

**ÖREK-Partnerschaft „Räumliche Dimensionen der Digitalisierung“
Fachveranstaltung am 20. Jänner 2022**

Wandel der Zentren und Zentralitäten

Rainer Danielzyk, Akademie für Raumentwicklung, Universität Hannover

Zentrale Orte werden in der überörtlichen Raumordnung unterschieden. Häufig wird dabei die Differenzierung zwischen den empirischen Zentrale-Orte-Systemen und dem normativen Zentrale-Orte-Konzept vermischt.

Überörtliche Ebene: In Deutschland stecken in Zentrale-Orte-Konzepten (ZOK) Mindestinhalte der Regional- und Landesplanung. Aufgrund von Einstufungen sind diese politisch umkämpft und je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausgeprägt. In Österreich zeigt sich ebenfalls ein sehr unterschiedliches Bild in den Bundesländern, so hat etwa das Land Salzburg ein sehr differenziertes Zentrenkonzept.

Muss man sich heute, in einer Zeit der Vernetzung und Enthierarchisierung überhaupt noch mit Zentren beschäftigen? Sind Zentren nicht ein Ausdruck von starren Hierarchien und Top-Down-Denken? Ja, auch heute sollten wir uns im formelleren Sinne mit Zentren (normativ) beschäftigen, denn sie sind ein wichtiges Instrument aus Sicht einer nachhaltigen Raumentwicklung. Im Hinblick auf die Veränderungen durch den Online-Handel und die Verknüpfung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) mit der Siedlungsentwicklung sind Zentrale Orte zur Strukturierung sehr hilfreich und können die interkommunale Konkurrenz regulieren. Zumindest in der traditionellen Raumordnung gelten zentrale Orte als Planungsdoktrin.

Zentrenkonzepte in großen Städten: Zentrensysteme in Stadtregionen sind schwieriger; Wien ist ein gutes Beispiel für ein funktionales Zentrenkonzept, ein eher schlechtes Beispiel ist die Rhein-Main-Region, da hier (fast) alle Mittelstädte auf einer Ebene stehen und damit nicht zur Strukturierung der Stadtregion beitragen. Zusätzlich fehlt die interkommunale Abstimmung. Eine zeitgenössische Interpretation könnte sein, innerstädtische Zentrensysteme als transkommunale Kooperationsräume, was allerdings in Deutschland nur in wenigen Fällen gelungen ist.

Funktionswandel der Zentren

Schon seit einigen Jahrzehnten ist klar, dass das ZOK seine Grenzen hat. Durch einen strukturellen Funktionswandel gibt es erhebliche Veränderungen auf Nachfrage- und Angebotsseite; das betrifft nicht nur den Onlinehandel, sondern auch Dienstleister, wie z.B. das Bankwesen, das zunehmende Skaleneffekte nutzt und damit das Filialnetz und die physische Erreichbarkeit stark reduziert und in den digitalen Raum verlegt. Dadurch kommt es zu weniger Nutzungen in den Zentren (nicht nur in großen Städten, sondern vor allem auch in den Nebenzentren und klein- und mittelstädtische Zentren). Zudem hat der Onlinehandel seit 2014 jährlich um 9 bis 12 % zugenommen, im Jahr 2020 ist er coronabedingt sogar um 23% gewachsen. Der Umsatzanteil des Onlinehandels ist mit 12,6% nicht übermäßig groß, aber er wächst und hat massive Folgen. Der stationäre Einzelhandel hat zu kämpfen; er nimmt aber nicht nur ab, sondern es entwickeln sich auch hybride Handelsformen. Die Hybridisierung ist besonders interessant, auch Amazon und andere Handelsunternehmen betreiben stationären Handel und Packstationen. Kurier- und Expressdienste gewinnen an Bedeutung, nicht nur im innerstädtischen Verkehr, sondern

auch durch ihren Platzbedarf in Lieferzentren am Stadtrand. Das ist planungsrechtlich schwer einzufangen und die gesamte Entwicklungstendenz sehr autoorientiert.

Exkurs: Wandel der Raumstrukturen post Corona

Im Hinblick auf die Stadt- und Raumentwicklung war Corona ein Katalysator für die Digitalisierung. In Deutschland nehmen Einwohnerzahlen in den großen Städten aber weniger wegen der Dezentralisierung durch das HO ab, sondern aufgrund eines Rückgangs internationaler Zuwanderung. Eine sich fortsetzende Suburbanisierung in Ringen um die Städte ist zu beobachten, Stadtregionen dehnen sich aus. Der ländliche Raum profitiert weniger durch das HO. Man sollte sich nicht von Debatten aus den Medien täuschen lassen (Berlin löst sich nicht nach Brandenburg aus). Auch die physische Präsenz am Arbeitsplatz bleibt für kreative und innovative Prozesse durch räumliche Nähe und informelle Kontakte wichtig. Auch beim Thema der Verkehrsabnahme sollte man nicht zu viel erwarten. Es fallen zwar weniger Fahrten an, dafür werden diese aber durch zunehmende Pendelwege länger.

Was bisher wenig beachtet wurde: In der Wohnstandortgemeinde nimmt die Tagbevölkerung durch das HO zu, was sich positiv vor Ort auswirkt (verstärkte Nachfrage im Einzelhandel und ehrenamtliches Engagement). Es kann diskutiert werden, ob es durch die Digitalisierung eher zu einer Rezentralisierung oder Dezentralisierung kommt. Es gibt keine klare Evidenz, ob Disparitäten zunehmen. Suburbane Räume müssen durch angemessene Zentrenkonzepte neu qualifiziert werden. Die stärkste Arbeitslosenquotenzunahme war in Berlin und nicht etwa im ländlichen Raum. Noch kann man nicht davon sprechen, dass die Digitalisierung zu einer Verschärfung regionaler Disparitäten führt, die Tendenzen werden eher noch widersprüchlicher.

