Katja Strauss

Städtenetze – Erwartungen und Wirklichkeit aus ökologischer Sicht

City Networks – Expectations and Reality from an Ecological Perspective

Kurzfassung

Bei näherer Betrachtung der Ausführungen zum Thema „Städtenetze“ erweisen sich die Erwartungen, die mit dem Aufbau und Ausbau von Städtenetzen in der raumordnungspolitischen Diskussion verbunden werden, als groß und verschiedenartig. Inwieweit diese Erwartungen durch reale Kooperationsergebnisse von bereits existierenden Städtenetzen eingelöst werden, wurde im Rahmen einer dreijährigen Untersuchung überprüft: Als zusammenfassendes Ergebnis kann eine erhebliche Diskrepanz zwischen den raumordnerischen Zielvorstellungen und den tatsächlichen Kooperationsergebnissen konstatiert werden.

Abstract

Closer inspection of remarks which have been made on the subject of "city networks" reveals the expectations pinned to the creation and development of city networks in discussions on regional planning policy to be both great and varied. A three-year study was undertaken to establish the extent to which these expectations are indeed being met in the actual outcomes of partnerships within existing city networks. The overall results reveal a major discrepancy between the underlying spatial-planning goals and the concrete results of co-operation.

1 Vorbemerkung

Die nachfolgend vorgestellten Ergebnisse basieren auf einer im Rahmen einer Dissertation¹ (Januar 1996 – April 1999) durchgeführten umfassenden Recherche. Dieser Beitrag kann aufgrund seines Umfangs nicht alle Auswertungen und Einzelergebnisse enthalten. Er stellt eher ein in Teilen stark verkürztes, aber die wesentlichen Ergebnisse enthaltendes Resümee dar.

Im Gegensatz zu den Untersuchungen des Forschungsfeldes „Städtenetze“ des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), in dem Fragen zur Initiierung, zu Inhalten, Handlungsfeldern und Organisationsformen im Mittelpunkt standen, wurde bei dieser Untersuchung das Augenmerk im wesentlichen auf ökologische Aspekte und Sichtweisen gelegt.

2 Einleitung

Die Rahmenbedingungen für die gesamträumliche Planung in Deutschland unterliegen raschen Veränderungen. Dies gilt vor allem für die Ebene der Regionalplanung, die in der letzten Zeit eine unverkennbare Aufwertung erfahren hat.² Es zeigen sich verstärkt Regionalisierungstendenzen, deren Ursachen und Ziele sehr verschiedenartig sind und über das bisherige Aufgabenfeld der Regionalplanung teilweise weit hinausgehen. So gewinnen in der Regionalplanung verstärkt auch informell-kooperative Planungs- und Abstimmungsverfahren an Bedeutung. Durch ihre Hervorhebung in § 13 Raumordnungsgesetz (ROG)³ wird die Notwendigkeit zur Öffnung des hoheitlich ausgerichteten Planungsinstrumentariums vollzogen.

In diesem kurz skizzierten Zusammenhang hat der Begriff „Städtenetz“ seine Genese und wird stark diskutiert. Städtenetze sind Element wie Merkmal einer Neuorientierung der Raumordnung. In der Diskussion um Städtenetze zeichnet sich allerdings noch keineswegs ab, was mit dem Begriff⁴ genau gemeint ist. Neben der fehlenden *einheitlichen* Begriffsdefinition besteht ein erhebliches konzeptionelles Defizit. Zahlreiche Fragen, die z.B. die Initiierung, Inhalte und Handlungsfelder, Organisations- und Kooperationsformen sowie Rahmenbedingungen betreffen, sind bisher nur unzureichend beantwortet.⁵

Völlig unbeantwortet ist bisher die Grundsatzfrage nach den Auswirkungen von Städtenetzen auf die Raumstruktur. Es ist daher besonders erstaunlich, daß die Bildung von Städtenetzen als Strategieent-

wurf planerischer Tätigkeit gewählt wurde, ohne deren Grundlagen näher auszuleuchten.

