

1 Bevezetés

A következőkben a Bécs-Pozsony-Győr régió jövőjével foglalkozunk a kibővített Európában. Ez a jövő attól függ majd, mit kezdenek a közpénzekkel gazdálkodó hivatalok és a magánpiaci szereplők a régió által kínált lehetőségekkel. Számos lehetőség kínálkozik, ezért a legfontosabb feladat a legjobb lehetőségek felismerése és egyesült erővel történő kiaknázása.

Ennek az egyesült erővel tervezett cselekvési programnak tárgyilagos alapja és vezérfonala a JORDES+ nevű közös regionális fejlesztési stratégia. A JORDES az angol Joint Regional Development Strategy projektcím rövidített változata a Bécs-Pozsony-Győr régióra vonatkoztatva. A címben a projekt leglényegesebb tartalmi fejeződnék ki: a régió fejlesztése a jólét növelésével és az életminőség megőrzésével illetve javításával. A „+” jel a projekt elnevezésében a cselekvést szimbolizálja. A JORDES+ nem csak valamiféle rendelkezésre bocsátható recept, hanem cselekvési koncepció.

A munka eredménye egy stratégia, célirányos eljárási mód, amely mögött összehangolt elvek állnak (forrástakarékosság, igazságosság, hatékonyság, gyorsaság, stb.). A régió három országának autonóm területi testületei közösen intézkednek minden olyan területen, ahol az összpontosított aktivitás perspektivikus eredményt, sikereket hozhat, és egyidejűleg lehetővé teszi számos más probléma lokális szinten való megoldását.

A JORDES+ régió kapcsán történt regionális adatfelvétel során (ld. www.jordes.org) kiválasztottuk az elmélyültebb feldolgozásra érdemes témákat. Ezek kiegészítő modulok formájában részletes kidolgozásra kerülnek. A KOBRA projekt – a Pozsony és agglomerációjának együttműködése - a kiegészítő modulok egyike.

A város és agglomerációja között egyrészt sokrétű, a régió növekedése és prosperitása szempontjából lényeges funkcionális kapcsolat áll fenn, másrészt fennállnak eltérő hatású, a funkcionális kapcsolatokkal esetleg ellentétes hatású igazgatási határok is. A pozsonyi funkcionális régiót számos határ szeli át, amelyeket a jövőbeli együttműködés, a különféle helyi testületeket összefűző kooperáció szükségképpen át fog lépni.

A KOBRA a Pozsony körüli határrégióval foglalkozik, különösen az alsó-ausztriai Marchegg, Engelhartstetten, Lassee, Hainburg, Wolfsthal és Berg településekkel valamint a burgenlandi Kittsee, Edelstal, Pama és Deutsch Jahrndorf falvakkal.

1.1 Munkakoncepció

POZSONY VÁROS ÉS AGGLOMERÁCIÓ KOOPERÁCIÓJA

Az Interreg IIIA- Projekt Jordes+ keretében
Közös regionális fejlesztési stratégia - Bécs – Pozsony – Győr régió

Munkakterv

Összeállította: Dr. Gerhard Schimak, okl. mérnök Bécsi Műszaki Egyetem Városepítészeti és Tervezési Intézet
Dr. Hannes Schaffer, okl. mérnök / MECCA, az RC Regional Consulting Vienna megbízásából
Verziószám: 2003. 06. 26.

Tartalom:

ÁTTEKINTÉS, HATÁRIDŐK AG - AN	6
FELADATOK ÉS A MUNKAFÁZISOK TARTALMAI	7
1. LÉPÉS: A TÉNYHELYZET ÉS A JELENLEGI TERVEK LEÍRÁSA A RÉGIÓBAN	7
2. LÉPÉS: A TÉNYHELYZET ELEMZÉSE ÉS A JELENLEGI TERVEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA A RÉGIÓBAN	8
3. LÉPÉS: A JÖVŐBELI INTERAKCIÓS LEHETŐSÉGEK ÉS TRENDEK ÉRTÉKELÉSE	9
4. LÉPÉS: PROGRAMJAVASLATOK POZSONY AGGLOMERÁCIÓS ÖVEZETÉNEK FEJLESZTÉSEI KONCEPCIÓJÁVAL KAPCSOLATBAN	10

ÁTTEKINTÉS, HATÁRIDŐK AG - AN

Tartalom,	06/03	07/03	08/03	09/03	10/03	11/03	12/03	01/04
Fix határidők A Megbízóval	AG1 – 03.06.11. AK – 03.06.30.			AG2 –03/09/	BZ – Közép 03/10		Tervezet BE – Kezdet 03/12 BE – Befejezés 03/12	PE Magyarország
1. Lépés								
2. Lépés				RE – 03.09.15 EX1 – 03.09.29	BGM1 – Kezds 03/10			
3. Lépés						EX2 – 25.11.03		
							4. Lépés BGM2 – Kezds 03/12	

AG munkamegbeszélés a Megbízóval
AK a részletes munkaterv bemutatása
RE kirándulás a régióban
EX - szakértői workshop
BZ - interim (köztes) jelentés
BGM - a polgármesterek rendezvénye
BE Zárójelentés
PE Záró prezentáció Jordes+ Workshop keretében Magyarországon

FELADATOK ÉS A MUNKAFÁZISOK TARTALMAI

1. LÉPÉS: A TÉNYHELYZET ÉS A JELENLEGI TERVEK LEÍRÁSA A RÉGIÓBAN

Cél/Kérdésfeltevés	Eredmény	Munkamódszer/ munka eredményei	Határidők
A tényhelyzet problémaorientált bemutatása Pozsony jelenlegi és esetleges jövőbeli vonzás-köreinek tekintetében: vitaindító a 2. lépésben tartandó első szakértői workshop számára.	A tényhelyzet problémaorientált bemutatása (Köztes jelentés)	Információgyűjtés a tartományi kormányoktól, településtől és más lényeges intézményektől (pl. PGO, térségi társulás, stb.) beszerzett anyagokból, szükség esetén összehasonlítható helyzetbemutató a következő szempontok szerint: • Természet, demográfia, szocio-kulturális vonatkozások a régióban, • Meglévő fejlesztési tervek a régióban • A város és vidéke közti funkcionális kapcsolatok • Kommunális és regionális tervezés/célok/ a régió és a települések helyi és regionális koncepcióiban és programjaiban megfogalmazottak. Az információgyűjtéssel párhuzamosan felderítjük a régióban található, és a projekt számára lényeges aktorokat, (Alsó Ausztria, Burgenland és Szlovákia), kiszűrjük a kulcsfontosságúakat, és megnevezzük a workshopokban résztvevő szakértőket.	AG1 – 03.06.11. AK – 03.06.30.