Handlungsansätze

In der traditionellen Raumplanung haben vor allem Klein- und Mittelstädte eine sehr wichtige Rolle als Ankerpunkte. Sie sind Orte der sozialen Integration und kulturellen Innovation. Das Leitbild der europäischen Stadt ist als Ganzes nicht so sehr gefährdet, man muss nur die planerischen Strategien anpassen. Der Einzelhandel wird eindeutig abnehmen, aber andere Funktionen, die belebend wirken, haben neue Chancen. Bisher fallen sie noch nicht quantitativ ins Gewicht, aber kleinere Produktionen z.B. in zentralen Lagen mit großer Nutzungsdichte und Mischungsvielfalt werden wichtiger.

Das größte Problem werden Verkehr und Logistik sein: Wir sind noch weit von einer Verkehrswende entfernt, gerade im Logistikbereich, aber auch bei individueller Mobilität ist sie besonders herausfordernd. Bei Innenstadtkonzepten sind vor allem auch der Prozess und die Beteiligung, die Qualifizierung von Stadträumen, Zentrenmanagement und ein kreativer Umgang mit Leerstand wichtig. All dies ist in der Planung bereits bekannt, aber wird noch zusätzlich an Bedeutung gewinnen. Vor allem die Förderung von „dritten Orten“ als Orte der Begegnung wird wichtiger. Mit Zentren verbinden wir soziale Kommunikation und Integration, dafür brauchen wir nicht den Einzelhandel oder ein überkommenes und konserviertes Bild davon.

Ein weiteres hochaktuelles Thema sind die Städte auf dem Land. Durch „innovation hubs“ wird der ländliche Raum für jüngere Menschen attraktiver. „Kleine Stadtregionen“ sollten als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge gefördert werden.

Beispiel Ostwestfalen-Lippe: „Das neue Urban-Land“ wurde im Rahmen einer Regionale ohne wissenschaftliche Unterstützung, nur von der Basis entwickelt. Der umliegende Raum wurde vernetzt, keine Polarität von Land und Stadt, sondern Klein- und Mittelstädte wurden als Teil

des ländlichen Raums gedacht. Neue Raumstrukturen im Sinne eines urbanen, vernetzten Land wurden entwickelt.

Best Practice Pool: Stadtpulse, ARL Positionspapier 127 zu Onlinehandel und Raumentwicklung; Quellen für regionale Ebene: NRW Regionalentwicklungsansätze, Digitalisierung und Regionalentwicklung in Form von neuen Governanceprozessen zusammenbringen, Fallbeispiele, auch Bayern hat viele Förderansätze (Heimat 2.0, Heimat-Digital-Regional-Förderrichtlinie).

Fazit

Es ist schwer, ein Fazit für Deutschland zu ziehen, weil es zwar umfangreiche Fördermittel für den technischen Infrastrukturausbau und für innerstädtische Zentren gibt – so viele, dass sie gar nicht vollständig ausgeschöpft werden – aber kaum integrierte regionale Strategien zur Digitalisierung. Wir sehen eher eine Fülle von Einzelprojekten als eine abgestimmte, strategische Entwicklung. Das alte planerische Denken wünscht sich übergeordnete Strategien, aber letztlich lebt das von Einzelinitiativen. Man muss aktivieren, moderieren, konzipieren, investieren. Es braucht eher ein rasches, aber überlegtes Handeln. Da umfassende Ansätze langwierig sind und sich die Dinge bis dahin bereits weiterentwickeln, kommt es eher auf's Machen an.

Diskussion und Rückfragen

Rudi Scheuvers (RS): Inwieweit gibt es eine empirische Evidenz für Wirkungen der Digitalisierung in städtischen und regionalen Zentren?

Rainer Danielzyk (RD): Ein Querschnitt von Studien (ILS, BBSR, Difu) wurde vorgestellt; nicht immer steht unbedingt die Digitalisierung im Vordergrund. Vor allem im Zusammenhang mit Corona gab es viele Untersuchungen, die auf einer breiten Evidenz basieren. Die Trends sind aber sehr kurzfristig. Gleichzeitig ist es nicht gut, auf eine starke empirische Basis zu warten, weil dann Handlungsmöglichkeiten eventuell schon verstrichen sind. Am Beispiel der Nutzung des Onlinehandels zeigt sich aber, dass Unterschiede weniger auf Raumtypen als auf sozialen Gruppen (Bildung, Einkommen etc.) beruhen.

Ergänzung Scheuvers: Es wird deutlich, dass sich Tendenzen ableiten lassen, wir können aber nicht erst auf alle Daten warten, sondern müssen proaktiv diskutieren; das ist ein fließender Prozess.

Danielzyk: Die Faktoren, die bei der Wohnstandortentscheidung eine Rolle spielen, kann man nicht auseinanderhalten, sondern werden etwa wechselseitig beeinflusst durch Wohnpreise, Bodenmarkt, Demographie oder Corona.

Diskussionsrunde: Regionale Initiativen für die Zukunft der Arbeit

Heide Birngruber (Land Oberösterreich), Michael Fischer (ÖAR), Katharina Söpper-Quendler (Stadt Wien)

Scheuven: Inwieweit werden heute Digitalisierungsprozesse schon behandelt?

