

Arjen J. van der Burg

Urbanisierung im Fünften Bericht zur Raumordnung in den Niederlanden

Urbanisation in the Fifth Policy Document on Spatial Planning in the Netherlands

Kurzfassung

Im Entwurf für den Fünften Bericht zur Raumordnung hat die niederländische Regierung im Dezember 2000 mit dem Ziel der Urbanisierung folgende Aufgabe formuliert: Kontrolle der Kräfte, die zu einer Ausdehnung der städtischen Aktivitäten, der Bebauung und der Infrastruktur auf ein immer größer werdendes Gebiet führen und so die räumliche Qualität beeinträchtigen, und zugleich Schaffung von Raum für die so genannte Netzwerkgesellschaft.

Die Lösung für diese Aufgabe lässt sich in drei Teile untergliedern:

- Jeder Landesteil muss den eigenen Raumbedarf selbst decken; Abwanderungen in einen anderen der vier Landesteile werden nicht gefördert.
- Die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgung müssen weitgehend in den städtischen Netzen organisiert werden.
- Die vorhandenen bebauten Gebiete sind überall optimal zu nutzen, und nur innerhalb der vorab festgelegten, so genannten roten Konturen können neue Gebiete für die genannten Aktivitäten erschlossen werden.

Abstract

In the draft of the Fifth Policy Document on Spatial Planning (December 2000), the Dutch government formulated the urbanisation task as follows: to contain the forces that lead to a distribution of urban activities, building and infrastructure over an ever increasing area, thus minimising spatial quality, and, at the same time, to make room for the 'network society'.

The answer to this problem is threefold:

- *Every country part should meet its own spatial needs; overspill between the four country parts is not encouraged.*
- *Urban networks should, where possible, meet the demand for housing, employment and services.*
- *Existing built-up areas should be optimally used throughout; new expansion areas may only be realised within a previously agreed red contour.*

Einleitung: Grundzüge niederländischer Urbanisierungspolitik

In den vier Regierungsberichten zur Raumordnung in den Niederlanden, die seit 1960 erschienen sind, galt dem Thema Urbanisierung immer die größte Aufmerksamkeit. Dabei ging es sowohl um Urbanisierung an sich als auch um Urbanisierung im Verhältnis zur Entwicklung des ländlichen Raums. Von alters her ist die Urbanisierungspolitik des niederländischen Staa-

tes eng mit dem Wohnungswesen verknüpft. Bis zu Beginn der 90er Jahre wurde der niederländische Wohnungsbau größtenteils vom Staat finanziert. Das Wohnungswesen war nach dem Krieg Thema heftiger politischer Kontroversen. Offenbar bestand ein großes Interesse daran, dem für Westeuropa außergewöhnlichen Bevölkerungswachstum eine ausreichende Woh-

nungsproduktion entgegenzusetzen. Dieser „Produktionsmaschine“ ist es unter anderem zu verdanken, dass die Urbanisierungspolitik des Staates zugleich in die richtige Bahn gelenkt werden konnte. Dabei spielten nicht nur direkte Subventionen für den Wohnungsbau eine Rolle, sondern auch die enge Zusammenarbeit zwischen den niederländischen Gemeinden, dem Staat und den Wohnungsbaugenossenschaften, die den Löwenanteil an der Produktion trugen. Überdies konnte nach 1970 ein ganzes Arsenal an Subventionen bereitgestellt werden, mit denen die Bodenkosten für neue Standorte, Stadterneuerung, Wachstumskerne und Wachstumsstädte bestritten wurden. In den Wachstumskernen und Wachstumsstädten wurden 25 % des niederländischen Wohnungsbaus verwirklicht.

Zugleich widmete man sich immer, wenn auch aus unterschiedlichen Beweggründen heraus, intensiv der Frage nach der Nutzung nicht urbanisierter Gebiete. In den 50er und 60er Jahren herrschte die Besorgnis vor Beeinträchtigung der sehr seltenen und wertvollen Naturgebiete im Westen des Landes, z. B. der Dünen, vor. Ebenso wichtig waren die Bestrebungen, zu verhindern, dass sich Ackerbaugebiete verkleinern, die, mit Blick auf den noch frisch im Gedächtnis haftenden Krieg, dazu dienen sollten, die grundlegende eigene Versorgung zu gewährleisten und mit einer gezielten Exportpolitik Devisen zu erwirtschaften. Mit der Einpolderung der Zuidersee konnten beispielsweise erfolgreich Ackerbaugebiete erschlossen werden. In den 70er Jahren maß man dem Umweltschutz immer mehr Bedeutung bei. Es wuchsen die Bedenken gegen eine Zersplitterung der sichtbaren offenen Landschaft infolge zahlreicher kleiner und großer Erweiterungen kleiner Siedlungskerne. In den Niederlanden gelten lediglich die vom Regierungssitz Den Haag am entferntesten gelegenen Provinzen Groningen und Friesland im Norden sowie Zeeland im Süden als wenig urbanisierte Gebiete, so dass die kleinen Siedlungskerne von den großen Städten aus gut zu erreichen waren und so eine attraktive Alternative zu den groß angelegten Stadterweiterungsgebieten der Nachkriegszeit mit dem charakteristischen Mittelhochbau und den auf wenig Raum errichteten kleinen Einfamilienreihenhäusern bildeten.

Nicht nur der Wohnungsbau, sondern auch die Wirtschaft, der Unterglasgartenbau und Erholungsbetriebe übten insbesondere in der so genannten Randstad Holland (dem Ballungsgebiet zwischen Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht) und im Westen der Provinz Nordbrabant (Breda und Umgebung) Druck auf die ländlichen Gebiete aus. Es bestand immer ein großer Bedarf an gut zugänglichen Erholungsgebieten in

der Nähe größerer Städte. Zugleich nahmen die Bedenken gegen eine Zersplitterung der Landschaft infolge großer Infrastrukturprojekte (insbesondere des staatlichen Straßennetzes) zu.

