

Vorbemerkung

Die drei folgenden Beiträge sind die überarbeiteten und dabei gekürzten Arbeiten, die im Rahmen des vom Förderkreis für Raum- und Umweltforschung e.V. ausgeschriebenen Nachwuchswettbewerbs 1998 ausgezeichnet wurden. Das Rahmenthema dieses Wettbewerbs lautete „Perspektiven der Verdichtungsräume“.

Cornelia Lorenz vertiefte in ihrem Wettbewerbsbeitrag Teile ihrer Diplomarbeit, in der sie die Entwicklungsperspektiven der Agglomerationsräume Stuttgart und Hannover unter besonderer Berücksichtigung der vorhandenen Raumstrukturen und der administrativen Rahmenbedingungen untersuchte. Die Autorin prüft die Eignung des Leitbildes der zentralen Konzentration für eine nachhaltige Entwicklung und die Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität auf ihre Strategiefähigkeit und arbeitet die Umsetzungsprobleme heraus, die im Spannungsverhältnis zwischen der kommunalen Planungshoheit einerseits und der Notwendigkeit einer effektiven

Regionalplanung im Verflechtungsreich andererseits bestehen. Die Arbeit von Kai Böhme trägt zum Verständnis der schwedischen Planungsphilosophie und der Wesenszüge der dortigen Regionalplanung bei und verdeutlicht beides am Beispiel der Region Stockholm. Seine Ausführungen gelten dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, der Institutionalisierung und Legitimierung der Rolle von Organisationen, Institutionen und Eliten im politischen Prozess; seine Ausführungen zur Straffung der Ebenen der Staats- und Kommunalverwaltung sowie zur Stärkung der kommunikativen Elemente in der Planung sprechen Sachverhalte an, die auch in der deutschen Raumplanungsdiskussion zunehmendes Gewicht erhalten, wie auch verschiedene Artikel in den letzten Heften dieser Zeitschrift belegen. Ariane und Corinna Clemens stellen in den Mittelpunkt ihres Beitrages die „in jeder Hinsicht verwirrende Umlandentwicklung“ unserer Großstädte und das Phänomen der Grenzziehung im suburbanen Raum:

Grenzen zwischen verschiedenen Nutzungen und Funktionen, zwischen Siedlung und Freiraum, zwischen Agglomeration und Landschaft. Die Autorinnen begründen, dass Landschaftsgrenzen die Entwicklung neuer Muster der Wahrnehmung und Bewertung von Stadt, Umland und Landschaft aufzeigen, aber auch ein stärker als bislang von Prozess und Experiment geprägtes Selbstverständnis raumbezogener Planung fördern und Planung und Öffentlichkeit eine Chance eröffnen, miteinander neue Formen des Umgangs mit dem Umland zu erproben.

Mit der Veröffentlichung der drei Beiträge, die aus den zahlreichen Wettbewerbsarbeiten als besonders beachtlich ausgewählt und mit Geldpreisen bedacht wurden, erhalten die jungen engagierten Autorinnen und Autoren die verdiente Möglichkeit, ihre Überlegungen der Fachöffentlichkeit vorzustellen.

Klaus Becker

Cornelia Lorenz

Perspektiven der westdeutschen Verdichtungsräume

Perspectives for Agglomerations in Western Germany

Kurzfassung

Der Siedlungsdruck auf die westdeutschen Agglomerationen wird künftig anhalten. Um den damit verbundenen negativen Tendenzen zu begegnen, wurden die räumlichen Ordnungsprinzipien der Dichte, der Mischung und der Polyzentralität entwickelt. Eine Umsetzung dieser Strategien ist nur durch eine Ebene möglich, die den sich ausweitenden Verflechtungsraum abdeckt. Daher muß eine Umorganisation der Regionalplanung stattfinden, die in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen Strategien zur Bewältigung der Probleme entwickelt und die Instrumente besitzt, diese Strategien durchzusetzen.

Abstract

The development pressure on agglomerations in the western part of Germany will continue into the future. It was in order to counter the negative trends associated with this situation that the spatial order principles of settlement density, mixed uses and polycentrality were developed. However, these strategies can only be implemented through a tier of administration which covers the expanding conurbation in its entirety. Consequently, this calls for a reorganisation of the regional planning system in which strategies are developed in close co-operation with local authorities to overcome these problems and to equip it with the instruments it requires to implement these strategies.

1 Einleitung

In Deutschland leben etwa 53 % der Gesamtbevölkerung in Verdichtungsräumen.¹ Diese werden vielfach als Wachstumsmotoren für ihr Umland gesehen. Der Erhalt ihrer Funktionsfähigkeit ist daher, besonders im Zuge der zunehmenden internationalen Wettbewerbe, eine Grundvoraussetzung für eine gesicherte wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Gegenwärtig sind in den westdeutschen Agglomerationen jedoch Entwicklungen zu beobachten, die diese Funktionsfähigkeit beeinträchtigen könnten. Welche Tendenzen sich in der räumlichen Entwicklung abzeichnen und welche Zielvorstellungen vor diesem Hintergrund für diese Räume entwickelt wurden, soll im folgenden vorgestellt werden.

Ein weiterer Teil des Beitrags befaßt sich mit den notwendigen administrativen Voraussetzungen für die Umsetzung der räumlichen Entwicklungsziele.

2 Allgemeine Tendenzen der Entwicklung von Verdichtungsräumen

Die räumliche Entwicklung verläuft in den alten und in den neuen Ländern der Bundesrepublik sehr unterschiedlich. Gründe hierfür sind zum einen in der historischen Entwicklung und zum anderen in den derzeitigen differierenden wirtschaftlichen Entwicklungstrends zu suchen. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf die Betrachtung der alten Bundesländer, da hier aufgrund der nachfolgend geschilderten räumlichen Entwicklungstendenzen ein starker Handlungsdruck besteht.

