45

Stadtregion Chicago

Urban Sprawl und Metropolitan Governance Jörg Knieling, Heidi Sinning

Eine Stärkung der stadtregionalen Planung in Zeiten von Liberalisierung und Entstaatlichung? Und das in den USA, wo sowohl die Planungshoheit der Kommunen als auch die Interessen privater Investoren besonderes Gewicht haben? – Ein Blick in die Stadtregion Chicago im Bundesstaat Illinois überrascht angesichts dieser Rahmenbedingungen: Ein innovativer Regionalplan ("2040 Regional Framework Plan"), entstanden unter breiter Einbindung der Öffentlichkeit, eine neue Organisationsform für die Regionalplanung ("Regional Planning Board") und die Selbstorganisation der Wirtschaft zu Themen der stadt-regionalen Entwicklung ("Chicago Metropolis 2020"). Diese aktuellen Veränderungen weisen auf neue Ansätze einer Metropolitan Governance hin, die dem Urban Sprawl mehr Lebensqualität entgegen setzen sollen.

LEBENSQUALITÄT STATT URBAN SPRAWL?

Welche Ursachen liegen diesen Veränderungen zugrunde? Die Region Nordost Illinois umfasst die Kreise Cook (mit Chicago), DuPage, Kane, Kendall, Lake, McHenry und Will (s. Abb. 1). In 272 Kommunen leben über acht Millionen Menschen. Prognosen weisen darauf hin, dass die Zahl der Einwohner auf elf Millionen im Jahr 2040 steigen könnte. Unter den heutigen Rahmenbedingungen würde die Siedlungsfläche um 337.000 Hektar zunehmen, was der Fläche von Kane County entspräche. In der Folge würde der Verkehr drastisch ansteigen und – im Umkehrschluss – die Lebensqualität in Stadt und Region deutlich in Frage gestellt. Beides würde die Bemühungen Chicagos, sich als Global City zu etablieren, beeinträchtigen (Moskow 2004).

In den vergangenen Jahren hat das starke Wachstum der Stadtregion ein Umdenken ausgelöst. Wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, erfasst die Besiedlung bis 2030 flächendeckend die gesamte Metropolregion. Dass dies nicht nur aus Sicht des Ressourcenschutzes ein Ernst zu nehmendes Problem darstellt, haben insbesondere auch Vertreter der Wirtschaft er-

kannt. Der Urban Sprawl ist überwiegend auf das Auto als Verkehrsmittel ausgerichtet. Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) erschließt die Siedlungsgebiete nur unzureichend. Für die Zukunft zeichnen sich durch das Siedlungswachstum deshalb enorme Verkehrsprobleme ab. Die Erreichbarkeiten innerhalb der Region werden zum Engpassfaktor, die Arbeitswege zu einer Belastung sowohl für die Bevölkerung als auch für die Wirtschaft. Diese Entwicklung geht mit einer räumlichen Strukturveränderung einher, die Longworth (2004, 90) mit dem Wandel von dem Raumbild eines "Bagels" zu dem



Abb. 1: Nordost Illinois mit Chicago (Quelle: NIPC 2005)

eines "Sandwiches" beschreibt. Während in früheren Jahren die Innenstadt das Sorgenkind war und diese von einer wohlhabenden Zone umgeben war, an die sich dann der suburbane Raum anschloss, ist inzwischen eine Aufwertung der Innenstadt zu beobachten und die Vororte sind von Wohlstand geprägt. Armut ist dagegen zunehmend für diejenigen Stadtviertel kennzeichnend, die unmittelbar an die Innenstadt anschließen.

COMMON GROUND: 2040 REGIONAL FRAMEWORK PLAN

"The People's Plan", wie der "2040 Regional Framework Plan" auch genannt wird, erhielt kürzlich den Planning Award 2006 der American Planning Association. "2040 Regional Framework Plan: On Common Ground" wurde 2005 durch die "Northeastern Illinois Planning Commission" (NIPC) ver-

abschiedet. In einem dreijährigen Arbeitsprozess hatten rund 4.000 Beteiligte in über 200 Workshops mitgearbeitet (NIPC 2005, 224ff.). Der Plan umfasst eine Vision für die Zukunft von Nordost-Illinois. Im Prozess konnten die Beteiligten unter anderem auf ein internet-basiertes Planungsinstrument "Paint the Region" zurückgreifen, um ihre Zukunftsvision darzustellen (Krohe 2006, 8).