Die Städte in den unter NN gelegenen Gebieten der Niederlande sind von alters her durch Kompaktheit gekennzeichnet. Die Urbanisierungspolitik setzte diese Tradition fort und richtete sich mit all ihren Facetten, jedoch in möglichst konzentrierter Form, grundsätzlich auf die Erneuerung der vorhandenen städtischen Gebiete sowie auf den Ausgleich von Wohnungsdefiziten und Deckung des Eigenbedarfs an neuen Wohnungen und Gewerbeflächen infolge des Bevölkerungswachstums und der Zunahme des Wohlstands. Nichtniederländern fällt häufig auf, dass sogar in den auf Sand gelegenen, waldreichen Regionen oft verhältnismäßig kompakte Wohngebiete errichtet werden, die weitgehend an die vorhandenen Kerne anschließen. Dem liegt zum einen die so genannte aktive Bodenpolitik zu Grunde, die Gemeinden im Rahmen der Stadtentwicklung verfolgen, und zum anderen der Hang zu Regelmäßigkeit und Ordnung, durch den sich Niederländer im Allgemeinen besonders auszeichnen.¹

In der Urbanisierungspolitik des Staates äußerte sich die Präferenz für eine konzentrierte Bebauung insbesondere im Konzept „Stadtregion“, das seit 1966 in der Politik verankert ist. Erst im Fünften Bericht zur Raumordnung hat man sich von diesem Konzept verabschiedet. Neue Urbanisierung, d. h. die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgung, muss innerhalb des vorhandenen Gebietes des zentralen Ortes, einer Stadt oder mittelgroßen Gemeinde bewerkstelligt werden. Wenn die Kapazitäten dort nicht ausreichen, kann man sich nach Standorten umschaun, die an die Städte grenzen. Schließlich kann für die Urbanisierung auf entfernter gelegene Standorte zurückgegriffen werden. Etwa 70 % des Wohnungsvorrats befindet sich innerhalb der Grenzen der Stadtregion. Dieser Prozentsatz blieb in den letzten zehn Jahren unverändert. In Anbetracht der starken Zentrifugalkräfte ist das eine außerordentliche Leistung. Die entfernter gelegenen Standorte stießen im Laufe der Zeit auf recht wechselnde Akzeptanz. In den 70er Jahren errichtete man die Wachstumskerne nach britischem Vorbild gern in etwas größerer Entfernung zu den großen Städten. So sollten sie die Möglichkeit erhalten, sich eigenständig zu entwickeln. Diese Politik ist teilweise fehlgeschlagen. Unweit großer Städte erbaute Wachstumskerne, wie beispielsweise das 15 km vor Den Haag gelegene Zoetermeer, entwickelten sich ausgezeichnet. Die Wachstumskerne hingegen, die in einer Entfernung von 25 bis 40 km von großen Städten angesiedelt wurden, lagen dennoch nicht weit genug entfernt, um

einen eigenen Weg gehen zu können. Bisweilen befanden sie sich sogar außerhalb des europäischen Wirtschaftszentrums. Nach 1985 verschoben sich die politischen Präferenzen, und die Politik der Wachstumskerne wurde formal „abgebaut“. In den 90er Jahren, als der Wunsch nach Urbanisierung wieder stärker in den Vordergrund trat², stellten die früheren Wachstumskerne in der Praxis allerdings häufig eine unentbehrliche Bereicherung des Potenzials der Städte dar.

Zahlreiche Evaluierungsstudien belegen, dass die Politik, die auf eine Bündelung der Urbanisierung in den Stadtregionen ausgerichtet war, größtenteils von Erfolg gekrönt war. Der Umstand, dass auch die kleineren Siedlungskerne unerwartet von einem anhaltenden Wachstum gekennzeichnet waren, gewann in der öffentlichen und politischen Debatte immer mehr an Bedeutung. Vor allem im Grünen Herzen von Holland, dem unter dem Meeresspiegel liegenden, vorwiegend agrarisch genutzten Gebiet zwischen den vier großen Städten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht, zeigte sich besonders deutlich, dass die Kerne weiter wuchsen. Gerade Kritikern, die täglich mit dem Auto fahren, blieb das nicht verborgen. In einer offenen Landschaft sind Bebauung und Infrastruktur häufig viel mehr erkennbar, als der Flächenzuwachs eigentlich vermuten lässt. Ein Großteil des Wachstums lässt sich auf vor 1990 genehmigte Vorhaben zurückführen, als es noch keine strikten Vereinbarungen zwischen dem Staat und den Verwaltungen der Provinzen über Wachstumsbeschränkungen gab.

Inzwischen sind verschiedene Stadtregionen zu groß geworden. Der Verkehr erstreckt sich auf ein immer größeres Gebiet³, und Verwaltungsverbände⁴ umfassen große Regionen. Auch infolge anderer Gegebenheiten ist das Konzept der Stadtregion als Urbanisierungskonzept eigener Art nicht mehr realistisch. Die Liberalisierung des Wohnungsbaus seit 1990 und der weiterhin zunehmende Wohlstand zeigen allmählich Wirkung. Die Wohnungsbaugenossenschaften sind keine „gehorsamen Knechte“ der Gemeinden mehr, sondern Unternehmer, die sich nicht mehr an die Grenzen der Gemeinden halten. Ihre Politik richtet sich zum einen nach ihrer eigenen finanziellen Lage und zum anderen nach den Marktbedingungen. Mehr als 70 % der neu gebauten Wohnungen sind Eigentumswohnungen und werden fast vollständig unter der Regie von Bauunternehmen errichtet, die eine starke Position auf dem Grundstücksmarkt innehaben. Das lange Zeit schlummernde politische Anliegen, Bürger ihr eigenes Grundstück bebauen zu lassen, wurde 1998 von der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments in der Forderung festgelegt, dass fortan 30 % der Neubauten auf privaten Grundstücken errichtet werden müssen. Län-

gerfristig, über 2010 hinaus, gibt es nur noch einen sehr begrenzten Vorrat an potenziellen Urbanisierungsstandorten, die in großen Gemeinden oder ihrer nahen Umgebung liegen.

