

Ralph Baumheier

Städtenetze – Raumordnungspolitische Ziele und Anforderungen an den weiteren Ausbau städtischer und regionaler Vernetzung

Kurzfassung

Städtenetze als neuer raumordnerischer Ansatz sind mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen verstärkt in die bundesdeutsche Diskussion eingeführt worden.

Der Beitrag stellt die Hintergründe für dieses raumordnerische Konzept dar, benennt die spezifischen raumordnerischen Interessen und versucht eine erste Systematisierung von Städtenetzen. Im Mittelpunkt stehen die konkreten Forschungsinteressen des neu eingerichteten Forschungsfeldes "Städtenetze" im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau.

1 Ausgangslage: Verstärkte Notwendigkeit zur intra- und interregionalen Zusammenarbeit

Ein herausragendes Kennzeichen der bundesdeutschen Raum- und Siedlungsstruktur sind die ausgeprägten räumlichen Verflechtungen. Der Raumordnungsbericht 1993 bietet dem Thema räumlicher Verflechtungen breiten Raum: Verflechtungen sind dabei nicht in jedem Fall positiv zu werten bzw. raumordnerisch zu begrüßen. So stellen z.B. disperse Siedlungsstrukturen mit daraus resultierendem ausgeprägtem Pendleraufkommen eine problematische Entwicklung – nicht zuletzt für Umweltqualität und Freiflächenverbrauch – dar. Als erwünschte räumliche Verflechtungen sind demgegenüber z.B. regionale Freiraumverbundsysteme oder auch eine (inner-) regional sinnvoll organisierte Arbeitsteilung zu sehen.

Unabhängig von der Einschätzung, ob es sich um erwünschte oder problematische Verflechtungen handelt, ist insgesamt mit weiter wachsenden räumlichen Verflechtungen zu rechnen. Dies ist auch eine wichtige Ausgangsfest-

stellung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens von 1992, der die Zunahme der räumlichen Verflechtungen als wesentliche Rahmenbedingung raumordnungspolitischen Handelns in Deutschland herausstellt.

Räumliche Verflechtungen zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen bedeuten zugleich gegenseitige Abhängigkeiten und ein Aufeinanderangewiesensein dieser Räume. Dies zeigt sich insbesondere durch ausgeprägte ökonomische und damit einhergehend verkehrliche Verflechtungen.

Wechselseitige Abhängigkeiten führen zu einem entsprechend erhöhten Bedarf überkommunaler Zusammenarbeit, wobei sich diese nicht nur binnenadministrativ im öffentlichen Bereich vollzieht oder vollziehen muß, sondern vielmehr auch die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Verflechtungen aufgreifen muß. Als sinnvoll und notwendig wird daher seit einer Reihe von Jahren die Erarbeitung von sog. regionalen Entwicklungskonzepten betrachtet, die durch die Bündelung der verschiedenen regionalspezifischen Fragestellungen eine gemeinsame Grundlage für

das Handeln der Region an sich darstellen soll.

Als wichtige, hier nur kurz zu skizzierende Entwicklungslinien, die eine solche regionale Zusammenarbeit erforderlich machen, seien genannt:

- Die zumindest europäischen, zum Teil auch globalen ökonomischen Verflechtungs- und Konkurrenzbeziehungen erschweren zunehmend Strategien, die nur auf Betriebe und Standorte ausgerichtet sind.
- Verstärkt werden diese ökonomischen Rahmenbedingungen im engeren Sinn durch die zunehmende Ressourcenverknappung, wobei hierzu sowohl finanzielle als auch ökologische Ressourcen zu zählen sind. Knappere Ressourcen führen nun einerseits zu einem weiteren Ausbau von Konkurrenzsituationen, andererseits aber auch zu einem ausgeprägten Kooperationsbedarf.
- Vor diesem Hintergrund, aber auch vor dem weiteren Hintergrund einer "(Rück-)Besinnung auf kleinere Einheiten", ist ein genereller Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene festzustellen. Über eine genaue inhaltliche Abgrenzung dessen, was als "Region" betrachtet wird, besteht

zwar kaum Einigkeit (1), in einem hier ausreichenden, sehr pragmatischen Verständnis lassen sich regionale Ansätze aber als überkommene Handlungsstrategien begreifen.

2 Städtenetze und Städtevernetzung als raumordnungspolitisches Ziel

Die Notwendigkeit zu überkommener Zusammenarbeit, wie sie zuvor skizziert wurde, stellt auch eine Herausforderung für Raumordnung und Landesplanung dar. Ausgangspunkt raumordnerischen Interesses an dieser Fragestellung ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der bislang relativ ausgeglichenen Raum- und Siedlungsstruktur in Deutschland. Diese auch im internationalen Vergleich hervorzuhebende Eigenschaft des deutschen Siedlungssystems hat durchaus bedeutsame Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Regionen, die eben nicht wie in anderen Ländern von ein oder zwei großen Metropolen dominiert werden, sondern weitgehend ausgeglichen eine Vielzahl kleinerer und mittlerer Zentren umfassen. Als einen wesentlichen Ansatzpunkt zur Erhaltung und Verbesserung dieser Struktur benennt der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen den verstärkten Ausbau städtischer und regionaler Vernetzungen.

Was kennzeichnet städtische und regionale Netze als raumordnungspolitischen Ansatz, was ist unter Städtenetzen konkret zu verstehen?

