

über die Raumplanung Verkehrs- „Governance“ im Alpenraum

Interessensgruppen, Kompetenzen und Bandbreite der Maßnahmen
Zusammenfassung

1. Einführung – Ziele der Studie

Im Rahmen des europäischen Alpenraum-Projekts MORECO wurde eine Analyse der Governance-Systeme in den teilnehmenden Partnerländern durchgeführt. Die Ziele waren:

- Verbesserung des Verständnisses bezüglich der verschiedenen institutionellen Strukturen in den MORECO Partnerländern und die Folgen für die Steuerungsmöglichkeiten von Raumplanung, Verkehr, Wohnbau und Landnutzung.
- Identifizieren der Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen den Verantwortlichen für Raumplanung, Verkehr und Landnutzung.
- Identifizieren der Schlüsselprobleme für die Integration von MORECO Themen in die aktuellen politischen Steuerungsmechanismen.

Unter MORECO-„Governance“ wird die Art der Entscheidungsfindung von öffentlichen und privaten Akteuren unterschiedlicher Sektoren im Raum- und

Mobilitätsplanungsbereich verstanden.

Das vollständige Dokument steht als eines der MORECO Projektergebnisse zur Verfügung, dieses Dokument bietet eine Zusammenfassung.

MORECO hat zum Ziel, lokale Akteure in den Bereichen Mobilität, Raumplanung, Wohnungsbau sowie Flächennutzung im Bereich der fächerübergreifenden Ansätze weiterzubilden, um durch bessere Entscheidungen die Lebensqualität zu verbessern, sowie die Bevölkerung näher an die bestehende Versorgungsinfrastruktur zu bringen. Die Governance-Studie zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen einer breiten Palette von Akteuren und deren Kompetenzen zu analysieren. Dies geschieht durch die Untersuchung von Regierungsstrukturen auf europäischer Ebene, zusammen mit Regeln, Maßnahmen, und Praktiken, die nach Transparenz, Partizipation, Verantwortung, Effizienz und Zusammenhalt streben.

Alle Forschungsergebnisse und Befragungen wurden zwischen dem 1. Juli und 31. Oktober 2013 unter der gemeinsamen Leitung der Region Rhône-Alpes und dem Institut PACTE an der Universität Joseph Fourier in Grenoble durchgeführt.

2. Institutionelle Landschaften – Überschneidungen

Alle fünf Länder in unserer Studie (Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich und Slowenien) haben unterschiedliche politisch-administrative Strukturen, jedoch ähnliche Verwaltungskompetenzen. Der Vergleich verschiedener institutioneller Randbedingungen hilft einerseits dabei, ein Gefühl für deren Vielfalt zu bekommen und andererseits den Austausch von „Best Practice-Ansätzen“ für die Umsetzung in Raumplanungs- und Mobilitätsprojekten zu fördern. Es sollen auch Gemeinsamkeiten erörtert werden, die neue Möglichkeiten zur Verbesserung der bestehenden Situation schaffen könnten.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie (Herbst 2013 – Frühjahr 2014), war in vier von fünf der MORECO Projektpartnerländern ein Anstieg der Regionalisierung erkennbar:

- In Italien (Piemont, Lombardei, Venetien) und in Deutschland (Bayern) wurden nach der Umsetzung der Gesetze über den Fiskalföderalismus (2011) **die regional verfügbaren Ressourcen angehoben.**
- In Slowenien **hat die Regierung einen Regionalisierungsprozess** für sechs neue Regionen gestartet.
- In Frankreich wurden dem Ministerrat am 10. April 2013 **die drei Texte des Dezentralisierungsprogramms Act III vorgestellt.**

Die Funktionen und Kompetenzen der regionalen Verwaltungsebenen sind in allen Ländern relativ ähnlich, unabhängig davon, ob es sich um föderalistische oder zentralistische Staatssysteme handelt. Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien haben eine ähnliche hierarchische Struktur bestehend aus einer nationalen Regierung, Ländern oder Regionen, Provinzen, Bezirken oder Departments und einer kommunalen Ebene (Gemeinden und öffentliche Einrichtungen für die interkommunale Zusammenarbeit). Sloweniens binäres System ist einzigartig, wobei die nationale Regierung auf der einen und die Gemeinden auf der anderen Seite stehen, ein Regionalisierungsprozess aber bereits im Gange ist. Das wichtigste gesetzgebende Organ befindet sich auf nationaler Ebene, das den geschaffenen Rechtsrahmen den unteren Ebenen auferlegt. Dies ist auch in Ländern wie Deutschland und Österreich der Fall, obwohl sie auf der lokalen Verwaltungsebene hoch autonom sind.