Dieser Umstand hat ein politisches Umdenken bewirkt.⁵ Die Zweite Kammer forderte 1998 im Rahmen der Behandlung der Aktualisierung des Vierten Berichts zur Raumordnung einen vollständig neuen Bericht, den Fünften Bericht.⁶ Noch im Jahr 1998 hat das neue Kabinett unter dem neuen Minister für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, J.P. Pronk, diese Aufgabe in Angriff genommen. Im Dezember 2000 ist der erste Teil des Fünften Berichts (das so genannte Regierungsvorhaben) erschienen. Auf der Grundlage von Mitsprache und Beratungen auf Verwaltungsebene, auch mit den benachbarten deutschen Bundesländern, wird 2001 eine neue Fassung erarbeitet, die im Dezember 2001 als „Regierungsentscheidung“ erscheint. Die neue Politik muss anschließend vom Parlament gebilligt werden. Mit Blick auf die Wahlen zur Zweiten Kammer, die im Mai 2002 stattfinden, steht daher noch eine spannende Zeit bevor.

Urbanisierungspolitik des Fünften Berichts

Die räumliche Qualität steht unter Druck. Die Gesellschaft entwickelt sich zu einer „Netzwerkgesellschaft“ und die Wirtschaft zu einer „Netzwerkwirtschaft“. Das heißt, dass die Umgebungen, in denen sich Menschen und Unternehmen niederlassen, immer vielfältiger werden. Unternehmen unterhalten über immer größere Entfernungen immer komplexere Beziehungen zu Zulieferern und Subunternehmern. Das steigende Berufsniveau bringt eine Zunahme der Arbeitsmarktdimension mit sich. Die Vergrößerung der Dimension und die zunehmende Diversität führen in räumlicher Hinsicht dazu, dass persönliche und geschäftliche Netze die Gemeindegrenzen überschreiten. Immer weniger Aktivitäten werden in unmittelbarer Nähe durchgeführt. Dieses Phänomen ist in den Gebieten am meisten ausgeprägt, in denen die „Wissenswirtschaft“ wächst, wie beispielsweise in der Region Amsterdam.

Die sich ausdehnenden Beziehungen werden in ihrer Gesamtheit durch die wachsende Mobilität von Menschen und Gütern zusammengehalten. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Haushalte zu, die wiederum infolge des gestiegenen Wohlstands, inner- und außerhalb des Hauses mehr Raum nutzen.

Die vergrößerte Dimension des Arbeitsmarktes, die zunehmende Diversität gesellschaftlicher Aktivitäten, das Bevölkerungswachstum und der gestiegene Wohlstand führen, begünstigt durch ein leistungsfähiges

und billiges Transportsystem, das vorwiegend auf dem Auto als Transportmittel beruht, zu einer Dekonzentration städtischer Aktivitäten und demzufolge zu Bebauung und Infrastruktur mit gestiegenen Raumanprüchen. Diese Entwicklungen zeigen sich bereits seit mehreren Jahrzehnten in allen Industrieländern.

Die Dekonzentration der Bebauung und Infrastruktur schafft Raum für die Netzwerkgesellschaft. Das ist ein Vorteil. Mit der Dekonzentration gehen allerdings auch eindeutig Nachteile einher.

Nachteile sind die Verringerung von Urbanität, Qualitätseinbußen im ländlichen Raum und Raumverschwendung. Verschiedene Aktivitäten bedürfen der räumlichen Nähe zueinander und zu anderen Aktivitäten, wie sie durch Urbanität in Form von Nutzungsmischung und intensiver Bebauung geboten wird. Die Umsetzung stellt sich dabei jedoch sehr zeit-, kosten- und arbeitsintensiv dar. Dekonzentration der Bebauung und Entmischung der Nutzungen ist häufig der Weg des geringsten Widerstands. Und zwar im wahrsten Sinne des Wortes, da der ländliche Raum auf Grund des geschwächten Wirtschaftsfaktors Landwirtschaft einer städtischen Entwicklung, für die hohe Bodenpreise geboten werden, wenig Widerstand entgegengesetzt. Mit der räumlichen Dekonzentration geht ebenso eine Zunahme an Standortwechseln einher. Bebauung und Infrastruktur führen zu einer Zersplitterung und zu Qualitätseinbußen des ländlichen Raums. Schließlich ist Dekonzentration eine Art der Raumverschwendung, wenn beispielsweise preisgünstige und gut erschlossene Gewerbeflächen von miteinander konkurrierenden Gemeinden für eine wenig intensive Bebauung angeboten werden.

Die oben beschriebenen Prozesse und ihre Auswirkungen ziehen sich, beginnend auf internationaler Ebene, durch verschiedene Ebenen hindurch. Das nordwesteuropäische städtische Delta erstreckt sich auf sehr urbanisierte Gebiete mit weltstädtischem Charakter, wie beispielsweise das Ruhrgebiet, das flämische Städteviereck Antwerpen–Löwen–Brüssel–Gent „Vlaamse Ruit“ oder die bereits erwähnte niederländische Randstad. Zwischen den Kernen in diesem Delta nimmt die Bebauung bisweilen recht ungestüm zu. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung zwischen Breda und Antwerpen. Es lassen sich kaum noch Kontraste zwischen bebautem und unbebautem Gebiet, „hellen“ und „dunklen“ sowie „leisen“ und „lauten“ Gebieten erkennen. Auch auf einer niedrigeren Ebene, beispielsweise innerhalb der Randstad oder der Städtelinie der Provinz Nordbrabant, gibt die Zunahme der Bebauung Anlass zur Sorge. Die Diversität der Landschaft, die räumlichen Kontraste und das Kulturerbe sind hier gefährdet.