In den alten Ländern der Bundesrepublik wird die Raumentwicklung maßgeblich durch drei Trends bestimmt:

- Zunahme der Siedlungsflächen
- Dekonzentrationsprozesse
- Räumliche Entmischungsprozesse

2.1 Zunahme der Siedlungsfläche

Die zunehmenden Flächeninanspruchnahmen für Siedlungszwecke resultieren aus dem zunehmenden Bevölkerungswachstum. Dieses Wachstum, welches überwiegend auf Wanderungsgewinne zurückzuführen ist, beläuft sich nach Schätzungen der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) bis zum Jahre 2010 auf rund 6 Mio. Personen.² Diese Bevölkerungsgewinne werden sich hauptsächlich auf die großen Agglomerationen im Westen Deutschlands und deren Umländer konzentrieren und sich dort in einer Zunahme der Siedlungsfläche niederschlagen.³

Verstärkt wird dieser Prozeß durch die steigenden Wohnflächenansprüche von seiten der Bevölkerung und Industrie. Die BfLR geht in ihrer Raumordnungsprognose für westdeutsche Raumordnungsregionen mit großen Verdichtungsräumen von einem Anstieg der Wohnfläche von rund 4 m² pro Person im Zeitraum 1990–2010 aus.⁴ Gründe für diese Zunahme sieht H. J. Kujath insbesondere in der Wohlstandsentwicklung.⁶

Darüber hinaus haben veränderte Wohnformen und Haushaltsstrukturen ein Ansteigen der Siedlungsfläche bewirkt. Die BfLR prognostiziert eine weitere Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte. Demgegenüber steht ein Bedeutungsverlust größerer Haushalte. Auch dieses Phänomen schlägt sich in einer zunehmenden Flächeninanspruchnahme nieder.

Insgesamt ist eine Abnahme der Wohndichte zu beobachten. Insbesondere im Umland der Agglomerationen nehmen die Ein- und Zweifamilienhäuser zu. Das freistehende Einfamilienhaus ist weiter die beliebteste Wohnform.

2.2 Dekonzentrationsprozesse

Der zunehmende Siedlungsflächenbedarf führt zu einer flächenzehrenden, räumlichen Ausdehnung der Agglomerationsräume in das Umland. Dieser Prozeß der Suburbanisierung ist seit einigen Jahrzehnten in den alten Bundesländern zu beobachten. Ursachen der anhaltenden Suburbanisierung sind die begrenzten Flächenreserven in den Städten und die hohen Boden- und Wohnkosten in den Kernbereichen. Ein weiterer Grund ist die Zunahme der innerstädtischen Umweltbelastungen. Insgesamt verlagert sich das Siedlungswachstum in immer weiter von der Kernstadt entfernte Bereiche.

Im Zuge der Suburbanisierung sind im Umland großer Agglomerationen vermehrt Dispersionstendenzen zu beobachten. Von Dispersionsprozessen ist die Rede, wenn in einer Region die größeren Städte (Ober- oder Mittelzentren) als Standorte von Bevölkerung und Arbeitsplätzen einen Bedeutungs- und Funktionsverlust gegenüber anderen Orten mit niedriger Zentralität erfahren.⁶ Die Gründe hierfür sind wiederum in der Flächenknappheit und in den günstigeren Bodenpreisen gerade in den kleineren Orten zu suchen. Aufgrund der niedrigeren Bebauungsdichten und dem größeren Erschließungsaufwand in den kleineren Gemeinden nimmt die Siedlungsfläche zu. Die mangelnde Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen führt zu einem höheren Verkehrsaufkommen.

2.3 Räumliche Entmischungsprozesse

Im Zuge der Suburbanisierung ist in den Agglomerationsräumen eine zunehmende raum-funktionale Arbeitsteilung zwischen dem Kern und dem Umland zu beobachten. In einer ersten Phase dieser Suburbanisierung verlagerten sich die Wohnstandorte ins Umland der Agglomerationsräume.

rationen. Problematisch sind hier zwei Aspekte. Verursacht durch die großen Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort, steigt das Verkehrsaufkommen an. Zudem sind es meist die besserverdienenden Bevölkerungsschichten, die von dieser Abwanderung betroffen sind, um sich im Umland den Traum vom eigenen Heim zu verwirklichen. Eine starke Trennung der sozialen Schichten ist die Folge.

Seit Beginn der 80er Jahre ist eine zunehmende Suburbanisierung der Arbeitsplätze zu beobachten. Zentrale Standorte innerhalb der Kernstädte werden zugunsten kostengünstiger und größerer Grundstücke im Umland aufgegeben. Möglich wurde dieser Prozeß durch die Neuerungen im Transport- und Kommunikationswesen, die dazu führten, daß zentrale Standorte an Bedeutung verloren.

Eine räumliche Verknüpfung der Funktionen Wohnen und Arbeiten ist im Zuge der Suburbanisierung der Arbeitsplätze kaum erfolgt. Hinzu kommt eine weitere räumliche Trennung der Funktionen Versorgen und Erholen/Freizeit. Diese Trennung resultiert einerseits aus der unzureichenden Ausstattung der Wohnstandorte mit Versorgungseinrichtungen, andererseits ist sie auf Verhaltensänderungen der Bevölkerung zurückzuführen, die sowohl im Versorgungs- als auch im Freizeitsektor stattfinden. Der Trend geht hier zu großen, kompakten Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen, die oft nur mit dem Pkw erreichbar sind.

Ansteigende Verkehrsströme und die soziale Segregation einzelner Bevölkerungsgruppen sind die Folgen.

3 Nachhaltigkeit und Dezentrale Konzentration als Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung von Verdichtungsräumen

Die räumliche Entwicklung der Großstadtreionen muß angesichts der zu beobachtenden negativen Tendenzen mit den oben geschilderten ökologischen und sozialen Folgen neu überdacht werden. Die in diesem Zuge erarbeiteten Entwicklungskonzepte betonen einhellig das Prinzip der Nachhaltigkeit als wichtigen Grundsatz für die zukünftige Raumentwicklung.

Nachhaltigkeit, bezogen auf die räumliche Entwicklung, zielt auf einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden sowie auf die Eindämmung der gegenwärtig weit ins Umland reichenden regionalen Austauschprozesse. Ansatzpunkte für eine Umsetzung dieser Vorstellungen bietet vor allem die Stadtstruktur. Vor diesem Hintergrund wurde vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau das Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ entwickelt.⁷ Demnach ist die wachsende Siedlungstätigkeit so zu steuern, daß disperse Strukturen im Umland großer Ballungsräume vermieden werden, indem im Umland der großen Agglomerationen konzentriert sogenannte Entlastungsorte geschaffen bzw. ausgebaut werden. Diese sollen sich zu Orten mit eigenem Profil entwickeln, in denen die Funktionen „Wohnen“ und „Arbeiten“ aufeinander bezogen sind. Grundsätzliche Ziele sind die Verringerung des Verkehrsaufkommens und die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zum Schutz bestehender Freiräume. Das Modell der dezentralen Konzentration schafft in hochverdichteten Räumen durch die Stärkung von Mittelzentren und die daraus resultierende Verknüpfung von Wohn- und Arbeitsstandorten kürzere Wege und ermöglicht leistungsfähige ÖPNV-Angebote.⁸

Daneben soll das Siedlungsstrukturmodell der „dezentralen Konzentration“ die Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke möglichst gering halten. Modellrechnungen belegen, daß, im Vergleich zu den Modellen „dezentrale Konzentration“ und „Konzentration“, die Siedlungsflächeninanspruchnahme bei dem Modell der „Dispersion“ am größten ist.⁹

4 Ausgewählte Maßnahmen zur Umsetzung einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen

Wie bereits herausgestellt wurde, bietet die räumliche Struktur der Städte wichtige Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende und umweltverträgliche Stadtentwicklung. In dieser Hinsicht sind die drei städtebaulichen Prinzipien der Dichte, der Mischung und der Polyzentralität von großer Bedeutung.

