

Klaus Töpfer/Herbert Bodner (Hrsg.)

IDEENIMPORT

Experten aus aller Welt
geben Impulse



Die Ergebnisse des
Bilfinger Berger Awards 2007

eBook

SCHÄFFER
POESCHEL



Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,
vielen Dank, dass Sie dieses E-Book erworben haben. Damit Sie das Produkt optimal nutzen können, möchten wir Sie gerne auf folgende Navigationsmöglichkeiten hinweisen:

Die Verlinkungen im Text ermöglichen Ihnen eine schnelle und komfortable Handhabung des E-Books. Um eine gewünschte Textstelle aufzurufen, stehen Ihnen im Inhaltsverzeichnis und im Register als Link gekennzeichnete Kapitelüberschriften bzw. Seitenangaben zur Verfügung.

Zudem können Sie über das Adobe-Digital-Editions-Menü »Inhaltsverzeichnis« die verlinkten Überschriften direkt ansteuern.

Erfolgreiches Arbeiten wünscht Ihnen
der Schäffer-Poeschel Verlag

Klaus Töpfer/Herbert Bodner (Hrsg.)

Ideenimport

Experten aus aller Welt geben Impulse

2007

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

e-book ISBN: 978-3-7992-6214-9

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 2010 Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft · Steuern · Recht GmbH
www.schaeffer-poeschel.de
info@schaeffer-poeschel.de
Konzeption und Realisation: komm.passion GmbH, Düsseldorf
Redaktion der Wettbewerbsbeiträge: Jutta Scherer, JS textworks, München
Einbandgestaltung: Willy Löffelhardt
Satz und Herstellung: Marianne Wagner

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart
Ein Tochterunternehmen der Verlagsgruppe Handelsblatt

Grußwort

Die Bilfinger Berger Unternehmensgruppe führt weltweit anspruchsvolle Bau- und Dienstleistungsaufgaben für private und öffentliche Auftraggeber aus. Sei es der Bau von Schnellstraßen in Thailand oder von U-Bahn-Linien in Taiwan, die Realisierung von PPP-Projekten in Australien, Großbritannien oder Kanada oder die Wartung und Instandhaltung von Anlagen der Öl- und Gasindustrie in Norwegen: Durch unser internationales Engagement beschäftigen wir uns intensiv mit anderen Kulturen und unterschiedlichen Herangehensweisen an gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Probleme.

Wir sind davon überzeugt, dass der weltweite Austausch von Wissen und Erfahrung für jedes Land ein entscheidender Erfolgsfaktor ist. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob sich bewährte Lösungen mit Erfolg auf andere Länder übertragen lassen. Bilfinger Berger hat es sich zur Aufgabe gemacht, diesen Prozess zu verstärken und damit neue Impulse für Deutschland zu setzen.

Im Rahmen eines internationalen Wettbewerbs, dem 2006 erstmals ausgeschriebenen Bilfinger Berger Award, haben wir nach Best-Practice-Lösungen im Beziehungsgeflecht von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat gesucht. Im Fokus standen die Themenbereiche Mobilität und Verkehr, Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, Umwelt und Energie, Öffentliche Verwaltung und Beschaffung sowie Privatisierung und Outsourcing. Weltweit waren Experten aus Wissenschaft, Praxis und Medien aufgefordert, Fallstudien zu erfolgreichen außerhalb Deutschlands verwirklichten Problemlösungen einzureichen.

Die Resonanz auf die Ausschreibung war groß. Teilnehmer aus 17 Nationen reichten insgesamt 58 Studien ein, die sich mit Problemlösungen in 29 Ländern befassen. Das Prognos-Institut hat alle Beiträge analysiert, 16 wurden in die engere Auswahl einbezogen. Maßgebliche Kriterien waren dabei die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung des Themas sowie der Vorbildcharakter der jeweiligen Lösung. Eine unabhängige Jury unter Vorsitz von Prof. Dr. Klaus Töpfer wählte schließlich die drei Gewinnerbeiträge aus.

Die mit dem ersten Preis ausgezeichnete Studie von Cordelia Polinna über die »Idea Stores« im Londoner Stadtteil Tower Hamlets zeigt exemplarisch neue Wege in der Stadtentwicklung auf. Andrew Chew erhielt für seinen Beitrag über »Alliance Contracting« den zweiten Preis. Dieses seit Jahren in Australien erfolgreich praktizierte Modell der Vertragsgestaltung verhindert kostspielige gerichtliche Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Dr. Georgina

Santos beschreibt in ihrer Fallstudie »The London Congestion Charging Scheme« die Einführung der City-Maut in London und die damit erzielten Erfolge bei der Reduzierung des Verkehrsaufkommens. Ihr wurde der dritte Preis zuerkannt.

Mit diesem Buch wollen wir 16 ausgewählte Beiträge einem breiten Publikum zugänglich machen und der Diskussion in Deutschland neue Impulse verleihen. Die Publikation verdeutlicht darüber hinaus die Vielfalt der Themen und die hohe Qualität der eingereichten Studien. Bei allen Experten, die sich mit Beiträgen am Bilfinger Berger Award beteiligt und damit zum Erfolg des Wettbewerbs beigetragen haben, möchte ich mich herzlich bedanken.