Die neue politische Antwort auf die Kräfte, die eine Dekonzentration bewirken, und auf die damit einhergehenden Einbußen an räumlicher Qualität lautet im Kern: Bebauung und damit in Zusammenhang stehende Transportinfrastruktur, die nicht landwirtschaftlichen Zwecken oder Erholungszwecken in der Natur dient, ist weitgehend in Städten und Dörfern zu bündeln, in denen der gesellschaftlich geforderten Diversität an städtischen und dörflichen Umgebungen Rechnung getragen wird.

Die neue Politik schlägt sich auf drei Ebenen nieder: Auf nationaler Ebene muss jeder *Landesteil* für sämtliche Raumnutzungszwecke⁷ den eigenen Raumbedarf selbst decken. Insbesondere in der Randstad ist das eine schwere Aufgabe.

Innerhalb der einzelnen Landesteile muss die Bebauung für die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgung möglichst weitgehend in den *städtischen Netzen* verwirklicht werden. Dabei handelt es sich um die sechs nationalen städtischen Netze, die von der niederländischen Regierung in ihrem Fünften Bericht zur Raumordnung ausgewiesen wurden, sowie um regionale Netze.

Innerhalb und außerhalb der städtischen Netze müssen die Möglichkeiten, die das *vorhandene bebaute Gebiet* bietet, optimal ausgenutzt werden. Erst wenn die vorhandenen Gebiete nicht mehr ausreichen, kommt eine Erweiterung oder die Ansiedlung neuer Kerne in Betracht, um die Gemeinden und Provinzen eine rote Kontur ziehen. So werden Außengebiete vor neuer, dezentrierter Bebauung geschützt. Infolge der Transformation des ländlichen Raums wird die Qualität der Landschaft verbessert, und die vorhandenen Gebiete mit dezentrierter Bebauung bleiben erhalten oder verringern sich.

Bei der Deckung des Bedarfs an Raum für die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgung müssen die Gemeinden die verschiedenen *städtischen und dörflichen Umgebungen*⁸ berücksichtigen, die benötigt werden. Einige von ihnen (Stadtzentrum) sind außerordentlich stark bebaut und zeichnen sich im Gegensatz zu anderen (dörflich) durch eine starke Nutzungsmischung aus. Das kann erhebliche Umstrukturierungen in städtischen Gebieten nach sich ziehen, die sich in stellenweiser Ausdünnung oder Verdichtung der Bebauung zeigt. Erwartungsgemäß lässt sich in diesen Umgebungen durch die Intensivierung, Nutzungsmischung und Transformation unterm Strich Raum schaffen. Für Unternehmen und Einrichtungen wird ausreichend und rechtzeitig Raum in gemischten Umgebungen geschaffen. Für Unternehmen, die aus Sicherheits-⁹ oder Belastbarkeitsgründen nicht mit Wohnfunktionen ver-

mischt werden können, müssen rechtzeitig so genannte spezifische (vorzugsweise multimodal erschlossene) Arbeitsumgebungen geschaffen werden.

Mit dieser Politik können zusammenarbeitende Gemeinden und Provinzen unter Berücksichtigung des notwendigen Grüns rechtzeitig eine ausreichende Diversität an Umgebungen für Niederlassungen schaffen. So wird ein Muster charakteristischer Städte, Städtchen und Dörfer gestaltet, die von Flüssen, kleinen Seen, Wiesen und Wäldern unterbrochen werden.

Städtische Netze

Anhand eines Vergleichs mit dem bisherigen Konzept „Stadtregion“ soll verdeutlicht werden, worum es bei dem Konzept „städtisches Netz“ geht.

Beide Systeme weisen prinzipielle Unterschiede auf. In der Stadtregion zielt alles auf die Nähe zu dem Zentrum der größten Gemeinde ab. Die wichtigsten Transportverbindungen (des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs) konzentrieren sich auf dieses eine Zentrum. Das städtische Netz zielt im Gegensatz dazu auf *verschiedene Zentren* ab und somit auf die Verbindungen zwischen den Zentren inner- und außerhalb des städtischen Netzes.

Das Netz wird nicht nur durch Bebauung oder „Versteinerung“ gebildet, sondern ebenfalls durch ein grünblaues Netz, eine *Verflechtung von „rot“ und „grün“*. Dieses Netz erstreckt sich von den innerstädtischen Grünzonen bis hin zum Grünen Herzen der Niederlande.

Die städtischen Netze sind meist *größer* als die Stadtregionen.¹⁰ Aus diesem Grund wird bei der Suche nach geeigneten Standorten für die Urbanisierung das *gesamte Gebiet* auf seine Möglichkeiten hin untersucht. Das kann gegebenenfalls zu der Schlussfolgerung führen, dass manche Gemeinden über keine Urbanisierungsstandorte mehr verfügen.¹¹

Schließlich zeigt sich eine Verlagerung des Schwerpunkts. Die Debatte über Raumordnungspolitik konzentriert sich meist nur auf Standorte. Der Schwerpunkt bei den städtischen Netzen liegt mehr bei der *Bedeutung der Zentren* und ihrer Verbindungen.