Dichte meint im Städtebau kompaktere und dennoch qualitativ hochwertige bauliche Strukturen durch Innenentwicklung, die ein Ausufern der Siedlungen in die Fläche verhindern. Insbesondere an den Stadträndern und im suburbanen Raum kann mit kompakteren baulichen Strukturen zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beigetragen werden.

So bietet beispielsweise die erneute Nutzung gewerblich-industrieller Brachflächen erhebliche Potentiale für eine städtebauliche Strategie der Innenentwicklung im innerstädtischen Bereich und kann zur Schonung von Freiflächen im Außenbereich beitragen. In der Praxis werden diese Möglichkeiten häufig nicht umgesetzt, da Altlasten auf den Flächen befürchtet werden.

Eine weitere Möglichkeit der Innenentwicklung bietet die sogenannte Nachverdichtung. Hiermit ist der Ausbau von Dachgeschossen, Auf-

stockung bereits vorhandener Gebäude und die bessere Ausnutzung der vorhandenen Grundstücke gemeint.

Die Arrondierung des Stadtrandes, also die Bebauung bereits ausgewiesener, jedoch noch unbebauter Flächen am Stadtrand, ist ein weiterer Aspekt der Strategie der Innenentwicklung, mit deren Hilfe die Neuinanspruchnahme von Flächen im Umland verhindert werden kann. Diese Art der Innenentwicklung ist jedoch nur dort sinnvoll, wo ursprüngliche Planungen dieses Ergänzungswachstum mit bedacht haben und die Infrastruktur dementsprechend dimensioniert wurde.

Das räumliche Ordnungsprinzip der *Mischung* bietet einen weiteren wichtigen Ansatz für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Nutzungsmischung ist eine städtebauliche Zielvorstellung, die die funktionale Mischung von Stadtquartieren (Verflechtung von Wohnen und Arbeiten, Versorgung und Freizeit), die soziale Mischung (nach sozialen Einkommensgruppen, Haushaltstypen und Lebensstilgruppen) sowie die baulich-räumliche Mischung (Gestaltung) umfaßt.

Diese bauliche Mischung soll auf regionaler Ebene eine verkehrsmindernde, energie- und flächensparende Stadt- und Siedlungsstruktur ermöglichen. Hier wird besonders die sinnvolle Zuordnung von Arbeitsplätzen und Wohnstandorten hervorgehoben, um so Verkehr zu vermeiden und einen stärkeren Ausbau des ÖPNV-Netzes zu ermöglichen.

Zukünftig wird neben einer räumlichen Zuordnung der Funktionen Wohnen und Arbeiten insbesondere der Erhalt der wohnungsnahen Versorgungsstruktur verfolgt werden müssen. Die Änderungen in der Struktur des Einzelhandels, der immer stärker zu flächenintensiven Einkaufszentren an städtebaulich nicht integrierten und vorrangig auf den Kfz-Verkehr ausgerichteten

Standorten tendiert, untergräbt die bisher in Deutschland vorhandene ausgeglichene Versorgungsstruktur. Dies birgt die Gefahr einer weiteren Verkehrszunahme im Versorgungsverkehr. Um diesem Phänomen entgegenzuwirken, müssen die Stadtzentren gestärkt und die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsprojekte hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Einzelhandelsstruktur in den Städten überprüft und gegebenenfalls verhindert werden.

Ob die Planung städtebaulicher Funktionsmischung zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung führen kann, ist unter Experten noch umstritten. Erste Schätzungen deuten darauf hin, daß die quantitativen Wirkungen im Verkehrs- und Energiebereich nicht überbewertet werden dürfen. Eindeutig für eine Nutzungsmischung im Städtebau sprechen jedoch soziale Aspekte.¹⁰

Die räumlichen Ordnungsprinzipien *Dichte* und *Mischung* sind eng mit dem Konzept der „Stadt der kurzen Wege“ verknüpft, welches auf die Vermeidung bzw. Reduzierung des Verkehrs zielt. Der Vermeidungsaspekt konzentriert sich in der Regel auf den motorisierten Individualverkehr und zielt auf eine Distanzverringerung zwischen Quelle und Ziel einer Ortsveränderung. Gemeinsamer Ansatzpunkt der städtebaulichen Zielvorstellungen von einer kompakten, durchmischten Stadt und der Idee der „Stadt der kurzen Wege“ ist also der Anspruch, die einzelnen Funktionen in den Städten verstärkt in eine räumliche Nähe zueinander zu bringen.

Neben der Mischung und Dichte bietet das räumliche Ordnungsprinzip der *Polyzentralität* einen dritten Ansatz für die Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung und zur Verhinderung disperser Siedlungsstrukturen. Der anhaltende Siedlungsdruck im Umland der Städte darf sich nicht unkontrolliert in Form einer flächenhaften räumlichen Dispersion niederschlagen, sondern er muß

konzentriert in ausgewählten Siedlungsschwerpunkten gebündelt werden. Hans-Peter Gatzweiler stellt in seinem Aufsatz „Metropolen oder Mittelstädte?“ zwei Dezentralisationsstrategien, die „stadregionale Außenentwicklung“ und die „stadregionale Innenentwicklung“, vor.¹¹

Für den engeren Einzugsbereich der Agglomerationen ist die „stadregionale Innenentwicklung“ relevant, die sich im Gegensatz zur stadregionalen Außenentwicklung auf den näheren Verflechtungsbereich bezieht. Für diese Strategie bieten sich vor allem solche Gemeinden an, die ohne größere Eingriffe in Natur und Landschaft einen Zuwachs an Wohnsiedlungsfläche vertragen, wo sich zusätzliche Infrastrukturaufwendungen in Grenzen halten, die über eine gute ÖPNV-Anbindung an den Agglomerationskern verfügen und die eine Mischung der Funktionen „Wohnen“ und „Arbeiten“ auszeichnet, so daß zusätzlicher Individualverkehr minimiert wird. Eine polyzentrische Entwicklung führt nur dann zu den gewünschten Entlastungstendenzen, wenn diese Bereiche über notwendige Infrastruktureinrichtungen verfügen und zusätzliche Verkehrsbeziehungen nicht entstehen.