3 Raumordnungspolitische Perspektive und kommunalplanerische Praxis

Erste Leitvorstellungen einer Konzeption „Städtenetze“ wurden durch die Raumordnungspolitik (als wesentlicher Initiator der Städtenetz-Idee in Deutschland) formuliert. Aus raumordnungspolitischer Sicht ist v.a. die Umsetzung dieser Leitvorstellungen durch die Kommunen (als umsetzungsrelevante Akteure) von Interesse. Allerdings ist bereits bei der ersten Annäherung an die Thematik festzustellen, daß die Erwartungen und Ziele, die mit dieser Konzeption assoziiert werden, erheblich voneinander abweichen:

- „Raumordnungspolitische Perspektive“:
Zum einen wird Städtenetzen die Fähigkeit zugeschrieben, die dezentrale Siedlungsstruktur Deutschlands unterstützen zu können.⁶ Des weiteren sollen Städtenetze einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.⁷ Darüber hinaus gibt es weitere Erwartungen an die Konzeption „Städtenetze“ hinsichtlich ihrer Raumwirksam- und Raumbedeutsamkeit.
- „Kommunalplanerische Praxis“:
Zum anderen spitzt sich die Diskussion im regionalen Mastab⁸ auf inhaltliche Themen zu, wie z.B. gemeinsames Regionalmarketing, die Durchführung gemeinsamer Projekte und Informationsaustausch.⁹

3.1 Erwartungen an Städtenetze aus raumordnungspolitischer Perspektive

Erwartungen an Städtenetze und Leitvorstellungen aus raumord-

nungspolitischer Perspektive sind im wesentlichen durch

- den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (1993),
- die Konzeption des ExWoSt-Forschungsfeldes „Städtenetze“ (1994),
- den Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (1995),
- die internationale Tagung „Städtenetze – Interkommunale Zusammenarbeit für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung“ in Celle (1996) und
- das novellierte Raumordnungsgesetz (1998)

formuliert worden.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß aus raumordnungspolitischer Sicht das Konzept der Städtenetze eher unter einer „großräumigen Perspektive“ und auf einem hohen Abstraktionsniveau betrachtet wird. Es wird eine Differenzierung von Städtenetzen bezüglich ihrer jeweiligen Raumlage und der damit erwünschten Wirksamkeit (Ausbau, Entwicklung und Entlastung¹⁰) vorgenommen. Damit verbunden wird dem Konzept „Städtenetze“ jedoch generell eine große Raumbedeutsamkeit zugeschrieben. Städtenetze sollen aktuelle und zukünftige Leitvorstellungen der Raumordnung bewältigen sowie die dezentrale Raum- und Siedlungsstruktur in Deutschland sichern und ausbauen, dagegen explizit nicht mit Zersiedlung und Landschaftszerstrung¹¹ gleichgesetzt werden.

3.2 Ergebnisse aus der kommunalplanerischen Praxis

Auswahl der zu untersuchenden Städtenetze für die Analyse

Städtenetze und entsprechende Kooperationsstrukturen existieren und agieren in vielfältigen Formen. Bei der Auswahl der Städtenetze für die erwähnte Untersuchung wurden für die Fragestellung besonders bedeut-

same und typische Fälle herangezogen, die Signalwirkung auf alle in Deutschland existierenden Städtenetze haben können. Diese Signalwirkung wird zum Beispiel durch die Teilnahme eines Städtenetzes an einem Forschungsfeld¹² des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt) des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Stdttebau (BMBau) erreicht. Dieses verfolgt das Ziel, „durch die Initiierung von Modellvorhaben mit unterstützender Begleitforschung innovative Lösungsansätze für ausgewählte Fragen der Regional- und Stadtentwicklung, des Stdtte- und Wohnungsbaus und damit verbundene Fragen räumlicher Entwicklung zu fördern und für die zukünftige Arbeit übertragbar zu machen“¹³.

Im Mai 1994 veranstaltete das BMBau in Berlin das Auftaktseminar zum Forschungsfeld „Städtenetze“. Dieses Forschungsfeld ist als raumordnerische Fragestellung aus dem von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen hervorgegangen und verfolgt das Ziel, zu untersuchen, inwieweit durch eine Vernetzung von Städtenetzen ein Beitrag geleistet werden kann, die aktuellen und künftigen Anforderungen zur Erfüllung der Leitvorstellung der Raumordnung besser zu bewältigen.¹⁵ Insgesamt wurden im Rahmen des Forschungsfeldes elf Städtenetze untersucht.

Ergebnisse aus der Untersuchung der elf Modellvorhaben

Ergebnis der eigenen Untersuchung dieser elf Modellstdtenetze des ExWoSt-Forschungsfeldes ist, daß aus Sicht der „kommunalplanerischen Praxis“ die Frage der Raumwirksamkeit von Städtenetzen nicht unmittelbar thematischer Bestandteil der Kooperation ist. Raumbedeutsamkeit ist erst recht nicht die Triebfeder von Städtenetzen. Maßgeblicher Beitrag, den Städtenetze leisten können, ist der Informationsaustausch (z.B. in der Übertragung von Informationen und Know-how

ber gelungene Projekte und Konzepte) unter den beteiligten Städten. Im Vordergrund der Diskussion um Städtenetze stehen aus Sicht der „kommunalplanerischen Praxis“ Fragen zur Legitimation der eigenen Arbeit, zu Gefahren der Bildung von exklusiven Zirkeln durch Städtenetze und zu Beteiligungsmöglichkeiten Dritter an der Kooperation.