Die größten Unterschiede zwischen föderativen und zentralen Strukturen bestehen vor allem in den intermediären Verwaltungsebenen. In den deutschsprachigen Staaten haben die „Länder“ oft Gesetzgebungskompetenzen für die Bereiche Planung und Verkehr und haben dadurch direkte Gestaltungsmöglichkeiten. Im Gegensatz dazu stehen die Regionen in Frankreich und Italien. Jedenfalls

über die Raumplanung Verkehrs-„Governance“ im Alpenraum

ist festzuhalten, dass aufgrund fehlender Steuerhoheit, die österreichischen Länder weniger autonom sind als jene in Deutschland.

Die Länder und Regionen sind die wahren „Vermittler“ zwischen den nationalen und lokalen Ebenen, die sogenannten „Säulen“ für eine Verbindung zwischen Normen und Ebenen. Obgleich einige noch immer keine normativen Befugnisse oder ihre eigenen Besteuerkompetenzen haben, werden alle mit den gleichen Governance-Fragen konfrontiert. Die hierarchische Natur der Normen schafft Probleme in Relation zur Dauer, in der Planungsunterlagen verfasst werden. Dadurch besteht die Gefahr von kurzfristigen Inkonsistenzen. Alle untersuchten Länderhierarchien haben fragmentierte Kompetenzen in Bezug auf Landnutzung, Naturschutz, Wohnungsbau, Eisenbahnverkehr, Busverkehr und andere nichtmotorisierte Fortbewegungsmittel. Diese Fragmentierungen machen es schwierig, branchenübergreifende Projekte auf regionaler Ebene durchzuführen. Die Projekte benötigen die Unterstützung und Koordination von „Vermittlern“ zwischen den nationalen Erwartungen und Verpflichtungen und der Umsetzungsrealität sowie der Auswirkungen auf lokaler Ebene. Die Länder und Regionen könnten als Mediatoren diese Vermittlerrolle einnehmen.

Als Anschauungsbeispiel und Good-Practice-Beispiel, hat z.B. Italien starke Regionen, die in der Lage sind, normative Regelungen zu schaffen. Die italienischen Regionen entwickeln ihre Raumplanung und Verkehrsrichtlinien in Zusammenarbeit mit den verschiedenen unteren Verwaltungsebenen und verpflichten sich zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit lokalen Partnern. Sie füllen dabei ihre Führungsrolle völlig aus. In Bezug auf Mobilität haben die österreichischen Länder die meiste Macht und

setzen diese durch innovative Organisationsstrukturen um. Als Geldgeber, Planer und Instandhalter der Verkehrsinfrastruktur delegieren sie den laufenden Betrieb an einen Verkehrsverbund, dessen Eigentümer sie sind, und der eine effiziente Versorgung im gesamten Gebiet sicherstellt. Die Steuerung wird somit vereinfacht, anders als in Italien, Slowenien und Frankreich, wo auf private Betreiber gesetzt wird.

Diese vielfältigen regionalen Ebenen machen es schwer Multi-Level-Governance umzusetzen, besonders wegen der verschiedenartigen Interessensgruppen. Probleme in der Raumplanung und Verkehrsentwicklung und deren Auswirkung auf private Wohnstandortentscheidungen und Verkehrsmittelwahl wirken sich unumstritten am stärksten auf der lokalen Ebene aus. Gemeinden (Einzelgemeinden, aber auch gemeindeübergreifende Organisationen) sind die Schlüsselstellen in der Raum- und Verkehrsplanung, egal ob in einem föderalistischen oder zentralistischen Staatssystem. Da die Gemeinden die nationalen und regionalen Gesetze an vorderster Front umsetzen und dadurch auch die direkten Auswirkungen spüren, sind sie die wesentlichen Ansprechpartner bei der Umsetzung der MORECO Bewusstseinsbildungsmaßnahmen und Regulierungsvorschläge.