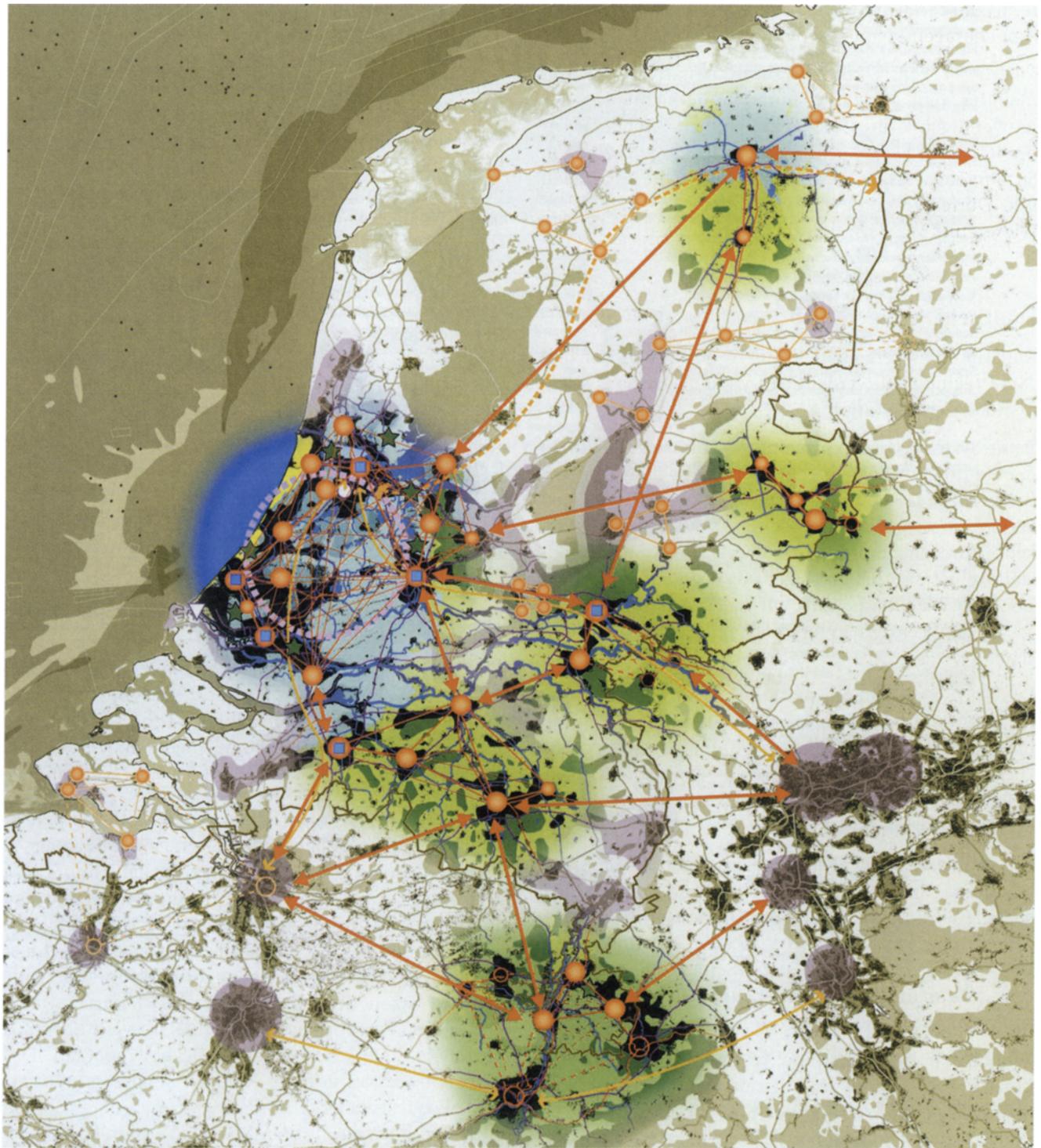
Von dieser Warte aus betrachtet, erteilt das Konzept „städtisches Netz“ Anweisungen für die *konkrete Einrichtung* einer urbanisierten Zone. Diese Einrichtung erfolgt nicht um ihrer selbst willen, sondern soll Raum für die *Netzwerkgesellschaft* schaffen. Die Netzwerkgesellschaft hat keine geografischen Grenzen. Aus diesem Grund können nicht alle gesellschaftlichen Aktivitäten „abgedeckt“ werden. Die Größe und die Einrichtung

müssen so gestaltet werden, dass der grundlegende Transportbedarf gewährleistet ist. Einige Verkehrsverbindungen werden sich nur auf sehr kleine Entfernungen (z.B. 5 km) erstrecken, andere hingegen auf viel größere (z.B. 50 km oder mehr bei internationalen Verbindungen). Die Diversität der Umgebungen für Niederlassungen muss in ausreichendem Maß gewährleistet sein. Auch hier muss dimensionalen Unterschieden Rechnung getragen werden: kleine Supermärkte und Grundschulen einerseits und große Kongresszentren und Megakinos andererseits.

Für die Einrichtung sind nach Auffassung des Kabinetts in erster Linie die *zusammenarbeitenden Verwaltungen* der Gemeinden, der im Rahmengesetz zur Verwaltungsreform ausgewiesenen, so genannten Rahmengesetzgebiete und der Provinzen zuständig. Private Parteien sind in die Entwicklungen einzubeziehen. Ebenso wie für das Verhältnis zwischen konkretem städtischen Gebiet und der Netzwerkgesellschaft gilt auch hier, dass das Verwaltungsnetz nur selten ganz oder immer zu dem konkreten Netz oder der Netzwerkgesellschaft passt. Aus diesem Grund sind flexible Verwaltungsvereinbarungen vonnöten.

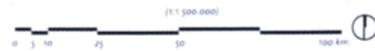
Anhand folgender drei Aspekte hat die niederländische Regierung im Fünften Bericht zur Raumordnung Gebiete als städtische Netze ausgewiesen: das Ausmaß und die Art der künftigen gesellschaftlichen Aktivitäten in einem Gebiet, die vorhandene und mögliche konkrete Einrichtung sowie die Vorstellungen und Vereinbarungen der Verwaltungen. Der Fünfte Bericht nennt sechs Netze von nationaler Bedeutung¹², und zwar: Groningen-Assen, die Deltametropole (bisher Randstad), Twente, Arnheim-Nimwegen, die Brabantstadt (d.h. eine Reihe von Gemeinden zwischen Tilburg und Den Bosch) und Maastricht-Heerlen. Die letzten vier tragen zudem grenzüberschreitenden Charakter. In den Beratungen auf Verwaltungsebene, die der Staat mit den einzelnen Landesteilen durchgeführt hat, wurde das Konzept der Netze positiv aufgenommen. Überdies haben die Provinzen angedeutet, dass sie ebenfalls regionale städtische Netze entwickeln möchten. Das Konzept wird als flexibles Konzept angesehen, für das es keine feststehende Vorlage gibt. Allerdings stehen noch einige Fragen hinsichtlich der Verbindlichkeit der Zusammenarbeit der Verwaltungen, der finanziellen Beteiligung der Ministerien und des Zusammenhangs zwischen den einzelnen Bereichen der staatlichen Politik offen.