Birngruber: In Oberösterreich (OÖ) wurden 16 Stadtregionen seit 6 Jahren intensiv betreut. Für die Stadtregionen ist Digitalisierung derzeit kein Thema. Wenn was angekommen ist, dann eher die technische Infrastruktur: wie sehr ist der Breitbandausbau vorhanden? Gibt es dort Verbesserungsbedarf? Was die Digitalisierung für die räumliche Entwicklung bedeutet, ist nicht in der Diskussion enthalten. Noch am ehesten wird über den Verkehr und den Online-Handel gesprochen, auch im stationären Einzelhandel sieht man erste Entwicklungen, die jedoch nicht immer rein auf die Digitalisierung zurückzuführen sind, weil sich viel überlagert. Zusammengefasst: Wenn Themen diesbezüglich besprochen werden, dann Online-Handel und Logistik, alles andere (Wohnsituation, Wohnungsmarkt) ist so gut wie kein Thema.

RS: Was sind die treibenden Kräfte? Wie wirkt die Digitalisierung im räumlichen Kontext?

Fischer: Viele der Entwicklungen sind mit Unsicherheit behaftet, es wird viel experimentiert, dafür ist die regionale Ebene gut geeignet (Bsp. Regionale Mikromobilität, Rückbindung der Multilokalen). Nischeninnovation sind zentrale Treiber für die Transformation. Durch die Erfahrung in der Anwendung können sie lokal den regionalen Gegebenheiten angepasst werden. Es ist ein langsamer Systemwandel, die Regionen beschäftigen sich mit den Themen unterschiedlich. Die Segmentierung in unterschiedliche Bereiche ist theoretisch ein hilfreiches Modell, aber auch in der Region gibt es große Unterschiede, wie sich die Themen darstellen.

Wir müssen gute Rahmenbedingung für das Experimentieren und die individuelle Ausgestaltung von Maßnahmen schaffen. Was kann man im Sinne einer Governance tun, um die regionalen Potenziale der Digitalisierung stärker zu nutzen? In der Planung sollte stark mit der regionalen Ebene gearbeitet werden. Auf der sachpolitischen Ebene ist die Digitalisierung eine Querschnittsmaterie, die überall passiert. Deshalb müssen wir überall Rahmenbedingungen schaffen, um mit den Herausforderungen umzugehen. Die regionale Ebene ist eine passende Ebene, um unterschiedliche Politiken für konkrete Lösungen zu verbinden.

Scheuven: Was ist das Spezifische, mit dem wir uns neu auseinandersetzen müssen? Gibt es neue Herausforderungen in der Frage der regionalen Entwicklung und Abstimmung?

Fischer: Die Multilokalität ist nicht neu, aber in einzelnen Teilbereichen kommen neue Elemente dazu oder werden beschleunigt. Es ist ein großes Thema mit vielen Folgeeffekten (etwa Mobilität, Co-Working, Rückbindung in die Region) – und vielen neuen Facetten.

Scheuven: Was ist der Stand der Dinge der Wiener Perspektive?

Söpper-Quendler: Beim Fachkonzept Zentren von 2019 haben wir uns auch schon mit der Frage des Onlinehandels und den Zentren auseinandergesetzt. Die Digitalisierung spielt eine immer größere Rolle, für den STEP 2035 haben wir eine Vertiefungsstudie zur Raumwirksamkeit und Digitalisierung in Auftrag gegeben. Auf dem Radar haben wir das Thema schon länger, aber jetzt befassen wir uns noch vertiefender damit. Wir schaffen uns einen Überblick über die Dynamik und Zusammenhänge und versuchen die notwendigen Daten zu bekommen. Auch die soziale Komponente ist dabei sehr wichtig.

Zum Thema Zentrenverständnis: Welche Elemente machen eigentlich ein Zentrum aus? Wie ist es aufgebaut und was wollen wir fördern? Wir bauen auf der historischen Zentrenstruktur (Polyzentralität) auf und fördern lokale Zentren im Rahmen unserer Möglichkeiten als Stadt tätig zu werden und steuernd einzugreifen: Den öffentlichen Raum attraktivieren, die Nutzungsmischung mitgestalten, soziale Infrastruktur und Dienstleistungen der Stadt Wien zur lokalen Belebung einsetzen.

Scheuven: Die Prozesse sind nicht eindeutig linear, sondern überlagern sich und greifen ineinander. Der Druck auf die Region nimmt zu und geht in Richtung einer verstärkten Autoabhängigkeit. Inwieweit werden diese Herausforderungen angegangen, lässt sich digitale Transformation steuern?

Birngruber: Die Suburbanisierung im zweiten und dritten Ring rund um die Stadt war aufgrund der Grundstückspreise bereits vor der Digitalisierung ein wichtiges Thema. Wir sehen derzeit wenig konkrete Auswirkungen, die klar auf Digitalisierungsprozesse zurückzuführen sind.

In Oberösterreich geht es bei der Standortwahl in den Stadtumlandgemeinden weniger um die Frage nach gutem ÖV, hier ist eine klare Autoorientierung zu sehen. Durch das HO verstärkt sich das tendenziell. Ein weiterer Punkt ist: Welcher Anteil von Arbeitsplätzen ist überhaupt HO-fähig? Tendenziell sollte man eher vorsichtig sein, ob die Digitalisierung bei der Standortwahl so eine große Rolle spielt.

Scheuven: Was verbirgt sich hinter dem Konzept des Smart Village?

Fischer: Smart Village grenzt sich vom Smart City Konzept ab, denn es geht um lokale Herausforderungen von Einzelgemeinden und eine kleinräumige Betrachtungsweise. Welche Herausforderungen stellen sich uns und welche neuen Möglichkeiten ergeben sich zur Lösung der Probleme durch digitale Instrumente und Prozesse?

Beispiel Pilotgemeinde: Stanz im Mürztal, in dem die Energieversorgung in Eigenproduktion mit Bitcoin gegenverrechnet wird. Darüber hinaus gibt es Mikromobilität und Rufbussysteme mit digitaler Unterstützung. Entscheidend ist es, Kompetenzen für digitale Instrumente auszubauen, um die Kluft – bedingt durch die unterschiedlichen digitalen Kompetenzen – zu reduzieren.

