

Hans-Peter Gatzweiler, Robert Kaltenbrunner

Raumentwicklung ist Stadtentwicklung ist Raumentwicklung

Zur Unteilbarkeit eines inneren Zusammenhangs

Spatial development is urban development is spatial development

The indivisibility of thematic contexts

Keywords: Stadtentwicklung, Raumentwicklungspolitik, gleichwertige Lebensverhältnisse, Stadt-Land-Gegensatz, Stadtregion

Keywords: Urban Development, Spatial Development Policy, Equivalence of Living Conditions, Urban-Rural-Contrast, Metropolitan Area

Kurzfassung

Der empirische Sachverhalt, dass in Deutschland rund drei Viertel der Bevölkerung in Großstadtregionen leben, die Gesellschaft also weit überwiegend städtisch geprägt ist, und das vorherrschende Verständnis von Raumentwicklung(spolitik) entsprechen einander nicht. Vielmehr scheinen bestimmte Grundhaltungen nachzuwirken, die auf einer Antinomie von Stadt und Land fußen. Hingegen ist es heute angezeigt, Stadt- und Raumentwicklung nicht mehr analytisch zu trennen und gegeneinander auszuspielen, sondern als ein Ganzes zu begreifen und die Wechselwirkungen zwischen alten und neuen Formen von Urbanität zu betrachten. Der Beitrag plädiert für diesen Perspektivenwechsel; zugleich will er die Notwendigkeit politischen und planerischen Handelns in stadtregionalen Zusammenhängen, die Verbindung von städtischen und räumlichen Entwicklungspolitiken, in den Fokus rücken.

Abstract

The empirical fact that in Germany around three-thirds of the population live in large city regions, although the society has a mainly urban character, and the predominant understanding of spatial development (policy) do not match. Rather seem certain tenors, which are based on the antinomy of city and countryside, to have an effect. Nowadays, urban and spatial development should not be analytically separated and put in contrast to each other but understood as a whole. The interdependencies between old and new forms of urbanity have to be considered. The article argues for this change of perspective. At the same time it is supposed to highlight the necessity of political and planning-related action in city-regional contexts and the connection between urban and spatial development policies.

1 Stadt vs. Land?

In seinem wohl bekanntesten Werk, der Parabel „The Blindmen and the Elephant“, beschreibt der Dichter John Godfrey Saxe, wie sich sechs blinde Wissenschaftler aufmachen, um das wahre Wesen des Elefanten zu erforschen. Der erste rennt gegen die Flanke des Rüsseltiers und behauptet, ein Elefant sei wie eine Wand. Der zweite bekommt einen Stoßzahn zu fassen und widerspricht: Nein, er sei wie ein Speer. Wie eine Schlange, beharrt der dritte, der den Rüssel in Händen hielt. Wie ein Baumstamm, widerspricht der vierte, denn er berührt ein Bein, und so weiter und so fort: Jeder greift und begreift nur seinen Teil und macht sich daraus seinen – falschen – Reim aufs Ganze.

Unter just dieses Stichwort lässt sich möglicherweise auch das hierzulande zum Teil noch vorherrschende Raumentwicklungs(politik)verständnis subsumieren – zumindest, wenn man in die jüngere Vergangenheit blickt und die Diskussion um die 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschlossenen neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland betrachtet. Sie zeigt, dass Raumordnung, Raumentwicklungspolitik von vielen im eigenen Lande immer noch als Politik für strukturschwache ländliche Räume verstanden wird. Was den politischen Charakter der Leitbilder betrifft, will man z. B. nicht wahrnehmen, dass sie kein Masterplan der Raumentwicklung mit umfassendem Steuerungsanspruch sind und auch kein Versuch, die regionale Strukturpolitik etwa in Richtung Metropolregionen umzusteuern. Vielmehr sind sie ein ernst gemeinter Hinweis darauf, dass wir im Interesse der Sicherung von Erwerbsmöglichkeiten und der Daseinsvorsorge unter den Rahmenbedingungen von Globalisierung und demographischem Wandel integrierte Konzepte für Stadtregionen und ländliche Räume brauchen, eine partnerschaftliche und funktionale Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land.

Augenscheinlich ändert sich aber das Politikverständnis allmählich. Als beispielsweise Deutschland im ersten Halbjahr 2007 die Ratspräsidentschaft in der EU innehatte, nutzte es die Gelegenheit, um das Thema „Stadt- und Raumentwicklungspolitik“ in Europa neu zu gewichten – und ihm zugleich mehr öffentliche Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. „Die europäische Stadt und ihre Region stärken – Wettbewerbsfähigkeit, sozialen und territorialen Zusammenhalt in den Städten und Regionen Europas entwickeln“: So lautete das politische Leitthema des informellen Treffens der für Raum- und Stadtentwicklung zuständigen Minister Ende Mai 2007 in Leipzig. Neu war dabei der Versuch, die Politikfelder der Raum- und Stadtentwicklung in einer gemeinsamen Konferenz politisch zusammen-

zuführen. Implizit verband sich damit die Botschaft, dass eine Politik für die Region ohne Politik für die Stadt nicht denkbar sei – und umgekehrt. Mit anderen Worten: Stadt- und Raumentwicklungspolitik sind zwei Seiten derselben Medaille. Nur in ihrer engen wechselseitigen Verknüpfung sind sie für die Umsetzung der vom Europäischen Rat verabschiedeten Strategien von Lissabon (Wachstumsziel) und Göteborg (Nachhaltigkeitsziel) von entscheidendem Belang.

Ein mittlerweile sehr breites Spektrum wissenschaftlicher Untersuchungen belegt, dass Städte als kompakte Aktionsräume wirtschaftlicher und kultureller Aktivitäten die Motoren gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung darstellen, dass von ihnen Wachstum und Innovation ausgehen, mit Auswirkung auf ganze Regionen, ja Staaten oder den Globus insgesamt. Saskia Sassen etwa, um nur ein prominentes Beispiel zu nennen, postuliert dies in ihren Forschungen und mit ihren Publikationen schon seit geraumer Zeit: Seien im 19. und frühen 20. Jahrhundert noch die Nationalstaaten die Triebwerke der gesellschaftlichen Entwicklung gewesen, so würden ihnen heute immer mehr Städte diesen Rang ablaufen, in denen global operierende Wirtschaftsunternehmen ihre Schaltstellen eingerichtet haben: „Indeed the organizational side of today's economy is located and continuously reinvented in what has become a network of about 40 major and not-so-major cities“ (Sassen 2006, S. 27) Unlängst hat nun die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Studie vorgelegt (OECD 2006)¹, die insofern in die gleiche Kerbe schlägt, als sich ihr zufolge die Wirtschaft in Zeiten der Globalisierung immer mehr auf einige wenige Metropolregionen konzentriert. Nicht selten sei sogar das Schicksal ganzer Volkswirtschaften an den Erfolg eines einzigen Ballungsraums geknüpft. So erwirtschafteten etwa Stadtregionen wie Dublin, Kopenhagen oder das niederländische Randstad jeweils allein mehr als die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ihres Landes. Festzuhalten bleibt: Die schon in den 1960er Jahren beginnende Transformation der ökonomischen Basis der Städte, die Transformation von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und Wissenschaftsgesellschaft, hat unzweifelhaft in vielen Städten und Stadtregionen eine neue ökonomische Dynamik mit neuen Beschäftigungspotenzialen entstehen lassen (vgl. Läßle 2006, S. 19).

Obgleich also die Bedeutung der (Groß-)Stadtregionen durch eine Vielzahl an Untersuchungen eindrucksvoll untermauert ist, hat sich „Stadtentwicklung“ als prioritärer Gegenstand professioneller Expertise und politischen Engagements auf Bundesebene in Deutschland nicht entsprechend etablieren können. Es gab hierzu-

lande bis dato keine öffentlich wahrgenommene nationale Stadtentwicklungspolitik. Dieser Umstand war dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) schließlich ein Anlass, am 2. Juli 2007 mit einem großen Kongress den Startschuss zur Formulierung und Etablierung einer solchen zu geben. Noch immer wird von vielen Beteiligten räumliche Entwicklungspolitik (Raumordnung) als Politik für ländliche Räume verstanden. Nüchtern betrachtet ist dies jedoch obsolet, denn „politisch und institutionell sind in Deutschland die ländlich geprägten Räume überrepräsentiert“ (Aring/Sinz 2006, S. 455). Nur allmählich keimt innerhalb der Profession die Einsicht, dass unter den gegebenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen die Herausbildung von urbaner Zentralität eine unausweichliche Konsequenz der Raumentwicklung ist. „Marktwirtschaftliche Prozesse produzieren Zentralität und benötigen wiederum diese Zentralität, um wettbewerbsfähig zu sein“ (Weichhart/Fassmann/Hesina 2005, S. IV f.).