Karte nationaler städtischer Netze



- Entwicklung (inter-)nationaler städtischer Netze
 - Deltametropole
 - Brabantstadt
 - Groningen-Assen
 - Maastricht-Heerlen
 - Arnhem-Nimwegen
 - Twente
- Entwicklung eines regionalen städtischen Netzes
- Abstimmung grenzüberschreitender städtischer Netze
- Zentrum eines städtischen Netzes mit mehr als 100 000 Einwohnern
- Zentrum eines städtischen Netzes mit weniger als 100 000 Einwohnern
- Stadtentwicklung mit neuen Schlüsselprojekten
- Stärkung des Zusammenhangs zwischen städtischen Netzen

- Entwicklung einer Hochgeschwindigkeitsstrecke
 - Sondierung von Möglichkeiten schneller Verbindungen in den Norden
 - Sondierung von Möglichkeiten einer Kreisverbindung um die Randstad
 - Umwandlung staatlicher Pufferzonen in Regionalparks
 - Nachhaltige Entwicklung des Flughafens Schiphol
 - Nachhaltige Entwicklung des Rotterdamer Hafens
- Untergrund**
- Die räumliche Hauptstruktur
 - Die räumlich-ökonomische Hauptstruktur



Quellen: Karte E, Staatliches Amt für Raumordnung der Niederlande (RPD), Ministerium für Wirtschaft, Bericht zur Räumlichen Wirtschaftspolitik, Statistisches Amt der Niederlande (CBS) 1999

Erläuterung

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen führen zu neuen Dimensionen und zu städtischen Netzen mit Zentren unterschiedlicher Art und Größe. Die Politik regt zur Bildung solcher Netze an, damit die Chance, die diese neuen Dimensionen eröffnen, so weit wie möglich genutzt werden. In der Entwicklungsvorstellung für städtische Netze wird aufgezeigt, wo der Staat die Bildung von Netzen in Wechselwirkung mit vorhandenen räumlichen Qualitäten fördern will.

Wie entwickelt man städtische Netze? „Städtisches Netz“ lässt sich als ein strategisches, politisches Konzept charakterisieren. Das heißt, dass eine grundlegende Richtung vorgegeben ist, die immer wieder konkret ausgestaltet werden muss. Aus diesem Grund wird von Seiten des Staates keine „Vorlage“ für das „ideale“ städtische Netz gegeben.¹³ Eine Vorlage widerspricht der in dem Fünften Bericht zur Raumordnung betonten Dezentralisierung und wirkt kontraproduktiv. Der Ansatz der städtischen Gebiete als „Netze“ eröffnet schließlich Möglichkeiten für eine kreative, regionale Landesentwicklungspolitik. Dafür lassen sich zahlreiche Beispiele anführen. Der Fünfte Bericht bietet die Zutaten für den Entwurf eines städtischen Netzes. Provinzen und Gemeinden werden aufgefordert, ihre gemeinsamen Vorstellungen zur Landesentwicklung in Regionalplänen und regionalen Strukturplänen festzuhalten. Darauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Zusammenarbeit der Verwaltungen. Die Verwaltungen müssen die städtischen Netze organisieren. Daraus müssen eine verbesserte Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und ein besser zu bewirtschaftendes System des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs hervorgehen. Diese Zusammenarbeit muss ebenfalls raumverschwendendem Wettbewerb zwischen Behörden entgegenwirken. Wettbewerb ist gesund, muss jedoch in die richtigen Bahnen gelenkt werden. Dies gelingt nur, wenn die Behörden bereit sind, miteinander verbindliche Vereinbarungen über Prioritäten der Entwicklungen des grünblauen Netzes, des Transportnetzes und des Standortnetzes treffen.

Raumprogramm. Bei der Bestimmung der Standorte für Urbanisierung ist ein Programm der benötigten Funktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Verkehrsinfrastruktur und Grün notwendig. Dieses Programm leiten die Provinzen und Gemeinden für jedes städtische Netz aus dem Programm ab, das der Staat für den jeweiligen Landesteil anbieten wird. Die zusammenarbeitenden Gemeinden setzen das Programm anschließend um (Laufzeit bis 2020). Im Rahmen der gegen Ende des Jahres 2002 für jeden Landesteil abzuschließenden Regionalvereinbarung stellt der Staat den Provinzen und Rahmengesetzgebieten (s. Anm. 4) für die Umsetzung der Programme und Projekte finanzielle und andere Mittel zur Verfügung.

Zwei Netze. Anders als bisher üblich, ist es empfehlenswert, bei der Raumentwicklung rechtzeitig vor der Entwicklung der Standorte mit der Bildung zweier Netze, dem grünblauen Netz und dem Transportnetz, zu beginnen. So entsteht ein Rahmen, der im Laufe der Zeit flexibel um „Standorte“ ergänzt werden kann.

Grünblaues Netz. Städtische Netze sind Gebiete, in denen sich auch offene Gebiete befinden, wie Parks, Landgüter, wasserreiche Polder, Kanäle und Flüsse. Die unbebauten Gebiete stehen mit der weiteren Umgebung in Verbindung und sind Teile von ökologischen und Erholungsnetzen. Es ist besonders wichtig, dass sich in der unmittelbaren Umgebung der Stadtbewohner vielfältige Erholungsmöglichkeiten befinden. Die Natur schafft die notwendigen Verbindungen, sodass sie als größere Einheit wirken kann. Mit dem Konzept „städtisches Netz“ wird grüner Raum in den Städten und ihrer Umgebung bewusst anders gesehen: Er darf nicht als „noch nicht urbanisiertes Gebiet“ oder „Reserveraum“ betrachtet werden. Der Staat wird die Anlage neuer Regionalparks fördern und im Allgemeinen zur Verbesserung der Zugänglichkeit und Begehrbarkeit des Außengebiets für Erholungssuchende beitragen.

