

Kurzberichte aus Praxis und Forschung

Gerd Tönnies

Zukunft der räumlichen Planung – Zukunftsforum RaumPlanung

Anlass und Ziel

Wichtige Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung haben sich im Übergang von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft tiefgreifend verändert. Hierzu gehören die fortschreitende Globalisierung und Dynamisierung wirtschaftlicher Prozesse, der wirtschaftliche Strukturwandel zu Gunsten des tertiären und quartären Sektors sowie die schnelle Entwicklung neuer Informations- und Telekommunikationstechnologien. Diese raumwirksamen Entwicklungen fallen zusammen mit Strukturveränderungen in Staat und Gesellschaft. Die Privatisierung wichtiger Infrastrukturbereiche und die zunehmende Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften verändern auch die Raumplanung. Die Aktivitäten der EU werden mehr und mehr in ihrer räumlichen Bedeutung erfahren; sie stellen insgesamt eine noch ungewohnte Dimension für Raumordnungspolitik und Raumforschung dar.

Mit den gewachsenen Anforderungen, die sich aus den veränderten Rahmenbedingungen sowie der zunehmenden Komplexität und Dynamik der räumlichen Entwicklung ergeben, haben weder das „gesellschaftliche Raumbewusstsein“ noch der Stellenwert von Raumpolitik und Raumplanung Schritt halten können. Bessere Kenntnis über raumwissenschaftliche Zusammenhänge und raumplanerische Aufgaben sowie ein größeres Verständnis für vernetztes raumpolitisches Denken und Handeln sind notwendig.

Das von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) am 15. und 16. November 2001 gemeinsam in Bonn veranstaltete Zukunftsforum RaumPlanung sollte dazu ein wichtiger Schritt sein. Ziele des Zukunftsforums, das im ehemaligen Plenarsaal des Bundestages stattfand, waren eine Standortbestimmung der Raumplanung in Deutschland zu Beginn des neuen Jahrhunderts und die Diskussion von Vorschlägen, die die Wirksamkeit der Raumpolitik auch angesichts der künftigen Herausforderungen sichern.

Der Präsident der ARL, Staatssekretär a.D. Dr. Ernst-Hasso Ritter, Meerbusch, eröffnete das Zukunftsforum und begrüßte die nahezu 350 Teilnehmer/innen aus dem In- und Ausland. Als zentrale Fragen der Veranstaltung nannte er: Wo steht die Raumplanung? In welche Richtung soll sie sich entwickeln? Was ist zu tun? Nach Grußworten des Präsidenten des BBR, Florian Mausbach, und der Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn, Bärbel Dieckmann, setzten sich drei Referenten mit der zukünftigen Entwicklung der Raumordnung, den Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung und Planung sowie der Verantwortung der Gesellschaft für den Raum auseinander.

Raumordnung der Zukunft

In dem ersten Grundsatzvortrag behandelte Henner Wittling, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Berlin, das Thema „Raumordnung der Zukunft – zwischen nationaler Gestaltung und europäischer Einbindung“. Er forderte, Deutschland auch und gerade bei zunehmender internationaler Konkurrenz zu einem räumlich und sozial ausgewogenen, ökonomisch wettbewerbsfähigen und ökologisch nachhaltigen Standort in Europa zu entwickeln. Vor dem Hintergrund wachsender Globalisierung, Standortkonkurrenz und Verflechtungen zwischen Städten und Regionen stellten sich neue Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit des Planungssystems, insbesondere an die Flexibilität und Schnelligkeit von Entscheidungen, Genehmigungsverfahren und Verwaltungsroutinen. Gleichzeitig werde ein flexibler und zügiger Einsatz planerischer Instrumente durch zahlreiche neue, oftmals mit bestehenden nationalen Regelungen konfligierende Vorgaben auf der Ebene der EU erschwert oder unmöglich gemacht. Dies stelle die räumliche Politik und Planung in Deutschland vor große Herausforderungen.

