

Brigitte Adam

Raumplanung heute – Merkmale und Wirkungen*

Was kennzeichnet die räumliche Planung heute? Was hat Bestand, was hat sich verändert und wie sieht es mit den Wirkungen gegenwärtiger Planungsstrategien aus?

Zentrale raumplanerische Aufgaben- und Fragestellungen haben sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte nicht grundsätzlich gewandelt: Zwei dieser beständigen Themen werden hier aufgegriffen:

- Die Suburbanisierung schreitet ungebremsst voran und Gegenstrategien gehören nach wie vor zu den zentralen Themen in Forschung und Praxis.
- Planungsstrategien müssen kontinuierlich – unter Berücksichtigung sich verändernder räumlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen – modifiziert werden.

Gleichwohl gibt es im Einzelnen neue räumliche Ausprägungen und Problemstellungen, neue Voraussetzungen beim Einsatz raumplanerischer Instrumente und damit veränderte Anforderungen an raumplanerische Strategien und vielleicht sogar an räumliche Leitbilder. Solche Spezifika unserer Zeit – zwischen Kontinuität und Wandel sozusagen – werden am Beispiel der beiden ausgewählten Bereiche identifiziert. Die Gegenüberstellung aktueller räumlicher Problemstellungen der Suburbanisierung auf der einen Seite und aktueller raumplanerischer Lösungsstrategien auf der anderen lässt Schlüsse zu, wie es mit den Wirkungspotenzialen der Raumplanung heute aussieht.

1 Suburbanisierung – Ausdehnung und Ausdifferenzierung

Der aktuelle Raumordnungsbericht, der im vergangenen Jahr vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung vorgelegt wurde¹, stellt die fortschreitende Suburbanisierung als eines der zentralen Probleme der räumlichen Entwicklung heraus: Der Trend zur Suburbanisierung ist auch in den 90er Jahren ungebrochen. Der Radius der Wanderungsbewegung hat sich bis weit in die ländlich strukturierten Bereiche der Agglomerationsräume ausgedehnt. Die weit von den Kernstädten entfernten ländlichen Kreise haben in den 90er Jahren die größten Bevölkerungszuwächse verzeichnet und damit auch die höchsten Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwächse.² Bekanntermaßen konkurriert die

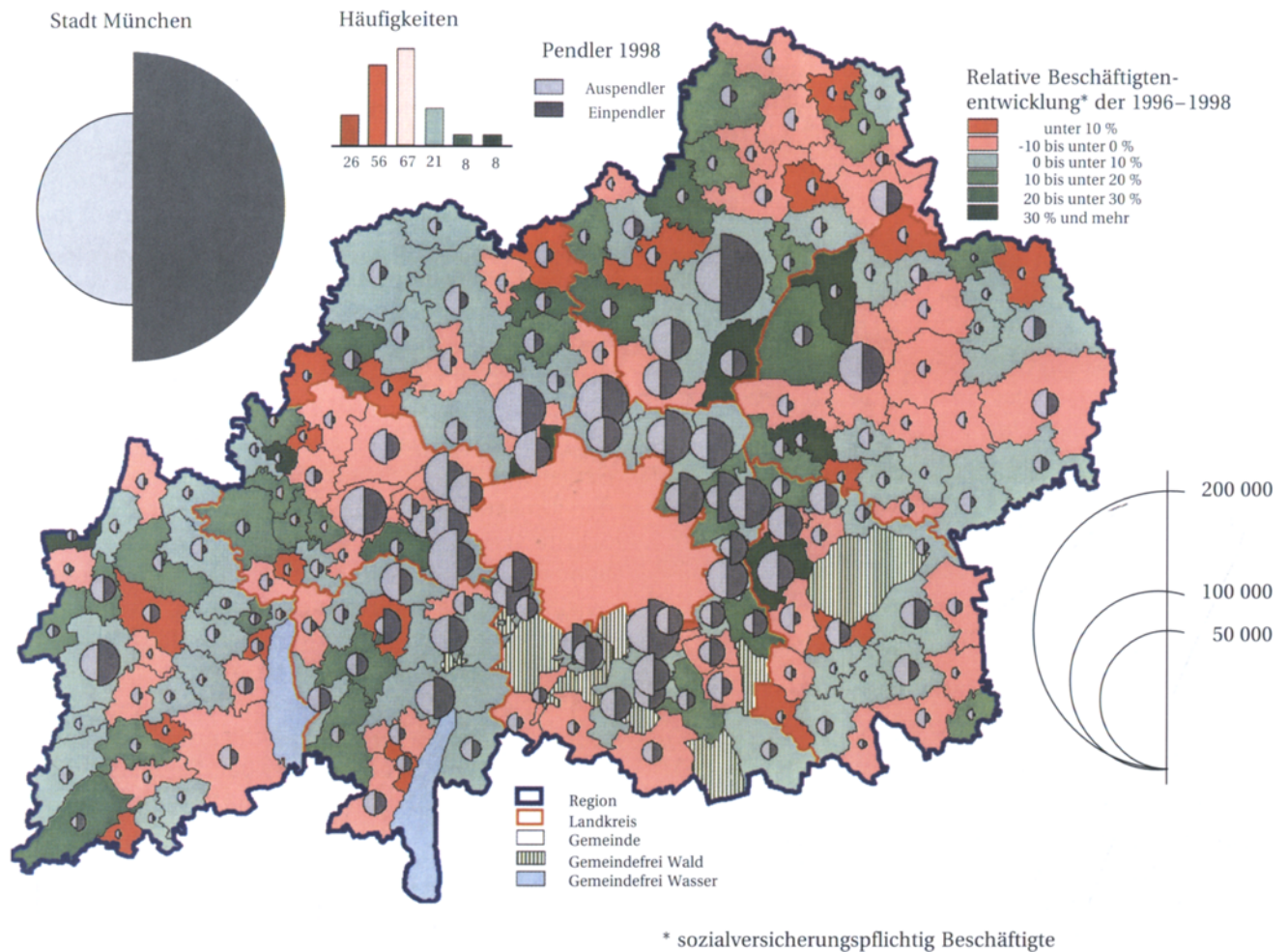
Siedlungsentwicklung gerade in diesen Teilräumen mit dem Schutz großer zusammenhängender Freiräume.

