

Gastkommentar

Rainer Danielzyk

Stadtregionen müssen „Regionen“ werden!*

Die Entwicklung der Stadtregionen hat in den vergangenen Jahren verstärkt Aufmerksamkeit gefunden. Drei Prozesse bestimmen dabei den raumstrukturellen Wandel in Stadtregionen in maßgeblicher Weise:

- Zum Ersten die *Suburbanisierung*: Dabei handelt es sich im Prinzip um ein bekanntes, in den größeren Metropolregionen schon seit über 100 Jahren in unterschiedlicher Intensität zu beobachtendes Phänomen. In der jüngeren Vergangenheit ist nicht nur (wieder einmal) eine quantitative Zunahme der Suburbanisierung – verstanden als Zunahme des Anteils des Umlandes an der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der gesamten Stadtregion – zu verzeichnen gewesen, sondern es ist auch ein funktionaler Bedeutungsgewinn mancher Umlandgemeinden festzustellen. So kann vielfach, zumindest ansatzweise, von einer „eigenständigen“ Dynamik im Umland gesprochen werden, wodurch die Abhängigkeit und damit auch die dominante Rolle der Kernstadt relativiert wird. Darüber hinaus finden neben den im weitesten Sinne ökologischen Folgen der Suburbanisierung (Zunahme der Flächenversiegelung, des Verkehrsaufkommens usw.) auch die soziale und finanzielle Polarisierung verstärkte Aufmerksamkeit: Da die Suburbanisierung der Bevölkerung ein sozial selektiver Prozess ist, nimmt in den Kernstädten der Anteil der sozialen Gruppen, für die i.d.R. ein erhöhter Aufwand seitens der Öffentlichen Hand erforderlich ist, zu. Zugleich verschärft sich – auf Grund der Suburbanisierung, aber auch infolge veränderter Rahmenbedingungen – die finanzielle Situation der Kernstädte, was ihre Handlungskapazitäten in jeder Hinsicht erheblich beeinträchtigt.
- Zum Zweiten die zunehmende „*Konkurrenz der Regionen*“: Im Kontext einer allgemeinen Ökonomisierung von Gesellschaft und Politik hat das Ziel einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Kommunen und Regionen in den letzten 10 Jahren unverkennbar an Bedeutung gewonnen. Das gilt generell. Vor allem in den Stadtregionen zeigt sich aber, dass die für die Wettbewerbsfähigkeit eines „Standortes“ notwendigen Standortfaktoren längst nicht

mehr auf dem Gebiet einer Kommune (d.h. der Kernstadt) bereitgestellt, sondern nur im überkommunalen Rahmen gesichert werden können. In diesem Sinne können nur „Standortträume“ konkurrenzfähig sein. Darüber hinaus wird gerade von den größeren Stadtregionen, den sog. Metropolregionen, erwartet, dass sie maßgebliche „Motoren“ für die nationale und europäische Entwicklungsdynamik sind. In diesem Zusammenhang ist die These plausibel, dass gerade die zunehmende Integration des Europäischen Marktes und der Bedeutungsverlust der Konkurrenz der Nationalstaaten komplementär die Konstitution konkurrierender Einheiten, insbesondere eben der großen Metropolregionen, erforderlich machen, um Wettbewerb und Dynamik zu sichern.

- Zum Dritten die *Regionalisierung der Lebensweisen*: Größere Teile der Bevölkerung verfügen über höheres Einkommen, größere Freizeit und bessere technische Ausstattung als je zuvor. Das erlaubt eine „Befreiung“ aus raumstrukturellen Zwängen und die Orientierung insbesondere der Wohnstandortwahl, aber auch der Orte für Freizeitaktivitäten, nach individuellen Präferenzen. Erhöhter Verkehrsaufwand wird dabei offenkundig bereitwillig in Kauf genommen, im Bereich des Arbeitspendelns auch noch staatlich unterstützt.