Knotenpunkte und Zentren. Das Transportnetz verfügt über Knotenpunkte, die sich für verschiedene Unternehmer und Einwohner gut als Standort eignen. Auf diese Art und Weise verwandelt sich ein Knotenpunkt bisweilen auch unvorhergesehen in ein Zentrum. Hier ist die so gewünschte „Urbanität“ am ehesten erkennbar. Die Transportknotenpunkte, wie Bahnhöfe oder Straßenkreuzungen, müssen, um optimal funktionieren zu können, an ein größeres Versorgungsgebiet angebunden sein, sodass die Umgebung von den Möglichkeiten, die der Knotenpunkt mit Blick auf die Zugänglichkeit bietet, profitieren kann und die Infrastruktur optimal genutzt wird. Da gute Transportinfrastruktur einer starken Nachfrage unterliegt und mit hohen Kosten verbunden ist, entsteht die Notwendigkeit, die Bevölkerungs- und Aktivitätendichte in den Zentren möglichst hoch zu halten. Der Staat fördert die Entwicklung eines zusammenhängenden Systems von Knotenpunkten unter anderem mit dem Innovationsprogramm Stadterneuerung. Für sechs ICE-Bahnhöfe sind in Form der „Neuen Schlüsselprojekte“ zusätzliche finanzielle Mittel verfügbar.

Änderung des Transportsystems, kürzere Fahrzeiten. Gerade in einem städtischen Netz, wo nur ein Teil der zurückzulegenden Strecken zu Fuß oder mit dem Rad bewältigt werden kann, ist eine gut entwickelte Infrastruktur für den Kfz- sowie den öffentlichen Nah- und Fernverkehr notwendig. Ziel ist eine Verkürzung der Fahrzeiten zwischen den Zentren in den städtischen Netzen. Ausgehend von einer maximalen Nutzung der vorhandenen Infrastruktur, trägt der Staat für möglicherweise notwendige Ergänzungen der nationalen Hauptinfrastruktur Sorge (Straße, Schiene, Wasser). Mit der so genannten Gebündelten Zweckzuwendung beteiligt sich der Staat an der Entwicklung regionaler und lokaler Anschlussinfrastruktur durch die Provinzen und Rahmengesetzgebiete.

Standortwahl. Bei der Wahl der Standorte für die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgung geht man logischerweise von den Möglichkeiten aus, die das so verbesserte Transportnetz bietet. Standorte, die nahe an den vorhandenen Zentren liegen oder gut an sie angebunden sind, und Standorte, die zwischen vorhandenen (großen) Zentren liegen (zweiseitige Erschließung), eignen sich am besten.¹⁶ Mit einer solchen Wahl verstärken die Standort- und die Transportentwicklung einander. Überdies muss berücksichtigt werden, dass die räumliche Segregation bestimmter Gruppen nicht vergrößert wird, indem unterschiedliche städtische und dörfliche Umgebungen in großer Entfernung voneinander angesiedelt werden. Dörfliche Umgebungen müssten demzufolge auch in größeren städtischen Gebieten geschaffen werden.

Andererseits muss das ökologische Netz berücksichtigt werden, welches das städtische Netz durchsetzt. Die Verflechtung mit dem grünblauen Netz bietet umfassende Möglichkeiten für die häufig geforderten „grünen“ städtischen und dörflichen Umgebungen. Dem sind jedoch Grenzen gesetzt. Im Vergleich zur Regionalstadt, in der Raumbedarf innerhalb eines kleinen Gebiets gedeckt werden muss, sind die Grenzen, die dem gesamten Netz gesetzt sind, allerdings weniger beschränkend.

Mehrschichtigkeit. Um Missverständnisse zu vermeiden: Es ist nicht so, dass sich in Zukunft die Nachfrage nach städtischen und dörflichen Umgebungen insgesamt nur auf die Ebene des städtischen Netzes konzentrieren wird. Viele Einwohner und Unternehmer werden ihre Standortsuche auf einen Umkreis von 10 bis 15 km um die Zentren beschränken. Es wachsen allerdings Teilmärkte, die sich auf ein viel größeres Gebiet erstrecken.¹⁷ Diverse Unternehmen haben bereits jetzt sehr große Einzugsbereiche, beispielsweise „Factory Outlet Center“ und Megakinos, sodass ihre Standorte im städtischen Netz sorgfältig ausgewählt werden müssen.

Die größten städtischen Netze, wie die Deltametropole und die Brabantstadt, greifen durch ihren Umfang den gesellschaftlichen Entwicklungen entschieden vor, damit man 2030 nicht hinterherhinkt.¹⁸ Bei der Festlegung des Raumordnungsprogramms der Zukunft muss daher den verschiedenen Teilmärkten mit ihrer geografischen Reichweite Rechnung getragen werden. Die Knotenpunkte sind wichtige Glieder zwischen den verschiedenen geografischen Ebenen und bieten somit in ihrer unmittelbaren Umgebung ein attraktives und sehr gut erreichbares Umfeld.

Für eine erfolgreiche Entwicklung der städtischen Netze und für ein gutes Gedeihen des „zarten“ politischen Konzepts „städtisches Netz“ wird der Staat die regionale Entwicklung weiterführend begleiten und die verschiedenen Bereiche der staatlichen Politik, wie Wohnungsbau, Verkehr und Umweltentwicklung, sorgfältig auf die regionalen Möglichkeiten abstimmen. Ein weiterführender internationaler Wissens- und Erfahrungsaustausch kann in diesem Rahmen ebenfalls außerordentlich sinnvoll sein.

Anmerkungen

(1) Siehe Faludi, A.; Valk, A. van der (1994): *Rule and Order; Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht

(2) Der Vierte Bericht zur Raumordnung in den Niederlanden aus dem Jahr 1989 gestaltet dies aus. Siehe dazu Burg, A.J. van der (1995): *Urbanisierung in den vier größten Stadtkreisen 1995–2005: ein originelles Szenario in den Niederlanden*. In: *Raumforschung und Raumordnung* (1995) 2, S. 142–147

(3) So ist der Weg zwischen Wohnung und Arbeit von 1985 bis 1998 um durchschnittlich 26 % und der Weg zu geschäftlichen Zwecken sogar um 31 % länger geworden.

