

disP - The Planning Review

Journal Issue

Publication date:

1996

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-000981948>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

disP - The Planning Review

Public vs. Private

Die Legitimation jeder öffentlichen Planung sollte das öffentliche Interesse sein. Die planerische Einflussnahme staatlicher Institutionen auf den Raum hat sich am Gemeinwohl zu orientieren, private Interessen raumwirksamer Akteure gegeneinander abzuwägen und Konflikte zum Wohle aller zu lösen. Dass es in der Realität nicht selten anders läuft, ist allen vertraut, die sich mit Raumplanung beschäftigen. Die Beiträge in dieser Ausgabe der DISP setzen sich mit unterschiedlichen Aspekten dieser Problematik auseinander. Als gemeinsame Klammer dient hierbei der Begriff des «urban governance», der die sozialen Prozesse bezeichnet, welche zu bindenden Entscheidungen für die räumliche Gestaltung von Städten und Stadtregionen führen.

John Friedmann eröffnet mit der Definition von «city-regional governance» und schenkt insbesondere der Frage besondere Aufmerksamkeit, welche Akteure an diesen Prozessen beteiligt sind. Anhand von Beispielen aus Ost- und Südostasien diskutiert er die Konzepte der «spaces of everyday life» und «good governance». Er kommt zu dem Schluss, dass Stadtplanung und Stadtentwicklung nicht ausschliesslich in den Händen des Staates liegen dürfen, sondern auch der Einflussnahme des privaten Sektors bedürfen.

Jacques P. Feiner, Mi Shiwen und Willy A. Schmid hinterfragen die offizielle chinesische Raumordnungspolitik, welche es sich zum Ziel gesetzt hat, die Bevölkerung langfristig auf dem Land zu halten und eine weitere Urbanisierung zu verhindern. Diese Politik steht jedoch im Gegensatz zur unaufhörlichen Abwanderung der Landbevölkerung in die Städte und dem ungebremsten Wachstum der Städte. Die staatliche chinesische Planung ist von der Realität der Urbanisierung überrollt worden, ohne jedoch bisher die offizielle Politik angepasst zu haben. Der vorliegende Beitrag zeigt auf, wie im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auf die laufenden Prozesse reagiert werden sollte.

Ola Söderström, Béatrice Manzoni und Suzanne Oguey untersuchen, warum zwei von der Verwaltung organisierte Planungen, die Umgestaltung der

Genfer Plätze «Place des Nations» und «Place Neuve», von der Bevölkerung verhindert wurde. Die Analyse zeigt auf, dass das Verständnis von «öffentlichem Interesse» zwischen Verwaltung und Bürgerschaft nicht deckungsgleich war.

Am Beispiel der Planung «Stuttgart21», welche eine Vermarktung der Bahnflächen in der Innenstadt von Stuttgart vorsieht, analysiert Wolf Reuter ebenfalls das Thema «öffentliches Interesse» und untersucht die Frage, welche Konflikte, Machtkonstellationen, Interessen, Rationalitäten und Verhaltensmuster der Akteure bei den bisherigen Planungen ausschlaggebend waren.

Jörg Knieling, Dietrich Fürst, Rainer Danielzyk – last but not least – gehen der Frage nach, welchen Stellenwert kooperatives Verhalten für die Praxis der Regionalplanung hat. Sie weisen nach, dass die Regionalplanung insbesondere in ressortübergreifenden Aufgabenbereichen komplementäre Vorteile aufzuweisen hat. Die erfolgreiche Bewältigung dieser Themenfelder, zu welchen auch nachhaltige Entwicklung und Regionalentwicklung gehören, erfordert ein «Kooperationsmanagement», das wiederum der Selbststeuerung der Regionen, einer übergreifenden, netzwerkartigen Zusammenarbeit der Akteure, einer produktiven Konfliktregelung und der Mobilisierung von Selbsthilfekräften bedarf.

Die Lektüre der Beiträge in dieser DISP legt nicht zuletzt offen, dass sich die Raumplanung (selbst-)kritisch mit dem sie legitimierenden «öffentlichen Interesse» auseinander setzen muss. Was «Gemeinwohl» ist, kann nicht mehr nur von im öffentlichen Auftrag handelnden Institutionen bestimmt werden, sondern ist an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner zu messen. Hinzu kommt die Einsicht, dass mit der Ausweitung der Städte in Stadtregionen der Bezugsrahmen der Planung wie auch der Partizipation die Region sein muss. Dass die sich durch den Übergang von der Stadt zur Region immer komplexer gestaltenden Zusammenhänge auch auf das Instrumentarium der Planung auswirken und nach (neuen) Formen der Kooperation verlangen, sollte nicht erst erwähnt werden müssen.

Deutlich wird aber auch, dass sich Planung und Planer/innen mit «urban government» und der Frage, wer in Planungsprozessen und räumlichen Gestaltungsprozessen Macht ausübt, auseinander setzen müssen. Ein dichtes Netz von Einflussnahmen, Abhängigkeiten, Machtkonstellationen und (wechselnden) Allianzen bestimmt Planung und Raum. Mit der zunehmenden Bedeutung der Region als planerische Bezugsgrösse und der Ausweitung der Globalisierung gestaltet sich das Netz der Macht immer dichter, unübersichtlicher und nicht zuletzt auch undurchdringlicher. Die Einflussmöglichkeiten privater Akteure nehmen hierbei stetig zu, während die öffentliche Hand immer mehr in den Interessenkonflikt zwischen öffentlichem Auftrag und (privat-)wirtschaftlich orientiertem Handeln gerät.

Public vs. Private

The legitimacy of any public planning should rest on public interest. Ideally, state influence on spatial planning should carefully balance the interests of the actors involved and resolve conflicts for the good of society as a whole. The fact that reality does not always reflect this ideal is well known to all those in the field of spatial planning. The articles in this edition of DISP seek to address various aspects of this gap between reality and the ideal. A common theme across all of the works is the notion of "urban governance", which refers to the social processes that lead to binding decisions on the spatial development of cities and city-regions.

John Friedmann begins by furnishing a definition of "city-regional governance", drawing particular attention to the question of what actors are involved in the aforementioned processes of urban governance. Using examples from East and Southeast Asia, he discusses the concepts of "spaces of everyday life" and "good governance". He comes to the conclusion that city planning and urban development require input from the private sector, and should therefore not reside in the exclusive domain of the state.

Jacques P. Feiner, Mi Shiwen and Willy A. Schmid examine official Chinese spatial planning policies, which have pursued the goal of keeping the population on the countryside in order to prevent further urbanization. This goal, however, stands in stark contrast to the continuous migration of the rural population into cities and the persistent growth of urban areas that results therefrom. State Chinese planning has apparently been overwhelmed by the actual extent of urbanization and has thus far not responded and adapted to the new realities. On the basis of the Chinese example, Feiner et al. demonstrate how rapid and continuous changes can and should be responded according to the rationale of sustainable development.

Ola Söderström, Béatrice Manzoni, and Suzanne Oguey investigate the reasons for which the citizens of Geneva blocked the city administration's plans to alter two of the city's squares: the

"Place des Nations" and the "Place Neuve". Their analysis illustrates that the understanding of the "public interest" can often vary between the citizenry and the administrative authority.

The notion of "public interest" is further examined by Wolf Reuter, who draws on the example of "Stuttgart21", a project that proposes the marketing of railway tracks in the center of the City of Stuttgart. In particular, Reuter outlines which conflicts, power constellations, interests, rationales, and behavioral patterns of the actors involved have played a dominant role in the planning of the project thus far.

Last but not least, Jörg Knieling, Dietrich Fürst, Rainer Danielzyk explore the value of cooperative behavior in the practice of regional planning. In so doing, they demonstrate the comparative advantages of regional planning, especially with regard to challenges that cut across different administrative departments. Successful solutions to these challenges, which include regional as well as sustainable development, require "cooperative management", which in turn relies on self-contained control mechanisms of the region, a comprehensive network of cooperation among the actors, effective conflict resolution mechanisms, and the mobilization of "self-healing resources".

A reading of the articles in this issue should illustrate the need for spatial planning to critically address the "public interest" on which its legitimacy rests. The definition of the "common good" can no longer be determined solely by the responsible institutional actors. Rather, it should come to reflect the actual interests and needs of the inhabitants. In addition, because of the continuous expansion of cities into city-regions, the context of planning and participation therein must be broadened to include the regional context. It goes without saying that the increasingly complex relationships resulting from the growth of cities into city-regions will affect the instruments of planning in a manner that necessitates new forms of cooperation.

It should also become evident that planners must address the question of

"urban governance" and the related issue of who should exercise power in the processes of planning and spatial development. Increasingly, a complex network of influences, dependencies, power constellations, and shifting coalitions is determining planning and space. With the increasingly evident emergence of the region as the predominant scale of planning and the growing impact of globalization, this network of power is becoming ever more dense, confusing, and impermeable. In light of these developments, the possibilities for private input are increasing, while the public sector is becoming ever more wound up in the conflict of interest between public responsibilities and actions guided by a private economic rationale.

Translation: Martin Gahbauer,
Washington, D.C.

The Governance of City-Regions in East and Southeast Asia

What do we mean by governance, and why has it become important for students of cities? The paper begins with a definition of city-regional governance, with particular attention to the actors involved. This is followed by some examples from east and southeast Asia of both the hierarchical and spatial dimensions of city-regional governance. The paper then addresses the question of how the performance of cities might be assessed, including a discussion of criteria of good governance. In conclusion, some of the challenges for rethinking territorial governance in the region are described.

This paper was presented at an international conference on cities in Asia held in December 1999 in Hiroshima, Japan.

What do we mean by governance, and why has it become a concept of continuing importance for students of cities? I shall confine my remarks to the governance of large urbanized regions, particularly in east and southeast Asia, but the concept can be applied equally across the entire hierarchy of cities, and not only in Asia.

I begin with a definition of city-regional governance, giving particular attention to the major actors involved. This will be followed by some examples from east and southeast Asia of both vertical and horizontal dimensions in city-regional governance. Finally, I will speak to the question of how we might approach assessing the performance of cities, including criteria of good governance. In a concluding section, I briefly outline some of the challenges I see for reversioning territorial governance in the region.

Defining Governance: the Actors

The widespread use in English of the term governance is of fairly recent origin, and its meaning has not yet gelled as a concept in the social sciences. In a very general sense, *governance refers to the social processes by which binding*

decisions for cities and city-regions are made and carried out. But who has the power to make and carry out such decisions? Three sets of potential actors can be identified in the public sphere. First are the politicians and bureaucrats who represent the institutions of the state at all territorial levels. It is because of them that the decisions concerning city-building are made binding. The state stands at the apex of a pyramid whose base is defined, on the one hand, by corporate capital and, on the other hand, by what we call civil society, that is, the households, families, religious organizations, clubs, beneficent associations, non-governmental organizations, and social movements which, in democratic societies, are relatively autonomous of both state and capital. The role of both domestic and transnational capital in city-building will be readily acknowledged. Indeed, the powerful developmental states of Asia have worked closely with corporate capital – some would argue that the link has been too close – in city-building projects, from apartment blocks, new towns, office developments, and technology parks to toll roads, bridges, harbor reclamation schemes, and airports.

The role of civil society is a more contested issue, nowhere more so than in Asia. In east and southeast Asian countries, where citizenship is less indicative of the rights than of the obligations of citizen-subjects, does it even make sense to speak of a civil society acting with a degree of autonomy in the public sphere? Some would dismiss this possibility altogether, or at best assign to it a very marginal role. And though I would agree with its marginality at present, I rather think that, given time, its role will become more central [1]. The Kobe earthquake, for example, like a similarly disastrous earthquake in Mexico City in 1985, witnessed an astounding capacity for community self-help, well in advance of the state (Kamo, 1999). And in Taipei, a number of urban social movements have surfaced, albeit on a small scale, while in Korea both the student and labor movements have been in the forefront of that country's democratization struggles. In the past, strong com-

munity-based organizations have been encouraged in Indonesia through the well-known *kampung* improvement program which was a collaborative effort between the state and poor urban neighborhoods, and in Bangkok, non-governmental organizations are working closely with local people and various stakeholders to improve conditions of living among the poor (Somrudee Nicro, Thailand Environmental Institute, personal communication). Even in China, the first stirrings of a (not quite autonomous) civil society are beginning to happen, as the media are given wider scope to report on abuses of power, and citizens are pressuring the state to respond to perceived environmental transgressions (Brook and Frolic, 1997). These instances are not impressive achievements in themselves, but they remind one of the presence of a third potential actor in the power triad of governance in Asia that is likely to gain ground in coming decades (see also McCarney, 1996).

This change reflects a new dimension of city-building. City-building, it might be well to remind ourselves, is not merely a matter of mega-projects that involve the expenditure of billions of dollars. The living city is also a *city of small spaces* (Friedmann, 2002, ch. 5). Henri Lefebvre called them the lived spaces of the city (*les espaces vécus*) or *the spaces of everyday life* (Lefebvre, 1996). Highly differentiated in their quality of life, itself a reflection of the relative power of residents on decision-making in City Hall, they constitute the urban fabric. The more disempowered they are, the more vulnerable will be residents' claims on their neighborhoods and the lower will be the quality of life in them. For the disempowered, dislocation is an ever-present threat. The siting of unwanted public facilities in their life space, such as garbage incinerators and other heavily polluting facilities, is a common occurrence throughout the world. The general neglect of these areas, their poor endowment with infrastructure and public services, their high levels of air and water pollution, causes them to be labeled slums, and makes them prime candidates for potential eradication.

They are widely regarded as eye-sores, as dangerous and uncouth places which the better sort of people would be advised to avoid. In the end, they may be turned into criminalized spaces, where drug culture and prostitution flourish, sometimes in open collusion with the police.

Of course, I have painted an extreme picture. But all large cities exhibit gradations in the quality of life of different districts, and there is a clear correlation between, on the one hand, the ability of local denizens to effectively defend their interests and, on the other, the quality of neighborhood life. Overall, it's a question of power, but more specifically, the problem stems from the relative inability all of us have to represent the spaces of everyday life in a language as persuasive as are the languages of engineering, planning, and economics which are the common coin of built-environment discourse. Often laden with emotion, personal stories are dismissed as anecdotal. They rarely make their way into planning reports. In the end, it is the logic of the partnership forged between the developmental state and capital that usually prevails.

Civil society comes into play here, because of its resistance to this logic and protests over its outcomes; and the more single-valued the logic, the more noisy the protests. The alternative is to involve local residents in decision-making about their life space and seriously to consider their claims for a liveable city alongside the claims for a profitable city by corporate capital. Continuing to exclude the disempowered sectors of the population from urban governance is an increasingly costly mistake.

Territorial Governance: Vertical and Horizontal Dimensions

I have so far identified three collective actors who, in their several ways, are engaged in the process of city-regional governance. But this, of course, is a highly simplified picture. Each of these actors can be further specified, depending on the nature of the decision to be made. We distinguish collective actors along both *vertical* and *horizontal* dimensions. In east and southeast Asia,

the vertical is still, perhaps, the more important. Here the central state retains substantial control over city government. Yet the rate and scale of urbanization, and the sheer complexity of urban decisions, is obliging central authorities increasingly to devolve powers to lower-level governments and to reserve for themselves only exceptional powers of intervention. In Korea, for instance, the Ministry of Construction and Transportation in Seoul has assumed a kind of ombudsman's role whenever disputes among local governments cannot be successfully resolved (Shin, 2000). This has brought about a significant change in the relations among provincial and municipal governments which are now inclined to work things out among themselves, avoiding central intervention. At the same time, the central government has increasingly come to rely for its own information on local knowledge. A similar shift to a more decentralized system of urban governance is taking place in Indonesia.

Moreover, in countries such as Japan, the devolution of powers is not only from the center to lower ranking governmental units, but also from the latter to the more intimate scale of neighborhoods and districts. According to Toshio Kamo, municipal governments in Kansai (an administrative region, with Osaka at its center), along with those in other areas, are gradually moving to a more decentralized system of planning and decision-making, particularly in social and environmental areas. Welfare, public health, and community development plans (and programs) are being devolved to neighborhood levels, encouraging citizen participation. Neighborhood councils and other community-based institutions, already existing in western Europe and North America, are beginning to spring up also in Japan (Kamo, 1999, p. 78). At the same time, the national government is considering ways to restructure local government throughout the country, with a view to further decentralization. Tokyo's hegemony over local government is thus beginning to yield.

So long as the chain of command for cities was strictly aligned with central

government, competition among them made little sense. All were equally dependent on the center. Although some cities might be assigned preferential status with regard to their autonomy from central decision-making (as in the case of the coastal development zones in China), or might become the recipient of central largesse or, for whatever reason – political, economic, personal – incur sudden disfavor at the center, intercity competition was generally muted. That is no longer the case, however, as cities, equally exposed to world markets, vie with each other to become global city "gateways" or "dragon heads" to make themselves seductive to potential foreign investors. In the case of Seoul, Tokyo, and Taipei, it is the second city – Pusan, Osaka, Kaohsiung – which is scrambling to emerge from beneath the shadow of the capital region and challenge its monopoly of global status. Inter-city competition is, of course, not only national, witness the frenzy of airport construction in the Pearl River Delta, competition over the siting of the Olympic Games, World Expos, and similar events, all in the hope of focusing the attention of potential investors upon themselves. In this process, the city of small spaces is, of course, rendered invisible. Those in positions of power tend to regard the city as little more than a growth machine than as a human settlement whose liveability is of critical importance to its inhabitants. We measure economic growth, but we don't measure its human and environmental costs until it is too late, and the burden of cost has become intolerable.

Horizontal relations of governance are partly an outgrowth of this competition, but they have other sources as well. Returning to the capital region of Seoul, a vast area with more than ten million inhabitants, we can observe serious *horizontal* conflicts among the different governmental and administrative units comprising the region, as well as conflicts over the region's future spatial development, the role of the metropolitan greenbelt being perhaps the most prominent (Kim, 1999). The attack on Seoul's greenbelt is couched in terms of the ever-popular mantra of competitive-

ness. According to some, the greenbelt is adding to the cost of production in the region by artificially limiting the supply of land for development. The domestic private sector is pressing hard on such issues as deregulation (particularly of land use controls) in the interest of lowering production costs. Relocating factories to other parts of the Korean peninsula or even overseas is among the usual threats employed should the metropolitan government of Seoul fail to heed their advice.

The privileged role of the capital city is a source of continuing conflict in Taiwan. While Taipei City is showered with attention by the central government, surrounding municipalities, though functionally integrated with the metropolitan region, are relatively neglected. Traveling beyond the municipal limits of Taipei City, one is made immediately aware of the lower standards of infrastructure in adjacent municipalities. Creating a northern Taiwan regional development district might be an answer to this problem but is unlikely to be acted upon soon.

A comparison with Australia might be appropriate here. Australia, of course, is a federal state, a governmental form that makes its situation somewhat unique in the Asia-Pacific realm where unitary or quasi-unitary states predominate. As described by Murphey and Wu (1999), Australian planning powers are shared between the several states of the federation and local councils, with the former having final authority in all planning matters. This has enabled the state government of New South Wales, for example, to carry out metropolitan-wide planning without the need to create a special level of government situated between local authorities and the state. As a result, standards of infrastructure and service provision are roughly the same throughout the state, especially in metropolitan Sydney.

At present, the debate about constitutional reform in Taiwan has interesting echoes of debates from American history between Jeffersonians and Hamiltonians, that is, between proponents of a strong central state and their populist opponents who argued for a republic of

the wards (for a summary of the Jeffersonian position, see Friedmann, 1973, pp. 220–222). This debate is brought out in an interesting essay by Cheng and Hsia (1998), who, accessing ancient Chinese sources, in particular the writings of Lao-Zi, defend the thesis of a decentered system of local governance where the people will have immediate and direct control over their habitat. Their broader argument is that national borders will come to matter less and less in the future, as larger numbers of people become what Cheng and Hsia call trapeze artists balancing their lives (and familial relations) across two or more countries. A *trans-territorial society* is thus emerging. A local government with direct participation in governance by ordinary people – an elementary republic of the wards in Thomas Jefferson's words – is thus needed, because only then can a government effectively address the problems of the urban habitat in its multiple specificities. So much for an Asian utopia. The official proposal for local government reform in Taiwan, however, is going in the opposite direction. Local heads of government will be appointed rather than elected. One reason given for this is to make it more difficult for local mafias and other criminal elements to gain control over township and city governments.

Whether the time of a borderless world has arrived – in the sense, say, of a pre-World War One Europe or the present-day European Union – remains an open question, at least for east and southeast Asia. The economic, financial and political crises in Indonesia and Malaysia, for example, have encouraged a defensive closing of frontiers rather than their further opening. A case study of governance issues in the border regions of Singapore (known by the acronym of SIJORI) makes this clear (Ho, 1999). The dynamic city-state of Singapore, constrained by its territorial size, and with a per capita income many times that of its neighbors, is investing in and organizing its hinterland in both Malaysia and Indonesia. Both neighboring countries are nominally federations, but it is their central gov-

ernments that dominate regional affairs, especially when they involve international relations. At Singapore's insistence, a cooperative triangular arrangement was formed in 1994 that, in effect, would facilitate the expansion of the city-state's economy both to the north into Johor State and to the south into the Riau Islands, part of Riau Province, which is centered on Sumatra. The economic results have so far been excellent for all three partners, but the road has been a rocky one. Negative social and environmental effects of super-rapid growth have cast a shadow over economic achievements. Moreover, as Kong Chong Ho points out, all three partners, being relatively young and still insecure national states, jealously guard their sovereignty and are quick to retreat into nationalistic posturing. Ho proposes a regional development authority for the SIJORI triangle, but this is unlikely to happen very soon. Quite aside from the political problems engulfing both Indonesia and Malaysia, relations of relative power are still important in international affairs, and a transnational regional authority for SIJORI would undoubtedly be dominated by the senior partner. Still, such experiments in transnational governance should not be dismissed as fantasies. In the future, they may lead to solutions for a number of intransigent border problems throughout Asia and, indeed, elsewhere.

Assessing the Performance of Cities

I would now like to consider a somewhat different but related question. Local governance arrangements in Asia are constantly being reshuffled. Cities are expanding their boundaries to encompass more of the functional area which sustains their economy without ever being able to capture all the widespread effects of economic growth (McGee, 1999). On their part, central governments look for ways to devolve powers to local authorities without losing political control. Cross-border problems of competition arise and call for new solutions. Here and there, experiments are being made with pushing

responsibility for social programs down to the life spaces of a civil society that is slowly coming alive. Constitutional changes are under consideration in several southeast Asian countries. Given these changes, how are we to judge the actual performance of city-regional governance?

In a contribution that is part of the set of papers on which I have drawn for this discussion, I attempt to answer this question (Friedmann, 1999b). Please recall the definition of governance with which I began: governance, I said, refers to those social processes by which binding decisions for cities and city-regions are made and carried out. It seems to me that we can judge these processes in two ways: by looking either at procedures for decision-making and implementation, or as final outcomes. These two perspectives do not necessarily lead to identical conclusions. For example, a decentered elementary republic of the wards might get a score of ten out of ten on a criterion of citizen participation (looking at process alone), but might score rather poorly on, say, criteria of equity in regional outcomes, because of differences in initial endowment among all the wards. So assessments of governance processes are never enough; binding decisions can be called good only insofar as they lead to desirable outcomes at the relevant scales.

In the assessment of governance processes, I would further distinguish between *political performance* (which in democratic societies should be open and accountable) and *administrative performance* (which must be capable and honest). Admittedly, politics and administration are difficult to disentangle in practice but, at least in principle, a distinction can be made between the work of politicians who make policies and that of bureaucrats who carry them out. Our focus in this exercise is on the local state at the apex of the pyramid of governance, because it is the state that must ultimately be held responsible for both processes and outcomes. The judges, in the event, are assumed to be ordinary citizens for whose sake the city, which is their habitat, exists.

Now a city which is well governed

and fulfills the expectations of its inhabitants with regard to both processes and outcomes can be called a good city. And that is, precisely, what my proposed criteria are meant to define. They constitute a set of comprehensive criteria for assessing the performance of cities in the light of a vision of the good city. A question I want to pose here with regard to life in the good city is whether criteria can be so stated that they remain valid cross-culturally. Liberal democracy lacks deep historical roots in east and southeast Asia, though clearly it is almost everywhere on the move. Nevertheless, I wonder whether we cannot get around this problem – which is partly conceptual – by claiming a still more fundamental human right that, in principle, is difficult to deny on cultural grounds. In this spirit, I would posit that *every human being has the right, by nature, to the full development of their inborn intellectual, physical, and spiritual capacities in the context of wider communities*. I call this the *right to human flourishing*. And although, as a human right, it is held individually, it is everywhere significantly modified by its social context, that is, by the reciprocal claims of wider communities on each of their members. I posit this as a general goal towards which we might all wish to strive, though flourishing has never been a universally acknowledged right. Slave societies knew nothing of it; nor did caste societies, tribal societies, corporate villages, or totalitarian states. And in no society have women ever enjoyed the same right to human flourishing as men. Nevertheless, the fundamental right of every person to human flourishing is deeply embedded in the democratic ethos that is becoming the common aspiration throughout Asia.

With this as background, I set out three broad sets of criteria for the good city, covering *governance*, *management*, and *outcomes*. I have time here briefly to consider only the criteria for desirable outcomes of city-regional governance. They include:

- a productive city;
- an ecologically sustainable city;
- a liveable city;
- a safe city;

- a city actively tolerant of difference;
- a caring city.

These six criteria are meant to extend to the entire resident population for whose sake and well-being, I would argue, cities primarily exist. Like all such criteria, they project a vision where improvements are always possible on all fronts, for no city can claim to be a good city in any ultimate sense. And, as any list such as this must be, it describes only a minimum agenda to which other criteria can always be added. Finally, it suggests the need for a *balanced* development of cities, so that no criterion should ever be sacrificed for the sake of any other. We are not entitled to say, let's make our city as productive as possible, and too bad if its environment (or safety, or liveability, etc.) is destroyed in the process. Because we live in the present and not the future, a way must be found for progress to be made simultaneously along all six dimensions of the good city. This is the ultimate challenge to city-regional governance, but it is immensely difficult to achieve.

Conclusion: Challenges of Territorial Governance

Let me conclude by way of summarizing some of the major issues of city-regional governance in east and southeast Asia.

- Most important of all, perhaps, is to reconfigure national development policies by assigning clear priority to the fundamental *right to human flourishing*. Steady economic growth is an essential component of this, a means to but not the end of human flourishing, and it can never be the sole criterion, rendering all other criteria subservient or irrelevant. The right to human flourishing must be claimed on behalf of all people, particularly for the most disempowered among them: women, the poor, aboriginal populations, day laborers, and foreign migrant workers.

- There is a need to reconsider the actually existing territorial division of powers between central, provincial, and local governments. The general objective here is an effective devolution of powers to local units. Yet it would be illusory to think that a neat division of powers can be arrived at. Given the

complexity of social, economic, and environmental issues in the urban sphere, vertical no less than horizontal relations of power are inevitably interdependent. Still, the general principle of what in western Europe is called *subsidiarity* can be applied. Accordingly, *powers for territorial governance should be devolved to their lowest possible level for efficient performance*. The aim of the subsidiarity principle is to empower local units of government (and even non-profit, third-sector organizations) while retaining a sense of hierarchy, so that regional policies and large-scale projects that require higher levels of territorial coordination can be effectively carried out.

- The importance of the *spaces of everyday life* – the micro-spaces of the city – for general liveability, their vital significance for the city's inhabitants, and their subtle and ever-changing character, argues for a devolution of powers to something like the *kampung* village or urban neighborhood in order effectively to manage the environment of daily life. What I have called the Hamiltonian/Jeffersonian controversy (strong central state vs. empowered local communities or wards) does not pose a genuine choice: the problem is rather *how to combine the two into an effective system of territorial governance* so that people's voices can be heard and their energies enlisted in improving the conditions immediately impinging on their lives.

- In designing a system of territorial governance, processes and outcomes must be considered jointly. Specifically, this means, above all, a system that allows for *corrective feedback* on both and, more generally, implies the democratic openness (or transparency) of governance processes. As well, it implies a continuous assessment from beyond the institutions of the state, more specifically, from civil society in its multiple forms, and requires the channeling of accurate and timely information about both process and outcome to interested parties via the media. In principle, criticism should be welcomed, and local politicians be held accountable for misdeeds and mistakes. With-

out corrective feedback, corruption in government cannot be controlled, a balanced development cannot be achieved.

- The ultimate aim of territorial governance at the level of cities and city-regions should be what I have called the *good city*. This implies both political and bureaucratic governance processes that conform to certain criteria such as transparency, accountability, and honesty, and outcomes that are balanced over at least six criteria, so that cities are simultaneously assessed in terms of their productivity, ecological sustainability, liveability, safety, active tolerance of difference, and caring. These criteria (and their measurements) need to be refined so that they apply to the entire resident population with sufficient specificity to identify significant variances among social groups, local districts, and neighborhoods.

And finally: City-building is an inherently collaborative process that cannot be managed by the state alone. The synergistic incorporation of the private sector, relevant parts of civil society, the so-called third sector of non-governmental organizations, transnational corporations, and even international agencies into strategic planning, programming, and project design and implementation is becoming imperative. Nobody can claim to have the whole solution to urgent urban problems, and solid progress can be made only if diverse views are considered, and the resources of all relevant parties are brought to bear on specific projects. Over the past several decades, Asian cities have been possessed by a mania for economic growth. This has led to major inefficiencies, the collapse of overheated economies and, generally speaking, a worsening of the conditions of everyday life. The reversal of these disasters calls for a synergistic approach that will reflect the actual complexity of the problems to be faced. In this process, cities can also learn from each other's experiences, so that inter-city networking is becoming important as well. The development of cities is not a zero-sum game, where if your city wins, mine loses. On the contrary, properly conceived, it is a

game in which everyone can win by collaborating with each other. It is towards win-win outcomes that we must learn to direct our efforts.

Note

[1] For a positive interpretation of the role of civil society in Asia, see Douglass et al., 2001.

References

- BROOK, T. and FROLIC, B. M. (1997), *Civil Society in China*. Armond, N.Y.: M.E. Sharpe.
- CHENG, L. and HSIA, C.-J. (1998), Exploring Territorial Governance and Transterritorial Society: Alternative Visions of 21st-Century Taiwan in Friedmann, ed., 1999a.
- DOUGLASS, M., ARD-AM, O., and KIM, I. K. (2001), Urban Poverty: Social Capital and State-Community Synergy in Seoul and Bangkok in Peter Evans, ed., *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- FRIEDMANN, J. (1973), *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. Garden City, N.Y.: Anchor/Doubleday
- FRIEDMANN, J., ed., (1999a), *Urban and Regional Governance in the Asian Pacific*. Vancouver: University of British Columbia, Institute of Asian Research.
- FRIEDMANN, J. (1999b), The Common Good: Assessing the Performance of Cities in Friedmann, ed., 1999a.
- FRIEDMANN, J. (2002), The City of Small Spaces and the Problem of Representation in J. Friedmann, *The Prospect of Cities and Other Essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press. Also published in: DISP 136/137 (1999), pp. 4–11.
- HO, K. C. (1999), Transborder Regional Governance and Planning: the Case of Singapore and Its Neighbours in Friedmann, 1999a.
- KAMO, T. (1999), Urban-Regional Governance in the Age of Glocalization: the Case of Metropolitan Osaka in Friedmann, 1999a.

KIM, W. B. (1999), National Competitiveness and Governance of the Capital Region of Seoul, Korea in Friedmann, 1999a.

LEFEBVRE, H. (1996), *Writings on Cities*. Translated and edited by E. Kofman and E. Lebas. New York: Oxford University Press.

MC CARNEY, P. L. (1996), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

MC GEE, T. G. (1999), Governing Mega-Urban Regions: the Case of Vancouver in Friedmann, 1999a.

MURPHEY, P. A. and WU, C.-T. (1999), Governing Global Sydney: From Managerialism to Entrepreneurialism in Friedmann, 1999a.

SHIN, D.-H. (2000), Governing Interregional Conflicts: The Planning Approach to Managing Spillovers of Extended Metropolitan Pusan, Korea. *Environment and Planning A*, 32, pp. 507–518.

Meeting the Challenge of Future Urbanization

Risks and Opportunities for future urban planning in the People's Republic of China

Current development dynamics in China are characterized by a steady population growth, an ongoing urbanization of the former agriculturally-based population, a dynamic economic growth and a rapid motorization. Despite these strong dynamics and the concomitant socio-economic changes, the current approaches to planning policies have remained in their essence those of a planned economy. Main objectives are keeping the rural population in the countryside and preventing urbanization, with special emphasis on limiting the growth of the large cities. However, although the reinforcement of the policies is strong, economic forces become increasingly decisive in the process of urbanization, giving impetus particularly to the growth of the large cities. Meanwhile, there is no regional, no comprehensive and no land development planning approach. The consequence threatens to be a scattered low-density urbanization of the countryside and a fast, uncontrolled and uncoordinated growth of the agglomerations of the large cities, compromising the efforts towards sustainable development. Conscious of this, the article suggests the adoption of planning policies designed to meet the inevitable challenge of future (large-scale) urbanization and the implementation of planning procedures and approaches adapted to the suggested policies, while assessing potential impacts.

1 Current development dynamics

Since the beginning of economic reform in 1978, the People's Republic of China (PRC) has experienced dynamic development, which has penetrated, influenced and even changed many spheres of life in the PRC. To get an idea of the strength and impact of these developments, the most important trends are discussed here.