Ähnliches gelte nach wie vor für die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen Deutschlands. Wie der Bericht der Bundesregierung

zum Stand der deutschen Einheit zeige, habe im Ost-West-Disparitäten-Vergleich zwar ein beachtlicher Anpassungsprozess stattgefunden; dennoch besäßen Maßnahmen zum innerdeutschen Disparitätenabbau – z.B. im Bereich der Städtebau- und Wirtschaftsförderung, des Wohnungswesens und der Verkehrsinfrastruktur – auch in Zukunft noch hohe Priorität.

Eine herausragende Bedeutung für die Raumentwicklungspolitik maß der Referent dem Prozess der Europäisierung bei. Auf Grund der wachsenden Verflechtungen in Europa, der dramatisch zunehmenden Personen- und Güterverkehrsströme sowie der raumzentralen Lage Deutschlands – als „Transitland Nummer Eins“ – spiele eine moderne Verkehrsinfrastruktur eine zentrale Rolle. Durch den Prozess der Osterweiterung der EU werde diese Herausforderung noch deutlich zunehmen. Neben Problemen biete die Osterweiterung, vor allem für die Bundesrepublik Deutschland, jedoch zugleich zahlreiche Entwicklungschancen. Probleme kämen auf die Bundesrepublik und andere hochentwickelte Mitgliedstaaten der EU durch die unausweichliche Umverteilung der Strukturfondsmittel zu, über die bereits verhandelt werde. Hier sei generell eine noch stärkere Konzentration auf inhaltliche und regionale Schwerpunkte erforderlich.

Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung und Planung

Den zweiten Grundsatzvortrag hielt der Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Staatssekretär Georg Wilhelm Adamowitsch, zum Thema „Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung und Planung in Deutschland und Europa“. Auch er hob den großen Stellenwert der Internationalisierung und globalen Vernetzung hervor, deren Einflüsse sich einer Steuerung auf nationaler Ebene weitgehend entzögen. Investoren wählten Standorte immer stärker im weltweiten Vergleich aus, wobei neben den harten die weichen Standortfaktoren wie Wohn-, Freizeit- und Erlebniswert oder kulturelle Angebote und landschaftliche Qualitäten eine zunehmende Rolle spielten. Mit der Einführung der Gemeinschaftswährung würden sich die Freiheitsgrade bei der Standortwahl von Unternehmen abermals vergrößern.

Adamowitsch betonte, dass die Prozesse der Internationalisierung der Produktion und der Globalisierung der Märkte eine ständige Neuinventur der planerischen Instrumente und eine Verkürzung von Entscheidungsprozessen, Zulassungs- und Genehmigungsverfahren erzwingen. Raumordnung und Landesplanung müssten sich auf die veränderten Rahmenbedingun-

gen einstellen. Als wichtige Aspekte nannte er schnelle, überschaubare Verfahren, effiziente Marketingstrategien und Verringerung der Konfliktpotenziale im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung. Er warnte vor zu differenzierten und übernormierten Programmen, die teilweise durch Zielüberschneidungen und zu geringe Zielklarheit gekennzeichnet seien. Auf Landesebene dürfe es nur ein Zielsystem geben. Gleichzeitig plädierte er für eine generell stärkere Projektorientierung und eine deutliche Verkürzung der Umsetzungszeiträume. Die Fortentwicklung zu einer handlungs- und aktionsorientierten Landes- und Regionalplanung sei unabdingbar.

Im Hinblick auf die europäische Raumentwicklungspolitik forderte er, die Mehrebenenkoordination im europäischen Rahmen zu verbessern sowie die Zuständigkeiten und Verfahren transnationaler und grenzübergreifender Kooperation stringenter zu gestalten und deutlich zu beschleunigen. Zudem seien auch auf europäischer Ebene zahlreiche Leitbilder und Konzepte, wie z.B. das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), zu komplex, in ihren Wirkungen unkalulierbar und von daher zu entfeinern.