2. LÉPÉS: A TÉNYHELYZET ELEMZÉSE ÉS A JELENLEGI TERVEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA A RÉGIÓBAN

Cél/Kérdésfeltevés	Eredmény	Munkamódszer/ munka eredményei	Határidők
A tényhelyzet elemzése és a régióban meglévő tervek összehasonlítása.	Témák, problémacsomagok, célkitűzések és tervezési folyamatok tisztázása és elemzése szakértői workshopok keretében valamint a települések képviselőivel folytatott beszélgetések keretében. Szinopszisszerű összefoglalás.	A 1. nemzetközi szakértői workshop keretében az 1. lépésben kidolgozott dokumentációk felülvizsgálata és elemzése ill. stratégiai jelentőségük vizsgálata. A következő kérdések kerülnek napirendre: • A tényhelyzet értékelése a régió kommunális, regionális és nemzeti terveiben foglaltak valamint az igazgatási határok figyelembevételével Eredmények Kompetenciák leosztása • A lényeges témák és problématerületeket azonosítása • A jelenlegi tervezetek célrendszerbeli konzisztenciájának vizsgálata • A tervezetek előrelátható hatásai /céljai/tartalmi a határregió településeinek vonatkozásában Az 1. szakértői workshop célja: a stratégiai jelentőségű témák, problématerületeket, célok és tervezetek megadása és elemzése valamint a megoldási javaslatok értékelése a régióban. Az informálódás, elemzés és a szakértői workshop eredményeit megtárgyaljuk a határregió településeinek polgármestereivel. Párhuzamosan vizsgálatba vonjuk ezen a rendezvényen a települések képviselőinek ismeretét, igényeit és álláspontjait is. Végezetül bemutatjuk, és röviden összefoglaljuk a workshop valamint a polgármesterek találkozásának eredményeit.	RE – 03.09.15. EX1 – 03.09.29. AG2 – 03/09 (Ütemezés Struktúra BZ) BGM1 – kezdés 03/10 BZ – Közép 03/10

3. LÉPÉS: A JÖVŐBELI INTERAKCIÓS LEHETŐSÉGEK ÉS TRENDEK ÉRTÉKELÉSE

Cél/Kérdésfeltevés	Eredmény	Munkamódszer/ munka eredményei	Határidők
A jövőbeli Interakciós lehetőségek és trendek értékelése	Szakértői workshop keretében a városi agglomeráció valamint a régió jövőbeli fejlesztésére vonatkozó dolgozat alapvonalainak felfektetése.	A 2. szakértői workshop keretében felvázoljuk a régió rövid-, közép és hosszú távú fejlődésének lehetséges scenárióit és trendjeit. A 2. szakértői workshop keretében feldolgozott kérdések pl.: - A jövőbeli fejlesztések trendjei és ezek hatásai a határregróra illetve a településekre. - A problémacsomagok meghatározása és elemzése a várható fejlődés értékelése alapján. - A régió közép és hosszú távú fejlesztésének vezérlevei. - A funkcionális zónák meghatározása - Ötletek a stratégiai főprojektekhez A 2. szakértői workshop célja a városi agglomeráció és a régió jövőbeli fejlesztésére vonatkozó dolgozat alapvonalainak felfektetése.	EX2 – 03.1.25.

4. LÉPÉS: PROGRAMJAVASLATOK POZSONY AGGLOMERÁCIÓS ÖVEZETÉNEK FEJLESZTÉSEI
KONCEPCIÓJÁVAL KAPCSOLATBAN

Cél/Kérdésfeltevés	Eredmény	Munkamódszer/ munka eredményei	Határidők
Cél: Pozsony agglomerációjának regionális fejlesztési koncepciójához programtervezet létrehozása.	A Pozsony agglomerációjának regionális fejlesztési koncepciójára vonatkozó programtervezet valamint a települési képviselőkkel folytatott megbeszélések eredményeinek megvitatása.	Zárójelentés A 2. szakértői workshop eredményei alapján a következő pontok kerülnek napirendre: • A régió közép és hosszú távú fejlődésének vezérlevei • A funkcionális zónákkal kapcsolatos tartalmak megfogalmazása (prioritást élvező területek) • A régió helyeinek illetve részterületeinek módszeres tipizálása és jellemzése a régió-fejlesztés vezérleveinek és céljainak figyelembevételével. • A bevonásra kerülő területi testületek felsorolása valamint a lehetséges javaslatok felsorolása a város és vidéke közti párbeszédhez. Ezek opcionális elmélyítése nemzetközi szeminárium keretében. • A regionális súlypontokkal kapcsolatos intézkedésekről szóló tartalmak megfogalmazása. • A stratégiai (beruházási és szervezeti) projektötletek kapcsán annak megfogalmazása, kik azok a személyek, akik ezeket intézik illetve meggyorsíthatják annak érdekében, hogy a tervezés fázisa minél hamarabb a megvalósítás fázisába lépjen, illetve a nyilvánossággal minél inkább képesek elfogadtatni a tervezetek orientációit. • Összefoglaló bemutató 1:50.000 méretarányban	BGM2 – Kezdés 03/12 Tervezet BE – Kezdés 03/12 BE – Zárás 03/12 PE Magyarországon – 04/01