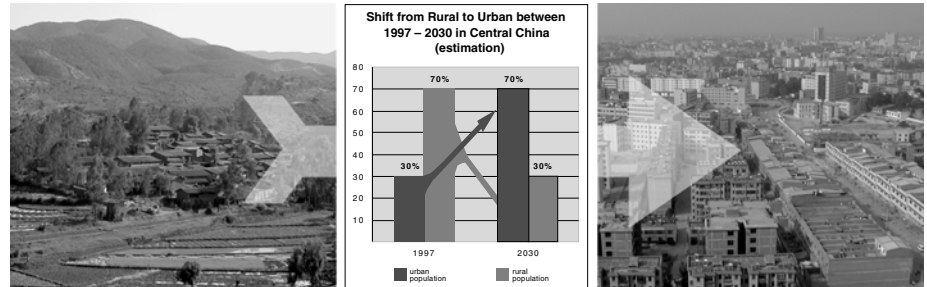


Fig. 1: Shift from rurally-based to urban

1.1 Population growth

In the second part of the last century, China witnessed a steady growth of its population, despite many initiatives to limit it since the 1980's. It grew from an estimated 350 million in 1940 to about 1.3 billion in the year 2000 (almost fourfold). Forecasts for 2030 can therefore be calculated as follows:

- Under current circumstances, the minimal average annual growth rate is 1% [1]. China's population will then grow to 1.7 billion. Given a peaceful development, the total population of 2030 cannot be expected to lie below this.
- With an average rate of only 1.5%, the population will reach 2 billion [2], which is a realistic figure. We actually expect the 2030 population to be close to this [3].

1.2 Strong urbanization tendency

According to official figures, in 1997, only 30% or 350 million people were registered as urban population, while about 70% were registered as rural [4]. While in the cities birth control is reputed to be effective, it is not in rural areas. Thus, in the year 2030 when China's population is between 1.7–2.0 billion, around 80% or 1.2–1.6 billion will be of originally rural descent. Already today, agriculture does not offer work opportunities for a large share of the rurally registered population – they look for work in the cities.

A leading western sinologist estimated in 1997 the so-called floating population (rurally registered people who live and work without a permit to stay as urban residents in cities) as 350–450 million [5]. Since then, their number has only increased.

According to official statistics, the average peasant family currently cultivates a plot of arable land which is not larger than 0.25 ha (50x50 m) [6]. This clearly shows that the number of farmers cannot increase much more in the future; moreover, if only minimal profitability considerations are applied, the number of farmers has to actually decrease.

Official estimations say that 640 million [7] (of minimal 1.3 billion and maximal 1.6 billion people of rural descent in 2030) will continue to be dependent on their fields. In this case, between 0.7 and 1.0 billion rurals will have to look for alternative work and shelter.

We actually expect that by the year 2030 China will reach the urbanization rates of semi-industrialized countries: approximately 30% rural and 70% urban. If this is the case, between 1–1.3 billion rural people will have to organize their lives in an urban way.

In any case, even when applying only minimal growth rates, the population as such, as well as the number of people which will have to urbanize, will be gigantic. The latter will require land to settle close to where economic opportunities are.

1.3 Dynamic economic growth

While in 1940 the gross domestic product (GDP) was at a minimal level and only increased gradually until the 1970's (to about US\$ 200 per capita annually), it has risen to about US\$ 950 in the year 2000, which equals about US\$ 1200 billion as total GDP [8]. Thus, in the past 30 years, the annual total GDP (multiplying the growth of the population with the GDP per capita)

has increased more than eightfold. For the next years, official forecasts preview a continuous yearly growth of 7–10%. In other words, every 10 years the total GDP of the PRC is expected to double.

1.4 Industrialization and tertiarization

Until the late 1970's, agriculture played a dominant role in the economy of the PR China [9]. Although the first industry's total value has steadily increased, it was largely bypassed by the second and third industries, the latter starting to boom in the 1990's. In 2000, the share of agriculture had already dropped down to 15%, while industry took 35% and services 50% of the total GDP [10].

How does this increasing economic activity of the second and third industries take place?

- Services develop mainly in medium-sized and large cities and thus contribute to their spatial growth, which can be impressive: The city of Kunming for example doubled its built surface area from approximately 80 km² in 1994 to about 160 km² in 1999, while also expanding vertically. This development was mainly driven by the growth of the third sector.

- Second sector industries grow fast as well. However, due to the transition from the centrally planned to a so-called socialist market economy, a dual development can be observed:

- Due to the "new" requirement of profitability, many large state-owned industries declined or even went bankrupt. The restructuring of these industries is still in process. These large-scale industries are usually situated in cities. If the production is modernized, the new factories often get relocated into greenfield areas, leaving large brownfields behind.

- Simultaneously, many so-called "township and village enterprises" (TVEs) emerged, mostly in the countryside. They are usually small low-tech industries which are highly land and energy-consuming, as well as very pollutive [11]. They usually explore local resources or produce low-quality and labor-intensive goods [12].

We expect that the future land demand of the second and third indus-

tries will more or less coincide with their increase in value, thus increasing dramatically (three to fourfold by 2030). The same applies to the pollutive emissions.

1.5 Rapid motorization

In 1940, there were nearly no motorized vehicles in China. Around 1970, there were approximately 5 vehicles per 1000 inhabitants. By the year 2000, the ratio shifted to already 40 motorized vehicles [13]. If this strong motorization trend prevails, we expect 150–250 cars per 1000 inhabitants by the year 2030. If no transportation alternatives will be established, there could be between 250–500 million cars in use in the PRC. These cars will require energy, roads, highways, parking space, and will pollute as well. Furthermore, car based transportation is the driving factor for suburbanization and urban sprawl.

2 Current planning policies and planning approaches

2.1 Planning policies

During the planned economy period 1949–1978, urban areas were considered as non-productive and cities as "breeding places for the bourgeoisie". Therefore they had to be kept at a minimum level. Cities were only allowed to develop further where the development of heavy industries or administrative constraints made it necessary. This phase culminated between 1960–1970 with deurbanization measures, when millions of young people were sent to the countryside.

After the shift to the so-called socialist market economy, this policy remained in place and was even taken up in its essence by new respective laws, such as the first city planning law (1990), which advocates among other issues the policy of strictly controlling the scale of the large cities. As large cities are not allowed to grow, masterplan areas are very tight. The possibility of a rapid expansion of these cities is not a consideration.

To prevent the huge rural population (today about 900 million) from migrat-

ing into the cities, the hukou household registration system was put in place, which had basically two identities: urban and rural. While the rural population had to be self-reliant, the urban population benefited from the provision of food, social security, and health care. Without having an urban identity, it was virtually impossible to settle in the cities. The objective of this registration system was to keep the rural population to their original location and occupation. Until 1978, it was largely effective and kept cities at a minimal level. Even today this policy is formally still in place.

When the new socialist market economy started to boom, with cities as main centers of attraction, it was no longer possible to keep the huge underemployed rural labor force idle in the countryside. To offer alternatives to migrating illegally into the large cities, the hukou policy was gradually eased:

- In a first step, villagers were allowed to create new kinds of businesses, or so-called TVEs. In fact, these mostly low-tech, highly energy-consuming and pollutive small industries have spread all over central China ("leaving the field, but not leaving the village").

- In a second step, rurals were allowed to move from their villages to the county towns and townships ("leaving the village, but not the countryside").

Conscious of the limited attractiveness of small towns and townships, the PRC has started to actively promote them by granting planning assistance and other supports, e.g. for the creation of new urban infrastructure.

During the last years, enormous investments in car-based infrastructure have been made. By this, car-based transportation has been strongly promoted, laying the basis for urban sprawl. The transportation policy focuses more and more on car-based infrastructure, while neglecting mass transit and unmotorized transportation.

Most of the historic centers have been replaced in the last decade in favor of skyscraping business districts or commodity housing. This gentrification of city-centers, which includes a re-location of its original population to the fringes of the city and a destruction of much of

Landuse per capita and total population according to settlement type in 1997

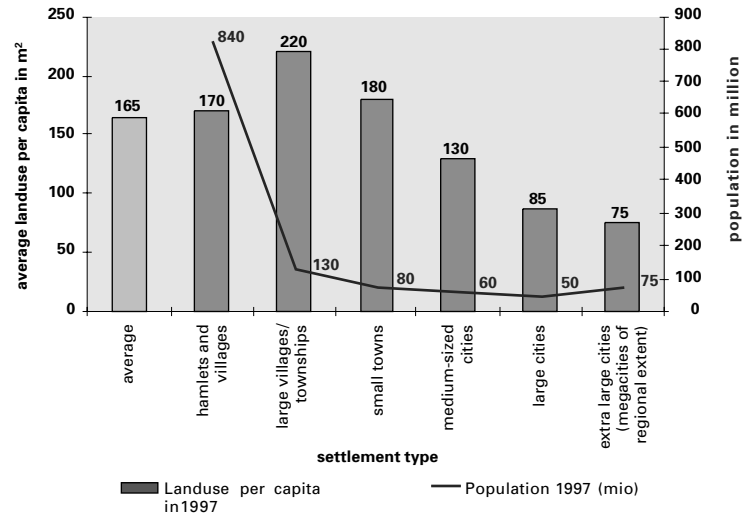


Fig. 2: Land use per capita and population distribution according to settlement types in 1997

the previously existing built heritage, is another typical characteristic of the current planning policies.

Main goals of the current policies are:

- Maintaining the current status quo, despite ongoing strong social (rural-urban), economic (growth, planned to market) and institutional changes.
- Meeting high short-term economic targets. By focusing on meeting these targets, many long-term sustainability issues are often neglected.

2.2 Planning approaches

Already since the early dynasties, what was understood as a city in China was carefully planned. When a city was founded, its location was carefully chosen according to the rules of Feng Shui. The general plan of a city obeyed a rigid rectangular system. Inside, the locations for public infrastructure, the seat of power and the religious institutions were very carefully defined as well. Moreover, cities disposed over a sophisticated institutional system and usually stood in contact with the imperial court by means of the mandarin administrators.

In contrast to this were the rural settlements in the countryside. As long as they paid the tax to the imperial court, sent members of their community as labor for common infrastructure works and as soldiers for defense purposes, they were left alone to organize themselves. The basic interest of the emperors in the countryside was its output.

Despite the fact that China has passed turbulent times and several complete changes of political systems during the last century, the general setup described above has prevailed:

- Up to today, the cities and the county seats are carefully planned [14]. They dispose over a master plan. In their zoning system, the locations for housing and industry, public infrastructure and the seats of the government are carefully selected. However, this approach is punctual and focuses completely on the local level of selected urban areas.
- Meanwhile the (often densely populated) countryside, the overwhelming majority of the territory, does not benefit much from planning. Construction proj-

ects, e.g. housing, roads, or factories (e.g. township and village enterprises) do not need to be approved by various specialized government authorities. Neither is the impact of any projects assessed or efforts to coordinate their location deployed. In practice, they only need the approval of the economic planning commission. For rural areas, only the municipal or provincial land administration authority is responsible for land use management to a wider extent. This authority, however, only administrates the land and does not develop concepts for its future use. Thus, there is no spatial planning in its proper sense.

This is further illustrated by the absence of a spatial planning law in the legal framework of the PRC. There are actually many laws and regulations which have something to do with spatial planning. But as these laws and regulations are fragmented, they are not very effective.

On the national, provincial and municipal levels, there are administrative units for urban planning, social economic and environmental issues, as well as infrastructure planning (e.g. water and sewerage, transportation, etc.). Essentially lacking is a coordination instrument which obligates the different stakeholders to cooperate, at least on a local and regional level.

Spatial planning coordinates space-relevant factors on local, regional and national levels and manages the mediation between actors of most differentiated origin. The importance of coordination rises exponentially with the intensi-

fied use of the territory. Many provinces in China have extremely high population densities, emerging industries and services, and a developing countryside. But so far, a comprehensive planning approach is still lacking.

3 Consequences of current development dynamics, planning policies and planning approaches

3.1 Consequences of development dynamics and planning policies

As already discussed in chapter 1, the active agriculturally-based population cannot exceed 600 million in 2030. Thus between 0.7–1.3 billion originally rural Chinese will have to urbanize. The current policy tries by all means to keep the surplus population as well as the gigantic surplus labor force in their original countryside.

The consequence of keeping the surplus population in rural areas will be a lingering, scattered low-density urbanization of the countryside and a huge loss of arable land. Already today, even in absolutely remote areas such as in the foothills of the Himalayas, the effects of these policies can be clearly observed.

In fact, the land use per capita of semi-rural small settlements is much higher than those of large cities: townships have an average of 220 m² and need more than the triple space per capita as for example extra large cities [15] with 75 m² (see fig. 2).

If current trends and policies prevail, many rural settlements will gradually

Population and land use according to current planning policies in 1997 and 2030 (forecast)

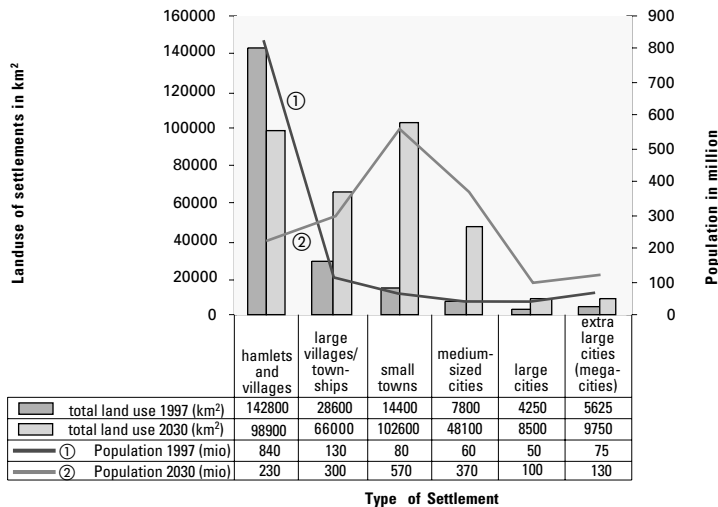


Fig. 3: Population and land use 1997 and 2030 according to current planning policies (based on the minimal population growth assumption of 1%)

grow and become small towns. As well, a large share of the surplus population will start to live there, as they will have no opportunity to move to larger cities. Under the precondition that the average land use according to settlement types will remain approximately the same, the surface needed by urban settlements in China would increase fivefold by 2030 (see table, fig. 3). Mostly, these settlements are today surrounded by arable land, which would thereby get lost for food production.

The consequence of keeping the surplus labor force in the countryside will be a degradation of the natural environment.

- On the one hand, activities of this surplus labor force are already today responsible for large-scale deforestation, over-fertilizing of the soils, the erosion of mountain slopes, the extinction of rare plant and animal species and the harmful exploitation of other natural resources, e.g. surface mining. With increasing population pressure in sensitive countrysides (e.g. 70% of the rural areas in the PRC are mountainous regions), the ecological situation will further deteriorate, paving the way to more natural disasters, such as floods and droughts.

- On the other hand, a further increase of township and village enterprises (as would be necessary according to the rural population growth) contributes in fact little to the total industrial value but is responsible for a large part of the second industry's energy consumption and pollution (poisoning of the soils, air and

water pollution). This will not only put the ecological environment on the verge of being destroyed, but also endanger the production of clean and healthy food [16]. Furthermore, TVEs are extremely space-consuming in comparison with urban industries [17].

In addition, the widespread distribution of TVEs can be considered as a kind of forerunner of urban sprawl. Their (official) further promotion could thus constitute one of the main causal factors of the emergence of a dispersed, low-density urban settlement pattern. Moreover, the uncoordinated and widespread distribution of TVEs (80% are currently located in villages) hinders the forming of large-scale labor markets and, with this, competition and innovation.

The current policy of focusing solely on car-based infrastructure, in combination with a strong motorization trend, will lead to a gradual implementation of a widespread transportation network, which will further favor the tendency towards unstructured low-density urbanization. Therefore, the transportation network as well as all of the other urban infrastructures will become extremely costly and land-intensive.

The consequence of the additional neglect of public mass transit, unmotorized transportation and coordinating settlement and (public) transportation infrastructure will be a complete dependence on car-based transportation. However, this transportation mode has only a low capacity and demands a lot of space for roads and parking. Giv-

en the vulnerability of Chinese cities towards rapid motorization, frequent urban congestions up to traffic disasters will become most likely, which will demand further investments in car-based infrastructure. This will again push urban sprawl. This is a vicious circle that is nearly impossible to reverse once it has begun.

Pollution due to transportation, which is likely to dramatically increase, as well as noisy concentrations of car-based transportation networks and the lack of green areas will negatively influence many urban and suburban areas and make them deteriorate. Pollution-related illnesses are likely to increase, too. The consequence will be a decreasing quality of life for urban citizens.

A dispersed, uncoordinated "post-rural" settlement pattern of small towns does not facilitate urban management and economic growth. Thus, there is the risk that the current characteristics of this type of settlement prevail: Low quality of educational and health care facilities, low average income standards, high natural population growth, and few economic opportunities.

3.2 Consequences of lacking spatial planning approaches

Moreover, although the reinforcement of the policies concerning urban development is strong, economic forces become increasingly decisive in shaping the settlement distribution:

- Even though small towns are favored by investment and planning support and by loose control, they are usually not the places where urban prosperity takes place if they are not part of a sound city-region. It is so far exclusively in and around the large and extra large cities where important (private or semi-private) investments are made and where large labor force markets are formed, a precondition for competition and innovation. The ongoing globalization and worldwide economic competition are further strengthening this tendency.

- Therefore, it is the large cities which grow fast, despite all the control and the restrictive policies. This is very well illustrated by the floating population of

Shanghai already exceeding 4 million [18] and the already mentioned rapidly expanding urban area of Kunming, only two examples of 81 large cities which are undergoing more or less similar developments. They develop into cities of regional extent, increasing in surface and population. If the official population figures of the large cities are stable, it means only that the municipality is not registering the newcomers of rural origin.

Due to restrictive urbanization policies, the master plans of large cities cannot take into account their functional intake area. Thus, large cities are prevented from planning realistically for their future regional size and function as main population centers. Thus, China's large and extra large cities are growing more or less blindly: Their transportation and settlement patterns are not coordinated, public mass transit is rarely foreseen, and sustainability issues are seldom taken into account.

As a result, China's large cities grow similarly to what is usually called a "spontaneous" urbanization. Step by step, ring road after ring road is added to the monocentric settlement pattern. With increasing distance to the center, land occupation becomes fractal and of low density.

The classic example is Beijing, which currently constructs the fourth urban ring road and the second highway ring. As car-based mobilization and urban sprawl interrelate, the construction of the ring road system provokes the uncontrolled spreading out of the built-up areas. As this development scheme is copied by most of the other provincial capitals and large cities, we call it here "the Beijing Syndrome".

The consequence of the punctual and local planning approach and the lack of comprehensive, surface-covering planning is that the (often heavily populated) countryside is developing in a more or less uncontrolled and uncoordinated way. Thus, an efficient agrarian land use cannot be safeguarded, the loss of arable land cannot really be prevented, neither can the TVEs emergence be spatially coordinated, nor their emissions controlled. A continuing poisoning of

soils and water and uncontrollable air pollution are the further risks.

The consequence of the lacking cross-sectoral approach and coordination instrument is that the spatial development cannot really be guided. Thus, different issues and stakeholders cannot be coordinated, synergies cannot be tapped, and main potentials cannot be safeguarded. By this, anything like sustainable development will be very hard to achieve.

4. Need of comprehensive planning

Current development dynamics and planning policies are likely to make China lose important amounts of arable land, and as a result threaten China's capacity of self-reliance. An unstructured large-scale low-density urbanization is likely to cause high costs for transportation and other urban infrastructure, as well as hinder productivity. The concomitant environmental degradation influences public health, social environment, and life quality in a very negative way. In a final stage, the frictions caused by these uncoordinated developments and policies will not only threaten China's ecologic balance, but also its economic competitiveness. In fact, China's unguided development dynamics have an unforcastable potential.

Despite these tendencies, so far, no strategy has been worked out how to cope with the threatening urbanization. Neither on a national, on a regional nor on a local level have concepts been elaborated or implemented which have the potential to absorb the expected increase of urban population in a way which will not compromise future generations.

Meanwhile, the urgent need for comprehensive planning is obvious:

- The huge future population will lead under current circumstances to high urban land use. However, the land use is still flexible and can be influenced by strategic planning, saving much fertile land.
- Industrialization and tertiarization are inevitable. A concentration of indus-

trial production locations and the creation of large labor market regions have the potential to significantly improve economic and ecologic conditions.

- Future urbanization rates will most likely lead to urban sprawl or low-density large-scale urbanization. However, transportation and settlement patterns can still be structured, reducing investment costs, saving commuting time and urban space, while reducing pollution due to transportation.

The above rough summary of main constraints and potentials clearly shows that much can be lost or won in the current situation. But how could the future potential be tapped and negative effects of development avoided? We actually believe that it will only be possible by adopting alternative policies which take fully into account the urbanization tendencies and by introducing a comprehensive planning approach. In this context, two issues are of particular importance:

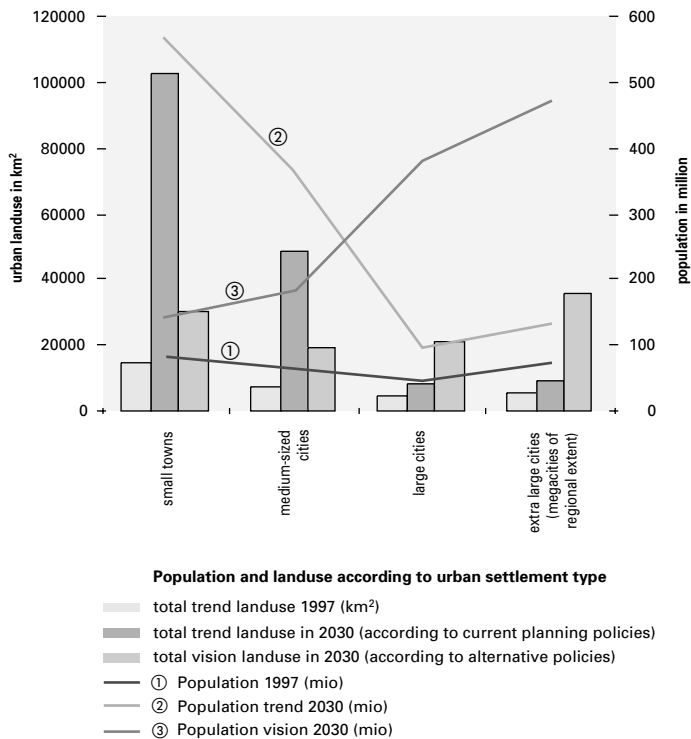
- The large cities – due to economy-inherent conformities – will continue to grow fast and become city-regions despite restrictive planning policies and legal measures. This future growth as well as the migration from the countryside cannot really be prevented.
- Furthermore, the restrictive planning policy is an important factor in causing large-scale low-density urbanization in the countryside and the uncoordinated development around the large cities.

Therefore we suggest a change of policy:

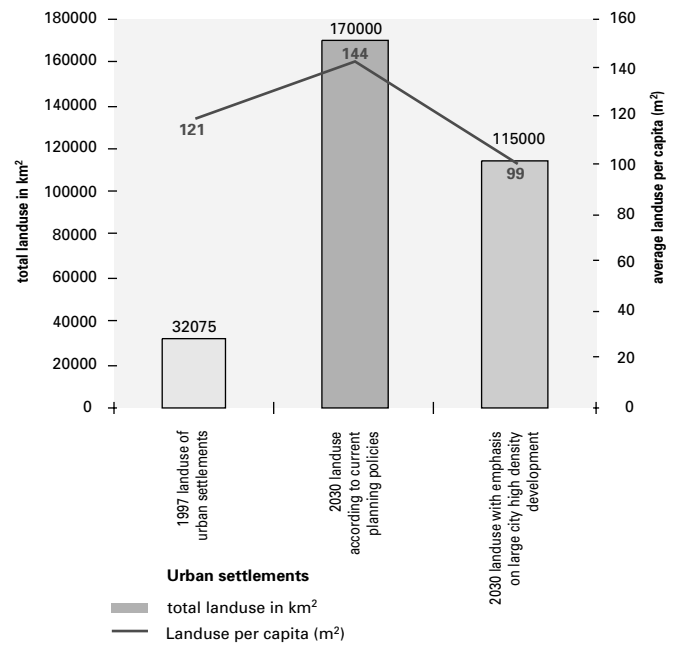
- Accepting urbanization as a necessary part of the development of society and actively meeting the challenge of inevitable future urbanization. This challenge can be met by preparing the large cities for their future role as home for the majority of the PRC's population and by structuring and organizing them as the future regional (mega-)cities according to the state of the art.
- Accepting the countryside as an equal part of the territory and including it fully into future planning approaches by organizing it spatially, in order to protect main potentials and to coordinate functions and infrastructures, as is already the case in urban areas.

Fig. 4: Land use of urban settlements in 1997, in 2030 according to current policies, and in 2030 based on the assumption of the promotion of large and extra large cities. Total land use in columns, total population (diagram on the left) and land use per capita (diagram on the right) in curves.

Urban population and landuse according to current and alternative spatial policies



Total landuse of urban settlements and average landuse per capita



A possible outline of policies and approaches could be as follows:

4.1 Outline of alternative planning policies

- Promoting large city-regions as future centers of population and economic activity.
- Actively preparing the large cities for their future role as agglomerations of regional size:
 - Planning and coordinating settlement and transportation patterns;
 - Promoting a decentralized concentration of urban settlements inside the urban region, leaving space for nature in between;
 - Promoting mass transportation;
 - Promoting unmotorized transportation;
 - Promoting mixed uses around city-centers (reduce land consumption per capita and the need for motorized transportation, while improving quality of life).
- Promoting clustering of same-type industries and services at best-adapted locations, and thereby promote innovation and control pollution.
- Hindering further spreading of polluting low-tech industries in remote rural areas.
- Protecting historic city centers and their original functions, by keeping original population.

- Relieving the countryside from surplus population, especially sensitive mountainous and other nature-dominated regions.

- Protecting arable land from
 - being consumed not only by urbanization, but also by post-rural settlements or TVEs;
 - being poisoned by outputs from human activities, such as low-tech industries.
- Protecting and promoting forests, natural areas and habitats of rare species as well as ethnic minorities.
- Defining urban development core areas and nature core areas.
- Introducing a surface-covering planning approach, which allows the monitoring of the territory and the implementation of the above mentioned policies.

4.2 Outline of a comprehensive planning approach

- Set up a regional planning system which is coordinated on a national and provincial level.
- Introduction of surface-covering planning.
- Introduction of cross-sectoral planning and multi-disciplinary approaches.
- Introduction of comprehensive monitoring approaches.
- Creation of a national spatial planning law enabling the implementation of the above mentioned new approaches.

5. Forecast of impacts

What might be the impacts of alternative policies and a comprehensive planning approach? For the city-region of Kunming, capital of Yunnan Province, a comprehensive planning approach is currently tested, based on above mentioned policies, which should respond to the challenges of future developments:

- In a first step, in order to evaluate future growth potential and the potential gains of a regional planning system, a GIS based regional model and other innovative planning methods were applied. As a base for assessing future settlement extension and state of development issues, two alternative regional development scenarios for Kunming – a car-based “trend development” and a “vision scenario”, relying on a high-capacity short-range railroad – have been simulated and studied in detail.
- In a second step, key decisions have been suggested, organizational structures enabling region-wide common decision-making have been set up, and key areas and key issues for future development have been evaluated. These actions will enable Kunming to implement a regional strategy based on sustainability concerns. Planning instruments and procedures have been defined as well.
- In a third step, by integrating these policies and strategies into planning, a regional guiding plan is developed. It

takes into account future regional dynamics and sustainability issues and defines priority areas for urban development, for nature and landscape, as well as for areas containing natural resources. Simultaneously, immediate and long term actions (key areas of development, regional transportation system) for implementation are suggested, because the strong regional dynamics of the Greater Kunming Area (GKA) would otherwise result in a spontaneous, car-based development, compromising efforts toward a more sustainable settlement pattern.

As main results, GIS modeling showed that the state of selected sustainability issues (use of fertile soils for urbanization, construction and maintenance costs of transport infrastructure, air and water pollution, distance to green areas, etc.) could be improved by 15% to 30% over the area as a whole, and up to 50% for crucial areas like the main center in comparison with the scenario based on current policies. Furthermore, many unquantifiable negative effects could be significantly reduced or even eliminated.

By applying and interpolating the Kunming results to the other city-regions of PR China, the impact of comprehensive planning approaches and respective policies could be impressive:

If a majority of the population lived in regional cities as foreseen for Kunming [19], future settlements would need up to 30% less built up area. Thus, millions of hectares of fertile land could be spared. In the context of the PRC, which cannot depend on food imports in the long term, this fact cannot be underestimated.

By shifting the population majority to the large cities, the population pressure in the countryside can be significantly reduced and shifted closer to its actual carrying capacity. Thus, natural areas, forests, and ecology in general could more easily recover from overexploitation and be cultivated in a more efficient and sustainable way. Moreover, by applying this policy, the population growth could also be slowed down, as birth rates in large cities are much lower than in the countryside.

The implementation of a consistent coordination of settlement and (public) transportation infrastructure as suggested can cut the future need of car-based transportation to half inside urban regions. By this, the actual modal split of private motorized transportation could be limited to 20%–40% (Hong Kong has 20%), and the car ownership rate to about 100 cars per 1000 inhabitants (Hong Kong: 51 [20]). For the country as a whole, the overall reduction of future car-based transportation can be estimated at approximately 30%. This will significantly reduce polluting emissions, the risk of urban congestion, land use and investment costs for transportation infrastructure (modeling results for Kunming: –2.8 billion US\$ investment cost).

From a national point of view, it is more advantageous to invest in mass transit and other sound urban infrastructures in well structured city-regions covering 5%–10% of China's territory, but concentrating 50% of the population, than to provide just basic infrastructure to a scattered low-density urbanization throughout Eastern China. For the PRC as a whole, we estimate potential savings at 20%–50% of the total costs of urban infrastructure. Furthermore, the investments in cities are more likely to pay off than those in the countryside.

From a regional economics point of view, a strong public transportation system inside urban regions saves 40%–70% in transportation costs [21]. For the PRC's 81 large and extra large cities, the consistent implementation of mass transit as suggested in the alternative policies could save billions of dollars and enhance by this significantly their competitiveness. Furthermore, railroad systems are usually already existent and can still be adapted at little cost for short range passenger transit.

The set-up of urban regions in China as proposed for Kunming enhances also the national competitiveness by forming large interconnected labor market regions. As it is generally acknowledged, only large interconnected labor markets allow a high specialization of their industries and services, precondition to become competitive worldwide.

As large urban regions will be automatically better connected to the outside world, they become more attractive as locations for economic investment, which would be further enhanced by the postulated clustering of industries and services. We estimate the influence of the regional structure on the economic development as significant, though different from case to case.

A spatial concentration of polluting industries inside city-regions will ease pollution control and facilitate the implementation of technological improvements reducing emissions. Furthermore, industry locations can be more carefully selected. The potential impact on soil and air quality is thus considerable. As well, we expect important synergies from cross-sectoral collaboration and an improved quality of life.

6 Conclusion

The current belief that keeping the rural population in villages and townships will be more advantageous, because the rurals will then have to take care of themselves, is said to be one of the most important motivations for the current policy promoting post-rural settlements and the concomitant TVE industries [22]. The analysis of the consequences of current development dynamics however clearly show that this belief is outmoded, and even risks threatening the life basis of the PRC.

Moreover, the question to ask is actually not any more if a large part of the rural population of the PRC is getting urbanized, but how it will take place in the context of the PRC, what kind of (regional) settlement structure should be promoted as the most sustainable one, and how the future urban growth could be managed.

The aforementioned example of the Greater Kunming Area can be seen as an application of alternative planning policies and comprehensive planning. Set up as a large city-region with a decentralized concentration of urban centers interconnected by an efficient and environment friendly mass transportation system (cf. fig. 10), it has shown that many negative impacts of

ongoing developments [23] can be significantly reduced while improving the economic competitiveness and the average life quality. The interpolation of its results on the PRC suggests that impacts on sustainability could be impressive.

Moreover, in view of the frightening perspectives of current dynamics, a rapid adoption of alternative policies and the implementation of a comprehensive planning approach, designed to prevent large-scale low-density urbanization and to manage actively PRC territory according to sustainability concerns, has become a matter of utmost importance.

Indeed, this seems to be the only way to face the biggest challenge of China in the 21st century: it is not wars, not politics, but how to settle and engage its huge future population in a sustainable way.

Therefore we suggest a quick adoption of planning policies and approaches meeting the challenge of future urbanization.