Herbert Bodner

Vorwort

Marktplatz der Kreativität

Von Albert Einstein wird folgende kleine Anekdote berichtet: Der große Wissenschaftler hatte seinen Studenten in einer Prüfungsklausur Fragen gestellt. Kurze Zeit nach dem Beginn der Klausur kam ein Student zu Einstein und bemerkte: *»Herr Professor, das sind doch exakt die gleichen Fragen, die Sie bereits vor 4 Jahren gestellt haben!«* Einstein lächelte und bemerkte: *»Das ist richtig – es sind die gleichen Fragen. Aber inzwischen habe ich neue Antworten gefunden!«*

Neue Antworten – die bisherigen Lösungen in Frage stellen, die eingefahrenen Wege neu bewerten: Eine ständige Aufgabe und eine drängende Notwendigkeit in einer Welt, in der sich die Rahmenbedingungen so schnell verändern wie selten zuvor. In einer Welt, in der die Vielen so lieb gewordene »*ceteris paribus*-Klausel« immer eklatanter die Realität verschleiert und Probleme verdeckt.

Antworten auf Fragen, die sich in der globalisierten Welt überall stellen, aber vor dem Hintergrund systematischer oder punktueller Unterschiede in den administrativen Strukturen, in den gesellschaftlichen Differenzierungen und in den unterschiedlichen ökonomischen sowie politischen Ausgangsbedingungen anders angegangen und gelöst werden.

Nicht selten verhindert die Routine der Vertrautheit mit eingefahrenen Lösungswegen und weitgehend ungefragt akzeptierten Handlungsabläufen, dass diese ernsthaft auf den Prüfstand gestellt werden. Dieses Vertrauen in bekannte Lösungen besteht oft sogar zu Recht, da es sich gründet auf bisher hinreichend gute Ergebnisse.

Neue Antworten für bekannte Fragen herauszuarbeiten – Schwachstellen zu ermitteln und systematisch nach unkonventionellen oder schlicht übersehenen, aber effizienteren und vorteilhafteren Abläufen und Antworten zu forschen –, das kommt oft zu kurz, wird gerne vertagt.

Die offene Bereitschaft, nach neuen Antworten zu suchen, wird auch dadurch erschwert, als man häufiger unbewusst als bewusst reflektiert die Konsequenzen neuer, vorteilhafterer Lösungswege scheut, als man den damit verbundenen Änderungs- und Anpassungsfolgen aus dem Weg gehen will.

Diese Einstellung wird verstärkt durch die hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich Änderungen erst nach einer Übergangszeit auszahlen, erst später die positiven

Konsequenzen nachweisbar werden, die Kosten und die für einige belastenden Konsequenzen aber sichtbar sind und direkt fällig werden.

Nicht nur im politischen Entscheidungsprozess mit den vergleichbar kurzen »return of investment«-Zeiten einer Wahlperiode sind diese zeitlichen Unterschiede zwischen Kosten und Nutzen immer wieder Hindernisse für eine vorurteilsfreie Analyse und konsequente Umsetzung neuer Antworten auf alte, wohlbekanntes, aber mit geänderten Rahmendaten konfrontierte Fragestellungen. Die »Einsteins« in der realen, schnelllebigen und global zusammenwachsenden Welt sind eben recht selten. Der Alltag treibt, man sieht die Bäume, aber nicht mehr den Wald.

»Man lerne, frühzeitig innezuhalten; denn das Schwierigste am Laufen ist das Stillestehen.« Diese kluge Erkenntnis hat Balthasar Gracian, dieser bemerkenswert weise Jesuit aus dem Spanien des 17. Jahrhunderts in seinem »Handorakel« niedergeschrieben. In der Welt kurzer Entscheidungszeiten, globaler Auswirkungen des Handelns und Nicht-Handelns ist dieses Stillestehen weitgehend aus der Mode gekommen, da es sich zunehmend als riskant erwiesen hat. Ziehen »die Anderen« nicht zwischenzeitlich vorbei – verliert man nicht Terrain, fällt zurück?

So läuft und läuft man, blickt nicht nach links oder rechts, vertraut dem Weg, der sich bisher als erfolgreich, zumindest aber als nicht zu negativ erwiesen hat. Dieses Verhalten ist ebenso menschlich verständlich wie mit hohen Risiken verbunden. Daher ist es wichtig, innezuhalten und den Mut zu haben, den Blick über den eigenen Tellerrand hinausgehen zu lassen, der Konfrontation mit anderen Lösungen nicht aus dem Weg zu gehen. Anzuhalten eben, ohne durch die vorwärts drängende Routine auf die Nase geworfen zu werden.

Der erstmals ausgelobte Bilfinger Berger Award ist der Aufruf zu diesem Innehalten, ein Aufruf zur systematischen Suche nach neuen Antworten auf alte, bekannte Aufgabenstellungen vor dem Hintergrund globalen Wettbewerbs um Märkte und Meinungen, um Wissen und Werte, um Visionen und Realisierungen, um effizientes Entscheiden und Handeln. Der Aufruf, bisher Gesichertes nicht mehr unbefragt zu lassen, sondern gezielt in Frage zu stellen. Durch die Kenntnis der Verfahren, die andere wo auch immer in der Welt entwickelt haben und anwenden. Ein Aufruf, den Ideen nachzuspüren, die andere zur Bewältigung vergleichbarer Aufgabenstellungen realisieren. Vorurteilsfrei zu analysieren, zu prüfen, zu vergleichen – wo andere Lösungsansätze Vorteile, wo sie Nachteile aufweisen. Die Rahmenbedingungen zu benennen, die es verhindern, eingefahrene Wege erfolgreich zu verlassen – oder zumindest diese Wege besser zu pflastern, Schlaglöcher zu beseitigen, die Wege sinnvoll zu begradigen. Herauszufinden, inwieweit psychologische Barrieren den Weg versperren oder zu erheblichen, Zeit und Ressourcen vergeudenden Umwegen zwingen.