Zunächst zur Entstehungsgeschichte der aktuellen Diskussion: Das Konzept der Städtenetze ist ein wesentlicher Bestandteil des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens, dessen Aufgabe es ist, aus Bundessicht ein neues tragfähiges Leitbild für die künftige Raum- und Siedlungsentwicklung zu entwickeln. Der Orientierungsrahmen geht bei der Erarbeitung des neuen räumlichen Leitbildes auf zwei Ebenen vor: Zum einen wird in einer Beschreibung der Ausgangssituation eine neue problemorientierte Sichtweise der der-

zeit bestehenden Raum- und Siedlungsstruktur der Bundesrepublik ermittelt, zum zweiten geht es in einer mehr strategischen Formulierung um die aus Bundessicht anzustrebende Raumstruktur des Bundesgebiets. Aus Sicht des Orientierungsrahmens stellt die ausgeprägte dezentrale Grundstruktur des bundesdeutschen Siedlungssystems, die sich in der Bestandsaufnahme zeigt, einen gewichtigen und beizubehaltenden Standortvorteil im Vergleich zu eher "zentralistisch" ausgerichteten Staaten dar. Als einen zentralen Ansatz zur Erhaltung und Verbesserung dieses Standortvorteils Dezentralität entwickelt der Orientierungsrahmen ein Konzept städtischer Vernetzung.

Im Orientierungsrahmen selber werden verschiedene Gruppen von Städtenetzen unterschieden: Besonders ausgeprägte Stadtregionen/Städtenetze finden sich demnach im alten Bundesgebiet; diese leiden allerdings auch unter besonders ausgeprägten Überlastungserscheinungen. Quasi umgeben sind diese hochbelasteten Regionen von einer zweiten Städtenetz-Kategorie, die aus Sicht des Bundes bislang noch nicht vollständig ausgebaut ist, andererseits aber besonders gute Möglichkeiten zu einer verstärkten städtisch/regionalen Vernetzung bietet (Städtenetze mit Ausbaubedarf). Eine demgegenüber noch weit stärkere Aus- und Aufbauaufgabe stellen die bislang nur rudimentär erkennbaren Vernetzungsansätze in den neuen Ländern dar (Städtenetze mit besonderem Entwicklungsbedarf).

Städtenetze im Verständnis des Orientierungsrahmens sind also durch zwei Dimensionen gekennzeichnet: eine eher statische – auf die siedlungsstrukturelle Situation bezogen – und eine eher dynamische – auf Vernetzung als Prozeß und Akton gerichtete – Dimension (2).

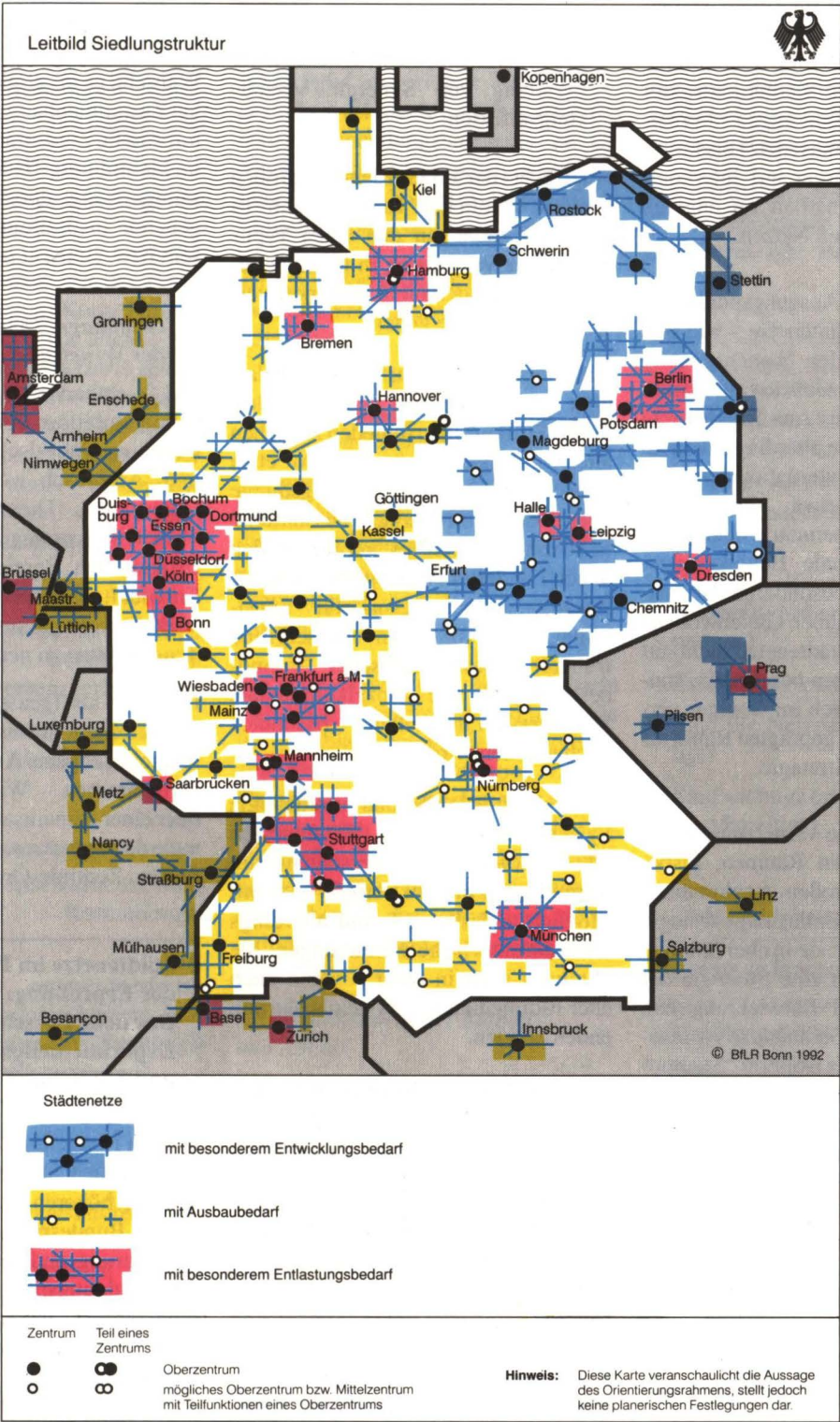
Dieser zweite Aspekt der Vernetzung als Aktion ist zwischenzeitlich weiterentwickelt worden im Hinblick auf die konkrete Erprobung städtischer/regionaler Vernetzung. Als ein zentrales Charakteristikum dieser konkretisier-