Gleichzeitig hat die Tendenz zur Dispersion weiter zugenommen, die Umlandgemeinden ohne zentralörtliche Bedeutung verzeichnen die größte Dynamik und sind Gewinner der Binnenwanderungen.³

In den Kernstädten der alten Länder werden dem entgegen die negativen Binnenwanderungssalden in den letzten Jahren wieder von rückläufigen Außenwanderungsgewinnen überlagert. Das hat vielerorts dazu geführt – ähnlich wie Ende der 70er Jahre – Wandermotivstudien zu erstellen. Neuere Studien brechen mit dem herkömmlichen Klischee der dreiköpfigen Familie, die ins Umland zieht, um preiswert Wohneigentum zu bilden. Die Haushaltsstrukturen der Randwanderinnen und Randwanderer sind neueren Studien zufolge vielfältiger, und die Bildung von Wohneigentum ist nicht mehr dominierend: So waren beispielsweise an den Umzügen aus Frankfurt ins Umland zu 70 % Einpersonenhaushalte beteiligt, und die meisten Gewanderten wohnen im Umland zur Miete.⁴ Auch wenn der Frankfurter Anteil der Einpersonenhaushalte als abgehobener Spitzenwert einzuschätzen ist, so spiegelt sich doch im Mittel der Randwanderungen die generelle Tendenz zu kleineren Haushaltsgrößen wider. Auch der Umzug in den Mietwohnungsbau ist nicht auf das Rhein-Main-Gebiet beschränkt, sondern ein weitläufig zu beobachtendes Phänomen.⁵

Die Funktionen und die Funktionsbeziehungen im Umland haben sich weiter ausdifferenziert:⁶ Zusätzlich zur Wohnsuburbanisierung kann eine anhaltend starke Suburbanisierung des sekundären Sektors und der Einzelhandelsfunktionen beobachtet werden. Auch unabhängig vom Einzelhandel zeigt der Dienstleistungssektor bis hin zum Hochtechnologie- und Kommunikationsbereich eine wachsende Dynamik im Umland.⁷ Die gewerbliche Nutzung im Umland von München beispielsweise wird zusehends geprägt durch Medienbetriebe und die Computerbranche. Ganz aktuell bilden sich spezifische Biotechnologie-Standorte heraus. Obgleich die Kernstädte immer noch maßgebliche Gravitationszentren gerade mit Blick auf die Arbeitsplatzangebote sind, zeigt sich deutlich die Überlagerung durch die gewachsene Anziehungskraft der Umlandgemeinden; und das selbst in monozentrischen Räumen wie in den Regionen Hamburg und

Pendelbewegungen in der Region München



Entwurf: Andreas Fritzsche, Lehrstuhl für Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung

Quelle: Bayerisches Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

München (vgl. dazu die Pendelbewegungen in der Abbildung), in denen die Anziehungskraft der Kernstädte vergleichsweise besonders hoch ist.⁸

Aus siedlungsstruktureller Sicht kommt in dieser Hinsicht die Frage auf, ob diese Entwicklung, die Erweiterung der Funktionsvielfalt im Umland bzw. die Funktionsverlagerung im Stadt-Umland-Kontext möglicherweise auf eine funktionale Abkopplung des Umlandes von den Kernstädten hindeutet. Verlieren die Kernstädte ihre funktionale Dominanz und in welchem Verhältnis stünde ein solcher Verlust zur führenden Rolle der Kernstädte als „urbane“ Zentren?

Solche, für zukünftige stadregionale Konzepte sicher entscheidenden Fragen, stehen allerdings noch nicht im Mittelpunkt der Diskussion. Vorrangig diskutiert und problematisiert werden Suburbanisierungsprozesse heute vor allem aus zwei Perspektiven: zum einen aus der Sicht einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, zum anderen aus der Sicht der Schrumpfungs-

prozesse und der Wohnungsleerstände in den Kernstädten der neuen Länder:

- Aus der Sicht einer nachhaltigen Entwicklung werden Suburbanisierungsprozesse problematisiert, weil sie mit flächenintensiven Zersiedlungstendenzen einhergehen und weil angenommen wird, dass Suburbanisierung ein erhöhtes Verkehrsaufkommen insbesondere im motorisierten Individualverkehr erzeugt – so beispielsweise im deutschen Nationalbericht zur Wertsiedlungskonferenz Habitat II, im daraus abgeleiteten Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung und ganz aktuell im soeben erschienenen deutschen Nationalbericht zur UN-Sondersitzung Istanbul +5.⁹ Von offizieller Seite werden Gegenstrategien nach wie vor in das Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ eingebettet, oder anders ausgedrückt, in eine polyzentrische stadregionale Entwicklung mit kompakten baulichen Strukturen undutzungsgemischten Stadtquartieren.

- In den neuen Ländern gab es bis zur Wende keine Suburbanisierung. Zwischenzeitlich hat dieser Prozess in den neuen Ländern an Tempo und Umfang zugelegt.¹⁰ Obgleich der Umfang der Wohnsuburbanisierung in einigen Regionen aktuell rückläufig ist¹¹, werden die Entwicklungsmöglichkeiten der Kernstädte in den neuen Ländern durch die Randwanderung zusätzlich beschränkt: Bevölkerungsverluste infolge der Ost-West-Wanderungen werden überlagert von Bevölkerungs- und Beschäftigtenverlusten, die auf das Konto der Umlandgemeinden gehen. Äußeres Anzeichen der Schrumpfungsprozesse in den Kernstädten sind massive Wohnungsleerstände; in Leipzig stehen derzeit 60 000 Wohnungen leer – Tendenz steigend.¹²

Suburbanisierung beschäftigt die räumliche Planung und Forschung heute also nach wie vor. Die veränderten räumlichen Ausprägungen erzeugen eine neue Brisanz.

2 Raumplanerische Strategien heute – Kooperationen, Modellprojekte und internationale Großveranstaltungen

Veränderungen und ungelöste Probleme erfordern unweigerlich ein Überdenken herkömmlicher planerischer Herangehensweisen. Inwieweit hat dieses Überdenken stattgefunden, inwieweit hat es seinen Niederschlag in heutigen raumplanerischen Vorgehensweisen gefunden?

Seit Beginn der 90er Jahre hat sich instrumentell, strategisch und vom dahinter stehenden Planungsverständnis her einiges getan. Grob skizziert hat sich eine Bedeutungsverschiebung abgezeichnet von Plänen zu Prozessen und von holistischem Planen zu projektorientiertem Handeln.

Es ist in dieser Hinsicht von einem „Paradigmawechsel“ die Rede und bekanntermaßen sind in den letzten Jahren sogar tradierte städtebauliche und regionale Leitbilder ins Wanken geraten (Stichwort: Zwischenstadt¹³).

Zu den Instrumenten und Strategien, die einen besonderen Bedeutungszuwachs erhalten haben, zählen:

- interkommunale Kooperationen,
- Modellprojekte und
- Großveranstaltungen.

Inwieweit können sie Schwächen ausmerzen, die dem traditionellen Instrumentarium unter geltenden räumlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen innewohnen?