Scheuven: Wer steuert die Digitalisierung, wer kann Einfluss nehmen? Wer steuert die räumlichen Wirkungen der Digitalisierung? Welche Steuerungsmöglichkeiten hat die öffentliche Hand, haben die Kommunen?

Söpper-Quendler: Das ist eine entscheidende Frage – wir befassen uns mit Steuerungsmöglichkeiten bspw. bei Servicedienstleistungen der öffentlichen Hand, die räumlich platziert werden müssen, wie Bibliotheken, Amtshäuser etc. Wenn diese vollständig in den digitalen Raum verlegt werden, verlassen sie zentrale, physische Orte. Dennoch ist es wichtig, mit den Stellen und Dienstleistern in Kontakt treten zu können. Hier braucht es ein Verständnis für zentrenrelevante Entscheidungen. Der Spielraum ist gering, es gibt einen Ausbaubedarf bei den Instrumenten.

Birngruber: Ein konkretes Bsp. für ein Instrument der Landesebene: Wir versuchen mit der Standortagentur ein Logistikkonzept auszuarbeiten. Dies ist jedoch schwierig, da die Abschätzung, welche Logistikstandorte wo gebraucht werden von Unternehmen gesetzt werden. Die Handlungsmöglichkeiten sind beschränkt. Proaktives Handeln ist fast ein Ding der Unmöglichkeit. Eine gute Anbindung im Zentralraum wäre wichtig, aber die Verfügbarkeit der Grundstücke und die Entscheidung dafür ist sehr schwierig.

Scheuven: Was sind die Erfahrungen in unterschiedlichen Regionen, welche Wirkungsmöglichkeiten hat die Raumplanung?

Danielzyk: Ich kann vielen Kolleg*innen zustimmen. Auf der regionalen Ebene geht es mehr um die integrierte räumliche Entwicklung als um Regionalplanung. In Westfalen-Lippe bspw. gab es statt „einem großen Wurf“ viele kluge Einzelprojekte wie kleine Technologiezentren in Dörfern und eine Verbindung von Wissenschaft und Wirtschaft. Weitere Beispiele sind die Zusammenführung von Berufsbildung und Spitzenforschung (mit dem Fraunhofer Institut) oder Mini-Technologiezentren in Dörfern mit weniger als 100 Einwohner*innen.

Scheuven: Man muss differenzieren zwischen Raumordnung und Raumentwicklung – während es bei der Raumordnung eher um die Verhinderung von ungewünschten Entwicklungen geht, setzt die Raumentwicklung proaktiv Akzente. Was kann man aus den neuen Kooperationsformen der Leader-Netzwerke mitnehmen?

Fischer: Das Leader-Netzwerk bietet regionale Angebote, die sich mit lokalen Entwicklungen und den jeweiligen Herausforderungen der Region beschäftigen (bspw. HO, Co-Working-Spaces). Im Leader-Netzwerk tauscht man sich über Erfahrungen aus, es geht um Lernprozesse, Reflektieren, Experimentieren – Was brauchen wir in der Region?

Scheuven: Wie beurteilen Sie die Voraussetzungen in der Regionalentwicklung experimentieren zu können? Inwieweit sind Bedingungen gegeben? Wo gibt es Handlungsbedarfe?

Fischer: Das kommt auf die Rahmenbedingungen der Regionen an. Leader regelt, was beim Experimentieren möglich ist oder nicht. Experimentieren ist aber sehr wertvoll und wichtig in Transformationsprozessen. Man stimmt sich aber mit den regionalen Einheiten ab – man hat hier eine Mehr-Ebenen-Governance.

Scheuven: Es muss ein kultureller Wandel, ein Wertewandel stattfinden, ein „weiter so“ funktioniert nicht mehr. Wie kann dieser kulturelle Wandel initiiert werden?

Danielzyk: In der förmlichen Raumordnung ist das Gestaltungspotenzial begrenzt, von der Regionalplanung kann man lernen, dass eine gemeinwohlorientierte und integrative Haltung entscheidend ist. Es geht nicht nur um die Erschließung durch Breitband und eine Standortanbindung etc., sondern auch um kulturelle Aspekte und ein breites Bildungsverständnis. Die Orientierung sollte weder rein technisch noch rein wirtschaftlich sein.

Scheuven: Wie können wir Raum für diesen Transformationsprozess geben?

Birngruber: Nicht nur im Zusammenhang mit der Digitalisierung, sondern ganz grundsätzlich muss die Regionalentwicklung zu neuen Sichtweisen kommen. Wir haben zumindest versucht, das Thema der Kooperation anzusprechen. Für jedes Experimentieren ist eine finanzielle Unterstützung wichtig. Im Moment ist scheitern fast nicht erlaubt, da Förderungen eng an Programme, Evaluationen, Richtlinien etc. gebunden sind. Das ist für einen experimentellen Zugang nicht förderlich. Wir würden uns wünschen, dass das Experimentieren zugelassen wird und dass auch mal etwas nicht funktionieren darf.

Scheuven: Wir nehmen den Hinweis auf die Förderbestimmungen und die Experimentierklausel als Gedanken mit auf. Gibt es in Wien Raum für experimentelle Wege?

Söpfer-Quendler: Förderkonzepte und bspw. Regionalen wie in Westfalen-Lippe geben den Raum, mehr in Kommunikation mit anderen Stakeholdern zu kommen. Für den STEP 2035 haben wir das Feld bei der Bearbeitung weit aufgemacht: Klima und Digitalisierung stehen über allen anderen Themen und spielen in alle hinein. Leider kann ich noch keine Antwort zu

konkreten Konzepten und Instrumenten geben, aber der Blick in der Planung hat sich weit aufgemacht, weil sich so vieles ändert und raumwirksam wird.