ten Konzeption ist die Betonung interkommunaler Zusammenarbeit zu sehen: Städtenetze sind hier als Ausdruck neuer Notwendigkeit und damit aber auch neuer Chancen durch kommunale Kooperation zu sehen (3). Sie gehen über rein technisch/planerische Zusammenarbeit hinaus und bieten in intraregionaler Kooperation der jeweiligen Region die Chance, gemeinsam quasi "Politik" zu machen. Das Konzept der Städtenetze geht in dieser Form davon aus, daß Städte und Regionen durch verstärkte Zusammenarbeit – interkommunal oder intraregional – Gestaltungskraft gewinnen können.

Städtische/regionale Netze sind daher vor allem als Ausdruck einer raumordnungspolitischen Strategie und sehr viel weniger als Beschreibung einer räumlichen Struktur ["Raumordnungsgeographie" (4)] oder etwa eines Infrastruktursystems zu verstehen. Städtenetze streben vielmehr eine Innovation von Verfahren, eine Verbesserung und Verstärkung intraregionaler Zusammenarbeit an. Besonderes Gewicht kommt dabei der jeweiligen kommunalen Initiative zu: Vernetzung wird (nur) dann erfolgreich sein können, wenn sie auf einer gemeinsamen Interessenlage basiert und konkrete Ziele bzw. Projekte anstrebt.

Damit wird zugleich deutlich, daß es sich bei städtischen oder regionalen Netzen nicht um ein formales Instrument der Raumordnung und Landesplanung handelt bzw. handeln kann, sondern vielmehr um ein auf Flexibilisierung und Ergänzung angelegtes, eher informelles Instrumentarium.

Eine wichtige Zielrichtung des neuen Instrumentes ist – wie bereits oben angeführt – die Stärkung und der weitere Ausbau der dezentralen Siedlungsstruktur in Deutschland: Damit geht es konkret um die Verbesserung regionaler und auch großräumiger Standortbedingungen. Ziel ist es, eine Optimierung der verschiedenen Standortqualitätsaspekte durch interkommunale Kooperationen zu erreichen: Das Städtenetz, das regionale Netz ist sozusagen als "kooperativer Gesamtstandort" (5) zu verstehen.



Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. - Bonn 1993

3 Ansätze zu einer Systematisierung von Städtenetzen

Die Diskussion um städtische Vernetzung umfaßt eine sehr große inhaltliche Bandbreite: von den im Orientierungsrahmen im Leitbild Siedlungsstruktur vorgestellten großräumigen Vernetzungen (Beispiel Hansenetzt) bis hin zu kleinräumigen, stärker auf interkommunale Zusammenarbeit im engeren Sinne ausgerichteten Netzen.

Der gedankliche Ausgangspunkt der Konzeption der Städtenetze – wie sich nicht zuletzt in der Namensgebung zeigt – bezog sich zunächst auf stärker verdichtete Räume. Aus Bundessicht stehen diese Räume allerdings auch im Hinblick auf die internationalen Herausforderungen etwa durch den gemeinsamen Binnenmarkt oder die zu erwartende regionale Bevölkerungsentwicklung (6) besonderen Herausforderungen gegenüber. Gleichwohl ist das Konzept der Städtenetze nicht auf diese großen Zentren beschränkt, sondern eignet sich auch im weniger verdichteten, ländlich geprägten Raum als raumordnerische Strategie.

Während städtische Vernetzung in den stärker verdichteten Räumen, insbesondere in den großen Agglomerationsräumen, als Entlastungsstrategie anzusehen ist, stellt sie in eher ländlich geprägten Räumen eine Strategie der Stabilisierung und Entwicklung dar. Das Konzept der Städtenetze ist insofern keineswegs als isolierte “Stadtpolitik” mißzuverstehen – als dynamisch angelegte Strategie betont das Konzept vielmehr den Zusammenhang zwischen Stadt und Region und ist insofern weitgehend unabhängig vom Verdichtungsgrad der jeweiligen Region.

Gerade in weniger stark verdichteten, ländlich geprägten Regionen wird eine solche Vernetzungsstrategie zunehmend bedeutsamer. Als Gründe sind anzuführen:

- die Notwendigkeit einer effektiven und damit auch wirtschaftlichen Leistungserfüllung,

- Verbesserungen bei der Aufrechterhaltung von Einrichtungen und Angeboten durch gemeinsame Trägerschaften,
- damit verbunden Möglichkeiten einer Kostenreduzierung
- sowie insgesamt die Möglichkeit der Erzielung von Synergie-/Verstärkungseffekten.

Angesichts der außerordentlich großen Vielfalt ländlicher Räume kann es sicherlich nicht nur den einen Typus städtischer Vernetzung in ländlich geprägten (wie auch nicht in stärker verdichteten) Räumen geben.

Differenzierungsbedarf ergibt sich darüber hinaus auch aus den grundsätzlichen Strukturunterschieden zwischen alten und neuen Ländern, so etwa hinsichtlich der Bevölkerungsdichte oder der Infrastrukturausstattung. Schließlich bedarf es gerade in den neuen Ländern in Fragen überörtlicher Zusammenarbeit besonderer Sensibilität, da vor dem Hintergrund früherer zentralplanerischer “Fremdbestimmung” die einzelkommunale Selbstverwaltungshoheit besonders hochgehalten wird (7).

Eine abschließende und umfassende Systematisierung von Städtenetzen bzw. regionalen Netzen erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt noch verfrüht: Möglich und sinnvoll sind allerdings erste definitorische Bemühungen, die durchaus auch in einer – wenn auch eher rudimentären – Systematisierung enden können.