Dabei müssen, ja werden die so erarbeiteten Resultate oft eher begrenzte als revolutionäre Ergebnisse zu Tage fördern. Lösungen zumal, die bisher keineswegs gänzlich unbekannt waren, die theoretisch-abstrakt auch durchaus bereits beschrieben wurden, aber eben nicht korrekt umgesetzt, dem Test der Praxistauglichkeit in der eigenen Entscheidungsverantwortung noch nicht ausgesetzt wurden.

Diese Anforderungen gelten in hohem Maße auch für die Einsendungen zu dem ersten Bilfinger Berger Award – und machen das Gesamtergebnis gerade deswegen so relevant und so spannend. Stets stand bei der Bewertung der Einsendungen das Kriterium unverzichtbar am Anfang:

Inwieweit hat dieses Projekt, hat dieser Vorschlag bereits die praktische Erprobung durchlaufen? Allein theoretisch entwickelte Lösungsvorschläge wurden bewusst nicht in der Preisentscheidung berücksichtigt – was diese Einsendungen keineswegs generell abwertet oder irrelevant macht. Nicht entscheidend war auch, ob in dem Aufgabenfeld des Projektes bereits in Deutschland bemerkenswerte Projekte realisiert wurden, aber eben einen deutlich anderen Akzent in den Vordergrund stellten.

Dies gilt sicherlich mit Blick auf den ersten Preisträger. Die Revitalisierung von Stadtquartieren ist in Kenntnis der dramatischen Veränderungen von demographischen und wirtschaftlichen Strukturen fast überall auf der Welt in Angriff genommen worden, in ganz Europa und vielfältig auch in Deutschland. In Deutschland werden derartige Lösungen besonders herausgefordert durch die zwingende planerische Bewältigung und die bauliche Sanierung im Prozess der Stadterneuerung und des Stadtbbaus in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung. Gezielte Investitionen gegen Gettoisierung und Slumbildungen, die städtebaulichen Antworten auf die Konsequenzen des Zusammenlebens in einer vielfältiger und bunter werdenden Gesellschaft. Das «Recycling» von Gebäuden, die Umwidmung von obsolet gewordenen Funktionsräumen und Baukomplexen – alles dies hat vielfältige, oft kreative Lösungen stimuliert. Damit ist diese Aufgabe aber keineswegs als »erledigt« abzuhaken. Im Gegenteil. Die Chancen der Informations- und Kommunikationstechnologien müssen für die Entwicklungs- und Integrationsnotwendigkeiten einer höchst mobilen städtischen Bevölkerung verstärkt und mit neuen Ansätzen genutzt werden. Das macht die Idea-Stores in London so preiswürdig.

Überhaupt – Städte, Agglomerationen, Verdichtungsräume! Die Zukunft dieses Blauen Planeten Erde wird städtisch geprägt sein. Das gilt rein quantitativ: Erstmals leben über 50% der Weltbevölkerung in städtischen Siedlungsstrukturen. Es gilt aber ebenso in qualitativer Hinsicht: Wirtschaft und Kultur, Bildung und soziales Zusammenleben – sie werden durch Urbanität geprägt, und eine lebendige Urba-

nität erhält Stabilität oder Instabilität aus der verlässlichen Erfüllung dieser Funktionen. Globale nachhaltige Entwicklung ist daher stets und unverzichtbar an die Realisierung nachhaltiger Stadtentwicklung gebunden.

Städtische Entwicklung als Grundlage und Konsequenz der Globalisierung. Das stellt unmittelbar die Mobilität von Menschen und Gütern in das Zentrum der Anforderungen an Nachhaltigkeit. Wie kann verhindert werden, dass Städte, Megastädte zuvorderst, bei der Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse immobil werden, dass sie im Infarkt der oft durch unbedachte Planungen und Bauentscheidungen erzwungenen Mobilitäten ihre Funktionsfähigkeiten ganz oder teilweise verlieren? Durchschnitts-»Geschwindigkeiten« von um die 10 km/h, wie sie etwa aus Peking, aber auch aus anderen Metropolen nicht nur der Entwicklungsländer berichtet werden – sie zerstören nicht nur die *urbanisation and localisation economies*, die für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Städten unverzichtbar sind. Derartige Verkehrs-»Lösungen« machen darüber hinaus dem Wohn- und Lebenswert dieser kanzerogen gewachsenen Städte den Garaus, sie sind gesundheitliche Belastungen der Bewohner und Alpträume für deren Zusammenleben.

Wie kann die Stadt den Bewohnern aus dem Verkehrschaos zurückgegeben werden? Wie kann die menschengerechte, nicht die autogerechte Stadt eine konkrete Utopie für Stadtentwicklung und soziales Zusammenleben werden?

Waren es zunächst die Fußgängerzonen, die nach anfänglich hartem Lobbyismus-Widerstand ihre Attraktivität bewiesen und überall »angenommen« wurden, so stehen nunmehr Lösungen für die Steuerung und die Vermeidung der individuellen Mobilität ganzer Städte und Stadträume im Vordergrund der Diskussionen und Entscheidungen. London ist dabei beherzt vorgegangen, höchst umstritten in Kritik und Zustimmung. Was ist daraus für konkrete Entscheidungen auch in Deutschland herauszuarbeiten? Wie hat sich diese mutige Entscheidung ausgewirkt, ist sie von den Menschen angenommen worden, welche Lehren sind gezogen worden? Diesen Fragen muss systematisch nachgegangen, sie müssen umfassend untersucht werden. Hinweise für partielle oder völlige Umsetzungen in anderen Stadträumen sind herauszuarbeiten. Dies wird in besonderem Maße erforderlich angesichts der Tatsache, dass bis zu 70 % der CO₂-Emissionen aus den städtischen Strukturen stammen. Damit wird die Bewältigung städtischer Mobilitätsprobleme auch in den Mittelpunkt jeder Klimapolitik gerückt.