Die Beschränkung der Zersiedelung erfordert eine Siedlungskonzentration rund um Arbeitsplatzzentren, die Anschluss an öffentliche Verkehrsmittel bieten. Die Planungsgrenzen sind jedoch nicht unbedingt direkt mit der Zersiedelung verknüpft. Die Koordination zwischen eingebundenen und außenliegenden Gebieten ist immer möglich, wobei politische Territorialgrenzen nicht deckungsgleich sind mit den Siedlungsgebieten.

3. Herausforderungen und Möglichkeiten

Die MORECO Projektpartner haben die folgenden gemeinsamen Maßnahmen festgelegt:

- **Raumplanungsprojekte** sollten sich an bestehenden und zukünftigen Verkehrsknotenpunkten und Verkehrsachsen orientieren.
- **Den Haushalten sollen Werkzeuge** zur Verfügung gestellt werden, die sie bei der Wohnstandortentscheidung unterstützen, um ein gutes Verhältnis zwischen Wohn- und Mobilitätskosten zu finden.
- **Der individuelle Mobilitätsaufwand** soll durch die Bevorzugung zentraler Lagen reduziert werden.

Auf diesen Zielen basierend können mehrere Governance-Hindernisse ausfindig gemacht werden, die zu überwinden sind:

> **Die Orientierung der Siedlungsentwicklung** an öffentlichen Verkehrsachsen wirft die Frage auf, wie die Akteure der unterschiedlichen Hierarchieebenen zur Zusammenarbeit bewegt werden können. Dies erfordert eine gute Koordination auf Gemeindeebene, die jedoch in keinem Land optimal gegeben ist. Aufgrund der Komplexität der verschiedenen Ebenen und den vielfältigen Interessensgruppen sollte eine Raumplanung mehr im Sinn des Inter-Regionalismus als innerhalb der bisherigen Planungsgrenzen praktiziert werden. Dieses Kriterium für die Siedlungsentwicklung erhöht aber auch das Risiko neuer Unausgewogenheit zwischen den Gemeinden.

> **Die Forderung nach Bewusstseinsbildung** und Beeinflussung der Entscheidungen privater Haushalte durch Haushaltsrechner wirft die Frage auf, wie diese

Werkzeuge zu konzipieren, zu verbessern und zu vermarkten sind. Relevant ist auch die Frage, wie die Nutzer auf diese Werkzeuge zugreifen bzw. diese nutzen können und welches Einzugsgebiet und welche Datengrundlagen herangezogen werden sollen. Dem Kostenbewusstsein müssen auch Taten folgen. Endgültige Entscheidungen zu treffen, erfordert Systeme, die Beschränkungen oder Anpassungen verhängen: z.B. zu fordern, dass die Pendelkosten in die Bonitätsberechnungen für Hypothekenkredite aufzunehmen sind. Die nationale Regierung oder Regionen in föderalen Systemen, wären in diesem Fall die geeignete Ebene.

> **Die Reduktion des motorisierten Individualverkehrs** und die Förderung des öffentlichen Verkehrs hängen von einer pro-aktiven öffentlichen Politik ab. Die Beschreibung der institutionellen Systeme zeigt, dass diese Ziele auf allen Ebenen angewendet werden müssen. Dennoch wird der Beitrag auf jeder Ebene anders aussehen – von der Infrastrukturentwicklungspolitik bis hin zur Preispolitik. Aus der Perspektive des Benutzers muss man schließlich alle Verkehrsmittel, die eine Reisestrecke ausmachen, berücksichtigen. Wir müssen daher den öffentlichen Nahverkehr mit „weichen Transportmöglichkeiten“ (Zu-Fuß-Gehen, Radfahren, etc.) und dem motorisierten Individualverkehr koordinieren, sowie individuelle und kollektive Transportmittel integrieren. Diese Fahrplan (Reiseroute)-basierte Logik erfordert die Koordination zwischen den Akteuren über weite Landesteile und mit sektoralen Kompetenzen. So gesehen, könnten deutsche Regionalverkehrsverbände derlei Maßnahmen z.B. auf der Ebene der Pendlereinzugsgebiete anregen.