Notes

- [1] Tian Xueyuan, Population Research Institute of the PRC Academy of Social Sciences: "Population Problem", *Urban Planning Review*, 1998, 3. Tian Xueyuan expects here a population of 1.4 billion by 2010, which equals a 1% average growth rate (based on the official population figure of 1997).
- [2] As the one-child policy in rural areas is not really reinforced (thus with currently 70% of the families), the true population growth figure must be higher than the official rate. Already a 1.5% growth would lead to a total population of 2 billion in 2020.
- [3] In fact, the independent population research institute, based upon a study of grain consumption, reports that the current population in the PRC is actually 1.5 billion. See BBC news under http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/china_news/newsid_911000/9113461.stm. Besides, the Japanese Population Research Institution has come to the same conclusion, based on a study of salt consumption. These research studies point to the fact that the population explosion problem in the PRC is more pressing than usually estimated.
- [4] The PRC Statistical Yearbook 1999. China Statistical Publishing House. Beijing, 1999.
- [5] Weggel Oskar, *Alltag in China*, Hamburg Institut für Asienkunde. Hamburg, 1997.
- [6] China disposes over 96 million ha arable land. By assuming that 60% of the population are economically active (working on the fields), the average area of arable land per rural worker is 0.25 ha, thus 50x50m. This extremely small area may support the self-reliance of the farmers, but not at all a profitable agriculture. Source: Institute of Territory, Development and Regional Economy, State Planning Commission: *Research on the System and Methodology of China's Sustainable Development Indicators*.
- [7] Tian Xueyuan expects in "Population Problem" a rural population of 640 million by the year 2050. Academy of Social Sciences, Population Research Institute, Beijing.
- [8] CIA – The World Factbook 2000
- [9] Estimated GDP share of 1970: agriculture 50%, industry 30%, services 20%.
- [10] CIA – The World Factbook 2000
- [11] We estimate that township and village enterprises contribute 5–15% to the total industrial value, while consuming 30–50% of the energy required by this sector (mostly coal), and thus contributing to about 60% of the pollutive emissions and 70% of the land consumption of this industry. As they emerge dispersed throughout the countryside, emissions are almost impossible to control and even less likely to be reduced. Furthermore, the widespread emergence of TVEs is harmful for the natural landscape, disfiguring not only the "normal" countryside, but threatening even areas with tourist potential.
- [12] Territory Development & Regional Economy Research Institute, the PRC State Development Planning Commission. August 1996. *Regional Sustainable Development and Its Model Study*. Beijing. 15.
- [13] The PRC Statistical Yearbook 1999. China Statistical Publishing House. Beijing, 1999.
- [14] The planning and urban design bureaux of the municipalities usually define the master plan and the master plan area. After approval from the Ministry of Construction and the concerned provincial agencies, this master plan comes into effect.
- [15] Per capita land use: 239m² for townships, 143m² for small cities; 108m² for medium-sized, for big cities 88m², and for extra large cities 75m², sources: (a) "Profile of land-use in urban construction in the cities (municipalities)", information release of the Ministry of Construction, Urban and Rural Planning Department, *China Urban Planning Review*, 1997.2. (b) Xu Juzhou, "Realistic view on urban land use and its development", *City Planning Review*, Beijing, 1999.1
- [16] Zheng Fengtian: *The Agriculture, Countryside and Farmers*, p 77 Chongqing Publishing House, December 1997.
- [17] The average land use per capita of TVE's was 555 m² in 1994, while the state-owned second sector needed just 52 m² per capita. Ma, Wuding. June 1997. *Urbanization and Agricultural Modernization: Crisis and Hope for the PRC's Urbanization*. *City Planning Review*.
- [18] Oral conversation with Siegfried Zhiqiang WU, Vice Director of School of Urban Planning and Architecture, Tongji University, 1999.
- [19] By applying the current per capita land use according to settlement type: 75 m² per person for large cities; 108 for medium-sized cities; 143 for small cities; 239 for townships; and 168 for villages. The average per capita land use of inhabitants of large cities is thus 160 m² less than in townships. Xu, Juzhou. Vol. 23 No.1 Jan. 1999. Table 3. *Realistic Urban Land Use and Its Development*. *City Planning Review*, China. 13.
- [20] Papers of the 1st Asian and Pacific Conference, International Union of Public Transport. Oct. 19–Oct. 24, 1999. Hong Kong.
- [21] Recent studies show that global cities, which are mainly car-based, spend between 12.5–15% of the Gross Regional Product on all modes of transport, while cities with (additional) strong public transportation spend between 4.5–8%. Percentage of gross regional product spent on all modes of transport in 1990: Australian cities 13.2%, US cities 12.4%, European cities 8%, wealthy Asian cities 4.7%, developing Asian cities 15%. Economic/ecologic data on global cities, spreadsheet, from P. Newman and J. Kenworthy: *Sustainability and Cities*, Island Press, Washington DC, 1999.
- [22] Ml, Shiwen: *Diffused or Concentrated?* Unpublished article, ORL-Institute, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, March 2001.
- [23] Negative impacts of ongoing developments, such as the future land use for human settlements, the stress on natural environment, air pollution due to transportation and industrial activity, soil poisoning, urban congestion, the cost for settlement and transportation infrastructure as well as the average costs for urban transit.

References

- China Agenda 21, White Paper on China's population, environment and development for the 21st century, China Publishing House of Environmental Science, Beijing, 1994
- DONG, W., No. 4, 1998, On Development Direction of the PRC's Cities in a Market Economy, Urban Planning Forum, Shanghai
- FEINER, J., MI, S., Assessment of Development Opportunities for Jianchuan County, Yunnan Province, the PRC. Unpublished article. November 2000
- FEINER, J., MI, S., Why the Zurich-Kunming City Partnership Makes Sense. Unpublished article, October 2000
- FEINER, J., SALMERÒN, D., Greater Kunming Area – Regional Development Scenarios, Division for Landscape and Environmental Planning, ORL-Institute, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, April 2000
- FEINER, J., SCHMID, W., SALMERÒN, D., EGGENBERGER, M., Towards a more Sustainable Settlement and Transportation Pattern of the Greater Kunming Area, in: DISP 143, 2000
- GU, C. et al., Vol. 23, No. 7, July 1999, Economic Globalization and Countermeasures for Chinese Urban Development, City Planning Review
- KUDPTM, 2000, Regional Development and Rapid Shortrange Passenger Railway, Kunming Urban Development and Public Transportation Masterplan, joint study of the cities of Kunming and Zurich, February 2000
- MA, W., Vol. 23, No. 6, June 1999, Urbanization and Urban Modernization, City Planning Review, China
- MA, W., June 1997, Urbanization and Agricultural Modernization: Crisis and Hope for the PRC's Urbanization, City Planning Review, China
- NEWMAN, P., KENWORTHY, J., Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence. Island Press, Washington DC, 1999
- Papers of the 1st Asian and Pacific Conference, International Union of Public Transport, Oct. 19–24, 1999, Hong Kong
- Regional Development and Rapid Shortrange Passenger Railway: Kunming Urban Development and Public Transportation Masterplan; joint study of the City of Kunming and its sister city Zurich, in cooperation with ORL-Institute, Swiss Federal Institute of Technology and Kunming Railway Bureau
- SEPA, 1997, Report on the State of Environment in China, 1997, State Environmental Protection Administration (SEPA), China Environmental Science Press, Beijing, June 1998
- SHUN-ICHI W., Dec. 1993, A View from Comparative Urban Planning-Land Use Controls in Japan and the USA, Ideas from the USA and Japan-Urban Planning in China's Transition to a Socialist Market Economy, edited by the Institute of Public Administration, USA; the Tokyo Institute for Municipal Research, Japan; the Tsinghua University's School of Architecture, China
- Statistical Yearbook of Chinese Cities, 1997, State Statistical Bureau, People's Republic of China, China Statistical Publishing House, 1997
- Statistical Yearbook of Kunming, 1997, State Statistical Bureau, People's Republic of China, China Statistical Publishing House, 1998
- Statistical Yearbook of Yunnan Province, 1999, State Statistical Bureau, People's Republic of China, China Statistical Publishing House, 1999
- Regional Sustainable Development and Its Model Study, Territory Development & Regional Economy Research Institute, the State Development Planning Commission, August 1996
- The Study on the PRC Sustainable Development Indicator System and Its Approach, Territory Development & Regional Economy Research Institute, the State Development Planning Commission, October 1997
- The PRC Statistical Yearbook, 1999, China Statistical Publishing House, Beijing, 1999
- TIAN, X., Population Problem, Population Research Institute, China Academy of Social Sciences, Beijing
- WANG, H., Vol. 22, No. 5, May 1998, Analysis on the Influence of Post-industrialization on China's Urbanization Process, City Planning Review, China
- XU, J., Vol. 23, No.1, January 1999, On Realistic Urban Land-Use and Its Development, City Planning Review, China
- YU, Z., Minister of Ministry of Construction, the PRC, March 1998, To Recognize Urbanization from the Strategic Level, City Planning Review
- ZHANG, Q., 1997.2, Active and Orderly Urbanization, City Planning Review, China
- ZHANG, Y., October 1998, The Latest PRC Land Management Law Manual, China Building Material Industry Publishing House, Beijing
- ZHAO, H., August 1998, City Planning & City Development, Southeast University Press
- ZHAO, M. et al., No. 1, 1998, On Urbanization and Floating Population, Urban Planning Forum, Shanghai
- ZHENG, F., December 1997, The Agriculture, the Countryside and the Farmers, Chongqing Publishing House, Chongqing, China

Lendemain d'échecs

Conduite de projets et aménagement d'espaces publics à Genève

In the year 1998, two important urban planning projects were rejected by the inhabitants of the city of Geneva. The first one concerned "Place des Nations", the second one "Place Neuve", which both are considered strategic locations within the city. As these two rejections of local authority policy followed shortly after each other, they created considerable traumatic experience at the local level. Nevertheless, the series of events which lead to these rejections has never been examined in depth. Consequently, the learning process of the public remained limited.

To better understand the reasons for the two rejections, this article proposes to re-open these files and concentrates its analysis on the course of the projects. It shows that the definition of "public interest" in both cases was incomplete and therefore it concludes with a short inventory of procedures aimed to formulate a coherent definition of "public interest".

Introduction

Deux projets d'urbanisme importants, deux organisateurs, deux échecs de la politique d'aménagement menée par les pouvoirs publics. Leur proximité dans le temps, l'échec aussi d'autres projets soutenus par l'administration comme la traversée de la rade provoquent dans le microcosme politique et dans la presse genevoise une série de commentaires amers ou goguenards sur la crise de l'aménagement urbain à Genève, voire sur la crise du politique tout court. Ces échecs répétés sont décrits comme un véritable traumatisme dont on tente de comprendre les causes. Dans la presse, trois explications dominent. La première tourne autour de la concertation: on estime soit qu'il n'y en a pas eu assez (place des Nations), soit que l'expérience a été faite (avec le projet pour la place Neuve) que la concertation ne fonctionne pas. La seconde insiste sur la crise de confiance de la population dans les capacités de projet des pouvoirs publics. La troisième reprend un re-

frain connu: la diffusion d'une culture du refus – le «neinsagerisme» – dans la population suisse. Genève ne serait dans ce dernier cas qu'un symptôme d'un mal helvétique plus général. Contrairement à ces interprétations, cette étude pose l'hypothèse que l'on peut identifier des causes importantes de l'échec en analysant les procédures mises en place par les acteurs responsables de ces projets et, de façon plus spécifique, que «l'élaboration d'un bien commun» a été lacunaire, dans les deux cas de la place des Nations et de la place Neuve. La reconstitution de ces deux processus – qui repose sur une analyse documentaire et sur des entretiens semi-directifs – ne vise pas à refléter l'ensemble des points de vue des acteurs [1]. Les témoins principaux avec lesquels nous nous sommes entretenus sont essentiellement des personnes qui ont participé activement à la conduite de projet de l'intérieur, c'est-à-dire dans l'administration publique. L'objectif visé est en effet de dégager la démarche d'aménagement en mettant, autant que possible, entre parenthèse ses dimensions esthétiques ou politiciennes.

Le projet de la place des Nations ou l'art de marcher sur sa tête

La population genevoise entretient depuis des décennies un rapport ambigu avec le secteur des organisations internationales (OI). Cette coexistence difficile d'un milieu local avec des réalités globales se reflète dans l'aménagement – ou plutôt son absence – de la zone qui lui est dévolue. Le développement de cette zone s'est donc fait au coup par coup. Récemment encore, un plan d'aménagement global a été mis en échec puisque le 7 juin 1998, le Plan localisé de quartier (PLQ) supportant le projet issu du concours lancé en 1994 par le Département des travaux publics (DTP) et la Ville de Genève en vue du réaménagement de la place des Nations fut rejeté en votation populaire.

Pour en comprendre les raisons, nous examinerons, dans un premier temps, le programme, les modalités et les résultats du concours, puis, dans un second, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du projet choisi par le jury.

Le concours de la place des Nations

Modalités et enjeux

Ce concours constitue une réponse à un engagement liant la Confédération, l'Etat de Genève et les OI suite à l'attribution du siège de l'Organisation mondiale du commerce à Genève. Par ce biais les initiateurs du projet tentent aussi plus généralement d'offrir un cadre au développement de la Genève internationale. Autrement dit, le renforcement du rôle international du canton et les enjeux économiques qui en découlent sont donc les motifs principaux de l'organisation de ce concours.

Les négociations et les phases préparatoires à son lancement ont essentiellement été effectuées par des acteurs institutionnels que ce soit au niveau national, cantonal ou international. Ce concours relève en effet de l'initiative de la direction du Département des travaux publics et de l'énergie ou DTPE (devenu depuis le Département de l'aménagement de l'équipement et du logement ou DAEL), qui pilote l'ensemble de la procédure et qui s'associe pour le concours à la municipalité de Genève. L'Université de Genève intervient en tant que propriétaire de la campagne Rigot qui jouxte la place. Les OI sont impliquées pour leur part dans l'établissement du programme, dans le jury et dans la publication de ses résultats.

Ces acteurs institutionnels donnent un ton particulier à l'ensemble du dispositif. Ils insistent en effet sur les enjeux économiques du projet, sa dimension symbolique et la valeur qu'apporteront les nouveaux objets projetés. Ce concours sur invitation est organisé en deux phases. Dans une première phase des mandats d'étude sont confiés à de grands bureaux d'architecture. Une deuxième phase doit permettre l'attribution de mandats directs pour la conception d'objets architecturaux qui s'inscrivent dans le *Masterplan* élaboré par le lauréat. Les participants (concurrents et jury) sont des architectes de renommée internationale ainsi que des acteurs économiques et politiques locaux [2].

L'objectif du concours est de produire des hypothèses spatiales pour le périmètre de la place des Nations d'une



Fig. 1 : Secteur de la place des Nations, photo Max Oettli, 1995



Fig. 2 : Maquette du projet Fuksas sur la place des Nations, DTPE, 1996

part, et pour un territoire qui s'étend des coteaux de Pregny jusqu'au lac, d'autre part. Il s'agit de prévoir à la fois l'implantation de plusieurs bâtiments à vocation internationale sur l'ensemble du site, un «lieu de rassemblement populaire», le développement de nouvelles liaisons de transports publics, l'amélioration de la capacité d'accueil du collège Sismondi et une restructuration des parcs de la rive droite. Ces différents éléments programmatiques renvoient à des enjeux, à des institutions et à des acteurs nombreux et hétérogènes.

Acteurs et programme

Le projet est dirigé par une petite cellule comprenant le président du DTPE, l'architecte cantonal et son adjoint. Ceci en collaboration étroite avec la Direction des bâtiments [3].

La consultation d'autres services de l'Etat (aménagement, patrimoine, ...) n'est pas jugée indispensable dans le cadre de la conception du programme.

Cela se traduira par une faible mise en évidence des enjeux urbanistiques du projet, tant du point de vue chronologique (procédures à mettre en œuvre dans le temps) que spatial (extension territoriale). Ainsi, le programme ne met pas en évidence la spécificité d'un site qui se caractérise par un lien ténu avec la cité au niveau de son histoire, de sa morphologie ou de son usage par la population.

C'est ici que se situe le premier problème que pose le programme élaboré pour la place des Nations: insuffisamment ancré dans une analyse du contexte (physique, social et culturel), ce programme de concours ne permet guère d'anticiper les conflits potentiellement liés à la réalisation du ou des projet(s) primé(s).

Ce déficit en matière de «lecture du territoire» ou, autrement dit, cette réduction du problème à ses dimensions architecturales, n'est pas, nous le verrons, étrangère à l'échec du projet et ne sera

pas comblé dans les phases ultérieures du processus.

Ce programme définit par ailleurs un scénario de type linéaire. Il prévoit en effet l'aménagement à court terme d'un périmètre restreint, suivi du développement sur une période de trente ans de l'ensemble du site. La place des Nations est donc considérée comme le point de départ de cet aménagement à long terme. L'idée sous-jacente est qu'il s'agit tout d'abord d'opérer à travers le réaménagement de la place une revalorisation symbolique du site. Cette amélioration de l'image doit garantir la continuation du projet d'ensemble.

Le périmètre de la place des Nations est donc conçu comme l'élément «moteur» permettant d'augmenter l'attrait de Genève auprès des OI. Cette stratégie prévoit la répartition de différentes constructions, au sein des deux périmètres qui correspondent aussi à deux grandes phases de mise en œuvre du projet. Elle présente l'inconvénient – et c'est ici un second problème posé par ce programme – de manquer de souplesse puisqu'elle rend ces deux phases et périmètres fortement interdépendants.

Les résultats

En cohérence avec ces options programmatiques, le jury retient le projet de l'architecte italien Massimiliano Fuksas qui ne remet pas en question le scénario proposé.

D'autres projets présentés dans le cadre du concours avaient pour leur part questionné le programme proposé en insistant sur la nécessité de développer des outils de gestion du projet dans le temps. L'architecte français Dominique Perrault avait par exemple avancé: «Ceci n'est pas un projet, mais une méthode d'aménagement urbain», argumentant que l'aménagement relève plus du processus que de l'objet. Il suggérait dès lors la mise sur pied d'un atelier d'urbanisme qui puisse gérer un développement complexe et des scénarios de densification variables: «Une méthode, ouverte sur le temps et sur l'espace, une autre idée de la ville, plus démocratique.[4]»

D'autres architectes posent le problème des instruments de mise en œuvre

du projet qui devaient, rappelons-le, être développés dans la seconde phase du concours par le lauréat dans le *Masterplan*. Or, force est de constater que les organisateurs du concours sont restés très vagues à ce sujet. Le *Masterplan*, instrument sans portée légale, était en effet essentiellement défini par son échelle – plus grande que celle du projet architectural – plutôt que par une stratégie de développement (qui suppose une réflexion détaillée sur les acteurs et les temporalités de sa mise en œuvre). Par conséquent, le lauréat n'a pas été appelé à intégrer dans la deuxième phase de son travail les aspects processuels du projet urbain.

Le troisième problème posé par ce concours est donc qu'il n'a pas été considéré comme un moment, comme le maillon d'une chaîne.

L'analyse de la deuxième phase de ce projet d'aménagement va nous permettre de mieux comprendre comment de nouveaux acteurs, intéressés à d'autres enjeux et porteurs d'autres valeurs, vont mettre en cause ce projet.

Un projet en quête d'acteurs

Cette seconde phase se déroule sur deux ans à partir de l'attribution de différents mandats de projets jusqu'aux votations de juin 1998. Elle vise le développement du projet à deux niveaux: urbanistique et architectural. Afin de pouvoir réaliser le futur aménagement, une modification du régime des zones est nécessaire, car les parcelles concernées se situent en zone villa. Il nécessite également l'élaboration de nouveaux PLQ par la direction de l'aménagement du territoire du DTPE. Ce service de l'Etat, après concertation avec les services de la Ville de Genève, met à l'enquête publique ces différents plans qui incluent les bâtiments, l'aménagement de la place, le nouveau tracé des voiries et la ligne de transport public.

La mise à l'enquête publique des PLQ va faire intervenir de nouveaux acteurs, extérieurs cette fois à l'administration. De nouveaux points de vue, d'autres enjeux que ceux ayant prévalu jusqu'ici vont alors s'exprimer. Cette procédure permet en effet aux associations et aux citoyens d'adresser des observations au

Département qui soumet ensuite le projet pour préavis (accompagné de ces observations) au Conseil municipal de la commune concernée. Ce moment est celui d'une forte visibilité du projet et va favoriser le débat politique qui ne se développe donc véritablement que trois ans après le lancement du concours ...

L'enquête publique suscite des observations suivies de révisions des différents plans de zones et PLQ. En dépit de ces amendements, un référendum est lancé contre le plan d'aménagement de la place des Nations en décembre 1997 par un comité formé des milieux de défense du patrimoine, de protection de l'environnement et d'associations de quartiers. Les référendaires s'attachent principalement à défendre la dimension publique et la valeur d'usage «contre la privatisation de la place».

Parallèlement est lancée l'initiative intitulée «Sauvons nos parcs» anticipant l'adoption du deuxième PLQ portant sur la campagne Rigot. Celle-ci s'insurge contre le «bétonnage répété des parcs genevois». Dès lors, la campagne Rigot (dont le classement était en discussion depuis longtemps) sera l'objet d'après négociations car pour les référendaires sa valeur patrimoniale justifie son entière préservation.

En réaction au référendum, différents milieux se mobilisent en faveur du projet. Des associations économiques et professionnelles et diverses personnalités genevoises créent à cet effet le comité «pour une place des Nations ouverte sur le monde», soutenant le projet en raison de ses retombées en termes de développement économique et d'emploi. Présidé par la conseillère genevoise aux Etats Christiane Brunner, ce comité déplore que seuls les habitants de la Ville puissent se prononcer sur un tel enjeu qui concerne à l'évidence tout le canton de Genève et bien au-delà.

Ainsi, au terme de cette seconde phase, tout un monde de nouveaux acteurs commence à peupler le projet avec ses préoccupations, ses exigences, ses intérêts et ses réticences. Les deux principaux groupes antagonistes insistent chacun sur des enjeux se situant à des échelles différentes. L'un – constitué principalement d'acteurs institutionnels

et d'élus politiques – défend avant tout ses enjeux économiques alors que l'autre, qui rassemble des acteurs majoritairement non institutionnels et issus du monde associatif, défend pour sa part des enjeux sociaux, patrimoniaux ou écologiques, déplorant leur absence dans le projet.

Cette polarisation était prévisible dès lors que la société civile ne pouvait réellement intervenir qu'au stade de la mise à l'enquête, c'est-à-dire quand tout semblait déjà défini. De nombreux travaux montrent en effet qu'il est plus efficace, plus économique, plus judicieux (et non pas seulement plus démocratique) de permettre l'expression de ces différentes positions au début d'un processus d'aménagement (Conan, 1998; Healey, 1997; Fareri, 2000). Ceci simplement parce qu'il est plus difficile de contester l'issue d'une discussion dans laquelle on a été impliqué qu'une discussion dont on a été exclu.

Négociations

La campagne référendaire sur la place des Nations ainsi que l'initiative portant sur le domaine voisin, la campagne Rigot, vont aboutir malgré les négociations qui ont lieu avant et après leur dépôt à la municipalité. Dans les mois qui précèdent la votation, le DTPE négocie en effet avec le comité référendaire et modifie certains aspects du projet concernant la campagne Rigot (diminution du programme bâti). Ces négociations sont reprises par le nouveau Conseiller d'Etat élu en novembre 97, Laurent Moutinot, qui succède à l'initiateur du projet, Philippe Joye. Dans un premier temps, ces modifications portent des fruits puisqu'elles permettent de convaincre une partie des référendaires. Mais elles ne parviennent toutefois pas à compenser les défauts d'un processus qui «marche sur la tête». A cette étape du processus – trois ans et demi après le concours –, le débat est en effet largement politisé et les positions de chacun sont rendues publiques. Dans certains milieux, le sentiment d'avoir été mis devant un fait accompli est solidement ancré. Toute la bonne volonté des négociateurs ne peut pas résoudre le fait que lorsqu'un conflit porte sur un projet for-

tement déterminé, il aura plutôt tendance à s'intensifier si les opposants estiment qu'ils n'ont rien à gagner à sa réalisation.

En élaborant le projet au sein d'une partie réduite de l'administration, l'Etat a évité de poser une question centrale dans toute conduite de projet: qui sont les acteurs concernés? Une question qui permet de mettre à plat les intérêts divergents et de prévenir la polarisation des positions qui s'est produite dans le cas de la place des Nations.

Manifestement, il aura manqué ici un rouage. Un processus d'une telle envergure aurait nécessité l'engagement d'un spécialiste de l'urbanisme qui, à la différence de l'architecte ou du politique, s'occupe de définir les objectifs, ainsi que d'anticiper et de gérer les conflits inhérents au projet urbain.

La Place: emblème de l'échec

Les déficits du processus en matière de lecture du territoire, d'identification des acteurs concernés et d'anticipation des conflits sont particulièrement manifestes en ce qui concerne l'affectation de la place des Nations. Pour le lauréat du concours, il s'agit en effet de privilégier les aspects de représentation et d'image liés à la constitution d'un espace public de prestige «[...] redonner une identité au lieu et plus particulièrement réconcilier les Genevois avec les internationaux. Tout le monde pourra en profiter: les passants, qui découvriront une zone plus agréable entre les parcs et le lac. Les fonctionnaires qui bénéficieront d'un cadre de prestige. [5]»

Son aménagement s'adresse aux usagers travaillant sur place (fonctionnaires) et aux touristes ou promeneurs du dimanche. Or, la place des Nations joue un rôle très particulier dans la vie publique genevoise. Carrefour de la Genève internationale, elle est devenue du même coup un lieu de rassemblement, d'interpellation de la communauté internationale, lors de conflits ou à l'occasion d'actions menées par des ONG. Toutes proportions gardées, elle joue le rôle que joue la place de la Bastille pour la société civile française. Il s'agit donc d'un lieu sensible, historiquement chargé et fortement investi du point de vue



Fig. 3: Manifestation sur la place des Nations, photo J. L. Planté

symbolique. Or la réalisation du projet Fukas aurait impliqué une modification importante des usages de la place.

Cette modification sera très mal reçue: elle focalise les commentaires de la presse dès la proclamation des résultats du concours en avril 1995: «[...] alors que les architectes suisses ont dans l'ensemble, dégagé la place pour lui laisser sa fonction de lieu de manifestations, M. Fukas la transforme en un parterre aquatique. On voit dès lors mal comment une foule pourrait encore se rassembler sur le réseau de chemins au ras de l'eau pour y exprimer ses idées. [6]»

Cette critique sera réitérée au moment de la votation en 1998. La presse va amplifier le sentiment que le projet est parachuté, indifférent aux réalités locales en accompagnant ses articles d'illustrations représentant des manifestations sur la place. La nouvelle place devient ainsi l'emblème d'un projet qui ne parvient pas à rassembler des intérêts divers.

La question posée par la transformation de la place n'est bien entendu pas celle de l'invention du nouveau, de la modification des affectations, ce qu'effectue tout projet, mais celle de la «gestion publique» de ces innovations. Le programme attirait en effet l'attention sur le caractère sensible de ce lieu. Il aurait dès lors été logique, une fois le choix porté sur le projet Fukas, de chercher une solution de compensation en négociation avec la collectivité «perdante». A défaut, les perdants risquaient, comme ils l'ont fait ici, d'exprimer leur position par la voie des urnes.

Trois éléments dans la conduite de ce projet ont donc en grande partie précipité son échec. Nous avons vu tout d'abord que le programme effectue une

lecture lacunaire du site d'intervention: le rapport complexe entre le secteur international et le reste de la ville, autant en termes historiques que géographiques, a été insuffisamment analysé même si Genève est riche de spécialistes et de compétences en la matière. Nous avons vu ensuite qu'il s'agit d'un processus qui procède de ce que l'on pourrait qualifier un «urbanisme d'objet» plutôt que d'un «urbanisme de processus». Les œuvres architecturales ont été envisagées comme le seul moteur du projet plutôt que de privilégier la définition de différents scénarios permettant au concept d'ensemble de se réaliser en fonction de conjonctures politiques et économiques forcément imprévisibles sur le long terme. Enfin, la «cartographie» des acteurs concernés a été, elle aussi, insuffisante et leur intégration dans le processus beaucoup trop tardive. Or, les refoulés du projet ont tendance un jour ou l'autre à effectuer leur retour ...

En un mot, on pourrait dire que ce projet n'a pas tant manqué ni d'expertise technique, ni de qualités spatiales et architecturales, mais d'une expertise en matière de conduite de projet. Pourtant, ce concours a produit des réflexions, des hypothèses et des solutions intéressantes. Les liaisons imaginées par Fukas entre la place et le lac, l'ouverture du parc des Nations aux Genevois (négociée avec les OI au niveau du programme du concours) constituent des pistes qui méritent manifestement d'être poursuivies. Par ailleurs, la votation a suscité une mobilisation très importante de l'opinion publique. L'analyse de cet échec produit donc véritablement le sentiment d'une occasion manquée. Tout porte à croire en effet qu'une telle mobi-

lisation aurait pu se muer en adhésion autour d'objectifs et d'un programme qui aurait tenté dès le départ et de façon plus cohérente de fédérer les différents acteurs (locaux et internationaux).

Alors, faut-il en déduire qu'une «bonne concertation» – sorte de thérapie tous terrains pour certains milieux aujourd'hui – aurait permis d'éviter un tel échec? L'analyse qui précède montre que les choses sont plus complexes puisque c'est en aval du projet et du concours que les problèmes auraient dû être posés. Celle qui suit, portant sur un projet concerté, le montrera de façon plus claire encore.

La place Neuve ou de l'usage de la concertation

Ici tout commence par le bas. C'est en effet, dans un premier temps, l'espace souterrain de cette place du centre ville qui est à l'origine des projets d'aménagement. En 1986, l'Association des intérêts de la Corratierie (AIC), regroupant des commerçants, des banques ainsi que des bureaux privés, commande une étude de faisabilité pour la réalisation d'un parking sous la place Neuve. Cette faisabilité avait alors été démontrée, mais aucune suite ne fut donnée en raison d'un article de loi interdisant la construction de parkings à l'intérieur de la «petite ceinture» [7]. Au début des années 1990, la loi ayant été abrogée, la Ville s'appuie sur le plan de Circulation 2000 prévoyant à la fois une diminution du trafic de transit et une amélioration de l'offre de stationnement au centre ville pour reconsidérer l'aménagement de cette place menant dans et hors la ville.

C'est ainsi qu'en mai 1994 un projet de parking de 520 places reçoit une autorisation de construire. Deux recours sont alors déposés [8]. Dans le but d'éviter le blocage du projet, Gérard Ramseyer, Conseiller d'Etat en charge du Département de justice et police et des transports (DJPT), et Jacqueline Burnand, alors cheffe du Département de l'aménagement et des constructions de la Ville de Genève, proposent d'entamer un processus de consultation et de négociation avec les promoteurs de l'opération et les divers «recourants»;



Fig. 4: Maquette du projet lauréat du concours d'aménagement de la place Neuve

les deux magistrats étant «tous deux persuadés qu'il y a dans ce dossier un enjeu d'intérêt général autour de la qualité de la vie et de la prospérité économique. [9]»

La concertation

Le moyen choisi pour parvenir à débloquent la situation est celui du processus de concertation dont le but est, du point de vue des autorités, de permettre aux milieux concernés de négocier et de rendre les différents aspects du projet solidaires les uns des autres. Celui-ci se déroulera en trois phases dont la première débouche sur la signature, en novembre 1995, du «protocole d'accord place de Neuve» ratifié par le Conseil administratif de la Ville et par le Conseil d'Etat. La solution arrêtée consiste à rendre indissociables trois éléments: la réalisation d'un parking souterrain, le réaménagement de la place ainsi que de nouvelles mesures de circulation dans son périmètre voisin.

Par la signature de cet accord, les opposants s'engagent à retirer leurs recours contre l'autorisation de construire le parking. Le protocole prévoit notamment l'organisation d'un concours d'aménagement pour tenter de répondre au mieux à ces trois éléments solidaires du protocole. On notera que les mesures d'aménagement et de circulation concernent un périmètre allant au-delà de la place Neuve et prévues selon plusieurs étapes, démontrant la volonté, de la part des autorités, d'inscrire cet aménagement urbain dans un plan de circulation global.

Le concours

En juin 1996, la Ville lance un concours sur invitation auprès de dix bureaux d'architectes (six genevois, deux suisses

et deux européens). Les concurrents sont appelés à proposer un aménagement qui renforce la lisibilité de trois édifices majeurs, de leurs prolongements ainsi que de leurs articulations. L'aménagement de la place proprement dite doit être accompagné par une requalification d'ensemble des abords et des rues voisines. Du point de vue de la circulation, trois objectifs sont visés: la réaffectation de la place et de ses abords aux piétons, la suppression de la circulation de transit et l'accessibilité de la ville au trafic de destination.

Le concours doit également favoriser l'ouverture d'un débat public sur l'avenir de ce lieu. Jugé en octobre 96, le premier prix est décerné à un bureau genevois, le bureau G. Descombes, avec J. Descombes, C. Perrin et P. Castiglioni.

Concertation II, le retour

Le projet d'aménagement de la place Neuve en place piétonne implique un nouveau plan de circulation, prévu en plusieurs étapes pour les rues jouxtant cet espace public. C'est, officiellement, ce nouveau plan de circulation qui suscite des oppositions et nécessite, selon le DJPT, l'engagement d'un «deuxième» round de concertation (avril 96 à juin 97). «Officiellement» en effet puisqu'en réalité les observations provenant des milieux favorables à la circulation automobile, concernent un projet en principe acquis et sans lien immédiat avec l'aménagement de la place Neuve: l'extension du réseau de tramways, qui comprend la ligne 16 passant non loin de la place Neuve.

En remettant en cause le tram 16, lors de la mise à l'enquête, et en conditionnant la réalisation du tracé à celle du parking, ces milieux ont proposé aux



Fig. 5: Appel à voter non au projet, émanant de l'Association de quartier signataire du premier protocole d'accord.

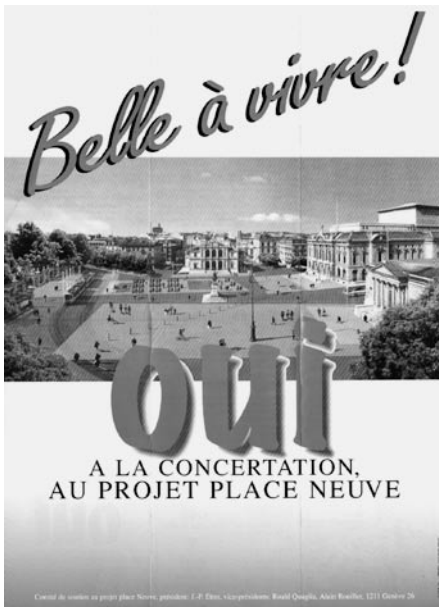


Fig. 6: Affiche de soutien au projet (CIPR SA, photo Luc Buscarlet)

autorités un «troc territorial». De leur côté, ces dernières ont cherché à positionner ce marchandage en évoquant un «processus global» ou une «réflexion à l'échelle urbaine», faisant ainsi de nécessité vertu. Ce second round débouche sur le protocole d'accord «*ligne de tram 16*» qui lie donc la réalisation du parking à celle du tram.

Enfin, de juin à novembre 1997, le DJPT propose ce qu'il désigne comme une troisième phase de concertation.

Trois séances conclusives réunissent en effet l'ensemble des partenaires ayant signé les deux protocoles afin de préciser les mesures et les éléments de concrétisation en matière d'aménagement et de signalisation.

