

# Die nachhaltige Stadtregion als Gestaltungsauftrag der Raumplanung

---

Axel Priebis

*Die im Jahr 2015 auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen verabschiedeten 17 ›Sustainable Development Goals‹ geben unter anderem das Ziel vor, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten. In diesem Sinne setzt sich der Beitrag mit den Möglichkeiten der Raumplanung zur Gestaltung nachhaltiger Stadtregionen auseinander. Gefragt wird, wodurch sich nachhaltige Siedlungsstrukturen auszeichnen, wie Freiräume als ›Grüne Infrastruktur der Stadtregionen‹ geschützt und entwickelt und wie nachhaltige Einzelhandelsstrukturen geschaffen werden können. ›Stadt‹ wird in diesem Beitrag immer in ihrer regionalen Dimension als ›Stadtregion‹ gesehen. Deswegen wird auch der Frage nachgegangen, welche institutionellen Strukturen in Stadtregionen geschaffen wurden, um die Raumplanung und andere öffentliche Aufgaben über kommunale Grenzen hinweg wahrzunehmen. Der Beitrag schließt mit der Betonung des interdisziplinären Gestaltungsauftrages der Raumplanung für die Stadtregion.*

*Stadtentwicklung, Raumplanung, Stadtregion, Nachhaltigkeit*

## Einleitung: Nachhaltigkeit als Basis von Stadtentwicklung und Raumplanung

Die weltweiten Anstrengungen für mehr Nachhaltigkeit in der Entwicklung der Stadtregionen haben ihre wesentliche Grundlage in dem Bericht »*Our Common Future*« der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, der 1987 unter Leitung der damaligen norwegischen Regierungschefin Gro Harlem Brundtland (*Brundtland-Kommission*) vorgelegt wurde (World Commission on Environment and Development 1987). Das Nachhaltigkeitsprinzip wurde darin so definiert, dass wirtschaftliche Entwicklung in der Gegenwart so zu gestalten ist, dass auch künftige Generationen die Möglichkeit haben, nach ihren Bedürfnissen zu leben. Diese Generationengerechtigkeit bedeutet, dass ein ökonomisches Wachstum erzeugt wird, »das die Grenzen der Umweltressourcen respektiert, das also die Luft, die Gewässer, die Wälder und Böden lebendig erhält, ein Wachstum, das die genetische Vielfalt erhält und das Energie und Rohmaterial optimal nutzt« (Hauß 1987: XV). Dieser Ansatz wurde inzwischen auf mehreren UN-Konferenzen weiterentwickelt. Aktuell gilt die 2015 von den 193 UN-Mitgliedsstaaten beschlossene »2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung«, deren Kernstück 17 weltweit gültige *Sustainable Development Goals* (SDG) bilden (Martens/Obenland 2016).

So einfach und einprägsam das Nachhaltigkeitsverständnis der Brundtland-Kommission war, so vielfältig ist inzwischen der Gebrauch des Nachhaltigkeitsbegriffs nicht nur in Alltag und Politik geworden, sondern auch in der Wissenschaft. Nach Kluwick und Zemanek

»scheitert die dringend notwendige Verständigung über soziale, ökonomische, ökologische und kulturelle Nachhaltigkeit in öffentlich-politischen ebenso wie wissenschaftlichen Kontexten an einer mangelnden wechselseitigen Kenntnis der unterschiedlichen Konzepte von Nachhaltigkeit. Diese wurzeln [...] in heterogenen, disziplinär geprägten Begriffs- und Konzeptgeschichten und resultieren in divergenten Praktiken von Nachhaltigkeit« (Kluwick/Zemanek 2019: 11).

Für die Stadt- und Raumplanung führt Lamker (2019) als wesentliche Handlungsfelder der Nachhaltigkeit die Daseinsvorsorge und das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse, ein nachhaltiges Flächenmanagement zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen, die nachhaltige bauliche und infrastrukturelle Gestaltung von Städten und Stadtquartieren sowie als besonders aktuelles Thema die Wohnraumversor-

gung an, wobei er insbesondere auf die Integration der SDGs in die räumliche Planung hinweist.

Für die hier im Mittelpunkt stehende Raumplanung in Stadtregionen ist besonders SDG 11 relevant, das darauf ausgerichtet ist, Städte und Siedlungen »inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig« zu gestalten. Charakteristisch für Stadtregionen ist, dass sie im Sinne des SDG 11 städtische und stadtnahe Gebiete im Übergang zu ländlichen Gebieten umfassen. Zu den erforderlichen Maßnahmen, die das SDG 11 näher benennt, gehören u.a. die Schaffung angemessenen und bezahlbaren Wohnraums, nachhaltige Verkehrssysteme, eine inklusivere und nachhaltigere Gestaltung der Verstädterung, inklusive und zugängliche Grünflächen sowie eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung. Die im SDG 11 ebenfalls genannte regionale Entwicklungsplanung ist eine umfassende und interdisziplinäre Aufgabe, die in der Regel als Regionalplanung bezeichnet wird.

Zur nachhaltigen Gestaltung der Raumentwicklung ist es angesichts des starken Veränderungsdrucks in den meisten Stadtregionen bezüglich Siedlung, Freiraum und Infrastruktur Aufgabe der Raumplanung, die unterschiedlichen und vielfach konfligierenden Ansprüche an den Raum so aufeinander abzustimmen, dass ökologische, ökonomische und soziale Erfordernisse berücksichtigt werden. Außerdem ist es wichtig, den öffentlichen Gestaltungsanspruch deutlich zu machen – mit einer zufälligen oder ausschließlich den Marktkräften überlassenen Entwicklung lassen sich die im SDG 11 aufgeführten Ziele nicht erreichen. Vielmehr müssen den auf individuelles Gewinnstreben ausgerichteten Aktivitäten durch die Raumplanung wirksame Grenzen gesetzt werden.

Raumplanung braucht Leitbilder und Strategien, bei deren Erarbeitung eine überfachliche und interdisziplinäre Arbeitsweise notwendig und charakteristisch ist. Die Stärke guter Raumplanung besteht einerseits darin, eine Vielzahl sektoraler Ansprüche und Konzepte (z.B. der Siedlungsplanung, der Gewerbeentwicklung, der Verkehrs- und Infrastrukturplanung, der Landschaftsplanung, der Land- und Forstwirtschaft und der Tourismus- und Freizeitwirtschaft) zusammenzuführen sowie deren komplexe Strukturen und Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen, andererseits aber auch in der Fähigkeit, durch eine umfassende Partizipation und Abwägung eine politische Entscheidung zwischen konfligierenden Nutzungsansprüchen zu ermöglichen.

Die Erarbeitung eines Leitbildes und einer Entwicklungsstrategie für eine Stadtregion ist ein komplexer gesellschaftlicher Aushandlungsprozess. Da

es um eine Perspektive für einen Zeitraum von 20 Jahren und mehr geht, erfordert dieser Prozess idealerweise einen offenen und transparenten gesellschaftlichen Diskurs wie er z.B. mit großem Aufwand im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Regionalpläne für die Region Stockholm (Priebis/Vallee 2012) und das Ruhrgebiet (Tönnies 2016) durchgeführt wurde. Dabei sind Leitbild und Strategie nur die ersten Schritte eines komplexen Planungsprozesses. Um die reale Entwicklung der Stadtregion tatsächlich auf das gefundene Leitbild auszurichten, bedarf es in den folgenden Schritten der Übersetzung in einen konkreten Regionalplan (regionalen Raumordnungsplan), der rechtlich verbindliche Leitplanken für die Entwicklung enthält. Innerhalb der Raumplanung, die von der Europäischen Ebene bis zur Gemeindeebene auf unterschiedlichen Maßstabsebenen arbeitet, stellt die Regionalplanung eine »mittlere« Planungsebene dar. Sie steht in diesem Beitrag im Mittelpunkt, weil sie mit ihren Plänen und Programmen die Stadtregionen räumlich gut abbilden kann, auch wenn nicht in allen Stadtregionen eine die Kernstadt und ihre angrenzenden Gemeinden umfassende Regionalplanung betrieben wird.