2.1 Interkommunale Kooperationen

Seit Anfang der 90er Jahre werden die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen, die in Deutschland traditionell eine starke Stellung besitzen, offenkundig durch unterschiedliche Faktoren beschränkt. Dazu gehören vor allem die zusehends knapper werdenden öffentlichen Mittel. Außerdem können auf der einen Seite Städte oder Gemeinden Strukturprobleme nicht im Alleingang lösen. Auf der anderen Seite befürchten attraktive Städte entwicklungshemmende Flächenengpässe. Immer mehr Städte und Gemeinden haben unter diesen Bedingungen angefangen, in regionalen Zusammenhängen zu kooperieren, um sich gemeinsam im europäischen Wettbewerb der Regionen behaupten zu können, um gemeinsam zu planen und das Geplante dann auch umzusetzen. Gerade angesichts der Umsetzungsorientierung haben sie Schritt für Schritt versucht, zusätzlich private Akteure mit ins Boot zu holen. Bund und Länder haben diese kommunalen Tendenzen aufgegriffen. Mit ihrer Unterstützung entwickelten oder etablierten sich bundesweit in den letzten Jahren unterschiedliche Ansätze kommunaler und regionaler Zusammenarbeit: als Regionalkonferenzen¹⁴, Städtetze¹⁵, als Beiträge zur Regionale in Nordrhein-Westfalen¹⁶ oder als Beiträge zum Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft“.¹⁷

Dabei zielte der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ als erstes Kooperationsprojekt des Bundes ausdrücklich und vorrangig auf die Förderung regionaler Agenda-Prozesse und die Erweiterung regionaler Handlungsspielräume zur Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung. 26 Regionen waren an dem Wettbewerb beteiligt, der über drei Jahre durchgeführt wurde. Eine wesentliche Aufgabenstellung bestand darin, auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung und einen besseren Freiraumschutz hinzuwirken. Insbesondere Großstadtreionen waren in dieser Hinsicht aufgefordert, der Zersiedlungsproblematik gegenzusteuern, die als Folge der interkommunalen Konkurrenz um finanziell attraktivere Flächennutzungen von einer Kommune allein nicht gelöst werden kann.

Am Ende des Wettbewerbs standen einige gute Beispiele: z. B. gemeinsame kommunale Strategien zur Innenentwicklung und zum regionalen Freiraumschutz in der Metropolregion Hamburg oder Strategien der Mittelzentren zur Stärkung der Innenstädte und Nebenzentren in der EXPO-Region Hannover. Allerdings reichen diese Ansätze sowohl vom Umfang als auch von der Wirkungsstärke sicher noch nicht aus.

Kooperationen sind freiwillig, nicht an formale Vorschriften und nicht unmittelbar an die Erfüllung bestimmter raumplanerische Zielsetzungen gebunden.

Ein Grund für die noch mangelnde Breite und Tiefe der Behandlung von Suburbanisierungsproblemen liegt deshalb auch darin, dass heikle Punkte bislang in interkommunalen Kooperationsprozessen einfach ausgeklammert werden konnten. In erster Linie werden konfliktfreie Themen behandelt. Konfliktfreie Themen sind wichtig für den Anfang jeder Kooperation, um durch die gemeinsame, erfolgreiche Realisierung relativ konsensfähiger Projekte in den Regionen und unter den Kommunen zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren Vertrauen zu schaffen. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit dieses Vertrauen später als Fundament für die Bearbeitung konfliktbelasteter Probleme eingesetzt werden kann, zu denen zweifellos die Beeinflussung der Siedlungsentwicklung im Umland großer Städte gehört.

Dabei stellt sich auch die Frage, welche Rolle die formelle Regionalplanung in informellen interkommunalen Kooperationen spielen kann, denn sie „rührt“ ja qua offizieller Aufgabenzuweisung an solch heikle Fragen: In ihrem Zuständigkeitsbereich liegt die Identifizierung von räumlichen Konflikten, die Positionsbestimmung zur Siedlungsentwicklung aus ihrer überörtlichen und fachübergreifenden Sicht und die Erarbeitung von Konfliktlösungsalternativen. Interkommunale Kooperationen lassen die Regionalplanung allerdings meist außen vor.¹⁸