Neue Ideen – neue Antworten – Kreativität! Der Bilfinger Berger Award ist dann erfolgreich, wenn er mehr und mehr zum Marktplatz für kreativer Lösungen des Zusammenlebens der Menschen im globalen Maßstab wird. Kreativ in der Einbindung aller Bürger in die Entwicklung von Antworten auf Probleme, die diese Bürger auch mittelbar oder unmittelbar betreffen. Kreative Lösungen für Allianzen zur

optimalen Nutzung der jeweiligen komparativen Vorteile verschiedener Gruppen und Interessen. Der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft, der ethnischen und religiösen Gemeinschaften und der demokratisch legitimierten politischen Verantwortlichkeiten.

Ein Marktplatz für Ideen, für neue Antworten auf bekannte Fragen. Ein Marktplatz für Kreativität. Dieser erste Zyklus des Bilfinger Berger Awards lässt erkennen, wie spannend es auf diesem Marktplatz zugehen kann. Dieses Ergebnis des ersten Zyklus sollte Mut machen, diesen Award weiterzuführen. Auf der Grundlage der jetzt zugewachsenen Kenntnisse kann er gezielt weiterentwickelt werden. So kann der Bilfinger Berger Award einen festen und wichtigen Platz in der systematischen Diskussion kreativer Lösungen zur Bewältigung des Zusammenlebens und der Herausforderung in der globalisierten Welt erhalten.

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Inhalt

Grußwort.....	V
Vorwort.....	VII
Impulse für die Stadt der Zukunft: Thesenpapier der Prognos AG	1

Teil I Mobilität und Verkehr

The London Congestion Charging Scheme: Tackling traffic problems with economic means	15
<i>Georgina Santos</i>	
Die Zukunft mit Milliardeninvestitionen verbaut? Beobachtungen zur Effizienz von Schieneninfrastruktur-Projekten.....	25
<i>Sebastian Kummer/Philipp Nagl/Jan-Philipp Schlaak</i>	
Sustainable mobility for a densely populated region: The Regional Metro System Project in Campania	47
<i>Ennio Cascetta/Francesca Pagliara</i>	
Successful public-private partnerships in transportation: The Golden Ears Bridge in British Columbia	61
<i>Fred Cummings</i>	
Road Pricing und Demokratie: Die Schweiz als Modell für den Bürgertest	71
<i>Bruno Kaufmann</i>	

Teil II Umwelt und Energie

The photovoltaic noise barrier in Melbourne: A reference model for future-oriented road projects	87
<i>Andrew Arendsen</i>	

Teil III Privatisierung und Outsourcing

- Designed for success: The procurement process for public-private partnerships in Canada..... 97
Ian Bendell
- Private provision of publicly funded schools: International evidence on the benefits of service outsourcing..... 109
Ludger Wößmann
- Privatisierung des Strafvollzugs: Vom Beispiel USA lernen 125
Ursula Gasch
- Privatization proceeds in OECD countries: What drives the differences?..... 135
Friedrich Georg Schneider/Ansgar Belke
- PPP models in municipal waste management: The Tuas South waste incineration plant in Singapore..... 147
Torsten Kleiß/Hans-Wilhelm Alfen

Teil IV Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft

- Förderung benachteiligter Stadtbezirke: Die Idea Stores in Tower Hamlets, London, als Modellprojekt..... 159
Cordelia Polinna
- Business Improvement Districts: Innovative Stadtentwicklungsmodelle auch für Deutschland? 171
Roy Wiltschut
- The Bushwick Story: Eine Erfolgsgeschichte zum Stadtumbau in New York City 183
Marta Doehler-Behzadi/Jerilyn Perine/Iris Reuther

Teil V
Öffentliche Verwaltung und Beschaffung

Public Administration in Singapore: Maximizing efficiency
and minimizing corruption..... 197
Jon S.T. Quah

Relationship-based contracting in public-private partnerships:
Better value for money for government 209
Andrew Chew

Angaben zu den Autoren/Notes about the authors 227

Die Jury..... 231

Impulse für die Stadt der Zukunft: Thesenpapier der Prognos AG

Christian Böllhoff/Iris Pfeiffer (Berlin, Deutschland)

Fünf Thesen, inspiriert durch die Beiträge
zum Bilfinger Berger Award

*»Wir haben die Vision integrativer, prosperierender, kreativer und zukunftsfähiger Städte und Gemeinden, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern hohe Lebensqualität bieten und ihnen die Möglichkeit verschaffen, aktiv an allen Aspekten urbanen Lebens mitzuwirken.«
(Auszug aus den Aalborg Commitments 2004)*

Einleitung

Die Stadt ist das Stein, Glas und Beton gewordene Abbild wirtschaftlicher und demografischer Entwicklungen.

Was sind die treibenden Kräfte einer zukunftsgerichteten und nachhaltigen Stadtentwicklung? Welche Elemente enthält ein modernes Konzept? Wie müssen die Beteiligten darauf vorbereitet sein? Das sind Fragen, deren Antworten über unsere Zukunft entscheiden. Umso wichtiger ist es, sie rechtzeitig zu stellen. Bilfinger Berger hat es getan, hat weltweit nach den besten Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft gesucht – und viel Resonanz erhalten: 58 Beiträge aus 17 Ländern wurden zum Bilfinger Berger Award eingereicht. Sie beschreiben exemplarisch, wie mit vergleichbaren Fragestellungen in anderen Ländern umgegangen wird. Keines der Beispiele ist eins zu eins übertragbar, aber sie alle geben ein Bild davon, welche Ansätze das Ausland erprobt, welche Erfahrungen es bereits gemacht hat und welche Lehren sich daraus ableiten lassen.