1.2 Munkamódszer

A KOBRA- tervezési terület az osztrák oldalon a jövőben (legkésőbb Szlovákia csatlakozásakor a Schengeni egyezményhez) lényegében közvetlenül a szlovák főváros vonzáskörzetéhez és agglomerációjához fog számítani. Ennek a térségnek a fejlődését Pozsony nagyvárosként erőteljesen befolyásolni fogja, ill. a fejlődésirányok ott összpontosulnak. Ezzel szemben az osztrák oldalon jelenleg nagyszámú viszonylag **kis, részben vidékies szerkezetű település** helyezkedik el (mellesleg: a kistelepülések közül kettő 1990 után, két korábbi nagyobb település felosztásából jött létre) Ezek sorsát az utóbbi évtizedekben Ausztrián belül periférikus helyzetük nehezítette, és erre beállítva építették ki stratégiáikat. Bár e tekintetben fokozódó szemléletváltás van folyamatban, e települések tervezési folyamatai (pl. a területek célhasznosítása terén) még nem veszik kellően figyelembe jövőbeli szerepüket. Ennek az **ellentmondásos és kettős kiinduló helyzetnek** a figyelembevételével a KOBRA- módszertana kétféle módon nyúl a kérdéshez.

Egyrészt kiindulásul kiemeltünk néhány alapvető adatok és Információt többek közt a jelenlegi területrendezési tervekből és egyedi projektekből, és alaposan megvitattuk és kielemeltük ezeket 2 workshop keretében szlovák és osztrák szakértőkkel, különös tekintettel ezek jelentőségére a tervezési térség szempontjából. A 2. workshop keretében megvitattuk a szakértőkkel egy jövőbeli fejlesztési stratégia lehetséges célkitűzéseit és scenárióit. Ezzel a módszerrel, amely nem csak a tervezési térség speciális problémáival, hanem alapvető és várható agglomerációs jelenségeivel is foglalkozik, a projekt kérdésfeltevéseinek tekintetében egyfajta **top-down megközelítéshez** jutottunk.

Másfelől a kérdésfeltevéseink tekintetében kiegészítettük munkamódszerünket egy **bottom-up megközelítés elemeivel** annak érdekében, hogy számot vethessünk a két különböző jogrendszerhez és kultúrkörhöz tartozó projekt-területen az említett kiinduló helyzet összetettségével és a különösen érzékeny pontokkal. Egyébként ez a kiegészítő módszertan a munkatervben amúgy is betervezett elemként szerepelt (ld. 1. fej.), hiszen azt a szakértői workshopokban résztvevő szakemberek a projekt megvalósításához feltétlenül szükséges mozzanatként határozták meg, ha az adott régió lehetséges fejlesztési stratégiája a speciális problémákra és igényekre keres választ, és meg kívánja győzni a településeket a stratégia hasznáról, biztosítani akarja támogatásukat.

Ezzel a kettős megközelítéssel biztosítjuk, hogy, bár a fejlesztési elképzelések alapkoncepciója a kiemelt információbázison és a tervezési területet jól ismerő szakértőknek a területtel kapcsolatos ismeretein nyugszik, a valósághűség fokozása érdekében az ilyen módon begyűjtött tartalmak áthaladjanak a helyi viszonyokat egyediekben ismerő polgármesterek által közvetített információk szűrőjén.

Egyediekben az alábbi munkamódszert alkalmaztuk:

A projektrégió helyzetképeinek áttekintése során tanulmányoztunk bizonyos kiválasztott természeti, demográfiai és szocio-kulturális jellegzetességeket (ld. 4.1. fej.), többek között a földrajzi helyzetet (ld. 4.1.1. fej.), a népességszám alakulását (ld. 4.1.2. fej.), a lakosság képzettségi szintjét (ld. 4.1.3. fej.) valamint a rendelkezésre álló termőföldek mennyiségének és árának alakulását (ld. 4.1.4. fej.) a régióban.

Tanulmányoztuk továbbá a tervezési terület tekintetében lényeges **térszervezési tervezeteket** (ld. 4.2. fej.) és kielemeztük, vajon és milyen formában függenek ezek össze az EU keleti bővítésének problematikájával, illetve Ausztria szomszéd államainak csatlakozásával a Schengeni rendszerhez, illetve nyújtanak-e valamiféle előre szabott feladatokat a tervezési terület regionális fejlesztési stratégiája szemszögéből. (Ld. ehhez az átfogó értékelést az 5.2. fejezetben). Mivel pillanatnyilag a projektrégióban számos egyedi projekt áll megvitatás ill. előkészítés alatt, áttekintést, vagy inkább pillanatfelvételt készítettünk ezekről a regionális és kommunális tervezetekről (ld. 4.3. fej.).

Közzvélemény kutatást végeztünk (egyéni kérdőíves felmérés) a tervezési terület osztrák településeinek képviselői körében (Marchegg, Lasse, Engelhartstetten, Hainburg, Wolfsthal, Berg, Edelstal, Kittsee, Pama und Deutsch Jahrndorf) a 2003.08.25. és 09.12. közötti időszakban, Pozsony egyes városrészeiben (Devínská Nová Vés, Devín, Dúbravka, Karlova Ves, Staré mesto, Lamač, Záhorská Bystrica, Nové Mesto, Rača, Vajnory, Vrakuňa, Ružinov, Petržalka, Podunajské Biskupice, Jarovce, Rusovce und Čuňovo) 2003.09.17 és 09.26 között valamint határokon átlépő módon az egész régió fő aktorainak körében. Ennek célja az volt, hogy a jelenlegi szituációval kapcsolatosan specifikus know-how birtokába jussunk valamint feltérképezzük a további fejlődéssel kapcsolatos várakozásokat, illetve félelmeket. (Ld. 5.1. fej.).