## Die Stadtregion als Bezugsraum nachhaltiger Raumentwicklung

Stadtregionen sind als Planungsräume für eine nachhaltige Entwicklung besser geeignet als einzelne Städte in ihren engen Grenzen. Denn die baulichen Entwicklungen und die sozioökonomischen Verflechtungen gehen über diese in der Realität ohnehin kaum sichtbaren Grenzen hinweg. Und die großen und kleinen Städte und Gemeinden einer Stadtregion sind aufeinander angewiesen: Die Kommunen außerhalb der Kernstadt leben von deren weit in die Region ausstrahlenden Angeboten (z.B. der Kultur, des Handels und des Dienstleistungssektors), umgekehrt brauchen die Kernstädte ihre Nachbarkommunen und die dort lebenden Menschen. Für wichtige und raumbeanspruchende Infrastrukturen gilt ohnehin, dass geeignete Standorte immer weniger in den Kernstädten zur Verfügung stehen, sondern in der gesamten Stadtregion in Anspruch genommen werden müssen, etwa für Flughäfen, Rangierbahnhöfe, Ver- und Entsorgungsanlagen, Naherholungsgebiete, Universitätserweiterungen oder Messestandorte. Das Motto »Die Region ist die Stadt«, das seinerzeit für eine große Fachtagung gewählt wurde, bringt es prägnant auf den Punkt: »Die Stadt« kann heute nur noch in ihren regionalen Dimensionen verstanden und gestaltet werden (ARL 1999).

Deutlich werden die regionalen Dimensionen der Stadt nicht zuletzt auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten. Dabei sind die individuellen Wohnpräferenzen sehr unterschiedlich: Während viele Menschen gerne in einer Wohnung oder einem eigenen Haus in der Stadt leben, um möglichst nahe an den großstädtischen Angeboten zu sein, suchen immer noch bestimmte Gruppen, z.B. finanziell gesicherte junge Familien mit Kindern, die Möglichkeit zum Wohnen im »eigenen Heim« und außerhalb der dicht bebauten Städte. Ob und ggfs. wo diese Vorstellungen dann tatsächlich realisiert werden können, ist eine Frage des Immobilienmarktes und der individuellen finanziellen Möglichkeiten. Aring/Herfert (2001: 47) haben das sehr plastische Bild gezeichnet, dass viele Käufer und Käuferinnen eines Eigenheims wegen der hohen Bodenpreise im Kern der Stadtregion »am Bodenpreisgebirge abrutschen«, also ihre Wohnvorstellungen nur im weiteren Umland realisieren können, wo die Immobilienpreise günstiger sind – womit aber häufig auch längere Wege zu den Arbeitsplätzen verbunden sind.

Mit derartigen individuellen Standortentscheidungen werden die (seit Anfang des 20. Jahrhunderts sogar bewusst verfolgten) Ansätze zur Auflockerung der Städte fortgesetzt, weswegen sich der städtische Verflechtungsbereich immer weiter in die Fläche ausdehnt, was angesichts der weit gestreuten Standorte von Arbeitsplätzen, Handel und Dienstleistungen zu teilweise dramatischen Zersiedelungserscheinungen geführt hat. Weitere Folgen sind intensive verkehrliche Verflechtungen und eine Vielzahl von Mobilitätsbedürfnissen, denen im Sinne der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes bestenfalls mit leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Nahverkehrsangeboten Rechnung getragen wird, die häufig aber auch zu großen Mengen an motorisiertem Individualverkehr führen.

Daraus wird deutlich, dass die zentralen Herausforderungen für Stadtregionen im anhaltenden Nutzungsdruck auf die Flächen, der Bewältigung des Verkehrsaufkommens und dem Schutz von Umwelt und Klima liegen. Da diese Herausforderungen eng miteinander verknüpft sind, wird im Folgenden besonders auf die Gestaltung des Siedlungswachstums, die enge Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und verkehrlicher Erschließung (insbesondere durch leistungsfähige Schienenstrecken) sowie auf die Sicherung regionaler Freiraumsysteme (wozu auch die im SDG 11 genannten Grünflächen gehören) eingegangen. Wie noch auszuführen ist, haben auch die Standorte des Einzelhandels weitreichende Folgen für die Siedlungsstruktur. Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels muss die Raumplanung ihren Einfluss geltend machen, um eine flächendeckende Grundversorgung

zu sichern. Die Raumplanung leistet bei der Bewältigung dieser Herausforderungen einen zentralen Beitrag zu einer langfristigen und nachhaltigen Raumentwicklung, die es auch künftigen Generationen ermöglicht, nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten zu leben.

Sowohl bei der wissenschaftlichen wie bei der politischen und planerischen Auseinandersetzung mit Stadtregionen stellt sich schnell die Frage, wie weit diese in die Fläche reichen und wo deren äußeren Grenzen sind. Eindeutige und wissenschaftlich exakt definierte Grenzziehungen sind hierbei jedoch nicht möglich. Vielmehr gibt es eine breite Übergangszone zwischen den Zentren und den zentrenfernen Räumen, weswegen auch eine vereinfachte dichotomische Gegenüberstellung von ›städtischen‹ und ›ländlichen‹ Räumen als zwei nebeneinanderstehende Raumtypen nicht der Komplexität stadtreptionaler Raumstrukturen entspricht. Gleichwohl müssen für unterschiedliche Herausforderungen und operative Aufgaben der Stadtregionen geeignete Gebietskulissen, häufig sehr pragmatisch, definiert werden. Dabei lässt sich nach Priebs (2009), ausgehend von den Kernstädten, vereinfacht eine Skalierung mit drei stadtreptionalen Dimensionen vornehmen:

- Die besonders intensiven Verflechtungen und Abhängigkeiten bei Infrastruktur, Siedlungsentwicklung und Versorgung bestehen in einem Raum, zu dem die Kernstadt und der innere Ring ihrer Nachbargemeinden gehören. Dieser Raum lässt sich als *engerer Verflechtungsraum* bezeichnen. Operativ geht es in dieser räumlichen Dimension insbesondere um eine Abstimmung der technischen Infrastruktur (z.B. des Verkehrs und der Ver- und Entsorgung) und der Bautätigkeit.
- Die intensiven Pendelverflechtungen reichen deutlich weiter und umfassen auch größere Nachbarstädte sowie ländlich strukturierte Teilräume. Dieser Raum lässt sich als *funktionale Stadtregion* bezeichnen. Operativ geht es in dieser räumlichen Dimension um eine regionale Siedlungs- und Freiraumplanung, die Organisation des Nahverkehrs, um Messestandorte sowie um weitere Infrastrukturen für Freizeit und Erholung.
- Bei Betrachtung von großräumigen Verflechtungen, die sowohl weiter entfernte größere Städte als auch große ländlich strukturierte Räume umfassen, wird von *Metropolregionen* (oder auch *Metropolitanräumen*) gesprochen. Bei dieser Dimension geht es weniger um enge funktionale Abhängigkeiten und intensive Pendelverflechtungen als vielmehr um eine strategische, großräumige Regionsbildung zwecks Außenauftritt und Marketing. Viele dieser Metropolregionen haben nicht einmal eine

klare Abgrenzung nach außen, weswegen zunehmend von *soft spaces* (Allmendinger et al. 2015) gesprochen wird.

Am Beispiel Wiens lassen sich diese drei Dimensionen gut in folgender Abstufung erkennen, die dem Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2025) entnommen ist (Stadt Wien 2014: 94) (siehe Abbildungen 1):

*Abbildung 1: Dimensionen der Stadtregion Wien – Stadtumlandmanagement als engerer Verflechtungsraum Wiens; Stadtregion+ als funktionale Stadtregion Wien und Region Centrope als Metropolregion Wien (Quellen: Stadt Wien 2014: 94)*



- Der *engerer Verflechtungsraum Wiens* wird institutionell durch das 2006 gegründete Stadt-Umland-Management abgedeckt, das grenzübergreifende Planungs- und Managementaufgaben für die Stadt Wien und das Land Niederösterreich wahrnimmt.
- Die *funktionale Stadtregion Wien* wird gut durch die »Stadtregion+« abgebildet, die durch die Planungsgemeinschaft Ost, eine gemeinsame Einrichtung der Stadt Wien sowie der Länder Niederösterreich und Burgenland, abgegrenzt wurde. Dieser Raumzuschnitt wird jedoch bislang nur für analytische und nicht für operative Zwecke genutzt (PGO 2011).
- Die Metropolregion Wien (bezeichnet als »Region Centrope«, <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/centrope.html>) reicht bis in die Nachbarstaaten Tschechische Republik, Slowakische Republik sowie Ungarn und umfasst damit wichtige Städte wie Brunn und Bratislava. Es handelt sich hierbei um eine locker organisierte multilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit von 16 Partnerregionen und Partnerstädten, die insbesondere nach ihrer 2003 erfolgten Gründung mehrere von der EU geförderte Kooperationsprojekte durchgeführt hat.