Diese drei, z. T. miteinander verflochtenen und hier nur „idealtypisch“ voneinander unterschiedenen Prozesse haben vielfältige Auswirkungen in raumstruktureller Hinsicht: Die Stadtregionen dehnen sich aus; die raumstrukturellen Verflechtungen innerhalb der Stadtregionen werden vielfältiger und intensiver; die funktionale und damit auch politische Bedeutung ihrer Teile verändert sich. Zwei Aspekte dieses Wandels seien hier besonders hervorgehoben:

Zum einen ist das *Umland* in der jüngeren Vergangenheit eindeutig der „Gewinner“ der Entwicklungen in den Stadtregionen gewesen. Es hat sich vielfach aus der Rolle als Ergänzungsraum der Kernstädte gelöst und weist eigenständige Entwicklungsdynamiken von bemerkenswerter Quantität und Qualität, gerade auch im

Bereich der Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigung, auf. Insoweit ist auch die Bezeichnung als „Umland“ oft gar nicht mehr angemessen. Einzelne Kommunen, die für sie günstige Rahmenbedingungen tatkräftig genutzt haben, sehen sich dabei gerne als erfolgreiche „Unternehmen“, die sich im Markt behaupten und unter verschiedenen Entwicklungsoptionen bewusst auswählen können. Diskussionen zu Stichworten wie „Zwischenstadt“ und „Postsuburbia“ reflektieren diesen Wandel.

Zum ändern darf darüber aber nicht vergessen werden, daß die *Kernstädte* – trotz des z.T. sichtbaren relativen Bedeutungsverlustes – in mindestens dreifacher Hinsicht weiterhin unverzichtbare Funktionen für die Stadtregionen haben:

- Als Knotenpunkte der wirtschaftlichen Verflechtungen, insbesondere als diejenigen Orte, an denen entscheidende Potenziale für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft vorhanden sind („Urbanität“ hat immer auch viel mit der Bereitschaft und Fähigkeit zu sozialer und wirtschaftlicher Innovation zu tun!);
- als Orte der soziokulturellen Integration und des Diskurses über das Selbstverständnis der jeweiligen Gesellschaft;
- als „Imageträger“, die der jeweiligen Stadtregion vielfach nicht nur den Namen, sondern auch ein „Gesicht“ geben, das für die Wahrnehmung von außen maßgeblich ist.

Wenn man aus guten Gründen, die hier nicht näher zu diskutieren sind, einen politischen und damit auch einen raumplanerischen Gestaltungsanspruch aufrechterhält, bieten sich in dieser Situation, grob vereinfacht, zwei planerische *Leitbilder* bzw. strategische Orientierungen an: einerseits das bekannte Leitbild der Dezentralen Konzentration und der Orientierung der Entwicklungen auf punktaxiale Raumstrukturen, was viele gute Gründe für sich hat, offenkundig aber in vielen Regionen auf große Umsetzungsschwierigkeiten stößt; andererseits das Leitbild einer „Gestaltung der Zwischenstadt“, der bewussten Planung der Stadtlandschaft, die nicht mehr als suburbaner Raum in Abhängigkeit von der Kernstadt, sondern als Raum mit jeweils spezifischen und z.T. miteinander verflochtenen Entwicklungen in den stärker verdichteten und den „postsuburbanen“ Raumanteilen wahrgenommen wird.

Unabhängig davon, welches inhaltliche Leitbild präferiert wird, kommt es dabei aber vor allem auf die Einsicht an, dass Stadtregionen nicht nur funktionale Einheiten sind, sondern in viel stärkerem Maße als bisher auch als politisch-planerische Gestaltungsräume verstanden werden müssen. Bislang sind sie in den meisten Fällen weder Einheiten im engeren, organisatori-

schen noch im weiteren, politisch-kulturellen Sinne. Vielmehr dominieren „mentale Barrieren“ zwischen ihren Teilen (was auch materielle Gründe hat, die z.B. in der kommunalen Finanzverfassung liegen). So wurden auf der einen Seite die Kernstädte von den anderen Kommunen über lange Zeit als „arrogant“ wahrgenommen, da sie sich allenfalls für die anderen Teile der Region dann interessierten, wenn es um Standorte für „sperrige Infrastruktur“ ging. Auf der anderen Seite sind aber in der jüngeren Vergangenheit die prosperierenden Kreise und Gemeinden des Umlandes selbstbewusster geworden und verweisen gerne auf ihre „Erfolge“ – so, als ob es dabei allein um eine von ihnen vollbrachte Leistung ginge. Zudem wird von dieser Seite die Kernstadt oft als „Moloch“ wahrgenommen, in die man all diejenigen Erscheinungsformen sozialer Desintegration projiziert, die man mit der Ausdifferenzierung der Gesellschaft assoziiert und der man trefflich und gerne auch polemisch die eigene integrierte „heile Welt“ gegenüberstellen kann.