Daraus resultiert eine weitestgehende Konzentration von Wohnungsbau-, Gewerbe- und Infrastrukturinvestitionen auf möglichst wenige entwicklungsfähige und -willige Standorte, meist die Mittelzentren der Regionen. Die räumliche Konzentration von Wohn- und Arbeitsplätzen erfordert dabei eine komplementäre Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs. Dies setzt eine stadregionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung und einen Konsens darüber, welche Gemeinden wachsen sollen, voraus. So wird für die Umsetzung stadregionaler Innenentwicklungskonzepte von entscheidender Bedeutung sein, inwieweit die Regionen und Kommunen zu einer erheblich verstärkten überregionalen und interkommunalen Kooperation bereit sind.

5 Administrative Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien

Die erarbeiteten Entwicklungstendenzen haben gezeigt, daß eine räumliche Ausweitung der Agglomerationen zu erwarten ist. Dies bezieht sich nicht nur auf die räumliche Entwicklung, sondern in zunehmendem Maße auf die funktionalen Verflechtungen. Der Verflechtungsbereich endet dabei nicht an den Gemeindegrenzen, sondern erstreckt sich bis in weite Teile des Umlandes. Für die zukünftige räumliche Entwicklung ist eine Planungsinstanz erforderlich, die diesen Raum abdeckt. Das Problem der Ausweitung der Stadtregionen und die daraus resultierenden negativen Effekte sind nur durch eine Ebene lösbar, die diesen Verflechtungsraum abdeckt. Die Regionalplanung erscheint sowohl aus räumlicher als auch aus funktionaler Sicht aufgrund ihrer gemeindeübergreifenden Entscheidungskompetenz für diese Aufgabe am geeignetsten. Dennoch muß überprüft werden, ob diese Planungsebene in ihrer heutigen Struktur und ihrer derzeitigen Instrumentalisierung den zukünftigen Anforderungen gerecht wird oder ob durch eine Novellierung der Institutionalisierung eine bessere Durchsetzung erreicht werden könnte.¹² Zunächst sollen die Forderungen an eine zukunftsfähige Planungsebene dargestellt werden.

5.1 Forderungen an eine zukunftsfähige Planungsebene

Die Ausführungen in Kapitel 2 haben verdeutlicht, daß die bestehenden negativen räumlichen Entwicklungstrends in den Agglomerationsräumen nur auf einer größer dimensionierten, das Wohl der gesamten Region anstrebenden, Ebene lösbar sind, um so zu verhindern, daß die Optimierung einzelner Teilräume angestrebt wird. Die Maßnah-

men zur Umsetzung einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung haben gezeigt, daß insbesondere in den Bereichen Einschränkung der Flächenneuinanspruchnahme, Reduzierung der Verkehrsbelastungen und kleinräumige Organisation der Stoffkreisläufe eine Abstimmung mit den Nachbarkommunen unerlässlich ist. Nur ein interkommunal abgestimmtes, für alle Gemeinden akzeptables Vorgehen kann dem aus räumlicher Sicht größten Hemmnis einer nachhaltigen Entwicklung entgegenwirken: der zunehmenden flächenzehrenden und verkehrserzeugenden Siedlungsentwicklung. Daher rückt die Region als Maßstab zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung ins Blickfeld.¹³

Der aus einer möglichen Stärkung der regionalen Planungsebene resultierende Kompetenzstreit zwischen Regionalplanung und gemeindlicher Planung ist nur durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen diesen Planungsebenen und durch eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den Gemeinden lösbar. Durch den Ausbau der Kooperation können Vorurteile abgebaut werden und die Interessen der Kommunen früh in Entwicklungsüberlegungen einfließen.

Die Ziele der Regionalplanung dürfen nicht als Einmischung in die kommunale Planungshoheit gesehen werden, sondern sie sollen die kommunale Aufgabenwahrnehmung unterstützen und dabei die Ziele der gesamten Region einfließen lassen.

Kommunale Ziele müssen dabei im Gegenzug zur Umsetzung eines echten Gegenstromprinzips auch in die Formulierung der Ziele der Regionalplanung mit eingebracht werden. Insgesamt muß das Verantwortungsbewußtsein der einzelnen Kommunen für die gesamte Region geschärft und das Defizit an überörtlicher Vorstellungweise überwunden werden. Nicht die Unterordnung der kommunalen Bauleitplanung, sondern die Unterstützung bei der siedlungsstrukturellen Entwicklung

von seiten der Regionalplanung muß hier das Ziel sein.

Die auf der regionalen Ebene entwickelten Planungen müssen auf der kommunalen Ebene umsetzbar sein. Der Regionalplanung müssen Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die eine Umsetzung der regionsrelevanten Forderungen garantieren bzw. vorantreiben. Dabei sollte nicht nur der klassische Handlungsrahmen der förmlichen raumbezogenen Planung Beachtung finden. Die Instrumente der förmlichen räumlichen Planung stützen sich auf Regelwerke, Instrumente und Institutionen. Ihre Vorteile sind insbesondere ihre Nachvollziehbarkeit, Allgemeingültigkeit und Rechtsstaatlichkeit. Dennoch bestehen hinsichtlich ihrer Effizienz und Wirkungsweisen im Hinblick auf die Realisierung der in Kapitel 2 genannten Ziele große Zweifel. Hier bedarf es einer Reform der vorhandenen Instrumentarien.

Die Anforderungen an eine zukunftsfähige Regionalplanung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Abdeckung des gesamten Verflechtungsbereiches durch die Regionalplanung,
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Planung und der Regionalplanung sowie der interkommunalen Kooperation innerhalb der Region,
- Ergänzung des langfristig orientierten Instrumentariums räumlicher Entwicklungsplanung um flexible, kurzfristig orientierte Umsetzungselemente (Informationssysteme, Planungsmarketing, regionale Handlungskonzepte).

Wie diese Forderungen in die Praxis umgesetzt werden könnten, soll nachfolgend erläutert werden.

5.2 Lösungsansätze zur Umsetzung einer zukunftsfähigen Raumentwicklung

Die Ausführungen in Kapitel 4 haben gezeigt, daß die existierenden Planungsinstitutionen in der heutigen Form nicht in der Lage sind, die bestehenden und zukünftigen Aufgaben zu lösen. Als größte Hemmnisse wurden die bestehende Konkurrenz zwischen den Kommunen innerhalb der Region und die nicht ausreichende Steuerungskompetenz der Regionalplanung sowie der weiteren Planungsträger genannt.

Eine Region kann sich nur zukunftsfähig entwickeln, wenn auch deren Mitglieder bereit sind, für die ganze Region Verantwortung zu tragen. Die Umstrukturierung der Ebene der Regionalplanung und intensivere interkommunale Zusammenarbeit sind hier die momentan propagierten Lösungswege.