## Nachhaltige Raum- und Siedlungsstrukturen für die Stadtregion

### Nachhaltige Raum- und Siedlungsstrukturen durch dezentrale Konzentration

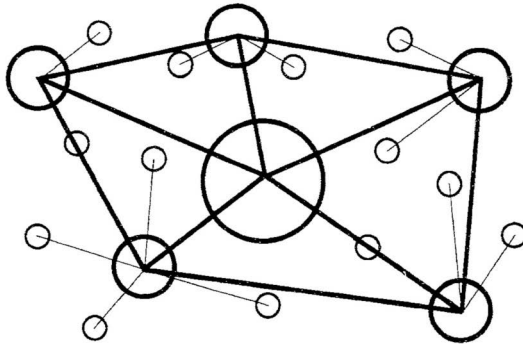
Im Rahmen der Gestaltung einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsstruktur für eine Stadtregion geht es aus raumplanerischer Sicht um grundsätzliche Fragen, nämlich wie mit Konzentration, Dezentralität und Dichte, mit der verkehrlichen Erschließung und Grünräumen umzugehen ist. Wie schon erwähnt, stehen diese Elemente der Raumstruktur in einem engen Zusammenhang und zeigen den überfachlichen bzw. interdisziplinären Ansatz der Raumplanung: Die Entwicklung der Wohnsiedlungen und der Gewerbeflächen ist stets im Zusammenhang mit dem Schienennetz (Siedlungsschwerpunkte an den ÖPNV-Strecken) und der Freiraumstruktur (Erhalt eines regionalen Grünflächen- bzw. Freiraumsystems) sowie den Handels- und Dienstleistungsstandorten (integrierte Handelsstandorte, starke Stadt- und Ortskerne) zu sehen.

Die Frage, ob für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung eher eine konzentrierte oder eine dezentralisierte Raumstruktur anzustreben ist, muss differenziert beurteilt werden (Hesse/Schmitz 1998). Für eine Konzentration spricht, dass die Abstände der Haushalte zu den Infrastrukturangeboten in der Regel geringer und damit die Wege kürzer sind, was eine Bedienung mit leistungsfähigen Nahverkehrssystemen ermöglicht. Für eine Dezentralisierung spricht, dass räumlich überschaubarere und weniger anonym erscheinende Nachbarschaften gebildet werden und eine größere Nähe zwischen Wohnen und Freiräumen gegeben ist. Allerdings dehnt sich die Stadtregion dadurch weiter in die Fläche aus und die Wege zwischen den Siedlungseinheiten werden länger. Die Vorteile beider Ansätze werden in dem Raumstrukturkonzept der *Dezentralen Konzentration* zusammengeführt. Dabei handelt es sich um ein Konzept, das häufig auf stadtreionaler Ebene angewendet wird (Priebis 2010a). Mit *Dezentralität* wird in diesem Konzept ausgedrückt, dass die Kernstadt durch Standorte im näheren oder weiteren Umland entlastet werden soll, während mit *Konzentration* die Bündelung der Ressourcen und eine Fokussierung der Siedlungstätigkeit auf eine begrenzte



Zahl von Entlastungs- und/oder Entwicklungszentren betont wird. Damit soll insbesondere den Tendenzen zur unkontrollierten Zersiedlung der Stadtregion entgegengewirkt werden. *Dezentrale Konzentration* kann grundsätzlich auch als Synonym für eine polyzentrische Entwicklung der Stadtregion gesehen werden, vorrangig ist sie jedoch ein Gegenkonzept zum ringförmigen Städtewachstum oder zur ungesteuerten Zersiedlung. Eine idealtypische Ausprägung des Konzeptes zeigt Abbildung 2:

Abbildung 2: Dezentrale Konzentration. Die Punkte stellen Siedlungen und die Linien die Interaktionsmuster dar. (Quelle: Hesse/Schmitz 1998: 452).



### Die Einheit von Siedlung und Verkehr als Schlüssel für eine nachhaltige stadtregionale Entwicklung

Für die Entwicklung von nachhaltigen stadtregionalen Siedlungsstrukturen stellt sich vor allem die Frage, wie durch eine günstige Anordnung der Daseinsgrundfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Erholen, Versorgung etc.) Verkehr reduziert werden kann. Dazu ist eine enge Zuordnung dieser Funktionen zum schienengebundenen Nahverkehr erforderlich. Insbesondere sind leistungsfähige Schienenverbindungen zwischen den Wohnstätten sowie den Orten mit hoher Arbeitsplatzkonzentration und anderen Standorten der Daseinsfunktionen erforderlich. Entsprechend den damaligen Anforderungen wurde schon Anfang des 20. Jahrhunderts von Fritz Schumacher für die Stadtregi-

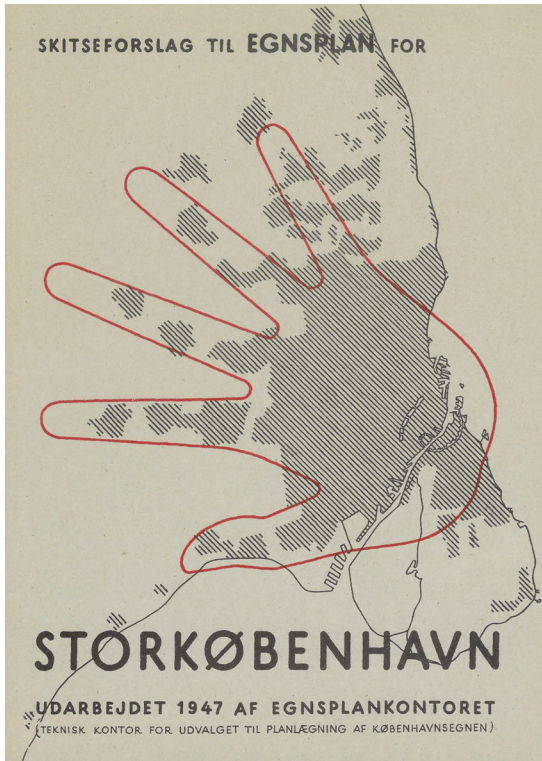
on Hamburg das Achsenkonzept entwickelt, das die Siedlungen entlang leistungsfähiger Schnellbahnen konzentriert (Schubert 2014).

Wie das Achsenkonzept über viele Jahrzehnte erfolgreich eine enge Verzahnung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung bewirkt hat, zeigt neben dem Hamburger Achsenkonzept der Kopenhagener Fingerplan aus dem Jahr 1947 (Prieb 2008). Prämisse des Fingerplans war, dass die Arbeitsplätze überwiegend im regionalen Zentrum und die neuen Wohngebiete außerhalb der Kernstadt lokalisiert waren. Die plakative Kernaussage des Plans liegt darin, die künftige Siedlungsentwicklung auf die von der Kopenhagener Innenstadt (»Handfläche«) ausgehenden S-Bahn-Achsen (»Stadtfinger«) zu konzentrieren (siehe Abbildung 3). In einem Radius von einem Kilometer um die vorhandenen und geplanten S-Bahnhöfe sollten neue Wohngebiete entstehen. Die Freiräume zwischen den »Fingern« sollten als »grüne Keile« von Siedlungstätigkeit freigehalten und teilweise aufgeforstet werden. Trotz starker Liberalisierungstendenzen im dänischen Planungssystem wurde bis heute an diesem Prinzip zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Hauptstadtregion festgehalten, was sich auch in der jüngsten Fortschreibung des Fingerplans ausdrückt (Erhvervsstyrelsen 2019).

Bis heute ist das Achsenkonzept mit seiner Integration von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in vielen Stadtregionen tragendes Element nachhaltiger stadtreionaler Entwicklung. Gerade erst im Jahr 2019 wurde für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg der an den S-Bahn- und Regionalbahn-Achsen ausgerichtete »Siedlungsstern« erneut als tragendes Raumstrukturkonzept festgelegt.