Verantwortung der Gesellschaft für den Raum

Mit diesem Thema setzte sich der dritte Referent, Senator a. D. Ralf Fücks, Vorstand der Heinrich Böll Stiftung, Berlin, auseinander. Seiner Ansicht nach sei der soziale und ökonomische Wandel in sozialräumlicher Hinsicht durch wachsende Divergenz bzw. Disparitäten gekennzeichnet. Stagnations- und Entleerungsräumen in Nord- und insbesondere Ostdeutschland stünden im Süden der Republik Wachstumsregionen gegenüber. Gleichzeitig finde ein doppelter Migrations- und Entleerungsprozess statt, der von den ländlichen in die verdichteten Räume sowie von den Kernstädten in die angrenzenden Umlandzonen (Suburbanisierung) gerichtet sei. Dies erfordere permanent neue Investitionen, die mit Desinvestitionen in den Entleerungsräumen korrespondierten, und führe zu einer fortlaufenden, nun schon säkularen Zersiedlung und Zerschneidung von Landschaften sowie zu einer starken Beanspruchung ökologischer Ressourcen.

Als weiteres wichtiges zukünftiges Themen- und Aufgabenfeld bezeichnete Fücks den langfristigen Bevölkerungsrückgang in Deutschland (ca. ein Drittel pro Generation) und Europa, der schon in naher Zukunft dramatische Ausmaße annehmen werde. Es sei eine Illusion, zu glauben, die Probleme des Bevölkerungsrückgangs und des altersstrukturellen Wandels seien durch stärkere internationale Zuwanderung zu lösen.

Außerdem würden sich durch eine Abnahme der Einwohnerzahl die Probleme der Flächeninanspruchnahme und des Ressourcenverbrauchs nicht entschärfen.

Die unausweichliche Schrumpfung müsse jedoch nicht hingenommen bzw. erlitten, sondern als Aufgabe akzeptiert und positiv gestaltet werden. Von daher seien dringend Konzepte zur Stabilisierung und sozialverträglichen Organisation des langfristigen Rückbauprozesses zu entwickeln. Sie böten zugleich große Chancen für eine Revitalisierung, Durchmischung und Durchgrünung der Siedlungsgebiete und Wohnumfelder.

Ähnlich deutlich sprach Fücks sich für das Modell der kompakten (europäischen) Stadt und das Prinzip der dezentralen Konzentration aus. Die kompakte Stadt sei die ökologisch verträglichste Siedlungsform für die Unterbringung großer Bevölkerungszahlen. Ökologie und Urbanismus seien als komplementär anzusehen. Wohn- und Arbeitsstätten müssten an Standorten konzentriert werden, die mit dem ÖPNV gut zu erreichen seien (Dichte, Funktionsmischung, Heterogenität, kürzere Wege). Hierdurch würden zugleich Zersiedlung, Flächen- und Ressourceninanspruchnahme begrenzt. Auch die Suburbanisierung des großflächigen Einzelhandels (Grüne-Wiese-Standorte), durch die den Kernstädten die ökonomische Basis entzogen werde, müsse in räumlicher Hinsicht wirkungsvoller gesteuert werden. Um die Ziele einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung zu erreichen, sei die regionale Planungs-, Ordnungs- und Handlungsebene zu stärken und seien Kompetenzen an sie abzugeben.

Zwar habe sich die postmoderne Politik im Zeitalter der Globalisierung von der Illusion einer umfassenden Steuerung verabschiedet. Die Politik müsse jedoch auch in Zukunft einen klaren Ordnungsrahmen für die sozioökonomische und ökologische Entwicklung vorgeben. Hierbei spiele Raumplanung als verantwortungsvolle Querschnittsaufgabe eine wichtige Rolle, die selbstbewusst ausgeübt werden müsse.

Im Anschluss an die Grundsatzvorträge fanden vier Podiensitzungen zu den Themen

- Veränderte Rahmenbedingungen der Raumentwicklung,
- Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie,
- Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Planung und
- Raumplanung – ohne öffentliches Interesse?

statt, die im Folgenden nur kurz resümiert werden können.