2.2 Modellprojekte

Vor allem in Zeiten knapper Kassen auf allen staatlichen Ebenen hat die Förderung von Modellprojekten an Bedeutung gewonnen. Sofern die Modellprojekte nicht von den Kommunen selbst finanziert werden, fördern Bund und Länder solche Projekte, um auf diese Art mit vergleichsweise geringen, weil punktuell eingesetzten Mitteln Impulse setzen zu können. Kommunen greifen die Angebote auf, um neue Projekte zu realisieren oder „sparsamer“ realisieren zu können. Beispiele für Modellprojekte, bei denen die interkommunale oder regionale Kooperation eine große Rolle spielt, wurden gerade bereits angesprochen: die Regionale in Nordrhein-Westfalen, das Forschungsprojekt „Städtenetze“, der Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft“ aber auch der Ideenwettbewerb „Stadt 2030“¹⁹, in dem es zwar um „städtische“ Zukunftsvisionen geht, jedoch unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer interkommunalen, regionalen Zusammenarbeit, gerade in eng verflochtenen Großstadtregionen.

Um Nachfrage bei den Kommunen zu erzeugen, scheint es schon auszureichen, über die Teilnahme an einem dieser Modellprojekte in einen landes- oder bundesweiten Erfahrungsaustausch eintreten oder einen Imagegewinn realisieren zu können. Projekte wie

„Städtenetze“ oder „Regionen der Zukunft“ haben zwar eine wissenschaftlich gestützte Begleitung, aber keine selbst verfügbaren Fördermittel bereitgestellt.

Dieser Resonanzeffekt kann von Bund und Ländern genutzt werden, um über die Ausschreibung und Durchführung solcher Modellprojekte überörtliche Zielsetzungen zumindest gedanklich auf die kommunale Ebene zu transportieren; Zielsetzungen, wie z.B. die Vermeidung negativer Folgen der Suburbanisierung. Allerdings scheitert die Umsetzung solcher weit greifenden Ziele häufig an dem Modellcharakter, den kurzfristige, anschauliche Einzelerfolge ausmachen: Was Modelle zum Umgang mit der Suburbanisierungsproblematik betrifft, so beschränken sich Modellprojekte deswegen auf die Initiierung interkommunaler Kooperationen und die Realisierung einzelner Bausteine zur Zentrenentwicklung.

Modellprojekte – ob kommunal oder über staatliche Programme gefördert – sind wichtig, um kurzfristig sichtbare Erfolge erzielen zu können, um auf diese Weise anregende Zeichen setzen zu können und um pauschalen innovationsfeindlichen Gegenargumenten widersprechen zu können. Fraglich ist aber, ob der Transfer vom Kurzfristigen zum Langfristigen, vom Besonderen in die Normalität gelingt (Stichwort: Impulswirkung). Die Lenkung der Suburbanisierungsprozesse bedarf dieses Transfers, denn sie ist vom Wesen her eine Daueraufgabe, so wie die Mechanismen dauerhaft sind, die die Suburbanisierung in ihren räumlichen Formen bestimmen.

2.3 Großveranstaltungen

In den letzten Jahren wimmelte es nur so von bedeutsamen, hoch aufgehängten und hochrangig besetzten Veranstaltungen – die Wertsiedlungskonferenz Habitat II 1996 in Istanbul wurde schon angesprochen. Im Juli 2000 fand die Nachfolgekonzferenz, die Weltkonferenz zur Zukunft der Städte Urban 21, in Berlin statt. Zwischendurch, als so genannte Urban 21-Vorkonferenzen wurden beispielsweise noch die Europäische Planerbiennale im September 1999 und der Nationale Städtebaukongress im November 1999 durchgeführt.

Es mangelt also nicht an Diskussions- und Beschlussmöglichkeiten über räumliche Planung im Allgemeinen und Suburbanisierung im Besonderen. Als zusätzliches Potenzial können gerade Weltkonferenzen die Aufmerksamkeit der politischen Gremien und der Öffentlichkeit auf die Aufgabenstellungen der räumlichen Planung lenken. Beides tut Not, denn Angelegenheiten der Stadt- und Regionalplanung erzeugen heute nicht mehr annähernd die Resonanz bei den politischen Gremien wie vor 30 Jahren zu Zeiten der „Planungseuphorie“. Von Experten wird zudem be-

klagt, dass es an einem Grundkonsens über Eckpunkte der räumlichen Strategien fehle. Statt auf einen solchen Konsens zu zielen, rede man auf den zahlreichen Veranstaltungen nebeneinander her.²⁰

Trotzdem gibt es am Ende der Veranstaltungen gemeinsame Erklärungen oder Beschlüsse, allerdings meist so abstrakt, dass sie nicht wegweisend sein können. Das gilt übrigens auch für das „offizielle“ Leitbild der Dezentralen Konzentration. Wie sieht Dezentrale Konzentration im Einzelnen aus? Geht es nur um die Stärkung der Mittelzentren oder steht die Verzahnung von Wohnen und Arbeiten lösgelöst von der Zentralität im Vordergrund?