Das gilt auch – und umso mehr – dann, wenn man eine gewisse Bedeutungsverschiebung in und durch die Stadt-Umland-Bereiche („Suburbanisierung von Zentralität“) konstatieren muss; hierdurch „verlagern sich die Ballungsvorteile von Zentralität (allenfalls) auf eine höhere Maßstabsebene“ (Weichhart/Fassmann/Hesina 2005, S. IV f.). Implizit rückt Stadtentwicklung damit stärker in den Fokus der Raumentwicklung. „Wesentlich ist die Erkenntnis, dass die Zentralisierung von Funktionen und Produktionsfaktoren an bestimmten Orten Agglomerationsvorteile schafft, die einer gesamten Region zu einem Wettbewerbsvorsprung verhelfen können“ (Weichhart/Fassmann/Hesina 2005, S. IV f.). Freilich muss man sehen, dass politisch mittlerweile eine gewisse Aufmerksamkeitsverschiebung erfolgte – nicht zuletzt befördert durch die (beim informellen Ministertreffen in Leipzig ratifizierten) Dokumente der territorialen Agenda der EU sowie der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt und zuvor bereits durch die 2006 von der MKRO beschlossenen neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in der Bundesrepublik.

2 Stadtland Bundesrepublik

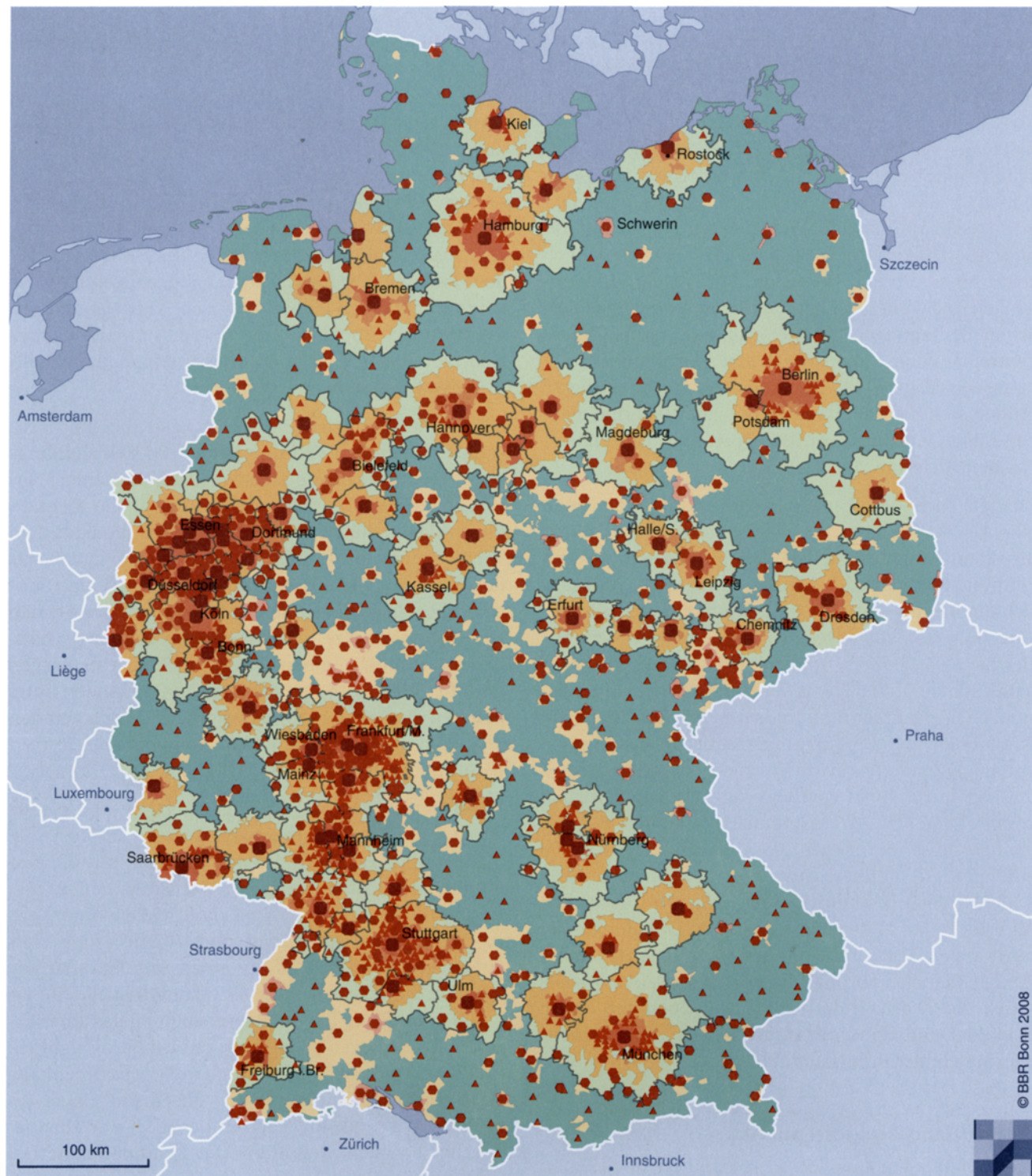
Empirische Realität ist, dass die Gesellschaft Deutschlands zunehmend überwiegend städtisch geprägt ist. Dies indes scheint in der kollektiven Mentalität noch nicht verankert zu sein. Die Bundesrepublik ist ein städtereiches Land mit einer ausgesprochen dezentral ausgeprägten Siedlungsstruktur (vgl. Abb. 1). Das städtische Siedlungssystem bildet ein eng vernetztes polyzentrisches Gefüge von Städten und ihren Einzugsbereichen. In den vom Bundesamt für Bauwesen

und Raumordnung (BBR) auf der Basis von Dichtemerkmalen und Pendlerverflechtungen abgegrenzten Großstadtreionen leben und arbeiten rund drei Viertel der Bevölkerung und werden mehr als drei Viertel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erwirtschaftet. Die überragende gesamtäumliche bzw. -wirtschaftliche Bedeutung der Großstadtreionen visualisiert Abbildung 2. Die Fläche der einzelnen Stadtreionen ist hier proportional zum jeweils erwirtschafteten BIP am gesamten BIP-Aufkommen im Bundesgebiet dargestellt. Auch die Räume außerhalb dieser Großstadtreionen sind funktional und finanziell eng mit diesen verbunden. Prinzipiell liegt es deshalb nahe, zum Nutzen der gesamtäumlichen Entwicklung den Stadtreionen, vor allem den Metropolregionen als den potenziell stärksten räumlichen Wertschöpfungssystemen, mehr politische Aufmerksamkeit zu schenken.

Die für Raumentwicklung zuständigen (bzw. sich zuständig fühlenden) Fachdisziplinen tun sich allerdings schwer, entsprechende Konsequenzen zu ziehen.² Augenscheinlich rührt dies an tief verwurzelten Mentalitäten – Mentalitäten übrigens, die selbst im deutschen Rechtssystem insofern einen Widerschein finden, als für kreisfreie Städte und Großstädte nur wenige Sonderrechte gegenüber den „Gemeinden“ verblieben sind, obgleich ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung einen anderen Status nahelegen müsste. „Die Städte sind rechtlich zu Gemeinden unter anderen Gemeinden abgestiegen, die Dorfgemeinden erlangten die prinzipiell *gleiche kommunale Selbstverwaltung*“ (Rückert 2006, S. 185).

Unser Verständnis von Raumentwicklung und die sie strukturierenden Leitgedanken haben, soziopsychologisch und -kulturell gesehen, sehr viel mit der tradierten Einstellung gegenüber der Großstadt zu tun. Im westlichen Kulturkreis ist das Denken (und auch das Empfinden) gegenüber der Urbanisierung stets zwiespältig gewesen: Auf der einen Seite hat man die Stadt im moralischen Sinne als Inkarnation alles Bösen gesehen oder, um bei der Begriffsbildung des amerikanischen Soziologen Louis Wirth zu bleiben, als anonym und entfremdend, den elementaren Zusammenhang der Sozialgruppe auflösend und die Persönlichkeit des einzelnen zersetzend.³ Auch in den USA war eben jenes Ressentiment gegenüber der Metropole eine fast kulturimmanente Erscheinung. Die von Thomas Jefferson 1787 recht drastisch zum Ausdruck gebrachten Vorbehalte – „Wenn wir aufeinandergehäuft werden in großen Städten wie in Europa, werden wir korrupt werden wie in Europa und werden beginnen, einander aufzufressen, wie sie es dort tun“ – charakterisiert eine Grundhaltung, die sich heute keineswegs um 180 Grad gedreht hat.