Au terme de ce processus, le Conseil administratif municipal dépose une proposition auprès de sa Commission de l'aménagement et de l'environnement en vue d'obtenir l'octroi d'un droit de superficie au profit de la société d'exploitation du parking (pouvant aller de 65 à 85 ans) ainsi que l'ouverture d'un crédit destiné à l'étude de l'aménagement de la place et de ses abords. La Commission, après avoir examiné cette double proposition, recommande (à 8 voix contre 6) son rejet au Conseil municipal.

Suivre ce préavis aurait signifié le rejet d'un projet qui avait mobilisé beaucoup d'énergie, de temps et d'argent sur près de trois ans. Le nouveau chef du Département cantonal des travaux publics, estimant que seul le peuple pouvait être en position de trancher à ce stade d'avancement du dossier, recommande au Conseil municipal d'accepter le droit de superficie. La décision favorable de ce dernier décide les milieux qui dès le départ étaient opposés à la réalisation d'un parking au centre-ville de lancer un référendum. Celui-ci débouche sur une votation populaire.

Ce sont donc en dernier ressort les citoyens de la Ville de Genève qui tranchent la question le 27 septembre 1998 en refusant d'accorder ce droit de superficie (par 56,9% des voix), choix qui eut pour conséquence l'abandon de l'ensemble du projet né quatre ans plus tôt.

Ouvrir la boîte noire de la concertation

Le processus de concertation a été ostensiblement placé au cœur du projet par les pouvoirs publics. Envisagée comme un moyen de débloquent une situation spécifique, la concertation a également été investie d'une valeur exemplaire et expérimentale pour la politique d'aménagement à Genève. Du côté des partisans du projet, la concer-

tation était devenue, semble-t-il, aussi importante que le projet lui-même. De façon significative, le Comité de soutien avait ainsi envoyé un tout ménage avant les votations dont le slogan était: «Belle à vivre! Oui à la concertation, au projet place Neuve.»

La presse a d'ailleurs relayé cette interprétation des enjeux de la votation.

Après l'échec en votation, les commentateurs ont largement évoqué ce processus de concertation, sans toutefois aborder la question de son *modus operandi*. C'est donc sur le «comment» de la concertation que nous allons concentrer notre analyse.

Quatre éléments nous semblent centraux pour comprendre le déroulement de ce processus, apparemment si important dans le cas de ce projet: sa temporalité (à quel moment la concertation intervient dans la conduite du projet); la sélection des acteurs impliqués; les modalités ou les logiques de négociation mobilisées; et la communication des résultats du processus à la population.

Temporalité

La première séance de concertation intervient lorsque le projet de parking sous-terrain est arrêté et largement défini puisque l'autorisation de construire est déjà délivrée. Les positions des acteurs étant à ce stade très arrêtées, la concertation vise donc à résoudre une controverse ouverte.

La démarche a donc consisté ici à chercher un consensus par la concertation dans un processus déjà avancé. La procédure a, en d'autres termes, été de type *problem solving*. On sait pourtant qu'il est généralement plus efficace de développer une démarche de type *problem setting*. Une telle approche propose, pour mener à bien un projet, de définir collectivement le problème, de le «construire», plutôt que de le résoudre *a priori* et de chercher ensuite les moyens permettant de le faire adopter par une collectivité. Elle fait précéder l'élaboration d'une solution par celle du problème à résoudre.

Les acteurs impliqués

Seules les personnes ou groupements habilités à déposer une opposition au

projet ont été impliquées dans le processus de concertation. Les partis politiques ne l'étant pas, cela signifie que les organisateurs ont pris le risque d'écarter deux partis – l'Alliance de gauche et les Verts – qui, par communiqué de presse, avaient déclaré ne pas vouloir entrer en matière sur la construction d'un nouveau parking au centre-ville et leur intention de lancer un référendum en cas d'acceptation du projet. Dès lors, on trouvait dans le premier round des négociations un nombre très limité d'acteurs (en termes de diversité d'intérêts en présence) puisque les tenants du parking (dénommés les «constructeurs») faisaient face à quatre associations ainsi qu'à une habitante ayant déposé une opposition (dénommés les «recourants»). Dans ce contexte, ce qui était présenté par les autorités publiques comme un moyen de résoudre un conflit fut considéré par certains élus politiques opposés à la construction d'un parking comme une manœuvre visant à les isoler [10].

Il faut par ailleurs souligner que lors de la deuxième phase de concertation qui débouche sur un nouveau protocole d'accord relatif à la ligne de tramway 16, certains participants à la première phase ne seront pas présents. Il fallait en effet, ici encore, avoir déposé des observations ou oppositions, mais cette fois sur l'extension du réseau de tram, pour être entendu en séances de concertation.

Le problème posé par l'ensemble de cette procédure est que la sélection des acteurs impliqués ne correspond ni aux principes de la représentation, ni à ceux de la participation. Dans le premier cas de figure, on rassemble des représentants de différents secteurs de la vie politique en créant une sorte de miniature des assemblées politiques constituées (conseil communal par exemple) avec grosso modo les mêmes rapports de force [11]. L'avantage est de pouvoir – s'il y a consensus ou si une majorité se dégage – compter sur le rôle de relais des entités représentées (les partis politiques en particulier) dans les instances officielles. Une démarche participative, pour sa part, tente d'abord d'identifier tous les acteurs concernés (même s'ils

restent silencieux) pour chercher ensuite différentes manières de les intégrer dans un processus de négociation. L'avantage consiste ici à couvrir avec une certaine exhaustivité l'étendue des problèmes et des enjeux, plutôt que de les occulter au départ et de les voir revenir plus tard par la fenêtre. Ni réellement représentative, ni réellement participative, cette concertation ne bénéficiera ni des avantages de la première, ni de ceux de la seconde ...

Modalités ou type de concertation

On distingue généralement, dans l'analyse des politiques publiques, trois types de participation: la publicité, la consultation et la participation à proprement parler. La concertation pour le projet de la place Neuve s'apparente à cette seconde catégorie, celle de la consultation. Celle-ci pose une série de problèmes connus. Le premier tient au fait que la consultation ne peut affronter les facteurs de conflits les plus graves, soit ceux qui portent sur les désaccords au sujet de la définition même du problème. Dans le cas de la place Neuve, on se trouve dans ce cas de figure puisque la réalisation d'un projet – la construction d'un parking souterrain – ne pouvait être remise en question lors de la concertation. On retrouve donc ici l'alternative entre *problem solving* et *problem setting*.

Une concertation de ce type induit nécessairement une logique «négative» de la compensation plutôt qu'une logique constructive d'élaboration d'une solution. Cette logique de la compensation a été particulièrement manifeste dans le second round de négociation portant sur le lien entre transports publics et parking et débouchant, nous l'avons vu, sur une sorte de troc.

Plusieurs représentants d'associations impliqués dans la concertation ont dû démissionner de leurs fonctions, leur crédibilité ayant été entamée par le résultat des votations. Les commentateurs ont vu dans cet échec une crise de la politique locale ou la preuve de l'inutilité de la concertation.

Nous avons tenté ici de fournir d'autres explications. Lorsqu'on ouvre les boîtes noires du processus, le princi-

pal problème posé par la conduite de ce projet apparaît en effet comme étant celui de la définition des enjeux de l'aménagement. En suivant une approche de type *problem solving*, les autorités publiques ont tenté de lever les oppositions au projet. C'est dans ce contexte que la concertation entre en scène: elle sert à résoudre les difficultés. Or, elle prend place ainsi à un moment où les options sont prises et les positions des acteurs cristallisées. Elle ne permet pas de poser le problème de fond (réalisation du parking) et induit une logique de compensation sur des aspects secondaires du problème.

Par ailleurs, la concertation a été conçue certes avec beaucoup de sérieux, mais de façon essentiellement empirique. L'identification des acteurs concernés n'a pas reposé sur une analyse globale de la situation et on ne retrouve pas les mêmes intervenants autour des différentes tables de négociation. Une telle procédure a tendance naturellement à produire les effets pervers observés dans le cas du projet place Neuve.

Globalement, l'analyse de ce processus montre donc que la question n'est pas celle de la concertation en soi, mais de son adéquation à une situation donnée, de ses finalités, du moment de son intervention et de ses modalités de fonctionnement. A propos d'autres procédures et d'un cas différent, on retrouve donc ici la même question posée dans le cas du projet de la place des Nations: celle de l'expertise en matière de gestion du processus d'aménagement. Nous allons y revenir en conclusion.

D'un urbanisme d'objet à un urbanisme de processus

Le sort qu'ont connu les deux projets de la place des Nations et de la place Neuve démontre qu'une définition cohérente de l'intérêt public doit être au centre des projets d'aménagement d'espaces publics. Les éléments centraux des deux projets (la réaffectation de la place des Nations, le parking et / ou le réaménagement de la place Neuve) n'ont en effet manifestement pas été considérés comme d'intérêt public par les citoyens de la ville de Genève.

Qu'est-ce donc aujourd'hui que l'intérêt public? Comment le définir au sein d'un processus d'aménagement? Voici les questions autour desquelles il faut reconsidérer la conduite de projet dans les espaces publics.

Ces remarques conclusives ne prétendent pas fournir des réponses définitives *urbi et orbi* à ces grandes questions. Elles entendent cependant identifier quelques principes en se fondant sur les deux études effectuées [12].

Construire le bien commun

L'intérêt public, ou sa forme plus spécifique liée à une action déterminée: le bien commun, n'est pas identifiable a priori. Nous avons aujourd'hui affaire à une société émietée, une société faite de minorités dont les intérêts communs deviennent difficiles à déterminer [13]. Par conséquent, la réalisation de projets destinés à la collectivité, comme ceux concernant l'espace public, sont confrontés à une population dont la demande est difficile à identifier et souvent contradictoire. Dans un tel contexte, il s'agit de jeter des ponts entre ces minorités, d'élaborer un bien qui puisse être commun. Autrement dit, le bien commun ne peut pas, ne peut plus, être postulé: il doit être construit.

Nous sommes donc loin d'une situation dans laquelle des avis d'experts concernant les besoins de la population pouvaient s'énoncer comme une vérité intangible et se traduire dans une action publique visant à les satisfaire. Dans le domaine de l'aménagement urbain, cette situation a des répercussions particulières. Elle signifie qu'une démarche fonctionnaliste et linéaire, dans laquelle la demande sociale serait connue à l'avance, n'est plus viable.

Si le bien commun est à découvrir, à reconstruire, au moins partiellement, en fonction d'une situation particulière, la démarche ne peut être qu'itérative et, pour reprendre le terme de Michel Conan (1998): générative. L'aménagement urbain devient alors non seulement affaire d'objet – de solution formelle et fonctionnelle – mais aussi de processus. Celui-ci suppose une série de procédures que nous allons brièvement décrire ci-dessous.

Pour construire le problème à résoudre plutôt que de prétendre le résoudre d'emblée, l'identification et la mise en relation des acteurs constituent évidemment des éléments centraux. Toutefois, l'aménagement ne se réduit ni à un discours, ni à un dialogue. Il s'inscrit d'abord dans un territoire ou un lieu spécifique. Il concerne une réalité matérielle qui doit d'abord être lue, interprétée en sachant, bien entendu, que les lectures possibles sont multiples.

Lire le territoire

Décrire le territoire dans sa complexité (son «épaisseur»), c'est rendre compte de ses dimensions: temporelle, spatiale et sociale. C'est saisir aussi ce qu'un territoire signifie, au moins dans ses dimensions essentielles, pour différentes catégories d'acteurs. Procéder à une telle lecture constitue un pré-requis fondamental de toute conduite de projet. Lorsque des dimensions importantes sont évacuées, comme dans le cas de la place des Nations, elles risquent en effet de venir se rappeler au bon souvenir des responsables du projet au moment le plus inopportun.

Décrire le territoire revient concrètement à concilier deux choses:

- une analyse de la forme (architecturale, urbaine, paysagère) du site d'intervention et de son histoire, d'une part;
- une analyse des rapports entre ces formes et les différents usages qui en sont faits par différentes catégories d'acteurs, d'autre part (un trottoir n'est pas utilisé de la même manière, ne présente pas la même ergonomie pour une mère de famille poussant son landau, l'employé de la voirie ou un retraité s'appuyant sur sa canne). Il s'agit ainsi de dégager ce que Bernardo Secchi et Paola Viganò appellent les «prestations» de l'espace urbain (Viganò, 2000).

Lire le territoire c'est donc déjà ne pas dissocier le territoire et ses usagers.

Identifier les acteurs concernés

L'identification des acteurs constitue un second aspect essentiel dans l'élaboration d'un bien commun. Il est impossible toutefois d'appliquer indifféremment du contexte une grille identique permettant

l'identification des acteurs concernés par une opération (élus, propriétaires, associations, etc.).

Il s'agit donc de procéder à une autre cartographie qui n'est plus celle du territoire, mais celle des acteurs, ou plus précisément de ce que Patsy Healey (1997) appelle les *stakeholders* («détenneurs d'enjeux»). Cette cartographie doit permettre de repérer les acteurs de façon large, inclusive, c'est-à-dire sans omettre ceux qui ne détiennent a priori ni voix, ni pouvoir. Ce repérage n'implique pas un grand œcuménisme – qui verrait cohabiter pacifiquement toutes les créations de l'univers dans le processus d'aménagement – mais donne les moyens d'une définition cohérente de l'intérêt public et d'une anticipation des obstacles et des conflits que le processus d'aménagement est immanquablement appelé à rencontrer. Ainsi, n'est-il pas nécessaire ou utile d'impliquer tous les acteurs, mais de prévoir différentes manières adéquates de donner à leurs différents points de vue et intérêts un rôle dans la définition du projet. Nous avons vu dans les deux cas analysés par cette étude que cette cartographie des acteurs était incomplète.

Impliquer les acteurs, expliciter leurs valeurs

Une grande partie de la théorie de la planification insiste aujourd'hui sur la nécessité d'impliquer les acteurs concernés dans le processus d'aménagement, et ceci de préférence dès les premières phases. L'implication des acteurs concernés dans une phase précoce du processus n'apporte pas en soi de solution, mais crée des conditions nécessaires à la reconnaissance du problème à résoudre et à la recherche d'une solution par et avec eux. Ceci suppose que les valeurs et les demandes des acteurs puissent, dans un premier temps, être explicitées. Cette mise à plat fait émerger des contradictions et des conflits qui, dans un tel contexte, peuvent être transformés en ressource du processus plutôt que d'y faire obstacle [14].

Il s'agit pour cela de créer des «lieux publics du projet» dont la dénomination peut varier: forum, arène, laboratoire, etc. Ce qui importe c'est qu'ils permet-

tent aux acteurs concernés par un projet ou un espace particulier de fréquenter des points de vue différents et ainsi de prendre la mesure des contradictions, mais aussi des convergences possibles. Ces lieux doivent également permettre aux responsables du projet d'énoncer ce qui est dans le domaine du possible et d'éviter ainsi la création de fausses attentes. Il ne s'agit donc pas de croire de manière angélique aux vertus du débat, ni de viser a priori le consensus, mais de se donner les moyens de définir adéquatement le problème. Cela suppose non seulement un lieu, mais également le recours à des méthodes permettant d'organiser le débat.

Développer une méthode de dialogue

Développer une méthode de dialogue implique une attention au langage utilisé (jargon, plans spécialisés, etc.). Les «lieux publics du projet» sont en effet souvent dominés par des manières particulières de penser et d'organiser les problèmes qui inhibent les voix de certains acteurs et limitent le développement de nouvelles idées (Healey, 1997). Sans une reconnaissance et une gestion de cette diversité de compétences et d'approches, on risque de s'acheminer vers un simple renforcement des stéréotypes. Il s'agit donc de gérer les relations de pouvoir en gérant les formes de dialogue.

L'animateur (ou les animateurs) du dialogue doivent pouvoir remplir trois rôles différents: celui du maïeuticien (qui facilite la formulation de connaissances ou de points de vue), de médiateur (qui arbitre, identifie les convergences ou les divergences entre ces points de vue) et d'expert (qui fournit une connaissance spécialisée sur les questions abordées) [15]. Faire coexister différentes communautés d'intérêts, créer un savoir partagé – issu de l'interaction et qui ne pré-existe donc pas au dialogue – garantir que l'on ne se fixe pas trop tôt sur des options d'action afin d'envisager différents scénarios constituent les objectifs de ce dialogue. L'exploration de scénarios alternatifs permet ensuite de développer leurs implications et d'identifier les bases d'un accord possible. Il peut y avoir alors une appropriation collective

de la stratégie ainsi définie. Une appropriation qui était manifestement insuffisante dans le cas du projet pour la place Neuve.

Un instrument comme la charte, qui clarifie et répartit le rôle de chacun, peut servir à mieux sceller l'accord entre parties. Fréquemment utilisé en France, il a fait son apparition ces dernières années à Genève dans le cadre de projets complexes, comme celui du réaménagement de l'espace-rue reliant Chêne-Bougeries à Ambilly impliquant cinq communes de part et d'autre de la frontière franco-suisse [16].

Les procédures brièvement évoquées ici ne remplacent pas la phase de projet. Il est illusoire de croire en effet que les projets sortent spontanément de la bouche des acteurs concernés et d'une lecture adéquate du territoire. Elles permettent plutôt d'enclencher une dialectique féconde entre une définition (provisoire, mais cohérente) du bien commun et des conceptions architecturales et urbanistiques. Autrement dit, pour reprendre une expression de cette étude, de faire marcher l'aménagement urbain sur ses pieds.

Elaborer une structure de suivi et d'évaluation du processus

L'échec est en général vécu comme un traumatisme par les responsables de projet, qu'ils soient élus ou techniciens. Il est dès lors difficile de revenir sur un échec, de comprendre les mécanismes qui l'ont provoqué. En effectuant cette étude, nous l'avons ressenti très clairement. Nous avons rencontré beaucoup de bonne volonté et de généreuse assistance, mais nous avons également été confrontés à la difficulté de reconstituer le détail du processus, à une réticence quand il s'agissait de réouvrir un dossier que l'on voudrait voir définitivement fermé. Cela démontre la nécessité d'élaborer des procédures de suivi pendant le processus afin de véritablement cumuler une expérience, analyser les choix, les procédures. Sans suivi, les échecs ne sont pas créatifs, ils ne permettent pas de développer un apprentissage collectif, ni de diffuser une culture urbanistique insuffisante à Genève comme ailleurs [17].

La présente étude ne remplace pas ce suivi de projet puisqu'elle tente – avec les difficultés et les risques d'incomplétude que cela comporte – une évaluation *a posteriori*. Cette évaluation faite avec des moyens limités contient sans doute quelques interprétations schématiques. Elle contient aussi, nous le pensons, des explications inédites sur les raisons de ces échecs répétés et propose au débat public quelques suggestions pour sortir l'urbanisme genevois de l'ornière.

Notes

- [1] Cet article se fonde sur une recherche réalisée par la Fondation Braillard Architectes entre 1999 et 2000.
- [2] Le caractère international du concours est renforcé par le choix des lieux d'exposition des résultats soit dans le Centre international des congrès de Genève puis dans le hall de l'aéroport de Cointrin.
- [3] En raison du lien privilégié que cette dernière entretient avec les OI dans le cadre de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Celle-ci est une fondation de droit privé constituée de représentants de la Confédération, du Canton, de la ville et des OI, jouant un rôle de conseil dans la mise en place d'opérations dans lesquelles la Confédération prête les fonds nécessaires et l'Etat offre le terrain en droit de superficie.
- [4] DTPE (1996) *Place des Nations Genève*. Concours international d'idées pour l'aménagement de la place des Nations.
- [5] Tribune de Genève, 27.1.97.
- [6] Tribune de Genève, 10.5.95.
- [7] La «petite ceinture» désigne la ville historique.
- [8] L'un par la Société d'art public (SAP) et le second par l'Association transports et environnement (ATE), l'Association des habitants du centre et de la vieille ville (AHCVV), l'Association pour les intérêts des cyclistes (ASPIC) ainsi qu'une habitante.
- [9] Place Neuve, Résultats de la concertation, nov. 1997, p. 2.
- [10] Entretien avec un responsable des Verts.
- [11] C'est le cas par exemple du projet urbain de Winterthur (voir Söderström et Zepf, 1998).
- [12] Principes nécessaires, mais non suffisants, puisqu'il va sans dire que d'autres procédures relatives à la mise au point du contenu des projets et à leur gestion sont également très importantes.

[13] Sur les implications de cette évolution sur la planification urbaine et l'urbanisme, voir Healey, 1997; Secchi, 1989; Donzelot, 1999.

[14] Les travaux de Jean Rémy ont maintes fois insisté sur cette fonction créative du conflit.

[15] Au sujet de ces trois rôles, voir Conan, 1998.

[16] Voir Amphoux, 1996.

[17] Voir aussi à ce sujet les remarques de Cyrille Simonnet, 2000, sur la culture architecturale.

Références

- AMPHOUX, P. (1996), «Un contrat naturel pour la route de Genève à Annemasse», *Faces*, No 39, pp. 79–82.
- «ARPEUTEURS» (2000), «L'atelier de travail urbain de Grande Synthèse» in Söderström et al. (éd.) *L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et concevoir le projet architectural et urbain*, Lausanne, Payot, pp. 103–109.
- ASCHER, F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Editions Odile Jacob.
- BOURDIN, A. (1998), «Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbains», *Les annales de la recherche urbaine*, No 80–81, pp. 181–188.
- BREHENY, M. et HOOPER, A. (éd.) (1985), *Rationality in Planning*, London, Pion.
- CHALAS, Y. (1998) «L'urbanisme comme pensée pratique», *Les annales de la recherche urbaine*, No 80–81, pp. 205–214.
- CONAN, M. (1998), *L'évaluation constructive*, Paris, Editions de l'Aube.
- DONZELOT, J. (1999), «La nouvelle question urbaine», *Esprit*, No 11, pp. 87–114.
- FARERI, P. (2000), «Ralentir», in Söderström et al. (éd.) *L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et concevoir le projet architectural et urbain*, Lausanne, Payot.
- FRIEDMANN, J. (1993), «Toward a non-euclidian mode of planning», *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, No 4, pp. 482–485.
- GAINON, G. (directeur de publication) (1994), «L'aménagement du Territoire à Genève, Institutions et procédures», *Cahier de l'aménagement*, No 3, DTPE, Direction de l'Aménagement.
- HEALEY, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Londres, Macmillan.
- JOBERT, A. (1998), «L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général.» *Politix*, No 42, pp. 67–92.
- LASCOUMES, P., LE BOURHIS, J.-P. (1998), «Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures.» *Politix*, No 42, pp. 37–66.
- LINDBLOM Ch. E., COHEN D. K. (1979), *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, New Haven Yale University Press.
- MÉTROPOLES EUROPÉENNES EN PROJET, Newsletter du Groupe de travail «Stratégie de Développement des Grandes Villes Européennes», *Eurocités / EDURC*, depuis janvier 1999 (No 1).
- METTAN, N., SFAR, D., HORBER, K. (1994), *Du conflit à la coopération ou les nouvelles modalités de la gestion des projets urbains. Monographies de cas. B) Le cas de Genève, Rapport 52B du PNR «Ville et Transport»*, Lausanne, EPFL.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT, *Charte de la concertation en matière d'environnement du 5 juillet 1996 (texte officiel, France)*.
- PLAN URBAIN (1993), *Comprendre, Penser, Construire la ville*, Paris, Editions du STU.
- NOVARINA, G. (1998), «La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme», *Les annales de la recherche urbaine*, No 80–81, pp. 173–180.
- REY, M. (1997), *Pour une gestion stratégique du processus de décision en aménagement du territoire et en environnement*, Lausanne, EPFL.
- RUEGG, J., METTAN, N., VODOZ, L. (1992), *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- SECCHI, B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Torino, Einaudi.
- SÖDERSTRÖM, O. (2000), «Traduire l'usage» in Söderström et al. (éd.) *L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et concevoir le projet architectural et urbain*, Lausanne, Payot, pp. 5–13.
- SÖDERSTRÖM, O., ZEPF, M. (1998), «L'image négociée», *Disp*, No 134, pp. 12–19.
- SUTER, B. (2000) «Le développement urbain de Winterthour. Une affaire publique.» in Söderström et al. (éd.) (2000), *L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et conce-*

voir le projet architectural et urbain, Lausanne, Payot, pp. 93–101.

VIGANÒ, P. (2000), «Un projet pour Prato», in Söderström et al. (éd.) *L'usage du projet. Analyser les pratiques sociales et concevoir le projet architectural et urbain*, Lausanne, Payot, pp. 83–91.

SIMONNET, C. (2000), *Quel avenir pour l'enseignement de l'architecture à Genève? Pour une faculté d'architecture*, Genève, Institut d'Architecture de l'Université de Genève.

Öffentlich-privates Partnerschaftsprojekt «Stuttgart 21»

Konflikte, Krisen, Machtkalküle

Stuttgart 21 is one of the greatest city planning projects in Germany. It is a public-private partnership of the privately owned German Railway and the City of Stuttgart. The project is to replace existing railway facilities including the existing terminal station by an underground through station and to develop a new part of the central city on the defunct train track area. Since 1994 the project has developed in several stages from a feasibility study to first concepts, to a competition of planning consultants, to citizen participation and a master plan, etc. The procedural stages, the results as well as the critique and alternative proposals are reported. The project is reflected with regard to the conflicts between the partners – within a network of other actors. The ways of dealing with conflicts and some of the means used are described in terms of the nature of the arguments and power; the fundamental structure of the conflict, which is centered around economic issues, and the guiding rationalities are shown, with the intention to enable planners to play a more proactive and steering part in the planning process.

1. Ausgangssituation

Am 18. April 1994 um 11.00 Uhr trat der Vorstandsvorsitzende der privatisierten Deutschen Bahn AG, Heinz Dürr, im Mosersaal des Stuttgarter Landtags vor die Presse, um eine Aufsehen erregende «Ideenskizze» vorzustellen. Er war begleitet vom Stuttgarter Oberbürgermeister Rommel, dem Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg, Erwin Teufel, und den Verkehrsministern Wissmann (Bund) und Schauffler (Land). Das politische Gewicht des Auftritts entsprach der Bedeutung des Projekts. Für über 5 Milliarden DM sollte ein unterirdischer Durchgangsbahnhof entstehen, der Stuttgart und seine Region an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz anschliessen würde und gleichzeitig die flächenverzehrenden oberirdischen Gleisanlagen für eine der grös-

ten inneren Stadterweiterungen in der Geschichte Stuttgarts frei machen würde, die Konversion eines zirka 110 Hektar grossen Areals in wertvoller Lage. Die Verbindung der Verkehrsplanung mit dem Städtebauvorhaben zu einem einzigen Projekt hiess von nun an «Stuttgart 21».

1.1 Vorgeschichte des Projektes

Dieser spektakuläre Auftritt setzte den vorläufigen Schlussstrich unter eine Debatte, die ihren Anfang in einer Massnahme des Bundesverkehrswegeplanes von 1985 hatte. Dort war vorgesehen, die Schnellbahnstrecke von Mannheim nach Ulm/München entlang des Neckartals in einiger Entfernung vom Stuttgarter Hauptbahnhof zu führen. Er wäre dadurch nicht nur vom europäischen Fernwegenetz abgekoppelt, sondern auch als direkte Nahtstelle zwischen Nahverkehr (S- und Stadtbahn, Regionalverkehr) und Fernverkehr aufgelöst worden. Dagegen schlug der Stuttgarter Verkehrsexperte Prof. Heimerl 1988 eine Streckenführung in Richtung Ulm – München entlang der Autobahn – später als «H-Trasse» bezeichnet – und einen schnellen Durchgangsbahnhof in Stuttgart vor [1]. Die schnelle Trasse Stuttgart-München ist Teil eines «Europäischen Infrastrukturleitplans» des Internationalen Eisenbahnverbandes UIC, der 1989 Gestalt gewann. Stuttgart-München ist darin Teilstück der Magistralen Amsterdam / Rotterdam – Rhein / Ruhr-Rhein / Main-München – Salzburg-Südosteuropa und Paris-Ostfrankreich-München-Wien [2].

Noch 1992 plante die Bahn eine derartige Station im 2 km entfernten Rosensteinpark, 1994 entschied sie sich für die zentrale Lage [3].

Erst im Verlauf der Planungen zum Fernbahnhof im Rosensteinpark und möglicherweise auch durch Studienentwürfe mit Gleisüberbauung und unterirdischem Durchgangsbahnhof an der Stuttgarter Architekturfakultät animiert (Bohn, Gurk, Wendt 1990), kam die Idee auch der städtebaulichen Chance, deren Animationskraft erst vor dem Hintergrund der geografischen und wirtschaftlichen Lage der Stadt verständlich wird.

1.2 Situation der Stadt

Die Kernstadt Stuttgarts liegt in einem Talkessel, an dessen aufsteigenden Hängen sich durchgrünte Wohnlagen mit weitem Blick hochstapeln. Aus dieser für eine dynamische Stadt empfindlichen Enge des Kessels wuchs Stuttgart über die Ränder hinaus und breitete sich mit vielen kleinen Siedlungen, teils um eingemeindete Ortskerne, in die Umgebung aus. Um seine Verwaltungsgrenzen, innerhalb derer zirka 550 000 Einwohner leben, erstreckt sich eine dichte «Zwischenstadt» mit verschiedenen starken Subzentren, die insgesamt ein Ballungsgebiet mit ca. 2,5 Millionen Einwohnern darstellt, würdig, in der «europäischen Banane» zwischen den Stadtregionen von London, Brüssel, Ruhrgebiet, Frankfurt, München und Mailand eine Rolle zu spielen.

Die Innenstadt liegt nahe zum Alten und Neuen Schloss. Die fussläufigen Einkaufszonen erstrecken sich links und rechts der Königstrasse, einer Achse, deren nördliches Ende direkt auf den Turm des Bonatz'schen Kopfbahnhofes trifft. Hinter dem Bahnhof führen breite Gleisanlagen, flankiert von Güterbahnhofsgebäuden, einer Reparaturwerkstatt der Bahn und der Paketpost, nordöstlich aus der Stadt heraus. Die gesamte Gleisharfe wird vom zentralen Park Stuttgarts, dem Schlossgarten und dem Rosensteinpark, in einer Länge von zirka 3 km begleitet, der sich zu einem «grünen U» bis auf die Höhen des Killesberges vollendet, einer Errungenschaft der Internationalen Gartenbauausstellung von 1993. Der Gleiskörper jedoch trennt – auch durch seine künstlich hergestellte Hochlage – mitten im Tal die nördliche Stadt, insbesondere die Stadtteile Berg/Ostheim und Nordbahnhofsviertel/Killesberg, in zwei Teile.

Die beengte Kessellage hat zur Folge, dass innerstädtisch kaum mehr Grundstücke verfügbar sind, auf denen ohne Abriss vorhandener Gebäude neu gebaut werden könnte. Stattdessen wächst die Stadt weiter ins Umland und verbraucht Fläche zum Nachteil der Landschaft.

Zur Situation gehört auch die wirtschaftliche Lage der Stadt. Sie ist 1994 in mancherlei Hinsicht problematisch.

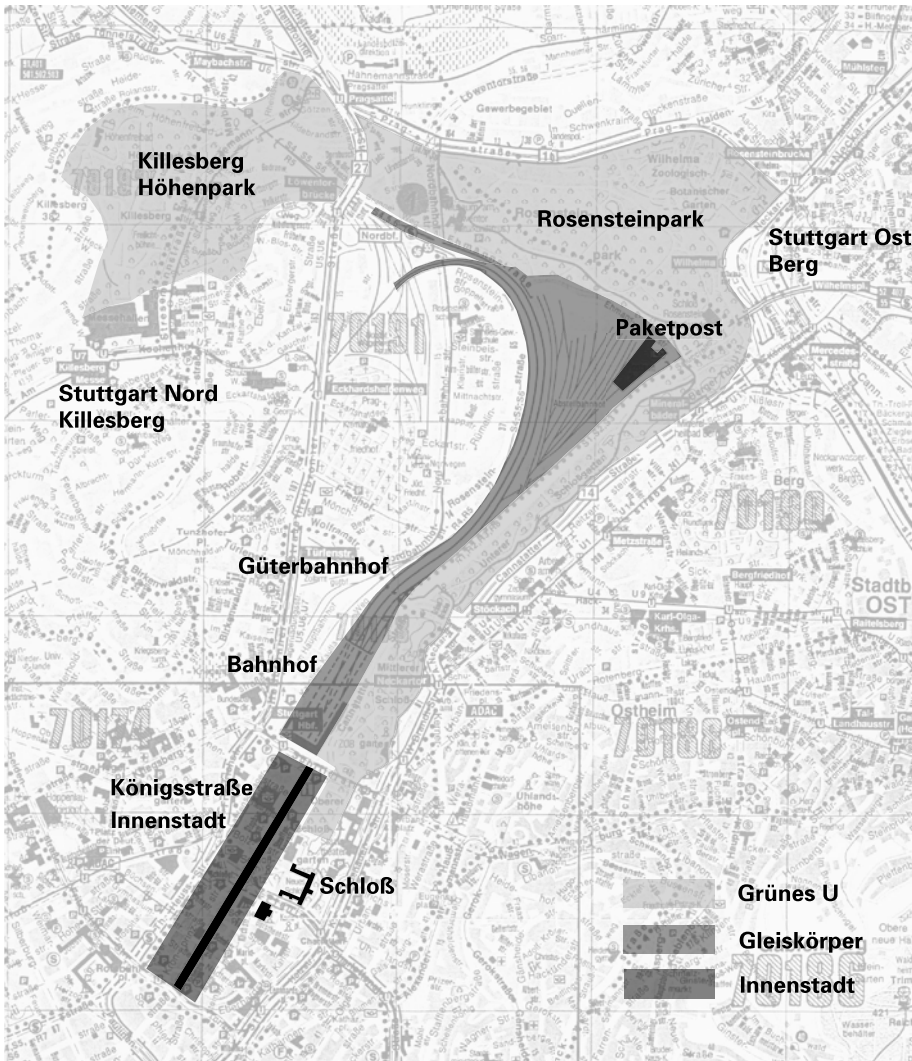


Abb. 1: Lage des Planungsgebiets zur Stadt

Die Abwanderung potenter Steuerzahler ins administrative Umland lässt ihre Einwohnerzahl und ihre Einnahmen sinken. Grosse in Stuttgart ansässige Konzerne wie Daimler-Chrysler gewinnen Standbeine auswärts (Berlin, Rastatt, Detroit) oder bauen Arbeitsplätze ab (Alcatel); die gesamtwirtschaftliche Lage, mit Rationalisierung, Globalisierung, Strukturwandel der Wirtschaft, Konjunkturschwäche, wirkt sich auch lokal aus. In der Städtekonzurrenz mit dem wirtschaftlich und im Freizeitimage überlegenen München, dem kapitalattraktiven Frankfurt und den nicht zu unterschätzenden kleineren Städten des Ballungsraumes wie Sindelfingen, Böblingen, Reutlingen gerät Stuttgart zunehmend in Zugzwang. Indikatoren für das Problembewusstsein der Stadt sind – nachdem die Museumsneubauten als Attraktoren ihre Hochkonjunktur hinter sich haben – das Sporthallenprojekt (Planung für 45 000 Zuschauer) und die Planung eines neuen Messegeländes (1,5 Milliarden Investitionskosten).