2003. 09. 16-án kirándulást szerveztünk Pozsonyba (pl. a KOBRA- projektterület megtekintése a pozsonyi TV-toronyból). Ebben osztrák polgármesterek és osztrák szakértők vettek részt. Prof. Dr. Maros Finka (Pozsonyi Egyetem) helyben nyújtott tájékoztatása kiváló áttekintést nyújtott a Pozsonyban folyó tervezői tevékenységről.

Az első **szakértői workshop** (2003. 09. 29. Pama község) során áttekintettük és elemeztük az eddig kidolgozott dokumentációkat, vizsgáltuk, vajon azok hiánytalanok és stratégiai relevánsak-e. A kutatás, elemzés és a **szakértői workshop eredményeit** rendezvény keretében (2003.10.23. Berg község) mutattuk be az osztrák városi agglomerációban fekvő települések **polgármestereinek**, illetve vitattuk meg velük. A pillanatnyilag rendelkezésre álló dokumentációk, kérdőívek, az 1. nemzetközi szakértői workshop valamint az 1. polgármester-találkozó eredményei alapján a projektrégió számára kidolgoztuk a legfontosabb **fejlődési trendeket** (ld. 5.3. fej.) és megfogalmaztuk első javaslatainkat a **lehetséges célkitűzések tekintetében**. Ezek képezték a 2. nemzetközi **szakértői workshop** (2003.11.25. Hainburg) keretében azt a bázist, amelyre támaszkodva megvitattuk a projektrégió közép és hosszú távú fejlesztési stratégiájára vonatkozó irányelvek kidolgozására irányuló munkamentet. Ebben külön figyelmet szenteltünk a következőknek:

- ☐ A jövőbeli fejlesztés trendjei és ezek hatásai a határrégióra és az ott fekvő településekre.
- ☐ A problémakörök meghatározása és elemzése a jövőbeli fejlesztések értékelésére támaszkodva.
- ☐ A régió közép és hosszú távú fejlesztési stratégiájára irányelvei.
- ☐ A funkcionális zónák meghatározása.
- ☐ A stratégia projektötletek meghatározása.

A 2. nemzetközi szakértői workshop eredményeit a 2. polgármester-találkozón (2003. 12. 10. Wolfsthal) mutattuk be, és tettük valóságtartalmaik tekintetében a települések szempontjából is vizsgálat tárgyává.

A létrejött dokumentációkra támaszkodva a 6. fejezetben a projektrégió számára kidolgozott **közép és hosszú távú fejlesztési irányelveket** mutattuk be, egyebek között a határrégió számára kidolgozott célkitűzéseket (ld. 6.1. fej.), súlyponti intézkedéseket és stratégiai projekteket (ld. 6.2. fej.) valamint a funkcionális zónákat és helyeket (ld. 6.3. fej.).

A jelen tanulmányt kiegészítettük a város környéki vidékövezetben jelentkező agglomerációs jelenségek problémájához kapcsolódó megfontolásokkal (ld. 2. fej.) valamint csatoltuk a határokon átlépő tervezetek jogi aspektusaihoz készült irodalomkutatást is. (Ld. 3. fej.).

A **tervbemutatót** (6.4. fej.) a zárójelentés fogja tartalmazni. Itt – ahogy a megbízóval folytatott utolsó megbeszélésen kiderült – még nem mondhatunk végleges véleményt a tervbemutató méretéről.

2. Alapvető megfontolások a város környéki vidékövezetben jelentkező agglomerációs jelenségek problémájához

A következő fejtegetésekben a nagyvárosok környezetében kialakuló agglomerációs övezetek néhány **alapvető problémáját és tendenciáját** vesszük vizsgálat alá, amelyek Pozsony esetében is felléphetnek, ill. fel fognak lépni, ezért a tervezési térség osztrák települései számára is alapvető fontosságúak. Tekintetbe kell venni, hogy az osztrák-szlovák határ fennállása miatt ezek a jelenségek ma még igen korlátozottan érvényesülnek.

Mivel az agglomerációs jelenségek részletes bemutatása szétfeszítené e tanulmány kereteit, a következőkben csupán a fontosabb szempontokat tárgyaljuk behatóbban. Ezt az idevágó igen gazdag irodalomból érdekességük és a konkrét tervezési térség szempontjából fontosságuk alapján válogatott **publikációkból** származó idézetek segítségével tesszük.

Az agglomerációs jelenségek a várost övező vidékővben, a nagyvárostól a kistelepülések felé való átmeneti övezetben, de már a nagyváros határain kívül lépnek fel. Várhatóan a város peremterülete ill. a központi térség periferiája lesz a jövő tervezési térsége. „E területeket **tervezési szempontból többnyire üres térként** értelmezik“ (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1997, 29. o.), mivel ezeken különösebb rendszer nélkül bármilyen olyan tendencia érvényre juttatható, melyhez a központi területen túl magasak a telekárak vagy hiányzik a hely. Ennek kénjait a periféria viseli, ahova ipart, gazdaságot, lakóterületeket és infrastrukturális beruházásokat telepítenek. „A periféria, amely nem érintkezik a központtal, hanem körülveszi azt, jövőbeli városi településterületet képez: a mobil és autonóm egyének számára szubjektív nézőpontból is az optimális kiteljesedés tereként szolgál.“ (Prigge, 1998, 85. o.).

A városból való kiköltözéssel terjeszkedni kezdett a város és a városi hektika, zaj, az egyre több ingázó számára új autópályák, új alvóvárosok épülnek. Ahogy városközpontjaink újabb települési övezeteket szülnek a vidék területén, egyre inkább nő az ép, érintetlen környezet, a pihenő övezetek iránti vágy. Hétvégeken és szabadságolási időszakokban egyre nagyobb embertömeg árad ezekre az eredetileg érintetlen vidékekre, aminek az eredménye az, hogy ott is teret nyer az a civilizáció, amely elől menekülünk. (v. ö. Schweizer, 1991, 305. o.).