Ausgehend von gut acht Millionen Einwohnern im Jahr 2000 rechnet die NIPC mit etwa elf Millionen Einwohnern 2040. Der Plan definiert Zentren, Entwicklungskorridore und Freiräume, die als Rahmensetzung für die Kommunalplanung dienen sollen. Die Zentren sind an den Personenschienenverkehr angeschlossen und zeichnen sich durch Mischnutzung aus. Die Verbindung untereinander stellen leistungsfähige Verkehrskorridore sicher. Freiräume, wie Parks, Landwirtschaft, Naturflächen und Feuchtland, sollen die Ressourcen für zukünftige Generationen sichern (s. Abb. 2).

Entsprechend der eingeschränkten Kompetenzen von NIPC hat der Regionalplan jedoch nur informellen Charakter, so dass sich keine Verpflichtungen für die Kommunen ableiten. Die NIPC setzt auf Überzeugung und argumentiert, dass die Rahmenplanung nicht nur zum Wachstum, sondern zum Fortschritt in der Region beitragen soll. Common Ground hat allerdings eine Reihe von Vorläuferplänen aus den Jahren 1968, 1977 und 1992, die sich jeweils bereits kritisch mit dem Flächenverbrauch befassten. Trotzdem nahm die Siedlungsfläche zwischen 1970 und 1990 um 36% zu, während die Bevölkerungszahl nur um 4% anstieg (NIPC 2005, 10).

VON CATS UND NIPC ZU RPB

Wie sind Siedlungs- und Verkehrsplanung in der Stadtregion Chicago geregelt? – Am 9. August 2005 verabschiedete das Parlament des Bundesstaates Illinois den "Regional Planning Act". Das Gesetz legt fest, dass für die Region Nordost Illinois das "Regional Planning Board" (RPB) als neue Regionalorganisation entsteht. Sie führt Regional-

und Verkehrsplanung zusammen und soll dadurch die natürlichen Ressourcen wirkungsvoller schützen und die Verkehrsbelastung in Stadt und Region vermindern. Bis spätestens September 2006 soll eine Umsetzungsstrategie vorgelegt werden, wie diese Ziele zu erreichen sind.

Das neue Gesetz (Regional Planning Act) führt zwei Einrichtungen zusammen, die es bereits seit den 1950er Jahren gibt. Die "Chicago Area Transportation Study" (CATS) entstand 1955 und ist seitdem für die Verkehrsplanung zuständig. 1957 kam es außerdem zur Gründung der "Northeastern Illinois Planning Commission" (NIPC). Ihre Aufgabe ist die regionale Entwicklungsplanung. Damit wurden die beiden Kernbereiche einer integrierten Siedlungsund Entwicklungsplanung getrennt voneinander bearbeitet. Außerdem verfügt die Regionalplanung über keine regulativen Instrumente, um auf die Entwicklung der Kommunen steuernd einwirken zu können. Ihr stehen überwiegend informelle Arbeitsformen zur Verfügung, Überzeugung und Kommunikation bestimmen das Vorgehen.

Vor diesem Hintergrund ernannte der Gouverneur Anfang 2004 eine "Regional Transportation Task Force". Sie erarbeitete Empfehlungen, wie sich die Verkehrsplanung in der Metropolregion verbessern ließe. Ein Ergebnis war, CATS und NIPC zum Regional Planning Board zusammenzulegen.

CHICAGO METROPOLIS 2020 UND OPENLANDS PROJEKT

Zur Konjunktur der Regionalplanung tragen in der Metropolregion Chicago auch unterschiedliche Non-Profit-Organisationen bei. Zu nennen sind insbesondere Chicago Metropolis 2020 und Openlands Project.

1999 gründete der "Commercial Club of Chicago" die non-profit Organisation Chicago Metropolis 2020. Die Mitglieder kommen aus Bereichen der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens, Sitz ist die LaSalle Bank in Chicago. Chicago Metropolis 2020 hat sich zur Aufgabe gesetzt, zur langfristigen Lebensfähigkeit der Stadtregion beizutragen. Handlungsfelder von Chicago Metropolis 2020 beziehen sich zum einen auf die Bevölkerung und betreffen Wohnen, frühkindliche Erziehung sowie