Um in diesem Wettbewerb und – eu-

ropäisch ausgeweitet – der Konkurrenz der Regionen mithalten zu können, darf keine Möglichkeit ausgelassen werden, die Attraktivität des Standortes zu halten oder zu erhöhen. Dazu gehören neben Kultur- und Freizeitangeboten ein dynamisches Investitionsklima, innerstädtische Toplagen, beste Verkehrsanbindungen an Flughafen, europäisches Schnellbahnnetz, regionales Einzugsgebiet und lokalen Nahverkehr.

Vor diesem Hintergrund wird die Begeisterung verständlich, die einem Projekt zufließt, das einige der genannten Probleme in einem Paket gebündelt zu lösen verspricht. Nicht ohne Grund sprach man an jenem 18. April von einem «Jahrhundertprojekt», vom «Beginn eines modernen, komfortableren, schnelleren Zeitalters», von «grandiosen Chancen für Stuttgart, einer Art zweiter Stadtgründung» [4].

Worin bestehen diese Chancen, was begründet diese Begeisterung, welche Interessen verbinden Stadt und Bahn mit dem Projekt?

1.3 Chancen und Interessen

In der Tat ist die sich bildende Interessengemeinschaft verständlich. Aus dem Verkehrsproblem der Bahn hat sich ein umfassendes Projekt entwickelt, dessen Faszination gerade im Zusammenwirken von Verkehrs- und Stadtplanung besteht. Bestehend ist für beide Seiten insbesondere die Eleganz der Finanzierung. Das Projekt – so das Konzept – trägt sich selbst. Der Verkauf der oberirdischen Gleisflächen an bauwillige private Investoren soll – neben Zuschüssen und Betriebsgewinnen – die Kosten der Verkehrsbauten decken. Ohne die städtebauliche Planung der Stadt könnte die Bahn nicht die hohen Erlöse beim Verkauf der oberirdischen Flächen erzielen, die sie zur Finanzierung der unterirdischen Gleisanlagen benötigt; ohne die Verkehrsplanung der Bahn könnte die Stadt sich innerstädtisch kaum jemals wieder in diesem Ausmass erweitern. Dieser in beider Augen wechselseitige Nutzen rechtfertigt es, eine Partnerschaft einzugehen, über deren Probleme noch zu reden sein wird (s. Abschnitt 4).

Chancen und Interessen der Stadt

Ein Gelände in unmittelbarer Nähe zu City und zentralem Park wird für die Öffentlichkeit zugänglich. 109 Hektar Bauland werden frei. Die Teile des Geländes hinter dem Bahnhof liegen knapp 200 Meter vom Beginn der Hauptachse der Stuttgarter Innenstadt, der Königsstrasse, entfernt. Eine Erweiterung der Einkaufsmöglichkeiten und Büroflächen in Citylage und ihre fussläufige Anbindung wird möglich.

Auf dem Bauland lassen sich geschätzte 1,4 Millionen Quadratmeter Geschossfläche realisieren, die rechnerisch auf Dauer 24 000 Arbeitenden und 11 000 Bewohnern Platz bieten könnte [5].

Die Nachbarschaft der Bauflächen zu den zentralen Parkanlagen, die Möglichkeit der Verzahnung städtischer Quartiere mit vorhandenem Grün, die Nähe auch zu den Mineralbädern mit ihrem hohen Freizeitwert erhöht die Attraktivität der entstehenden Wohnungen und Arbeitsflächen und damit die Chance, ehemals umlandorientierte

Steuerzahler für das Stadtgebiet zu gewinnen.

Eine Nutzung ohnehin versiegelter Flächen in der Innenstadt ersetzt die Bebauung weiterer Flächen in der Peripherie und trägt mit einer solchen «Innenentwicklung» zur nachhaltigen Behandlung von Stadt und Region bei.

Die Längsteilung des Tals durch die Barriere der auf Dämmen und Gewölben bis zu 12 Meter über der Talsohle liegenden Gleiskörper verschwindet. Stuttgart Nord und Stuttgart Berg/Ostheim können Verbindung aufnehmen.

Alle entstehenden Quartiere sind aussergewöhnlich gut an den öffentlichen Personennahverkehr, den Regionalverkehr und den Fernverkehr angeschlossen. Die Schnittstelle des ÖPNV mit Regional- und Fernverkehr liegt für die nächsten Quartiere in 50 bis 300 Meter, für die am weitesten gelegenen in ca. 2 Kilometer Entfernung; die entfernteren Quartiere sind über weitere S- und U-Bahnhaltestellen mit dieser Schnittstelle verbunden. Die Verbindung von der Innenstadt zum Flughafen (und zur Neuen Messe – falls sie gebaut würde) wird auf acht Minuten schrumpfen, eine einmalige Zeilage. Von diesem Knoten erreichen Hochgeschwindigkeitszüge Paris in 3½ Stunden, Frankfurt in 1¼ Stunden, München in 1½, Mailand, Berlin, Wien, Brüssel, Hamburg in 4½ Stunden, eine aussergewöhnliche Lagegunst [6].

Die exzellente Verkehrsanbindung soll den von Staus geplagten Verkehrsraum Stuttgart deutlich entlasten. In und um Stuttgart würden – so die Rechnung der Bahn – 4 Millionen Pkw-Fahrten pro Jahr weniger stattfinden, und die Angebotsverbesserung im Fernverkehr würde den überörtlichen Verkehr um rund 570 Millionen Pkw-Kilometer pro Jahr mindern, so die Erwartung der Bahn [7].

Die Anbindung der Region über ihren zentralen Knoten an das europäische Netz ist ein wirtschaftlich langfristig relevanter Standortvorteil.

An der Realisierung des Bahnprojektes werden von 2001 bis 2008 ständig etwa 4200 Menschen arbeiten, an der Realisierung der Bauten, verteilt auf 25 Jahre Bauzeit, jährlich durchschnittlich 1600 Menschen [8]. Das Projekt wirkt

wie ein Arbeitsbeschaffungsprogramm.

Die Gesamtinvestitionskosten für das Bahnprojekt betragen zirka 5 Milliarden DM. Darüber hinaus löst das Projekt bei baden-württembergischen Betrieben Zulieferereffekte in Höhe von 2,5 Milliarden DM aus. Die weiteren Hochbauinvestitionen können bis zu 8 Milliarden DM betragen. Das Projekt wirkt wie ein Konjunkturprogramm von 15 Milliarden DM, das die Wirtschaft der Region Stuttgart stärkt.

Die Umsetzung einer Bebauung fällt leicht, da von den 109 Hektar 104 Hektar im Besitz der Bahn, der Rest im Besitz der Post ist. Die Fläche ist gleichsam aus einer Hand verfügbar. Die Last der Stadt besteht einzig in der Herstellung der Rechtsgrundlagen

Chancen und Interessen der Bahn

Als Infrastrukturlieferant für Stadt und Region kann die Bahn einige Interessen der Stadt auch zu den ihren machen, so den Anschluss ans Hochgeschwindigkeitsnetz und die gute Anbindung an regionalen und lokalen Verkehr. Einige Chancen betreffen vorrangig die Bahn selbst.

Durchgangsbahnhof und die Neubaustrecke Richtung München beschleunigen die Reisezeit, die Durchbindung auch den Regionalverkehr.

Die betriebliche und technische Infrastruktur in Stuttgarts Knoten wird modernisiert, seine potenzielle Kapazität erweitert.

Der neue Bahnhof vollzieht den Schritt aus der Technologie des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts mit seinen russgeschwärzten und taubenbesetzten Stahlskelettbauten in die bereinigte Welt der Hochgeschwindigkeit und nähert sich in seiner Anmutung dem Flughafen und seiner Klientel.

Die erwarteten Vorteile lassen sich ohne verlorene Kosten für Tunnelbau und Tiefbahnhof realisieren, da Grundstücksverkäufe, betriebliche Mehreinnahmen und festgeschriebene Zuschüsse das Projekt finanzieren sollen.

Angesichts solcher Chancen und bei teils identischen, teils verschiedenen, aber nicht widersprüchlichen Interessen ist zu verstehen, dass Stadt, Region und Land einmütig und partnerschaftlich mit

der Deutschen Bahn AG die Anfangsidee möglichst schnell in einen realisierbaren Plan umzusetzen beginnen.

2. Vorgehen und Pläne

Pläne für derart grosse und öffentliche Vorhaben entstehen über lange Zeiträume. Sie sind von vielen Akteuren umkämpft und ändern sich entsprechend mit der Zeit. Im Folgenden sind die wichtigen Marksteine des Vorgehens benannt.

Die ersten Gedanken entwickelten die von der Deutschen Bahn beauftragten Planer schon vor jenem Tag im April 1994, an dem die Projektpartner mit dem Vorhaben «Stuttgart 21», das verkehrliche und städtebauliche Planungen koppelt, vor die Öffentlichkeit traten. Die DB präsentierte eine *Ideenskizze* des Büros Gerkan, Marg und Partner von einer möglichen Überbauung des Gebiets. Sie erschien am 19. April 1994 in der Bildzeitung [9].

Fünf Monate später, im September 1994, legte das Stadtplanungsamt der Stadt Stuttgart eine *städtebauliche Rahmenkonzeption* vor. Ihre Hauptaussagen betreffen beplanbare Bauflächen, Erschliessungsmöglichkeiten, den Verlauf des Fern- und Nahverkehrs, Siedlungsränder sowie klimatisch relevante Bereiche. Auf dem Gebiet von 104,5 ha könnten von 960 000 bis 1 650 000 Quadratmeter Geschossfläche erzielt werden. Bei den angenommenen Nutzungen würden ca. 11 000 Einwohner und 24 000 Beschäftigte Platz finden [10].

Die Rahmenkonzeption ist Ausgangspunkt für ein *Gutachterverfahren*, in dem im Auftrag der Stadt sechs freie Planungsbüros [11] untersuchen, ob die Vorgaben dieser Konzeption umzusetzen sind und wie – exemplarisch – städtebauliche Lösungen auf den frei werdenden Flächen aussehen könnten [12]. Das Ergebnis bestätigt die Rahmenkonzeption. Nachgewiesene Geschossflächen schwanken zwischen 1,3 und 2,15 Millionen Quadratmeter. Eine Bandbreite möglicher Lösungen deutet sich an.

Parallel zu diesem Gutachterverfahren liess die Deutsche Bahn AG ab Juni 1994 eine *Machbarkeitsstudie* durch-

führen, deren Ergebnis am 16. Januar 1995 vorgestellt wurde. «Stuttgart 21 ist technisch machbar und bringt Vorteile für Städtebau und Verkehr», so lautet das Fazit [13]. Der Bahnknoten im Stadtgebiet kann ringförmig neu geordnet werden und insgesamt unterirdisch geführt werden; ein Tunnel stösst vom Boden des Tals durch die Kesselwand bis zum Flughafen und stellt so die Verbindung der von Mannheim kommenden Trasse zur Schnellbahntrasse nach Ulm sicher. Der Pkw-Verkehr würde sich reduzieren (1,23 Millionen Pkw-Kilometer pro Jahr), die Bahnkundenzahl würde sich drastisch erhöhen (um 3,38 Mio. Pkw-Kilometer pro Jahr). Der Regional- und Nahverkehr würde besser, die Kosten für Betrieb und Instandhaltung geringer als im Fall der Beibehaltung des Kopfbahnhofs. Ingenieurtechnisch habe man alles im Griff. Betriebs- und volkswirtschaftlich rechne sich das Projekt; die Finanzierung sei bei einem Amortisationszeitraum von 30 bis 35 Jahren sicher [14].

Die Gesamtinvestitionskosten inklusive 15% Planung von 4,8 Milliarden DM werden zu ca. zwei Drittel durch die DB AG aus Grundstückserlösen, durch betriebliche Rationalisierungseffekte und Mehreinnahmen und zu ein Drittel durch Zuschüsse von Bund, Land und Stadt finanziert. Ein volkswirtschaftlicher Nutzen von 314 Millionen pro Jahr (oder ein Nutzen-Kosten-Quotient von 2,6) machen das Projekt auch volkswirtschaftlich rentabel. Risiken sieht man bei der Trassenführung, insbesondere im Bereich des sensiblen Mineral- und Heilwassersystems: offen seien auch Fragen der Kosten, der Termine und der Umweltverträglichkeit [15].

Die Untersuchungen wurden 1995 in dem direkt an die Machbarkeitsstudie anschliessenden «Vorprojekt» vertieft. Ergebnis: «Stuttgart 21 ist das Synergiekonzept». [16]

In zirkulär unauflösllichem Reigen bedingt das Räumen von Bahnflächen ein Konzept ihrer städtebaulichen Nutzung, welches zu einem langfristigen Baurecht führt, das seinerseits Bedingung für Grundstücksverkäufe ist, welche nun den Tiefbahnhof mitfinanzieren, durch welchen Bahnflächen frei werden, die

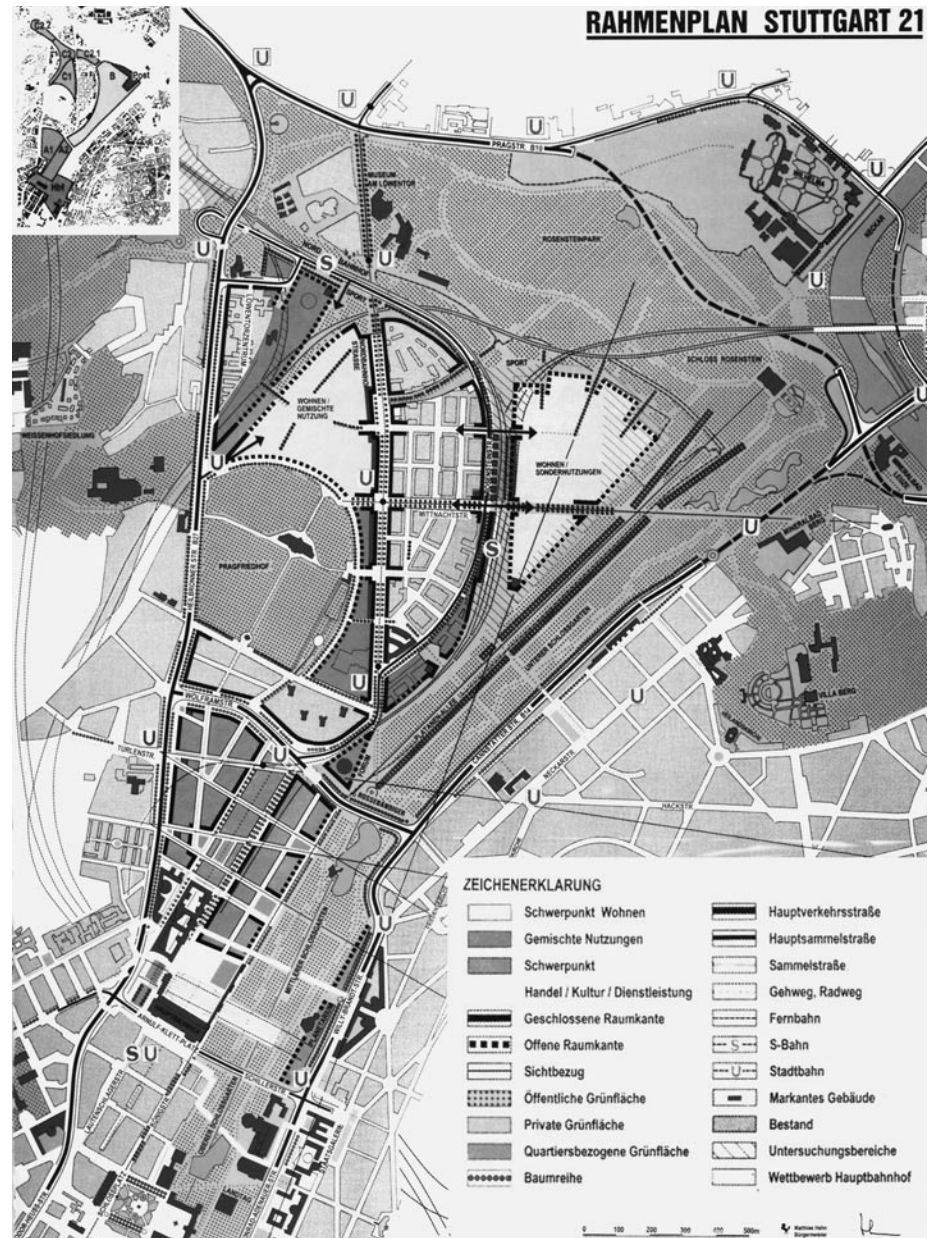


Abb. 2: Gültiger Rahmenplan 1997 (Quelle: Rahmenplan Stuttgart 21, 24. Juli 1997)

wiederum Nutzungen nahe legen, usf. Ansonsten bestätigt es bisherige Aussagen und verfeinert betriebliche, technische und ökonomische Aspekte. Neu betont wird das «Zusammenrücken von Region und Oberzentrum durch optimierten Regional- und Nahverkehr [17] mit Zeitgewinn zwischen 14 und 44 Minuten gegenüber dem Status quo. Herausgehoben wird auch der Umwelt-Aspekt. Altlasten sollen beseitigt werden, eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung wird angekündigt, die Logistik während der Bauzeit wird umweltfreundlich konzipiert; Klimaschutz und Frischluftversorgung, Emissionsschutz, sinnvoller Umgang mit Wasser, energiesparende Bauweise, umweltfreundliche

Baustoffe – es fehlt kein positiver Baustein.

Das aktualisierte *Rahmenkonzept* zeigt städtebaulich wirksame Sichtachsen und die Beseitigung topografischer Barrieren, insbesondere aber eine Aufteilung in die Teilgebiete A, B und C mit je besonderen Nutzungsmischungen, in A überwiegend Dienstleistung und in B und C überwiegend Wohnen.

Am gleichen Tag, am 7. November 1995, an dem die so positiven Ergebnisse des Vorprojektes vorgestellt werden, unterzeichneten die wichtigen Partner des Projektes, die schon an jenem 18. April 1994 vor der Öffentlichkeit standen, Bahn, Stadt, Bund, Land und Region, die «*Rahmenvereinbarung*».

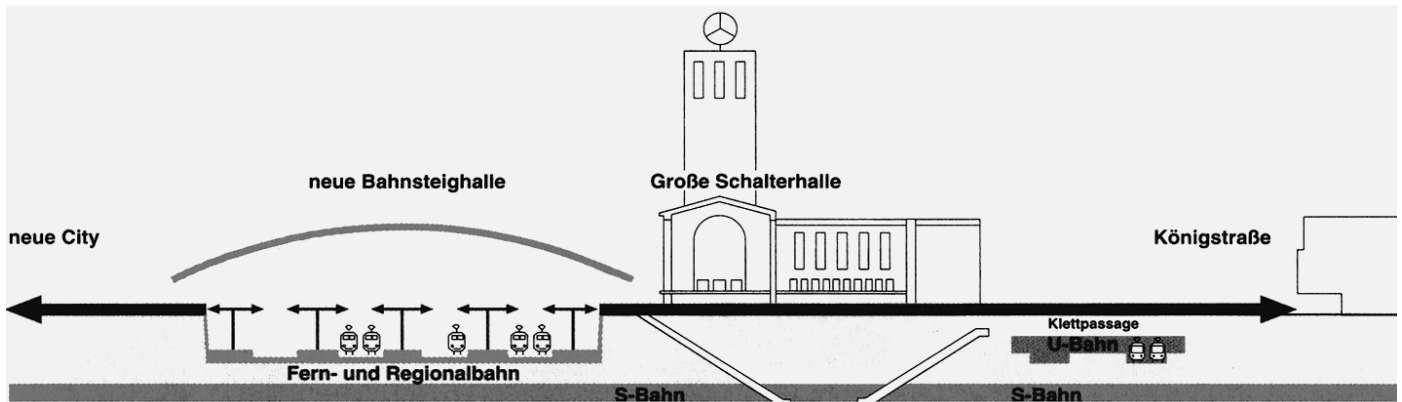


Abb. 3: Schema Alter und Neuer Bahnhof: Verknüpfung der öffentlichen Verkehrsmittel (Quelle: Deutsche Bahn AG, Hrsg., Das Synergie-Konzept Stuttgart 21, Stuttgart 1996; Regierungspräsidium Stuttgart, Raumordnerische Beurteilung, Kurzfassung, September 1997, S. 14)

Sie ist bedeutsam, weil hier Bedingungen fixiert sind, die das Projekt mitbestimmen, und auf die sich fundamentale Kritiken beziehen.

In der Rahmenvereinbarung ist die Koppelung zwischen städtebaulicher Planung und Finanzierung durch Grundstücksverkäufe formuliert. Die Relativierung dieser Koppelung durch zwingende rechtliche und/oder technische Gründe [18] lässt Interpretationsspielraum in beide Richtungen, die der autonomen Entscheidung der Stadt wie auch ihrer Knebelung. Den in der Vereinbarung «aufgeführten Grundstückserlösen liegen bestimmte Annahmen bezüglich Art und Mass der baulichen Nutzung (...) zu Grunde. In diesem Gebiet sollen Wohnungen für mindestens 11 000 Einwohner und Bauten für mindestens 24 000 Arbeitsplätze (...) verwirklicht werden (...). Eine Bindung bezüglich der Überbaubarkeit von Teilflächen besteht, wenn und soweit dies zur Sicherstellung der prognostizierten Grundstückserlöse erforderlich ist.» [19]

Ferner schränkt sie über den Zeitrahmen (Rahmenplan bis 30. Juni 1997), in dem die Stadt die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Aktivität der Bahn zu schaffen hat, den zu erwartenden und versprochenen Diskurs in Länge, Breite und Tiefe ein. Die mit diesen Abmachungen verbundene Bürgerschaft bei Baukostenerhöhungen von Stadt und Land in Höhe von 170 Millionen Mark belasten im Ernstfall den Steuerzahler, ebenso ein Schadenersatz bei Vertragsverletzung durch die Stadt.

Auf der Basis ihres Rahmenkonzepts schrieb die Stadt ein «kooperatives Gutachterverfahren» aus. Die Besonderheit

dieses «Wettbewerbs» zur Erlangung alternativer städtebaulicher Konzepte besteht in der Offenheit und in dem diskursiven Austausch über die Ideen und Entwürfe in drei Kolloquien zusammen mit einer Gutachterkommission. Zehn nationale und internationale Büros beteiligten sich [20]. Am 10. Oktober 1996 empfahl die Gutachterkommission, den Vorschlag von Trojan, Trojan und Neu aus Darmstadt zur Grundlage der weiteren Planung zu machen.

«Die Konzeption des Entwurfs arbeitet mit verschiedenen Stadtfeldern, die präzise die jeweilige Morphologie und städtebaulichen Raster aufnehmen. Jedes Gebiet hat eine hohe Eigenständigkeit.» So die Gutachterkommission in ihrer Würdigung [21]. «Die Arbeit zeigt Vorteile auch in der ökologischen Bilanz und bietet (...) eine sehr qualitätsvolle, stadträumlich vielfältige und mit feinem Gespür für die Verknüpfungsansätze mit der Umgebung entwickelte Gesamtlösung.» Für die Entscheidung scheint nicht unerheblich gewesen zu sein, dass sich bei einem langen Realisierungszeitraum Bedingungen wie Finanzmarkt, Konjunktur oder Nutzungsanforderungen drastisch ändern können; eine aus einzeln lebensfähigen Bausteinen zusammengesetzte Stadterweiterung hat hier Vorteile. «Für alle Quartiere ist ein tragfähiges Konzept gefunden, das langfristig auch sich wandelnden Ansprüchen gerecht werden kann.» [22]

Auf der Basis des Trojan'schen Entwurfs arbeitete das Stadtplanungsamt im Februar 1997 den Entwurf des Rahmenplans aus. Am 18. Februar 1997 beschließt der Gemeinderat, ihn zum Gegenstand der Bürgerbeteiligung und der weiteren Abstimmung mit am Projekt Beteiligten zu machen.

Er ist ein städtebauliches Entwicklungskonzept mit allgemeinen Zielen und Grundzügen der städtebaulichen Planung [23]. In seinem ausführlichen Textteil macht er Aussagen zu den Teil-

gebieten, zu Art und Mass der baulichen Nutzung, zu allen Verkehrsarten, Grün- und Landschaftsplanung, Umweltschutz, Infrastruktur, Sozialverträglichkeit, Denkmalschutz, Kosten und Realisierung.

Zu den Ergebnissen des kooperativen Gutachterverfahrens konnten während ihrer Ausstellung Stuttgarter Bürger Stellung nehmen (Aktion «Bürger sagen ihre Meinung»). Schon zuvor, 1995, waren sie aufgefordert, in einer «Ideenwerkstatt» zur Planung beizutragen. Die am 4. März 1997 eingeleitete so genannte «Offene Bürgerbeteiligung» sollte nun konkrete Beiträge zur Ausgestaltung oder Änderung des Rahmenplanentwurfs bringen. Unter der Moderation einer unabhängigen Einrichtung, der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg, trafen sich 15 Arbeitskreise mit insgesamt zirka 400 Bürgerinnen und Bürgern zu je besonderen Themen: Senioren, frauengerechte Planung, Jugend, Bildung/Kultur/Soziales, Umwelt und Energie, Arbeit und Wirtschaft, Stadtbild und Gestaltung, Verkehr, Wohnen. Die Arbeitskreise erarbeiten innerhalb von drei Monaten Empfehlungen, die schriftlich ausgearbeitet und dem Gemeinderat vorgetragen werden [24]. Zahlreiche Empfehlungen, etwa zu Anteilen von Sonderwohnformen, öffentlichen Nutzungen im Erdgeschoss oder zu Energiestandards wurden übernommen.

Der detaillierte und erweiterte Rahmenplan wurde dann am 24. Juli 1997 vom Gemeinderat beschlossen. Er schreibt, neben den schon berichteten Festlegungen, eine Erweiterung der Parkfläche um etwa 20 Hektar fest [25].

Etwa zeitgleich, von Februar bis Oktober 1997, lief der Wettbewerb für den tief liegenden neuen Durchgangsbahnhof. Das Büro Ingenhoven gewann ihn, von Frei Otto beraten, mit einer spektakulären Konstruktion und einer durchdachten Verbindung zum Alten

Bahnhof und den anderen öffentlichen Verkehrsmitteln.

Der *Bebauungsplan für A1*, das Gebiet, das nach Räumung des ehemaligen Güterbahnhofs direkt neben dem Hauptbahnhof hinter der bereits bestehenden Landesbank Baden-Württemberg liegt, zeigt mit seiner klaren Blockstruktur, mit den geschlossenen Raumkanten von Strassen und Plätzen und einer Traufhöhe von zirka 24 Meter eindeutige Merkmale des traditionellen Stadtbildes. Dazu gehören auch Vorgaben für hohe Dichte (GFZ 4–5, bei Hochhausstandorten 8–10,5) und Nutzungsmischung mit publikumsorientierten Nutzungen im Erdgeschoss. Sichere Investoren in A1 sind die Düsseldorfer Mediconsult mit dem grossflächigen Einkaufszentrum «Galeria Ventuno», die Stadt mit einer «Bibliothek des 21. Jahrhunderts» und die südlich bereits existierende Landesbank mit einer Erweiterung. Der *Bebauungsplan* wurde 1998 beschlossen, seine Rechtskraft jedoch ausgesetzt bis zur Entscheidung der Bahn über das Gesamtprojekt.

Auf dem *Teilgebiet C*, hinter Stuttgart Nord und dem Pragfriedhof, sollte im Rahmen von Stuttgart 21 eine *Internationale Bauausstellung* stattfinden. 75 Jahre nach der Weissenhofsiedlung, ab 2002, sollte ein Stück Stadt entwickelt werden, welches alle Bausteine einer nachhaltigen Stadtentwicklung (energetische, ökonomische, ökologische, soziale, verkehrliche) integriert [26]. Die Stadt versprach sich davon Imagegewinne, die sich auf die Akzeptanz von Stuttgart 21 insgesamt positiv auswirken sollte. Im Juli 1998 wird die Bauausstellung vom Gemeinderat aus der Taufe gehoben, im März 2000 durch das gleiche Gremium beerdigt. Das Geld fehle, und das Konzept überzeuge nicht. Die Bindung an ein mittlerweile schwankendes Stuttgart 21 erweist sich als kontraproduktiv.

Die *Projektstagnation* seit 1999 hatte mehrere Gründe: Führungswechsel bei der Bahn, generelle Finanzknappheit des Konzerns, aber auch zunehmende Kritik an Fehlkalkulationen in Milliardenhöhe bei bereits laufenden Grossprojekten, dem Bahnknoten Berlin und der Schnelltrasse Mainz–Köln. Der Auf-

sichtsrat der Bahn hat seine Zustimmung trotz massiver Intervention u. a. des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Erwin Teufel, von Sitzung zu Sitzung verschoben und sie im Februar 2001 zwar gegeben, sich aber bei weiteren Kostensteigerungen und neu auftretenden Risiken den Ausstieg vorbehalten.

3. Die andere Seite

So bestechend das Synergiekonzept, so elegant die Finanzierung, so griffig die Argumente sich auch darbieten, so rief das Projekt doch nicht nur Zweifler, sondern auch Kritiker und Gegner auf den Plan. Ihre Einwände richteten sich sowohl gegen das Verkehrskonzept als auch gegen den Städtebau. Sie sind auch deswegen bemerkenswert, weil sie die Konfliktfront der Stadt auf der dem Partner Bahn gewissermassen abgewandten Seite bezeichnen; hier wurde heftig angegriffen.

3.1 Kritiken

Teils richtet sich Kritik nur gegen den Durchgangsbahnhof, teils gegen das Projekt insgesamt, teils gegen die erwartete Art seiner Durchführung.

Eines der wichtigsten Argumente gegen das Verkehrsprojekt bezweifelt, dass der Anschluss an das europäische Fernverkehrs-Wegenetz vom Durchgangsbahnhof abhinge. Generell sei die Zeitminimierung ein Fetisch. Der Gewinn an Reisezeit sei allenfalls sieben Minuten. Auch würden zunehmend die Züge mit Doppeltriebköpfen fahren, sodass die ursprünglich angerechneten Zeitverluste durch Rangieren im Kopfbahnhof entfielen [27].

Hinzu treten stadtinszenatorische Argumente: Das Erlebnis, sehenden Auges in eine charakteristische Stadtopografie mit bewohnten Kesselwänden hineinzugleiten, geht verloren. Überdies degeneriert der von Paul Bonatz entworfene, denkmalgeschützte Bahnhof, im Stadtzusammenhang ein gross inszeniertes Tor zwischen Ferne und Stadt, zur funktionslosen Übergangsfläche zum neuen Tiefbahnhof.

Gegen das städtebauliche Projekt wird argumentiert, dass diese zweite City der alten Innenstadt so viel Kauf-

kraft abziehen werde, dass sie einbreche. Stadtgestalterisch gebricht es der Neuplanung an historischer Kontextualität. Sorgsamer Umgang hätte ein «Stadtgedächtnis» erhalten können. Eine bei dem bestehenden Vermarktungsdruck zu erwartende menschenfeindliche Investorenarchitektur werde ein identitätsloses, antiurbanes Loch in die Stadt reissen.

Ein weiteres gravierendes Argument ist ökologischer Natur. Der Folgeverkehr der Nutzungen und ihrer hohen Dichte werde «die lufthygienische Situation bei austauscharmen Wetterlagen verschlechtern.» [28] Damit sinke unrevierbar die Lebensqualität in der ohnehin austauscharmen Kessellage. Zu dieser Gruppe von Argumenten gehört auch, dass ein Restrisiko, die Stuttgarter und Cannstatter Mineralquellen durch den Tunnelbau zu schädigen, nicht auszuschliessen sei.

