitwirkung bei der Konkretisierung der Planung (v.a. für Eigenheime); Bevölkerung im umgebenden Planungsgebiet interessiert und fordernd hinsichtlich deren Einbeziehung	Planung für einen bisher wenig beachteten Teilraum in Randlage der Stadt; hohe Planungsbeteiligung aufgrund des Interesses der Bürger an einer intakten Umwelt
Städtebauliche Entwicklung beim Hauptbahnhof Seit 2004	Wohngebiete mit Grüninsel und Betriebs-/Dienstleistung zur Abschirmung gegenüber der Bahntrasse	UVP, städtebaulicher Wettbewerb, abschnittsweise Realisierung	Information im Rahmen des UVP-Verfahrens, derzeit keine weiterführende Integration; Bevölkerung im umgebenden Bestand mehrheitlich nicht partizipativ orientiert	Planung als Investorenplanung zur Umnutzung von ehemaligem Gewerbegebiet in relativ zentraler Lage; wenig ausgewiesene Planungsbeteiligung aufgrund des Desinteresses der Bürger – abgesehen von bezirkspolitischen Positionierungen und Forderungen
Entwicklung des Zentrums „Bahnhof Mitte“ Seit 2003	Neugestaltung eines zentralen Bereiches zur Optimierung der Nutzungen und wirtschaftlichen Erträge der Grundeigentümer/Investoren	Städtebaulicher Wettbewerb, Konkretisierung der Planung zur Umsetzung	Keine Beteiligung im Planungsprozess; Bevölkerung im umgebenden Bestand nicht partizipativ orientiert; Positionierung erst bei Themen der Baudichte (Weltkulturerbe)	Planung als Investorenplanung zur Neugestaltung eines zentralen Bereiches der Stadt; keine Planungsbeteiligung – abgesehen von bezirkspolitischen Positionierungen und Forderungen

Tabelle: Ziele, Planungsmethoden und Beteiligung

6 LÖSUNGEN – BEITRÄGE ZU PLANUNGSPROZESS UND UMSETZUNG

In den beschriebenen – natürlich auch überzeichneten – Beispielen sollte aufgezeigt werden, welche Probleme vor allem im Rahmen großräumiger städtebaulicher Planungs- und Umsetzungsprozesse entstehen können. Die vorrangige Orientierung auf kurzfristige ökonomische Ziele sowohl auf Seiten der Stadt wie auch der Investoren blendet die Berücksichtigung der langfristigen Bedürfnisse der Bewohner und Konsumenten aus. Es genügt nicht diese in die letzte Stufe des Umsetzungsprozesses einzubeziehen, wenn alle relevanten städtebaulichen Grundsätze bereits abgestimmt und erfüllt sind. Erforderlich ist ein Planungsprozess, der sowohl in der städtebaulichen Rahmenplanung als auch in den Quartiers- und Objektplanungen ein gewisses Maß an Integration der aktuellen und künftigen Nutzer/Bürger sichert und eine offene Kommunikation mit Verbindlichkeit gewährleistet ist.

Je nach Stufe der Kommunikation mit den verschiedenen Beteiligungsgruppen ergeben sich verschiedenste Intensitäten in den Konfliktbewältigungsstrategien:

- Information der Bevölkerung, dabei sind Rückmeldungen möglich, aber nicht unbedingt erwünscht.
- Konsultation verschiedener Gruppen in verschiedenen, definierbaren Gruppen oder auch einfach in der Öffentlichkeit, werden bei Diskussionsveranstaltungen oder Befragungen, Meinungen eingeholt und in die Planungen – je nach Gutdünken – eingearbeitet.
- Mitbestimmung, hier werden – auch in definierten Gruppen – Meinungen, Diskussionen, Erfahrungen in die Planung eingearbeitet und wieder rückgemeldet und allenfalls nochmals diskutiert, bis ein gemeinsames Ergebnis erarbeitet ist.

Meist ist es jedoch so, dass die am höchsten eskalierte Konfliktstufe nur noch über eine Mitbestimmung in der Planung steuerbar ist. Hier kann nur mehr durch Mitarbeit in den Planungen das Vertrauen erarbeitet werden, das in den zuvor nicht erfolgten Kommunikationsprozessen verloren gegangen ist.

Gerade diese Aspekte einer hohen Konflikteskalation können durch gut gesteuerte Kommunikations- und Planungsmodelle mit einer Analyse der Beteiligten vermieden werden. Hierzu ist vor allem wichtig, sich über die möglichen beteiligten (Konflikt-)Parteien einen Überblick zu verschaffen:

- Verwaltung
- Projektwerber
- Bestehende Strukturverwalter (z.B.: Kaufleute aus der Umgebung, Nutzer der bisher unbebauten Grünbrache,...)
- Politische Mandatäre (welche Gruppen haben Zugang)
- Betroffene (wodurch? Baumaßnahmen, Umstrukturierung, Verkehrszunahmen,...)