Recht und Sicherheit. Zum anderen setzt sich die Organisation für eine radikale Änderung der Siedlungs- und Verkehrspolitik ein. Mit dem "Metropolis Plan: Choices for the Chicago Region" hat die Organisation ein Programm vorgelegt, das sich an Politik und Verwaltung richtet. Darin werden u. a. eine deutliche Stärkung der Regionalplanung, eine Zusammenlegung von CATS und NIPC sowie ein regional abgestimmtes Steuersystem gefordert. Mit dem Metropolis Plan sieht sich die Organisation in der Tradition von Daniel Burnhams "Plan of Chicago", den der Commercial Club im Jahr 1906 veröffentlicht hatte. Die Reaktion auf die Forderungen wird ambivalent einge-

Chicago veranstaltet und von privaten Sponsoren, u.a. der LaSalle Bank, Exelon und dem Boing-Konzern, unterstützt.

FAZIT: "IT WILL MAKE A DIFFERENCE"

Die Veränderungen im Raum Chicago überraschen: Deutet sich in den USA eine neue Phase stadtregionaler Planung an? Gewinnen Aspekte einer regional abgestimmten integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung an Bedeutung? Wie wirkt sich dies auf die Organisation auf stadtregionaler Ebene aus? Und zeichnen sich moderne Formen einer Metropolitan Governance ab, bei der private Akteure Kofunktionen für die Stadt- und Regionalentwicklung übernehmen?



Abb. 2: Regional Vision for 2040 (Quelle: NIPC 2005, 17)

schätzt. Trotz "polite applause" der Entscheidungsträger und Pressekommentatoren wird die Bereitschaft verhalten eingeschätzt, dass diese die Forderungen auf ihre Agenda setzen (Longworth 2004, 90).

OpenLands Project hat den Schutz und die Entwicklung von öffentlichen Freiräumen im Nordosten von Illinois zum Ziel. Die unabhängige Organisation besteht bereits seit 1963. Gemeinsam mit ihrer Partnereinrichtung Cor-Lands hat OpenLands Project im Raum Chicago dazu beigetragen, dass mehr als 45.000 ha Parks, Wälder, Wasserund Grünzüge sowie städtische Gärten geschützt bzw. bereitgestellt wurden. Im Sommer 2005 hat OpenLands Project im Millennium Park im Zentrum Chicagos die Open Air-Ausstellung "Revealing Chicago" präsentiert. Sie informiert, wie rasant sich die Landschaft in der Region in den nächsten Jahrzehnten verändern wird, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Die Ausstellung wurde gemeinsam mit Chicago Metropolis 2020 und der Stadt

Die formale Gründung des Regional Planning Boards kann als eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer integrierten Raumentwicklung verstanden werden. Erstmals soll eine Einrichtung die Zuständigkeit für die regionale Siedlungs- und Verkehrsplanung erhalten. Entscheidend wird aber sein, welche Verfahren und Instrumente die zukünftige Arbeit kennzeichnen werden. Bisher stehen informelle, prozessuale und persuasive Instrumente im Vordergrund, wie beispielsweise der umfangreiche Beteiligungsprozess der NIPC zeigt. Auch der zukünftige Regional Comprehensive Plan, den das Board erstellen soll, verfügt über keine rechtssetzende Kraft. Er soll Prioritäten für öffentliche Maßnahmen nennen und Finanzierungswege aufzeigen. Dies deutet an, dass die Politik bisher noch nicht bereit ist, in die Planungshoheit der Kommunen und das weitgehend liberale Planungsrecht einzugreifen.

Die Szenarien der Siedlungsentwicklung für Northeast Illinois haben aber selbst die Wirtschaft aufgeschreckt, sich mit der Raumentwicklung zu befassen. Mit Chicago Metropolis 2020 hat sie einen privaten Think Tank gegründet, der auf die Gefahren einer unkoordinierten Siedlungsentwicklung hinweist. Die neue Gesetzgebung ist in Teilen auch ein Ergebnis dieser Form der Politikberatung. Ob die weiche Form der Regionalplanung allerdings ausreichen wird, erscheint angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit fraglich. Durch das absehbare Bevölkerungswachstum wird die Nachfrage nach Bauland weiter zunehmen. Um die Aktivitäten der privaten Investoren und der beteiligten Kommunen auf die gewünschten Entwicklungsschwerpunkte und Korridore des öffentlichen

polis 2020 wirft allerdings die Frage auf, wie bürgerschaftliche Belange demgegenüber die erforderliche Beachtung erzielen können. Der Regional Planning Act zeichnet sich dadurch aus, dass er verbindliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Interessant erscheint insbesondere der vorgesehene ständige Bürgerbeirat. Er ermöglicht, dass bürgerschaftliche Interessen bereits frühzeitig einfließen können, wenn neue Ziele und Projekte noch in der Ideenphase sind.