Allerdings ist in den letzten Jahrzehnten deutlich geworden, dass klassische Achsenmodelle, die ausschließlich auf radialen Schienenstrecken basieren, in dieser Form nicht mehr zukunftsfähig sind. Schon Hesse und Schmitz (1998: 450) wiesen darauf hin, dass für den Verkehrsaufwand in einer Stadtregion nicht in erster Linie die räumliche Struktur, sondern die räumlichen Interaktionsmuster ausschlaggebend sind. Deswegen müssen Raum- und Verkehrsplanung stärker der Komplexität und Ausdifferenzierung gesellschaftlicher und räumlicher Strukturen sowie individueller Aktionsmuster Rechnung tragen. So werden eindimensionale Zentrum-Vorort-Pendelmuster durch differenzierte, z.T. auch diffuse Mobilitätsmuster, häufig auch zwischen Standorten im Umland, abgelöst, wobei für unterschiedliche Zwecke (Arbeit, Einkauf, Erholung, Kulturangebote) auch unterschiedliche Start-Ziel-Relationen bestehen. Damit verbunden ist eine signifikante Nachfrage nach tangentialen Verkehrsangeboten quer zu den radialen Achsen. In diesem Sinne werden in

Abbildung 3: Der Kopenhagener Fingerplan aus dem Jahr 1947. (Quelle: Dansk Byplanlaboratorium 1993, Titelbild)



vielen Stadtregionen die tangentialen Verbindungen aufgewertet und ausgebaut (Priebis 2019: 86). Insbesondere an den Kreuzungspunkten radialer und tangentialer Linien entstehen mit den neuen Knoten auch neue Potenziale, die für regionale Subzentren mit gemischter Nutzung für Wohnungsbau und Arbeitsplätze genutzt werden können. Dieses Ziel wird beispielsweise im Regionalplan der Region Stockholm verfolgt (Stockholms Läns Landsting 2018).

Insbesondere in Gesellschaften mit starker Fixierung auf den motorisierten Individualverkehr ist der Grundsatz einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung über Jahrzehnte in Vergessenheit geraten. Als Folge wurden nicht zuletzt in den USA die Grenzen der automobilorientierten

Stadtplanung durch Staus, hohe Umweltbelastungen und fehlende Alternativen durch Verkehrsmittel des Umweltverbunds (ÖPNV, Fahrrad) besonders schmerzhaft spürbar. Diese Erfahrungen führen dazu, dass das früher verfolgte Prinzip einer engen Verbindung von öffentlichem Nahverkehr und Siedlungsentwicklung weltweit wiederentdeckt wird. Bemerkenswerterweise wird gerade in den USA massiv der Ansatz des *Transit Oriented Development* verfolgt (Dittmar/Ohland 2004), bei dem die regionalplanerischen, verkehrlichen und stadträumlichen Komponenten von stadtreionaler Entwicklung gleichermaßen berücksichtigt werden. Auch in den schnell wachsenden Stadtregionen Chinas tragen Strategien zum Transit Oriented Development wesentlich zum hohen Wachstum der ÖPNV-Nutzung bei und haben den öffentlichen Nahverkehr in den Mittelpunkt von Planung und Politik gerückt (UITP 2017).

Für die Entwicklung neuer Siedlungsschwerpunkte in den Stadtregionen ist aus raumplanerischer Sicht wichtig, dass diese rechtzeitig zum Bezug der ersten Wohnungen an einen leistungsfähigen Nahverkehr angebunden sind. Sofern neu gebaute Siedlungen nicht ohnehin im Umfeld einer bereits vorhandenen Station oder einer an einer vorhandenen Strecke neu einzurichtenden Station gebaut werden, wird dieses Ziel, das eine hohe Bedeutung für eine nachhaltige Mobilität hat, allerdings nur selten erreicht. Viele Großwohnsiedlungen erhielten verspäteten Anschluss an das Schnellbahnnetz oder warteten bis heute darauf. Eine der positiven Ausnahmen stellt die 2013 eröffnete Verlängerung der Wiener U-Bahn zum neuen Stadtteil ›Seestadt Aspern‹ dar. Die Seestadt, in der über einen Zeitraum von zwanzig Jahren Wohnraum für rund 20.000 Menschen entstehen soll, ist bereits vor Besiedelung mit zwei U-Bahn-Stationen an das rund zehn Kilometer entfernte Stadtzentrum angeschlossen worden<sup>1</sup>.

Ergänzend zum Nahverkehrsnetz können perspektivisch Radschnellwege für die Erschließung in den Stadtregionen eine große Bedeutung bekommen. Dabei erfordert der Radverkehr zukünftig eigenständige regionale Konzeptionen, auch unabhängig vom Straßennetz. Radschnellwege sollen Wohn- und Gewerbegebiete sowie Stadtzentren in direkter Streckenführung und hochwertiger Ausführung verbinden. Sie zielen vor allem auf den Berufspendelverkehr ab, aber auch auf den Freizeitradverkehr und ermöglichen

---

1 Nähere Informationen zur Seestadt unter: <https://www.aspern-seestadt.at/lebenswelt/mobilitaet>

durch Kreuzungsfreiheit mit Straßen oder Bahntrassen eine konstante Fahrgeschwindigkeit. In den Niederlanden sowie den Stadtregionen Kopenhagen und London werden seit Jahren Radschnellwegsysteme ausgebaut. Hervorzuheben ist aber auch der in Realisierung befindliche Radschnellweg ›RS1‹, der über rund 100 Kilometern quer durch das Ruhrgebiet führen soll. Auf dem bereits umgesetzten ersten Teilabschnitt zeigt sich, dass der Radschnellweg (›Innovationsband RS1‹) eine wichtige Orientierung u.a. für Investorinnen und Investoren im künftigen Wohnungsbau darstellt (Tönnies 2019).

## Freiräume: Grüne Infrastruktur der Stadtregionen

Wichtig für eine nachhaltige stadtregionale Entwicklung sind der Erhalt und die Entwicklung siedlungsnaher Freiräume. Unter dem Begriff *Freiraum* werden in der Raumplanung alle nicht durch Siedlungen und Verkehrsanlagen genutzten Flächen verstanden, die wesentliche Funktionen für die nachhaltige Entwicklung einer Stadtregion erfüllen (Hartz 2018: 719; Priebs 2019: 169ff). Die ökologischen Funktionen umfassen den Arten- und Biotopschutz sowie die Biotopvernetzung (Biodiversität), den Schutz der Böden und des Grundwassers. Hinzu kommt die positive Wirkung von Freiräumen auf das Klima, weil regionale Freiraumsysteme als Frischluftschneisen und Kaltluftentstehungsgebiete auch eine wirksame Vorsorge gegen städtische Hitzeinseln bieten. Entsprechend werden im *Urban Heat Islands*-Strategieplan der Stadt Wien als »strategische Maßnahmen für eine klimasensible Stadtplanung« sowohl die »Erhaltung der städtischen Luftzirkulation und Vernetzung der Freiräume« (Stadt Wien 2015: 28ff) als auch »Sicherung und Erweiterung von Grün- und Freiräumen« aufgeführt (Stadt Wien 2015: 38ff).<sup>2</sup> Als ökonomische Funktionen sind die Produktion von Nahrungsmitteln (Landwirtschaft) und die Bereitstellung von Trinkwasser, Rohstoffen, Energie und Holz zu nennen. Soziale Funktionen sind die wohnungsnaher Erholung, Bewegung und Sport sowie das Naturerleben. Durch regionale Freiraumsysteme wird auch den in dicht besiedelten Stadtteilen lebenden Menschen Zugang zur Naherholung geboten, was eine hohe Bedeutung für die Lebensqualität hat.