3.3 Mögliche Erklärungsansätze

Mitverantwortlich für diese große Differenz zwischen den Vorstellungen zum Konzept „Städtenetze“ aus raumordnungspolitischer auf der einen und kommunalplanerischer Sicht auf der anderen Seite ist u.a. das Fehlen einer einheitlichen, allgemein anerkannten Definition für den Begriff „Städtenetz“. Eine weitere Ursache ist zweifellos die Tatsache, daß eine Reihe von Erwartungen seitens der Raumordnungspolitik formuliert wurde, aber darüber hinaus nicht der Versuch unternommen wurde, zusätzlich inhaltlich gestaltend und steuernd einzuwirken.

Außerdem ist aus Sicht der Raumordnungspolitik bisher noch keine Einigung darüber erzielt worden, auf welche Räume sich eine Strategie der Stdtevernetzung vorrangig beziehen soll. Auch in den Nachbarstaaten (z. B. Frankreich, Schweiz, Dänemark), in denen intensiv über die Vernetzung von Städten nachgedacht wird, hat man sich noch nicht entschieden, welche räumliche Kategorie für eine Strategie der Stdtevernetzung in erster Linie relevant sein soll.¹⁶

Aus Sicht einiger Experten der Fach-ffentlichkeit¹⁷ bergen Städtenetze eine Reihe von Risiken. Zusätzlich sind viele Fragen im Stdtenetzkontext ungeklärt. Es wird befürchtet, daß durch weitere Arbeitsteilung und Vernetzung der Austausch von Waren, Personen und Dienstleistungen noch gefördert wird; damit verbunden ist die Gefahr eines Anstiegs

des Verkehrsaufkommens sowie erheblicher negativer Auswirkungen auf den Raum.

Indes hat das Konzept „Städtenetze“ in Deutschland Eingang in eine Reihe von Plänen und Programmen gefunden, z.B.:

- In der sächsischen Landesentwicklungs- und Regionalplanung werden Stdteverbnde und kooperierende Zentren neben Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren als Sonderform zentraler Orte ausgewiesen¹⁸,
- Im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsbericht von 1996 erscheinen Städtenetze unter Punkt 6.8 „Nachhaltige Landesentwicklung“: „Darüber hinaus sollen die von der Ministerkonferenz für Raumordnung empfohlenen neuen raumordnungspolitischen Instrumente, wie Städtenetze und Regionalkonferenzen, künftig in der Regionalplanung ein höheres Gewicht bekommen“¹⁹,
- Das Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994 stellt auf den Ausbau der Städtenetze bzw. auf die Vernetzung und Kooperation der Teilräume des Landes, die Verknüpfung und Zusammenarbeit von Verdichtungs- und ländlichen Teilräumen sowie von einzelnen Städten und Gemeinden ab.²⁰

Darüber hinaus fließen derzeit bereits Fördergelder der Europäischen Gemeinschaft, des Bundes und der Länder in mehrere einschlägige Projekte.

Diese Gegebenheiten sind besonders umstritten, da bisher nicht ganz klar ist, welche raumbedeutsamen Auswirkungen Städtenetze tatsächlich nach sich ziehen.

Zur Zeit erscheint es aus den verschiedensten Gründen (Probleme der kausalen Zurechenbarkeit, der Konzipierung und Messung von Wirkungen sowie der Erfassung „endgültiger“ Ergebnisse) noch

nicht möglich, Aussagen zur Raumbedeutsamkeit wissenschaftlich zu beweisen oder zu widerlegen.

4 Erwartungen aus ökologischer Sicht

Zu Beginn der eigenen Untersuchung wurde die Frage gestellt, inwieweit auch aus ökologischer Sicht explizit Erwartungen und Ansprüche an Städtenetze formuliert wurden:

Aus *raumordnungspolitischer Perspektive* wird erwartet, daß durch die Bildung und den Ausbau von Städtenetzen Beiträge zur Vermeidung von Versiegelung und Landschaftszerstrung sowie ein besserer Ressourcenschutz geleistet werden.

Aus dem *Blickwinkel der Fach-Öffentlichkeit* (wissenschaftliche Literatur zum Thema, Expertengespräche, Tagungsbeiträge) berwiegen die Befürchtungen, daß Städtenetze unerwünschte, negative Auswirkungen auf den Raum haben. Daneben werden aber auch erwünschte räumliche Verflechtungen gesehen, wie z.B. regionale Freiraumverbundsysteme oder eine regional sinnvolle Arbeitsteilung.