Podium 1: Veränderte Rahmenbedingungen der Raumentwicklung

Im Mittelpunkt des von Prof. Dieter Läßle, Hamburg, moderierten Podiumsgesprächs standen die Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung, insbesondere vor dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses zwischen Kontinuität und Wandel. Diskutiert wurden die drei Leitfragen: Welches sind die wichtigsten Trends für die Raumentwicklung in den kommenden Jahren? Wie werden sich diese Trends auf die Raumentwicklung auswirken? Was bedeutet diese Problemkonstellation für eine Neubestimmung der Rolle des Staates und der Raumplanung? Als Mitdiskutanten saßen auf dem Podium: Prof. Dietrich Henckel, Berlin, Dr. Martin Kronauer, Göttingen, Prof. Walter Siebel, Oldenburg, und Prof. Thomas Straubhaar, Hamburg.

Das in die Thematik einführende Impulsstatement hielt Prof. Siebel. Als zentrale Anforderung an eine neue Regional- und Stadtpolitik nannte er zunächst die Steuerung des Schrumpfungsprozesses. Zudem werde es Stadt- und Regionalpolitik in Zukunft vermehrt mit soziokulturellen Faktoren wie Mentalitäten, Kooperationsbeziehungen und Lebensqualität zu tun haben. Planung müsse mehr aktivieren statt regulieren. Gleichzeitig verlagerten sich die wirtschaftlichen, infrastrukturellen und alltagsweltlichen Probleme immer stärker auf die regionale Ebene. Stadtpolitik werde zwangsläufig zur Regionalpolitik.

Ausgangspunkt des ersten Diskussionskomplexes war die Globalisierung als vorherrschender makroökonomischer Trend. In diesem Zusammenhang wurde die These vertreten, dass das Zeitalter der Globalisierung und der mit ihm verbundenen Restrukturierungsprozesse in mancher Hinsicht gerade erst begonnen habe. Darüber hinaus wurde auf die Bedeutung der neuen Technologien hingewiesen. Sie führten keineswegs zu einer völligen Freiheit der Standortwahl von Unternehmen („Entbettungs“these). Gerade wissensintensive Branchen seien durch hochgradige räumliche Vernetzung und Clusterbildung gekennzeichnet. So müsse der ökonomisch-technologische Strukturwandel im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung sehr differenziert beurteilt werden. Hervorgehoben wurde auch, dass die „neue Ökonomie“ zu neuen Formen sozialer Ungleichheit führe.

Der zweite Teil des Podiumsgesprächs beschäftigte sich mit der Frage, ob und inwieweit die vorherrschenden Trends der Raumentwicklung zu einer Divergenz und Polarisierung der räumlichen Entwicklung führten. Hieran entzündete sich eine intensive Diskussion über das raumentwicklungspolitische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesge-

biets, die im Spannungsfeld zwischen aktiver und passiver Sanierung geführt wurde. Sie gipfelte in der Frage, ob eine derart radikale marktorientierte Politik auf gesamtwirtschaftlicher und -gesellschaftlicher Ebene tatsächlich zu Effizienzgewinnen führe oder aber die Abkoppelung ganzer Teilräume vom Entwicklungsprozess in späteren Stadien nicht noch höhere Folgeinvestitionen nach sich zöge. Es wurde gefordert, dass die gesamtstaatliche Politik auch im Zeitalter der Globalisierung das Absinken ganzer Regionen unter die kritische Schwelle einer eigenständigen Entwicklungsmöglichkeit verhindern müsse.

Im Vordergrund der dritten Diskussionsrunde stand die Frage, welche Konsequenzen sich aus den neuen Entwicklungstrends (Globalisierung, Deregulierung) und Problemkonstellationen für die Rolle des Staates und der Raumplanung ergeben. Gefordert wurde, dass unter dem Deckmantel des aktivierenden Staates keinesfalls eine einseitige fiskalische Entlastungspolitik betrieben werden dürfe, sondern dass der Staat gezielt die Gesellschaft und ihre Institutionen dazu befähigen müsse, die von ihm nicht mehr gelösten Aufgaben und Probleme selbst zu lösen. Es wurde angeregt, zu prüfen, welche Aufgaben der Staat auch im Zeitalter der Globalisierung zu erbringen habe. Darüber hinaus wurde unter dem Begriff der „Kulturalisierung“ eine Erweiterung des Gegenstandsbereichs der räumlichen Planung gefordert. Im Vergleich zu ökonomischen und ingenieurwissenschaftlichen Kategorien seien weiche Standortfaktoren wie Humankapital, Sozialkapital und kulturelles Kapital stärker zu gewichten.