Gegenüber deutschen Metropolregionen unterscheidet sich Chicago – wie die meisten der US-amerikanischen Großstadtregionen – durch eine enorme Wachstumsdynamik. Folglich drängt



Abb. 3: Ausstellung "Revealing Chicago"; Chicago, Juni bis Oktober 2005 (Foto: Evans)

Personennahverkehrs zu konzentrieren, bedarf es sicherlich verbindlicherer Ordnungsinstrumente.

Die Organisation Chicago Metropolis 2020 weist darauf hin, dass der Wirtschaft bei diesen Bemühungen durchaus eine wichtige Rolle zukommen kann, wenn sie die Vorteile der Regionalplanung für ihre eigenen Belange erkennt. Dies ist in Chicago zum einen eine gute Erreichbarkeit innerhalb der Stadtregion; zum anderen benötigt die Wirtschaft eine hohe Lebensqualität in den Teilräumen der Region, damit sie auf eine ausreichende Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte zurückgreifen kann.

Die gute Vertretung der ökonomischen Interessen durch Chicago Metro-

sich die Frage auf, welche Erkenntnisse für die deutsche Diskussion nutzbar sein können? – Dies ist sicherlich zum einen die Bestätigung, dass eine stadtregional koordinierte und auf den ÖPNV ausgerichtete Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ein Standortvorteil für eine Großstadtregion ist. Verschiedene Planungskonzepte und das eingesetzte Instrumentarium in den deutschen Stadtregionen – allen voran in Hannover und Stuttgart – finden darin eine Bestärkung. Zum anderen ist die Kooperationskultur von Politik und Wirtschaft hervorzuheben, die Chicago Metropolis 2020 und OpenLands Project abbilden. Sie deuten an, wie private Akteure zu Koproduzenten der Stadtregion werden können, wenn es gelingt, Interessen, die mit denen der öffentlichen Hand übereinstimmen, zu identifizieren und diese gemeinsam zu bearbeiten. Nicht zuletzt ist die breite Einbindung der Öffentlichkeit mit Hilfe innovativer - auch virtueller - Methoden zum 2040 Regional Framework Plan ein interessanter Impuls für die Öffentlichkeitsbeteiligung auf stadtregionaler Ebene. In diesem Zusammenhang steht auch die Open-Air-Ausstellung "Revealing Chicago", die im Zentrum Chicagos gezeigt wurden. Sie unterstreicht, dass raumplanerische Themen die breite Öffentlichkeit ansprechen können, wenn sie entsprechend zielgruppengerecht und professionell aufbereitet werden (s. Abb. 3).

Ob es gelingen wird, die Siedlungsentwicklung im Raum Chicago im gewünschten Maß zu beeinflussen? – "It will make a difference", lautet die optimistische Einschätzung eines leitenden Planers aus Will County, der zu den zehn Counties der USA zählt, die zuletzt am schnellsten gewachsen sind (Krohe 2006, 9).

Jörg Knieling, Prof. Dr.-Ing. M.A., Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung der HafenCity Universität Hamburg; Gesellschafter von KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover

Heidi Sinning, Prof. Dr.-Ing., Fachgebiet Planung und Kommunikation der Fachhochschule Erfurt – University of Applied Sciences; Gesellschafterin von KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover

LITERATUR

Chicago Metropolis 2020 (2004): Metropolis Plan: Choices for the Chicago Region. Chicago Evans, Terry (2005): Revealing Chicago: An Aerial Portrait, OpenLands Project; Chicago Metropolis 2020 (Hg.), www.revealingchicago.org (Zugriff am 27.12.2005), Chicago

Krohe, James Jr. (2006): The People's Plan, 2040 Regional Framework Plan, in: Planning, The Magazine of the American Planning Association, vol. 72, no. 3, S. 8–9

Longworth, Richard C. (2004): The Political City, in: Madigan, Charles (Hg.), Global Chicago. Chicago, S. 70–93

Moskow, Michael H. (2004): Shaping Global Chicago, in: Madigan, Charles (Hg.), Global Chicago. Chicago, S. 191–207

Northeastern Illinois Planning Commission" (NIPC) (2005): 2040 Regional Framework Plan: Common Ground – A Blueprint for Regional Action. Chicago