Abbildung 1
Städtesystem in Deutschland



© BBR Bonn 2008

Stadttyp

- Großstädte
(Kreisfreie Städte und Oberzentren über 100.000 Einwohner)
- Mittelstädte
(Oberzentren und Mittelzentren, städtisch oder gemischt geprägt, meist über 20.000 Einwohner)
- ▲ Kleinstädte
(sonstige Mittelzentren und städtisch geprägte Gemeinden, meist unter 20.000 Einwohner)

Bereiche innerhalb von Stadtregionen

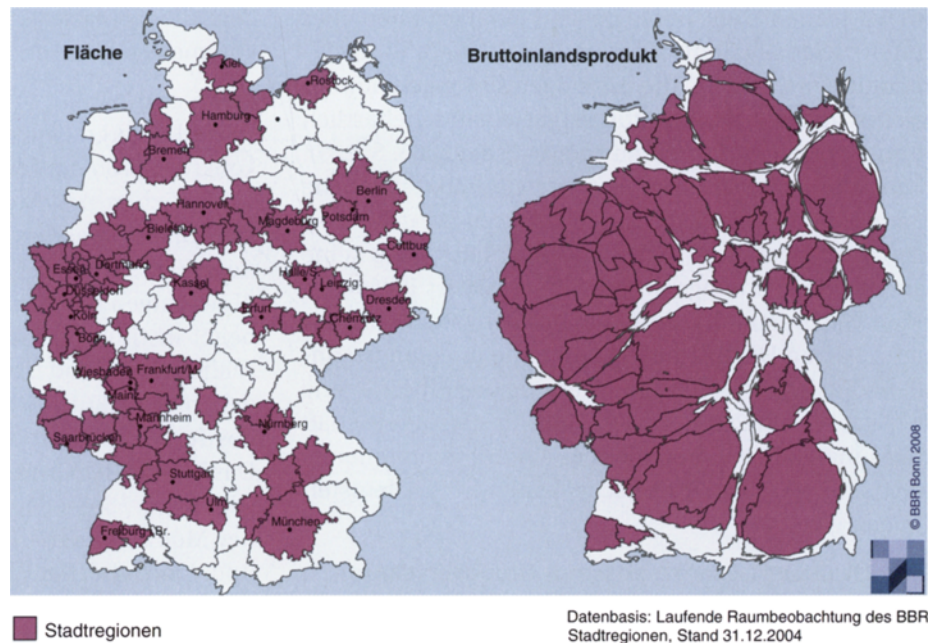
- Kernstadt
- Ergänzungsgebiet
- engerer Pendlerverflechtungsbereich
- weiterer Pendlerverflechtungsbereich
- Stadtregionsgrenze

Bereiche außerhalb von Stadtregionen

- städtisch
- gemischt
- ländlich

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2005

Abbildung 2
Die Bedeutung von Stadtregionen



Die andere Seite dieses ambivalenten Verhaltens gegenüber dem Phänomen „Stadt“ offenbart sich in der – beispielsweise von Lewis Mumford vertretenen – Werthaltung, dass Städte die bedeutendsten Schöpfungen der Menschheit seien, die in ihrer Erscheinungsform alle menschlichen Leistungen darstellen und damit das menschliche Erbe verewigen. Es treffen und mischen sich in der Stadt verschiedene Kulturkreise und Traditionen, wobei aus diesem Gemisch und der gegenseitigen Befruchtung letztlich Innovationen entstehen. Neue Ideen und neues technologisches Wissen werden von der Stadt aus verbreitet und gelangen in alle gesellschaftlichen Sektoren und Raumbereiche. Technisches Leistungsvermögen und philosophische Erneuerung seien nicht der konservativen, sich nur allmählich ändernden Tradition des Landes verhaftet, sondern der schöpferischen Unruhe der Stadt.

Es liegt auf der Hand, dass jede der beiden Einstellungen – bei Umsetzung in Politik und Planung – unterschiedliche, ja gegensätzliche Konsequenzen nach sich zieht. Und die Geschichte der die Raumentwicklung analysierenden und gestaltenden Disziplin(en) hat diese Trennung quasi institutionalisiert: Raumordnung einerseits, Stadtentwicklung andererseits. Nun liegt die Wahrheit jedoch nicht immer in einem der beiden Extreme. Und es ist auch wenig produktiv, die Schlachten der Vergangenheit erneut zu schlagen – ob also eher der Gesamtraum oder ausgewählte (punktuelle) Ausschnitte prioritärer Gegenstand der Raumanalyse und -planung sein sollen. Bewusst sein sollte man sich indes der Dichotomie zwischen Stadt und Land. Sie prägt – implizit und nach wie vor – die mentale

Grundhaltung namentlich in Deutschland. Und genau hier gilt es anzusetzen.

So zeigt etwa Gerd Held, dass man diese Dichotomie auch fruchtbar machen kann, indem er sie in ein dialektisches Verhältnis stellt. Seine Ausgangsthese lautet, dass die Offenheit und strategische Reichweite einer Gesellschaft wesentlich von der Art und Weise ihrer räumlichen Strukturierung bestimmt wird – und eines entsprechenden Bewusstseins davon. Allerdings liege es schon damit im Argen. Werde doch heute weithin ignoriert, dass Ordnungsprobleme eines Staatswesens und einer Volkswirtschaft eine inhärente Verknüpfung mit dem Raum aufweisen. Mit Ausnahme der Verkehrsentwicklung scheinen die grundlegenden Fragen der Zeit mit der Sphäre des Planens und Bauens nicht viel anfangen zu können. Indem heute vornehmlich „Nutzungen“ ins Visier genommen und auf „Projekte“ gesetzt werde, sei der Blick auf die Relevanz von Raumstrukturen von vornherein verstellt. Die Planung wurde damit quasi enträumlicht, und diesen Raum gilt es wiederzugewinnen – eben auf der Basis realistischer Einsichten in die Raumentwicklung.

Im Ergebnis glaubt Held zwei unterschiedliche Gehalte von Räumlichkeit identifizieren zu können: Territorium einerseits und Großstadt andererseits. Erstere würden gebildet nach dem Prinzip des Ausgleichs – und der Abstraktion von Besonderheiten. Die Abgrenzung eines Binnenraums eröffne die Möglichkeit einer relativen Homogenisierung. Allerdings führe die konsequente Verfolgung eines solchen Prinzips innerhalb einer Gebietseinheit nahezu zwangsläufig zu Disparitäten im Außenverhältnis zu anderen, benachbarten Einheiten.

Im wörtlichen Sinne herausragend (ob nach oben oder unten) seien allein die Großstädte: „Städte und Agglomerationen brechen die Homogenisierungen immer wieder auf, die der Territorialstaat ebenso beharrlich immer wieder zu formieren sucht“ (Held 2005, S. 229). Steht auf der einen Seite also der Versuch, „staatliche Standards“ in der Fläche gleichmäßig zu verankern, so kennt auf der anderen Seite „die Stadt im Prinzip keine Grenze als Trennungsmechanismus. Sie ist im Wesen offen. Sie bezieht ihre Stabilität aus dem Mechanismus der relativen Dichte, die die Elemente in einen besonderen Zustand gegenseitiger Haftung und Übertragung versetzt“ (Held 2005, S. 230). Und für die Gesellschaft muss man konstatieren, dass es sowohl übergreifende abstrakte als auch spezifische konkrete Problemstellungen gibt.

Nun ist dieser Gedanke unserem Grundverständnis ja keineswegs fremd. In Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) heißt es: „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Hervorhebung d. Verf.)* im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Das Interventionsarsenal der bundesdeutschen Raumordnung und der Städtebauförderung findet darin seine Ausgangsbedingung und in Art. 104 a Abs. 4 GG seine operative Basis. Darauf – und folgerichtig – nimmt das Raumordnungsgesetz explizit Bezug, u. a. mit dem Leitgedanken, die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten auszugleichen. Der gleichen Logik folgt im Übrigen auch die Kohäsionspolitik der Europäischen Union, die beispielsweise in ihrer prioritären Kategorie, den sogenannten Ziel I-Gebieten, diejenigen Regionen besonders för-

dert, die weniger als 75 % des durchschnittlichen Einkommens aufweisen.