Die Kommunen müssen ihre Interessen untereinander absprechen und Lösungsmöglichkeiten entwickeln, die die ganze Region mitträgt. Dies sollte durch eine übergeordnete Institution unterstützt, koordiniert und gefördert werden. Hierzu bietet sich die bereits bestehende Regionalplanung an. Sie muß zugunsten einer beratenden, aber auch fordernden Institution umorganisiert werden. Dabei müssen von allen Beteiligten Instrumente entwickelt und angewendet werden, die Einfluß auf die Abwägungsprozesse der raumwirksamen Akteure nehmen.

5.2.1 Umstrukturierung der Regionalplanung

Eine stärkere Kooperation mit den Kommunen der Region und eine Kräftigung der Steuerungskompetenzen der Regionalplanung sind die Hauptansatzpunkte einer möglichen Umstrukturierung. Außerdem mehrten sich die Forderungen nach einer Beschleunigung und Flexibilisierung der regionalen Planungs- und Koordinationsprozesse. Die Regio-

nalplanung muß stärker prozeßbezogen agieren. Dieser Aspekt wird zur Zeit unter dem Schlagwort „handlungsorientierte Regionalplanung“ diskutiert.¹⁴

In Ansätzen wird außerdem über völlig neue Formen der Stadt-Umland-Verwaltung nachgedacht, die in ihrer extremsten Form in einer völligen Auflösung der bestehenden Kreise und Gemeinden und zu einem Zusammenschluß des gesamten großstädtischen Verflechtungsbereichs zu einer Gebietskörperschaft münden (Regionalstadt).¹⁵ Sowohl diese Form der Stadt-Umland-Verwaltung als auch die etwas gemäßigtere Variante des Regionalkreises, einem Gebilde der kommunalen Selbstverwaltung auf der räumlichen Stufe zwischen den heutigen Kreisen und kreisfreien Städten und dem Land andererseits, sind gegenwärtig noch umstritten. Gegen die Schaffung der Regionalstadt spricht die entstehende Größe der Verwaltungseinheit sowie die Auflösung der örtlichen Gemeinschaft als unterste Verwaltungsebene. Der Regionalkreis erscheint hinsichtlich der notwendigen Änderungen der kommunalen Strukturen verfassungsrechtlich problematisch.¹⁶ Obwohl diese Änderungen eine wesentliche Verbesserung der Durchsetzungskraft kommunaler Forderungen und eine stärkere Zusammenarbeit der regionalen Akteure herbeiführen würden, bleiben diese Ansätze im folgenden unbeachtet, da ihre Umsetzung und ihre Verfassungsmäßigkeit als sehr problematisch angesehen werden.

Wie die Neuorganisationen, unter Bewahrung gegenwärtiger Verwaltungsstrukturen, konkret aussehen und welche ergänzenden Verfahren und Instrumente zukünftig die Umsetzung regionsrelevanter Konzepte erleichtern könnten, soll nachstehend dargelegt werden.

Zunächst stellt sich die Frage nach dem künftigen Verhältnis zwischen kommunaler und regionaler Planung. Die bestehenden rechtlichen

Grundlagen zum Verhältnis der Regionalplanung zur Bauleitplanung, als wichtigste Form der kommunalen Planung, beschränken sich auf zwei wesentliche Elemente:

(1) Das Gegenstromprinzip nach § 1 (14) ROG, das zum einen besagt, daß die Bauleitplanung in die Ordnung des Gesamttraumes einzuordnen ist und zum anderen bei der Ordnung des Gesamttraumes die Voraussetzungen des Teilraumes (der Gemeinde) Berücksichtigung finden müssen.

(2) Das Abstimmungsgebot, nach dem die Regionalplanung die Gemeinden in einem formalen Verfahren an der Aufstellung der Zielsetzungen beteiligen muß (§5(3) ROG) und die Bauleitplanung die aufgestellten Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachten (§ 5(4) ROG) und an diese angepaßt werden muß (§ 1(4) BauGB).

Insbesondere im letzten Punkt liegt eine Chance zur Effektivierung der Aufgabenerfüllung der Regionalplanung durch eine Intensivierung des kommunal-regionalen Abstimmungsprozesses. Die Regionalplanung darf zukünftig nicht nur die Aufgabe haben, Vorgaben zu formulieren. Sie muß im Gespräch mit den Kommunen gemeinsam Lösungswege erarbeiten und so die örtliche Sichtweise der Gemeinden zur überörtlichen Ausrichtung erweitern. Eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und der Ebene der Regionalplanung ergibt sich nur aus der Erkenntnis heraus, daß das Gemeinwohl von der Funktionsfähigkeit der gesamten Region abhängig ist. Durch eine „gemeinsame“ Regionalplanung wird ein Interessensausgleich zwischen den beteiligten Kommunen ermöglicht.

Derzeit werden für Regionalplanung folgende Handlungsformen diskutiert.¹⁷

- Regionalmanagement,
- Moderation,
- Mediation.

Unter *Regionalmanagement* wird die umfassende Steuerung regionaler Prozesse verstanden. Die Forderung nach einem Regionalmanagement „ist der Versuch, die an andere Institutionen und Akteure verlorene staatliche Steuerungskompetenz auf „weichem“ Wege zurückzugewinnen“.¹⁸ Der Sinn eines Regionalmanagements ist angesichts des Bedeutungsgewinns der regionalen Ebene sowohl gegenüber der kommunalen als auch der nationalen Ebene unbestreitbar. Dennoch ergeben sich hier die bereits beschriebenen Probleme der „Einmischung“ in die Planungshoheit der Gemeinden. Außerdem ist ein solcher Bedeutungsgewinn für die Zusammenarbeit innerhalb der Region vermutlich nicht sehr zuträglich.

Moderation wird als ein für leichte Konfliktformen geeignetes Instrumentarium eingestuft. Dabei wird davon ausgegangen, daß alle Konfliktparteien an einer Lösung des Problems interessiert und sich dieser Sachlage auch wechselseitig bewußt sind. Die Aufgabe der Regionalplanung als Moderatorin wäre hauptsächlich die Klärung von Mißverständnissen zwischen den Parteien. Voraussetzungen für diese Art der Verfahrensregelung ist die strikte Neutralität der Moderatoren. Umfassende inhaltliche Vorschläge zur Konfliktlösung werden nicht eingebracht, die Hilfe erfolgt nur durch Informationsbereitstellung und sachliche Begriffsklärungen. Nachteil einer Regionalplanung in Form einer reinen Moderation wäre allerdings der Verlust der inhaltlichen Einflußnahme.