Was also können wir lernen aus der internationalen Diskussion um die nachhaltige Stadt? Wie lässt sich die Stadt der Zukunft bauen?

Eine integrative, prosperierende, kreative und zukunftsfähige Stadt, wie sie zum Beispiel europäische Kommunalbehörden 2004 auf der Aalborg+10-Konferenz als ihre Vision beschrieben haben, ist nur möglich mit einer integrierten Stadtentwicklungspolitik, die

1. nicht allein die klassischen Standortfaktoren berücksichtigt, sondern vor allem auch auf Soft Skills (so genannte »weiche Fähigkeiten«) setzt,
2. den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und den konsequenten Abbau von Umweltbelastungen nicht als Bürde, sondern als konstitutiv für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung begreift,
3. sich nicht in einseitigen Vorgaben erschöpft oder wegen leerer Kassen resigniert, sondern Kommunen, Wohnungswirtschaft, externe Experten und vor allem betroffene Bürger zusammenführt und so Dynamik und Akzeptanz in den Prozess bringt,
4. den partnerschaftlichen Prozess nicht nur juristisch absichert, sondern Allianzen schmiedet, die den gemeinsamen Erfolg anstreben – denn gerade die Abläufe in schnell wachsenden Metropolen sind selten bis ins Detail geplant,
5. die Erneuerung der öffentlichen Verwaltung und Beschaffung nicht nur als Vorgang begreift, sondern sie konsequent auf Kriterien wie Effizienz und Effektivität ausrichtet, als Grundlage für eine »unternehmerische Verwaltung«.

Fünf Anforderungen an eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik, die sich aus der internationalen Fachdiskussion ableiten lassen – und die sich nicht zufällig auch mit den Erkenntnissen aus dem Bilfinger Berger Award decken.

Dieser neue Wettbewerb zeigt auf, wie in unterschiedlichen Ländern anspruchsvolle Aufgaben im Beziehungsgeflecht von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat gelöst werden. So verbinden die Beiträge, welche die ersten drei Preise erhalten haben, prototypisch die Trends der internationalen Stadtentwicklung miteinander:

- Der Londoner Stadtteil Tower Hamlets erhält sogenannte Idea Stores – kulturelle Angebote, die das Quartier neu beleben, die soziale Stabilität verbessern und die weit über den Stadtteil hinaus eine Signalwirkung ausüben.
- Des Weiteren wurde eine Maut für den Innenstadtbereich eingeführt, um den drohenden Verkehrsinfarkt abzuwenden. Gerade die in London geführte Diskussion über die Anforderungen an eine Stadt der Zukunft, die wieder verstärkt dem Bürger zurückgegeben und nicht nur autogerecht gestaltet werden soll, macht das Road-Pricing-Modell zum weltweiten Vorbild.
- Eines der ersten Projekte, bei dem die australischen Behörden das sogenannte Alliancing-Konzept anwandten, war das Nationalmuseum – 2001 zu geringeren Kosten als geplant, aber dennoch in hoher Qualität erbaut. Das Konzept schließt Streit zwischen den Projektpartnern wie auch Rechtsmittel vertraglich aus und ist besonders für den Stadtumbau von erheblicher Bedeutung.

Wir haben es also mit Modellen zu tun, die auf die *urban renaissance* setzen, sich dabei der Mithilfe aller »Geburtshelfer« versichern und deren Zusammenarbeit

zum Vorteil aller organisieren. Wenn Stadtentwicklungsprojekte diese Eigenschaften aufweisen, dann ist die Chance groß, dass sie nicht allein den Lebensstandard einiger weniger anheben, sondern die Lebensqualität aller verbessern. Dass sie Triebkraft sind für technologische und gesellschaftliche Innovationen und dass sie dank flexibler Raum- und Infrastrukturkonzepte Platz bieten für demografischen Wandel, die Pluralisierung der Lebensstile oder neue ökonomische Trends.

Dann hätten wir es, um ein Wort des Essayisten Christoph Lichtenberg umzukehren, mit einer Stadt zu tun, in der die »Linien der Humanität und der Urbanität« doch zusammenfallen.

Erste These: Die Stadt der Zukunft baut auf Soft Skills

»In diesem Jahrhundert ist Kreativität, also die Fähigkeit der Arbeitenden, neue Ideen oder Prozesse zu entwickeln, die entscheidende Ressource, die eine Stadt haben muss, wenn sie florieren will«, schreibt der Städteforscher Charles Landry. In der Tat reichen die klassischen Standortfaktoren (niedrige Steuersätze, günstige Immobilienpreise) nicht mehr aus, um Menschen und Unternehmen anzulocken. Gerade die sich konkretisierenden Vorteile der Städte durch räumliche Nähe und wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit (*urbanisation and localisation economies*), werden bereits heute und verstärkt in Zukunft durch weiche Faktoren bestimmt. Städte und Regionen stehen international in einem scharfen Wettbewerb. Er wird letztlich durch Zugang zu Wissen, Innovationsfähigkeit, kulturelle Attraktivität, in einem Wort durch das kreative Potenzial einer Stadt entschieden.