Wien war eine der ersten europäischen Großstädte, die den Schutz der stadtnahen Freiräume auf die Agenda setzte. Schon 1905 beschloss der Gemeinderat einen Wald- und Wiesengürtel, dessen primäres Ziel die Förde-

2 Siehe dazu auch die Beiträge von Christoph Clar sowie Jürgen Furchtlehner, Daniela Lehner und Lilli Lička in diesem Band.

rung der Gesundheit und der Erholung und dessen sekundäres Ziel der Naturschutz war. Zusammen mit den später ergänzten Flächen bildet der Wald- und Wiesengürtel heute eine eigene Schutzkategorie nach Wiener Bauordnung (BO Wien o.J.). Zwar gab es bislang in der Stadtregion Wien kein übergeordnetes regionales Freiraumkonzept, wie etwa die grünen Keile im Kopenhagener Fingerplan, doch erfolgt in jüngerer Zeit eine Abstimmung der Freiraumpolitik zwischen Wien und dem umgebenden Bundesland Niederösterreich. Auch dort wurde die Bedeutung des Freiraumschutzes im Umfeld einer Großstadt erkannt, was sich in dem 2019 vorgelegten Konzept für einen Grünen Ring ausdrückt. Dieser soll als »größtes Regionalplanungsprojekt in der niederösterreichischen Geschichte« (Dittrich 2019: 24) Freiflächensicherung und Siedlungsentwicklung verbinden (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Der Grüne Ring um Wien (Quelle: Dittrich 2019: 25).



Da die Bebauung von Flächen in der Regel ein unumkehrbarer Prozess ist und diese nur unter besonderen Umständen (etwa nach Kriegszerstörung oder durch Aufgabe der Nutzung als Industrie- oder Bahnfläche) in Freiräume zurückverwandelt werden können, ist es wichtig, dass regionale Freiraumverbundsysteme dauerhaft gesichert werden. Damit wird eine Bebauung ausgeschlossen. International ist es üblich, *urban growth boundaries* festzulegen, um eine Zersiedlung, also den *urban sprawl*, in die Freiräume hinein zu verhindern. Allerdings können diese nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie in

verbindlichen Regionalplänen oder rechtlich gesondert, z.B. als Naturschutzgebiete, gesichert sind. Als Sicherungsinstrument hat sich aber auch der Ankauf der Flächen durch öffentliche Einrichtungen bewährt. Zur öffentlichen Akzeptanz der Freiraumsicherung trägt bei, dass diese als Naturerlebnisräume für die Bevölkerung zugänglich gemacht werden. In diesem Sinne wurden in einigen Stadtregionen umfassende Regionalparkkonzepte (etwa in den Regionen Berlin und Frankfurt/Rhein-Main) entwickelt (Gailing 2018).

## Nachhaltige regionale Einzelhandelsstrukturen

Als weiteres planerisches Kernanliegen im Sinne der Nachhaltigkeit ist die Ordnung der Handelsstandorte mit einer Stärkung der regionalen und teilregionalen Zentren zu nennen. Da Standorte ›auf der grünen Wiese‹ oder an den Autobahnausfahrten einseitig auf den Individualverkehr ausgerichtet sind, einen hohen Flächenanspruch haben und außerdem die gewachsenen Zentren gefährden, will die Raumplanung die Zuordnung neuer Handelsbetriebe zu regionalplanerisch und städtebaulich erwünschten Zentren stärken. Der Nachhaltigkeitseffekt bzw. der gesamtgesellschaftliche Vorteil liegt in der daraus resultierenden Dichte der Handelsangebote, in der Ermöglichung von Wegeketten zu Fuß oder per Rad und damit im Erhalt einer flächendeckenden Grundversorgung für nicht mobile Bevölkerungsgruppen (*Region der kurzen Wege*).

Wenn der Wildwuchs neuer Handelsagglomerationen am Stadtrand abgewehrt und Stadt- und Ortsmitten als Standorte gestärkt werden sollen, müssen raumplanerisch verträgliche Standorte definiert und im Rahmen regionaler Einzelhandelskonzepte oder von Regionalplänen abgestimmt werden. Die Abstimmungen über verbindliche Regionalpläne zeigt das Beispiel der Region Stuttgart: Um die Umstrukturierungsprozesse des Handels regional verträglich zu gestalten und Vorhaben des großflächigen Einzelhandels auf städtebaulich integrierte Standorte in den zentralen Orten zu lenken, wurde im Regionalplan eine verbindliche Beurteilungsgrundlage für konkrete Projekte eingeführt. Die Prüfungen sind durch eine Zonierung des Planungsraumes in Positivbereiche (d.h. die zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskerne sowie Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte) und Restriktionszonen wesentlich erleichtert worden. Im Zusammenwirken mit weiteren Regelungen kann ausgeschlossen werden, dass neue Fachmarkttagglomerationen an nicht raumverträglichen Standorten (z.B. Autobahnausfahrten) entstehen (Verband Region Stuttgart 2009: 103ff)

Große Handelsketten versuchen inzwischen, derartige raumplanerische Festlegungen rechtlich zu bekämpfen; so hat etwa die Einrichtungskette IKEA bei der EU-Kommission Beschwerde gegen die aus ihrer Sicht zu restriktive Planungspolitik deutscher Bundesländer eingelegt (Harting 2010). Daher ist es wichtig, dass die Raumplanung Einfluss auf die Standortstruktur des Einzelhandels nimmt, nicht aber in den Wettbewerb zwischen bestimmten Betreibern eingreift. Ein wesentlicher Erfolg auch für die Raumplanung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Stadtregionen ist das Umdenken einiger großflächiger Anbieterinnen und Anbieter, die nicht mehr allein auf autoorientierte Standorte setzen, sondern auch innerstädtische Standorte nachfragen und nutzen. Als Beispiel sei die erste deutsche Fußgängerzonen-Filiale von IKEA genannt, die 2014 im Zentrum von Hamburg-Altona eröffnet wurde.

## **Die Stadtregion als Politik- und Handlungsebene**

### **Institutionelle Herausforderungen in der Stadtregion**

Weil die Gemeinden einer Stadtregion über kommunale Grenzen hinweg enge Verflechtungen aufweisen, sind für viele Bereiche der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge übergemeindliche Konzepte und operative Lösungen erforderlich. Nur so kann für die Bürgerinnen und Bürger das reibungslose Funktionieren der Stadtregionen gesichert werden. Allerdings tut sich ein Gegensatz auf: Während sich die individuellen und wirtschaftlichen Aktionsräume längst regional darstellen, sind die politisch-administrativen Strukturen der Stadtregion meist stark zersplittert. Die Folgen sind ein isoliertes gemeindliches Handeln, wenig ausgeprägte regionale Entwicklungsstrategien und eine fehlende stadregionale politische Verantwortung. Das unkoordinierte Nebeneinander der weitgehend eigenständig agierenden Kernstädte und der sie umgebenden Gebietskörperschaften perpetuiert faktisch überholte Stadt-Land-Gegensätze, polarisiert die Region und verhindert einen Vorteils- und Lastenausgleich. Allerdings gibt es viele interessante und zukunftsweisende Formen stadregionaler Kooperation. Wie nachfolgend zu zeigen ist, reichen diese von informellen Kooperationen bis hin zu rechtlich verstetigten Kooperationsformen mit unterschiedlicher Intensität der Institutionalisierung (Priebis 2019). Das Spektrum der Institutionalisierung reicht – abhängig vom jeweiligen nationalen Rechtsrahmen – von zivilrechtlichen Kooperationsformen (Verein, GmbH) über öffentlich-rechtliche Verbände bis hin zu regiona-



len Gebietskörperschaften (letztere jedoch nicht in Österreich realisiert). Die stadtregionale Kooperation und Institutionalisierung ist eine wichtige Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung einer Stadtregion, weil auf dieser Ebene eine deutlich rationalere und in der Regel auch nachhaltigere Planung möglich ist als bei einem unkoordinierten Nebeneinander von gemeindlichen Entscheidungen, bei denen nicht selten Egoismus und Konkurrenz vorherrschen. Nachfolgend sollen einige Modelle stadtregionaler Kooperation und Institutionalisierung vorgestellt und durch Beispiele illustriert werden.

## Formen der stadtregionalen Kooperation und Institutionalisierung

Eine niedrigschwellige Form der grenzüberschreitenden Kooperation und Vernetzung der politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure aus Stadt und Umland sind informelle Netzwerke und Vereinbarungen. Auf diese Weise lassen sich beispielsweise gemeinsame Radwegeplanungen oder Marketingkonzepte auf den Weg bringen. Das Beispiel des seit 1991 bestehenden Regionalen Arbeitskreises Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler zeigt, wie in der Region Bonn über Landes-, Stadt- und Kreisgrenzen hinweg unter dem Motto »konzertierte Eigenständigkeit« wesentliche regionale Themen (Wohnen, Arbeiten, Mobilität) erfolgreich gemeinsam bearbeitet werden. Auch ein Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept wurde zwischen den Gebietskörperschaften vereinbart ([www.region-bonn.de](http://www.region-bonn.de)).