(4) Zur Förderung der Urbanisierungs- und Transportpolitik wurden 1994 per Gesetz in sieben Stadtregionen Verwaltungen eingesetzt (Rahmengesetzgebiete), deren Aufgabe sich zwar auf Raumentwicklung, Verkehr und Umwelt beschränkt, die aber dennoch Verhandlungspartner der staatlichen zentralen Behörden und seitdem als große Subventionsempfänger wichtiger als die Provinzverwaltungen sind, die ihnen formal übergeordnet sind.

(5) Die Vorhaben der Zweiten Kammer umfassen ebenfalls eine grundlegende Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ein entsprechender Entwurf wurde im August 2001 vorgestellt) und eine Änderung der Bodenpolitik (deren Ausgangspunkte im Mai 2001 festgelegt wurden und die in verschiedenen Gesetzesänderungen und weiterführenden Studien Gestalt annimmt).

(6) Eine deutsche Übersetzung der Zusammenfassung des Fünften Berichts ist kostenlos erhältlich beim Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, Direktion Kommunikation, Postfach 20951, 2500 EZ Den Haag, Niederlande.

(7)

Neben Wohnen (einschl. Einrichtungen) und Arbeiten handelt es sich dabei um: Wasserspeicherung, Infrastruktur, Erholung, Natur & Landschaft und Landwirtschaft. Für jeden Bereich wurde eine Schätzung des Bedarfs bis 2030 vorgenommen. Daraus geht hervor, dass ein „Raumdefizit“ in der Größe der Provinz Südholland besteht.

(8)

Auf der Grundlage von Wohnungsmarktforschung und einer städtebaulichen Analyse wurden sechs verschiedene Arten festgelegt, die von den Gemeinden berücksichtigt werden müssen. Erwartungsgemäß wird insgesamt vorwiegend Bedarf an etwas extremeren Umgebungen bestehen, und zwar an Umgebungen des Typs Stadtzentrum und an „grünen“ Umgebungen. Der Bedarf an den vorherrschenden städtischen Umgebungen mit durchschnittlicher Dichte (Mittelhochbau, Einfamilienreihen Häuser auf wenig Raum) wird hingegen abnehmen.

(9)

Sicherheit ist im Zusammenhang mit der häufig vorkommenden Lagerung von Autogas (LPG) in städtischen Gebieten bei Tankstellen schon lange ein Thema und rückte auf Grund der Feuerwerksexplosion im niederländischen Enschede im Mai 2000 wieder in den Vordergrund.

(10)

Arnhem und Nimwegen umfasst jetzt als ein Rahmengesetzgebiet beispielsweise bereits zwei Stadtregionen. Regionale städtische Netze, die von den Provinzen ausgewiesen werden, können im Hinblick auf ihre Größe den heutigen Regionalstädten entsprechen.

(11)

Bereits im Vierten Bericht zur Raumordnung in den Niederlanden zeigt sich ein solcher Fall: Die Stadtregion Leiden hat fast keinen Raum für Urbanisierung, die daraufhin von der Stadtregion Haaglanden übernommen wird.

(12)

Diese „städtischen Netze von nationaler Bedeutung“ sollen sich ebenso im internationalen Wettbewerb behaupten wie die „Europäischen Metropolregionen“ der Ministerkonferenz für Raumordnung aus dem Jahre 1997. Siehe Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (1998): Europäische Metropolregionen in Deutschland. Düsseldorf

(13)

Das entspricht der Auffassung von Kühn, Manfred (2000): Vom Ring zum Netz? In: DISP Nr. 143, S. 18–25

(14)

Der Anteil „Rad fahren“ am Modal-Split in den Niederlanden ist relativ hoch: 56 % des Weges von der Wohnung zum Arbeitsplatz mit einer Entfernung bis zu 2,5 km und 50 % des Weges mit einer Entfernung zwischen 2,5 und 5 km (1999). Das Maß für die Regionalstädte (ein Umkreis von 4 km für die mittelgroße und 8 km für die große Regionalstadt) beruhte auf der maximal akzeptablen Radentfernung zum Außengebiet.

(15)

Die Zweckzuwendung des niederländischen Ministeriums für Verkehr, Wasserwirtschaft und öffentliche Arbeiten ist für regionale Verkehrsmaßnahmen vorgesehen, deren Umfang 500 Mio. Gulden nicht überschreitet.

(16)

Ein gutes Beispiel ist die stark im Wachstum begriffene Region Leiden, die in der Einflussphäre des Flughafens Schiphol, Haarlems, des Rheingebiets und der Region Haaglanden liegt.

(17)

Leider verfügen wir kaum über eine wissenschaftliche, für Raumplanung geeignete Studie in diesem Bereich.

(18)

Prof. F. Le Clercq nennt das Konzept aus diesem Grund schön ein „vorgreifendes Konzept“. Für die Wissenschaftler, die ebenso wie bei der Regionalstadt die „Masse“ der täglichen Fortbewegungen als Norm sehen, sind die nationalen städtischen Netze zu groß. Andere hingegen schauen mehr nach den geschäftlichen Beziehungen (regelmäßige, aber nicht tägliche „Tagesrandverbindungen“) der Bevölkerungsdichte. Sie sind Befürworter einer großen „Makro-Region“, die sich aus der niederländischen Randstad, dem flämischen Städteviereck „Vlaamse Ruit“ und dem Rhein-Ruhr-Gebiet zusammensetzt.

drs. Arjen J. van der Burg
Ministerium für Wohnungswesen,
Raumordnung und Umwelt
Staatliches Amt für Raumordnung
Abteilung Städtische Gebiete
Postfach 30940
NL – 2500 GX Den Haag

E-Mail: arjen.vandenburg@minvrom.nl