Podium 2:

Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie

Das von ARL-Vizepräsident Prof. Axel Priebs, Hannover, moderierte Podium befasste sich mit dem Wandel der Planungsphilosophie. Weitere Teilnehmer/innen an dem Podiumsgespräch waren Dr. Brigitte Adam, Bonn, Dr. Gunter Bühler, Bayreuth, Regierungsdirektorin Sabine Klaßmann-Voß, Düsseldorf, und Maryse Scholtes, Luxemburg.

Den Impuls für die Diskussion gab Prof. Dietrich Fürst, Hannover. Aus dem härter werdenden Ökonomisierungsdruck sowie den zunehmenden intersektoralen und übergemeindlichen Kooperationszwängen leitete er neue Anforderungen an die Raumplanung ab. Die Bedeutung der Region als Forum für Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren wachse. Die Wirtschaft artikuliere einen steigenden Bedarf an regionaler Handlungsfähigkeit. Auch theoretische Ansätze zu „regionalen Milieus“, „lernenden Regionen“, „regionalen Innovationssystemen“ und „regionaler Nachhaltigkeit“ verwiesen auf Vorteile regionaler Ko-

operationen. Neben der Aufwertung der Region als Handlungsebene sei allerdings eine Abnahme der regionalen Bindung und Verantwortung (Identität) der Akteure festzustellen. Darüber hinaus konstatierte Fürst eine durch wachsende Innovations- und Modernisierungsanforderungen an die Regionen hervorgerufene Dominanz der Entwicklungsfunktion über die Ordnungsfunktion in der Planung. Letztere werde als „hemmend“, „statisch“ und „Status quo-bezogen“ entwertet. Gleichwohl seien Ordnungsfunktionen in einer Welt des Wandels für die Planungs- und Entscheidungssicherheit der Akteure notwendiger denn je. Die Attraktivität und Nützlichkeit der Raumplanung müsse deutlicher unter Beweis gestellt werden durch: die räumliche Sicherungsfunktion, die räumliche Diskursfunktion, die räumliche Sensorium-Funktion, nämlich anstehende Probleme in politisch verkräftbaren Problemdefinitionen abzuarbeiten (z.B. regionale Energiekonzepte, Einzelhandelskonzepte, Verkehrskonzepte) und die institutionelle Funktion mit existierenden Handlungs-Routinen.

In der Diskussion wurde gefordert, dass sich Ordnungs- und Entwicklungsfunktion ergänzen müssten. Die Ordnungsfunktion der Raumplanung sei, wie von Fürst hervorgehoben, unverzichtbar. Sie müsse durch eine übergeordnete staatliche Instanz ausgeübt werden, die planerische Probleme und Aufgaben – z.B. Koordination konfligierender Flächenansprüche, Regionalentwicklung unter Schrumpfbedingungen – ausgewogen behandeln und, falls erforderlich, restriktiv regulieren könne. Die Entwicklungsplanungen eröffneten demgegenüber breitere Spielräume für flexibles, zukunftsorientiertes raumbezogenes Handeln. Die formellen Instrumente der Planung (Pläne und Programme) seien zu verschlanken und ihre Umsetzung flexibler zu gestalten. Der flankierende Einsatz informeller Instrumente sollte verstärkt werden. Große Bedeutung komme fristgerecht realisierbaren „Vorzeige-“ bzw. „Leuchtturmprojekten“ mit hohen Imitationseffekten zu (IBA-Emscherpark, Regionen der Zukunft). Besondere Bedeutung besitze in diesem Zusammenhang außerdem eine stärkere Mitwirkung der regionalen Ebene an finanziellen Entscheidungen.