Wenn es nun aber in der Gesellschaft stets *beides* gibt, sowohl übergreifende abstrakte als auch spezifische konkrete Problemstellungen: Korrelieren diese widersprüchlichen Aspekte mit den verschiedenen Raumkategorien? „Das Territorium arbeitet institutionell mit Ausschluß, technisch mit Isolierungen und Plattform-Abhebungen wie bei der Eisenbahn. Die Großstadt arbeitet institutionell mit Einschluß, technisch mit Aufschließungs- und Durchdringungstechniken wie bei der Infrastruktur für Wasser und Energie. Das Thema des Territoriums ist die reduzierende Aggregatbildung. Das Thema der Großstadt ist die (selektive) Einflußverstärkung ... So bedeutet die räumliche Differenzierung der Moderne erst – beim Territorium – ein ‚Weniger‘, und dann – bei der Großstadt – ein ‚Mehr‘“ (Held 2005, S. 367 f.). Die scheinbare Einheit des Raums werde zwar in zwei entgegengesetzte Mechanismen und Logiken aufgeteilt, doch gerade diese Trennung führe zu einer gegenseitigen Profilierung und Steigerung.

Daraus nun den Schluss zu ziehen, Stadt und Raum gleichermaßen und gleichgewichtig „zu entwickeln“, gleichsam eine „friedliche Koexistenz“ zu führen wie in der Vergangenheit, in der sich Raumordnung und Stadtentwicklung als weitgehend getrennte Sphären – und jeweils geprägt von eigenen Experten – allenfalls freundlich-distanziert begegneten, wäre indes vollkommen inadäquat. Vielmehr scheint es angezeigt, Stadt- und Raumentwicklung nicht mehr analytisch zu trennen und gegeneinander auszuspielen, sondern als ein Ganzes zu begreifen und die Wechselwirkungen zwischen alten und neuen Formen von Urbanität zu betrachten.

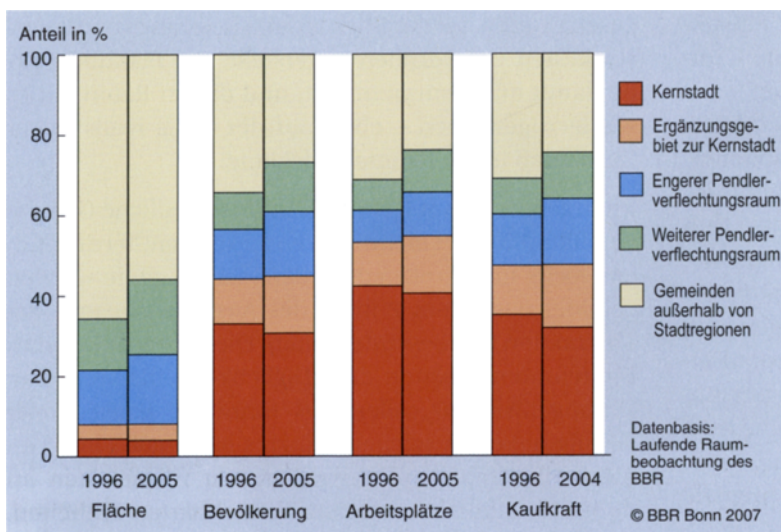


Abbildung 3
Anhaltender Verstädterungsprozess –
Vergleich 1996 und 2004/2005

Wie der polarisierende Gegensatz zwischen Stadt und Land, so hat auch der ländliche Raum als eigenständige und homogene Problemkategorie genereller Art seit längerem ausgedient. Tatsache ist ein anhaltender Verstärkungsprozess, eine räumliche Ausdehnung der (Groß-) Stadtregionen, d.h. vor allem ihres weiteren Umlands, eine disperse Verstärkung (vgl. Abb. 3). Gleiches gilt auch für die kleineren (Mittel-) Stadtregionen. Funktional betrachtet ist Deutschland ein „Stadtland“. Weit mehr als drei Viertel seiner Bevölkerung leben in Städten, nicht ganz die Hälfte – gut 46 % – lebt in Mittel- und Kleinstädten. Mit anderen Worten: Mag ein großer Teil der Bevölkerung möglicherweise auch glauben, gleichsam „auf dem Land“, „im Dorf“ oder „in der Siedlung“ zu leben, so muss man doch konstatieren, dass hierzulande längst eine urbane Lebensweise dominiert.

3 Die Stadt in ihrer regionalen Verankerung

Allerdings muss man auch sehen und anerkennen, dass sich die reale Stadt und das Bild von Stadt nicht länger entsprechen. Die Einheit der Stadt ist kaum mehr baulich-räumlich zu begründen. Der flächenhafte Ein- und Zweifamilienhausbau am Stadtrand bzw. darüber hinaus trägt zur Ausbildung eines siedlungsstrukturellen Patchworks bei. Auch Produktion, Verkauf, Transport und Logistik siedeln sich in der Peripherie an – weitgehend unabhängig davon, ob die jeweiligen Städte wachsen oder schrumpfen –, wobei die Handels- und Gewerbeentwicklung großmodulare städtebauliche Strukturen entweder präferiert oder benötigt. In diesen dispersen Räumen wird die Landschaft als zunehmend urbanisiert wahrgenommen, obgleich das räumliche Muster der bebauten und unbebauten Bereiche ein anderes als das bekannte ist. Als ein fragmentiertes Nebeneinander von bebauten und landschaftlichen Räumen erweisen sich heute viele Siedlungsräume; doch einen ähnlichen Befund konnte man in Deutschland auch schon vor achtzig Jahren machen: „Es ist mißlich, Grenzen zu ziehen, wo keine vorhanden sind, und Unterscheidungen oder Klassifizierungen zu versuchen, wo sich überall nur Übergänge oder unerwartete Wechsel feststellen lassen ... Laubenkolonien und Industriesiedlungen, rein dörfliche Reste und unfertig gebliebene Vorstadtbildungen schalten sich neben- und zwischeneinander, lockern sich randlich auf, wachsen teilweise in die benachbarten Wälder hinein und finden schließlich ihr Ende“ (Leyden 1995, S. 63 u. 83).

Aber auch gesellschaftlich ist die Einheit der Stadt nicht mehr gegeben, zu dispers und enträumlicht sind die Erfahrungs- und Lebensräume des Einzelnen. „Die sich herausbildenden Sozialstrukturen lassen sich nicht mehr – wie lange Zeit üblich – bruchlos auf räumliche

Ordnungsbilder projizieren. Vielmehr stellen die sozialen Unterschiede und Beziehungen in ihrer sozial-räumlichen Projektion auf das Siedlungsbild ein Gewirr dar, das sich erst auf einer höheren, nicht mehr geographisch faßbaren Abstraktionsebene entwirren läßt: Die Lebensstile kennzeichnen die Personen lediglich in biographischen Phasen, ihre räumliche Konzentration besagt wenig über die Kontinuität der Lebensläufe: Die Beziehungsnetze überlagern einander, haben aber im gleichen Stadtraum fast nichts mehr miteinander gemeinsam; die Familien- und Freundeskreise erweisen sich als räumlich weit verzweigt“ (Mackensen 1996).

„Stadt“ kann längst nicht mehr als Synonym für eine klar definierte, baulich gefasste und kommunal administrierte Einheit gelten. Vielmehr stellt sie ein komplexes Raumgebilde mit vielerlei Implikationen dar. So nimmt es nicht wunder, wenn ein Konsens darüber, was Stadt heute ist, mehr und mehr abhanden zu kommen scheint. Bei den einen schwingt, wenn sie von Stadt sprechen, die Assoziation von der geschlossenen, kompakten Form mit, das Bild der „europäischen Stadt“ als regionales Zentrum.⁴ Für die anderen hat sich dieses traditionelle Image längst verflüchtigt. Für sie macht sich ein neuer Typus von Stadt breit, die Stadt ohne Eigenschaften, die Netzwerkstadt, die Zwischenstadt, die Regionalstadt – es kursieren eine Reihe von Begriffen, die meisten so missverständlich wie unscharf.

Um die Veränderung dessen zu veranschaulichen, was Stadt heute tatsächlich ist, sei der Verweis auf die Literatur der Moderne gestattet, der verschiedentlich das „Nichtverstehenkönnen“ als eines ihrer wesentlichen Merkmale attestiert wurde. Für den Leser anspruchsvoller Belletristik – heißen ihre Autoren nun James Joyce, Marcel Proust oder Gottfried Benn – bedeutet das: „Wenn man in früheren Zeiten ein Werk nicht verstand, hielt man es für schlecht. Bis zum Zeitalter der Aufklärung hat es geschlossene Weltbilder gegeben, in die hinein Literatur geschrieben, aus denen heraus sie verstanden werden konnte. Spätestens im 20. Jahrhundert hat sich das entscheidend gewandelt: Im literarischen Werk wird die Illusion einer in sich geordneten Welt zerstört, um die falsche Folgerung zu vermeiden, die Welt außerhalb der Literatur sein ähnlich sinnvoll gestaltet. ‚Schwierig‘ ist die moderne Literatur deshalb, weil Unverständlichkeit und Nichtverstehenkönnen nicht nur als Thema wichtig werden, sondern weil sie sich in der Form niederschlagen“ (Steinmetz 1996, Einführung). Unverständlichkeit und Nichtverstehenkönnen prägen auch die Form der heutigen Stadt. Deshalb birgt der Begriff Stadt, wird er zur Beschreibung aktueller gesellschaftlich-räumlicher Zusammenhänge herangezogen, in sich viele Ungereimtheiten. Zumindest ist er nicht der Bedeutungsraum, der alle mit ihm bezeichneten empirischen Beobachtungen erfassen würde.