Damit kommt der Kreativwirtschaft eine zentrale Bedeutung zu. Stadtentwicklung wird deshalb in Zukunft vor allem den urbanen Talent-Pool fördern. Dem trägt der Paradigmenwechsel der englischen Stadtentwicklungspolitik bereits Rechnung, da er die *market-led regeneration*, also vor allem am Immobilienmarkt orientierte Konzepte, zu Gunsten der *culture-led regeneration* überwunden hat und nunmehr kulturelle Projekte als Motor für die Revitalisierung eines Gebietes einsetzt.

Förderung benachteiligter Stadtbezirke: Die Idea Stores in Tower Hamlets, London, als Modellprojekt (Cordelia Polinna)

Im Stadtteil Tower Hamlets hat ein gutes Drittel der Bevölkerung keine Ausbildung; zudem waren Einrichtungen der Erwachsenenbildung mangelhaft ausgestattet oder in schlechter Lage. Im Jahr 1999 wurden die Idea Stores auf Grundlage einer Bevölkerungsumfrage entwickelt. Sie verfolgen den Anspruch, architektonisch anspruchsvolles Design mit einem modernen (Weiter-) Bildungs-, Freizeit- und Beratungsangebot zu verknüpfen.

Finanziert über Verkäufe, öffentliche Subventionen und Private-Public-Partnerships, wurden bisherige Bibliotheksstandorte geschlossen oder verlegt und zu modernen und attraktiven Bildungs- und Freizeitzentren mit kostenlosem Internetzugang, PC-Kursen, Jobberatung, Cafés und Sportangeboten umgestaltet. Mit der anspruchsvollen Architektur nach einem einheitlichen Konzept in bester Lage (orientiert am Lifestyle-Einzelhandel) wird der Wiedererkennungswert erhöht und eine positive Marke Idea Stores geschaffen.

Alle Einrichtungen werden in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen geplant. So konnte sowohl die Integration sozial Benachteiligter als auch die Aktivierung traditioneller Mittelschichten erreicht werden. Von den Investitionen profitiert mittelfristig der gesamte Stadtteil.

Beispiele wie dieses belegen, dass kulturelle Projekte gezielt als Kristallisationspunkte eingesetzt werden können, um Selbstvertrauen, Eigeninitiative und kreative Ideen zu wecken.

Auch die Studien des amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Richard Florida zeigen den wachsenden Einfluss der kreativen Klasse auf das wirtschaftliche Wachstum. Kreativität als Standortfaktor, so seine These, trägt entscheidend zum ökonomischen Erfolg bei. Um sie entfalten zu können, bedarf es kultureller Umfeldbedingungen. Standorte mit kulturellen Möglichkeiten gewinnen durch ihre große Anziehungskraft auf kreative Menschen an Bedeutung. Zu Floridas »kreativer Klasse« zählen Berufsgruppen aus den Bereichen IT, Medien, Kunst, Bildung, Wissenschaft und Management – Menschen also, die eine kreative und eigenständige Leistung erbringen. Laut Floridas Wachstumsstrategie kommt es darauf an, kreative und qualifizierte Menschen anzuziehen und am Ort zu halten. Denn durch die Identifikation mit der Stadt werden Bindungen geschaffen, die eben nicht nur durch ökonomische Kostenvorteile beeinflusst werden.

Auch hierzulande gilt es, kulturelle Schwerpunkte zu setzen, Kreativität durch Investitionen zu fördern und bessere Bedingungen für unternehmerische Initiativen zu schaffen. Nur so kann die Standortattraktivität Deutschlands gesteigert werden.

Zweite These: Die Stadt der Zukunft braucht umweltverträgliche Mobilitätskonzepte

»Die gekrümmte Straße ist der Weg der Esel, die gerade Straße ist der Weg des Menschen«, schreibt Le Corbusier, und dabei hatte er den Auto fahrenden Menschen im Sinn. Der diente denn auch als Leitbild, als in den sechziger Jahren die autogerechte Stadt ausgerufen wurde – ein Konzept, an dessen Folgen die Städte noch heute

kranken. Denn mit ihm einher ging die Trennung der verschiedenen Nutzungsarten. Damals galt der Verkehr als Motor einer dynamischen Stadtentwicklung, heute wird er mehr und mehr zum Problem, zum Hemmschuh der Entwicklung

Der Motorisierungsgrad hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Auch für die nächsten Jahre ist keine Trendumkehr zu erwarten. Trotz abnehmender Jahresfahrleistung pro Fahrzeug steigt die Zahl der Fahrzeuge pro Kopf in Deutschland. In den Großstädten geht diese Entwicklung mit abnehmender Verkehrsgeschwindigkeit, zunehmendem Parkraumangel und steigender Umweltbelastung einher. Etwa 20 % der Kohlendioxid-Emissionen in Deutschland werden vom Verkehrssektor ausgestoßen. Im Gegensatz zu Industrie, Haushalten und Energiewirtschaft konnte der Verkehrssektor die Emissionen kaum verringern.

Was kann Stadtentwicklungspolitik da leisten? Lassen sich Wirtschaftswachstum und Mobilität ebenso entkoppeln wie Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch? Lässt sich die Qualität der Stadt verbessern, ohne die Bewegungsfreiheit der Stadtbewohner – in Deutschland mehr als 70 Millionen – einzuschränken? Reichen die allenthalben diskutierten Lösungsansätze – Stadt der kurzen Wege, Nachverdichtung, Förderung von Alternativen – dazu aus?

Die Metropole London ist von den skizzierten Problemen sehr stark betroffen: Die wichtigsten Fernverkehrsstraßen und Autobahnen treffen dort aufeinander. Viele Straßen im Zentrum wurden schon vor Erfindung des Automobils gebaut und sind für die Anforderungen des heutigen Straßenverkehrs kaum mehr geeignet. Als Folge sank die durchschnittliche Fließgeschwindigkeit des Verkehrs 1999 auf ganze 14 km/h. Man entschied sich daher für die Einführung einer Innenstadtmaut.