In vielen Stadtregionen wird der Kooperation der Gebietskörperschaften ein verbindlicher Rahmen gegeben und dafür eine eigene Rechtspersönlichkeit geschaffen. Hierbei bieten sich niedrigschwellige Lösungen über das Vereinsrecht oder das Gesellschaftsrecht an. So haben sich Kommunen in den Stadtregionen Hamburg und München in der Rechtsform eingetragener Vereine zusammengeschlossen, um die Naherholungsgebiete der jeweiligen Region koordiniert zu entwickeln. Als Beispiel eines Vereins mit deutlich breiterem Gestaltungsanspruch sei der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. genannt ([www.kommunalverbund.de](http://www.kommunalverbund.de)). Die Rechtsform einer GmbH wird gerne gewählt, wenn auch Partnerinnen und Partner aus der Wirtschaft einbezogen werden sollen, etwa bei der Wirtschaftsförderung oder beim Standortmarketing, oder größere gemeinsame Investitionen etwa in die Infrastruktur zu tätigen sind<sup>3</sup>.

---

3 Z.B. die KielRegion GmbH, [www.kielregion.de](http://www.kielregion.de)

Sollen in Stadtregionen auch förmliche Planungen und hoheitliche Aufgaben überörtlich bearbeitet werden, werden entweder durch freiwillige Vereinbarungen oder durch gesetzliche Regelungen öffentlich-rechtliche Kooperationsstrukturen eingerichtet. Einfache und bewährte Kooperationsstrukturen für planerische Aufgaben oder den Betrieb gemeinsamer Einrichtungen (z.B. Schulen, Abfallwirtschaft, Kläranlagen) sind in Österreich Gemeindeverbände und in Deutschland Zweckverbände. Es bestehen aber auch breiter aufgestellte Regionalverbände, die neben der verbindlichen Regionalplanung ein breiteres Spektrum an Service- und Umsetzungsaufgaben für die Region übernehmen. Beispiele sind der Regionalverband Ruhr (<https://www.rvr.ruhr/>) oder der unten noch näher vorgestellte Verband Region Stuttgart. Auch andere Staaten kennen unterschiedliche Formen von Gemeindeverbänden, nicht zuletzt Frankreich mit seiner überwiegend kleinteiligen Gemeindestruktur, z.B. für die Metropole Nantes mit 24 Gemeinden (<https://metropole.nantes.fr/>).

Die weitestgehende Form der öffentlich-rechtlichen Verfestigung von Stadtregionen sind regionale Gebietskörperschaften mit umfassenden überörtlichen Kompetenzen. Als zweite kommunale Ebene ist in Deutschland die Region Hannover mit 21 regionsangehörigen Kommunen die am weitesten entwickelte stadtregionale Organisation. Neben einer umfassenden stadtregionalen Aufgabenwahrnehmung und einer starken politischen Legitimation durch Direktwahl einer Regionsversammlung ermöglicht dieses Modell auch einen finanziellen Vorteils- und Lastenausgleich über die Regionalisierung der Sozialhilfeeleistungen (Priebs 2010b). In Schweden hat die Region Stockholm eine ähnliche organisatorische Struktur, weswegen sie unten als Beispiel vorgestellt wird. Auch die 14 Metropolitanstädte in Italien fallen als administrative Ebene oberhalb der Gemeindeebene in diese Kategorie, wenngleich es dort keine Direktwahl der Metropolitanräte gibt.

Welche organisatorische Struktur in einer Stadtregion geschaffen wird, hängt neben den rechtlichen Möglichkeiten in den jeweiligen Staaten von der individuellen Geschichte, den Akteurskonstellationen und der Intensität des Problemdrucks ab. So muss jeweils im Einzelfall geklärt werden, für welche Handlungsfelder eine stadtregionale Bearbeitung dringlich erscheint. Ferner muss geklärt werden, welche Verbindlichkeit die gemeinsame Arbeit erhalten soll und inwiefern eine kraftvolle Repräsentation der Stadtregion nach außen angestrebt wird.

Art und Umfang der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich in den Stadtregionen deutlich. Für eine nachhaltige stadtregiona-

le Entwicklung sind aber eine gemeinsame Raumplanung, eine gemeinsame Verkehrsplanung sowie eine abgestimmte Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächenpolitik von großer Bedeutung.

### Beispiel: Stadtregion Salzburg

Der Regionalverband Salzburg Stadt und Umlandgemeinden ist der Zusammenschluss der Landeshauptstadt Salzburg und zehn weiterer Gemeinden. Auf einer Fläche von rund 261 km<sup>2</sup> leben rund 204.000 Menschen. Die wesentlichen Aufgaben des Verbandes bestehen »in der räumlichen Entwicklung und Gestaltung des Verbandsgebietes, in der Förderung kooperativer Verhaltensformen unter den Gemeinden und in der Forcierung eines regionalen Bewusstseins« ([www.rvs-salzburg.at](http://www.rvs-salzburg.at)). Wie auch eine Reihe anderer Stadt-Umland-Verbände wurde der Salzburger Regionalverband als Ergebnis einer seit Anfang der 1970er Jahre geführten Diskussion um Eingemeindungen gegründet. Da die Landesregierung diesen Weg ablehnte, wurde als »Ersatz« im Jahr 1974 der RVS gegründet. Dieser verfügt seit 1983 über eine hauptamtliche Geschäftsführung und betreibt seit 1993 die Regionalplanung für Salzburg und seinen engeren Verflechtungsbereich, repräsentiert also die erste der genannten stadtreionalen Dimensionen. Ein wichtiger Erfolg des Verbandes ist die Sicherung des Grüngürtels um Salzburg, was angesichts des Bestrebens einiger Gemeinden, Bauland in diesem Bereich zu schaffen, mit erheblichen Konflikten verbunden war.

Das verbindliche Regionalprogramm des Verbandes, das zuletzt 2007 ergänzt wurde, sieht eine Konzentration der Siedlungsentwicklung entlang von Entwicklungsachsen mit leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsmitteln vor. An ausgewählten Zentren entlang dieser Entwicklungsachsen soll eine punktuelle Verdichtung der Funktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgung erfolgen, gleichzeitig soll aber ein durchgängiges (d.h. nicht durch Freiräume gegliedertes) Siedlungsband verhindert werden. Zur Minderung des Mobilitätsweges wird auf eine Mischung von Wohnbereichen, Arbeitsplätzen, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen gesetzt. Im Umland von Salzburg soll die Funktionsfähigkeit eigenständiger Zentren mit tragfähiger Infrastrukturausstattung gesichert werden. Die Flächen zwischen den Entwicklungsstandorten sollen vor weiterer Zersiedelung geschützt, eine flächenhafte bzw. ringförmige Ausbreitung der Zersiedelung vermieden werden. Insbesondere sollen ausreichend große Freiflächen mit hoher Bedeutung für ökologische Ausgleichs- und Erholungsfunktionen zwischen

den Entwicklungsachsen und den Siedlungseinheiten gesichert werden (RVS 2007: 1ff).

Dieses Beispiel zeigt, dass auch in Österreich mit dem hohen Stellenwert der kommunalen Autonomie ein stadtregionales Siedlungs- und Freiraumkonzept Verbindlichkeit erringen kann, womit in der dynamischen Stadtregion Salzburg dem Nachhaltigkeitsprinzip in der Siedlungsentwicklung Rechnung getragen wird.