Ergebnis der eigenen Untersuchung – besonders der Interviews – ist, daß ökologische Projekte und Handlungsfelder aus *kommunalplanerischer Sicht* nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen; eine ökonomische Orientierung überwiegt.

So wurde beispielsweise während der Interviews den Städtenetzakteuren die Frage gestellt, für wie wichtig sie die ökologischen Handlungsfelder im gesamten Themenkomplex „Städtenetze“ halten und ob eine reine ökonomische Orientierung unter den Handlungsfeldern überwiegt.

Bei neun von elf Städtenetzen überwiegt deutlich eine rein ökonomische Orientierung. kologische Handlungsfelder werden als zweit-

rangig, weniger wichtig oder unwichtig angesehen. Ökologie und Umweltschutz spielen zwar häufiger eine Rolle, allerdings eher indirekt als direkt (z.B. als Teilüberlegungen zum Aspekt Fremdenverkehr oder der Ver- und Entsorgung).²¹

Die Möglichkeiten der Integration von ökologischen Aspekten und Handlungsfeldern in die Städtenetzarbeit sind nicht zuletzt von dem Wissen über ökologische Fakten und Zusammenhänge und dem guten Willen von beteiligten Akteuren abhängig. Beides kann durch die Einbeziehung engagierter Dritter (Institutionen, Organisationen und sachkundiger Einzelpersonen) wesentlich befördert werden.

Eine Untersuchung der „Entwicklungsagentur für arbeitsorientierte Strukturpolitik“ (EfaS) kommt zu dem Ergebnis, daß bei Kooperationen die Beteiligung verschiedenster Akteure im großen und ganzen noch nicht befriedigend geregelt ist. „Die Umwelt- und Naturschutzverbände und auch die Wohlfahrtsverbände, Bildungsträger und Beschäftigungsinitiativen sind eindeutig unterrepräsentiert“.²²

In vielen Städtenetzen spielen besonders Akteure der Wirtschaftsförderung, deren Interessen überwiegend im ökonomischen Bereich liegen, eine maßgebliche Rolle. Im Rahmen dieser Untersuchung war deshalb die Frage nach den Akteuren – innerhalb und außerhalb des Städtenetzes – interessant, deren Aufgabe es ist, Grundlagen und Informationen zum ökologischen Bereich zu liefern. Die Untersuchung zielte zuerst auf Akteure ab, die stark in die Städtenetzarbeit involviert sind. Die Frage lautete: „Ist in der Organisation des Städtenetzes jemand konkret für ökologische Probleme und ökologische Planung zuständig?“

Die Verteilung der Antworten auf diese Frage spiegelt weitestgehend den Stellenwert der Ökologie innerhalb eines Städtenetzes wider, der auch schon in der vorherigen Frage

zum Ausdruck kam. In der Regel gibt es keine Person, die sich ausschließlich den ökologischen Belangen innerhalb der Städtenetzarbeit widmet. In zwei von elf Fällen befindet sich in der Organisation des jeweiligen Städtenetzes Ansprechpartner für den ökologischen Bereich. Anregungen, Daten und Know-how können aber auch durch Zusammenarbeit mit externen Fachleuten in die Netzwerkarbeit gelangen.²³

Inwieweit Naturschutzverbände, Akteure der Landschaftsplanung usw. in den Modellvorhaben angehört oder beteiligt wurden, sollte mit Hilfe der Frage „Wurden bei der Bildung des Städtenetzes explizit Vertreter von Naturschutzverbänden, Verwaltungen der Landschaftsplanung usw. eingeladen?“ geklärt werden.

Bei der Bildung der Städtenetze im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes wurden durchweg keine Vertreter von Naturschutzverbänden, Verwaltungen der Landschaftsplanung usw. berücksichtigt.

Es gibt darüber hinaus seitens der Kommunen praktisch keine Erwartungen bezüglich der Raumwirksamkeit und -bedeutsamkeit einer Konzeption „Städtenetze“. Dennoch sind die meisten der befragten Städtenetzakteure der Meinung, daß der Raum durch das Konzept Städtenetze gestaltbar sei. Regionale Grünzüge zur Vermeidung einer Zersiedlung und zur Gliederung des Städtenetzes – wie im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen gefordert – sind in keinem der elf Städtenetze geplant.