Ein weiterer Abschnitt der Diskussion war auf die Steigerung der Attraktivität der Raumplanung gerichtet. Um das Image eines „Verhinderers“ zu überwinden, solle sich Raumplanung stärker als Dienstleister profilieren, etwa bei der Lösung von Flächennutzungskonflikten oder der aktiven Unterstützung raumrelevanter Entwicklungsprojekte. Zudem müssten raumentwicklungspolitische Ziele, Strategien und Problemlösungen vermehrt in der breiteren Öffentlichkeit und im politischen Raum diskutiert werden. Eine wichtige Voraussetzung hierfür sei die Intensivierung der Bürgerbeteiligung zumindest auf lokaler und regionaler Ebene.

**Podium 3:
Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Planung**

Im Rahmen des dritten Podiumsgesprächs wurden die Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Planung behandelt. Der Moderator, Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, Aachen, wies auf den tiefgreifenden Wandel der ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen hin, der eine Neujustierung der planerischen Instrumente erforderlich mache. Weitere Teilnehmer/innen auf dem Podium waren: Dr. Jürgen Aring, Bonn, MinDgt. Dr.-Ing. Bernhard Heinrichs, Schwerin, Dipl.-Ing. Catherine Hoja, Hamburg, Dr. Hans Joachim Kujath, Erkner, und Stadtbaurätin Christiane Thalgot, München.

In seinem einführenden Impulsstatement setzte sich Ministerialdirigent Manfred Sinz, Berlin, zunächst mit den Steuerungsmöglichkeiten der siedlungsstrukturellen Entwicklung auseinander. Die veränderten Rahmentrends, wie etwa das wachsende Spannungsverhältnis zwischen Globalisierung und Regionalisierung, die zunehmende Liberalisierung und Privatisierung, aber auch die steigende Bedeutung des kulturellen Bereichs, führten zu neuen räumlichen Disparitäten und zu neuen raumentwicklungspolitischen Handlungsbedarfen. Die dem Allgemeinwohl verpflichtete Raumplanung müsse die relevanten Nebenwirkungen geplanter Aktivitäten in die Abwägung einbeziehen („Eingriffs-TÜV“) und die für die Umsetzung der jeweiligen Handlungsoptionen geeigneten Partner mobilisieren und aktiv einbinden. Hierbei spielten diskursive, konsensorientierte Vorgehensweisen, Kooperationsnetzwerke und Koordinationsformen eine zentrale Rolle.

In der Diskussion wurde zunächst das Verhältnis von harten und weichen Steuerungsinstrumenten der Planung behandelt. Am Beispiel des Zentrale-Orte-Systems zeigte sich, dass formale Instrumente an die regionsspezifische Situation angepasst werden müssen, dann aber durchaus noch eine regulative Bedeutung besitzen. Weiterhin wurde die geringe Umsetzung ausgleichspolitischer Ziele durch die Fachpolitiken erörtert. Die Finanzströme dieser Politiken, wie z. B. die Agrarförderung, die Verkehrspolitik, die Wohnungspolitik usw., wirkten sich häufig kontraproduktiv aus. Auch der horizontale und vertikale Finanzausgleich unterstütze räumliche Ausgleichsziele nur sehr begrenzt. Deshalb sei eine stärkere Verknüpfung mit Strukturpolitiken sinnvoll. Stichworte in diesem Zusammenhang waren: budgetorientierte Planung vs. planungsorientierte Budgetierung von öffentlicher Strukturpolitik und Raumordnung.