Eine dritte Gruppe von Argumenten richtet sich gegen die Art der Planung. Einmal sei eine Planungskultur zu vermissen, die sich mit einer Diskussion über Stuttgart 21 als Teil der Zukunft der Stadt in der Bevölkerung verankert; als die Bürger ins Spiel kommen, sind die Schlüsselentscheidungen alternativenlos gefallen. Zum anderen fehle der Planung für ein Projekt von etwa 28 Jahren Laufzeit die nötige Offenheit und Elastizität, um auf Schwankungen von Wirtschaft, Investoreninteresse, aber auch von politischem und planerischem Wollen zu reagieren. Des Weiteren vollziehe sich die Planung unter einschränkenden, wenn nicht gar unzulässigen Bedingungen. Die Kritik greift insbesondere die Formulierungen in der Rahmenvereinbarung auf. Dort erscheinen Rahmenplanung und Erlöse aus Grundstücksverkäufen gekoppelt: «Eine Bindung bezüglich der Überbaubarkeit von Teilflächen besteht, wenn und soweit dies zur Sicherstellung der prognostizierten Grundstückserlöse erforderlich ist.» [29] Dies gilt zwar nur in rechtlich und/oder technisch akzeptablen Grenzen [30]. Sie erlege jedoch – so die Kritiker – den Planern einen Zwang auf, die mit 2175 Mio. DM angesetzten Grundstückserlöse [31] durch Überbauung, Nutzungsart und Dichte zu ermög-

lichen. Peter Conradi, Bundestagsabgeordneter und jetzt Vorsitzender der Deutschen Architektenkammer, konstatierte eine Vorentscheidung und sogar einen Verstoss gegen das in § 1 Abs. 6 BauGB festgeschriebene Gebot der gerechten Abwägung während des Planungsverfahrens [32].

So würde sich das «private» Interesse eines renditeorientierten Wirtschaftsunternehmens gegen ein angenommenes allgemeines oder öffentliches Interesse an anderer und geringerer baulicher Nutzung, gegen das Gemeinwohl, durchsetzen. Diese von verschiedenen Akteuren vorgebrachten Kritiken führten schliesslich auch zu konkreten Alternativenplanungen.

3.2 Alternativen: «Lean» und «Kombi»

Sieben Umweltschutz- und Verkehrsverbände [33] bildeten das Bündnis «Umkehr Stuttgart». 1996 stellten sie zwei Alternativen zur Planung der Bahn vor. «Stuttgart 21-Lean» modernisiert den Kopfbahnhof, «Stuttgart 21-Kombi» koppelt den durchgehenden Fernverkehr an den modernisierten Kopfbahnhof, der nur den Regionalverkehr bedient [34].

Beide Alternativen meiden die Nachteile und Risiken des Bahnprojektes. Ihre Argumentation gegen die Rechnungen der Bahn und die Folgen des Städtebaus sind sorgfältig ausgearbeitet [35]. Auf gleicher Argumentationsbasis wie «Umkehr Stuttgart» entwickelt eine Gruppe von Architekten und Planern, im «Architekten-Forum Baden-Württemberg» zusammengeschlossen, eine städtebauliche Alternative mit annähernd viel Nettobauland wie der offizielle Plan, behält jedoch ein schmales oberirdisches Gleisband und den Kopfbahnhof bei.

Der Plan des «Architektur-Forums Baden-Württemberg» ist, ausser dem Vorschlag, das gesamte Vorhaben zu unterlassen, die einzige ausgearbeitete und dokumentierte Alternative. Ihnen schlossen sich die Gruppen «Umkehr Stuttgart» an. Stadt und Bahn, und das Regierungspräsidium in seiner raumordnerischen Beurteilung [36], stellen fest, dass alle Alternativen die Vorteile des offiziellen Projektes nicht erreichen. Mit

dieser Konfliktfront, aufgebaut von Akteuren, die kein Drohpotenzial in Verhandlungen einbringen können, geht die Stadt entsprechend um: Sie hört sie an und geht – nicht ohne Argumentation, aber entschieden – zur Tagesordnung über. Dennoch ist klar: Im Falle, dass das Bahn-Projekt scheitert, wird man darauf zurückkommen müssen.

4. Das Öffentliche und das Private: Konflikte, Argumente und Machtkalküle

4.1 Die PPP als typischer Auslöser

Die Besonderheit dieses Projektes liegt – neben der Grössenordnung – in der Konstellation seiner beiden partnerschaftlichen Träger und deren Verhältnis zu anderen Akteuren. Letztere sind zahlreich (Abb. 4), ihre Rollen im Projekt an ganz unterschiedlichen Stellen wichtig; jedoch beziehen wir uns überwiegend auf das Verhalten der beiden Hauptakteure in diesem Geflecht.

Der Partner der Stadt ist die erst 1994 privatisierte Deutsche Bahn AG, die zu 100% vom Staat gehalten wird. Sie verfolgt als wirtschaftende Einheit einerseits politische Ziele, z.B. die flächendeckende Sicherung des Personentransports und den Anschluss an die Nachbarnationen. Auch diese Ziele haben einen starken wirtschaftlichen Begründungsstrang, insofern Infrastruktur für Produktion (Arbeitskräfte und Güter), Distribution und Konsumtion bereitgestellt wird. Andererseits verfolgt die Bahn private Unternehmensziele, wie Gewinn, interne Effizienz, Marktsicherung durch Leistung, Kostengunst, Image (gegenüber Autoverkehr und Flugzeug). Wir wissen aus den Erfahrungen mit PPPs, wie sie Heinz schildert, um Probleme und Gefahren [37]: Dass gesamtstrategische kommunale Entwicklungsplanung durch Einzelprojekte leidet; dass die privaten Akteure ihr Ziel meist erreichen, die öffentlichen jedoch oft finanziell auch Nachteile erleiden, aber auch Verluste an demokratischer Kontrolle zu Buche schlagen; dass die be-

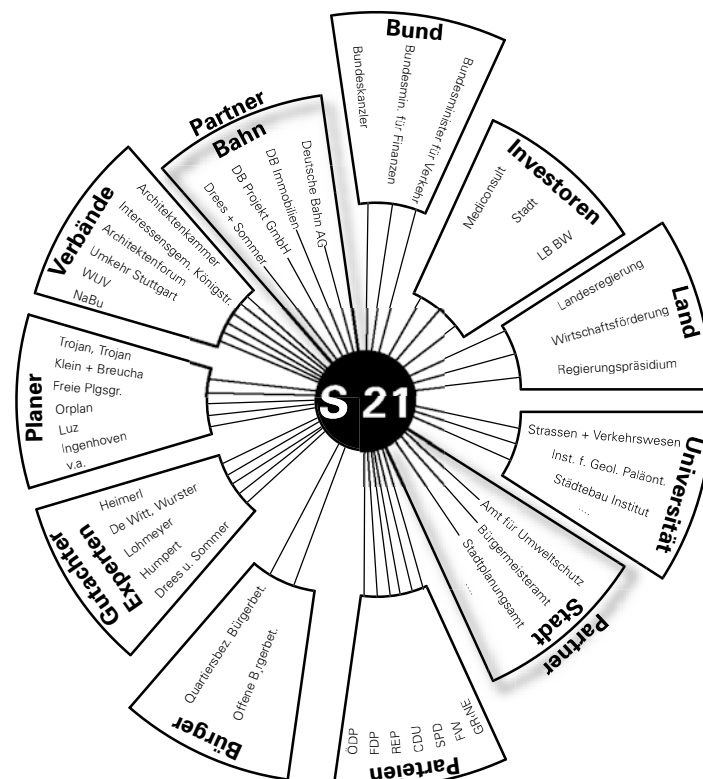


Abb. 4: Die Partner der PPP und andere Akteure

planten Lagen durch Konzentration von Planung und Geld profitieren, während gleichzeitig andere städtische Lagen zurückbleiben.

Wir können jetzt, 2001, noch nicht bilanzieren. Wir können allenfalls den bisherigen, immerhin mindestens siebenjährigen Planungsverlauf reflektieren, nicht ohne abstrahierende Fragen, die die Verteilung von Vor- und Nachteilen betreffen: wie nämlich bei derart konfliktreichen Interessentenkonstellationen die Einflussmöglichkeiten verteilt sind, welchen Rationalitäten die Akteure folgen, welche Mittel im Planungsverlauf genutzt werden, welche Schlüsse aus dem Verlauf für kommende Projekte zu ziehen sind.

Bahn und Stadt sind Partner und Gegner zugleich. Wechselseitiger Nutzen trägt das partnerschaftliche Verhältnis. Gegnerschaft baut sich dann auf, wenn der Nutzen des anderen den eigenen mindert oder gar in Schaden zu verwandeln droht. Angelpunkt der Divergenzen ist ein Unterschied der Interessen: das Interesse der Bahn ist, im Gefolge der teuren Tunnel, hoher Grundstückserlös. Hohe Grundstückserlöse erzielt man durch grösstmögliche Ausnutzung aller verfügbaren Flächen als Bauland, durch Nutzungen mit hohen Quadratmeterpreisen, durch hohe Dichte. Die DB Immobilien, zum Zweck der Vermarktung der Grundstücke eingesetzt, sah in der Verfolgung dieses Interesses ihre Hauptaufgabe.

Das Interesse der Stadt ist das Gemeinwohl, ein angenommenes öffentliches Interesse. Es richtet sich z. B. darauf, die Voraussetzungen für «urbanes Leben» zu schaffen, ein wenn auch vages Leitbild, zu dessen Realisierung es kein Rezept, aber durchaus Konzepte gibt. Man erreicht sie – so die Hypothesen – durch Mischung von Nutzungen, hohe Wohnanteile auch in Geschäfts- und Bürobereichen, Anteile von Gastronomie und Freizeiteinrichtungen, öffentliche Nutzungen in den Erdgeschosszonen. Weiteres öffentliches Interesse besteht an ausreichender Durchgrünung, an ökologischer Bauweise, an Verfügbarkeit von öffentlichem Raum, an reduziertem Individualverkehr, an räumlichen Qualitäten von Strassen und aus-

reichend vielen Plätzen. In Stuttgart, weil dort lokal bedingt besonders sensibel, gehören reine Luft, unversehrte Mineralquellen und Erhalt verbrauchernaher Einzelhändler ebenfalls zum allgemeinen Interesse.

Wir sehen, dass die von der Bahn gewünschte grösstmögliche Ausnutzung verfügbarer Grundflächen dem öffentlichen Interesse an mehr Grün, breiten Strassen und öffentlichen Plätzen widerspricht; dass von der Bahn gewünschte Nutzungen mit hohen Quadratmeterpreisen dem öffentlichen Interesse an Wohnanteilen widerspricht und dass von der Bahn gewünschte hohe Dichte der öffentlich gewünschten Reduktion des CO₂-Ausstosses im sensiblen Kesselbereich, hohem Grünanteil und damit erträglichem Stadtklima widerspricht. Wir sehen auch, dass die Bahn das Risiko schlechterer Luft, verunreinigter Mineralquellen, sterbenden Einzelhandels und gefährdeter alter City einzugehen eher bereit ist als die Stadt.

4.2 Konflikte

Das Potenzial an Konflikten zwischen so unterschiedlichen Interessen ist unüberschaubar. Wie wurden Konflikte ausgetragen? Wer hat sein Interesse mit welchen Mitteln verfolgt? Schon der Beginn, die «Spiel»-Eröffnung, war bezeichnend. Die Bahn war zuerst da. Die Idee der Finanzierung des unterirdischen Knotens durch Verkauf der oberirdischen Flächen gehört in ihre Logik des ausgabenminimierenden Wirtschaftens, dies wiederum Teil jener Geschäftsstrategie des Betriebs Bahn, durch Verkauf zentraler Gleisgelände Altschulden abzubauen und Zukunftsinvestitionen zu finanzieren [38]. Es gab zuvor keine Initiative der Stadt. Als sie – verständlich – die Gelegenheit beim Schopf packte, war bereits das erste Bild in der Welt, jene Skizze von Gerkan, Marg und Partner in der Bild-Zeitung. Wer die Köpfe mit Vorstellungen, Konzepten, Visionen, Bildern zuerst besetzt, hat Vorteile, die nicht dem Inhalt und dessen möglichem

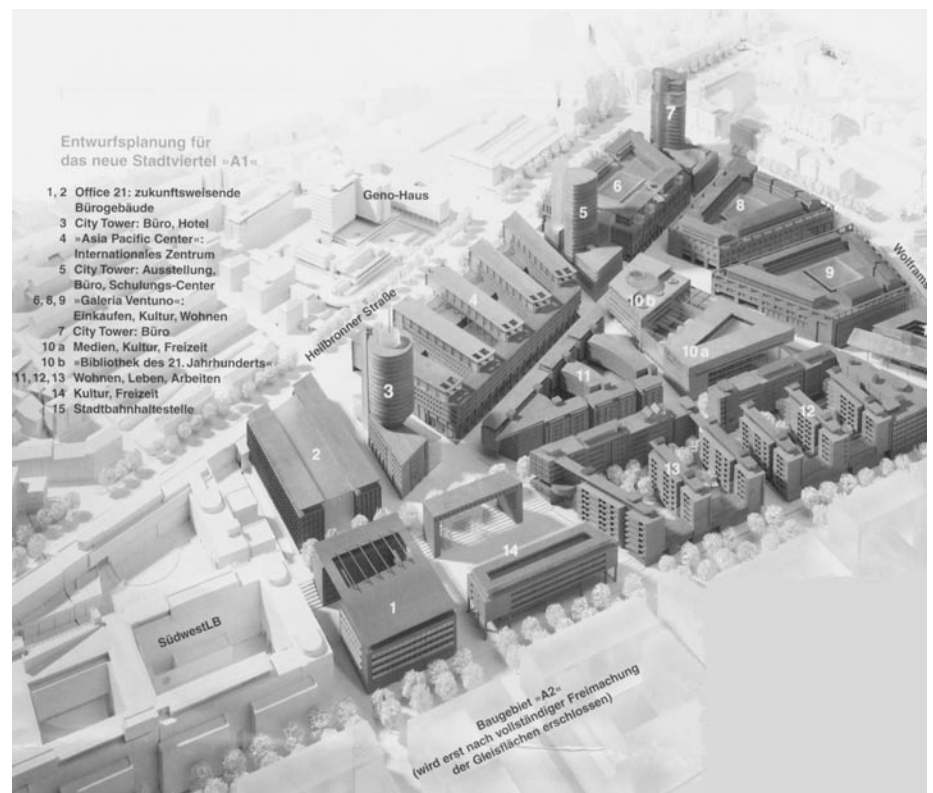


Abb. 5: Modell A1 Deutsche Bahn 1998
(Quelle: DB Projekt GmbH, Stuttgart 21, Das Projektmagazin, Frühjahr 1998, S. 3)

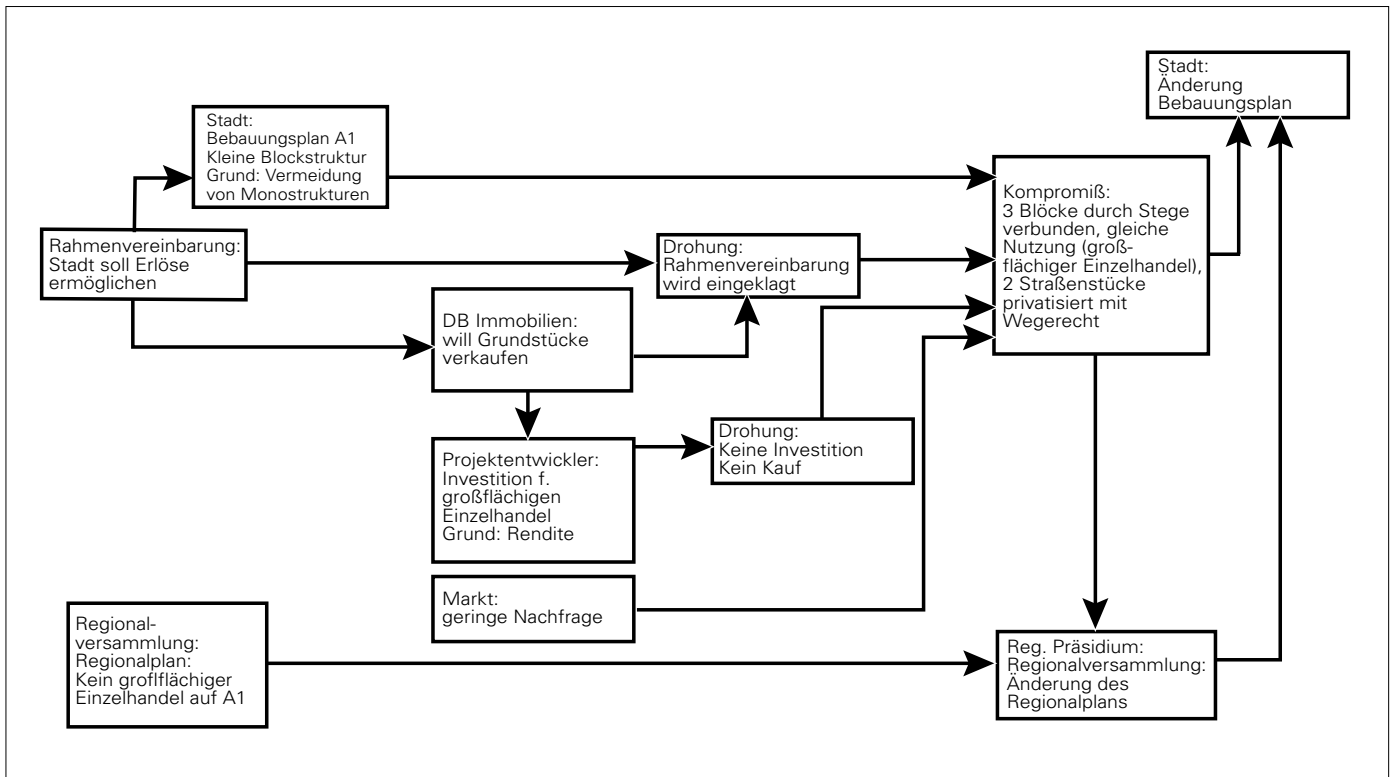


Abb. 6: Teilnetz von Planungsakten

rationalem Kern, sondern dem «zeitlichen Zuerst» entstammen.

Die vertragliche Koppelung von Stadtplanung und Grundstückserlösen (in rechtlichen und technischen Grenzen) ist ein Faktum. Wer kann allerdings rückwärts noch sagen, welche Art von Stadtplanung ohne dieses Interesse der Bahn zu Stande gekommen wäre? Wäre die Bebauung weniger dicht, die Parkerweiterung grösser, die Nutzungen sozialorientierter, die Zahl der Arbeitsplätze geringer ausgefallen? Die Stadt hat das in der Tat schwer wiegende Argument später durch einen machttaktischen Schritt entkräftet, der ihr über die juristisch-formale Planungshoheit hinaus auch die De-facto-Souveränität eröffnete: Sie hat fast die gesamte zu bebauende Fläche gekauft bzw. sich in Vertrags- und Vorvertragsform 1999 und 2000 gesichert. (Die Bahn hat, wegen des allgemeinen Vorbehalts des Aufsichtsrats, noch nicht unterschrieben.) Als Besitzer konnte die Stadt nun ungebunden planen. Sie hat ihre Pläne jedoch nicht geändert. Durch diesen Akt hat die Stadt zugleich Tatsachen gegen ein sich rapide verschlechterndes Investitionsklima geschaffen und höhere Planungssicherheit hergestellt.

Zurück zur Präsenz der Bilder in den Köpfen: Im Bahnhof liefern auf einem Grossbildschirm die Filme der Deutschen Bahn. Elegante ICEs winden sich durch traumhaft schöne Landschaften teils durch assoziative Überblendung an die Autorität von Kunst gekoppelt, fah-

ren in den futuristischen glasüberwölbten Bahnhof ein. Planende Herren mit grau melierten Haaren demonstrieren mit Gestik und Aussehen Sorgfalt und Seriosität. Ein lieber Opa geleitet sein Enkelkind in die – ebenso nette – Welt des neuen Tiefbahnhofs. Eine leicht bekleidete, gepäcklose junge Frau, auf nur spärlich von der Funktionselite bevölkertem sauberem Bahnsteig angekommen, entdeckt das neue urbane Stadtviertel mit seinen Plätzen und Cafés. Es gibt keine Information. Es überwiegt die einlullende Bildsprache manipulativer Reklame. Für Produkte wie Seifen und Getränke ist das gängige Tagesordnung, für ein Projekt von öffentlichem Interesse fragwürdig. Das Wort «Öffentlichkeitsarbeit» verliert spätestens hier seine Unschuld. Ungewollt wird dadurch demonstriert, dass auch hier eine private Firma ein Produkt verkaufen will.

Eine weitere Rangelei ums Bild: Als es um die Entwicklung des ersten zu bebauenden Teilgebietes A1 ging, präsentierte nach kurzer Zeit die DB ein sorgfältig gebautes Modell (Abb. 5) und liess möglichst konkrete Animationen erstellen. Das Ergebnis war, dass ein Bild die Köpfe besetzte, das die DB produziert hatte, nicht die Stadt und ihre Auftragnehmer. Generell konstatierte Baubürgermeister Hahn, der um den «Kampf um Bilder» weiss, «eine gewisse Keuschheit der Architekten». Sie liessen Leerräume, in die die DB hineinstieß [39].

Die Bahn wollte um höherer Quadratmeterzahlen willen schmalere Strassen und kleinere öffentliche Plätze. Hier half der Wink mit einer Gemeinderatsentscheidung, ebenso wie bei dem umkämpften Status des Mailänder Platzes. Der Projektentwickler kaufte ihn, wollte ihn jedoch privat nutzen, einschliesslich zweier Strassenabschnitte, die die Grossfläche der Galerie Ventuno, wie im Bebauungsplan vorgesehen, in drei Blöcke teilen. Der Platz blieb öffentlich, die Strassenstücke wurden privatisiert, allerdings geometrisch erhalten, mit Gehrecht belegt und nur von gläsernen Stegen überbrückt. Der Fall ist typisch für einen Planungsprozess, in dem widerstreitende Interessen über argumentative und machttaktische Schritte zu einer Festlegung im Plan führen (schematisch in Abb. 6).

Der Fall zeigt prägnant noch weitere Konfliktstellen. Die DB Immobilien, deren Aufgabe die Vermarktung ist, bringt Projektentwickler und Investoren ins Spiel, die das ihnen anvertraute, oft internationale, über Fonds organisierte Kapital Gewinn bringend anlegen wollen. Die heutigen Investitionsvolumina und Nutzungsflächen sprengen die Vorgaben aus dem Repertoire der «europäischen Stadt», deren Körnigkeit auch mit den Eigentumsverhältnissen und Investitionssummen des 19. Jahrhunderts zu tun hatte. Im Kompromiss zeigt sich das Interesse der öffentlichen Hand an der bewährten, überschauba-

ren, bewohnbaren urbanen Struktur, zum anderen aber, in der Privatisierung der Strassenstücke, im wenn auch kleinen Verlust an öffentlichem Raum die Macht des privaten Geldes. Trotz seiner Bedeutung als Ort des unbegrenzten und kontrollierten Aufenthaltes aller sozialen Schichten einschliesslich der Randgruppen, als Ort unbeschränkter öffentlicher Meinungsäusserung wird seine Beschneidung in Kauf genommen angesichts der Drohung des Investors, sich aus dem Engagement zurückzuziehen.

Gewinne und Verluste sind in der Lösung der Konflikte verschieden verteilt. Gegen die Bahn setzte die Stadt die Tieferlegung der S-Bahngleise zwischen Wohnkante und Rosensteinpark durch, ebenso die Parkerweiterung um 20 Hektar, die Bahn gewann im Gegenzug höhere Dichten.

Weitere Konfliktpunkte waren Wohnanteile in A1, die die Stadt mit Rückenwind aus der Bürgerbeteiligung erhöhte, Öffnung der Erdgeschosszonen für publikumswirksame Nutzungen – deswegen wurde im Bebauungsplan eine Seite der Moskauer Strasse durchgehend mit Arkaden vorgesehen –, die Hochhäuser und ihre Nutzfläche pro Geschoss, die Bezahlung der Altlastenbeseitigung, ökologische Ausgleichskosten, das Erschliessungskonzept für Parken und Anliefern in A1 u. a. m.

Die Mittel der Einflussnahme auf den Plan werden ab und an über den Schauplatz der thematischen Auseinandersetzung hinaus ausgedehnt. Dazu gehört z. B. auch die versuchte (und gescheiterte) Einflussnahme auf die personale Rollenbesetzung in der planenden Verwaltung durch die Deutsche Bahn.

Als besonderer und mächtiger Akteur ist Drees und Sommer AG zu nennen, die die Projektleitung und Koordination bei Vorprojekt und weiteren Planungen der DB innehatten, aus deren Büro viele Angestellte während der Planungszeit zu der DB Projekt GmbH und DB Immobilien gewechselt sind, die in der Öffentlichkeitsarbeit mit Video-Präsentationen und Konzeption, Text und Gestaltung der Broschüren der Bahn zu Stuttgart 21 die Feder führten, die bei der DB Immobilien durch Sommer Anteile

halten. Gleichzeitig traten sie jedoch als aussen stehende Experten mit hohem Sachverstand auf, in dessen Neutralität die Interessen der Stadt mit eingeschlossen erschienen, obgleich de facto Bahninteresse vertreten wurde.

Demgegenüber sind die Bürger als Akteure, durch die sich ein öffentliches Interesse formulieren sollte, auch mittels der «Offenen Bürgerbeteiligung» wenig einflussreich. Dies ist legal gerechtfertigt. Dennoch sind Beteiligungsformen mit mehr «Hebelkraft» denkbar und in Beispielen vorhanden [40]. Der Stadt sei guter Wille attestiert; die Grenze zur Degeneration von Bürgerbeteiligung zu einem formalen Ritual, zu einer Art Ersatzbefriedigung des Beteiligungsverlangens auf unwichtigen Schauplätzen, ist schnell überschritten. Allerdings sind die Empfehlungen der Bürger für die Stadt insofern bedeutsam, als sie in die Verhandlungen mit der Bahn als Forderungen aus dem politischen Raum eingebracht werden konnten, eine macht-taktische Instrumentalisierung von Beteiligung.

Aber auch die Beiträge einer Reihe von Experten, die das Städtebauliche Institut der Universität Stuttgart zur Diskussion lud, blieben nach eigener Einschätzung einflusslos [41]. Allerdings kann weder dies noch das Gegenteil nachweisbar behauptet werden. Keiner weiss, ob und wie weit nicht in diesen Arenen geäusserte Argumente und Forderungen den Strom der Meinungsbildung bei den mächtigeren Akteuren und den Entscheidungsträgern beeinflusst haben.

4.3 Grundmuster

Bei dem Versuch, die Konfliktpunkte zwischen den Hauptakteuren Bahn und Stadt in ein gemeinsames Erklärungsmuster zu bringen, schält sich das Auseinanderklaffen eines allgemeinen Nutzens und des privatwirtschaftlichen Nutzenkalküls der Deutschen Bahn als tragend heraus. Weniger Grün, schmalere Strassen, kleinere Plätze, privatisierte Fläche, hochwertige Nutzung, grössere Dichte, höhere und breitere Hochhäuser, Vereinfachung der baulichen Massnahmen erhöhen den erzielbaren Gewinn bei Grundstücksverkäufen.

Dieser ökonomische Konfliktauslöser ist deshalb so wichtig, weil die Realisierbarkeit des Projektes mit dem finanziellen Kalkül zusammenhängt. Nicht umsonst war es Gegenstand der Rahmenvereinbarung. In der Zwischenzeit hat sich aber gerade dieses Kalkül auf der Kostenseite des Projektes als fundamental unsicher herausgestellt. Der finanziell angeschlagene und durch Fehlkalkulationen in die Kritik geratene Bahnkonzern macht seine letzte Freigabe von der Seriosität der Kostenansätze abhängig, die die Wirtschaftsprüfer des Unternehmens PwC schon jetzt, 2000, bezweifeln. Auch die Risiken können sich noch in zwei Jahren, nach dem Planfeststellungsverfahren und der Ausschreibung, als zu hoch herausstellen. Das Interesse des Landes – dokumentiert mit 1 Milliarde Zinszahlung für Kapitalaufnahme zur schnellen Realisierung – hat ebenfalls ökonomischen Hintergrund. Wir erinnern uns an die Chancen, die das Projekt für den Wirtschaftsstandort, für Arbeitsplatzbeschaffung und als Konjunkturspritze für die Region eröffnet. Wirtschaftsdaten scheinen als Güteindikatoren von Städten und Regionen immer noch zu dominieren.

Und selbst ein guter Städtebau, ressourcenschonend, von hoher Lebensqualität, könnte «der Exportartikel des 21. Jahrhunderts» werden [42], ein angesichts europäischer Städtekonkurrenz zutreffend ökonomisierender Ausdruck.

Insofern ist die Verweisung der Gründe für die Projektstagnation seit 1999 in einen von planerischer Rationalität losgelösten, politischen Raum, in dem Stuttgart 21 zum Spielball von Parteiengerangel geworden sei, wenig überzeugend. Die ökonomischen Kalküle, die das Projekt von Anfang an trugen, spielen auf allen Ebenen ihre entscheidende Rolle, und Planung ist ein politischer Prozess, der sich lokal, staatlich und supranational anlässlich strukturell ähnlicher Themen mit ähnlichen Mitteln vollzieht. Auch auf der Ebene der hohen Politik wird gerade wegen der ökonomischen Interessendivergenz bei Stuttgart 21 mit allen Mitteln von Macht und Einfluss gearbeitet. Da droht der Verkehrsminister, da schalten sich zwei Ministerpräsidenten mit dem Bundes-

kanzler kurz – das pure Argument erreicht nicht annähernd die Wirkung dieser Akte der Einflussnahme.

4.4 Rationalitätskonzepte

In welchen Konfliktbereichen wenden die Partner welche Mittel an? Zunächst sind die Partner in ihrem jeweiligen Interesse unabhängig voneinander; aber sie sind abhängig in dessen Realisierung. Das Interesse des anderen teilt ein Partner nur genau insoweit, als dessen Befriedigung Voraussetzung für die des eigenen ist. Genau innerhalb dieser Gemeinsamkeit sind Argumente ausreichendes Mittel der Planung. Ausserhalb dieser Gemeinsamkeit, wo der Spielraum für eigene Vorteile zulasten des anderen beginnt, werden auch andere Mittel, solche der Machtausübung und Einflussnahme, gebraucht.

Zu beobachten sind entsprechend unterschiedliche Rationalitätskonzepte. Das des privaten Wirtschaftsakteurs orientiert sich an maximaler Rendite und verfolgt sie mit dem instrumentellen Kalkül der besten Mittel zu diesem Zweck. Die Rationalität des anderen Partners, der öffentlichen Hand, ist gebunden an den öffentlichen Diskurs, über den sich überhaupt erst öffentliches Interesse bilden, behaupten und legitimieren lässt. Ihr muss es auf Überzeugungskraft der Argumente und Transparenz der Entscheidungsfindung ankommen. Es ist eine «kommunikative Rationalität». Selbst wenn es keine unmittelbare Abhängigkeit gibt, kann sich die planende Verwaltung keine Legitimitätseinbusse leisten, die die Wiederwahl der sie steuernden Politiker gefährdet.

Hier deutet sich ein Dilemma der öffentlichen Hand an: einerseits ist sie den Forderungen ihrer Klientel, der Bürgerinnen und Bürger sowie ihrer Akteure, die ein allgemeines Interesse betreffen, ausgesetzt, andererseits gerät sie in die Lage, Kompromisse mit dem privatwirtschaftlichen Partner schliessen zu müssen, um das Zu-Stande-Kommen des Projektes nicht grundsätzlich zu gefährden. Sie ist in dieser Partnerschaft selbst zugleich Wirtschaftsakteur, insofern sie in der mittlerweile europäischen Konkurrenz der Städte und Regionen Standortvorteile für ansiedlungswillige, steuerin-

tensive Interessenten bieten will. In dieser Situation setzt die Stadt, so wie die Bahn, nicht nur auf Argumente. Die Planungsvorgänge belegen, dass Macht nicht einseitig, wie seit den 60er und 70er Jahren postuliert, nur auf Seiten der Wirtschaftsakteure gelagert sei. Deren Machtpotenzial ist nach wie vor aktuell. Jedoch auch die Vertreter der öffentlichen Hand, hier Stadtplanungsamt, Baubürgermeister und Bürgermeister erweisen sich als Akteure, die das Repertoire der Macht kennen, nutzen und damit der Rationalität von Machtkalkülen folgen. Sie werden initiativ (Bibliothek des 21. Jahrhunderts), sie schaffen Fakten (Grundstückskauf), sie versichern sich der Autorität von Experten, sie bespielen die Klaviatur von Imagebildung (IBA auf Teilgebiet C), Akklamations-Rhetorik, der Beziehungsgeflechte, nutzen die Macht, die aus Amt, Funktion und Institution kommt, aktivieren Dritte (Bürger), um gegen Vierte (Investoren) Rückhalt des Volkes ins Spiel führen zu können, setzen Bedingungen, drohen, alles Machtakte, die auf Erfolg durch Druck bauen.

5. Kurze zusammenfassende Schlussbemerkungen

Wir können also einige grundsätzliche Konfliktbereiche verorten. Wir können ferner unterschiedliche Rationalitäten feststellen, nach denen sich Planungsakteure verhalten und können die Verhaltensmuster erkennen und erklären. Darüber hinaus werden Handlungsmöglichkeiten sichtbar, die über den fachlich-akademischen Fundus hinausgehen, die dem Repertoire von Macht und Einfluss angehören. Voraussetzung sie zu nutzen ist, dass Planer eine Machtkonstellation durchschauen, sowohl als grundsätzliche Konfiguration wie auch als situationäre. Erst dann sind Planer in der Lage, wirkungsvoll in heutige Planungsgeschehen einzugreifen. Die Strategien und Techniken des aktiven Steuern sollten genauso zum professionellen Repertoire gehören wie die weiterhin zu behauptende fachliche Argumentation.