Mediation geht einen Schritt darüber hinaus und ist daher als neue Aufgabenform für die Regionalplanung besser geeignet. Hier wird der Ebene der Regionalplanung eine weitaus höhere inhaltliche Kompetenz und eine größere Entscheidungsautorität zur Lösung von Konflikten eingeräumt. Die Rolle der Regionalplanung als reine Koordinierungsebene wird hier hingehend

einer stärkeren Mitbestimmung und Entscheidungsbefugnis ausgeweitet.

Im Sinne einer Mediation ergäben sich für die Regionalplanung folgende Handlungsfelder:

- grenzüberschreitende Abstimmung,
- Standortsuche für regionale Ver- und Entsorgungsprojekte,
- Vorbereitung regionaler Verkehrsverbände.

Der Schwerpunkt der Regionalplanung läge also in Zukunft bei der Lösung von Konflikten größerer Einzelvohaben. Dennoch muß darüber hinaus auch bei größeren Konflikten auf kommunaler Ebene, etwa bei Flächennutzungsplanungen und verbindlichen Bauleitplanungen von benachbarten Gemeinden mit konkurrierenden Flächenausweisungen, vermittelt werden. Die Regionalplanung muß in diesen punktuell stark zugespitzten Konflikten die Kompetenz erhalten, eigene Lösungsvorschläge zu erarbeiten und diese gegenüber beteiligten Parteien auch durchzusetzen.

Insbesondere muß die Rolle der Regionalplanung im informellen Bereich ausgeweitet werden, also stärker mit den Kommunen kooperieren und auch eine Zusammenarbeit unter den Kommunen fördern, um so eine Solidarität der Kommunen mit der gesamten Region zu erreichen. Daher muß die Regionalplanung zwischen einem umfassenden Regionalmanagement in der Planung und Umsetzung und der eingeschränkten, rein formalen Koordinationsfunktion liegen.

Daneben muß die gegenwärtige, rein konzeptionell-planerische Funktion der Regionalplanung ausgeweitet werden, um zukünftig stärker die Realisierung der Planungskonzepte durchsetzen zu können. Die Regionalplanung muß selber Probleme aufgreifen, Ideen verwirklichen und die Koordinierung im regionalen Rahmen übernehmen. Dabei sollte

der Regionalplan künftig nicht mehr das Hauptinstrument der Regionalplanung darstellen, um neben der Kooperation auch die Umsetzung zu garantieren. Planerische Ressourcen müssen stärker auf regionale Entwicklungskonzeptionen und damit auf den Regionalplanungsprozeß verlagert werden. Die räumlichen Veränderungsprozesse während der Laufzeit eines Regionalplans sind stärker zu berücksichtigen. Im Regionalplan müssen Entwicklungen und nicht Zustände aufgezeigt werden. Hinzu kommt, daß aufgrund des derzeit sehr langwierigen Aufstellungsverfahrens die Regionalpläne bei deren Erscheinen oft bereits veraltet sind.

Außerdem ist die Entwicklung weiterer „marktorientierter“ Instrumente und Handlungsweisen notwendig, um die negativen raumstrukturellen Folgen des weiteren Siedlungswachstums zu vermeiden.

5.2.2 Intensivierung der interkommunalen Kooperation

In Kapitel 5.1 wurde die Notwendigkeit einer verstärkten interkommunalen Kooperation dargelegt. Die neuen Anforderungen an die Raumordnung auf regionaler Ebene und die Einsicht, daß zukünftige Probleme nur miteinander, also in Kooperation, sinnvoll gelöst werden können, führten in den letzten Jahren zu einer Reihe unterschiedlicher Ansätze der kommunalen Zusammenarbeit. Die derzeit populärsten Handlungsformen der interkommunalen Zusammenarbeit sind Städtetnetze und Regionalkonferenzen.

Bei den *Städtetnetzen* unterscheidet man unterschiedliche Formen, wobei aus regionalplanerischer Sicht die strategischen oder dynamischen Netzen von besonderem Interesse sind. Es handelt sich dabei um Allianzen, die von mehreren Städten eingegangen werden, um netzinterne Vorteile zu erreichen und die gemeinsame Außendarstellung zu verbessern. Im Vordergrund steht

die gemeinsame Bewältigung eines alle Städtepartner betreffenden Problems.¹⁹ Die besonderen Funktionsweisen und Merkmale von strategischen Städtenetzen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:²⁰

- Gleichberechtigte, freiwillige Partnerschaft der beteiligten Städte;
- Kooperation ist durch eine mehrdimensionale Aufgabenstellung geprägt;
- Voraussetzung: gemeinsame Interessen und Ziele sowie physische und personelle Vernetzungen;
- Zusammensetzung der Kommunen ist nicht an hierarchische Zentrenstrukturen gebunden;
- die Eigenständigkeit der Partner bleibt gewahrt;
- die gemeinsame Arbeit ist zum Nutzen der Region;
- Wahrung des Subsidiaritätsprinzips.

Durch die Zusammenarbeit der Umlandgemeinden mit der Kernstadt, z.B. in den Bereichen Gewerbegebiets- und Wohnbaulandausweisungen, wird hier eine Chance zur funktionsgerechten Lösung der Stadt-Umland-Problematik in Verflechtungsräumen gesehen. Hier herrschte bisher eine Diskrepanz zwischen den Entscheidungskompetenzen und den wachsenden Reichweiten der Handlungsfelder der Kernstädte.

Mit der Vernetzung sind Probleme verbunden, die aus dem Spannungsverhältnis zwischen Kooperation und Konkurrenz zwischen den Partnern resultieren. Letztlich sind die Kommunen selbständig und durch den erzwungenen kommunalen Egoismus geprägt. Dennoch entspringen dieser Konkurrenz durchaus konstruktive Ideen, „da diese Konkurrenz das Niveau des Gesamtangebots an Lebensbedingungen für die Menschen innerhalb des Städtenetzes hebt“.²¹

Regionalkonferenzen sind eine weitere Form der interkommunalen Zu-

sammenarbeit, die der zuvor Beschriebenen in weiten Teilen ähnelt. Regionalkonferenzen sind aus der Erkenntnis heraus entstanden, daß sich im Zuge der zunehmenden Verflechtungen zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen umsetzungsfähige Lösungs- und Handlungsansätze nur auf regionaler Ebene erarbeiten lassen. Es geht darum, bestehende raumordnerische Konzeptionen in konkrete Handlungs- und Aktionsprogramme, sogenannte regionale Entwicklungskonzepte, umzusetzen.²² Dies geschieht im Zuge eines offenen, kontinuierlichen Prozesses der regionalen Zusammenarbeit zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen untereinander und mit regionalen Akteuren, Trägern der Regionalplanung, Land, Bund und privatem Sektor zur Mobilisierung regionseigener Kräfte. Regionale Entwicklungskonzepte stellen so eine umsetzungsorientierte Ergänzung zu landes- und regionalplanerischen Festlegungen dar.