Ein Grund dafür, daß ökologische Handlungsfelder aus kommunalplanerischer Sicht nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen, liegt in der Schwierigkeit des Aufzeigens von Vernetzungserfolgen in diesem Bereich. Aber auch in anderen Bereichen, z.B. bei einem gemeinsamen Gewerbegebiet oder Bildungsangebot, sind Kosten und Nutzen – an-

ders als im privatwirtschaftlichen Geschäftsverkehr – nur selten zu quantifizieren und monetär darzustellen. Kosten und Nutzen einer Kooperation verteilen sich auch in der Regel nicht gleichmäßig, sondern zum Teil in diffuser, nur schwer nachvollziehbarer Weise. In einigen Handlungsfeldern ist es dagegen einfacher, die erbrachten Leistungen zu monetarisieren (z.B. im Bereich der Wasser-, Abfall- und Energiewirtschaft). Dies ist wohl auch ein Grund dafür, daß diese Bereiche schon länger Gegenstand interkommunaler Kooperation sind und sich für eine Zusammenarbeit offensichtlich auch besonders eignen (z.B. Abfall- und Abwasserzweckverbände). Eine Stadt wird hingegen nur schwer die Vorteile der Kooperation sichtbar machen können, wenn die erzielten Erfolge und Angebote (z.B. die erfolgreiche Akquisition eines großen Investors oder ein insgesamt größeres Kulturangebot) in der Nachbarstadt liegen.

Diese Schwierigkeiten des Aufzeigens von Vernetzungserfolgen in den verschiedensten Bereichen der Zusammenarbeit stellen eine erhebliche Hypothek für alle Netzwerkversuche dar. Kooperationen funktionieren um so besser, je eher die Leistungen und Gegenleistungen quantifizierbar sind.

Ein anderer – für die erfolgreiche Kooperation wichtiger – Aspekt ist, daß zunächst persönliche Kontakte zwischen Städtenetzakteuren geschlossen und eine Vertrauensbasis für die weitere Zusammenarbeit gebildet werden. Im Rahmen der Interviews wiesen einige Gesprächspartner darauf hin, daß es ein Novum sei, politische Spitzenvertreter, Planungsämter und Wirtschaftsförderung aus unterschiedlichen Städten an einem Tisch zur Diskussion über die zukünftige Entwicklung ihres Raumes zu versammeln.

Im ökologischen Bereich ist die Darstellung von Ergebnissen einer gelungenen Zusammenarbeit noch aus anderen Gründen schwierig. Die

Planung und Realisierung z.B. eines regionalen Biotopverbundes ist unmittelbar für den einzelnen Bürger nicht zu erfassen. Der geplante Zustand (z.B. eine Fläche sich selbst zu überlassen, bis sich die potentielle natürliche Vegetation einstellt) ist erst nach mehreren Jahren bzw. Jahrzehnten erreicht. Politiker, deren Wiederwahl von schnell sicht- und vermarktbareren Erfolgen abhängt, stufen solche Projekte deshalb oft insgesamt als weniger interessant ein.

5 Städtenetze und Nachhaltigkeit

Die Verknüpfung des Städtenetz-Gedankens mit der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung ist noch relativ neu; dennoch sind Städtenetze bereits in das novellierte Raumordnungsgesetz (§ 13 Satz 4 ROG) aufgenommen worden. Auf die Frage, ob Städtenetze einen Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung leisten können, gibt es bei heutigem Wissensstand noch keine konsensfähige Antwort, zumal es die unterschiedlichsten Erwartungen und Vorstellungen zur Konzeption von Städtenetzen gibt. Außerdem ist die Verknüpfung der beiden Themenbereiche noch zu neuartig, als daß Konflikte zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Belangen schon aufbrechen könnten.

Ergebnis der Untersuchung der elf Modellvorhaben ist, daß dem Beitrag, den Städtenetze zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten könnten, bisher keine große Bedeutung zugemessen wird. Auf die Frage „Spielt der Beitrag zur Nachhaltigkeit eine Rolle?“ antworteten somit von elf Städtenetzen neun mit Nein.

Allerdings gaben mehrere Gesprächspartner an, daß der Nachhaltigkeitsgedanke für die zukünftige Arbeit im Städtenetz immer wichtiger werde; es hat in einigen Städtenetzen auch schon erste Diskussionen zu diesem Thema gegeben.

Unter Berücksichtigung aller in der Untersuchung gewonnenen Ergebnisse ist deshalb davon auszugehen, daß unter den gegebenen Rahmenbedingungen Städtenetze keinen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten. Die Kriterien „Kooperation“ und „Freiwilligkeit“ sind zwar ein wesentlicher Bestandteil zur Erlangung einer nachhaltigen Entwicklung, doch zeigen die Ergebnisse der Untersuchung der elf Modellvorhaben, daß sie nicht per se dazu führen. Anscheinend bewirken freiwillige Formen der Zusammenarbeit nicht die gewünschte Integration von ökologischen Handlungsfeldern. Freiwillige Kooperation ist beispielsweise auch dann nicht nachhaltig, wenn sie dazu führt, daß innerhalb eines Städtenetzes bisher unberührte Freiflächen in ein gemeinsam getragenes Gewerbegebiet eingebracht werden, ohne die in der eigenen Stand vorhandenen Brachflächenpotentiale zu nutzen.