Dies ist allenfalls – und wie auch immer abgegrenzt – die Stadtregion.

Die Stadt in ihrer regionalen Verankerung wäre demzufolge auch das zentrale Aktionsfeld raumbezogener Politik. Mit dem Idealtypus eines hierarchischen Siedlungssystems hat dies nur noch wenig zu tun.⁵ Präzedenzlos aber ist das nicht: Stadtregionen standen schon immer in einem besonderen Verhältnis zum Staat. Zum einen, weil sie im 19. Jahrhundert die Zentren der Industrialisierung und der damit verbundenen massiven gesellschaftlichen Umwälzungen waren, zum anderen, weil sie in besonderem Maße die Folgen der Industrialisierung (Bevölkerungswachstum, Flächenverbrauch, Umweltbelastungen) zu tragen hatten und dafür Lösungen entwickeln mussten. In Preußen, im mitteldeutschen Raum, aber auch im Ruhrgebiet wurden deshalb bereits in den 1920er Jahren für Verdichtungsräume gemeindeübergreifende Planungsorganisationen geschaffen.

Zumindest auf der Ebene der Europäischen Union sieht man sich nun wiederum in besonderer Weise den Stadtregionen verbunden. In Zeiten zunehmender Globalisierung und eines beschleunigten, innovationsbasierten wirtschaftlichen Strukturwandels gelten sie für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes als zentrale Räume, als Motoren für eine weitere Region und als Knoten europäischer Integrationsnetzwerke. Mag man gemeinhin von Mailand, Stuttgart oder London reden: Die „Einheiten“ im weltweiten Wettbewerb der Standorte sind eher Regionen und weniger einzelne Städte, da nur auf regionaler Ebene die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Dynamik herstellbar sind. Ganz ähnlich lautete die Einschätzung der MKRO, die sie in ihrem raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 äußerte: Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen die Stadtregionen die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands wie auch Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen. Daraus folgt, dass städtische Entwicklungspolitiken in übergeordnete regionale Politiken eingebunden werden, umgekehrt im regionalen Kontext aber die führende Rolle spielen sollten.

Dass auch die alltäglichen Aktionsräume von privaten Haushalten und Individuen sich differenzieren und räumlich ständig ausweiten, ist nur ein weiteres, überzeugendes Argument für den anstehenden Handlungsbedarf. Wir haben es mit einer Regionalisierung von Lebensweisen zu tun, und auch das verlangt nach einer dezidiert stadtreionalen Entwicklungspolitik. Die Menschen in den Stadtregionen fühlen sich zwar ganz besonders mit ihrem Stadtquartier oder ihrem

Wohnort verbunden, doch sie nehmen ganz selbstverständlich die Angebote der ganzen Region wahr, ohne auf Verwaltungsgrenzen zu achten – bei der Wahl des Arbeits- und Wohnorts, beim Einkauf oder für Freizeitaktivitäten. Sie erwarten, dass sie sich mit Hilfe eines leistungsfähigen ÖPNV in der gesamten Region bewegen können und dass effiziente und kostengünstige Lösungen bei der Daseinsvorsorge nicht an politischen Zuständigkeiten oder fragmentierten Handlungsansätzen scheitern.

Freilich ist man dem nicht gewappnet, weder institutionell noch mental oder gar konzeptionell. So ist in der Bundesrepublik eine Zersplitterung der regionalen Planungs- und Verwaltungsaufgaben auf Landesministerien, Regional- und Kommunalverbände, Zweckverbände, Bezirksregierungen, Sonderbehörden, Landkreise sowie informelle Verbünde, Strukturkonferenzen, Entwicklungsagenturen, Initiativen etc. festzustellen. Indes, eine attraktive Arena für eine starke (stadt)regionale Politik, die ein Gegengewicht sowohl zu den lokalen Egoismen als auch zur staatlichen Macht darstellen könnte, bietet letztlich keine dieser Institutionen.⁶ Und der (un)bewusste Separatismus zwischen Raum- und Stadtentwicklung setzt dem Ganzen letztlich noch die Krone auf.

4 Wie nachhaltig ist unsere Raumentwicklung?

Eine Vielzahl verschiedener Akteure formuliert unterschiedlichste Ansprüche an den Raum. Sie äußern sich beispielsweise in unternehmerischen Standortentscheidungen, Logistikkonzepten von Großverteilern, bodenrechtlichen Spezifikationen, verkehrsinfrastrukturellen Vorhaben, regionalplanerischen Leitbildern, wohnsoziologischen Präferenzen, Arbeitsmarktentwicklungen etc. Diese Aufzählung wäre unschwer zu verlängern. Eine gemeinsame Wirkung lässt sich aber weder abschätzen noch unter Kontrolle bringen. Ohnedies scheint sich die Strukturierung des Raums immer mehr von der staatlichen zur privatwirtschaftlichen Seite zu verlagern, was die Einhaltung übergeordneter Zielstellungen kaum vereinfacht.⁷ Die Fokussierung auf „Ausgleichsziel“ und „Nachhaltigkeit“ scheint im Übrigen die Frage nach der Rolle der Motive zu unterbinden, die – wie auch immer zusammenwirkend – Raum organisieren, gestalten und kontrollieren.

Zwar stellen die Kartenmaterialien der Politik und der Planung Bilder der Ordnung dar. Sie bedienen sich der komparativen Statistik, die ermittelte Befunde den angestrebten Endzuständen gegenüberstellt. Aber die Zeit zwischen beiden – und damit die Entwicklungsprozesse – blenden sie aus. Auf diese Weise schafft man zwar die gewünschte Übersichtlichkeit, kommt poli-

tischem Handlungsbedarf (etwa beim Verkehr, bei der Energieversorgung oder in der Landwirtschaftspolitik) entgegen und kann Leitbilder räumlicher Entwicklung festlegen. Allerdings endet damit offensichtlich auch ihre Kompetenz.⁸ Bis heute gelang es weder der Politik noch der Wissenschaft, der Raumentwicklung ihren Stempel aufzudrücken. Und dieser Befund, unlängst für die Schweiz aufgestellt (Eisinger 2003, S. 8–19), würde für Deutschland wohl kaum anders lauten können. Entsprechend wird man dem so knappen wie zutreffenden Resümee des Direktors des Schweizer Bundesamts für Raumentwicklung, Pierre-Alain Rumley, auch hiezulande Rechnung tragen müssen: „Dass die Raumentwicklung nicht nachhaltig ist, zeigt sich in der negativen Entwicklung der Indikatoren betreffend Landverbrauch, landschaftliche Vielfalt, Zersiedlung der Landschaft, soziale Ungleichheit, Ungleichgewicht zwischen den Regionen, Mobilität usw.“ (Rumley 2006).

Dass auch die Raumentwicklung in Deutschland längst noch nicht nachhaltig ist, zeigt das auf der Grundlage eines vom BBR entwickelten Indikatorenkonzepts berechnete kumulierte Nachhaltigkeitsdefizit. Viele Stadtregionen weisen aktuell noch ein hohes Nachhaltigkeitsdefizit auf, auch wenn die meisten davon sich auf den Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung gemacht haben (vgl. Abb. 4).

Für Deutschland gilt, dass die – vor allem im politischen Raum – noch häufig anzutreffende Gegenüberstellung von dynamisch wachsenden Stadtregionen und strukturschwachen, schrumpfenden ländlichen Räumen längst überholt ist. Prägend für die Raum- und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik ist heute die Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen und ihr kleinräumiges Nebeneinander. Dieses unübersichtliche und komplexe Wechselspiel betrifft gleichermaßen die Stadtregionen wie auch die noch ländlich geprägten Gebiete – allerdings großräumig überlagert von Ost-West-Unterschieden, wobei sich in den neuen Ländern die schrumpfenden, im Westen hingegen die wachsenden Städte und Gemeinden konzentrieren (vgl. Abb. 5).