A települési agglomerációk egyre inkább terjeszkednek, és massza módjára elterülnek a várost övező területeken. A lakhatással, munkával és közlekedéssel kapcsolatos funkciók egyre nagyobb helyet

követelnek, az ennek kapcsán létrejövő diszperzív települési szerkezetben összességében egyre inkább **helyigényessé** válik a lakás és a munkahely.

A városközpontokhoz csatlakozó perifériákon gyakori a koordinálatlan területhasznosítás, az optimálisnak nem mondható településsűrűség, a jövőtlen, monostrukturális településszerkezet. (V. ö. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein- Westfalen, 1997, 15. o.). A monostrukturák „a lakhatás, munka, bevásárlás és pihenés tereit élesen elkülönítik egymástól”, a távolságok a szuburbánus területeken „csak gépkocsival áthidalhatóak, ezért a **mindennapi élet elszegényül.**” (Sera, 2001, 72. o.)

„Az urbanizáció folyamata egyként függ a közlekedési viszonyoktól, a településeknek a városhoz viszonyított elhelyezkedésétől valamint a **lakosságnak a városhoz való kötődésétől**, de attól is, elegendő és megfelelő tér áll-e rendelkezésre új települések vagy új gazdasági terek kiépítéséhez, de nem kevésbé a település vezetésének kezdeményezőkézségétől is.” (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Zur Abgrenzung und inneren Gliederung Städtischer Siedlungsagglomerationen, Bd. 112, 1976, 73. o.)

A szuburbanizáció, a városok dekoncentrációjának tendenciája valamint új szolgáltató és lakó komplexumok alapítása az agglomerációs övezeteken kívül utóbbi időben egyre több figyelmet érdemel. E jelenségeket az **urbanizálódás új formájaként** értékelik: „város nélküli városias településként”. „Kijelenthetjük, hogy a városok peremén számos ún. központot találunk, de nem találjuk *a központot.*” (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1997, 120. o.)

Sejthetően a jövőben központi jelentőséget nyer a **természet és egészség** a szabadidős tevékenységek szervezésében, ez pedig jelentős – már mai is sokhelyütt észlelhető - következményekkel jár majd **a gócpontok körül elterülő szabad területek** esetében. A regionális tervezés komoly feladat elé kerül, de fennáll a veszély, hogy a pihenni vágyók tömege éppen azokat a táji minőségeket teszi tönkre, amelyeket élvezni akar. (V. ö. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Entwicklungsprobleme großer Zentren, Bd. 161, 1985, 85. o.)

Fel kell tenni a kérdést, milyen konkrét problémákkal kell szembenéznie egy vidékies, de a nagyvárossal közvetlen kapcsolatban álló agglomerációs településnek. A következőkben bemutatott **problémásor** csupán az agglomerációs települések leglényegesebb, ill. leggyakoribb problémáit mutatja be. Lehetetlen volna általános érvényű, hiánytalan problémásor felállítása, amely bármikor bármely településre egyformán ráillene, hiszen a keretfeltételek folyamatosan változnak, másrészt minden agglomerációs település külön megközelítést igényel.

1. probléma – szórt települtség és gátlástalan területhasznosítás

Európa minden részén nő a városi régiók menti övezetekben a diszperzív beépítettség, amely felfalja a területet, autófüggőséget okoz, miközben nem növeli a városias minőségeket. Ez a trend a jövőben is változatlan marad. „A lakótér növekedése iránti igényt a továbbiakban is családi ill. kettős családi házak fogják kielégíteni. A lakhatással kapcsolatos struktúraváltás az ingatlan-kereskedelemben abban a hosszú távú tendenciában mutatkozik, hogy leginkább a nagy területű, független épületek válnak egyre inkább keresetté.” (ÖROK: Wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven für die österreichischen Ballungsräume, 1997, 26. o.)

A települések kiterjedésbeli növekedése és a tengelyek és csomópontok körül hiányzó koncentráció miatt növekszik az egyéni motorizált közlekedési eszközök és a közúti árú-fuvarozás jelentősége. Ebbe az irányba hatnak a kedvező telekárak, és semmi sem kényszeríti ki hosszú távon a telkekkel összefüggő közlekedési terek (pl. parkoló területek) korlátozását. A perifériák közlekedési hálózata ill. az odavezető közlekedési utak egyre inkább tangenciális ill. körúthálózati jellegűt öltenek. Ehhez a közlekedési igényhez az agglomerációs tömegközlekedés egyelőre nem alkalmazkodik.

2. probléma – Funkcióvesztés – a vidékies térségek funkcióváltása

A szuburbanizálódás által kiváltott hatások a régióban permanens struktúraváltási folyamathoz és a települések helyértékének állandó változásához vezetett. Miközben városias központok többé-kevésbé nagyterületű agglomerációkká terebélyesednek, a városi életformák látszólagos intenzitás-csökkenést mutatva a vidékies övezetbe tevődnek át. „Ez a funkcióváltás” az egykor vidékies területeken a széles értelemben vett társadalmi struktúra átalakulásában valamint a város kisugárzásába került települések arculatának változásában mutatkozik. A városias jelleg erősödését a koncentrációs pont agglomerációs előnyeiből származó szívóerő is támogatja: pl. ipari üzemek települnek a szűkebb környékre, számos ingázó munkaerőt, majd távolabbról odavándorlót vonzanak magukhoz, akik részben a városban, részben a szomszédos településeken fognak lakni.” (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Zur Abgrenzung und inneren Gliederung städtischer Siedlungsagglomerationen, Bd. 112, 1976, S.2)

3. probléma – Identitásprobléma

Az identitásproblémák jobb megértéséhez az „identitás” szó jelentésének megvilágítás szükséges. Egy helységet identitása tekintetében zárt térnek kell tekinteni. A települési határok között saját karakterét egyértelmű jelzésekkel mutatja fel, ezek teszik felismerhetővé és más helységekkel megkülönböztethetővé. Az identitás a hozzárendelés eszköze, amely összetartozást és közösséget teremt, a helységet összetéveszthetlenné teszi. Ezzel szemben vannak viszonylag jelentés nélküli helyek, nincs nevük, külső szemlélő számára láthatatlanok, történetiségük nem csapódik le kollektív tapasztalatokban és közös szimbólumokban. (V. ö. Hamedinger, 1995).