The London Congestion Charging Scheme (LCCS): Tackling traffic problems with economic means

(Georgina Santos)

Dem LCCS geht eine anhaltende politische Debatte zur Einführung von Mautsystemen für die Londoner Innenstadt voraus. Mit Ken Livingston wählte die Bevölkerung Londons dann im Jahr 2000 bewusst einen Bürgermeister, der im Wahlkampf die Einführung eines Mautsystems angekündigt hatte. Alle Londoner waren im Rahmen eines umfassenden Partizipationsprozesses eingeladen, sich an der Vorbereitung zu beteiligen; eineinhalb Jahre lang wurden Details des geplanten Systems durch Flyer, Arbeitstreffen und Werbung über die Medien an die breite Öffentlichkeit getragen.

Derzeit beruht das System im Kern auf folgenden Regelungen: Fahrzeuge, die von 7:00 bis 18:00 Uhr bestimmte Zonen der Innenstadt befahren, zahlen eine Gebühr, die im Voraus oder (gegen Aufpreis) bis zu einem Tag danach bezahlt werden kann. Ausnahmen gelten für öffentliche Busse, Zweiräder, Rettungswagen etc. Per automatischer Nummernschilderkennung wird kontrolliert, säumige Zahler erhalten relativ hohe Strafgebühren.

Als Ergebnis des Partizipationsprozesses wurden vor Einführung der Maut die Ausweitung des Busnetzes initiiert sowie Ermäßigungen für die Bewohner der Innenstadtbezirke eingeführt. Vereinbart wurde zudem ein kontinuierliches Monitoring über einen Zeitraum von fünf Jahren, um positive wie negative Effekte zu untersuchen.

Seit Einführung der Maut ist die Verkehrsbelastung um rund 20 % gesunken, der öffentliche Nahverkehr verzeichnet eine deutlich höhere Nachfrage, und die Durchschnittsgeschwindigkeit in der Londoner Innenstadt hat sich erhöht. Insgesamt konnte eine Reduktion der Verkehrsemissionen um acht bis zwölf Prozent erreicht werden. Und Wirtschaftlichkeitsrechnungen ergeben Einsparungen in Höhe von rund 50 Millionen Pfund pro Jahr. 80 % der Nettoeinnahmen werden in den Ausbau des öffentlichen Busnetzwerks investiert.

Auch die Bevölkerung steht der Maut insgesamt positiv gegenüber: Obwohl nur 50 % der Londoner das System unterstützten, halten es 73 % für effektiv. Im Februar 2007 trat mit Zustimmung der Bevölkerung eine Erweiterung der Mautzone in Kraft, weitere qualitative Ausweitungen sind in Planung.

Das London Congestion Charging Scheme hat weltweit eine breite Debatte zum Road Pricing ausgelöst. Auch Stockholm hat sich, nach einer Erprobungsphase, mehrheitlich für eine City-Maut ausgesprochen. 23 % weniger Innenstadtverkehr, 13 % weniger Feinstaubbelastung und 14 % weniger Kohlenwasserstoffe in der Luft waren den Bürgern Grund genug, die Maut zu befürworten. Die zunächst von Gewerbetreibenden und Automobilverbänden bekämpfte Bildung von Fußgängerzonen wird inzwischen weitgehend akzeptiert.

In Deutschland wird die Einführung einer City-Maut für viele Großstädte diskutiert. Einer der Hauptgründe ist, dass die EU-Grenzwerte für Feinstaub und Stickstoffdioxid vielfach nicht eingehalten werden; daher müssen Mautsysteme die Schadstoffemissionen der Fahrzeuge einbeziehen. Überdies ist sicherzustellen, dass die Einnahmen aus einer City-Maut reinvestiert werden, um den Öffentlichen Personennahverkehr zu verbessern.

Dritte These: Die Stadt der Zukunft setzt auf Partizipation

»Die Städte gehören weder den Politikern und Verwaltungen noch den Investoren. Die Leipzig Charta macht deutlich, dass alle für die Gegenwart und die Zukunft der Stadt verantwortlich sind und sich engagieren müssen: Bürgerinnen und Bürger, Politiker und Verwaltungen, Wirtschaft und gesellschaftliche Organisationen. Demokratische Staaten brauchen Demokratie vor Ort.« So heißt es in den Informationen zu der im Mai 2007 verabschiedeten Charta von Leipzig, die Grundlagen für eine neue Stadtpolitik in Europa schaffen will.

Um im Wettbewerb der Standorte erfolgreich bestehen zu können, brauchen die Städte nicht nur eine klare Strategie und eine eindeutige Positionierung, sie brauchen auch die Mitwirkung ihrer Bürger. Wer die Zukunft einer Kommune plant, muss die Bürger einbeziehen und ihre Akzeptanz gewinnen. Bürger, die an den

Prozessen der Stadtentwicklung beteiligt werden, identifizieren sich mit ihrer Stadt und machen Entscheidungen oftmals erst möglich.

So ist Bürgerbeteiligung kein Selbstzweck, sondern mehr und mehr Voraussetzung dafür, dass die Kommunen ihre Herausforderungen überhaupt meistern können. Kooperatives Handeln wird konstitutiv für das Gelingen eines Projekts im Detail und den Erfolg von Stadtentwicklungspolitik im Ganzen.

Exemplarisch lässt sich das bei der Revitalisierung eines ehemaligen Brauereigeländes in New York aufzeigen.