Eine realistische Antwort auf regionale Disparitäten – sowie eine nicht nachhaltige Raumentwicklung – kann heute nicht mehr lauten, den Raum insgesamt entwickeln und ordnen zu wollen. Einem solchen Verständnis zufolge wäre Raumordnung paradoxerweise eine Zwillingsschwester der Politik des Stadtwachstums, indem versucht wird, eine aus der Kontrolle geratene Realität in ein passendes Interpretationsschema zu bringen. Vielmehr muss man sehen, dass Raumordnung „sowohl über ihre traditionellen Grundsätze zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als auch

Abbildung 4
Nachhaltige Entwicklung
in den Stadtregionen

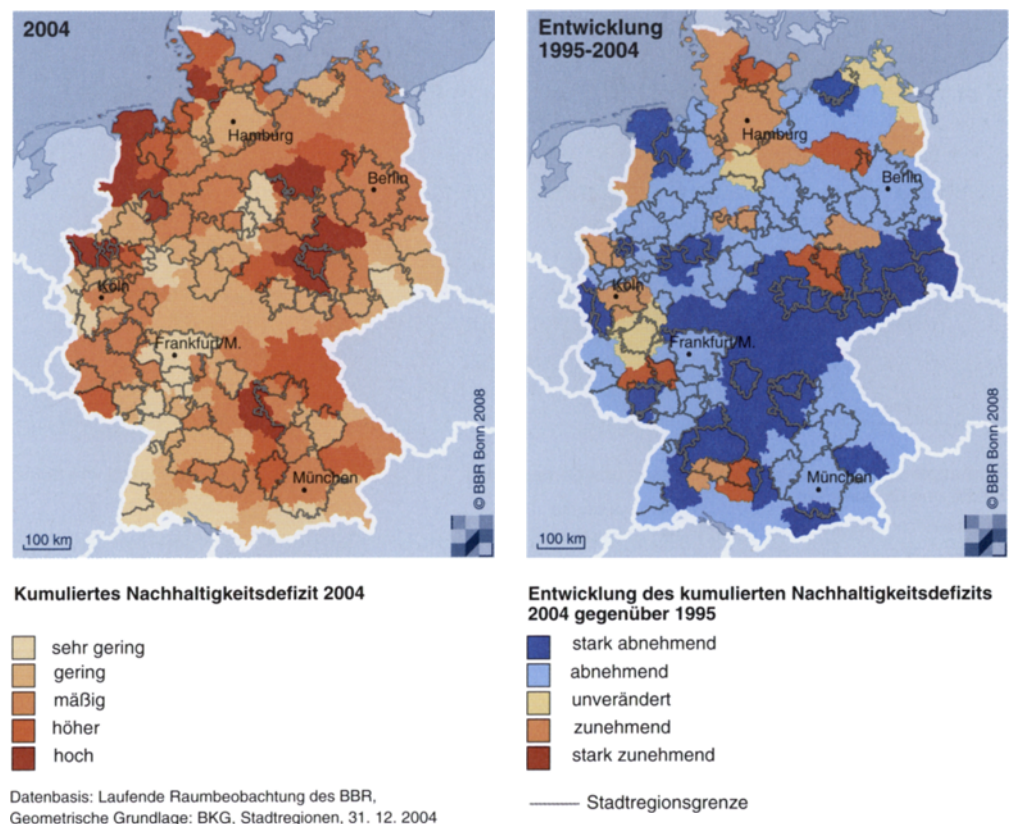
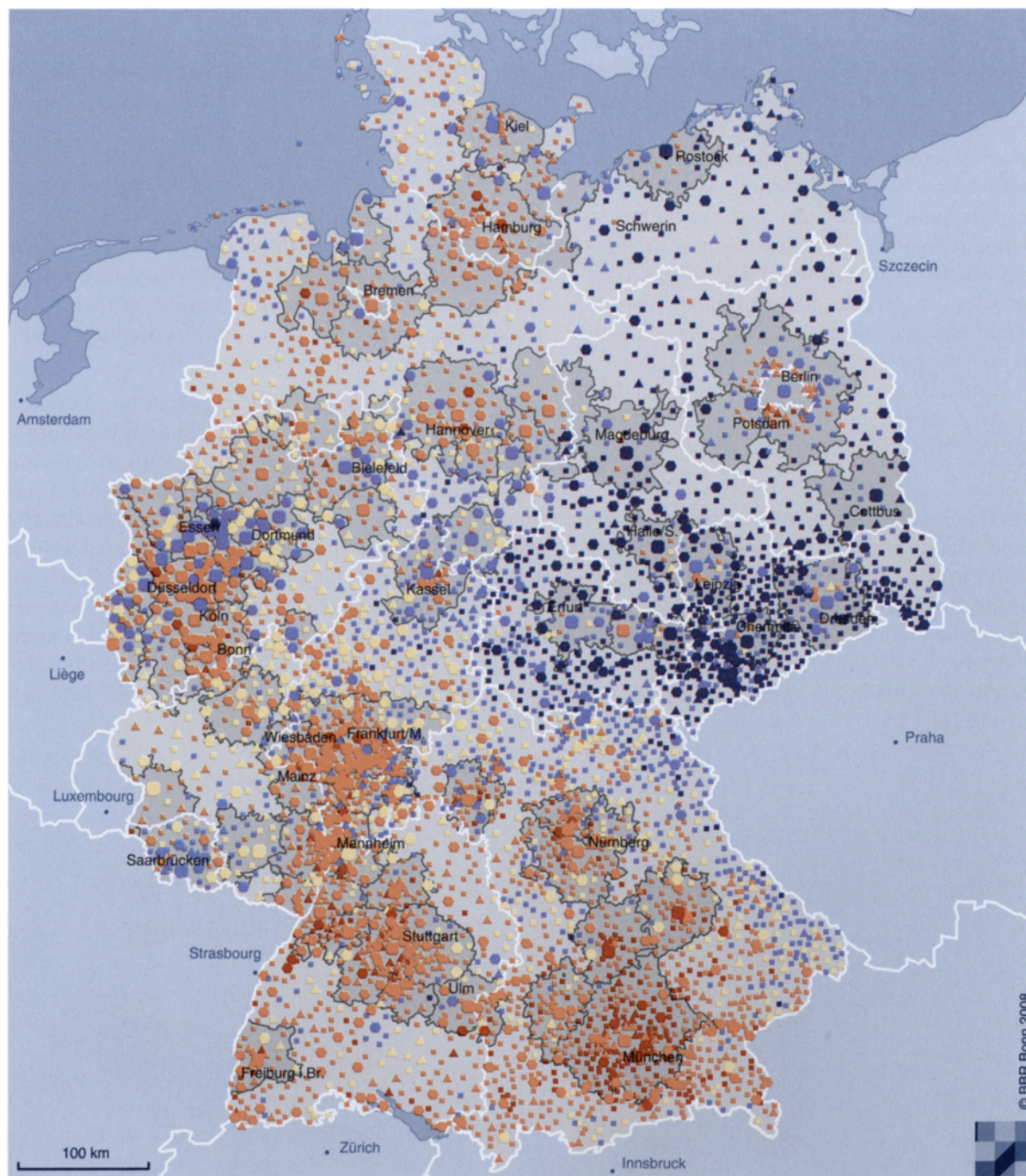


Abbildung 5
Schrumpfende und wachsende Gemeinden in Deutschland



Schrumpfende und wachsende Städte und Gemeinden*

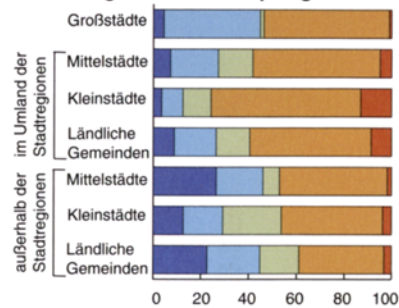
- stark schrumpfend
- schrumpfend
- stabil
- wachsend
- stark wachsend

Stadt- und Gemeindetyp

- Großstädte
- Mittelstädte
- ▲ Kleinstädte
- Ländliche Gemeinden
- Stadtregionen

* **Klassendefinition** nach der Häufigkeit von Werten der gerangierten Strukturindikatoren im untersten (<20% aller Werte) und obersten (>20% aller Werte) Quintil:
 stark schrumpfend = 4-6 Indikatoren im untersten Quintil, schrumpfend = 1-3 Indikatoren im untersten Quintil, stabil = keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil, wachsend = 1-3 Indikatoren im obersten Quintil, stark wachsend = 4-6 Indikatoren im obersten Quintil
Betrachtete Strukturindikatoren: Bevölkerungsentwicklung 1997-2005, Gesamtwanderungssaldo 2003/05, Arbeitsplatzenentwicklung 1997-2005, Arbeitslosenquote 1997-2005, Realsteuerkraft 2004/05, Kaufkraft 2004
 Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR - Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2006

Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum



Anteil der Bevölkerung in schrumpfenden/wachsenden Städten und Gemeinden 2006 in %

durch das jüngere Nachhaltigkeitspostulat einem breiten Spektrum an Herausforderungen verpflichtet (ist), die niemals alle gleichzeitig eingelöst werden können“ (Aring/Sinz 2006, S. 458). Wenn räumliche Entwicklungsstrategien auf einer (zu) hohen Abstraktions- und Maßstabsebene formuliert werden, dann mangelt es ihnen notgedrungen an tagtäglichen Kollisionen mit der politischen Wirklichkeit. Die aber brauchen sie, um in ihrer Relevanz gleichsam „entdeckt“ zu werden. Sich räumlich niederschlagende Entwicklungsprobleme können nur gelöst werden, wenn sie pars pro toto an einer Stelle gebündelt, in ihren Voraussetzungen, Maßnahmen und Wirkungen gegeneinander abgewogen werden.