Mind a döntően soklakásos házakkal tűzdelt, mind a családi-házasság lakóövezetek egyre inkább a városok periferiáin vagy ezek mentén helyezkednek el, ahol rendszerint hiányzik az alapellátáson túlmenő városrészi szerkezet, a terület részleges vegyes használata, multifunkcionalitása, hiányoznak a nyilvánosság terei és a „helyi identitás”. Rendszerint teljesen hiányzik a „decentralizált koncentráció” vagyis a vegyes funkcionális városrész kialakulása, amit a szomszédos vagy közeli térség sem helyettesít. „Hol is vagyunk tulajdonképpen? Minden egyforma, egyforma üzletek, egyforma étel a vendéglőkben, egyforma művészet a múzeumokban, ugyanazok a filmek a mozikban.” (Prigge, 1998, 360. o.). Ez az egyformaság egyre inkább nehezíti a polgárok számára, hogy egy helyet igazi és összetéveszthetetlen otthonuknak érezzék, azzal azonosuljanak.

4. probléma – A táj és a táji jellegek arculatvesztése

A növekvő területű és a hely által nem korlátozott betelepülés a városi periferiákon és a gócterületek környezetében rendszerint a táj és a táji jellegek arculatvesztésével jár együtt. Ez a veszteség általában nem kompenzálható korlátozott területű és szűk funkcionális „parkövezetek” létrehozásával (pl. szolgáltató, ipari, lakó parkok, stb.). A periferiák ilyenfajta települtsége a városok szélövezeteinek jellegtelené válásával jár. (V. ö. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1997, 128. o.)

5. probléma – Szociális szegregáció és funkcióvesztés

„A város peremén” lenni általában azt jelenti: „a társadalom peremén lenni”. (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1997, 14. o.). A szociális szegregáció társadalmunkban leginkább nagyvárosi környezetben jelentkezik. Feltehetőleg a szuburbanizáció a későbbiekben oda vezet, hogy a ma még a városközpontok problémájának számító társadalmi szegregáció és az épített környezet funkcióvesztése áttérjen a szuburbánus területekre is. Az alacsony jövedelmű társadalmi csoportok a városok központi fekvésű, ellátórendszerekben bővelkedő, jól megközelíthető és kultúrában gazdag területéről egyre inkább a szélhelyzetben lévő területek felé szorulnak.“

A városok körüli vidék agglomerációs problémáinak kezelésére vonatkozó elméletek

A városok körüli vidék agglomerációs problémái igen kellemetlen hatásokat indukálnak, amelyek kezelése, a megfelelő intézkedések meghozatala és az agglomerációs környezetben fekvő települések jövőorientált fejlődését segítő döntések megtalálása különös érzékenységet igényel.

A települtség szórttá válását nem leszólni kellene, hanem a szabad-terek és a település közötti egymásba fonódó kapcsolatokat kellene alapul venni: felismerni a városi környezethez csatlakozó szabad terek új **perspektívákat nyitó alakításának lehetőségét** és kapcsolatteremtő funkcióját. Az urbánus jellegek hiányának bírálata helyett az óvárosok kulturális életétől különböző kulturális tevékenységek előtt új lehetőségeket nyitó **decentralizált kulturális sokféleségre** kell törekedni. A központi tér elvesztése feletti bánkódás helyett fel kellene tárni a modern hálózati szerveződés lehetőségeit és az ebben rejlő új szervezeti

modelleket, hiszen ezek jobban illenek a pluralista-demokratikus társadalomhoz, mint a hagyományos centralizált minták.

A „**köztes város**” – gyakran „programmatikus céllal” így nevezik a periférikus területeket – kialakításakor nem kell feltétlenül elsődlegesen gazdasági funkciókkal összefüggő célokat kitűzni, hiszen ezek ma szinte minden városi alakzatban jelen vannak. Sokkal inkább kulturális és ökológiai célokat kell előtérbe állítani, hiszen az a szemlélet, amely a várost **kulturális terméknek**, a szabad övezeteket pedig **új kulturális területnek** tekinti, nem csak elméleti jelentőségű. A **kulturális és ökológiai minőségek a jövőben meghatározó jelentőségű gazdasági tényezővé válnak**, mégpedig olyan mértékben, amilyen mértékben a kemény infrastruktúra, - jó közlekedés, magas hatékonyságú kábelrendszerek, stb. – rendelkezése áll, ahogy ma már többé-kevésbé mindenütt. A helyre jellemző egyedi, máshol nem reprodukálható jellegzetességek és minőségek, mint a **kulturális gazdagság és a táj szépsége**, a legfontosabb fejlődési előfeltételek közé tartoznak, mivel ezek egyben **jelentékeny gazdasági vonzerőt** is képviselnek.

A tervezés keretében és a hasznosítás során a városszéli területek esetében egyebek között a következő célokat kell szem előtt tartani:

- minimális sűrűségi mutatók (pl. építési előírások, hasznosítási polifunkcionalitás, helyes területgazdálkodás),
- pont/tengely elvű településfejlesztés, decentralizált koncentráció a központok hierarchikus rendszerében új központi helyek kialakítása érdekében,
- a települési területek vegyes funkciójú használata, esetleg a közeli vagy szomszédos települések bevonásával (multifunkcionalitás),
- a településhatárok szigorú meghatározása és fenntartása,
- a település határai között egyértelműen megmutatkozó identitás tudatos alakítása,
- „alakzati jellegzetességek és minőségek” kialakítása,
- a megfelelő minőségű szabad területek megőrzése hatékony természeti, tájgazdálkodási, városökológiai célok és térségtervezési hasznosítás (szabadidő, pihenés, stb.) érdekében tengelyes és gyűrűs elrendezésben valamint hálózati modellekben.