Scheuven: Zum Abschluss: Es ist unsere Aufgabe Handlungsempfehlungen für die nächsten Jahre mitzugeben. Was können die Aufgaben für Ministerien, Städte und Regionen sein? Welche zwei Wünsche möchten Sie uns mit auf den Weg geben? Was sollen wir uns noch einmal genauer ansehen?

Danielzyk: Der Ansatz der „Regionale“ ist sehr hilfreich, um Kreativität auf regionaler Ebene entfalten zu lassen. Nicht alles sollte durch Fördermaßnahmen reguliert werden, wir sollten Vertrauen in die Regionen geben, damit Ideen und Ansätze von unten entstehen können. Man kann bei der Digitalisierung nicht alles im klassischen Sinn (wie bei der Flächenwidmungsplanung) vorausdenken. Es braucht einen Möglichkeitsraum und einen guten, integrierten und gemeinwohlorientierten Blick.

Fischer: Mein Wunsch wäre die regionale Governance mit Blick auf die Regionen miteinzubeziehen, damit die Möglichkeiten vor Augen geführt werden, die durch Partnerschaften entstehen können. Die vertikale Governance betrifft Region, Land und Bund. Bei der horizontalen Governance werden Kooperationen im Umgang mit der Digitalisierung angeregt. In den Regionen werden Lernerfahrungen ausgetauscht und neue Verbindungen zwischen den Gemeinden geknüpft.

Söpfer-Quendler: Mein Wunsch ist, dass nicht alles schwarz und weiß betrachtet und ein umfassender Blick aufgespannt wird (ist bereits erfüllt). Ein weiterer Wunsch ist die Verknüpfung zwischen den Instrumenten und die Offenheit, neue Kooperations- und Kommunikationskanäle aufzumachen und Kooperationen mit anderen Akteuren – über hoheitliche Instrumente hinaus – anzugehen.

Birngruber: Für mich ist vor allem die Bedeutung der Zentren in der Raumentwicklung interessant. Ändert sich tatsächlich etwas durch die Digitalisierung? Das ist ein wichtiger Vertiefungsschritt, weil Änderungen maßgebliche Auswirkungen auf die behördliche Tätigkeit und Strategien hätten.

Scheuven: Hier schließt sich der Kreis zur Frage der Evidenz vom Anfang. Was tut sich gerade? Tendenzen zeichnen sich bereits ab, wir können aber nicht warten, bis sämtliche Zahlen vorliegen. Wir müssen jetzt schon die Basis für das planerische Handeln schaffen und Gespräche starten. Wir haben ein vielfältiges Spektrum von Zentrenentwicklung, das aber bisher wenig genutzt wurde. Die Digitalisierung ist nur ein Teilaspekt des kulturellen Wandels, mit dem wir uns auseinandersetzen müssen.

Fragen:

- ÖV im ländlichen Raum: Wird der ÖV geschwächt? Wie ist da die Erfahrung?

Birngruber: In ländlichen Regionen existiert ohnehin nur ein sehr reduzierter ÖV. Mit den Tendenzen zum HO, die nur einen Teil der Bevölkerung betreffen, wird sich unmittelbar nichts verändern, derzeit ist das noch nicht absehbar.

Planungsansätze zur Gestaltung der digitalen Transformation

Digitales Zukunftsbild Lienz (Oskar Januschke)

Über das Thema der Digitalisierung wurde der stadtreionale Ansatz erst richtig in die politische Agenda gebracht. Zur Intro und Genese: Lienz ist eine Kleinstadtregion mit 28.000 EW und der doppelten Tagesbevölkerung und hat eine Impulsfunktion für die Region. 2011/12 hat man mit dem stadtreionalen Ansatz begonnen, vorher wurde territorial geplant. Eine Prognose der OECD zur Telekommunikation als Standortfaktor, der massive Bedeutungswandel der digitalen Infrastruktur und die zeitgleiche Liberalisierung des Marktes (zentrale Infrastrukturen nicht mehr unter öffentlicher Steuerung) haben den Anstoß gegeben, kohäsionspolitische Ansätze zu nutzen und mit Unterstützung des BMVIT bzw. BMLRT selbst aktiv zu werden.

RegioNet: Hier wurde sehr effizient auf der regionalen Ebene gearbeitet, indem ein Gemeindefnetz ausgebaut wurde, das alle lokal vernetzt und einen Know-How-Transfer in der Region ermöglicht. Die Dienste werden von privaten Anbietern übernommen, es ist aber ein Bürger*innennetz.

Digitales Zukunftsbild: Wo sind die Schnittstellen der Digitalisierung? Es geht nicht nur um die Digitalisierung der Verwaltung, sondern auch um den Lebens- und Wirtschaftsstandort. Wie schaut ein Zukunftsleitbild auf regionaler Ebene aus? Wir haben ein sehr umfangreiches Dokument mit Beteiligung der Bürger*innen dazu verfasst. Es ist kein wissenschaftliches Paper, sondern zeigt Pilotanwendungen, um ein Verständnis bei den Bürgermeister*innen zu schaffen. Gesammelte Daten aus dem LoRaWan-Netz werden für technische, soziale und institutionelle Innovationen genutzt. Bsp.: Echtzeit-Parkleitsystem für ein aktives Mobilitätsmanagement oder Energiedaten-Monitoring – laufen jeweils in den Pilotgemeinden.

Ergebnis aus der Untersuchung des digitalen Datenraums: Bottom-Up-Prozesse und die Einbindung der Bürger*innen in ein lokales Datensystem sind Aufgabestellungen für alle Gebietskörperschaften. Die Daten werden in der Region gesichert und gespeichert und für die öffentliche Planung vorgehalten und eingesetzt. Sie sind dann skalierbar auf die Landesebene. Wir sorgen so für Datenresilienz und Datenvorsorge und können dabei demokratisch entscheiden, welche Daten gesammelt und verarbeitet werden.