### Beispiel: Stadtregion Stuttgart

Der Verband Region Stuttgart (VRS) wurde 1994 auf Initiative der baden-württembergischen Landesregierung gebildet, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihres wichtigsten Wirtschaftsraumes mit einer Fläche von 3654 km<sup>2</sup> und 2,7 Millionen Menschen zu verbessern und Lösungen für die sich verschärfenden Stadt-Umland-Probleme zu finden. Der VRS bildet die funktionale Stadtregion Stuttgart ab und gehört damit zur zweiten oben genannten stadtregionalen Dimension. Im Gegensatz zu den meisten anderen stadtregionalen Verbänden in Deutschland erhielt der VRS eine direkt gewählte Regionalversammlung ([www.region-stuttgart.org](http://www.region-stuttgart.org)). Damit ist eine hohe politische Legitimation sichergestellt. Das Gebiet des Verbandes, das neben der Landeshauptstadt Stuttgart 178 weitere Gemeinden in fünf Landkreisen umfasst, ist kongruent mit dem Zuständigkeitsbereich einer Reihe von öffentlichen und privaten Einrichtungen, so der Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammer. Der VRS repräsentiert die weitestgehende regionale Verbandslösung in Deutschland. Er ist durch Gesetz neben der Regional- und Landschaftsrahmenplanung für die Wirtschaftsförderung und Teile des ÖPNV, vor allem den S-Bahn-Verkehr, verantwortlich. Als freiwillige Aufgaben ist der Verband für Kultur- und Sportveranstaltungen, Kongresse und regional bedeutsame Messen zuständig.

Für die Region Stuttgart liegt ein verbindlicher Regionalplan aus dem Jahr 2009 vor (Verband Region Stuttgart 2009), der auf eine nachhaltige, d.h. sozial gerechte, ökologisch tragfähige und ökonomisch effiziente Entwicklung ausgerichtet ist. Siedlungsbereiche der Entwicklungsachsen sind im Regionalplan ausschließlich den Schienenstrecken zugeordnet. Die Innenentwicklung hat klare Priorität vor der Inanspruchnahme bislang nicht baulich genutzter Flächen. Zur Reduzierung der Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen wurden für neu zu erschließende Wohnsiedlungen verbindliche Dichtewerte festgelegt. Für den Freiraumschutz wurden regionale Grünzüge sowie ört-

liche Freiräume als Grünzäsuren festgelegt, die keiner weiteren Belastung, insbesondere durch Bebauung, ausgesetzt werden dürfen.

Anhand des Beispiels der Stadtregion Stuttgart kann verdeutlicht werden, wie für einen dynamischen Wirtschaftsraum eine stadtregionale Handlungsebene mit weitreichenden Kompetenzen geschaffen wurde.

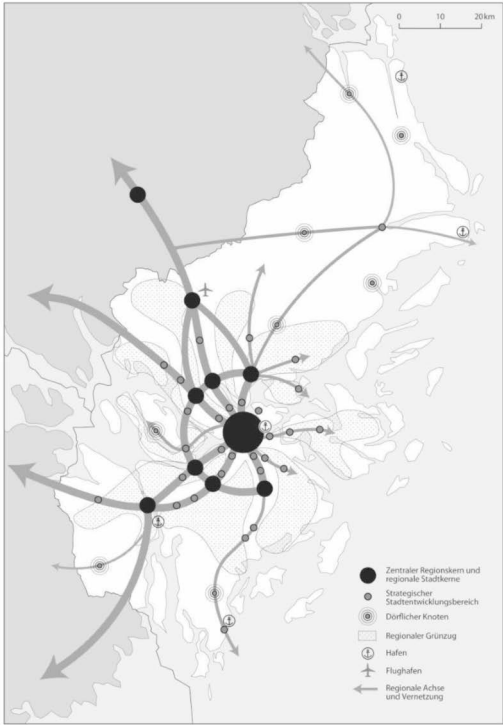
### Beispiel: Stadtregion Stockholm

Die Stadtregion Stockholm ist mit einer Bevölkerung von 2,1 Millionen Menschen und einer Fläche von 6789 km<sup>2</sup> eine der bedeutendsten Stadtregionen Nordeuropas, die in den letzten Jahrzehnten von einer besonderen Entwicklungsdynamik geprägt war. Die kommunale Selbstverwaltung wird auf zwei Ebenen ausgeübt: Auf der gemeindlichen Ebene durch die Stadt Stockholm und 25 weitere Gemeinden; auf stadtregionaler Ebene durch die Region Stockholm (früher Stockholms Läns Landsting). Mit dieser Gebietskörperschaft (<https://www.sll.se/>) verfügt die Stadtregion über eine stabile Organisationsstruktur mit direkt gewählter Regionalversammlung. Die Region Stockholm verantwortet eine Reihe wesentlicher Aufgaben der stadtregionalen Daseinsvorsorge, so die regionale Verkehrsinfrastruktur, den öffentlichen Personennahverkehr, das Gesundheitswesen mit Krankenhäusern, die Regionalplanung sowie weitere Aufgaben (Kultur, Tourismus etc.). Sie bildet trotz ihrer Größe die funktionale Stadtregion Stockholm.

Der Regionalplan der Region Stockholm aus dem Jahr 2018 ist der zeitlich neueste hier vorgestellte Plan und geht dezidiert auf die eingangs genannten *Sustainable Development Goals* ein. Die Region hat sich in ihrem Leitbild das Ziel gesetzt, attraktivste Stadtregion Europas zu werden und setzt dabei auf nachhaltige Entwicklung und hohe Resilienz. Mit Blick auf das Jahr 2050 wird das Ziel der Klimaneutralität verfolgt, d.h. die vollständige Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, wofür der ÖPNV-Ausbau forciert werden soll. Bei den regionalplanerischen Festlegungen der Region Stockholm steht die polyzentrische Siedlungsstruktur im Mittelpunkt. Die acht äußeren regionalen Kernbereiche sollen die Voraussetzungen dafür schaffen, schnell und nachhaltig Wohnungen, Arbeitsplätze, höhere Ausbildungseinrichtungen sowie öffentliche und private Dienstleistungen anzusiedeln. Aber auch die ländlichen Siedlungen der Region sollen verstärkt in die regionale Entwicklung einbezogen werden. Auch der Freiraumstruktur (grüne Struktur) mit siedlungsnahen Grünzäsuren und überörtlichen Freiraumstrukturen wird hohe Bedeutung beigemessen (Stockholms Läns Landsting 2018) (siehe Abbildung 5).

Das Beispiel der Region Stockholm zeigt, wie zwischen Gemeinden und Stadtregion eine klare Abschichtung der öffentlichen Aufgaben erfolgen kann, dass die Stadtregion wesentliche Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge übernehmen und sich ein dynamischer Wirtschaftsraum erfolgreich zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele verpflichten kann.

Abbildung 5: Raumstrukturkonzept im Regionalplan der Region Stockholm (Quelle: Stockholm Läns Landsting 2018: 57, leicht verändert).



## **Fazit: Die nachhaltige Stadtregion als interdisziplinärer Gestaltungsauftrag der Raumplanung**

Welche Bedeutung die Raumplanung für die Gestaltung nachhaltiger Stadtregionen hat, konnte bezüglich der Steuerung des Siedlungswachstums, der engen Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und verkehrlicher Erschließung, der Sicherung regionaler Freiraumsysteme sowie der Standorte des Einzelhandels gezeigt werden. Damit werden wesentliche Anliegen des SDG 11 erfüllt oder unterstützt.

Gleichzeitig ist deutlich geworden, wie vielfältig die Herausforderungen für die Stadtregionen und die Raumplanung sind, wenn sie Ziele einer nachhaltigen Entwicklung erreichen wollen. Es ist stets ein interdisziplinäres Vorgehen erforderlich ist, um die Vielzahl von fachlichen Belangen und Planungen zu berücksichtigen. Tatsächlich bilden die Belange, die in einen stadtreionalen (Raumordnungs-)Plan zu integrieren sind, eine extreme Bandbreite ab, beispielsweise seien hier Ökologie, Wasserwirtschaft, Rohstoffwirtschaft, Siedlungs- und Wohnungswesen, Verkehr, Erholung, Industrie und Gewerbe, Handel und Dienstleistungen genannt. Die Raumplanung kann und muss nicht für alle diese Aspekte Spezialwissen haben, weswegen eine intensive Auseinandersetzung und eine konstruktive Zusammenarbeit mit vielen Fachrichtungen erforderlich wird. Wie im praktischen Kontext sind auch im wissenschaftlichen Bereich die Berührungsflächen und Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Disziplinen vielfältig: Traditionell enge Verbindungen bestehen mit der Geographie, die selbst ein breites und integratives Raumverständnis hat und wesentliche Erkenntnisse z.B. zu den naturräumlichen Verhältnissen und den Siedlungsstrukturen einbringt (und auch selbst für die Raumplanung ausbildet), den Wirtschaftswissenschaften, den Umweltwissenschaften sowie den Ingenieurwissenschaften (einschließlich der Verkehrswissenschaft). Da es in der Raumplanung und bei der Bildung von stadtreionalen Kooperationen häufig um komplexe rechtliche Fragen geht, ist die Zusammenarbeit mit den Rechtswissenschaften eng. Angesichts starker Tendenzen zur ständigen Verrechtlichung der Raumplanung ist zunehmend schon bei der Aufstellung von (Raumordnungs-)Plänen eine intensive Einbeziehung juristischen Sachverständes notwendig. In der Planungspraxis zeigt sich aber auch, dass künftige Raumplaner/innen eine noch intensivere Grundausbildung im Planungsrecht brauchen. Aber jetzt schon zeigen die Studienpläne der Raumplanung eine große Breite inter-

disziplinärer Ausbildungsinhalte, was eine spätere Kooperation mit anderen Fachdisziplinen erleichtert.