Als Folge einer nicht optimalen Stadtpolitik und städtebaulichen Planung können die aktuellen Probleme der Stadt Hamburg angesehen werden, die eigentlich nach den Erfahrungen der Stadtentwicklung und Stadterneuerung der 70-er-Jahre längst bewältigt sein sollten. Stadtplanung und Stadtentwicklung weisen heute ein gegenüber früher wesentlich umfassenderes planungsmethodisches und technisches Instrumentarium auf, vergessen aber – trotz beispielsweise auch positiver Ansätze in Wien – auf die Berücksichtigung sozialgeografischer/gruppensystemischer orientierter Kommunikationsverfahren, über die eine Einbeziehung von Entwicklungsträgern, Nutzern und Betroffenen frühzeitig möglich ist. Nachgeordnete mediative Verfahren sind aufgrund des großen Kreises von Betroffenen zu aufwändig, kommunalpolitisch zu unsicher und bieten nicht immer jenes Ergebnis, das für die Gesamtstadt erforderlich ist.

In den beschriebenen Beispielen wurde versucht cursorisch aufzuzeigen, welche Probleme vor allem im Rahmen großräumiger städtebaulicher Planungen bzw. Planungs- und Umsetzungsprozesse bestehen können. Die vorrangige Orientierung auf kurzfristige betriebswirtschaftliche oder politische Ziele blockiert Lösungen und Entwicklungen, die von der Bevölkerung langfristig getragen und angenommen werden.

Eine Veränderung der Entscheidungssysteme kann nur in den Machtstrukturen der betroffenen Systeme „integrative (partizipative) Planung“, „Investoren(planung)“ und in Verwaltung und Politik geschehen.

7 KONKRETE LÖSUNGSANSÄTZE FÜR DIE WIENER ERFAHRUNGEN

Mit den in Folge dargestellten Anforderungen kann nur ein Beitrag formuliert werden, der auf verschiedenen Handlungsebenen angelagert sind: Berührt sind natürlich die kommunale Politik bzw. die politischen Entscheidungsträger, die speziell in Wien zentralisiert handeln. Eine Stärkung und Einbindung der Entscheidungsträger auf der Bezirksebene ist erforderlich wie auch eine Förderung von Mitwirkenden auf Stadtteilebene.

Benötigt wird eine (fach-)politisch akzeptierte Zwischenebene zwischen STEP/Rahmenplan und Flächenwidmung. Dies könnte ein Entwicklungskonzept mit speziellen Festlegungen sein, das funktionelle Teilziele und strukturelle Festlegungen enthält (Form und Dichte der Bebauung, Qualität des ÖPV, etc.). Dieses Konzept kann in Form eines inhaltlich erweiterten Masterplanes erstellt werden, in dem jene Vorgaben enthalten sind, die nicht Bestandteil der Verordnungsplanung sein können (z.B.: CO₂-Level, Emissionsgrenzen, Grünraumgestaltung und –nutzung, soziale/gesellschaftliche Durchmischung).

Vor allem diese Planungsebene muss bereits im Rahmen eines offenen bürgerorientierten Prozess behandelt werden (ohne zu große Vorgaben, abgesehen von dem übergeordneten Rahmenplan für die Gesamtstadt), auch wenn die Repräsentativität der Beteiligten ein Problem sein kann. Die Form der Einbeziehung und deren Vergütung sind dabei zu klären, da ohne entsprechende finanzielle Aufwendungen bzw. Entschädigungen der Beteiligten dieser Prozess nicht erfolgreich sein kann.

Es muss „offene“ Zonen in der Stadt geben, die sich gewissermaßen ohne zu detaillierte funktionelle Vorgaben entwickeln dürfen – vor allem zum Vorteil sozioökonomisch schwächerer Gesellschaften. Erforderlich können dabei strukturelle Vorgaben sein, in denen beispielsweise die Maximalgröße eines Bauplatzes für einen Eigentümer (Person oder Gesellschaft), die maximale Dichte und eine erforderliche Nutzungsmischung vorgegeben werden (bezogen auf eine bestimmte Grundfläche).

8 ZUSAMMENFASSUNG

Konflikte ergeben sich aus den verschiedensten Ursachen,. Nur eine Analyse der konkreten Ursachen und eine Berücksichtigung des Konfliktumfeldes führen zu Lösungsansätzen, die von den Konfliktbeteiligten getragen werden. Niemals können Konflikte nur von “Experten” gelöst werden. Die Beteiligten müssen integriert werden, ansonsten gibt es keine tragfähigen Lösungen.

9 REFERENCES

- KORDINA Hans, RIEDMANN Bettina: Der Planungs- und Kommunikationsprozess beim Flussbaulichen Gesamtprojekt – ein neues Modell, ÖIAZ/Heft 1-3, Vienna, 2009.
 SCHWARZ Gerhard, Konfliktmanagement: Konflikte erkennen, analysieren, lösen, Verlag Gabler, 1999, 2009
 FÜRST Gerhard C.; Umweltmediation; Manz Verlag, Vienna 2004