Als (erste) Ansatzpunkte sind zu nennen:

a) räumlich-planerischer Bezug:

Grundsätzlich zu unterscheiden sind großräumig-funktionale Netze einerseits, kleinräumig-flächenbezogene Netze andererseits: Beide “Typen” sind gedacht zur Verbesserung der regionalen Standortbedingungen. Dabei beziehen sich diese unterschiedlichen Typen allerdings auf unterschiedliche Standortqualitäten (8). In kleinräumig-flächenbezogenen Netzen ist zudem eine stärkere Einbeziehung der “Netz-

maschen” zu erwarten, d.h. eine Erweiterung der Vernetzung über die “Netzknoten” hinaus (9).

b) Organisationsform:

Zu unterscheiden ist die Art der jeweiligen überkommunalen Kooperation. Während es im großräumig-funktionalen Zusammenhang meist eher um eine informelle Zusammenarbeit geht, kann im kleinräumig-flächenbezogenen Zusammenhang durchaus eine weitergehende Institutionalisierung gegeben sein bzw. sinnvoll machbar sein.

c) Grundlage/Thema der Vernetzung:

Die “sichtbarste”, zugleich aber auch wenig ambitionöse Form der Vernetzung ist die rein physische – der Transport und Austausch von Personen und Gütern. Als Thema einer gezielten Vernetzungsstrategie in diesem infrastrukturellen Bereich wäre etwa die Entwicklung gemeinsamer regionaler Verkehrsverlagerungs- oder -vermeidungsansätze zu nennen.

Häufiger als (gezielte) Vernetzungen mit direktem Infrastrukturbezug sind themenbezogene Ansätze, etwa einer gemeinsamen Wirtschaftsförderung oder einer gemeinsam getragenen Strategie der Verbesserung im landesplanerischen Zentrale-Orte-System.

4 Städtenetze im Prozeß

der Erprobung:

Das neue Forschungsfeld im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau

Die seit Herstellung der deutschen Einheit deutlich aktiver gewordene und auch mit höheren Ansprüchen konfrontierte Bundesraumordnung hat in Erweiterung und Konkretisierung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens in verschiedenen Bereichen Ansätze zur Konkretisierung und Erprobung neuer raumstruktureller Konzepte vorgenommen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die erstmals ermöglichte Konzipierung und Durchführung eines Forschungsfeldes im Experimentellen Wohnungs-

und Städtebau mit explizit raumordnerischer Zielsetzung. Für dieses Forschungsfeld wurden Städtenetze in einer (immer noch vergleichsweise breiten) Definition verstanden als Vernetzung von Städten, die in einem oder mehreren raumrelevanten Aufgabenbereichen freiwillig und gleichberechtigt Maßnahmen koordinieren, gemeinsam entwickeln oder umsetzen (10).

Welche Fragestellungen verfolgt das neue Forschungsfeld?

Das zentrale Interesse gilt der Frage, wie es zu (freiwilligen) Kooperationen kommen kann und – vor allem – wie sie auf eine dauerhaftere Basis gestellt werden können. Damit stehen einerseits Fragen nach möglichen Problemen und Hinderungsgründen überörtlicher Kooperation, andererseits Fragen nach den Vorteilen der Zusammenarbeit im Vordergrund.

Zu fragen ist also einerseits nach

- Hemmnissen aus politischer Sicht (beispielsweise Lokalegoismen, Angst vor Kompetenzverlust),
- Hemmnissen aus finanzieller Sicht (beispielsweise Verteilung der Gewerbesteuer)

sowie andererseits nach

- Vorteilen aus wirtschaftlicher Sicht (beispielsweise Kosteneinsparungen) und
- Vorteilen aus raumordnerischer Sicht (beispielsweise bessere Verzahnung der regionalen Siedlungs- und Freiflächenplanung).

Das Forschungsfeldpapier formuliert dementsprechend als Leitfrage:

“Mit welchen Organisationsformen lassen sich (welche?) raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in einer planerischen Kooperation mehrerer Gebietskörperschaften so behandeln, daß dadurch

- flexibel auf wechselnde Anforderungen reagiert werden kann,
- komplexe Projektaufgaben prozessual und konfliktminimierend so gesteuert werden können, daß Verant-

wortlichkeiten gewahrt und übergreifende Leitvorstellungen beachtet werden und

- regionale Standortbedingungen verbessert werden?“ (11)

Das neue Forschungsfeld ist mit dem Jahre 1994 eingerichtet worden. Angestrebt wird, noch im Jahre 1994 die ersten Zuwendungsbescheide an die Modellregionen zu senden, so daß Anfang 1995 die konkrete Arbeit in den Modellregionen beginnen kann.

Zu den Anforderungen und besonderen thematischen Interessen des Forschungsfeldes:

(1) Voraussetzungen für den Auf- und Ausbau von Städtenetzen

Als eine zentrale Voraussetzung ist eine (zumindest weitgehende) Gleichrangigkeit der Netzpartner zu sehen. Dementsprechend kommt den Merkmalen Freiwilligkeit und Hierarchiefreiheit besondere Bedeutung zu.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bezieht sich auf die Zeitdimension, d.h. auf die im Zeitablauf unterschiedlich intensiven Phasen der Vernetzung (aktive Phasen versus Ruhephasen): Städtenetze werden nicht zu jeder Zeit gleichermaßen “aktiv” sein; ebensowenig ist zu erwarten, daß sich die inhaltlichen Themen der Vernetzung als im Zeitablauf unabänderlich erweisen.

(2) Organisatorischer Aufbau und Ablauf

Wichtige Aspekte sind hier die Zusammenhänge zwischen dem Thema der Vernetzung und der Organisationsform, die Moderationsnotwendigkeit und -möglichkeit sowie insgesamt die Koordinationsmechanismen.