Anmerkungen

- [1] Architekturforum Baden-Württemberg: Stuttgart 21 – Alternative mit Kopfbahnhof, Stuttgart 1996, S. 68
- [2] Bild Stuttgart: Das Jahrhundert-Ding: 19.04.1994
- [3] Drees und Sommer AG (Verfasser) und Deutsche Bahn AG (Hrsg.): Stuttgart 21 – Das Synergiekonzept Stuttgart 21, die Ergebnisse des Vorprojektes, Stuttgart 1995, S. 68
- [4] Stadtplanungsamt Stuttgart (Hrsg.): Offene Bürgerbeteiligung zum Rahmenplan/Entwurf, Band 1: Ergebnisse, Stuttgart Juni 1997
- [5] Heimerl, Gerhard: Stuttgart 21 – das Baukonzept, in: Städtebau-Institut der Universität Stuttgart (Hrsg.): Forum Stuttgart, Zur Diskussion gestellt: Stuttgart 21 und die Zukunft der Stadt, Stuttgart 1998, S. 2
- [6] DB Projekt GmbH Stuttgart 21 (Hrsg.): Stuttgart 21 Das Projektmagazin, Frühjahr 1998, S. 1
- [7] Drees und Sommer AG (Verfasser) und Deutsche Bahn AG (Hrsg.): Projekt «Stuttgart 21» Die Machbarkeitsstudie, Stuttgart 1995, S. 4
- [8] Drees und Sommer AG (Verfasser) und Deutsche Bahn AG (Hrsg.): Stuttgart 21 – Das Synergiekonzept Stuttgart 21, die Ergebnisse des Vorprojektes, Stuttgart 1995, S. 8
- [9] siehe [2]
- [10] siehe [7], S. 8
- [11] Die sechs Büros sind: Büro für Stadtplanung und Stadtforschung, Zlonicky + Wachten, Dortmund; Freie Planungsgruppe 7, Stuttgart; von Gerkan, Mark und Partner, Hamburg; Klein und Breucha, Stuttgart, Ortner und Ortner, Wien; Wendt + Partner, Stuttgart
- [12] siehe [7], S. 9–11
- [13] siehe [7], S. 3
- [14] siehe [7], S. 36/37
- [15] siehe [7], S. 27 und 38
- [16] siehe [8], S. 5
- [17] siehe [8], S. 6
- [18] Landeshauptstadt Stuttgart, Der Oberbürgermeister: Rahmenvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21, Gemeinderatsdrucksache Nr. 605/995 Stuttgart, 20. November 1995, S. 6
- [19] siehe [18], S. 5
- [20] Bystrup, Kopenhagen; van Egeraat, Rotterdam; Freie Planungsgruppe 7, Stuttgart; von Gerkan, Marg und Partner, Hamburg; Jodry, Paris; Klein und Breucha, Stuttgart; Nalbach und Nalbach, Berlin; ORplan, Stuttgart; Renzo Piano Building Workshop, Paris; Trojan, Trojan und Neu, Darmstadt
- [21] Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) und

Regina Stephan (Bearbeitung) Stuttgart 21 – Entwürfe für die neue Stadt, DVA, Stuttgart 1996, S. 25

[22] siehe [21], S. 26

[23] Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt: Rahmenplan Stuttgart 21/Entwurf vom 31. Januar 1997, S. 13

[24] Stadtplanungsamt Stuttgart (Hrsg.): Auswertung der offenen Bürgerbeteiligung, Anlage zur GRDs. 286/1997, Stuttgart Juni 1997

Stadtplanungsamt Stuttgart (Hrsg.): Offene Bürgerbeteiligung zum Rahmenplan/Entwurf, Band 1: Ergebnisse, Stuttgart Juni 1997

[25] Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt: Rahmenplan Stuttgart 21, Juli 1997, S. 168

[26] Umkehr Stuttgart: Die Alternative zu Stuttgart 21, Stuttgart Juli 2000

[27] Landeshauptstadt Stuttgart, der Oberbürgermeister: Internationale Bauausstellung 2002–2007, Gemeinderatsdrucksache vom 23.07.1998

[28] Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Regionalgruppe Baden-Württemberg: Thesen zu Stuttgart 21, in: Planer/in 4/95, S. 25

[29] siehe [18], S. 5

[30] siehe [18], S. 6

[31] siehe [18], S. 4

[32] siehe [18], S. 19

[33] Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club (ADFC); Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND); Landesnaturschutzverband (LNV); Naturschutzbund Deutschland (NABU); Naturfreunde in Württemberg; Pro Bahn; Verkehrsclub Deutschland (VCD)

[34] Umkehr Stuttgart: Das bessere Stuttgart 21, Stuttgart 1996, S. 22 ff.

[35] Architekturforum Baden-Württemberg: Stuttgart 21 – Alternative mit Kopfbahnhof, Stuttgart 1996, S. 68

Pesch, Franz: Fehlerfeindlich, in: Werk, Bauen + Wohnen 12, 1998, S. 30–33 ff.

Umkehr Stuttgart: Das bessere Stuttgart 21, Stuttgart 1996, S. 22 ff.

Umkehr Stuttgart (Hrsg.): Die Alternative zu Stuttgart 21, Stuttgart Juli 2000

Umkehr Stuttgart: Die Alternative zu Stuttgart 21, Stuttgart Juli 2000

Wolf, Winfried: «Stuttgart 21» – Hauptbahnhof im Untergrund? Stuttgart 1996

[36] Regierungspräsidium Stuttgart: Raumordnerische Beurteilung, Aus- und Neubau- strecke Stuttgart-Augsburg, Bereich Stuttgart-Wendlingen mit Flughafen- anbindung und Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart, September 1997, S. 168

[37] Heinz, Werner: Wesentliche Merkmale von Partnerschaftsansätzen bei der Stadtent-

wicklung und Stadterneuerung, in: ders. (Hrsg.) Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 87, Kohlhammer, Stuttgart 1993, S. 527 ff.

[38] Pesch, Franz: Fehlerfeindlich, in: Werk, Bauen + Wohnen 12, 1998, S. 33

[39] Hahn, Matthias, Baubürgermeister, und Stuckenbrock, Uwe, Projektleiter S21 im Stadtplanungsamt, Interview des Autors am 19.02.2001

[40] z.B. begrenzte Entscheidungsbefugnis per Volksabstimmung, auch über «kleine» Projektteile, wie in der Schweiz; aber auch «Planungszellen» oder die moderierte Alternativenbewertung wie im «kooperativen Diskurs» (Renn, Ortwin, in: Selle: Planung und Kommunikation, Stuttgart 1996)

[41] siehe [38], S. 31

[42] Pesch, Franz: Forum Stuttgart – Zusammenfassung der Ergebnisse, in: Städtebau-Institut der Universität Stuttgart (Hrsg.): Forum Stuttgart, Zur Diskussion gestellt: Stuttgart 21 und die Zukunft der Stadt, Stuttgart 1998, S. 10

Weitere Quellen

Conradi, Peter: Offener Brief zu Stuttgart 21-A1 an Baubürgermeister Matthias Hahn, in: ECOregio 10, 1998, S. 19

DB Projekt GmbH: <http://www.stuttgart21.de>, Internet 1998

DB Projekt GmbH Stuttgart 21 (Hrsg.): Stuttgart 21 Das Projektmagazin, Herbst 1997

Hahn, Matthias, Baubürgermeister, und Stuckenbrock, Uwe, Projektleiter S21 im Stadtplanungsamt, Interview des Autors am 19.02.2001

Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt: Rahmenkonzeption September 1994

Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt: Rahmenkonzept 1996

Marquart, Christian: in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.11.1995

Regierungspräsidium Stuttgart: Raumordnerische Beurteilung, Aus- und Neubau- strecke Stuttgart-Augsburg, Bereich Stuttgart-Wendlingen mit Flughafen- anbindung und Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart, September 1997, S. 168

Stuttgarter Zeitung, 19.04.1994

Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Regionalgruppe Baden-Württemberg: Thesen zu Stuttgart 21, in: Planer/in 4/95, S. 25

REVIEWED

Warum «kooperative Regionalplanung» leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist

Ergebnisse eines Forschungsprojektes

Cooperation and consensus-building play an important role in the discussion about the further development of society and the state. In planning theory both are seen as requirements for modern regional planning.

Cooperative regional planning should orientate its sphere of influence to meet this demand. This means dealing with topics that are inter-sectoral, inter-communal, integrated, and regional. Themes that are especially important are sustainability, regional development and redevelopment, and environmental quality.

Under these circumstances the instruments of regional planning dealing with informal cooperation and formal control have to be designed in a way to achieve a high level of synergy. Of main importance is the management of cooperation, because it is not natural that the actors involved, working on their own, will cooperate. This management aim of regional self-control, network-like working together, can assist with effective conflict solving and the mobilization of regional self-help.

Regional planning is an ideal process for these tasks. What is missing is that politics and competing administrative authorities acknowledge the potential of cooperative regional planning.

Der Beitrag nimmt Bezug auf das DFG-Forschungsprojekt «Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Untersuchungen zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland», das die Autoren unter Mitarbeit von Daniela Gorsler und im Austausch mit Thomas Gawron durchführen.

1. Warum Regionalplanung immer schon mehr war als «Pläne machen»

Regionalisierung der Strukturpolitik, Verwaltungsreform, «Neues Steuerungsmodell» in der Verwaltung, Flexibilisierung und Deregulierung von Verwaltungsabläufen – diese und andere Schlagworte

der aktuellen Diskussion wirken sich auch auf die Regionalplanung aus. Wenn auch im Detail Unsicherheit bestehen mag, so ist die Stossrichtung, in die sich Verwaltungshandeln und damit auch planerisches Handeln bewegen muss, klar: An die Stelle des einseitig-hoheitlichen Intervenierens treten kooperative Formen, welche die Adressaten der Steuerung aktiv und konstruktiv einbeziehen und die Produktivkraft «Partizipation» zur Verbesserung der Akzeptanz und des Vollzugs von Massnahmen gezielt nutzen.

Kooperation und Konsensbildung haben heute einen hohen Stellenwert in der Diskussion über die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft und unseres Staatswesens gewonnen. Aber die Kosten und vor allem die Zeitdauer der Konsensfindung wachsen exponentiell mit der Zahl der Beteiligten und der Heterogenität ihrer Interessen. Unter dem Zwang der «Beschleunigung» der globalisierten und dem schnellen technischen Wandel ausgesetzten Wirtschaft sind die Konflikte mit dem Bedarf an schnellem Entscheiden und Behördenhandeln offensichtlich. Es scheint, als ob unter dem Diktat des Wirtschaftlichen die Diskrepanz zwischen den immer zähflüssiger werdenden politischen Entscheidungen und den immer schnelleren Entscheidungsbedarfen zulasten der Demokratie gehe.

Mit dieser Frage hat sich der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf unter dem Thema «Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts» (Scharpf 1991) befasst und kam zu dem Ergebnis, dass Konsensbildung über Kooperation und Partizipation in wachsender Masse auch der ergänzenden «hierarchischen Steuerung» bedarf und diese auch politikwissenschaftlich wie wohlfahrtstheoretisch begründet werden kann. Vorausgesetzt wird dabei, dass auch die hierarchische Steuerung demokratisch legitimiert ist.

Regionalplanung scheint diesem Ansatz zu entsprechen. Denn Kooperation, etwa zur Zielbestimmung, findet stets «im Schatten der Hierarchie», d. h. der Vorgaben der Landesplanung, statt. Aber umstritten ist erstens, welchen Stellenwert Kooperation in der Regionalpla-

nung hat und zweitens, wie weit Regionalplanung über kooperative Handlungsansätze regionale Selbststeuerung ermöglicht bzw. zulässt. Die Frage nach den Restriktionen ist insofern von besonderem Interesse, als Steuerung hier verstanden wird als politische Intervention zur Veränderung gesellschaftlicher Zustände (vgl. Görlitz/Burth 1998, 114), also durchaus mit staatlicher Steuerung gleichgesetzt wird. Dann aber unterliegt Kooperation verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Restriktionen: Weder darf sich die öffentliche Verwaltung ihr Handeln von den Adressaten diktieren lassen, noch kann kooperatives Handeln die Rechtsregeln ausser Kraft setzen, noch dürfen die Ergebnisse opportunistisch dergestalt sein, dass der zufällige Konsens bestimmend ist, noch kann die Kooperation zwischen Exekutive und Gesellschaft die Legislative ausbooten wollen. Verwaltungshandeln und planerische Massnahmen haben weiterhin die Aufgabe, ein wie auch immer definiertes Gemeinwohl zu verfolgen, die Grundsätze und Regeln des deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrechts zu respektieren und sicherzustellen, dass gleichartige Fälle auch gleichzeitig bearbeitet werden (Präzedenzfallproblematik).

Das Interesse an kooperativen Handlungsformen in der Regionalplanung ist vor allem im Lichte der Tatsache zu sehen, dass Regionalplanung zwar immer schon mit «Kooperation» und «networking» arbeitete, sich aber der Anreiz oder gar Zwang dazu heute erheblich vergrössert hat:

- Ein Grund ist der Trend, zunehmend in regionalen statt in lokalen Massstäben zu denken. Plastisch drückt dies das Schlagwort vom «Wettbewerb der Regionen» aus.
- Zahlreiche Modellvorhaben und Förderansätze verpflichten zur Regionalisierung und Kooperation bzw. regen dazu an. Beispiele sind die Änderung der (deutschen) Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Regionalen Wirtschaftsstruktur 1995, die Ausrichtung der EU-Regionalförderung auf Programmplanung und regionale Partnerschaften oder die Wettbewerbe «Regionen der Zukunft» des Bundesraumord-

nungsministeriums sowie die Initiativen BioRegio und InnoRegio des Bundesforschungsministeriums.

● Letztlich hat auch der öffentliche Druck im Sinne von Verfahrensbeschleunigungen und «unbürokratischen» Genehmigungsverfahren das Interesse der planenden Verwaltung an informellen – und damit kooperativen – Abstimmungsprozessen gesteigert.

Damit spitzt sich unsere Untersuchungsfrage darauf zu, welchen Stellenwert kooperatives Verhalten für die Praxis der Regionalplanung hat, wann und bei welchen Themen die Regionalplanung kooperatives Handeln nutzt, welchen formalen und faktischen Restriktionen sie dabei ausgesetzt ist und welche Faktoren – im Gegensatz dazu – kooperatives Verhalten begünstigen können.

2. Welche empirische Basis die folgenden Aussagen stützt

Die weiter unten vorgetragenen Beobachtungen und Einschätzungen zur kooperativen Planungspraxis basieren auf empirischen Fallstudien, die im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft unterstützten Forschungsvorhabens erhoben wurden (vgl. zum Forschungsansatz: Knieling/Fürst/Danielzyk 1999). Beobachtet wurden acht Regionen aus vier deutschen Bundesländern:

- Baden-Württemberg mit den Regionen Neckar-Alb und Stuttgart,
- Brandenburg mit den Planungsregionen Havelland-Fläming und Oderland-Spree,
- NRW mit den Regierungsbezirken Düsseldorf und Münster sowie
- Sachsen mit den Planungsregionen Südwestsachsen und Westsachsen.

Ergänzend wurden Erfahrungen des Landes Thüringen sowie der brandenburgischen Regionen Prignitz-Oberhavel und Lausitz-Spreewald aufgenommen.

Der Auswahl der Regionen lagen folgende Kriterien zu Grunde: a) es sollten unterschiedliche Organisationsformen der Regionalplanung untersucht werden, wobei dahinter die Vermutung

stand, dass sie für das kooperative Verhalten der Regionalplanung einflussreich sein könnten:

● Regionalplanungen mit Mittelinstanz wurden solchen ohne Mittelinstanz gegenübergestellt. Dies führte zur Auswahl von Regionen in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg.

● Kommunal verfasste Regionalplanungen mit starker Landesplanung wurden mit solchen mit schwacher Landesplanung verglichen. Daher wurden Regionen in Sachsen und Baden-Württemberg ausgewählt.

Ferner sollten b) Beispiele aus Ost- und Westdeutschland betrachtet werden. Und c) sollten in den ausgewählten Ländern solche Regionen untersucht werden, die in der Fachwelt für ihre kooperativen und innovativen Ansätze in der Planung bekannt geworden sind.

Innerhalb der Untersuchungsregionen wurden jeweils zwei bis vier Fallbeispiele darauf hin untersucht, wie sie kooperative Handlungsformen einsetzen. Bei den Fallbeispielen lassen sich drei Untersuchungsfelder unterscheiden:

1. Verfahren zur Erstellung der Regionalpläne,
2. Auseinandersetzung mit Fachplanungen, exemplarisch anhand des Naturschutzes, oder mit Kommunen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung und
3. «Zusatzaktivitäten», die sich auf weitere Fachplanungen beziehen, sowie sonstige Aktivitäten der Regionalplanung, z. B. Rohstoffplanung, Regionalentwicklung, berufliche Bildung oder Wirtschaftsförderung.

Methodisch führten wir 1999 und Anfang 2000 – neben der Auswertung von Literatur, Akten und Materialien – Interviews mit verschiedenen Akteuren in den Regionen durch. Die Regionalplanerinnen und -planer vermittelten uns die Binnensicht der Dinge, Kommunen und Fachplanungen bis hin zu Wissenschaft und Presse sorgten für die Aussensicht.

Die Forschungsergebnisse wurden – in verkürzter Form – im Mai 2000 in einem Forschungs-Workshop diskutiert, zu dem wir die Leitenden Regionalplaner der untersuchten Regionen sowie eine Reihe von Fachleuten gewinnen konn-

ten. Die Erfahrungen, Beobachtungen und Einschätzungen im Forschungsvorhaben sowie die kritische Überprüfung der Einschätzungen durch den Workshop sind Gegenstand der folgenden Ausführungen.

Zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen seien kurz einige Aspekte des Systems der Raumplanung in Deutschland angesprochen. Es werden grundsätzlich drei Ebenen der integrativen, überörtlichen und raumbezogenen Planung unterschieden: die Bundesraumordnung (mit überwiegend Rahmen setzender Aufgabe), die Landesplanung auf der Ebene der Bundesländer und die Regionalplanung für Planungsregionen. Aufgrund der grossen Gestaltungsmacht der Länder gibt es sehr verschiedene Organisationsformen und Arbeitsweisen der Landesplanung und, insbesondere, der Regionalplanung. Adressaten der Landes- und Regionalplanung sind vor allem Fachplanungen und die kommunale Bauleitplanung (als integrative raumbezogene Planung auf örtlicher Ebene, die durch die Gemeinden selbst durchgeführt wird). Die Bauleitplanung wird in die behördenverbindliche Flächennutzungsplanung, welche das gesamte Gemeindegebiet abdeckt, und die grundigentümergebundene Bebauungsplanung, welche jeweils für einzelne Gemeindeteile erfolgt, unterschieden. Aufgrund des hohen verfassungsrechtlichen Ranges der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland sind Konflikte zwischen der Regional- und der (kommunalen) Bauleitplanung über divergierende Vorstellungen zur Flächennutzung fast unvermeidbar.

Neben der Aufstellung von Raumordnungsplänen für die jeweilige Ebene haben Landes- und Regionalplanung auch die Aufgabe, zur Umsetzung der Planungsziele beizutragen: durch formelle Instrumente (wie das Raumordnungsverfahren zur Prüfung grosser raumrelevanter Einzelprojekte (z. B. Einkaufszentren) auf ihre «Raumverträglichkeit») und – seit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Jahre 1998 – auch durch informelle Instrumente, z. B. (nicht-rechtsverbindliche) Regionale Entwicklungskonzepte.

Restriktionen kooperativer Regionalplanung		
Institutioneller Rahmen	Akteurskonstellation	Einstellungen und Verhaltensmuster der Akteure
<ul style="list-style-type: none"> • Dominanz der Ordnungsfunktion • Kollektivgutcharakter der Regionalplanung • Asymmetrie der Kosten- und Nutzen-Verteilung • Institutionalisierte Lokalismus • Fehlende Tauschmasse • Formalisierte Verfahren • Schwache Ressourcenausstattung der Regionalplanung • Konflikte mit der Landesplanung • Direktkontakte der Kommunen zur Landesplanung 	<ul style="list-style-type: none"> • Grosse Akteurszahl • Heterogene Interessenstruktur der beteiligten Akteure • Mit der Regionalplanung konkurrierende Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlendes Regionalbewusstsein • Kompetitive politische Kultur in der Region • Feindliche Akteursorientierung • Distanziertes Verhalten beteiligter Behörden • Selbstverständnis der Regionalplanung («Plänemachen», Ordnungsaufgaben) • Tagesroutinen der Regionalplanung

Abb. 1: Restriktionen kooperativer Regionalplanung (eigene Darstellung)

3. Kooperative Regionalplanung, Teil 1 oder: «Es könnte so einfach sein ...»

Die Bemühungen der Regionalplanerinnen und -planer um kooperative Planungsmodalitäten treffen in der Praxis auf Hürden und Widerstände. Die Untersuchung zeigte, dass sich Restriktionen der kooperativen Planung auf drei Ebenen beobachten lassen:

1. Institutionelle Restriktionen,
2. Restriktionen durch die Akteurskonstellation und
3. Restriktionen durch Einstellungen sowie Verhaltensmuster der Kooperationspartner.

3.1 Institutionelle Restriktionen

Zu den institutionellen Restriktionen rechnen wir:

- Dominanz der Ordnungsfunktion in der Planung: Diese führt dazu, dass die Adressaten der Planung Widerstände aufbauen: Die Ordnungsfunktionen sind mit verbindlichen Zielaussagen verbunden, die zudem die Aufgabe haben, das Raumnutzungsverhalten zu restringieren. Folglich fühlen sich die Adressaten in ihrer Autonomie beschnitten, und sie nehmen die aus Ordnungsfunktionen resultierenden Konflikte vorschnell als Nullsummenspiele wahr (Entweder-oder-Entscheidung).
- Kollektivgutcharakter der Regionalplanung: Regionalplanung muss «Gemeinwohlbelange» durchsetzen, deren Nutzen den Adressaten kaum zurechenbar ist, wofür aber die Adressaten mit Verhaltensrestriktionen «zahlen» müssen. Kollektivgüter haben i. d. R. keine Lobby, während konkrete Raumnutzun-

gen stets eine starke Lobby mobilisieren können. Lobbyarbeit ist aber leichter über Konfrontationen als über Kooperationen darstellbar: Konfrontationen lassen den «local hero» hervorkehren, über Kooperation gewonnene Lösungen haben selten einen «Helden».

- Asymmetrie der Nutzen- und Kostenverteilung der Regionalplanung: Regionalplanung kann kaum Vorteile vermitteln. Denn sie definiert nur Regeln im Umgang mit dem knappen Gut «Raum», aber sie hat keine Zuteilungsmacht wie etwa der Finanzminister bei öffentlichen Finanzen. Auch das fördert eher die Konfrontation als die Kooperation – Kooperation bringt den Adressaten der Planung kaum Nutzen, wohl aber höheren Aufwand an Zeit, Geld und Personal.

- «Institutionalisierter Lokalismus»: Das Kommunalwahlsystem und das kommunale Finanzsystem zwingen die Kommunen, sich primär für ihre lokalen Belange zu interessieren und nur nachrangig überlokale Belange aufzugreifen. Politiker werden von dem lokalen – und nicht regionalen – Wahlvolk gewählt; die Gemeinde orientiert sich in ihrer Politik primär an der Lebensqualität der lokalen Bürger und an der Mehrung der lokalen Finanzen als an regionalen Themen und Belangen.

- Mangelnde Tauschmasse: Regionalplanung hat kaum Tauschmasse für «bargaining»: Sie kann sich allenfalls auf Modifikationen der Ziele einlassen, aber keine Kompensationszahlungen an potenzielle «Verlierer» leisten.

- Formalisierte Verfahren: Die Ablauforganisation der Regionalplanung ist

sowohl bei Plan-Erstellung als auch Plan-Umsetzung (z. B. Raumordnungsverfahren) stark formalisiert. Formalisierungen erschweren informelles Handeln – zumindest erhöhen sie die Hürden. Hinzu kommt, dass die Regionalplanung kaum legitimiert ist, Themen aufzugreifen, die zwar regional von Relevanz sind, aber nicht zum förmlichen Aufgabenkatalog der Planung gehören. Aber gerade solche neuen Themen bieten Raum für kooperative Planungsverfahren.

- Schwache Ressourcenausstattung: Auch diese dürfte eine grosse Hürde für kooperative Regionalplanung darstellen. Denn Regionalplanung ist notorisch unterausgestattet mit Ressourcen (Personal, Sachmittel, Infrastruktur). Die begrenzte Kapazität wird zudem von Tagesgeschäften weitgehend absorbiert: Stellungnahmen, Beteiligungsverfahren etc.

Darüber hinaus gibt es in einzelnen Ländern zusätzliche Erschwernisse, etwa, dass die Landesplanung von der Regionalplanung ausgehandelte Ergebnisse später «kassiert», weil sie mit den Zielen und Intentionen der Landesebene nicht in Einklang stehen oder dass die Landesplanung regionalplanerische Themen an sich zieht.

Aber Schwächungen können auch dadurch auftreten, dass die Kommunen die Regionalplanung entwerten, indem sie sich nicht mehr mit der Regionalplanung auseinandersetzen, sondern an der Regionalplanung vorbei Direktkontakte mit der Landesplanung suchen. Das ist dort leichter, wo eine Mittelinstanz fehlt.

3.2 Akteurskonstellation

In Bezug auf die Akteurskonstellation sind sicherlich die sehr grosse Zahl und die zumeist heterogene Interessenstruktur der Akteure, die in der Regionalplanung zu beteiligen sind, eine erhebliche Hürde für Kooperation: Regionalplanung muss i. d. R. flächenbezogen vorgehen und folglich alle relevanten Akteure einbeziehen, d.h. sie kann nur bedingt die Mitwirkenden auswählen. Zu grosse Gruppen sind aber in sich schnell handlungsunfähig, auch wenn sie über Arbeitsgruppen in gewisser Weise funktionsfähiger gemacht werden können.

Darüber hinaus sind vor allem konkurrierende Akteure als «Hürde» zu nennen: Sie verfolgen gleichartige regionale Aktivitäten, verfügen aber über Geld, das sie bei den Adressaten attraktiv macht. Damit können sie sich in den politisch-administrativen Arenen wirksamer präsentieren und Aufmerksamkeit wie auch politische Unterstützung auf sich ziehen. Die wichtigsten sind:

- **Wirtschaftsministerien:** Da in Deutschland die regionale Strukturpolitik Domäne der Wirtschaftsressorts ist und sich seit Ende der 80er Jahre dort die Strategie durchgesetzt hat, diese zu regionalisieren (über Regionalkonferenzen mit der Auflage, Regionale Entwicklungskonzepte oder – im Kontext der EU-Strukturfonds – Operationelle Regionalprogramme zu entwerfen), werden der Regionalplanung alle Aktivitäten erschwert, die nicht ordnungsfunktionaler Natur sind. Wirtschaftsministerien winken mit Geld, die Regionalplanung hingegen kann nur mit dem «Prozessnutzen» und den «Projektvorteilen» für die regionale Kooperation werben. Aber viele der Themen, die die Regionalplanung in ihrer Entwicklungsfunktion aufgreifen könnte, können beispielsweise in Regionalkonferenzen bearbeitet werden. Zwar ist es der Regionalplanung in vielen Ländern gelungen, Mitglied solcher Regionalkonferenzen zu werden. Aber nur in wenigen Fällen hat sie dabei führende Funktionen erlangt (z. B. Nordrhein-Westfalen). Die Konkurrenz wird vor allem dann vergleichsweise hart, wenn die Regionalisierung der Strukturpolitik über Regionale Entwicklungsagenturen läuft, die mit Formen des Regionalmanagements mitunter eine erhebliche Überlappung ihrer Aktivitäten mit denen der Regionalplanung erzeugen können.

- **Landwirtschaftsministerien:** Hier vollzieht sich eine ähnliche Entwicklung wie bei den Wirtschaftsministerien. Auf der Basis der EU-Agrarfonds-Mittel werden über die Agrarverwaltung verstärkt Programme einer integrierten ländlichen Entwicklung vorangetrieben. Auch wenn sie zunächst auf kleinere Räume abstellen, wirken sie doch regional, und i. d. R. ebenfalls über kooperative Ansätze.

- **Umweltministerien:** Auch Umweltministerien bemühen sich um regionale Kooperation, allerdings mit Schwerpunkt auf Aktivitäten der Agenda 21. Diese Konkurrenz genießt zwar stellenweise hohe politische Aufmerksamkeit, ist aber letztlich doch schwächer, weil zum einen in vielen Ländern Regional- und Umweltplanung in einem Ressort vereint sind und weil zum anderen die Agenda 21-Prozesse i. d. R. eine andere Klientel ansprechen als die Regionalplanung: Hier spielen die Nichtregierungsorganisationen (NGO) und der «Dritte Sektor» (vgl. Priller et al. 1999) eine ungleich größere Rolle.

- **Landkreise und Regierungspräsidenten:** Die Landkreise – vor allem in ostdeutschen Ländern – planen ihre Regionalentwicklung über Kreisentwicklungskonzepte; Regierungspräsidenten können über die Verteilung der Fördermittel «Regionalpolitik» betreiben, die nicht immer mit der Regionalplanung koordiniert ist.

3.3 Einstellungen und Verhaltensmuster der Akteure

Einstellungen und Verhaltensmuster sind über die von uns gewählte Methodik der Empirie-Erfassung vergleichsweise schlecht zu ermitteln. Wir müssen uns dabei auf die Aussagen der Expertinnen und Experten sowie auf die Plausibilität deduktiver Vermutungen verlassen. Gleichwohl scheinen solche Einflüsse in der Praxis wesentlich zu sein. Kooperationswidrige Einstellungen und Verhaltensmuster finden sich dabei sowohl bei den Planerinnen und Planern als auch – und vor allem – bei den Adressaten der Planung. Letzteres gilt deshalb in besonderer Masse, weil Kooperation auf Freiwilligkeit und Kooperationsbereitschaft der Partner angewiesen ist. Aber dabei können verschiedene Faktoren diese beeinträchtigen. Zu nennen sind:

- **Fehlendes Regionsbewusstsein:** Wenn der Bezug zur Region im Denken der kommunalen Akteure relativ fremd ist und die Region keinen besonderen Wert darstellt, schlägt das Kollektivgutproblem der Regionalplanung besonders intensiv durch.

- **«Kompetitive» politische Kultur der Region:** Es gibt Regionen, die stärker in-

dividualistisch und wettbewerbsorientiert sind als andere, und die folglich der Kooperation einen geringeren Stellenwert einräumen. Hier tendieren die Akteure dazu, Probleme primär unter Verteilungsaspekten zu behandeln und entsprechend konfliktreich zu bearbeiten.

- **«Feindliche Akteursorientierung»:** Die dominante Ordnungsfunktion der Regionalplanung ruft vor allem bei Gemeinden eher Widerstände und Gegnerschaft hervor, als dass Regionalplanung von diesen als «ihre» Planung betrachtet wird.

- **Distanziertes Verhalten einzelner Behörden:** Einige Behörden fürchten, über kooperative Verfahren der Regionalplanung «vereinnahmt» zu werden und ihre Belange nicht mehr offensiv genug durchsetzen zu können. Das gilt vor allem für Behörden, die über Ordnungsrecht arbeiten und Zugeständnisse als Aufweichen ihrer ordnungspolitischen Position empfinden (z. B. Naturschutzbehörden).

Aber auch Regionalplanerinnen und -planer können in ihren Einstellungen und Verhaltensmustern kooperationsabgewandt agieren. Viele verstehen sich noch immer primär als «Plänemacher» oder reduzieren ihre ganze Kraft auf die planerischen Ordnungsaufgaben (vgl. Weick 1994). Zudem werden sie im Planvollzug häufig in die hierarchische Rolle von Aufsichtsorganen bzw. Kontrolleuren gedrängt, die kooperatives Handeln erschwert. Letztlich leiden einige Planerinnen und Planer auch darunter, dass sie mit der Tagesroutine so stark ausgefüllt sind, dass sie zu planerischen Entwicklungsfunktionen und neuen Aufgaben, die kooperative Ansätze zweifelsfrei erfordern, gar nicht kommen.

4. Kooperative Regionalplanung, Teil 2, oder: Worin Fachleute in erster Linie die Hürden sehen

Der zur Überprüfung und Bewertung der in Kapitel 3 ausgeführten Untersuchungsergebnisse einberufene Workshop wählte vor allem die folgenden

drei Quellen von Schwierigkeiten des kooperativen Handelns als diskussionsbedürftig aus:

- Rolle der Ordnungsfunktion,
- Kollektivgutfunktion der Regionalplanung und
- Folgen der regionalplanerischen Einbindung in die Verwaltungsstruktur sowie das Verhältnis zur Landesplanung.

4.1 Rolle der Ordnungsfunktion

Ist die Ordnungsfunktion der Regionalplanung wirklich ein zentrales Hemmnis für kooperative Handlungsformen? Sicherlich ist richtig, dass

- die traditionellen planerischen Aufgaben (Pläne erstellen, Stellungnahmen abgeben etc.) und damit die Ordnungsfunktion weitgehend die Arbeitskapazität beanspruchen, die den Regionalplanungsstellen zur Verfügung steht. Zudem ist auch bei den Adressaten Zeit ein immer knapperes Gut;
- für Planerinnen und Planer der Unterschied zwischen Ordnungs- und Entwicklungsfunktion noch immer einen beträchtlichen «gedanklichen Spagat» darstellt: Die Ordnungsfunktion rückt die Planung stärker in eine behördliche Rolle; auch die Ausbildung und Qualifikation ist vielfach auf diese Funktion ausgerichtet;
- die Regionalplanung immer auch in Verbindung mit staatlichen Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen steht und folglich von den Adressaten eher als «Gegnerin» denn als «Partnerin» wahrgenommen wird.

So gesehen könnte die Ordnungsfunktion als hinderlich für eine Modernisierung der Regionalplanung einzustufen sein. Aber die Dinge liegen komplizierter. Zum einen ist die Ordnungsfunktion noch immer die wichtigste Funktion der Regionalplanung, denn sie verschafft ihr Bedeutung und Einfluss, dient quasi als Kompetenznachweis und Autorität. Für die Adressaten vermittelt sie zudem Rechtssicherheit.