Voraussetzung für eine effektive Zusammenarbeit ist auch hier, daß die Aktivitäten aus der Region heraus entstehen und auf einem breiten fachlichen und politischen Konsens basieren.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß sich Regionalkonferenzen besonders als informelles Instrument zur Verbesserung der Kooperation auf regionaler Ebene und zur Moderation raumwirksamer Förderungen, Maßnahmen und Instrumente eignen. Die Konferenzen sollten mittelfristig angelegt sein und der Umsetzung raumordnerischer Ziele und Entwicklungsvorstellungen dienen.²³

5.2.3 *Entwicklung marktorientierter Instrumente und Handlungsweisen*

Die Umorganisation der Regionalplanung hinsichtlich einer besseren Zusammenarbeit mit den Kommunen und auch die Kooperation der

Kommunen untereinander werden dennoch nur in Ansätzen Wirkung zeigen, wenn aus diesen Kooperationen keine Einflußnahmen auf raumwirksame Akteure resultieren. Die Akteure, die Raumstrukturen durch ihre Nutzungsansprüche beeinflussen und so dynamische Raumnutzungsprozesse verändern bzw. in Gang setzen, sind:

- öffentliche Akteure (hier die Kommunen).
- private Akteure (Haushalte und Unternehmen).

Diese Akteure prägen die Entwicklung der Raumstrukturen in entscheidendem Maße. Ihre Aktivitäten sind abhängig, bzw. begrenzt durch:

- die bestehende Raumstruktur (Quantität und Qualität),
- die räumliche Machtbalance und die wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehungen (auf der Marktebene und der politischen Ebene),
- Institutionen und Rechtsregeln,
- die Kosten der Raumgestaltung bzw. -veränderung, die den Gestaltungswillen hemmen.

Derzeit übt die Region nur indirekt Einfluß auf die raumwirksamen privaten Akteure aus. Die Forderungen der Regionalplanung, dargestellt im Regionalplan, müssen entsprechend § 1(4) BauGB auf der Ebene der Kommunen umgesetzt werden. Dies geschieht durch die entsprechende Aufstellung von Flächennutzungsplänen und den daraus entwickelten Bebauungsplänen. Die Flächennutzungspläne wirken selbstbindend für die Gemeinden, die Bebauungspläne sind allgemein verbindlich und beeinflussen so auch die privaten raumwirksamen Akteure.

Dieser Einfluß reicht künftig jedoch nicht aus, um die räumliche Entwicklung im Sinne der in Kapitel 3 genannten Entwicklungsziele zu steuern. Die Bereitstellung von Flächen an regionalplanerisch sinnvollen Standorten garantiert nicht zwangsläufig eine zukunftsfähige Raumentwicklung. Die Umsetzung der Bebauungspläne geschieht

letztendlich durch private Akteure, die die jeweiligen Standorte als Wohn- oder Unternehmensstandort wählen. Dabei werden sie neben den planerischen Vorgaben vor allem durch finanzielle Aspekte beeinflusst. Ökonomische Instrumente zur Umsetzung regionalplanerisch sinnvoller Entwicklungsziele werden gegenwärtig kaum eingesetzt. Daraus resultiert, daß Grundstücke in peripheren Bereichen günstiger sind als in zentraleren Lagen, obwohl deren Bebauung und Nutzung aus regionalplanerischer Sicht weitaus sinnvoller wäre. Gleiches gilt für Bereiche, die durch den ÖPNV erschlossen sind. Auch hier sind die Grundstücks- und Mietpreise sehr viel höher als in nicht erschlossenen, peripheren Lagen. Die bevorzugte Nutzung dieser Standorte führt zu einer weiteren Zersiedelung des Raumes und einer Erhöhung des Pkw-Verkehrs.

Daher müssen neben den dargelegten Instrumenten der raumbezogenen Planung (Bauleitplanung, Regionalplanung) stärker marktorientierte Handlungsweisen entwickelt und angewendet werden. M. Hesse²⁴ unterstreicht in dieser Hinsicht die Bedeutung der Instrumente der ökonomischen Steuerung und der „soft policies“.

Da ökonomische Anreize zunehmend das öffentliche Handeln beeinflussen, sollte auch im Planungsbereich davon Gebrauch gemacht werden. Der ökonomischen Steuerung auf lokaler und regionaler Ebene durch Anreize, Gebote, Verbote, nutzungsbezogene Abgaben usw. wird zukünftig eine große Bedeutung zukommen. Marktsteuernde Instrumente zielen langfristig darauf ab, daß „sich bestimmte Muster im Verhalten und der Raumnutzung nicht durch Zwänge „von Oben“ herausbilden, sondern eher in einem selbstorganisierten Prozeß entstehen, bei dem die Akteure möglichst große Entscheidungsfreiheit genießen“.²⁵

Daneben wird die Entwicklung und Anwendung „weicher Instrumente“

(soft policies) propagiert. Wichtige Aspekte sind Kommunikation, Vermittlung und Interessenausgleich. Neben der Kommunikation und dem Interessenausgleich zwischen den Kommunen muß ein Dialog zwischen den Raumnutzern und den Anbietern (also der Kommune bzw. der Region) initiiert werden. Nur durch die Weitergabe von Informationen kann eine optimale Allokation der Nutzungsansprüche erreicht werden.

6 Fazit und Zusammenfassung

Die dargelegten räumlichen Entwicklungstendenzen in Deutschland zeigen, daß auch künftig die Gefahr besteht, daß sich der zunehmende Siedlungsdruck auf die Agglomerationen in einer dispersen Verbauung des Umlandes niederschlägt. Die Folgen dieser Entwicklung stehen im krassen Gegensatz zu der internationalen Forderung nach einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Raumentwicklung. Um diesem Mißstand zu begegnen, wurde von seiten des Bundes das Leitbild der dezentralen Konzentration entwickelt. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes trägt durch die Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsstätten in ausgewählten Standorten des Umlandes großer Kernstädte zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und so zum Erhalt wichtiger Freiräume bei.

Als Ansatzpunkt für die Umsetzung dieses Leitbildes und für die Verwirklichung der Forderungen nach einer nachhaltigen Raumentwicklung wird insbesondere die Siedlungsstruktur gesehen. Die drei Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität liefern hier geeignete Strategien. Dabei sind die Prinzipien Dichte und Mischung eng mit der städtebaulichen Idee der „Stadt der kurzen Wege“ verbunden, die ursächlich die Vermeidung von Verkehrsströmen anstrebt.