2.4 Räumliche Planung nach dem Leitbild des „aktivierenden Staates“

Interkommunale Kooperation, Modellprojekte und Großveranstaltungen stehen im Zeichen des „aktivierenden Staates“: Auch wenn von einer Neudefinition der Staatlichkeit in Deutschland nur begrenzt die Rede sein kann²¹, so zeichnen sich doch maßgebliche steuerungstechnische Änderungen ab: Der Staat löst sich unter diesem Leitbild aus der Rolle der alles regelnden Wohlfahrtsinstitution. Der Staat gibt Impulse, unterstützt Eigeninitiative und motiviert die Bürgerschaft und private Akteure zur Mitwirkung. – So weit die Seite des Aktivierens, die nicht einseitig in eine Abwälzung staatlicher Aufgaben münden darf; was bedeutet, dass es auf der anderen Seite auch einer Veränderung der Einfluss- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bedarf.²²

Geschuldet ist diese Neuorientierung veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen; erstens den knappen öffentlichen Kassen. Zweitens haben wirtschaftliche Flexibilisierung und Globalisierung ebenso wie die Pluralisierung der Lebensstile starre staatliche Regelungen in Frage gestellt und die Position der verteilenden oder der ausgleichenden Institution geschwächt.

Eine räumliche Planung im Sinne des „aktivierenden Staates“ distanziert sich von dem früheren Anspruch der Entwicklungsplanung der 60er und 70er Jahre. Überspitzt gesagt, vertrat die Entwicklungsplanung das Idealbild, dass der Staat auf der Grundlage von Analysen und Prognosen alles für alle langfristig planen kann und soll – immer unter der Annahme eines anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums auf hohem Niveau.²³ Schwächen der Entwicklungsplanung lagen in den begrenzten Möglichkeiten einer langfristigen Berechenbarkeit und Steuerbarkeit der räumlichen Entwicklung.

Steuerungsprobleme der räumlichen Planung – eines von vielen möglichen Beispielen

In dem Bestreben, lenkend auf die Siedlungsentwicklung einzuwirken, haben die Stuttgarter 1989 im Regionalplan die Kommunen in zwei unterschiedliche Wachstumskategorien eingeteilt: Kommunen mit Siedlungsbereichen und Kommunen, deren Wachstum ohne Zuwanderungsgewinne auf die Eigenentwicklung beschränkt bleiben soll. Nicht kalkulieren konnten die Stuttgarter Planerinnen und Planer seinerzeit den Bevölkerungszuwachs, der durch die Wiedervereinigung in westdeutschen Großstadtreionen ausgelöst wurde. Das nicht vorhersehbare Ereignis „Wende“ rüttelte an der ohnehin begrenzten Steuerungsfähigkeit des Regionalplans: In der Konsequenz sind zwei Drittel der „Eigenentwicklungsgemeinden“ im Zeitraum von 1989 bis 1997 gemessen an den Bevölkerungszahlen überdurchschnittlich stark gewachsen.²⁴

Modifizierte Strategien müssen an solchen Reaktionsproblemen und Umsetzungsschwächen ansetzen: Sicherlich sind Kooperationen, Modellprojekte und Großveranstaltungen mittelbar – als Einbettung in das Leitbild des „aktivierenden Staates“ – als erforderliche Reaktion auf dynamischere gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen einzustufen. Sie reagieren aber nicht unmittelbar auf die aktuelle Ausprägung und Brisanz der heutigen räumlichen Entwicklungen, die etwa in der Ausdehnung und der funktionalen Ausdifferenzierung der Suburbanisierung zum Ausdruck kommen. Es hat keine Defizitanalysen der herkömmlichen traditionellen Planungsinstrumente gegeben, aus denen interkommunale Kooperationen als die adäquate Problemlösung hervorgegangen sind. Gleichwohl: Interkommunale Kooperationen, Modellprojekte und Großveranstaltungen zeigen nützliche Effekte und haben weitere Potenziale, die es zu mobilisieren lohnt (die Förderung einer interkommunalen Vertrauensbasis, die Realisierung nachahmenswerter Beispiele oder die Sensibilisierung politischer Gremien und der Öffentlichkeit).