Nach Lage der Dinge kann dies nur die Stadt sein.⁹ Städte stärken heißt Stärken stärken. Die Rolle bzw. Bedeutung der Städte für die räumliche Entwicklung, angefangen von den Metropolkernen der großen Agglomerationen bis zu den Klein- und Mittelstädten im ländlichen Raum, ergibt sich aus ihrer Funktion als Zentren *und* Motoren des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels, als zentrale Standorte der öffentlichen Daseinsvorsorge oder als Orte der sozialen Integration, kulturellen Vielfalt und ökologischen Effizienz. „Angesichts der strukturellen Unbestimmtheit und Offenheit gesellschaftlicher Entwicklungen in einer globalisierten Wissensgesellschaft dient die Stadt mit ihrer hohen ökonomischen, sozialen und kulturellen Diversität als ‚Zufallsgenerator‘ für Kontakte, Informationen und kontextgebundenes Wissen und bietet mit ihren vielfältigen Möglichkeitsstrukturen einen Zugewinn an Chancen für gesellschaftliche Teilhabe und zivilgesellschaftliche Zukunftsbewältigung“ (Läpple 2007, S. 58).

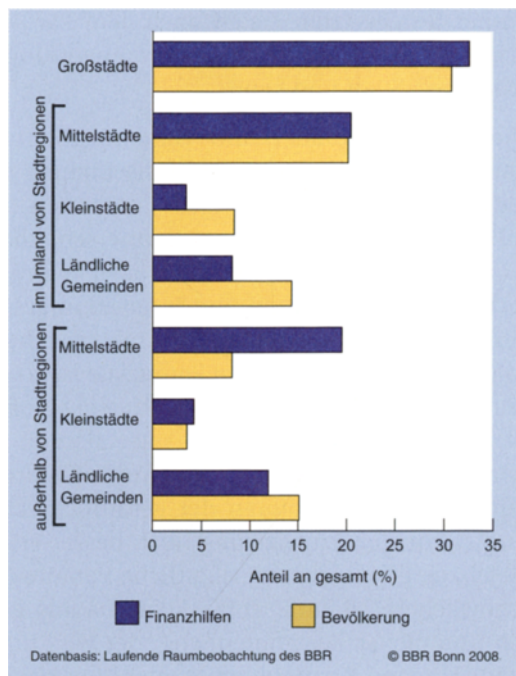
Ein Handeln in stadtreionalen Zusammenhängen und Größenordnungen ist dabei unabdingbar, darf sich aber nicht auf planerische Aspekte wie die Lenkung von Standortentscheidungen, die Festlegung von Trassenverläufen etc. beschränken, sondern muss die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Implikationen dezidiert mit in den Blick nehmen. Dabei sind nicht nur Synergien mit Fachpolitiken wie Wirtschaft, Bildung, Verkehr usw. zu suchen, sondern es wäre ein Selbstverständnis zu entwickeln, anhand dessen man sich als überwölbende und gestaltende Zusammenschau etabliert, die gerade die tendenziell unsichtbaren (weil oft mittelfristigen oder indirekten) Effekte von Fachpolitiken ins Visier nimmt. Die zentrale Frage jedweder integrierten Politik und Planung lautet: Wie schafft man es, die raumwirksamen sektoralen Politikfelder, Fachpolitiken und Fachplanungen so zu koordinieren, dass raum- und stadtentwicklungspolitische Ziele erreicht werden? Eine denkbare Antwort wäre:

Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Ebenen, Sektoren und Stakeholder zur Erreichung von wie auch immer festgesetzten Zielen nach dem Partnerschaftsprinzip und im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft von Stadt und Land.

Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung propagieren die Bildung von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften (BMVBS/BBR 2006, S. 39 ff.). In einem partnerschaftlichen Miteinander sollen alle Teilräume dazu beitragen, dass insbesondere Wachstum und Innovation gestärkt werden. Alle Räume – die „starken“ und die „schwachen“ – sollen befähigt werden, ihre Potenziale zu erkennen, zu bündeln und zu vernetzen. Die Strategie großräumiger Verantwortungsgemeinschaft setzt darauf, dass die „starken“ Räume – i. d. R. die (Groß-)Stadtregionen – ihre Aufgabe als Motoren der gesamtwirtschaftlichen und regionalen Entwicklung noch besser erfüllen und gleichzeitig eine partnerschaftliche Verantwortung für „schwächere“ Räume entwickeln. Daraus ergibt sich ein räumlicher Zusammenhang, der weit über engere Stadt-Umland-Kooperationen oder über Netze von benachbarten Städten hinausgeht.¹⁰ So einleuchtend und bedeutsam indes dieser Aspekt auch ist: Wenn die freiwillige Zusammenarbeit nicht klappt, muss auch über eine förmliche Institutionalisierung diskutiert werden – mit allen Konsequenzen.¹¹

Eigentlich unnötig zu erwähnen, dass eine Politik-Fixierung auf Raumkategorien – hier Stadt-, da (ländliche) Raumentwicklungspolitik – der falsche Ansatz wäre. Für eine moderne Stadt- und Raumentwicklungspolitik stehen nicht Raumkategorien, hier städtische Räume, da ländliche Räume im Vordergrund, sondern Aufgaben, die in allen Raumkategorien zu lösen sind. Und auch wenn es zwei Bundesministerien gibt, eines für Stadtentwicklung – das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) – und eines für Raumentwicklung – das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) –, sind sie gut beraten, im Sinne integrativer Politik eng zusammenzuarbeiten. Denn Stadtentwicklungspolitik ist Standortpolitik und damit Raumentwicklungspolitik. Nichts verdeutlicht dies mehr als die Städtebauförderung des BMVBS. Laut Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern ist sie auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten zu konzentrieren, um die Attraktivität der Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken, die Schaffung und Erhaltung neuer Arbeitsplätze zu fördern und die Zukunftsfähigkeit dieser Standorte nachhaltig zu unterstützen. Von der Städtebauförderung profitieren heute vor allem die

Abbildung 6
Bevölkerungs- und Städtebauförderungsmittelanteil



Mittelstädte außerhalb der (Groß-)Stadtregionen (vgl. Abb. 6). Auf sie entfällt ein Viertel aller Fördermittel – bei einem Bevölkerungsanteil von lediglich 10 %. In vielen ländlichen, strukturschwachen Räumen sind diese Mittelstädte Motoren für wirtschaftliches Wachstum und eine innovative sowie zukunftsfähige Entwicklung.