6 Städtenetze und Regionalplanung

Die Bedeutung der Regionalplanung in Deutschland hat in den letzten Jahren stark zugenommen; sie ist jedoch überwiegend ausgestaltet als rahmensetzende Planung. Hier setzen die raumordnungspolitischen Bemühungen an, Städtenetze zu fördern, um die Regionalplanung mit einem stark projekt- und umsetzungsorientierten Element zu ergänzen. Städtenetze sollen dazu beitragen, Versorgungs- bzw. Entwicklungsziele umzusetzen, welche die Raumordnungskonzeptionen durchgängig auszeichnen. Die Regionalplanung soll umgekehrt durch den Ansatz der Städtenetzkonzeption weitere planerische Gestaltungsmöglichkeiten gewinnen, deren Rolle allerdings im einzelnen noch zu klären ist:

Beispielsweise bleibt ungewiß, ob die Gefahr besteht, daß es zu einer Schwächung der flächendeckenden

hoheitlichen Raumbewirtschaftung auf allen Planungsebenen durch die problembezogenen Gebietsabgrenzungen in Städtenetzen kommt. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse der Befragung, daß eine Gefahr der Bildung von strategischen Allianzen durch Städtenetze durchaus besteht.

Bei den untersuchten Städtenetzen ist die Beteiligung verschiedenster Akteure im großen und ganzen noch nicht geregelt. Dies gilt besonders für die Zusammenarbeit mit Naturschutzbehörden, Naturschutzverbänden, Initiativen usw. Im Zuge der Bildung von Städtenetzen im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes wurden durchweg keine Vertreter von Naturschutzverbänden, Verwaltungen der Landschaftsplanung usw. eingeladen. Bei der Mehrheit der Städtenetze gibt es auch keinen Ansprechpartner für ökologische Fragestellungen.

Es gibt außerdem einige Aspekte, die darauf hinweisen, daß Städtenetze losgelöst von den bestehenden regionalen Planungsräumen arbeiten, statt sie flexibel und umsetzungsorientiert zu ergänzen. Die Abgrenzungen der regionalen Planungsräume sind in der Regel nicht identisch mit den Grenzen des Städtenetzes. Es gibt weiterhin keine förmlich festgelegten Beteiligungsformen bezüglich der Teilnahme von Regionalplanern an der Städtenetzarbeit. Die Projekte des Städtenetzes sind Ergebnis eines Aushandlungsprozesses der an der Kooperation beteiligten Akteure, die meistens ohne die Teilnahme der Regionalplanung stattfinden. Handlungsfelder und Projekte sind meistens nicht aus den Regionalplänen hergeleitet; es findet auch keine Abstimmung im Vorfeld der Planung statt.

Es spricht also vieles dafür, diesen neuen und ergänzenden Planungsansatz „Städtenetze“ eher behutsam einzusetzen. Es muß ein Weg gefunden werden, Städtenetze (mit starker Projektorientierung) und langfristige Ordnungsplanungen der Regio-

nalplanung sinnvoll miteinander zu verbinden: Dies könnte ein Konzept-Mix sein, der sowohl räumliche Leitbilder und die notwendige Rechtssicherheit als auch Aspekte der Umsetzungs- und Handlungsorientierung beinhaltet. Des weiteren erscheint es unverzichtbar, Rahmenbedingungen für die Arbeit von Städtenetzen seitens der Raumordnungspolitik zu formulieren.

7 Fazit

Hier soll nicht behauptet werden, daß eine Strategie der „Städtenetze“ nicht sinnvoll und erfolgreich sein könnte. Allerdings ist zu kritisieren, daß die Bildung von Städtenetzen als Strategieentwurf planerischer Tätigkeit gewählt wurde, ohne deren Grundlagen näher auszuleuchten.

Städtenetze lassen sich nicht „von oben“ verschreiben. Sie benötigen vielmehr eine gewisse Substanz in Form von Kooperationsideen und regionalen Potentialen „von unten“, um funktionieren zu können. Städtenetze leben von den beteiligten Akteuren, von Kommunikation und Interessenausgleich. Hierdurch wird deutlich, daß eine Konzeption „Städtenetze“ ebenfalls nicht flächendeckend, sondern eher für Einzelfälle anwendbar ist. Städtenetze sind auf jeden Fall kein „Allheilmittel“ für besonders problematische Situationen.

Hinzu kommt, daß die positiven Erfahrungen, die im Rahmen des Forschungsfeldes „Städtenetze“ gesammelt wurden, zum großen Teil vom Modellcharakter getragen sind. Erfolge sind oft zumindest teilweise besonderer wissenschaftlicher, personeller und finanzieller Unterstützung zu verdanken.