Így megfelelő sűrűségű, a várost „**tehermentesítő multifunkcionális települések**” jönnek létre a „decentralizált koncentráció” elvének megfelelően: van „saját karakterük”, a külső szemlélő számára is azonnal megkülönböztethetőek, nagyszámú különféle társadalmi csoportnak nyújtanak otthont. Ilyenekre van szükség. „Valódi várost kell létrehozni, amelyekben nagy volumenű szervezeti és építési rendszerek mozdulnak meg, hogy eleget tehessenek a változó funkcionális és hasznosítási igényeknek”. (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1997, 130. o.)

Ezen kívül az új **Információs és kommunikációs technológiák** a városok vidékövezeteinek lehetőséget adnak új szerepek kialakítására. Számíthatunk arra, hogy a gócterületek alárendelt szerepű központjai profitálni fognak a helységek között versenyben területi adottságai tényezőiből. „Konkrét hatásként megnevezhető a városközpontokban a raktárkapacitások csökkenése, az árú-elosztásnak a környéken

elhelyezett központi raktárból telekommunikáció alapján való bonyolítása, valamint az intenzív kommunikációs lehetőségek adott volta esetén decentralizált termelési egységek meggyökeresedése.“ (v. ö. ÖROK: Wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven für die österreichischen Ballungsräume, 1997, 23. o.)

A gócterületek peremvidékeinek fejlesztésére irányuló cselekvési programok csak akkor lehetnek sikeresek, több **településre kiterjedően** kerülnek tervezésre és végrehajtásra. Erre az interkommunális együttműködés, pl. céltársulások formájában, ugyanúgy alkalmas lehet, mint az „erőteljes térségi tervezés”. A regionális tervezetek elfogadottságának biztosítása érdekében szükség van közvetlenül választott regionális képviselői testületekre („régió-parlament”). „A **határokon átlépő kooperációs kapcsolatok** feladata az igen különböző határrégiók integrációjának elősegítése, és ezzel párhuzamosan az, hogy ezek a területek elfoglalják (közösén létrehozott) helyüket nagyrégióként az európai régiók sorában.“ (ÖROK: Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland). 1994, 99.o.)

3 A határokon átlépő tervezetek jogi vonatkozásai

Az előző fejezetben általánosságban tárgyaltuk a városok körüli vidék agglomerációs problémáit. Az itt terítékre kerülő kutatás (Pozsony vidékövezete) egy további specifikummal is szolgál.

Mivel Pozsony közvetlen vidékövezete két állam településeire terjed ki, megkerülhetetlenek bizonyos alapvető államközi, területszervezési valamint jogi vonatkozások és kérdések. A határon átlépő együttműködés jogi vonatkozásai a gyakorlatban igen fontos szerepet játszanak, különösen akkor, amikor a határokon átlépő kooperáció intenzív, professzionális és intézményes szakaszába lép. Ezért ebben a fejezetben a határokon átlépő kooperáció alapvető jogi problematikájával foglalkozunk.

Alapkérdések

A területszervezéssel foglalkozó jogterület rendszerint az adott államra korlátozódik, szabályozza a különféle tervezési szintek együttműködését és az ezekért felelős állami instanciákat. Így ez a jogterület nehezíti az államközi szintű együttműködést, és nem alkalmas a határokon átlépő térségtervezés kérdéseinek megválaszolására.

A kutatók szerint „az önálló, a nemzeti határokon átnyúló régió akkor válik problematikusná, ha az államközi területen egységes térségtervezési modell válik szükségessé”. (Fröhler, Oberndorfer, Zehetner, 1977, 95. o.). Ebben az esetben a két ország között, illetve mintegy a két ország határain már-már kívül egy szinte önálló régió jönne létre.

Ezért a határokon átlépő térségtervezés csak akkor lehetséges, ha az adott állam és annak térségtervezési jogterülete azzal élni kíván. Az együttműködésnek azonban a nemzetközi jog keretében kell létrejönnie, a nemzetközi jog azonban mindmáig „konszenzuson nyugvó normarendszer”, amely nem képes önmagában térségtervezési kérdéseket határokon átlépő jelleggel szabályozni. (Fröhler, Oberndorfer, Zehetner, 1977, 96. o.). Ezért az „államközi térségtervezés, amennyiben jogilag kötelező normaként egyáltalán tételezhető, nem más, mint koordinációs probléma”. (Fröhler, Oberndorfer, Zehetner, 1977, 95. o.).

Következésképp: elsőként a megfelelő koordinációs lehetőségeket kell felkutatni, amiben két szempont a döntő. Ha valamely határokon átlépő térségtervezési kérdést kell eldönteni, annak megoldási lehetőségét első sorban a térségtervezés nemzeti jogterületén kell keresni, második lépésben lehet aztán - az adott nemzeti térségtervezési jog által megengedett – nemzetközi megoldás után kutatni. Nehezebb a megoldás megtalálása a föderális szervezetű államokban. Ez Ausztriára is vonatkozik, mivel a szövetségi állam és a tartományok közötti illetékességek megosztásának szabályozása igen összetett. Könnyen előfordulhat, hogy egy térségtervező számára logikus megoldás nem kivihető, mivel annak államközi formában való kivitelezéséhez nem adott a szükséges illetékesség. De ennek fordítottja is lehetséges: az állami szint

általában rendelkezik a szükséges illetékességgel az államközi koordinációhoz, de a nemzeti jog szerint nem rendelkezik azzal az adott ügyben: a nemzeti szint megvalósításban egy másik intézményi szint illetékes. (v. ö. Fröhler, Oberndorfer, Zehetner, 1977, 96.o.).