Über die Städtebauförderung im engeren Sinne hinaus gibt es eine Reihe weiterer raumwirksamer Fachpolitiken bis hin zur EU-Strukturförderung, die eine ressortübergreifende Bündelung von Maßnahmen zur Stärkung der Städte nahelegen. Ein wichtiges Anliegen nationaler Stadtentwicklungspolitik müsste deshalb sein, sowohl beim Bund als auch bei den Ländern mehr Problem- und Verantwortungsbewusstsein für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik zu schaffen, für eine Verbindung von städtischen und räumlichen Entwicklungspolitiken. Zumal Stadt- wie Raumentwicklung ein fundamentales Problem teilen, das Rem Koolhaas (1995, S. 951) folgendermaßen formuliert hat: „How to explain the paradox that urbanism, as a profession, has disappeared at the moment when urbanisation everywhere – after decades of constant acceleration – is on its way to establishing a definitive, global 'triumph' of the urban scale?“

Gleichgültig, ob auf der Ebene einer Stadt oder eines – wie auch immer definierten – Gesamttraums: Planung steht in der zeitgenössischen Gesellschaft nicht eben hoch im Kurs. In gewisser Weise gilt sie als ein Relikt

des „Kalten Krieges“, und mit ihm glaubte man die Welt vom modernen Planungswahn befreit. Will man sie (wieder) in ihr Recht setzen, dann wäre zweierlei vonnöten: Zum einen müssten die Planenden von ihren Allzuständigkeitsphantasien ablassen. Zum anderen müsste der Entscheidungsfaktor Raum stärker in die Politik und die Routinen des Marktes eingehen. Noch sehen beide darin eine stabile Konstante, der keine weitere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

„Aus der Krise der Planung“ – so könnte ein sibyllischer Aufruf lauten, der beides meint: die Planung im Zustand der Krise, aber auch: die Planung auf dem Weg aus der Krise. Planung wäre nicht länger bloß trockene Koordination und Administration politischer und technischer Aspekte über Zeiträume von abstrakter Länge. Nein, Planung würde im umfassenden Kontext kultureller Praxis begriffen und als gesellschaftliches Betätigungsfeld erkannt. Nicht zuletzt wäre Planung in ihrer gestalterischen Relevanz anzuerkennen, ohne dies mit dem Verlust an Wissenschaftlichkeit und methodischer Kompetenz zu erkaufen. Auch wenn Soziologie und Philosophie sowie die Erfahrungen der Praxis genügend Gründe liefern mögen, den tradierten Begriff der Planung als überzogen und anmaßend zu hinterfragen, muss daran festgehalten werden. Der Begriff steht für den Anspruch, die Entwicklung der räumlichen Umwelt – und der Gesellschaft in ihrer räumlichen Gefasstheit – in eine gewünschte Richtung zu beeinflussen. Auf diesen Anspruch zu verzichten, wäre angesichts der – zunehmenden – Probleme in den Städten und auf dem Lande wohl eher zynisch als realistisch. Allerdings wäre er neu zu justieren – und Raumentwicklung vor allem als Stadtentwicklung zu begreifen.

Anmerkungen

(1)
In ihrer Ende 2006 vorgelegten Studie „Konkurrenzfähige Städte in einer globalisierten Wirtschaft“ hat die OECD erstmals die 78 größten Metropolregionen ihrer insgesamt 30 Mitgliedsländer – insbesondere unter dem Aspekt ihrer Wettbewerbsfähigkeit – untersucht. Eine übersichtliche Zusammenfassung publizierte Die Welt am 7.12.2006, S. 12.

(2)
Und darf nicht länger bei der Schutzbehauptung verbleiben, die da in etwa lautet: „Ohne das Korrektiv der Raumordnung wäre alles noch schlimmer gekommen.“

(3)
Die Ursachen dieser Einstellung liegen tief im kulturellen Erbe verborgen und reichen von frühchristlichen Wurzeln über die Kritik an der Industriestadt des 18. und 19. Jahrhunderts bis hin zu den zeitgenössischen Tendenzen einer vermeintlichen „Ghettoisierung“ (Prekariat) in den Innenstädten.

(4)

Zwar gehören suburbane Räume, Randbereiche und Zwischenräume, die weder Kern noch Peripherie sind, längst zur Realität der europäischen Stadt. In den Bildern aber, die man sich von ihr macht, blendet man sie aus und fokussiert auf idealtypische Innenstadtsituationen.

(5)

Was allerdings noch kein Grund dafür ist, nun netzförmigen und fragmentarischen Siedlungsmustern das Wort zu reden, wie sie beispielsweise in Metaphern wie „Netzstadt“ zum Ausdruck kommen, jedoch nur unter bestimmten Rahmenbedingungen funktionieren.

(6)

Hier ist nicht der Ort, um auf die finanzpolitischen Rahmenbedingungen regionaler Handlungsansätze und die – häufig immer noch unterschätzte – Bedeutung des Steuer- und Finanzausgleichssystems für die regionale Entwicklung einzugehen. Aber sie dürfen keineswegs außer Acht gelassen werden.

(7)

Beispielsweise hat zwar die kommunale Bauleitplanung die Vereinbarkeit mit den Zielen der Landes- und Regionalplanung sicherzustellen, gleichwohl aber wird dies in der Praxis oftmals unterlaufen, indem diese Ziele „kreativ interpretiert“ werden – mit stillschweigender Billigung der Aufsichtsbehörden.

(8)

Und hier manifestiert sich auch das strukturelle Defizit der Raumordnung insgesamt, indem sie kaum über wirklich wirkungsvolle (normativ-rechtliche oder monetär-fiskalische) Instrumente zur Umsetzung ihrer Ziele verfügt.

(9)

Umgekehrt muss gelten: Jeder, der Stadtentwicklung betreibt, muss übergeordnete Ziele und Vorstellungen mit im Kopf haben, und die konkrete Investitions- oder Infrastrukturentscheidung überzeugend in das Mosaik eines Gesamttraums einpassen können. Mit anderen Worten: Das bloße Nebeneinander von Raumordnung und konkreter Raumbeanspruchung ist unproduktiv und führt doch letztlich nur dazu, dass letztere sich regelmäßig durchsetzt und erstere kaum ernst genommen wird.

(10)

In einem neuen, 2007 von BMVBS/BBR gestarteten MORO-Forschungsfeld „Überregionale Partnerschaften – innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ geht es darum, Wege zu finden, wie alle Regionen zu Wachstum und Innovation beitragen können, aber auch alle Regionen davon profitieren. Das Modellvorhaben versucht, dies zu erreichen, indem zentrale und periphere, städtische und ländliche und wirtschaftlich starke bzw. schwache Räume zusammen eine Partnerschaft bilden, die jenseits eines Städtenetzes oder einer Stadt-Umland-Beziehung liegt. Letztlich geht es um die Entwicklung einer neuen regionalen Governance zur nachhaltigen Gestaltung und Entwicklung von Stadt und Land auf der Grundlage partnerschaftlicher Zusammenarbeit.

(11)

Denn im Zweifel muss auch in einer großräumigen Verantwortungsgemeinschaft „irgend ein Organ“ das Sagen haben, also im rechtlichen Sinne entscheidungsbefugt sein. Damit wäre dann allerdings eine Frage aufgeworfen, die bis zum föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik reicht, indem beispielsweise eine neue Kategorie von „Gebietskörperschaft“ (neben Kommune und Bundesland) eingeführt wird.

Literatur

Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. In: *Raumforschung u. Raumordnung* 64, H. 6, S. 451–459.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): *Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland*. Bonn, Berlin.

Eisinger, A. (2003): *Stadtland Schweiz – Einleitung*. In: Eisinger, A.; Schneider, M. (Hrsg.): *Stadtland Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz*. Basel, Boston, Berlin, S. 8–19.

Held, G. (2005): *Territorium und Großstadt. Die räumliche Differenzierung der Moderne*. Wiesbaden.

Koolhaas, R. (1995): *Whatever happened to urbanism?* In: Koolhaas, R.; Mau, B. (Hrsg.): *SMLXL*. New York.

Läpple, D. (2007): *Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft*. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum*. Bonn.

Läpple, D. (2006): *Städtische Arbeitswelten im Umbruch – zwischen Wissensökonomie und Bildungsarmut*. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): *Das Neue Gesicht der Stadt*. Berlin.

Leyden, F. (1995): *Groß-Berlin. Geographie einer Weltstadt*. Hrsg.: Museumspädagogischer Dienst Berlin. Berlin (Reprint, mit einem Nachwort von H.-W. Klünner).

Mackensen, R. (1996): *Ist Stadtentwicklung planbar?* TU Berlin (unveröff. Manuskript).

Rückert, J. (2006): *Stadt – Land – Recht – Agglomeration – Europa*. In: Lenger, F.; Tenfelde, K. (Hrsg.): *Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert*. Wien, S. 171–231.

Rumley, P.-A. (2006): *Mit Leitbildern zu mehr Nachhaltigkeit?* In: *Raumforschung u. Raumordnung* 64, H. 6, Editorial.

Sassen, S. (2006): *Why city matter*. In: Burdett, R. (Hrsg.): *La Biennale de Venezia. 10. International Architecture Exhibition: Cities. Venedig. = Architecture and Society*, Bd. 1.

Steinmetz, H. (1996): *Moderne Literatur lesen*. München.

Weichhart, P.; Fassmann, H.; Hesina, W. (2005): *Zentralität und Raumentwicklung*. Wien. = *ÖROK-Schriftenr.*, Nr. 167.

Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Dr. Robert Kaltenbrunner

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Deichmanns Aue 31–37

53179 Bonn

E-Mail: Hans-Peter.Gatzweiler@bbr.bund.de

Robert.Kaltenbrunner@bbr.bund.de