Darüber hinaus lassen sich nicht zuletzt auch am Endbericht des ExWoSt-Forschungsfeldes die Diskrepanzen zwischen Erwartungen und Wirklichkeit aufzeigen:

So wird beispielsweise unter dem Gliederungspunkt 6.4 „Nachhaltigkeit in Städtenetzen“ ausgeführt, daß Städtenetze den Weg zur Arbeitsteilung erleichtern und dies zu einer unmittelbaren Einsparung von Ressourcen führe.²⁴

Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, daß (nur zwei Seiten vorher/unter dem Gliederungspunkt 6.3 „Interessenidentität und Konfliktfähigkeit“) gerade diese Aussagen zur Arbeitsteilung nicht bestätigt werden konnten:

„Zwar erachten es die verantwortlichen Akteure im langfristigen Gesamtinteresse für anstrengenswert, zu einer Arbeitsteilung zu kommen, die wechselseitigen Verzicht einschließt. Aber es ist die übereinstimmende Überzeugung, daß dies derzeit nicht akzeptanzfähig ist.“²⁵

Es bleibt darüber hinaus anzumerken, daß Arbeitsteilung keineswegs automatisch einen Beitrag zur Nachhaltigkeit liefert. Zunehmende räumliche Austauschbeziehungen von Waren, Personen und Dienstleistungen implizieren stets auch die Gefahr erheblicher negativer ökologischer Auswirkungen auf den Raum.

Als neue raumplanerische Konzeption sind Städtenetze in die Diskussion bezüglich des Wandels des Planungsverständnisses und die Entwicklungsgeschichte der Stadt- und Regionalplanung eingebunden. Die Verstärkung der Regionalplanung durch ein stark umsetzungsorientiertes Element „Städtenetze“ ist aber, wie die Untersuchung zeigt, aus den verschiedensten Gründen bisher nicht gelungen.

Städtenetze sind Merkmal einer zunehmenden Projektorientierung der Planung. Mit dieser weiteren Annäherung an die Projektebene entfernt sie sich jedoch zunehmend vom ganzheitlichen und übergeordneten Strategieentwurf des Konzepts. Es bleibt allerdings festzustellen, daß Raumplanung nicht auf ein Minimum an lenkenden und restriktiven Zielen verzichten kann.

Über die rein rahmensetzende Planung hinaus muß das Arbeitsfeld von Planern mehr denn je in Verbindung mit der Einbringung von Ideen, Initiative, Entwicklung von Strategien, Aufstellung von Konzepten und ihrer Realisierung durch zielkonforme Maßnahmen gesehen werden.

Darüber hinaus wird es in Zukunft besonders für die Ebene der Regionalplanung darauf ankommen, daß die aufgestellten Ziele auch eingehalten und umgesetzt werden. Hierzu muß sich die Regionalplanung auch verstärkt in den Bereich der informellen Planung einbringen sowie die Kommunen bei der Umsetzung von Projekten, die Ergebnis des Kooperationsprozesses sind (soweit Zielkonformität vorliegt), beraten und unterstützen. Im übrigen sind Verfahrensroutinen zu hinterfragen, so daß bei Bedarf Verbesserungen bzw. neue Verfahrensweisen oder auch neue Instrumente eingeführt werden können.

Zukünftig wird es darauf ankommen, raumplanerische Konzepte wieder als Grundlage für die vorwegnehmende Koordination raumbedeutsamer Tätigkeiten zu betrachten. Zusätzlich muß darauf geachtet werden, daß diese Konzepte ebenso umsetzbar wie konform zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung sind.

Anmerkungen

(1) Strauss, Katja: Städtenetze – Erwartungen und Wirklichkeit aus ökologischer Sicht. – Dortmund 1999. = Dissertation an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund

(2) Vgl. Horn, I.: Das regionale Flächennutzungskonzept – ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen. – Kaiserslautern 1997. = Werkstattbericht des Studiengangs Raum- und Umwelplanung, Universität Kaiserslautern. 139 S.