Raumplanung steht daher heute vor der Aufgabe, neuere und informelle Strategien gezielt auf die Behebung der Schwächen früherer und formeller Vorgehensweisen zuzuschneiden, ohne pauschal das eine durch das andere zu ersetzen. Welches Bild ein solcher Zuschnitt abgeben kann, zeigt ein kurzer Blick in die Zukunft.

3 Raumplanung in der Zukunft

Räumliche Planung wird systematisch empirisch fundiert

Dabei geht es erstens um die kontinuierliche Beobachtung, Analyse und Bewertung der räumlichen Entwicklung (Beispiele aus der Gegenwart liefern die Raumordnungsberichte und die Wanderungsmotivstudien). Zweitens wird die Wirksamkeit raumplanerischer Instrumente überprüft. Drittens werden in Modellprojekten Innovationen erprobt. Daraus werden gesetzliche Modifikationen abgeleitet, die auf eine Verbreitung und Vermehrung gelungener Modelle – also auf den Übergang vom Besonderen zum Normalen und vom Kurzfristigen zum Langfristigen – hinwirken.

Die Potenziale einer EDV-gestützten Berichterstattung sind auf breiter Basis mobilisiert

Eine EDV-gestützte Berichterstattung kann dazu beitragen, die raumbezogenen Informationen breiter zu streuen und Zielgruppen spezifisch aufzubereiten.²⁵ Die Identifikation von Nutzungskonflikten wird unterstützt und die Entwicklung von Szenarien zur Konfliktlösung vereinfacht.

Auf der Grundlage verbesserter Informationen werden Leitbilder für einzelne Stadtregionen entwickelt

Die räumlichen Leitbilder variieren je nach räumlichen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen, je nachdem, ob Kernstädte schrumpfen und konsolidiert sind, ob die Siedlungsentwicklung im Umland eher konzentriert oder dispers verläuft.

Die regionale Planung ist gestärkt

Die Regionalplanung, oder besser gesagt: die regionale Planung (um die konkrete Form der Institutionalisierung für die Zukunft offen zu halten) ist in der Lage, Stadtregionen „als zusammenhängenden Lebensraum qualifizieren zu können“.²⁶ Die regionale Planung hat sich aus ihrem Klischee der Verhinderungsinstanz herausgelöst, bringt „Verhandlungsmasse“ in interkommunale bzw. regionale Kooperationen ein. Sie hat Leistungen zu bieten, die von den Kommunen oder anderen regionalen Akteuren nachgefragt werden: Sie bietet auf Nachfrage Informationen zur räumlichen Entwicklung und zu Konfliktpotenzialen an, erstellt Bilanzen über Gewinner und Verlierer der funktionalen Ausdifferenzierungen und entwirft Ausgleichsszenarien. Sie kann Kommunen entschädigen, die Leistungen für die Region erbringen (z.B. Freiräume), die sich für sie selbst nicht bezahlt machen und die nicht durch die Leistungen anderer Kommunen ausgeglichen werden.

Sie beteiligt bürgerschaftlich organisierte Interessenvertretungen, deren Beteiligungsmöglichkeiten durch einen Ausgleich der zeitlichen und finanziellen Belastungen entschieden verbessert sind. Die regionale Planung erarbeitet darüber hinaus stadtreionale Entwürfe. Diese Entwürfe binden einzelkommunale städtebauliche Strukturen in den regionalen Kontext ein und geben der Stadtregion über Funktionszuweisungen hinaus ein Gesicht, das man sinnlich erfassen und mit dem man sich identifizieren kann.

Die Raumwissenschaften widmen sich unpopulären Fragen

Was passiert, wenn die Kernstädte ihre funktionale Dominanz – z.B. als Arbeitsplatz- und Einkaufsstandort einbüßen? Können Kernstädte dann noch urbane oder ideelle Zentren der Stadtregionen sein und wer finanziert diese Rolle? Entfernen sich Kernstädte weiter von dem Idealbild der europäischen Stadt? Bis zu welchem Grad müssen wir uns unter der Bedingung der kommunalen Planungshoheit mit dispersen Suburbanisierungstendenzen abfinden?

Planerinnen und Planer gehen auf die Öffentlichkeit, gesellschaftliche Gruppen und politische Gremien zu

Planerinnen und Planer finden zu einem Grundkonsens über städtebauliche und raumplanerische Ziele und einigen sich in puncto „Nachhaltigkeit“ auf eine wegweisende Schwerpunktsetzung. Sie vermitteln davon ausgehend räumliche Probleme und raumplanerischen Handlungsbedarf gesellschaftlichen Gruppen, der Bürgerschaft und politischen Gremien. Sie versuchen auf diese Weise, gesellschaftliche und politische Rückendeckung, also eine stärkere Lobby zu gewinnen.