Rückfragen: Erklärung LoRaWan-Netz und Bürger*innennetze – was bedeutet das rechtlich?

Oskar Januschke: System der Breitbandversorgung: Die Hauptleitungen werden von Planungsverbänden unterrichtet und vertrieben (demokratische Steuerung durch Bürgermeister*innen), gemeinsame Clearing Stelle RegioNet (Beratung und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft). Es ist ein Bürger*innennetz, weil es nicht von internationalen Konzernen beeinflusst wird, sondern alle Provider die Netze offen benützen können.

Die LoRaWan-Technologie funktioniert so, dass bspw. Wasserverbrauchsdaten über einfache Sendetechnologien an ein regionales Rechenzentrum übermittelt werden und dann für die kommunale Wassersteuerung genutzt werden.

Smart City Charta (Eva Schweitzer)

Einige Schnittmengen zum Vorgängervortrag. Wir haben ein eher normatives Instrument auf nationaler deutscher Bundesebene entwickelt, das theoretischer und noch nicht sehr räumlich ist. Etwas konkreter wird es durch die „Datenstrategien“.

Entstehungsprozess: Der Anlass für die „Smart City Charta“ war eine Ministerkonferenz und das Vorpreschen der Großstädte. Es gab dann eineinhalb Jahre eine Dialogplattform mit Ministerien, Städten, Gemeinden, Wirtschaft, Verbänden, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, um Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung und Digitalisierung zu entwickeln. Die größten Reibungen gab es bei der Schnittstelle Privatisierung und öffentliche Aufgabenverteilung. Das Querschnittsthema zieht sich also durch. Themen sind vor allem lokale Ökonomien, Governance, (big) data, digitale Integration und Inklusion.

Große Leitlinien: 1) Klare Ziele, Strategien und Strukturen geben; 2) Transparenz, Teilhabe und Mitgestaltung organisieren; 3) Infrastrukturen, Daten und Dienstleistungen aufbauen; 4) Ressourcen, Kompetenzen und Kooperationen sicherstellen; Empfehlungen (Auswahl): Zugang, Datenhoheit, dauerhafte Funktionsfähigkeit

In den „Datenstrategien für die gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung“ wurden diese Themen sehr fein auf Daten runtergebrochen. Die theoretischen Ansätze zu Datensouveränität (Zugang und Hoheit über Daten zu haben) sind mit vielen Fragen verbunden, Bsp. cities for digital rights.

Beispiel Barcelona federführend in Datennutzung (z.B. mehr Infos zum Wohnungsmarkt, Verhandlungen mit Airbnb). Man kann keine Energiesysteme planen, wenn man nicht den Zugriff darauf hat. Die Kommune sollte federführend tätig sein und auch die Zivilgesellschaft aktiv beteiligen (wird wenig drüber gesprochen), z.B. Datenspende. Eine andere Idee sind Bürgertechnologien (civic tech), über Co-Design werden so Teilhabe und Kompetenzen gefördert. Datenkooperation ist ein riesiges Thema, Bsp. integriertes Datenmanagement aus Cottbus, spannend sind dabei auch externe Betreiberstrukturen (Eigenbetriebe und Zweckverbände). Die GmbH ist eine beliebte Form für Digitalthemen (privatrechtliche Formen). Mögliche Schnittstellen sind „data stewards“ (kam aus Privatwirtschaft, weil Daten sektoral fragmentiert vorliegen, werden nicht wirklich amortisiert); Thema ist auch der Aufbau von Partnerschaften/Governancestrukturen

Rückfragen

- Wissen Sie, ob es auch für andere Stadtregionen diesbezüglich durch das BMLRT eine Unterstützungsmöglichkeit gibt?

Werner Höss: Lienz ist ein Pilotprojekt, ein anderes Beispiel gibt es bisher nicht. Aber die Programme vom BMLRT sind österreichweit ausgerollt, den Gemeinden steht es frei sich anzumelden. Wir planen bis 2026 ein weiteres Paket zum Infrastrukturausbau.

- Wie resilient ist die Charta gegenüber neuen Regierungsverhältnissen?

Eva Schweitzer: Es ist noch zu früh, um das zu beurteilen. Ob sich der politische Wechsel auf die Dialogplattform auswirkt, wird sich zeigen. Stadt- und Bauentwicklung sind jetzt im Ministerium namentlich genannt. Wir wollen den gemeinwohlorientierten Ansatz beibehalten. Es gibt auch den technologiebetriebenen. Wir sehen bei den Kommunen Herausforderungen bei der Umsetzung, es gibt viele Fördermöglichkeiten, vielleicht auch zu viele, es gibt ein Umsetzungsdefizit.

Diskussionsrunde mit Bernhard Inninger (Stadt Graz) und Marianne Hörlesberger (Austria Tech)

Simon Güntner: Was bedeutet RRI? Können Sie die Roadmap für die Obersteiermark weiter erläutern?

Marianne Hörlesberger: RRI steht für Responsible Research and Innovation. Dafür haben wir drei Regionen – die Obersteiermark, Grand Est in Frankreich und Värmland in Schweden – gewonnen. Wir arbeiten mit dem Stakeholder Ansatz und verschiedenen Prozessdimensionen. Wir beschäftigen uns mit Innovationswirtschaftssysteme und ethischen Aspekten und sind Ansprechpartner für die Akteur*innen.

Güntner: Was ist die digitale Agenda in Graz?

Bernhard Inninger: In Graz wurde sehr schnell ein Konzept überlegt, damit die Datenhoheit im Haus bleibt, damit man nicht einfach ausprobiert, was technisch schon geht. Man muss sich mit den verschiedenen Rollen beschäftigen – Wirtschaftsbetriebe und IT sind nicht Teil der Stadtverwaltung.