**Podium 4:
Raumplanung – ohne öffentliches Interesse?**

Im Vordergrund des letzten von Dr. Heik Afhelt, Berlin, moderierten Podiums standen Probleme und Chancen der Popularisierung raumplanerischer Anliegen. Fachliche Grundlagen für die Diskussion lieferten die Impulsstatements von Prof. Klaus R. Kunzmann, Dortmund, und Prof. Franz-Josef Radermacher, Ulm. Weitere Diskutanten/innen waren: Prof. Karl-Dieter Keim, Erkner, Prof. Bernhard Müller, Dresden, Jürgen Schultheis, Frankfurt am Main und Prof. Gerlind Weber, Wien. Kunzmann skizzierte die „Cinderella“-Raumplanung, deren Dasein durch äußere Widrigkeiten ebenso geprägt sei wie durch vielfach unangemessene Bescheidenheit. Er belegte diese Situation mit einer Reihe von Thesen, die von der Ausbildung über die Praxis der Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen bis zur Darstellung in der allgemeinen Öffentlichkeit und zu langfristig orientierten Überlegungen im Hinblick auf Curricula und Schulbücher reichten. Mit seinen Thesen plädierte Kunzmann für eine Offensive zur Bildung besserer strategischer Allianzen unter Nutzung aller vorhandenen technischen Möglichkeit, auch und gerade der neuen Medien.

Das von Kunzmann skizzierte Bild der Cinderella wurde von Prof. Gerlind Weber, Wien, um die Metapher der Raumplanung als Schauspiel ergänzt, bei dem das Textbuch schon schlecht sei, das Stück auf einer schwer einsehbaren Bühne in einer schwachen Inszenierung von vielfach „graumäusigen“ Schauspielern/innen gespielt werde und das Publikum eigentlich ein ganz anderes Stück erwarte. Die Reaktionen der Podiumsteilnehmer/innen zeigten, dass beide Bilder einen realistischen Kern besitzen: Sie wurden in der weiteren Diskussion wiederholt aufgegriffen und auf unterschiedliche Weise bestätigt.

Die Diskussion erbrachte eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Öffentlichkeitswirksamkeit der Raumplanung; sie reichten von einer stärkeren Projektorientierung und der Formulierung klarer Umsetzungsziele bzw. Handlungsoptionen (Botschaften) über sprachliche Grundregeln hinsichtlich Verständlichkeit, Klarheit und Prägnanz der Botschaften bis hin zu einem offensiveren Eintreten für die als richtig erkannten Ziele und Projekte sowie zu einer konsequenten Weiterentwicklung moderner, diskursiver Ansätze im Bereich der informellen („weichen“) Instrumente sowohl im Hinblick auf die theoretische Konzipierung als auch die praktische Umsetzung. Hierbei wurde deutlich, dass gerade die Verwirklichung komplexer, querschnittsorientierter raumplanerischer Ziele und Projekte zunehmende Anforderungen an die kommunikative Kompetenz und damit auch die Ausbildung von Planerinnen und Planern stellt.

Schlussvorträge

Den ersten Schlussvortrag hielt der Vizepräsident des BBR, Prof. Wendelin Strubelt, Bonn. Er erinnerte einleitend daran, dass die Raumplanung in Deutschland durch die neuen Rahmentrends der Globalisierung, der Grenzöffnung nach Mittel- und Osteuropa mit den dadurch ausgelösten Transformationsprozessen sowie der Herstellung der deutschen Einheit vor große Herausforderungen gestellt worden sei. Konzeptionell habe ein Wandel vom Gleichwertigkeits- zum Nachhaltigkeitspostulat und instrumentell ein solcher von formellen zu informellen Instrumenten stattgefunden. Das Zukunftsforum sollte Gelegenheit bieten, die veränderten Rahmentrends, Problemstrukturen und die daraus resultierenden Handlungsbedarfe zu diskutieren und erste Vorschläge für eine zukunftsorientierte Fortentwicklung raumplanerischer und raumentwicklungspolitischer Zielvorstellungen, Konzepte und Instrumente zu unterbreiten. Dies sei weitgehend geleistet worden und werde sich in der von ARL und BBR geplanten Dokumentation der Tagungsergebnisse niederschlagen. Anschließend resümierte Strubelt die wichtigsten Ergebnisse der Podiensitzungen.