(3) Administrative und andere Rahmenbedingungen

Hierbei geht es vor allem um die Frage der rechtlichen, fiskalischen und administrativen Rahmenbedingungen. Besonderer Beachtung bedürfen die Schnittstellen zwischen Städtenetzen und Regional- und Landesplanung so-

wie weiteren (fachpolitischen) Planungsträgern.

(4) Wirkungen und Hemmnisse

Hierbei geht es u.a. um die Frage nach dem Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Vernetzung sowie um die Frage der Rückwirkungen “sektoraler” Städtenetze auf andere Aspekte der jeweiligen Raumentwicklung.

Als grundsätzliches Anforderungsprofil an Städtenetze lassen sich darauf aufbauend vier Bereiche unterscheiden:

1 Akteure und Beteiligte

Als Auswahlkriterien für Modellregionen sind zu sehen:

- Ist eine wohlwollende Begleitung durch Landesplanung gewährleistet?
- Bestehen Kooperationswille und Kooperationsbereitschaft der Netzpartner?
- Erfolgt die Netzbildung freiwillig?
- Sind die Netzpartner gleichberechtigt?
- Sind wichtige örtliche Akteure engagiert/beteiligt?

2 Ziele und Inhalte

Als zentrale Fragen sind zu nennen:

- Sind konkrete raumbedeutsame Handlungsfelder vorhanden?
- Sind umsetzungsorientierte Projekte vorhanden?
- Wird ein Beitrag zur Erfüllung überregional bedeutsamer (landesplanerischer) Anforderungen geleistet?

3 Organisation und Verfahren

- Ist die Struktur der Netzorganisation bereits erkennbar?
- Ist die Mitwirkung örtlicher Akteure gewährleistet?
- Ist die Handlungsorientierung der Organisation gewährleistet?

- Ist die Verfahrensorganisation hinreichend flexibel?
- Gibt es innovative Organisationselemente?

4 Realisierbarkeit und Übertragbarkeit

- Sind Netz und Aufgabenstellung in einer “beherrschbaren” Groenordnung?
- Ist die Aufgabenstellung interessant und übertragbar?
- Ist die Aufnahme der Kooperation von unten in einer zeitnahen Perspektive sichergestellt?
- Sind im Rahmen des Forschungsfeldes plausible Möglichkeiten für vergleichbare und übertragbare Ergebnisse gegeben?

Ende Mai 1994 fand in Berlin das Auftaktseminar zum Forschungsfeld “Städtenetze” statt, dessen Auswertung anhand der vorgenannten Kriterien folgende Vorauswahl ergeben hat (12):

Schwarzwald-Quadrat (Baden-Württemberg)

Beteiligt sind die Städte Villingen-Schwenningen, Schramberg, Rottweil, Tuttlingen und Donaueschingen.

Ziel ist eine Vertiefung der in der Region bereits existierenden vielfältigen Verflechtungen zu einer intensiveren funktionalrumlichen Vernetzung.

Sächsisch-bayerisches Städtenetz

Beteiligt sind die Städte Bayreuth, Hof, Chemnitz, Plauen und Zwickau, die als Oberzentren überwiegend in einem ländlich geprägten Umland liegen.

Ziel sind die zukunftsgerichtete Wiederaufnahme traditionell gegebener Verflechtungsbeziehungen und der Ausbau von Kooperationsformen insbesondere im infrastrukturellen Bereich.

München–Augsburg–Ingolstadt (Bayern)

Die sogenannte MAI-Kooperation zielt auf die Schaffung eines wettbewerbsfähigen Gegengewichts zu den konkurrierenden europäischen Metropoliten. Neben dem gemeinsamen Interesse an einer verbesserten Außendarstellung besteht aus Münchner Sicht auch das besondere Interesse an einer regionalen Bewältigung des Flchenmangels.

Prignitz–Oberhavel (Brandenburg)

Angestrebt wird eine Vernetzung der Klein- und Landstädte sowie Amtssitze in der Planungsregion Prignitz–Oberhavel.

Ziel ist der Aufbau eines Regionsverstndnisses und, darauf aufbauend in Ergänzung des Zentrale-Orte-Systems, die Einführung regionaler Kooperationsformen im Sinne eines Funktions- und Leistungsaustauschs.

Städtenetz Lahn–Sieg–Dill (Nordrhein-Westfalen–Hessen–Rheinland-Pfalz)

Beteiligt sind außer den Oberzentren Siegen, Wetzlar, Gießen, Marburg die Städte Betzdorf, Haiger und Dillenburg.

Ziel ist die Erarbeitung lndergrenzenberschreitender Kooperationsformen.

Stdtequartett Diepholz–Vechta–Lohne–Damme (Niedersachsen)

Die vier Städte liegen im ländlich geprägten Raum, relativ entfernt von Oberzentren.

Ziel ist die weitere Vertiefung der bislang schon bestehenden informellen Zusammenarbeit.

Städtenetz EXPO 2000 (Niedersachsen)

Beteiligt sind die Städte Hannover, Hildesheim, Celle, Hameln und Nienburg.

Ziel ist die regionale Einbettung der EXPO 2000 und die Etablierung einer

regionalen Zusammenarbeit auch über die EXPO hinaus.

Städtenetz ANKE (Nordrhein-Westfalen–Niederlande)

Beteiligt sind die Städte Arnheim, Nimwegen, Kleve und Emmerich mit möglicher Erweiterung in Richtung Duisburg.

Ziel ist die Erprobung verstärkter grenzüberschreitender Kooperationen in einem vergleichsweise entwicklungsstarken Raum.

Städtenetz Trier–Luxemburg (Rheinland-Pfalz / Luxemburg)

Ziel dieses Stdtenetzes von Gemeinden unterschiedlicher Zentralitätsstufen ist die ressourcensparende Abstimmung und Ausnutzung des kommunalen Dienstleistungsangebots, um so die regionale Attraktivität insgesamt zu erhöhen.