Zum anderen ist zu beobachten, dass die Ordnungsfunktion heute immer mehr mit der Entwicklungsfunktion zu einer Einheit verknüpft wird. Zum Beispiel ist dies in NRW der Fall. Dort ist die Regionalplanung in der Bezirksregierung

verbunden. Die Regionalplanung übernimmt in einigen Bezirksregierungen führende Funktionen in den Regionalkonferenzen. Entsprechend erhalten Projekte der Regionalen Entwicklungskonzepte in der Regionalplanung Vorrang. Im Ergebnis wird damit der Gegensatz zwischen Ordnungsfunktion und Entwicklungsfunktion zu Gunsten von Managementansätzen abgebaut. Dieses neue Selbstverständnis kann aber nur realisiert werden, wenn die Pläne inhaltlich fokussiert und auf das Wesentliche reduziert werden.

Zudem ist eine Trennung zwischen Ordnungs- und Entwicklungsfunktion immer dann schwierig, wenn man es mit Aufgaben zu tun hat, die nicht mehr eindeutig der einen oder anderen Funktion zuzuordnen sind, beispielsweise Einzelhandelskonzepten. Dabei geht es um konsensorientierte Vorgehensweisen, die sowohl die Ordnungs- als auch die Entwicklungsfunktion umfassen. Gleiches gilt, wenn zentrale Orte auszuweisen sind.

Die Planungspraxis ist folglich – in Abhängigkeit von ihren institutionellen Möglichkeiten – in der Lage, über intelligente Strategien Ordnungs- und Entwicklungsfunktion gleichermaßen kooperativ zu verfolgen. Grenzen werden ihr dagegen vor allem durch die unzureichende Ausstattung (Personal, Sachmittel) gesetzt: Das Tagesgeschäft bewegt sich eher in den Pflichtaufgaben, also im Vollzug von ordnungsfunktionalen Regelungen, als dass noch viel Zeit und Personalkapazität für die «Kür», insbesondere für ausgewählte Aufgaben der Entwicklungsfunktion, blieben.

Aber auch in den Pflichtaufgaben muss die Ordnungsfunktion nicht die Gegnerschaft zwischen Kommunen und Regionalplanung intensivieren. So führt der Kommunalverband Grossraum Hannover regelmässig Gespräche – «Technische Regionalgespräche» und «Quartalsgespräche» – mit den Gemeinden durch. Dieser Bedarf, die Beziehung zu den Kommunen partnerschaftlich zu gestalten, ist vor allem in Regionen mit kleineren Gemeinden gross. Folglich zeigt die Praxis, dass dort die Ordnungsfunktion immer stärker kooperativ bearbeitet wird, nicht zuletzt auch des-

halb, weil die Gemeinden bei der Entwicklung ihrer Flächennutzungspläne von der Kooperation mit der Regionalplanung abhängig sind.

In Ostdeutschland stellt sich die Situation etwas anders dar, weil es hier einen (eher politischen) Druck gibt, die Entwicklungsfunktion stärker in den Vordergrund zu stellen: Fast alle ostdeutschen Länder haben die Regionalplanung enger mit der «Regionalisierung der Strukturpolitik» verknüpft und näher an Regionalmanagement heran gebracht. Aber dabei entwickeln sich Spannungen aus unzureichender Planungs Kapazität und teilweise auch unzureichender Vorbereitung der Regionalplanerinnen und -planer auf die neuen Aufgaben: Die Zusatzfunktionen absorbieren regionalplanerische Handlungskapazität, die viele Regionalplanerinnen und -planer lieber für die klassischen Planungsfunktionen (Ordnungsfunktionen) verwenden wollen.

Vor dem Hintergrund dieser «Gemeingelage» wird begründet in Zweifel gezogen, ob die Unterscheidung in Ordnungs- und Entwicklungsfunktion noch etwas hergibt: Sollte man nicht viel mehr in Kernaufgaben und Optionsaufgaben der Regionalplanung unterscheiden? Dann ginge es darum, die Kernaufgaben auf die «essentials» zu reduzieren, um der Regionalplanung mehr Raum für Optionsaufgaben einzuräumen, mit denen sie sich in den politisch-administrativen Arenen ihr Profil schaffen kann.

Darüber hinaus ist auch diskussionsbedürftig, wie frei die Regionalplanerinnen und -planer wirklich sind, ihr Handlungsfeld zu gestalten. Regionalplanung unterliegt einer Reihe von ablauforganisatorischen Regelungen, die aus verwaltungsrechtlichen, aber auch aus politisch-legitimatorischen Gründen einzuhalten sind, etwa bei Planungsverfahren und Raumordnungsverfahren. Aus Sicht der Praxis stellen solche Formalitäten kein Hemmnis für Kooperation dar. Ein «professioneller Umgang» mit diesen Regelungen erleichtert auch die Kooperation, wenngleich richtig ist, dass die Verfahren der Ordnungsfunktion und der Entwicklungsfunktion nicht immer kompatibel sind. Das betrifft nicht nur den Adressatenkreis, sondern auch die

Art der Steuerung. Geht es bei den einen darum, Regeln zu setzen, zielen die anderen darauf, Prozesse zu gestalten, die in konstruktive Problemlösungen münden.

4.2 Kollektivgutfunktion der Regionalplanung

Die Kollektivgutproblematik führt zu einer schwächeren politischen Unterstützung der Regionalplanung – verglichen mit den Fachplanungen –, da starke Allianzpartner in Form gut organisierter Interessengruppen fehlen. Zwar sind auch Fachplanungen per definitionem gemeinwohlorientiert (sonst könnten sie über den Markt bearbeitet werden), aber die Gemeinwohlorientierung der Regionalplanung unterscheidet sich von derjenigen der Fachressorts darin, dass sie kaum mit Vorteilen für einzelne gesellschaftliche Gruppen verbunden ist. Das wiederum heisst auch, dass es keine politischen Gruppen gibt, die Interesse an der Regionalplanung haben. Im Unterschied dazu haben sich Fachplanungen entweder in Reaktion auf Gruppeninteressen gebildet (z.B. Landwirtschaftsressort) oder zogen mit ihrer Existenz die politische Formierung der angesprochenen Gruppeninteressen nach sich (z.B. Forschungsministerium, Verkehrsministerium). Zudem entsprechen die Fachplanungen weit besser den sektoralisierten Politikstrukturen, in denen gesellschaftliche Probleme in unserer Gesellschaft verhandelt werden.

Die Regionalplanung kann den Effekt mangelnder politischer Unterstützung zwar dadurch zu vermindern suchen, dass sie durch Tauschgeschäfte (Kompromisse zwischen Interessen) Allianzen mit einzelnen Gruppen bildet. Aber diese Strategie ist gefährlich, denn sie könnte den «shareholder value» zulasten des Gemeinwohls befriedigen, bzw. es könnte das Gemeinwohl zu Gunsten einzelner Gruppen ausgebeutet werden. Zudem sind Allianzen in der Regionalplanung unsicher. Sie werden auf der Ebene der abstrakten Zielformulierung gebildet und können wieder auseinander brechen, wenn die Ziele in Themen konkretisiert werden müssen und dann Interessenkonflikte am konkreten Projekt auslösen.

Die Intensität der Kollektivgutproblematik variiert zudem mit den institutionalisierten Entscheidungsstrukturen, in denen sie verhandelt wird. Beispielsweise schafft die Planungsorganisation politische Repräsentanten für das Kollektivgut, indem sie ein direkt gewähltes regionales Repräsentationsorgan vorsieht, das über die Pläne entscheidet. Die Regionalplanung könnte aber in denjenigen Fällen stärker sein, in denen das regionale Legitimationsorgan kommunale Delegierte sind. Daraus ergibt sich, dass die Stärke der Regionalplanung vorwiegend aus der Planungsverwaltung heraus entwickelt werden muss.

Die Kollektivgutproblematik relativiert sich letztlich auch, wenn man sie als ein «Marketingproblem» versteht (im Sinne von «Plan-Marketing»). Es kommt dann darauf an, ob man das Interesse an der Planung stärken und die Gruppenunterstützung mobilisieren kann. Allerdings ist diese Form des «Plan-Marketings» sehr begrenzt wirksam. Denn Planung muss auch Rechtssicherheit schaffen, und dieses erfolgt nach anderer Logik und fordert auch ein anderes Verständnis von Planung.

4.3 Institutionelle Einbindung

Die Kritik an den institutionellen Rahmenbedingungen der Regionalplanung in vielen Ländern klingt zunächst plausibel: Unzureichende Institutionalisierung erschwert es der Regionalplanung, die notwendige Aufmerksamkeit bzw. Autorität und die erforderlichen Zugänge zu den relevanten Adressaten zu bekommen und mindert darüber hinaus das kooperative Verhalten durch unzureichende Ressourcenausstattung etc. Aber auch hier zeigen die Praxiserfahrungen, dass die Dinge differenzierter zu sehen sind. So können schwache Organisationsstrukturen starke Planungen bewirken, wenn der politische Wille vorhanden ist, d. h. die Regionsebene für die Akteure wichtig ist und eine geordnete Raumnutzung von den Beteiligten als «hohes Gut» empfunden wird.

Umgekehrt können gute institutionelle Potenziale für eine vergleichsweise starke Regionalplanung faktisch dadurch geschwächt werden, dass die Landesplanung regionale Themen an

sich zieht oder regionale Beschlüsse wieder «kassiert». Das heisst, es hängt von Machtstrukturen, Interessenstrukturen und der Bereitschaft einzelner Akteure ab, ihre Macht zu Gunsten regionaler Interessen aufzugeben. Dabei kann es faktisch auch zu Machtverschiebungen kommen, zum Beispiel, wenn – wie in Brandenburg – die kommunale Bauleitplanung nur schwach entwickelt ist und der Regionalplanung erhebliche Beratungsfunktion zukommt.

Jedoch lassen sich die Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit materiellen Problemen durch institutionelle Änderungen beeinflussen. Gestaltungsspielräume, Konfliktregelungspotenziale und Steuerungskraft werden auch von den Kompetenzen, den Ressourcenzuweisungen und dem Grad der Handlungsautonomie bestimmt. Die Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Regionalplanung, der Grad der faktischen Dezentralisierung und die Kompetenzfülle sowie der Regionszuschnitt dürften dabei wichtige Parameter sein. Allerdings zeigen die Forschungen, dass es ausserordentlich schwierig ist, den Einfluss von Variablen der Institutionalisierung auf Handlungen und Handlungsergebnisse derer, die in den Institutionen agieren, zu messen. Zu gross ist der Einfluss gleichzeitig wirksamer weiterer Faktoren, wie Akteurskonstellation, Einstellungen und Verhaltensmuster der Akteure sowie situative Einflüsse.

Für das Verhältnis zu den Fachplanungen geht man in der Literatur überwiegend davon aus, dass es leichter sei, kooperative Planungsprozesse aus der Position in einer Mittelinstanz als aus kommunalen Verbänden heraus durchzuführen. Aber auch hier wurde deutlich, dass es vor allem davon abhängt, ob Personen in den Planungsstellen sitzen, die diese Potenziale ausschöpfen wollen und können. Ausserdem spielt das Selbstverständnis der Institutionen eine Rolle. So lässt sich beobachten, dass in NRW die Oberste Landesplanungsbehörde vielfach wie eine Fachbehörde agiert und den intersektoralen Bezug eher niedrig hält.

In jedem Falle aber als gravierend schätzt die Praxis die Konkurrenz anderer Institutionen ein. Das gilt möglicher-

Massnahmen zur Förderung einer kooperativen Regionalplanung		
Steigerung der Attraktivität der Regionalplanung	Institutionelle Verbesserungen	Optimierung der Ausbildung
<ul style="list-style-type: none"> • Vergabe bzw. Einbezug bei der Vergabe von Fördermitteln • Vermittlerin von Zukunftsoptionen für die Region (Bundeswettbewerbe und -ausschreibungen etc.) • Networking-Funktion der Regionalplanung • Service-Funktionen der Regionalplanung • Regionalmanagement als attraktive Dienstleistung • Bessere Aussendarstellung der Regionalplanung (Planungs-Marketing) 	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung des Aufgabenspektrums um Regionalmanagement • Regionale Steuerung der EU-Strukturfonds durch die Regionalplanung • Kapazitäten für Regionalmanagement durch Verschlinkung der Regionalpläne • Erweiterte Kapazitäten durch Einsatz von IuK-Techniken • Bessere Arbeitsteilung zwischen Landes- und Regionalplanung • Allianzen mit anderen Institutionen der Regionalentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau der Qualifikation der Regionalplanerinnen und -planer: Management- und Moderationstechniken

Abb. 2: Massnahmen zur Unterstützung einer kooperativen Regionalplanung (eigene Darstellung)

weise von Land zu Land unterschiedlich. Besonders intensiv wird die Institutionenkonkurrenz in Sachsen empfunden, aber auch in NRW ist das Verhältnis zwischen Regionalplanung und regionaler Wirtschaftsförderung – obgleich sie «unter einem Dach» im Regierungspräsidium sitzen – keinesfalls spannungsfrei. Gerade im Ruhrgebiet gibt es eine Vielzahl konkurrierender Akteure und eine Überlagerung verschiedener Kooperationsformen. Als Konkurrenz wird vor allem die regionale Strukturpolitik und die Agrarstrukturverwaltung (wegen der Mittelvergabe aus den EU-Strukturfonds) empfunden. Sie mindern den politisch-administrativen Stellenwert der Regionalplanung, wenn in diesen Fachpolitiken regionalisierte Mittel an der Regionalplanung vorbei räumlich platziert werden. So lässt sich vielfach beobachten, dass die Landkreise bei der Mittelverwendung der Strukturfonds ihre Interessen einseitig durchsetzen, und zwar teilweise in deutlichem Widerspruch zu den räumlichen Schwerpunktsetzungen der Regionalplanung.

Wie weit Regionalplanung kooperativ tätig sein kann, wird letztlich auch vom Einfluss der Landesplanung bestimmt. Das bedeutet nicht, dass eine schwache Landesplanung für die Regionalplanung gut ist. Im Gegenteil kann eine «starke Landesplanung» die Regionalplanung stärken, wenn sie

- stark ist in der horizontalen Koordination staatlicher Fachbehörden;
- wie ein «Rettungsanker» wirkt, indem die Regionalplanung durch Rückgriff auf Vorgaben der Landesplanung, also «im Schatten der Hierarchie», agieren kann.

Eine starke Landesplanung muss in Bezug zur Regionalplanung eher subsidiär tätig sein, was aber nicht bedeuten kann, dass sie über Einzelfallentscheidungen in die Regionalplanung hineinwirkt.

Im Ergebnis gilt, dass der Einfluss des Institutionenrahmens zwar spürbar ist, aber nicht überschätzt werden sollte. So werden materielle Konflikte und Restriktionen über institutionelle Veränderungen nicht nennenswert beeinflusst – sofern die Konflikte und Restriktionen nicht ihre Ursache in bestimmten Institutionen haben. Vielmehr bleiben solche struktu-

rellen Probleme auch bei unterschiedlichen Institutionalisierungen erhalten.

Institutionen verlieren zudem in dem Masse an Einfluss auf die Regionalplanung, wie die «Flucht aus den Institutionen» in «Runde Tische», Regionalkonferenzen etc. geduldet wird und zunimmt. Auch faktische Einflussverschiebungen – wie etwa in Brandenburg, wo sich die Regionalplanung auch bei der Beratung der kommunalen Bauleitplanung engagiert – können ohne Änderung des Institutionenrahmens die Regionalplanung stärken.

5. Wie die kooperative Regionalplanung unterstützt werden könnte

Die Forschungsergebnisse und die Diskussion des Workshops zeigten, dass offenbar die wesentlichen Hemmnisse einer kooperativen Regionalplanung

- in der unzureichenden Attraktivität der regionalplanerischen Angebote für die potenziellen Adressaten liegen,
- in institutionellen Hemmnissen zu suchen sind und
- letztlich auch in Verhaltensmustern der Planerinnen und Planer selbst liegen können.

Mit Bezug auf diese drei Faktoren wollen wir im Folgenden Ansatzpunkte aufzeigen, die eine kooperative Regionalplanung unterstützen können.

5.1 Attraktivitätssteigerung

Vor allem zur Steigerung der Attraktivität der Regionalplanung gibt es eine Reihe von Anregungen. Nahe liegend ist, dass die Regionalplanung eigene Fördermittel verwalten sollte, zumindest aber bei der Vergabe von Fördermitteln

einbezogen werden müsste. In der Tat könnte man sich hier Verbesserungen vorstellen, zumal in vielen anderen europäischen Ländern die in Deutschland übliche Trennung in Regionalpolitik (Wirtschaftsministerien) und Raumplanung (Raumplanungsministerien) unüblich ist. So haben die Länder in Österreich die Raumplanung dadurch gestärkt, dass sie ihr die Kompetenz über Mittelvergabe aus den EU-Strukturfonds übertrugen, was eine gute Voraussetzung für Regionalmanagement ist.

Aber auch in der deutschen Praxis gibt es Beispiele, in denen die Regionalplanung an der Vergabe von Fördermitteln beteiligt wird. Solche Möglichkeiten bieten sich vor allem dort, wo die Regionalplanung in die Mittelinstanz integriert ist und über die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz Zugang zur Mittelverteilung gewinnt. Dafür gibt es vor allem in NRW und Thüringen Beispiele:

- In Nordrhein-Westfalen stellt der neue «Regionalrat», der ähnlich dem bisherigen Bezirksplanungsrat zusammengesetzt ist, seit 2001 den Gebietsentwicklungsplan auf, gibt Stellungnahmen zu Förderprogrammen ab und fasst Beschlüsse zu Regionalen Entwicklungskonzepten [1].

- In Thüringen wird das als Mittelinstanz fungierende «Landesverwaltungsamt» federführend in die staatliche Förderung der Regionalentwicklung eingebunden [2]. Das Landesverwaltungsamt koordiniert auch die Regionalplanung.

Auch in Fällen, in denen die Regionalplanung kommunal organisiert ist, sind Zugänge zur Mittelverteilung nicht ausgeschlossen. So hat beispielsweise der für die Regionalplanung zuständige

Zweckverband Grossraum Braunschweig (ZGB) mit der Bezirksregierung vereinbart, dass diese Nahverkehrskonzessionen nur vergibt, nachdem die Abteilung Verkehrsplanung des ZGB Stellung genommen hat. Diese beteiligt wiederum «hausintern» die Regionalplanung, sodass mittelbar ein Einfluss der Raumordnung gegeben ist.

Man sollte allerdings nicht allzu viel Hoffnung auf verbesserten Zugang der Regionalplanung zu Finanzmitteln setzen. Aus pragmatischer Sicht scheint es sinnvoller, an intelligente Wege der Attraktivitätssteigerung zu denken. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Verband Region Stuttgart. Der Verband nutzt Anreize von aussen, damit die Akteure Interesse an der Vernetzung finden: die Bundeswettbewerbe BioRegio und «Regionen der Zukunft» sowie die Ausschreibung «mobilität». Dabei locken entweder unmittelbare finanzielle Vorteile für die Teilnehmer oder zumindest ein Imagegewinn für die Region, der mittelbar ebenfalls in wirtschaftlichen Nutzen umgesetzt werden kann. Die «intelligente Lösung» liegt darin, dass der Verband sich zum Vermittler macht, um die Optionen der Region zu erweitern. Hat er solche Potenziale gefunden, lädt er diejenigen Akteure ein, die für das jeweilige Thema interessant sind, d.h. er baut Netzwerke auf und bietet dafür die Starter-Plattform.

Sicherlich hat nicht jede Regionalplanungsstelle gleiche Möglichkeiten, solche Netzwerke zu organisieren. Dies hängt u.a. davon ab, welches «standing» die Regionalplanerinnen und -planer in der Region haben – was wiederum in direktem Bezug zur Organisation und Ausstattung der Regionalplanung steht – und wie gut das bisherige Leistungsprofil der Regionalplanung in der Region ankommt. Es ist also auch eine Frage des «Marketings». Aber bei den meisten Regionalplanungen kann die networking-Strategie effektiv sein, wenn es gelingt, ein attraktives Themenfeld zu besetzen, die passenden Akteure zu mobilisieren und diese zu selbstverantwortlichem Handeln zu bewegen. Networking-Strategien haben einen dynamischen Charakter. Damit eröffnet sich die Regionalplanung zu-

sätzliche Handlungsfelder, über die sie sich profilieren kann – mit positiven Rückwirkungen auf ihr Image. Aber man muss ehrlicherweise auch eingestehen, dass solche Imagebildungen in der Praxis heikel sind. Würde die Regionalplanung alle kooperativen Ansätze imagebezogen «vermarkten» wollen, würde sie sehr schnell die Kooperationsbereitschaft der potenziellen Partner verlieren. Deren Beitrag zur Problembearbeitung würde damit entwertet (kooperative Ansätze haben ex definitione keinen «local hero», sondern nur gleichberechtigte Teams), und sie fühlten sich durch die Regionalplanung «instrumentalisiert».

Andere Regionalplanerinnen und -planer bemühen sich, die «Servicefunktion» der Regionalplanung stärker herauszuarbeiten. So können kleinräumige Bevölkerungsprognosen nicht nur als Fachgrundlage dienen, um den Regionalplan zu erarbeiten, sondern auch, um mit und in Gemeinden Szenarien für die zukünftige Entwicklung zu diskutieren. Andere Serviceleistungen betreffen Beratungen (Bauleitplanung, Investoren im Raumordnungsverfahren), Know-how-Vermittlung bei neuen Themenfeldern, aber auch Hilfestellung bei neuen Rechtslagen (z.B. bei Windenergie).

Zum Ansatz, über Serviceleistungen die Attraktivität der Regionalplanung zu erhöhen, gibt es viele interessante Praxis-Beispiele. So wird etwa der Internet-Auftritt der Regionalplanung im Regierungsbezirk Düsseldorf u.a. auch dafür genutzt, «links» zu Kommunen und deren Gewerbegebieten zu schaffen. Die Regionalplanung im Regierungsbereich Münster gibt seit Jahren Regionalberichte, Prognosen u.ä. heraus und führt in Kooperation mit der Emscher-Lippe-Agentur (ELA) eine Gewerbebländendatenbank. Diese enthält auch planungsbezogene Aussagen und hat deshalb mehr als die meisten Datenbanken dieser Art anzubieten.

Ferner bemühen sich viele Regionalplanerinnen und -planer um mehr Regionalmanagement. Das gilt vor allem, seit mit § 13 ROG für solche Aktivitäten der Regionalplanung «grünes Licht» gegeben wurde. Regionalmanagement bietet die Chance, über konkrete Probleme,

die eine ganze Region oder Teilregion betreffen, regionale Kooperation in Gang zu setzen. Allerdings tut sich die Regionalplanung hier noch immer etwas schwer, denn

- das Selbstverständnis vieler Planerinnen und Planer ist auf «Plänemachen» (Weick 1994) ausgerichtet; Regionalmanagement wird eher als Zusatz-Belastung denn als Zusatzpotenzial empfunden;
- der problem- und projektbezogene Ansatz kann nicht flächendeckend sein, sondern ist regional-selektiv. Dies erfordert eine besondere Begründung für die Regionalplanung, sich mit Teilräumen oder Teilmengen regionaler Akteure besonders befassen zu wollen. Bayern hat dieses Problem über die Teilraumgutachten offenbar recht elegant gelöst; andere Regionen gehen von fachlichen Themen aus (z. B. regionale Energiekonzepte, regionale Verkehrskonzepte, regionale Telematikkonzepte), deren regionale Inzidenz sich dann aus der Art der Problemlösung ergibt;
- die Regionalplanung konkurriert dabei immer häufiger mit Regionalen Entwicklungsagenturen, die sich seit Beginn der 90er Jahre in Deutschland wachsender Beliebtheit erfreuen;
- schliesslich befürchten viele Planerinnen und Planer Konflikte mit Fachressorts, die in den regionalplanerischen Initiativen «Kompetenzanmassungen» sehen könnten.

Aber letztlich geht es auch um eine verbesserte Aussendarstellung dessen, was Regionalplanung betreibt. Das wirft die Frage auf, was (im Marketing-Sinne) das «Alleinstellungsmerkmal» – die «unique selling position» – der Regionalplanung ist. Diese zu finden, ist in der Tat schwierig, zumal es viele – und je nach Aufgabenfeld andere – Konkurrenten gibt. Hier unterliegen die regionalen Planungsstellen einem «handicap»: Sie sind in der Regel vergleichsweise klein. Ihre Stärke liegt darin, dass sie flexibel, sektorübergreifend und vor allem wenig durch Fach-Routinen belastet Probleme angehen können. Aber indem sie die Kooperationsinitiativen als Leistung der Regionalplanung «vermarkten», reduzieren sie gleichzeitig die Kooperationsbereitschaft ihrer Partner (s. o.).

Gleichwohl können sich Regionalplanerinnen und -planer in das politisch-administrative Bewusstsein bringen, indem sie Themen schneller als andere aufgreifen und «Themen besetzen» bzw. «Definitionshoheit» über Themen gewinnen. Das gelingt umso eher, je besser das Verständnis für die Funktion und Leistungsfähigkeit der Regionalplanung in der Region ist. Einige Regionalplanerinnen und -planer haben zu diesem Zweck damit begonnen, im Rahmen der Erwachsenenbildung Kurse zur Regionalplanung anzubieten, an Schulen für die Arbeit der Regionalplanung zu werben und sogar in den Lokal-Medien eine Rubrik aufzubauen, unter der über Themen der Regionalplanung öffentlichkeitswirksam berichtet wird. Aber auch hier muss man zugestehen: Es ist nicht einfach, die abstrakte Materie der Regionalplanung in publikumswirksame Rhetorik umzusetzen.

5.2 Institutionelle Verbesserungen

Institutionelle Verbesserungen sind zwar vielfach nur mittelfristig möglich, weil der dafür erforderliche politische Kraftaufwand meist doch erheblich ist. Aber eine Reihe von Veränderungen können ablauforganisatorisch im Wege von Rechtsverordnungen und Erlassen realisiert werden. Dazu würden wir zählen:

- die regionale Steuerung der EU-Strukturfonds nach österreichischem Vorbild stärker in die Federführung der Regionalplanung zu legen, wie es bereits ansatzweise in den Bezirksregierungen in NRW geschieht;
- die Verschlankung der Regionalpläne, um Kapazität für Regionalmanagement-Aufgaben freizubekommen;
- die förmliche Erweiterung des Aufgabenspektrums der Regionalplanungsstellen um Regionalmanagement (entsprechend den Vorgaben von § 13 ROG). Regionalmanagement könnte dabei – wie in Bayern und Thüringen – der Regionalplanung als «Vollzugsinstrument» nachgelagert sein, es könnte aber auch – wie in Sachsen und Sachsen-Anhalt – zur Unterstützung der Entwicklungsfunktion der Planung genutzt werden;
- eine bessere Arbeitsteilung zwischen Landes- und Regionalplanung, indem

sich einerseits die Landesplanung stärker in den Ordnungsfunktionen, die Regionalplanung stärker in den Entwicklungsfunktionen engagiert, und indem andererseits der Handlungsspielraum der Regionalplanung erweitert wird.

Die Regionalplanungsstellen können zudem institutionelle Kapazitätsengpässe durch Einsatz von mehr IuK-Technik zu kompensieren versuchen, wie beispielsweise die Nutzung von Geografischen Informationssystemen (GIS) in verschiedenen Regionalplanungen zeigt.

Sie können ihr Handlungspotenzial aber auch dadurch erweitern, dass sie enger mit anderen Institutionen zusammenarbeiten. So hat die Regionalplanung des RP Münster für Aufgaben der Regionalkonferenzen und des Regionalmanagements in der Emscher-Lippe-Region eine arbeitsteilige Organisationsform entwickelt: Die Regionalplanung konzentriert sich darauf, planerische Dienstleistungen zur Projektentwicklung beizusteuern, das Projektmanagement liegt dagegen in den Händen der intermediären Emscher-Lippe-Agentur. Diese ist als privatwirtschaftlich organisierte GmbH in der Lage, flexibler zu agieren und ist frei von eventuellen Belastungen, die sich aus dem Rollentausch von Ordnungs- und Entwicklungsfunktion ergeben.

5.3 Verbesserung der Ausbildung

Eine grundlegende Problematik liegt häufig darin, dass die Regionalplanerinnen und -planer von ihrer persönlichen Qualifikation her nicht darauf vorbereitet sind, all diese Strategien und die damit verbundenen Anforderungen umzusetzen. Hier bieten sich Fortbildungen an, aber auch Korrekturen in den universitären Ausbildungsgängen, die stärker Management- und Moderationstechniken vermitteln sollten.

6. Ausblick: Wird Regionalplanung durch kooperative Handlungsformen wirkungsvoller?

Die Frage, ob Regionalplanung durch kooperative Handlungsformen wirkungsvoller wird, ist schwer zu beantworten. Denn für die Regionalplanung

ist es einerseits bereits gängige Praxis, kooperative Handlungsformen in ihren verschiedenen Aufgabenbereichen einzusetzen. Ursächlich dafür ist insbesondere der Umstand, dass ihre Durchsetzungsinstrumente vergleichsweise schwach ausgeprägt sind, sodass sie die anderen Akteure für ihre Ziele gewinnen bzw. Konflikte auf informelle Art und Weise lösen muss.

Andererseits sind die formalen Ordnungsinstrumente unverändert ein wichtiges Kerngebiet der Regionalplanung, da erst über die Ordnungsfunktion die nötige politisch-administrative Aufmerksamkeit, Autorität und letztlich auch Verhandlungsmacht gewonnen wird. Was zunächst als Gegensatz erscheint, relativiert sich in der Praxis. Ordnungs- und Entwicklungsfunktion bzw. hierarchisches und kooperatives Instrumentarium harmonieren viel besser miteinander, als vielfach vermutet wird. Es kommt deshalb darauf an, einen Instrumentenmix strategisch so zu konzipieren, dass der Planungsprozess – je nach Aufgabenstellung – optimal ausgestaltet wird.

Kooperative Planung ist ausserdem kein Selbstzweck, sondern ein Modus, mit Problemen wirksamer fertig zu werden. Regionalplanung muss zunächst in Kategorien der Nachfrage denken: Wo liegen Handlungsfelder, in denen die Regionalplanung komparative Handlungsvorteile gegenüber anderen Akteuren hat und in denen ein regionaler Bedarf besteht? Solche Handlungsfelder erschliessen sich abstrakt definiert anhand der Merkmale überfachlich, übergemeindlich, integrativ und regionsbezogen. Konkreter sind es die Felder, in denen Fachressorts bisher nicht aktiv geworden sind. Diese liegen typischerweise in den Bereichen der «Nachhaltigkeit» (mit der Integration von sozialen, ökologischen und ökonomischen Belangen), in Fragen der Regionalentwicklung, in regionalen Sanierungsthemen (die im Kontext regionaler Entwicklungen zu bearbeiten sind) sowie zunehmend in Themen regionaler Umweltqualitäten bzw. Lebensqualitäten, die auch raum- und landschaftsgestalterische Elemente umfassen.

Aber alle diese potenziellen Themenfelder verlangen das Zusammenspiel

von mehreren und heterogenen Akteuren. Das setzt «Kooperationsmanagement» voraus, wobei wir bewusst vom «Management der Kooperation» sprechen, weil die Zusammenarbeit von Akteuren auf regionaler Ebene gestaltet werden muss und sich nicht von selbst einstellt. Heute sind sich die Fachleute weitgehend einig, dass im Zuge der Pluralisierung und Individualisierung der Gesellschaft, in Zeiten des beschleunigten technischen und wirtschaftlichen Wandels und des gewachsenen Innovationsbedarfs in fast allen Lebensbereichen folgende Faktoren für die Regionalentwicklung von entscheidender Bedeutung sind:

- die Fähigkeit von Regionen zur Selbststeuerung,
- die akteursübergreifende Bearbeitung von Problemen ausserhalb der traditionellen Institutionen in netzwerkartigen Verflechtungen,
- die produktive Konfliktregelung (Themen nicht vorschnell in Nullsummenspielen enden zu lassen) und
- die Mobilisierung von Selbsthilfekräften bzw. «endogenen Potenzialen».

Für diese Aufgaben ist die Regionalplanung über kooperative Planungsansätze die «geborene» Akteurin. Was ihr fehlt, ist die Anerkennung und Unterstützung durch Politik und Verwaltung, diese Fähigkeiten über den engen Aufgabenkreis der klassischen Regionalplanung hinaus einsetzen zu dürfen. Die von vielen Seiten befürchtete «Kompetenzanmassung» der Regionalplanung, die ihr vor allem Widerstand von den Fachressorts bringen könnte, dürfte praktisch keine grosse Relevanz haben. Regionalplanerinnen und -planer wollen nicht die Fachressorts ersetzen, sondern diese über Synergieeffekte in vernetzten Akteurskonstellationen effektiver machen. Sie bieten als komplementäre Leistungen zu den Fachressorts an, sektorübergreifende Aktivitäten zu initiieren, zu organisieren und zu moderieren.

Anmerkungen

[1] Die Regierungspräsidenten und Bezirksplanungsräte hatten eine Teil-Regionalisierung des Landeshaushaltes, so genannte Regionalfonds, gefordert, was aber bei Landtag und Landesregierung auf Ablehnung stiess. Die schon ältere Bestimmung des Landesplanungsgesetzes, dass die Bezirksplanungsräte Einfluss auf die Fördermittelvergabe hatten, klingt zwar gut, war aber real wenig wirksam.

[2] Richtlinie zur Förderung der Regionalentwicklung vom 10.2.2000 (Thüringer Staatsanzeiger 10/2000, S. 467 ff.).

Literatur

GÖRLITZ, A.; BURTH, H.-P. (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich.

KNIELING, J.; FÜRST, D.; DANIELZYK, R. (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der Planungspraxis, Raumforschung und Raumordnung 57, 195–200.

PRILLER, E.; ZIMMER, A.; ANHEIER, K. (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen, Aus Politik und Zeitgeschichte B9, 12–21.

SCHARPF, F.W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift 32, 621–34.

WEICK, T. (1994): Abschied vom Plänenmachen. Thesen zur Entwicklungsplanung als Verhandlungssystem, RaumPlanung, H. 66, 176–78.