Az osztrák alkotmány (B-VG) 1994 évi módosítása lehetővé tette a tartományok számára nemzetközi szerződések kötését (BGBl Nr. 1013/1994): „A tartományok jogosultak az önálló illetékességükbe tartozó ügyekben államközi szerződéseket kötni Ausztria szomszédos államaival vagy azok szövetségi tartományaival.” (B-VG 16. cikk 1. bek.). A szövetségi kormánynak azonban hozzájárulását kell adni az ilyen államközi szerződésekhez (16. cikk 2. bek.). A szövetségi kormány jogosult ezen államközi szerződések felmondását is követelni: „A szövetségi kormány felszólítására az 1. bek. szerinti államközi szerződéseket a tartomány köteles felmondani. Amennyiben a tartomány e kötelezettségének nem tesz időben eleget, ebbeli illetékessége a szövetségi államra száll át.” (16.cikk 3.bek.).

A vizsgált konkrét esetben elvileg Alsó-Ausztria és Burgenland tartomány köthet a Szlovák Köztársasággal térszervezési kérdéseket szabályozó szerződést. Hogy ez szlovák részről is lehetséges-e és milyen mértékben, azt a vonatkozó szlovák jogszabályokból kell kihüvelykezni. Itt csupán megemlíti, hogy 1994-ben létrejött Szlovákiával egy kormányközi megállapodás a térszervezés, térségtervezés és regionális politika területén való együttműködésről. A bizottságnak arra az ülésére, amely ezt formába öntené, azonban még nem került sor. (v. ö. Zehnter Raumordnungsbericht, 2002, 276. o.)

Megoldási javaslatok – A határokon átlépő együttműködés európai keretegyezménye

Az Európai Tanács idejében elkezdett foglalkozni a határokon átlépő együttműködés specifikus problematikáival. 1965 óta napirenden van a javaslat, hogy szülessen erre vonatkozóan megfelelő jogi szabályozás. 1980. május 21-én született meg a **területi testületek határokon átlépő együttműködésének európai keretegyezménye**, és ratifikálásra a tagállamok elé került. Ausztria a ratifikációs okmányt 1982. 10. 18-án benyújtotta az Európai Tanácshoz, a keretegyezmény pedig 1983. január 19-én lépett hatályba Ausztriában (BGBl Nr. 52/1983).

Az európai keretegyezménnyel megteremtődött a határokon átlépő együttműködés – bár gyenge – jogi alapja. Az európai egységfolyamat általánosságban is megkönnyítette a határok légiesítését. Az EU bővítésével Ausztriát már jobbra az Unió tagállamai veszik körül, ami a kooperációt jogi tekintetben is megkönnyíti. Mindennek konkrét tartalommal való megtöltése azonban továbbra is elsődlegesen az egyes nemzetállamoktól függ. Jens Gabbe 1992-ben igen pontosan fogalmazott: „Minden eddig megtalált

megoldás a határrégiók leleményességének köszönhetően jött létre. Az államhatárok kvázi jogi lebontása közvetett segédeszközökkel folyik. Azt mondhatjuk: a határokon átlépő együttműködéshez a nemzetállam adja a mankót.“ (Gabbe, 1992, 174. o.)

Meggondolások a jogi vonatkozások kapcsán

Az utóbbi évtizedekben sikeres kooperáció jött létre Ausztria külső határai mentén fekvő határrégiókban is. A vasfüggöny lebontása óta ez a keleti határookra is érvényes. Ezért jogos a kérdés, hogy a határokon átlépő együttműködés esetén nem értékeljük-e túl a jogi nehézségeket, és egyes esetekben nem az-e ezek funkciója, hogy eltakarják a hiányzó együttműködési szándékot.

Bár triviálisan hangzik, a kooperáció az embereken múlik. Ennek a józanész diktálta mozzanatnak sokszor túl kevés figyelmet szentelünk a kooperáció gyakorlatában. A határokon átlépő együttműködés jogi lehetőségeinek vizsgálata nem az első lépés, még az alkotmány ismerete is szükségtelen, hiszen – ahogy Kühne fogalmazta 1971-ben - „nem az alkotmányos keretek, hanem az együttműködés akarása hozza meg a sikert.“ (Kühne, 1971, 36.o.)

A jognál fontosabbak a kommunikatív képességek. Meg kell tudnunk hallgatni a másikat, késznek mutatkozni a kézfogásra, bizalomkeltő intézkedések megtételére, le kell bontani az előítéleteket, - hogy csak néhányat említsünk a szükséges társadalmi képességek közül. Csak e tényezők figyelembe vételével kezdhető ígéretes kooperáció.

A sikert ígérő kooperáció kezdetén álló alapelv az együttműködési szándék. Erre épül annak belátása, hogy a kooperatív hozzáállás éppen a térség-szervezési kérdésekben nagyon és hasznos lehet. Nézzük meg Ausztrián belül a térség-szervezési együttműködés gyakorlatát. A települések és tartományok együttműködésének jogi lehetőségei messzemenően adóttak. Az e területen az utóbbi évtizedekben elért előre-lépés ellenére is sok még a tennivaló. Vajon mi gátolja meg a településeket abban, hogy területrendezési és fejlesztési terveiket összehangolják? Ehhez még csak „regionális fejlesztési társulásra“ sem volna szükség, elég volna az informális koordináció. Ezzel szemben gyakran fárasztó dominanciaharcok határozzák meg a dolgok menetét, politikai ill. gazdasági érdekek, máskor meg a résztvevők személyes hiúságai nyomulnak előtérbe. Ez érvényes az államhatárokon átlépő kooperációra is. Már 1977-ben megállapítást nyert: „Ha a központi bankok igazgatói jegybankjaik tevékenységét informális módon összehangolják, akkor miért ne tennék ugyanezt határos államok településeinek illetékes szervei, vagy miért ne koordinálnák ügyeiket mindenek előtt a tartományok.“ (Fröhler, Oberndorfer, Zehetner, 1977, 27. o.).