(3) Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuordnung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) v. 18.8.1997 (BGBl. I S. 1822)

- (4) Im Endbericht des ExWoSt-Forschungsfeldes „Städtenetze“ wird der Begriff wie folgt definiert. „Städtenetze“ sind Kooperationsformen von Kommunen einer Region, bei der die Partner freiwillig und gleichberechtigt ihre Fähigkeiten und Potentiale bündeln und ergänzen, um gemeinsam ihre Aufgabe besser erfüllen zu können“ (Melzer, M.: Modellvorhaben Städtenetze. – Bonn 1999. In: Werkstatt: Praxis, Nr. 3 (1999). Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 2)
- (5) Eine Reihe von Fragen werden durch den zusammenfassenden Endbericht der Begleitforschung zu dem Forschungsfeld „Städtenetze“ beantwortet. Das Forschungsfeld wurde im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus in den Jahren 1994 – 1998 im Auftrag des früheren Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) durchgeführt.
- (6) Vgl. Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1995. 43 S.
- (7) Vgl. Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Deutsches Nationalkomitee Habitat II. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1996. 35 S.
- (8) „Region – regionaler Maßstab – Regionalisierung“ sind drei Begriffe, deren politische Bedeutung in den letzten Jahrzehnten zwar stetig stärker geworden ist, die aber gleichwohl noch keinen scharfen Begriffsinhalt haben, sondern in unterschiedlichen Bedeutungen und Sinnzusammenhängen verwandt werden. In einem hier ausreichenden, sehr pragmatischen Verständnis lassen sich regionale Ansätze als überkommene Handlungsstrategien begreifen.
- (9) Dies ist das Ergebnis der eigenen Untersuchung der elf Modellstädtenetze des ExWoSt-Forschungsfeldes. Neben einem umfangreichen Literaturstudium (Informationsbroschüren, Konzeptpapiere, Zwischenberichte usw.) wurden in dem Zeitraum von Juni bis Dezember 1997 zahlreiche Interviews mit Städtenetzakteuren (Praktikern, Projektforschern) sowie Expertengespräche durchgeführt.
- (10) Vgl. Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1993, S. 9
- (11) Ebenda, S. 4
- (12) Das Forschungsfeld „Städtenetze“ ist nur eines von mehreren Forschungsfeldern, die im Rahmen des ExWoSt-Programms gefördert werden.
- (13) Melzer, M. u.a.: Das Forschungsfeld „Städtenetze“. – Bonn 1995. In: ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtenetze“, Nr. 18.2, S. 1
- (14) Vgl. Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1993. 32 S.
- (15) Vgl. Melzer, M. u.a.: Das Forschungsfeld „Städtenetze“, a.a.O. [siehe Anm. (13)], S. 3
- (16) Vgl. Brake, K. u.a.: Städtenetze: Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte. – Bonn 1996. In: Materialien zur Raumentwicklung, H. 76, S. 7–56
- (17) Vgl. z.B. Finke, L.: Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Expertise zu seinen umweltpolitischen Implikationen. Im Auftrag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. – Dortmund 1993. 32 S.; Brake, K. u.a.: Städtenetze . . . , a.a.O. [siehe Anm. (16)]; Interview mit Prof. Dr. Gerd Turowski, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund. – Dortmund, Febr. 1999
- (18) Freistaat Sachsen, Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (Hrsg.): Landesentwicklungsbericht. – Dresden 1994
- (19) Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Landesentwicklungsbericht NRW. – Düsseldorf 1996. = Schriftenreihe, H. 54, S. 92
- (20) Bayerische Staatsregierung (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm Bayern. – München 1994, S. 32 ff.
- (21) Neben den elf ExWoSt-Modellstädtenetzen wurde noch eine Reihe anderer Städtenetze in Deutschland untersucht. Die dort erzielten Ergebnisse decken sich im wesentlichen mit denen der Untersuchung der elf ExWoSt-Städtenetze.
- (22) Entwicklungsagentur für arbeitsorientierte Strukturpolitik (EfaS) (Hrsg.): ZIN am Scheideweg. Zwischenbilanz und Vorschläge zur Strukturpolitik in NRW. – Bonn 1992, S. 14
- (23) Keller und Stamm sehen eine große Gefahr darin, daß „die Regionen bei der Erstellung der geforderten regionalen Entwicklungskonzepte nur wenige gesellschaftlich relevante Gruppen (. . .) mitwirken lassen und z.B. Umweltverbände häufig ausklammern, da so eine leichtere Einigung auf Leitbilder und Ziele erhofft wird.“ (Keller, S.; Stamm, R.: Aufbau, Organisation und Handlungsmöglichkeiten von Städtenetzwerken, dargestellt am Beispiel des grenzüberschreitenden Städtevierecks ANKE. – Dortmund 1995. = Diplomarbeit an der Universität Dortmund, S. 89)
- (24) Vgl. Melzer, M.: Modellvorhaben Städtenetze, a.a.O. [siehe Anm. (4)], S. 77
- (25) Ebenda, S. 75

Dr.-Ing. Katja Strauss
Fakultät Raumplanung
FG Landschaftsökologie
und Landschaftsplanung
Universität Dortmund
44221 Dortmund
E-Mail:
strauss@www.raumplanung.uni-dortmund.de