The Bushwick Story: Eine Erfolgsgeschichte zum Stadtumbau in New York City

(Marta Doehler-Behzadi, Jerilyn Perine, Iris Reuther)

Die Situation in New York ist durch Bevölkerungswachstum und, damit einhergehend, einen Mangel an freien Flächen für (sozialen) Wohnungsbau gekennzeichnet. Seit Mitte der 1990er Jahre konzentriert sich die New Yorker Wohnungspolitik daher auf die Wiederherstellung funktionierender Wohnungsmärkte in Problemstadtteilen.

Traditionell sind Stadtentwicklungskonzepte in den USA stark von betriebswirtschaftlichem Kalkül geprägt; deutlich weniger verbreitet ist die Einbeziehung komplexer volkswirtschaftlicher Nutzenüberlegungen und damit auch sozialer Fragen. In Bushwick wurde sie vorbildlich gehandhabt: Zur Revitalisierung eines alten Brauereigeländes in einem der ärmsten Viertel von NYC wurde ein gemeinschaftlicher Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozess initiiert (Empowerment-Ansatz), in dessen Rahmen die Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils am gesamten Projekt – vom Entwurf bis zur Umsetzung – beteiligt wurden.

Im Mittelpunkt des Vorhabens stand die Bereitstellung von kleinteiligem, eigentumsfähigem und dennoch günstigem Wohnungsbau, die gemischte Nutzung für Wohnen, Gewerbe und Grünflächen sowie der Bau von Gemeinschaftseinrichtungen und Mehrfamilienhäusern für Familien mit geringem Einkommen. Mit dem neuen Wohnangebot soll die bisherige Bevölkerungsstruktur des Viertels gezielt durchbrochen werden, um Gettoisierungstendenzen entgegenzuwirken und eine gesunde soziale Durchmischung zu erreichen.

Die Sanierung des alten Brauereigeländes ist das größte Projekt städtebaulicher Erneuerung in der jüngeren Geschichte Brooklyns. Unter den städtischen und von NGOs unternommenen Anstrengungen zur Revitalisierung von Bushwick gilt die Sanierung des Brauereigeländes als Leuchtturmprojekt. Besonderen Vorbildcharakter verleiht ihm der frühzeitige und breit angelegte Partizipationsprozess, das aktive Engagement der betroffenen Bürger und der im Ergebnis erfolgreiche Turnaround, der durch die gezielte soziale Durchmischung der Bevölkerung erreicht werden konnte.

Ähnliche Projekte des Recyclings von Stadtquartieren und einzelner Gebäudekomplexe gibt es weltweit viele. Auch in Deutschland ist die Diskussion über den Stadtumbau sowie die Rolle der Bürger dabei im vollen Gange, teils sind erste Ergebnisse bereits sichtbar. Allenthalben artikulieren Bürgerinnen und Bürger ihren Wunsch nach mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten, wollen mitreden und sich als Ex-

perten einbringen, verstehen sich als zentrale Akteure, fordern Handlungsspielräume und nutzen sie auch verantwortungsbewusst. Die Kommunen müssen diesen Impuls nicht nur verbal aufnehmen, sondern in konkretes Handeln ummünzen, sie müssen sich von der Ordnungs- über die Dienstleistungs- zur Bürgerkommune entwickeln. Das ist noch ein weiter Weg.

Vierte These: Die Stadt der Zukunft wird von Allianzen gestaltet

Public-Private-Partnerships, also Partnerschaften zwischen der Öffentlichen Hand und privaten Unternehmen, sind zwar aus der Not leerer Kassen geboren, stehen aber inzwischen für modernes und effizientes Verwaltungshandeln und werden auch bei vollen Kassen keineswegs obsolet. Entscheidend ist, dass die spezifischen Stärken der in das jeweilige PPP-Projekt eingebundenen staatlichen und privaten Akteure optimal genutzt werden. Indem sich der Staat des Know-hows der Privaten bedient und diese sich ihrerseits neue Märkte erschließen, profitieren beide Seiten – so die Logik. Dem liegt kein Schwarz-Weiß-Szenario nach dem Motto »Der Private kann alles besser« zugrunde, sondern die Idee, die besten Kräfte von Verwaltung und Wirtschaft unter dem Leitmotiv »Gemeinsam besser« zu bündeln.

Immer häufiger setzen daher Bund, Länder und Gemeinden auf die Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privaten Unternehmen. Knapp ein Viertel der Kommunen hat Erfahrungen mit PPP-Projekten oder plant sie. Die Öffentliche Hand verspricht sich Effizienzgewinne, im Durchschnitt konnten bei bisherigen Projekten etwa zehn Prozent erzielt werden.

Allerdings: Nur in seltenen Fällen geht die Interessensharmonie zwischen privaten und öffentlichen Partnern tatsächlich über eine allgemeine Ebene hinaus. Regelmäßig werden Ziel- bzw. Interessenskonflikte zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Auftragnehmern mit Gewinnmaximierungskalkül zum Gegenstand auch gerichtlicher Auseinandersetzungen. Dieser immanente Konflikt führt zu suboptimalen Kooperationsergebnissen, und die Innovationspotentiale der Zusammenarbeit können oft nicht ausgeschöpft werden. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit setzt folglich die Bewältigung solcher Zielkonflikte voraus.

Hier lohnt der Blick nach Australien. Relationship-based contracting heißt die Lösung, die man dort gefunden und beispielsweise beim Bau des Nationalmuseums erfolgreich angewandt hat. Sogenannte Allianzverträge eignen sich besonders für das Management langfristiger Projekte, die durch komplexe Prozesse gekennzeichnet sind: Mit ihrer Hilfe will man modernen Managementanforderungen bes-