Städtenetz K.E.R.N. (Schleswig-Holstein)

Beteiligt sind die Städte Kiel, Eckernförde, Rendsburg und Neumünster.

Ziel ist es, die bislang schon in technologischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht eingeebnete regionale Zusammenarbeit weiter zu vertiefen und auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen.

Städtenetz SEHN (Thüringen)

Beteiligt sind die Städte Nordhausen, Sondershausen, Artern, Bad Frankenhausen, Mühlhausen, Bad Langensalza, Heiligenstadt und Worbis/Leinefelde.

Ziel ist die Strukturierung der regionalen Zusammenarbeit in einem überwiegend ländlich geprägten Raum mit teilweise ausgeprägter Eigenständigkeit der Teilräume.

Neben diesen Modellregionen der Vorauswahl sind beim Auftaktseminar in Berlin weitere interessante Vorschläge vorgestellt worden, die sich aber teilweise noch in einem sehr frühen

Planungsstadium befinden bzw. noch deutlichen Konkretisierungsbedarf aufweisen. Für eine mögliche "zweite Runde" des ExWoSt-Forschungsfeldes im Jahr 1995 sind damit bereits interessante Vorschläge vorhanden.

5 Städtenetze in Europa

Städtenetze sind keine Erfindung der deutschen Raumordnung. Ansätze zu städtischer und regionaler Vernetzung finden sich sowohl in der Vergangenheit als auch im internationalen Vergleich. Eine gewisse Vorreiterrolle kommt den Niederlanden einerseits, der Europäischen Kommission andererseits zu.

Die Europäische Kommission hat den Gedanken städtischer Vernetzung insbesondere mit ihrem 1991 vorgelegten Bericht "Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft" sowie mit verschiedenen Förderaktivitäten aufgegriffen. Im Bericht "Europa 2000" wird städtische Vernetzung eher funktional-problembezogen verstanden: Städte schließen sich zusammen, "um gegenseitige Ergänzungen zu erschließen und gemeinsame Interessen zu verfolgen" (13). Als Beispiele werden die "Vereinigung der Hauptstädte der Europäischen Gemeinschaft" oder die "Eurocities" genannt.

Der Bericht erkennt aber durchaus die Vielfältigkeit möglicher Vernetzungsformen an: "Netze können auf verschiedenen Ebenen arbeiten: europaweit, national, regional und grenzüberschreitend. Sie können sowohl benachbarte als auch voneinander entfernt liegende Städte sowie Städte im Zentrum mit Städten in Randlagen verbinden. Ebenso können sie Städte mit gemeinsamen wirtschaftlichen, sozialen, umweltpolitischen oder geographischen Merkmalen verknüpfen. Sie können auf der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen – z.B. Informationstechnologie, Infrastruktur, finanzielle Mittel – basieren, oder sie können darauf hinzielen, Mittel zusammenzufassen, um Größenvorteile im Bereich der For-

schung oder eventuell bei gemeinsamen Anschaffungen zu nutzen.

Ferner könnten Netze für spezifische Wirtschaftszweige . . . , in denen verschiedene Städte sich an einem ersten Erfahrungsaustausch beteiligen, . . . geschaffen werden . . ." (14)

Auch aus Sicht der Europäischen Kommission gibt es also ein breites Spektrum möglicher städtischer Vernetzungen. Dem entsprechen die verschiedenen Förderaktivitäten der Europäischen Union. Hervorzuheben sind etwa die verschiedenen "European cooperation networks" (15) sowie das Programm "Recite-Regions & Cities for Europe" und ECOS (zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Städten in der Gemeinschaft und Mittel- und Osteuropa) im Rahmen der neuen Gemeinschaftsinitiative URBAN (16).

Ein spezifischeres Verständnis städtischer Vernetzung kennzeichnet demgegenüber die niederländische Position: Die "Vierte Note (EXTRA) zur Raumordnung in den Niederlanden" aus dem Jahre 1991 betont die nationale Bedeutung des wirtschaftlichen Kerngebiets "Stedenring Centraal-Nederland" und damit auch der sog. "Randstad": "Es ist für das Land als Ganzes wichtig, daß dieses international konkurrierende großstädtische Umfeld verstärkt wird." (17) Die niederländische Raumordnung verfolgt damit das Ziel, "die starken Seiten der Niederlande (zu) stärken und die räumliche Verschiedenheit (zu) vergrößern." (18)

Städtische Vernetzung in diesem Verständnis ist also sehr stark geprägt durch nationale Anforderungen an die gesamtstaatliche Wettbewerbsfähigkeit, weniger hingegen durch freiwillige und kommunal getragene Vernetzungsinitiativen.

Der Städtenetzgedanke spielt auch in der derzeitigen "nationalen Debatte über die Raumordnung" in Frankreich eine wichtige Rolle. Vorrangiges Ziel ist es dabei, "auf dem Wege der Stärkung der Funktionsfähigkeit und der Standortbedingungen der größeren

Verdichtungsräume außerhalb der Agglomeration von Paris" das interregionale Gleichgewicht zu fördern (19).

Die französischen Vorstellungen zur städtischen Vernetzung gehen insofern in eine ähnliche Richtung wie die in Deutschland bislang entwickelten Ideen, d.h. regionale Standortqualitäten (im französischen Fall vor allem außerhalb der dominierenden Hauptstadtregion Paris) stellen ein wichtiges Ziel städtischer Vernetzung dar.

Einen ähnlichen Ansatz mit wiederum eigenen Akzenten verfolgt die Schweizer Raumplanung, die ein vernetztes "Städtesystem Schweiz" anstrebt, mit dem "das ungeordnete Wachstum einzelner großer Agglomerationen vermieden und statt dessen ein Netz von regionalen Wachstumspolen gefördert werden" soll (20).