Anmerkungen

* Dieser Beitrag gibt im Großen und Ganzen einen Vortrag wieder, den die Autorin im Rahmen einer Vertretungsprofessur im Sommersemester 2001 an der TU München gehalten hat.

(1)

Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumordnungsbericht 2000. = Berichte, Bd. 7. Bonn

(2)

Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bearb.) (2001): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zur 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen („Istanbul+5“). Bonn

(3)

Vgl. Aring, Jürgen (1999): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die Regionale Planung und Steuerung. In: ARL (Hrsg.): Arbeitsmaterial 262. Hannover

- (4)
Vgl. Ismaier, Florian (2001): Strukturen und Motive der Stadt-Umland-Wanderung in westdeutschen Verdichtungsräumen. Vortrag auf der IfR-Jahrestagung „Städte im Spagat zwischen Wohnungsleerstand und Baulandmangel“ im Juni 2001 in Braunschweig (zur Veröffentlichung vorgesehenes Manuskript)
- (5)
Vgl. Aring, Jürgen, a.a.O. und Ismaier, Florian, a.a.O.
- (6)
Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumordnungsbericht 2000. = Berichte. Bd. 7. Bonn
- (7)
Vgl. ebenda
- (8)
Vgl. Adam, Brigitte; Blach, Antonia (1996): Räumliche Arbeitsteilung in Großstadtreionen – interkommunale und raumordnerische Konfliktkategorien. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4 / 5, S. 187–208
- (9)
Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Bearb.) (1996): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II. Bonn; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bearb.) (2001): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zur 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen („Istanbul+5“). Bonn
- (10)
Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000). Raumordnungsbericht 2000. = Berichte, Bd. 7. Bonn
- (11)
Vgl. Fischer, Rolf-Joachim (2001): Chemnitz. Gründerzeit- und Plattenbaugebiet. In: Stadtbauwelt 150, S. 52–57
- (12)
Vgl. www.stadt2030.de. Juni 2001
- (13)
Vgl. Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt. Bauwelt Fundamente 118. Braunschweig, Wiesbaden; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1998): Themenheft „Stadt – Landschaft“. = Informationen zur Raumentwicklung. Heft 7/8
- (14)
Vgl. Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1997): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen; Görmar, Wilfried; Huege, Petra; Zarth, Michael (1998): Regional-konferenzen als neues Instrument der Raumordnung. Eine Dokumentation der bisherigen Erfahrungen. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). = Werkstatt: Praxis, Heft 5
- (15)
Melzer, Michael u.a. (1999): Modellvorhaben „Städtenetze“. Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (Hrsg.). = Werkstatt: Praxis, Heft 3
- (16)
Vgl. das Bergische Städtedreieck als ein Beispiel unter www.regionale2006.de. Juni 2001
- (17)
Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1998): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Wettbewerbszeitung Nr. 1. Werkstatt: Praxis. Nr. 7; dass.: (Hrsg.) (1999): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Wettbewerbszeitung Nr. 2. = Werkstatt: Praxis. Nr. 5; dass.: (Hrsg.) (2001): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Wettbewerbszeitung Nr. 3. = Werkstatt: Praxis, Nr. 3
- (18)
Vgl. Adam, Brigitte; Wiechmann, Thorsten (1999): Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda-Prozessen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9 / 10, S. 661–673
- (19)
Vgl. www.stadt2030.de. Juni 2001
- (20)
Vgl. Ganser, Karl (2000): Gesellschaftliche Trends und Städtebau – welche Einflussmöglichkeiten hat die Öffentlichkeit? In: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2000): Nationaler Städtebaukongress. Stadt, Planung, Akteure. 17. bis 19. November 1999. Dokumentation. Berlin, S. 38–55
- (21)
Vgl. Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim Jens (1994): Der überforderte Staat. Baden-Baden
- (22)
Vgl. Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Sander, Robert (2000): Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: AfK II, S. 243–268
- (23)
Vgl. Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61, S. 97–103
- (24)
Vgl. Droß, Michael (2001): Der Beitrag zur Regionalplanung zur Begrenzung und Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung (Dissertation in Vorbereitung)
- (25)
Vgl. Dosch, Fabian (1998): Geo-Informationssystem in der räumlichen Planung. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. Hannover, S. 305–336
- (26)
Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt. Bauwelt Fundamente 118. Braunschweig/Wiesbaden, S. 140
- Dr. Brigitte Adam
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Am Michaelshof 8
53177 Bonn