In dem zweiten Schlussvortrag setzte sich der Präsident der ARL, Dr. Ernst-Hasso Ritter, mit sechs für die zukünftige Entwicklung der Raumplanung relevanten Trends auseinander, die im Folgenden thesenartig wiedergegeben werden:

(1)

Die Globalisierung werde nicht zu einer Auflösung der Raumbezüge und der Raumplanung führen. Lokale und regionale Bezüge/Bindungen blieben auch für virtuelle Unternehmen sowie für private Haushalte und Individuen von Bedeutung. Zudem sei Raumüberwindung auch in Zukunft mit Kosten verbunden. Es nähmen allerdings die Geschwindigkeit und der Radius raumbezogener Interaktionen und Prozesse zu.

(2)

Da Raum ein knappes, unvermehrbares, öffentliches Gut bleibe und seine Nutzung zu zahlreichen Konflikten führe, bestehe auch in Zukunft die Notwendigkeit einer staatlichen raumpolitischen Steuerung. Dies gebiete schon das Nachhaltigkeitsprinzip, dessen Langfristaspekte durch kurzfristige marktwirtschaftliche Renditeerwägungen ausgeblendet würden. Der Staat trage die ordnungspolitische Verantwortung, habe die Entscheidungs- und Nutzungsrahmen festzulegen sowie Sicherungsaufgaben mit rechtlichen Instrumenten durchzusetzen; auch kooperative Planungen vollzögen sich im „Schatten des Rechts“. Schließlich habe der Staat ein Mindestmaß an Versorgung in der Fläche zu garantieren.

(3)

In den Metropolregionen als Gewinnern der Globalisierung seien Ordnungsaufgaben, in den ländlichen und altindustrialisierten Problem- und Schrumpfräumen in den Maschen des Netzes der Metropolregionen hingegen Stabilisierungs- und Entwicklungsaufgaben zu erfüllen. Mindeststandards der Lebensqualität seien regionsspezifisch zu differenzieren. Die dazwischen liegenden „normalen“ Zentren/Großstädte und ihre Regionen seien als Entwicklungspole zu erhalten. Beim Instrumenteneinsatz gebe es kein Entweder-(weiche) oder (harte), sondern es sei ein problem- und sachadäquater Mix unterschiedlicher Instrumente anzustreben (formelle, informelle, raumfinanzpolitische oder marktsimulierende, wie handelbare Flächennutzungsrechte).

(4)

Dringend erforderlich sei eine Neudefinition des Regionsbegriffs und eine Flurbereinigung bei den zahlreichen, nicht mehr durchschaubaren Regionsabgrenzungen. Diese würden vorrangig von funktionalen Kriterien ausgehen (z.B. Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Kultur). Da sie häufig quer zu territorialen Gliederungen (Gemeinde, Kreise, Länder) lägen, stelle sich das Problem von Verwaltungsreformen auf der regionalen oder Landesebene. Zu klären sei auch, inwieweit für Regionen parlamentarisch legitimierte Gremien (z.B. Regionalräte) und eine Finanzautonomie anzustreben seien.

(5)

Der Wandel des Planungsverständnisses führe zu einer neuen Planungskultur, die durch prozesshaftes Vorgehen, Netzwerkfähigkeit, aktive Konsensbildung, strategische Orientierung, Konzentration auf Schwerpunkte und Umsetzungsorientierung gekennzeichnet sei. Insgesamt begreife sich Planung zunehmend als lernendes System, dessen Erfolg nicht zuletzt auf aktiven Selbstlernprozessen beruhe.

(6)

Die veränderten Rahmenbedingungen führten zu einer generellen Maßstabsvergrößerung: Europäisierung und internationale Zuwanderung seien auch für die Raumplanung zwei zentrale Herausforderungen. Insbesondere die europäische Dimension müsse in alle Planungskonzepte und -prozesse einbezogen werden. Der Wettbewerb der Rechts-, Verwaltungs- und Planungssysteme in Europa werde zunehmend härter.

Dr. Gerd Tönnies
Akademie für Raumforschung
und Landesplanung (ARL)
Hohenzollerstraße 11
30161 Hannover