Bei der digitalen Agenda geht es um ethische Fragen und Governance – der Lead ist ganz eindeutig in der demokratisch kontrollierten Stadtverwaltung. Die Geoinformationszentrale ist eine Magistratsabteilung, dort ist auch der Lead für die digitale Agenda angesiedelt (innerhalb der Baudirektion, nahe an planerischen Fragestellungen). Dadurch werden Innovationsprojekte möglich gemacht.

Die Frage ist immer: Wofür interessieren wir uns? Wofür brauchen wir die Daten? Nicht: Was ist technisch möglich? Stimme vielem von Rainer Danielzyk zu. Teilweise werden die Dinge von wirtschaftlichen Prozessen konterkariert (Bspw. steigender Preis von städtischen Flächen, obwohl weniger Nachfrage, die Stadt soll kein Luxusgut werden).

Wir versuchen ein Gegengewicht zu schaffen. Die Instrumente sind durchaus noch aktuell, man muss aber wissen auf welcher Ebene man spielt. Konkret machen wir viel mit Handydaten, die ohnehin erhoben und kommerziell ausgewertet werden, wir verwenden Bewegungsmuster, um sie besser zu verstehen. Durch 5G Technologien wird das viel exakter. Erprobt werden automatisierte Algorithmen, die Funktionen den Wegen zuordnen (Arbeit, Bildung Freizeit, etc.). Wir können dann auf die automatisch generierten Analysen aufbauen. Überraschend war für mich, wie niedrig die Kosten dafür sind.

Güntner: Wie sind sie dabei vorgegangen? Wo waren die Hürden? Das klingt positiv reibungslos.

Inninger: Aus meiner Sicht war der Beteiligungsprozess zu wenig breit aufgesetzt. Vor allem bei so einem abstrakten Thema sollten viele Menschen mitdiskutieren, es waren digitale Beteiligungsformate vorgesehen. Konkrete Projekte werden durch den bewussten Beschluss des Gemeinderates gefördert, das Stadtvermessungsamt hat einen gewissen Topf und eine Struktur, welche Projekte gefördert werden.

Hörlesberger: Wir konnten verschiedene Stakeholder für unsere Workshops gewinnen. Wir haben mit der Erfassung der Situation durch Mapping begonnen und uns dann mit 6 Stakeholdern getroffen.

Güntner: Gibt es eigentlich niemanden, der Grenzen setzen will? Ich kann mir vorstellen, dass nicht alle Digitalisierung wollen und so affin sind. Zweite Frage: Was ist aus der Roadmap geworden?

Hörlesberger: Ist es notwendig, dass Breitband in jedes Haus geht? Wir sind übereingekommen, dass es notwendig ist. Die Roadmap ist online zur Verfügung gestellt. Es war ein 3-Jahres-Projekt, für Ende des Jahres wird ein Aktionsplan erstellt. Wir haben viele Projekte zur Wissensvernetzung in der Obersteiermark gemacht.

Güntner: Die Beteiligung in Graz hat offensichtlich nicht ganz geklappt – was macht man nun?

Inninger: Das ist stark von der neuen Regierung abhängig. Man hat sich im Regierungsprogramm dazu geäußert, den Dialog mit Bürgern neu zu gestalten. Durch Corona haben wir viele Veranstaltungen digital gestaltet, diese Formate sind interessant, weil man ein neues Publikum erreicht, man kann andere Services zur Verfügung stellen (z.B. Pläne 8 Wochen in Streams online auflegen). Wir werden in Zukunft mehr digitale Formate integrieren.

Güntner: Die lokalen Kapazitäten sind oft so gering, dass Fördermittel nicht abgeholt werden. Was kann man da machen?

Schweizer: Auf kommunaler Ebene muss das bestehende Personal qualifiziert werden, z.B. Digitallotsen, die in Städte geschickt werden. Man muss städtische Mitarbeiter*innen befähigen, aber auch die Zivilgesellschaft (das Quartier aufsuchen, um nicht nur elitäre Mittelschicht zu erreichen). In welchen Quartieren gibt es welche Digitalkompetenzen? Man kann an bestehende Lernorte anknüpfen (Bibliotheken, VHS, etc.) und beim Quartiersmanagement, bei Ehrenamtlichen und beim Klimamanagement ansetzen. Es steht zur Diskussion: Brauchen wir ein Recht auf analoges Dasein? Wenn wir die Entwicklungen nicht aufhalten können, müssen wir sie zumindest so gestalten, dass sie möglichst wenig schaden. Wir brauchen mit Sicherheit analoge Ersatzsysteme und hybride Formate.

Güntner: Welche Formate wurden in Lienz genutzt?

Januschke: Die breite Beteiligung haben auch wir nicht erreicht, aber wir haben damit begonnen. Wie bringen wir Verständnis und Empathie für die Thematik in die Verwaltung und die politischen Dimensionen? Der erste Ansatz war auf die kommunalen Abteilungen begrenzt, hier hinkt es ja gewaltig.

Wir haben keine digitalen raumpolitischen Instrumente vermittelt, wir haben sehr viel Zeit benötigt, um überhaupt auf die Agenda der Verwaltung zu kommen und Verständnis für eine neue Ebene der Daseinsvorsorge zu schaffen. Jetzt gehen wir labormäßig Projekt für Projekt auf die Bürger*innen zu, um über digitale Anwendungen den nächsten Schritt zu machen. Methodisch ist das noch etwas weich, aber es ist dennoch wichtig, um von der strategischen Ebene zu den betroffenen Bürger*innen zu kommen. Wir wollen Gruppe für Gruppe labormäßig integrieren.