Die Besonderheit der Raumplanung liegt in ihrer koordinierenden, überfachlichen und integrativen Arbeitsweise. Im wissenschaftlichen Kontext steht sie in engem Austausch mit den genannten Disziplinen. Damit ist vorgezeichnet, dass Raumplanung sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der praktischen Arbeit nur mit einem interdisziplinär angelegten Vorgehen erfolgreich sein kann. Hier treffen sich die Anforderungen an eine erfolgreiche raumplanerische Arbeit mit denen des Nachhaltigkeitsprinzips, das stets die Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Ansprüche erfordert.

## Literatur

- Allmendinger, Phil/Haughton, Graham/Knieling, Jörg/Othengrafen, Frank (Eds.) (2015): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Abingdon/New York: Routledge.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hg.) (1999): *Die Region ist die Stadt. Forschungs- und Sitzungsberichte*, Bd. 206, Hannover: ARL.
- Aring, Jürgen/Herfert, Günter (2001): *Neue Muster der Wohnsuburbanisierung*, in: Klaus Brake/Dangschat, Jens/Herfert, Günter (Hg.), *Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen*, Opladen: Leske+Budrich, S. 43-56.
- BO Wien (o.J.): *Bauordnung für Wien*, <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/pdf/bo200000.pdf> [Zugriff am 30.03.2021].
- Dansk Byplanlaboratorium (Hg.) (1993): *Skitseforslag til egnsplan for Storkøbenhavn, udarbejdet 1947 af egnsplankontoret*. Nachdruck.
- Dittmar, Hank/Ohland, Gloria (Eds.) (2004): *The New Transit Town: Best Practices in Transit-Oriented Development*, Washington DC: Island Press.
- Dittrich, Dominik (2019): *Grüne Infrastruktur für die Stadtregion*, in: *Umwelt & Energie* 01, S. 24-25.
- Erhvervsstyrelsen (2019): *Fingerplan 2018*. København: Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.
- Gailing, Ludger (2018): *Freiraumkonzepte, regionale*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), *Handwörterbuch der Stadt- und*



- Raumentwicklung, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 735-746.
- Harting, Mechthild (2010): Vorgaben für Einkaufsmärkte: Ikea beschwert sich bei EU über zu strikte Planungspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, [www.faz.net](http://www.faz.net), [Zugriff am 16.10.2010].
- Hartz, Andrea Maria (2018): Freiraum, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover: ARL, S. 717-733.
- Hauff, Volker (Hg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven: Eggenkamp-Verlag.
- Hesse, Martin/Schmitz, Stefan (1998): Stadtentwicklung im Zeichen von »Auflösung« und Nachhaltigkeit, in: Informationen zur Raumentwicklung 7/8, S. 435-453.
- Kluwick, Ursula/Zemanek, Evi (2019): Einleitung, in: Evi Zemanek/Ursula Kluwick (Hg.), Nachhaltigkeit interdisziplinär: Konzepte, Diskurse, Praktiken. Kompendium, Stuttgart: UTB, S. 11-26.
- Lamker, Christian W. (2019). Stadt- und Raumplanung, in: Evi Zemanek/Ursula Kluwick (Hg.), Nachhaltigkeit interdisziplinär: Konzepte, Diskurse, Praktiken. Kompendium, Stuttgart: UTB, S. 127-144.
- Martens, Jens/Obenland, Wolfgang (2016): Die Agenda 2030. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung, Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum/terre des hommes.
- PGO (Planungsgemeinschaft Ost) (Hg.) (2011): Stadtregion+. Zwischenbericht. Planungs Kooperation zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien Niederösterreich Burgenland: Wien.
- Priebs, Axel (2008): Der Kopenhagener Fingerplan – Persistenz und Wandel eines planerischen Leitbildes für eine wachsende Stadtregion, in: Axel Schildt/Dirk Schubert (Hg.), Städte zwischen Wachstum und Schrumpfung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 129, Dortmund: IRPUD, S. 211-225.
- Priebs, Axel (2009): Harter Kern und weiche Schale? Von der Stadtregion zur Metropolregion. Vortrag auf dem Dritten Obergurgl-Governance-Symposium 9.-11.10.2009 »Raum für Regional Governance«, [https://www.uibk.ac.at/wuv/pdf/ws0910/ogsiii\\_priebs.pdf](https://www.uibk.ac.at/wuv/pdf/ws0910/ogsiii_priebs.pdf) [Zugriff am 30.03.2021].
- Priebs, Axel (2010a): Dezentrale Konzentration, in: Dietrich Henckel/Kester von Kuczkowski/Petra Lau/Elke Pahl-Weber/Florian Stellmacher (Hg.),

- Planen – Bauen – Umwelt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 109-112.
- Priebis, Axel (2010b): Die Region Hannover – Erfahrungen und Perspektiven, in: Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann (Hg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-124.
- Priebis, Axel (2019): *Die Stadtregion*, Stuttgart: Eugen Ulmer Verlag/UTB.
- Priebis, Axel/Valleé, Dirk (2012): Schweden: Region Stockholm, in: Vallée, Dirk (Hg.), *Strategische Regionalplanung*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 237, Hannover: ARL, S. 86-95.
- RVS (Regionalverband Stadt Salzburg und Umgebungsgemeinden) (2007): *Regionalprogramm mit der 1. Teilabänderung (2007)*, Teil 2: Ziele und Maßnahmen, Salzburg: Selbstverlag.
- Schubert, Dirk (2014): Vom wuchernden Wachstum zur planvollen Entwicklung Hamburgs. Fritz Schumacher als Vorkämpfer einer vorausschauenden Regional- und Landesplanung, in: Renate Kastorff-Viehmann/Yasemin Utku/Regionalverband Ruhr (Hg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet*, Essen: Klartext-Verlag, S. 73-84.
- Stadt Wien (Hg.) (2014): *Stadtentwicklungsplan STEP 2025*, Wien.
- Stadt Wien (Hg.) (2015): *Urban Heat Islands Strategieplan Wien*, Wien.
- Stockholms Läns Landsting (2018): *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*. Stockholm.
- Tönnies, Martin (2016): Gemeinsame Strategie für eine starke Zukunft: Metropole Ruhr, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 5, S. 614-618.
- Tönnies, Martin (2019): Das Innovationsband RS 1. Vortrag am 11.9.2019 in Essen für das Geographische Institut der Universität Wien.
- UITP (Union Internationale des Transports Publics) (2017): *Better Cities, Better Lives: UITP global study reports large-scale increase in public transport use*, <https://www.uitp.org/UITP-global-study-reports-large-scale-increase-in-public-transport> [Zugriff am 07.06.2020].
- Verband Region Stuttgart (2009): *Regionalplan (Satzungsbeschluss vom 22. Juli 2009)*, Stuttgart, <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=1601&token=0565aeb8c1aaa7f81b4f5b82b48f995452522653> [Zugriff am 30.03.2021].
- World Commission on Environment and Development (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. UN Documents. Transmitted to the General Assembly as an An-

nex to document A/42/427, Development and International Co-operation: Environment, <https://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> [Zugriff am 30.03.2021].