In gewisser Weise vergleichbar den Niederlanden geht es in der Schweiz – als einem ebenfalls räumlich eher kleinen Land – quasi um den "nationalen Gesamtstandort" (21). Vergleichbarkeiten ergeben sich aber auch mit dem deutschen Ansatz: So sieht auch die Schweizer Raumplanung die historisch gewachsene polyzentrische Städtestruktur der Schweiz als einen zu erhaltenden Standortvorteil, der durch eine allzu große Konzentration auf die beiden Verdichtungsräume "Großraum Zürich" und "Genf–Lausanne" gefährdet wird (22).

Der kursorische Überblick über die programmatischen und tatsächlichen Ansätze städtischer und regionaler Vernetzung in Europa hat die große (zu große?) Bandbreite der Möglichkeiten noch einmal belegt: "Im Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts gibt es vielerlei Städtenetze, es gibt sie real oder virtuell. . . . Es gibt also nicht ein Städtenetz in Europa, sondern viele sich überlagernde Netze von funktionalen Beziehungen zwischen Städten, Institutionen, Unternehmen oder Personen in diesen Städten. Diese Netze sind mehr oder weniger ausgeprägt, mehr oder weniger dicht, mehr oder weniger dynamisch." (23)

6 Ausblick: Städtenetze als neuer raumordnungspolitischer Ansatz

Städtische und regionale Vernetzungen stellen für die Raumordnung in Deutschland ein vergleichsweise neues und noch wenig erprobtes Handlungsfeld dar. Das Forschungsfeld "Städtenetze" im Rahmen des Ressortforschungsprogramm "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" versteht sich als Versuch der praktischen Erprobung der Tragfähigkeit (und der Grenzen) des Konzepts. Interkommunale Kooperationen – als Oberbegriff, der auch Städtenetze im hier verstandenen Sinn umfaßt – sind sicherlich kein neues Thema der Kommunalwissenschaften und noch weniger der Kommunalpraxis. Neu an der Zuspitzung auf städtische und regionale Netzwerke ist der explizite Raumbezug, der sich insbesondere in den folgenden Aspekten zeigt:

- "Städtenetze" beziehen sich auf bzw. umfassen Städte unterschiedlicher Größenordnung in unterschiedlicher räumlicher Distanz zueinander. Von raumordnerischem Interesse sind daher neben der konkreten Thematik der Zusammenarbeit vor allem auch die jeweils regionsinternen Auswirkungen auf "Netzknoten" und "Netzmaschen" (24).
- Der Raumbezug zeigt sich des weiteren im Hinblick auf das Verhältnis Städtenetz – "Nicht-Städtenetz", d.h. auf die spezifischen Kosten-Nutzen-Kalküle, die der Bildung des Städtischen vorausgehen bzw. ihr zugrunde liegen.
- Diese regionalen Kosten-Nutzen-Kalküle stellen sich schließlich auf einer weiteren Betrachtungsebene durchaus ambivalent dar: Kommunale Kooperation im Rahmen von Städtenetzen ist natürlich keineswegs allumfassend oder gar der Versuch einer "Harmoniesoße" (25). Treffender erscheint vielmehr der von GIERSCHE geprägte Begriff der "Koop-Kurrenz", d.h. ein Verhalten, das durch die Gleichzeitigkeit von Konkurrenz und Kooperation geprägt ist (26). Auch hierbei stehen

wiederum räumliche Aspekte zur Debatte, so vor allem die Frage, welche raumrelevanten Bereiche überhaupt "kooperationsfähig" sind, welche tendenziell eher konfliktanfällig sind und wie sich die jeweiligen Wechsel- und Rückwirkungen darstellen.

Eine andere Ebene kommunaler Kooperation, nämlich eine sehr viel großräumigere, steht ebenfalls im Interesse der (Bundes-)Raumordnung. Großräumige Netze, wie sie etwa auch exemplarisch im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen benannt sind, sind von ihrer Aufgabenstruktur und konkreten Problemstellung her weitgehend anders gelagert als die zuvor beschriebenen kleinräumigen kommunalen Kooperationen. Im Rahmen einer Sonderuntersuchung des Forschungsfeldes "Städtenetze" wird das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau auch in diesem Bereich – am Beispiel des im Orientierungsrahmen vorgeschlagenen "Hanse-Netzes" – versuchen, Vernetzungen zu aktivieren bzw. zu initiieren. Angesichts der sehr langfristigen Ausrichtung dieser Form städtischer Vernetzung ist hierbei nicht mit raschen Ergebnissen zu rechnen.

Entscheidend ist aber wohl, und zwar unabhängig von den jeweiligen konkreten Ausformungen städtischer und regionaler Vernetzung, daß mit dem Konzept der Städtenetze "neuer Wind" in die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern gekommen ist, den es auszunutzen gilt. Das ExWoSt-Forschungsfeld "Städtenetze" versteht sich als entsprechender Beitrag des Bundes.