Abschlussrunde: Wie kommt man mit den Bürger*innen ins Gespräch?

Hörlesberger: Wir haben darauf geachtet, dass viele Bürgermeister*innen und die Stadt Bruck dabei sind. Auf der Landesebene waren ein paar politisch Aktive in den Workshops mit dabei. Die Kommunikation mit den Leuten ist sehr wichtig, dafür braucht es strukturierte Workshops, gut ausgearbeitete Fragen und Grafiken.

Inninger: Auch wenn wir viele Prozesse digital organisieren, bin ich überzeugt, dass Zentren weiterhin einen großen Mehrwert behalten werden. Mein Plädoyer ist, dass wir uns nicht nur mit einzelnen technischen Teilaspekten auseinandersetzen, sondern die Stadt als Lebensraum begreifen. Die Stadt ist Teil der Lösung.

Schweitzer: Unser Fokus liegt auf dem Thema der gemeinwohlorientierten Digitalisierung. Wie kann man quartiers- und gruppenorientiert auf die lokale Gemeinschaft Rücksicht nehmen? Was sind unsere Güter? Kann man eine Datenallmende bauen?

Januschke: Wir haben sehr oft davon gesprochen, dass Digitalisierung steuerbar ist. Ich würde mir wünschen, dass das noch klarer wird und auch die Steuerungsverantwortung definiert wird, damit das nicht nach unten delegiert wird. Sonst haben wir eine massive Ausdehnung kommunaler Aufgaben bei wenig Ressourcen. Oder der Markt übernimmt die Steuerung, aber nicht gemeinwohlorientiert. Die Fördersysteme sind meist zu vorprogrammiert und bieten nur wenig Platz für Kreativität im Raum. Wir sollten Mut haben, nationale Förderungen breiter anzusetzen, sonst können innovative Ansätze nicht umsetzbar sein. Das ist ein nationales Problem unserer Förderstellen, damit schränken wir lokale Spezifika von Innovation ein.

Resümee

Scheuven: Ist Digitalisierung steuerbar? Wir sitzen in der Partnerschaft zusammen, weil wir die räumliche Entwicklung unter dem Einfluss der Digitalisierung steuern wollen. Sehr spannende Aspekte sind die Datenallmende und die Verantwortung der Gesellschaft und der Kommunen. Wir haben interessante Beiträge gehört, wie wir mit diesen Fragen wertvoller umgehen können.

Wie kann ich über digitale Werkzeuge eine sektorenübergreifende Vernetzung herstellen? Wir stehen noch am Anfang dieser Entwicklung. In welcher Verantwortung steht die öffentliche Hand? Ein letzter Punkt: Wir brauchen integrierte Ansätze, weil durch die Digitalisierung Planung nicht mehr ressortbezogenen verhandelt werden kann, sondern Dinge ineinandergreifen – was macht das mit unseren Verwaltungsaufbauten?

Güntner: Rückfrage an alle: konkretes Beispiel: Parkleitsystem – was steuert da was? Wo ist unsere Souveränität, wenn die Daten uns sagen, was wir tun sollen? Was ist die Rolle in der räumlichen Planung von den Daten? Folgen wir den Daten oder haben wir eine konkrete Vorstellung davon, was geht und was nicht?

Januschke: Wir haben Daten mit Kameras an Parkplätzen erhoben, um die Auswirkungen zu verbessern. Die Daten dienen uns nämlich dann in der Verbindung mit anderen Daten dazu, ein ökologisches Verhalten zu bevorzugen; Daten werden mit stadtpolitischen Zielsetzungen vernetzt: Kann zum Beispiel anstelle des Parkplatzes eine Begegnungszone entstehen?

Scheuven: Die Digitalisierung kann also bspw. einer Stadt bei dem Ziel helfen, Begegnungszonen weiter auszubauen. Es geht weniger darum, einen Onlinekataster über freie Stellplätze aufzubauen und noch mehr Verkehr zu produzieren. Die Frage ist nicht, ob Daten gut oder schlecht sind, sondern mit welchen Zielen ich die Daten verbinde. Woran orientieren wir uns dabei? Das Beispiel der Stellplätze macht sehr deutlich, dass der bequemlichkeitsgetriebene Mensch die Daten auch dazu nutzen kann, um das Leben noch ein bisschen einfacher zu machen.

Emilia Bruck: Mit Fokus auf kleinere Gemeinden, die möglicherweise eine andere Verhandlungsbasis haben, um bei Verträgen in Gespräche zu kommen: Was wären die Empfehlungen für Kommunen, um mit privaten Anbietern zu verhandeln? Welcher Mehrwert entsteht für die Privatwirtschaft, der Kommune die Daten zur Verfügung zu stellen? Lienz ist ein Idealbeispiel, wie machen das andere Kommunen, die das nicht haben?

Januschke: Die Abstimmung erfolgt über Ziele. Wir wollen gemeinsam über die Datennutzung entscheiden. Der Regionalverband wird dann professionell ausgebildet und ist in seinen Entscheidungen auch autorisiert, mit der Wirtschaft im Sinne des Gemeinwohls zu verhandeln.

Inninger: Städte- und Gemeindeverbund können mit Beratungsangeboten helfen. Auf nationaler Ebene werden Open Government Data diskutiert.

Schevens: Umso deutlicher wird es, dass wir klare Zielsetzungen brauchen, damit Open Data nicht nur kommerziell genutzt werden. Die Digitalisierung macht die Stadt nicht per se besser, die Stadt bzw. Region definiert den Rahmen. Wir müssen von der Ordnungs- zur Entwicklungsplanung kommen.

Ausblick und Verabschiedung

In den nächsten 2 Monaten werden Handlungsempfehlungen formuliert, der Endbericht finalisiert und bis Sommer 2022 publiziert.