Diese „lokal-egoistischen“ Haltungen mögen individuell rational sein. Langfristig sind sie weder aus sozial-ethischer noch aus funktionaler Sicht angemessen. Notwendig sind vielmehr ein Denken in regionalen Zusammenhängen und v.a. Organisationsformen, die planerische Gestaltung und politische Verantwortung auf regionaler Ebene ermöglichen. Denn die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregionen erfordert eine angemessene Selbststeuerungsfähigkeit, ebenso wie der Ressourcenschutz und die Sicherung der Kollektivgüter eine entsprechende Konfliktregelungskapazität notwendig machen.

Angesichts dessen hilft zweierlei wenig weiter: Normative Appelle („Es ist notwendig, mehr aufeinander zuzugehen ...“) sind unzureichend; ebenso sind aber auch organisatorische Strukturen, die ihre wesentliche Prägung im 19. Jahrhundert erfahren haben (Landkreise, Regierungspräsidien) vielfach ungeeignet, den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden.

Erforderlich sind vielmehr handlungsfähige *Organisationsformen* in zweifacher Weise:

- Entscheidungsfähige Organe mit Gestaltungskompetenzen und transparenten, auch für die Öffentlichkeit verständlichen Strukturen zur Regelung von Konflikten in bestimmten Handlungsfeldern (z.B. Standortentscheidungen, Finanzverteilung), die auf regionaler Ebene politisch verantwortlich handeln können;
- kooperative Ansätze (wie Regionalkonferenzen, Regionale Entwicklungsagenturen usw.) für Aufgaben der (insbesondere wirtschaftlichen) Entwicklung.

Die konkrete Gestaltung handlungsfähiger Organisationsformen auf stadtreionaler Ebene kann hier offen bleiben, zumal sie verschiedenste individuelle Formen auf Grund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Kooperationstraditionen in den einzelnen Stadtregionen annehmen können. Zu denken ist dabei etwa an Regionalverbände, die über die Regionalplanung hinaus weitere Planungskompetenzen und Umsetzungsaufgaben haben (wie z.B. in der Region Stuttgart), oder neue Formen kommunaler Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene (wie z.B. in der Region Hannover). Die gelegentlich auch diskutierte Variante der Einrichtung von Zweckverbänden, Agenturen usw. für spezifische Themen und Projekte erfüllt demgegenüber nicht die Anforderungen einer für Öffentlichkeit, Medien und die lokale Politik nachvollziehbaren Entscheidungsstruktur auf stadtreionaler Ebene, die die Übernahme politischer Verantwortung ermöglicht.

An dieser Stelle muss aber auch mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass angemessene Konzeptionen und Leitbilder sowie neue Organisationsformen nicht die einzigen Faktoren sind, die über die Zukunftsfähigkeit von Stadtregionen entscheiden. Vielmehr müssen auch die *materiellen Rahmenbedingungen* (vom kommunalen Steuersystem über den Kommunalen Finanzausgleich bis hin zu der Entfernungspauschale usw.) kritisch überprüft und in man-

cher Hinsicht reformiert werden, um unsinnige Konkurrenzen und Entwicklungen, die der Funktionsfähigkeit der Stadtregionen schaden, zu überwinden. Dabei ist das Ziel der „fiskalischen Äquivalenz“ – d.h. die Gruppe der Nutzer und der Finanzierer nicht weiter auseinander fallen zu lassen – stärker als bislang zu realisieren. Raumordnungspolitik, die die Zukunftsfähigkeit von Stadtregionen sichern will, muss sich viel intensiver als bisher mit Themen wie den materiellen und den organisatorischen Rahmenbedingungen befassen und darf sich nicht allein auf normative Leitbild-Debatten über wünschenswerte Siedlungsmuster beschränken.

Anmerkung

*) Dieser Text basiert auf einem Statement im Rahmen der abschließenden Podiumsdiskussion der Tagung „Postsuburbia – Herausforderungen für stadtreionales Management“ am 16./17.10.2000 in Hannover. Dabei werden z.T. Überlegungen aus anderen Beiträgen zu dieser Tagung aufgenommen, die hier – dem Charakter dieses Textes entsprechend – nicht im Einzelnen nachgewiesen werden.

PD Dr. Rainer Danielzyk
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
FB 3 – Geographie
26111 Oldenburg