Anmerkungen

- (1) "Region-Regionalismus-Regionalisierung" sind drei Begriffe, deren politische Strahlkraft in den letzten Jahrzehnten zwar stetig stärker geworden ist, die aber gleichwohl noch keinen scharfen Begriffsinhalt haben, sondern in oft schillernder Bedeutung und in unterschiedlichen Sinnzusammenhängen verwandt werden." (RITTER, ERNST-HASSO u.a.: Regionalisierung: Hintergründe, Bewertungen und Folgerungen für die Raumordnungspolitik. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Raumordnungspolitik in Deutschland. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1993. – Hannover 1994, S. 99 ff.)
- (2) Vgl. hierzu auch die generelle Systematisierung des raumordnungspolitischen Instrumentariums von ULRICH BRÖSSE (1982, S. 62 ff.), der zwischen Organisationsmitteln der Raumstruktur (z.B. Zentrale Orte, Achsen usw.) und Organisationsmitteln der Entscheidungsstruktur (Zwang, Anreiz, Information usw.) unterscheidet. Die zwei genannten Dimensionen von Städtenetzen (und Städtevernetzung) können entsprechend zugeordnet werden.
- (3) Vgl. hierzu ARRAS, HARTMUT E.: Städtenetze. Überlegungen zu einem neuen Thema. Thesenpapier zum Expertengespräch Städtenetze, Juli 1993
- (4) KLAUS-STÖHNER, ULRICH: Aspekte zur Strukturierung eines Forschungsfeldes Städtenetze. Thesenpapier zum Expertengespräch Städtenetze, Juli 1993
- (5) Vgl. hierzu BRAKE, KLAUS: Statement "Aufgabenspektrum und Wirkungspotentiale von Städtenetzen" beim Auftaktseminar Städtenetze am 30./31. Mai 1994
- (6) Hinzuweisen ist auf die Regionale Bevölkerungsprognose 2000/2010 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, die auf einen ausgeprägten Siedlungsdruck in den großen Stadtregionen hindeutet. Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Perspektiven der künftigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, Teil 1 und 2. = Informationen zur Raumentwicklung (1992) H. 9/10 und H. 11/12 sowie Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1993. – Bonn 1994, S. 18 ff. (insbes. Karte 2.6)
- (7) Zu den problematischen Folgen eines solchen unabgestimmten kommunalen Vorgehens vgl. die Diskussion um die Inflation großflächiger Einzelhandelsbetriebe und ebenso großflächiger Gewerbegebietsausweisungen in den neuen Ländern.

- (8)
Vgl. BRAKE, KLAUS: Statement "Aufgabenspektrum und Wirkungspotentiale von Städtenetzen", a.a.O. [siehe Anm. (5)]
- (9)
Zur generellen Befürchtung, daß die "Maschen" im Konzept der Städtenetze zu wenig berücksichtigt werden, vgl. STIENS, GERHARD: Städtevernetzung in Verbindung mit einer zukunftsfähigen Raumentwicklung. Veränderte Raumwahrnehmung als Grundlage für ein Konzept nachhaltiger Siedlungsstruktur- und Raumentwicklung und entsprechend ergänzter Raumbearbeitung. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. = Arbeitspapiere 15/1993
- (10)
Vgl. ausführlich hierzu das Forschungsfeldpapier "Städtenetze", abgedruckt in ExWoSt-Info. Städtenetze 1/1994
- (11)
Ebenda
- (12)
Vgl. ausführlicher hierzu die Dokumentation des Auftaktseminars (verf. Ms.) sowie das ExWoSt-Info Städtenetze 1/1994
- (13)
Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. – Brüssel 1991. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Initiative der damaligen niederländischen Präsidentschaft anlässlich der informellen Konferenz der EG-Raumordnungsminister 1991 in Den Haag, eine Umfrage in den Mitgliedstaaten zum Thema "Städtische Netze in Europa" durchzuführen.
- (14)
Ebenda, S. 149
- (15)
Diese Networks umfassen allerdings eine außerordentlich große Spannweite, die nicht immer ausgeprägt raumrelevant sind.
- (16)
URBAN soll u.a. auch Netze für Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit fördern.
- (17)
Vierte Note extra zur Raumordnung in den Niederlanden. Auf dem Weg ins Jahr 2015. S. 23
- (18)
Ebenda, S. 25
- (19)
Vgl. TREUNER, PETER: Bericht über die derzeitige Raumordnungspolitik in Frankreich im Hinblick auf europäische Aktivitäten während der deutschen und der nachfolgenden französischen EU-Präsidentschaft. – Stuttgart 1994, S. 5
- (20)
FLÜCKIGER, H.; WEGELIN, F.; MATTHEY, M.: Überlegungen aus der Sicht des Bundesamtes für Raumplanung. Deutsch-schweizerisches Fachgespräch am 17./18. September 1992 in Zürich: Räumliche und funktionale Netze im grenzüberschreitenden Rahmen, S. 2
- (21)
"Nur wenn wir alle Kräfte und Vorteile gesamthaft einbringen, kann die Schweiz als Ganzes – quasi als eine Agglomeration innerhalb Europas – funktions- und konkurrenzfähig sein." (FLÜCKIGER, H.; WEGELIN, F.; MATTHEY, M.: Überlegungen aus der Sicht des Bundesamtes für Raumplanung, a.a.O. [siehe Anm. (19)], S. 5
- (22)
Vgl. FLÜCKIGER, H.: Perspektiven der räumlichen Entwicklung der Schweiz aus der Sicht des Bundes. Seminar HSG-Weiterbildungsstufe, Zürich, 25.6.1992, S. 7
- (23)
KUNZMANN, KLAUS R.: Europäische Städtenetze. Stadtforum Berlin – Journal No. 14 (Januar 1994), S. 7. Das Thema städtischer Netze in Europa ist auch ein Gegenstand der Leipziger Konferenz der EU-Raumordnungsminister am 21./22. September 1994; vgl. allgemein zur Diskussion um ein europäisches Raumentwicklungskonzept: KRAUTZBERGER, MICHAEL; SELKE, WELF: Auf dem Wege zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept. In: DÖV (1994) 16, S. 685 ff.
- (24)
Vgl. hierzu kritisch STIENS, GERHARD: Städtevernetzung in Verbindung mit einer zukunftsfähigen Raumentwicklung, a.a.O. [siehe Anm. (9)]
- (25)
RUNKEL, PETER: Städtenetze als neues Instrument der Raumordnung. VHW-Informationsdienst 1994
- (26)
GIERSCH, HERBERT: Kern und Rand in der spontanen Ordnung. Thünens Fläche, das Prinzip Offenheit und die Motorik der westlichen Zivilisation. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.5.1994, S. 13

Dr. Ralph Baumheier
Bundesministerium für Raumordnung,
Bauwesen und Städtebau
Deichmanns Aue
53179 Bonn