Neben der Entwicklung geeigneter Strategien ist die Frage nach der Umsetzungsebene von Bedeutung. Letztlich erfolgt die Umsetzung auf der kommunalen Ebene. Dennoch wird die Forderung nach einer regionseinheitlichen Institution, die gesamtregionale Forderungen abstimmt und durchsetzt, immer lauter. Dies gewinnt einerseits vor dem Hintergrund der sich immer stärker ausdehnenden funktionalen Verflechtungen der Kernstadt mit dem weiteren Umland und andererseits durch die Forderungen nach einer die gesamte Region regionsrepräsentierenden Institution angesichts des europäischen Binnenmarktes an Bedeutung. Für diese Aufgabe scheint die Ebene der Regionalplanung geeignet. Für die Gewährleistung einer effektiven Arbeit dieser Planungsinstanz müssen jedoch folgende Aspekte bedacht werden:

- Die Ebene muß den gesamten Verflechtungsbereich des Verdichtungsraumes abdecken.
- Die Ebene der Regionalplanung muß eine Stärkung gegenüber der kommunalen Planung erfahren, um im Bedarfsfall Forderungen auch gegen den Willen der Kommunen durchsetzen zu können.
- Eine Stärkung der Regionalplanung gegenüber der kommunalen Planung ist nur im Konsens möglich. Dies heißt, daß die Kommunen früh in den regionalen Planungsprozeß einbezogen werden müssen, um eigene Forderungen einbringen und regionale Problemlagen erkennen zu können.
- Der Konsens zwischen der Region und den Kommunen setzt weiter ein regionales Bewußtsein bei den Kommunen voraus. Die Kommunen müssen das gemeinsame Ziel haben, die Stärken der Region zu fördern und Probleme zu bekämpfen; nur so ist die Wettbewerbsfähigkeit im Zuge des europäischen Zusammenwachsens möglich. Dieses Ziel ist nur durch den Dialog zwischen den

Kommunen möglich. Geeignete Formen sind z.B. Städtetze oder Regionalkonferenzen.

Dennoch muß bedacht werden, daß die Bereitstellung einer nachhaltigen Raumstruktur nicht zwangsläufig ein nachhaltiges Verhalten der Akteure in der Region zur Folge hat. Daher müssen neue Instrumente entwickelt werden, die auch das räumliche Verhalten beeinflussen. So stellt beispielsweise eine Raumstruktur gemäß dem Leitbild der dezentralen Konzentration nicht sicher, daß wohnungsnah Arbeitsplätze und Freizeitmöglichkeiten auch wohnungsnah genutzt werden. Räumliche Planung schafft notwendige Voraussetzungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung, kann sie aber allein noch nicht hinreichend steuern. Hier ist die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten notwendig, die Einfluß auf die Abwägungsprozesse der Akteure nimmt. Die Entwicklung informeller Instrumente ist ein Schritt in die richtige Richtung, dennoch wird dies nicht ausreichen, um eine umfassende Umsetzung der genannten Entwicklungsziele zu erreichen.

Anmerkungen

- (1) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. – Bonn 1996, S. 19
- (2) Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2010. – Bonn 1994, S. 908
- (3) Gatzweiler, Hans-Peter: Dezentrale Konzentration. Eine Strategie zur Bewältigung des demographisch bedingten Siedlungsdrucks in Agglomerationen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1994) H. 7/8, S. 489–501
- (4) Aring, Jürgen: Stadt-Umland-Entwicklungen als interessengeleiteter Prozeß. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1996) H. 4/5, S. 210
- (5) Kujath, Hans Joachim: Ausgangsbedingungen und Trends der Siedlungsentwicklung im Großraum Hannover. In: Loccumer Protokolle: Die Produktion von Stadtlandschaften II: Perspektiven für die Region Hannover. – Loccum (1993) H. 58/92, S. 154
- (6) Irmen, Eleonore; Blach, Antonia: Räumlicher Strukturwandel. Konzentration, Dekonzentration und Dispersion. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1994) H. 7/8, S. 446
- (7) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. – Bonn 1992
- (8) Sinz, Manfred; Blach, Antonia: Pendeldistanzen als Kriterium siedlungsstruktureller Effizienz. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1994) H. 7/8, S. 469
- (9) Gatzweiler, Hans-Peter: Dezentrale Konzentration, a.a.O. [siehe Anm. (3)]
- (10) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II. – Bonn 1996, S. 65
- (11) Gatzweiler, Hans-Peter: Metropolen oder Mittelstädte? Siedlungspolitik für Agglomerationsräume in den 90er Jahren. In: Raumforschung und Raumordnung, Köln, 51. Jg. (1993) H. 4, S. 179
- (12) Adam, Brigitte; Blach, Antonia: Strategieempfehlungen für ein raumordnerisches Modellvorhaben „Regionen für die Zukunft“. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1997) H. 3, S. 202–203
- (13) Ebenda
- (14) Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel (Hrsg.): Städtetze – Raumordnerisches Modellvorhaben „Regionen für die Zukunft? Hrsg.: Deutscher Verband für angewandte Geographie e.V. – Hannover 1996
- (15) Wolf, Stefan: „Hauptstadtregionen Stuttgart“ – alte und neue Wege im Kommunalrecht. – Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 37, S. 46–48
- (16) Ebenda
- (17) Diller, Christian: Die Regionalplanung als Mediatorin einer nachhaltigen Entwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Köln, 54. Jg. (1996) H. 4, S. 228 ff.
- (18) Ebenda
- (19) Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel: Städtetze, a.a.O. [siehe Anm. (14)]
- (20) Prieb, Axel: Zentrale Orte und Städtetze – konkurrierende oder komplementäre Instrumente der Raumordnung? In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1996) H. 10, S. 678 ff.; Gleisenstein, Jörg; Klug, Stefan; Neumann, Anja: Städtetze als neues „Instrument“ der Regionalplanung? In: Raumforschung und Raumordnung, Köln, 55. Jg. (1997) H. 1, S. 41
- (21) Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel: Städtetze, a.a.O. [siehe Anm. (14)]
- (22) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf. – Bonn 1995, S. 5 ff.
- (23) Ebenda
- (24) Hesse, Markus: Nachhaltige Raumentwicklung. Überlegungen zur Bewertung der räumlichen Entwicklung der Planung in Deutschland im Licht der Anforderungen der Agenda 21. In: Raumforschung und Raumordnung, Köln, 54. Jg. (1996) H. 2/3, S. 113
- (25) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Deutsches Nationalkomitee HABITAT II. – Bonn 1996, S. 58

Dipl.-Geogr. Cornelia Lorenz
Sauerampferweg 10
70599 Stuttgart