

DIMENSION

STADT UND RAUM

66

MÄI 2011

DIE THEMENHEFTE DER ADEUS



EINE METROPOLREGION MUSS SICH FINDEN

Vorausschauen bedeutet zunächst zu untersuchen, in welche Richtung sich eine Gesellschaft bewegt, d. h. das Trendszenario bereits laufender Entwicklungen zu prüfen; in einem zweiten Schritt müssen dann ausgehend von diesem oft schwierigen Abgleich zwischen Intention und Wirklichkeit Handlungsspielräume umrissen bzw. geschaffen werden. In dieser Ausgabe unternimmt die ADEUS den Versuch, einige Charakteristika dieses Trendszenarios herauszuarbeiten.

Die Ergebnisse dieser Arbeit sollen in eine Grundsatzdebatte zwischen den Partnern einfließen, die dieses Trendszenario ihrerseits bereichern und zu einer gemeinsamen Sicht der Entwicklungsfaktoren beitragen kann. Wohin steuern wir heute vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden institutionellen und gesellschaftlichen Wandels und der zahlreichen Unwägbarkeiten, die unsere Zeit kennzeichnen, wirklich?

Robert Herrmann,
Präsident der ADEUS

Die Herausbildung von Metropolregion(en)

Vorausschauende Untersuchungen sind oft langfristig angelegt; als sei die nahe Zukunft hinreichend bekannt und als man müsse nur der weit entfernt liegenden noch Gestalt verleihen. Doch was weiß man wirklich über die Dynamiken, die dieser nahen Zukunft schon heute ihren Stempel aufdrücken?

In den derzeit entstehenden Planungsgrundlagen (Regionalpläne, Wohnungsbau- und Verkehrswegepläne, Flächennutzungspläne usw.) wird mit jeweils unterschiedlichen Inhalten und Handlungsrahmen die Metropolregion von morgen umrissen. Wohin werden uns diese verschiedenen Vorgaben führen, wenn die in ihnen angedachte Logik eine konsequente Umsetzung findet? Anders gesagt: Was passiert mit dieser Region? Darüber nachzudenken, ist ein erster Schritt der vorausschauenden Planung.

Die hier formulierten Fragen bezüglich der Gestaltung unserer im Entstehen begriffenen Metropolregion sind das Ergebnis der Auswertung von mittel- und langfristigen Planungsgrundlagen. Ziel ist dabei nicht, diese Dokumente umfassend zu analysieren, und noch weniger, die gewonnenen Erkenntnisse auf alle Projekte oder Maßnahmen anzuwenden, die derzeit in unserem Gebiet durchgeführt werden.

Vielmehr geht es ganz einfach darum, einige wichtige Fragen herauszuarbeiten, die sich stellen, wenn man diese Planungen über die jeder einzelnen von ihnen innewohnende Logik hinaus miteinander vergleicht.

Was ist das Einigende, was das Widersprüchliche in dieser Metropolregion, deren Gestaltung diese planerischen Vorgaben schon heute bewusst oder unbewusst beeinflussen?



Géraldine Mastelli,
Nadia Monkachi
und Anne Pons

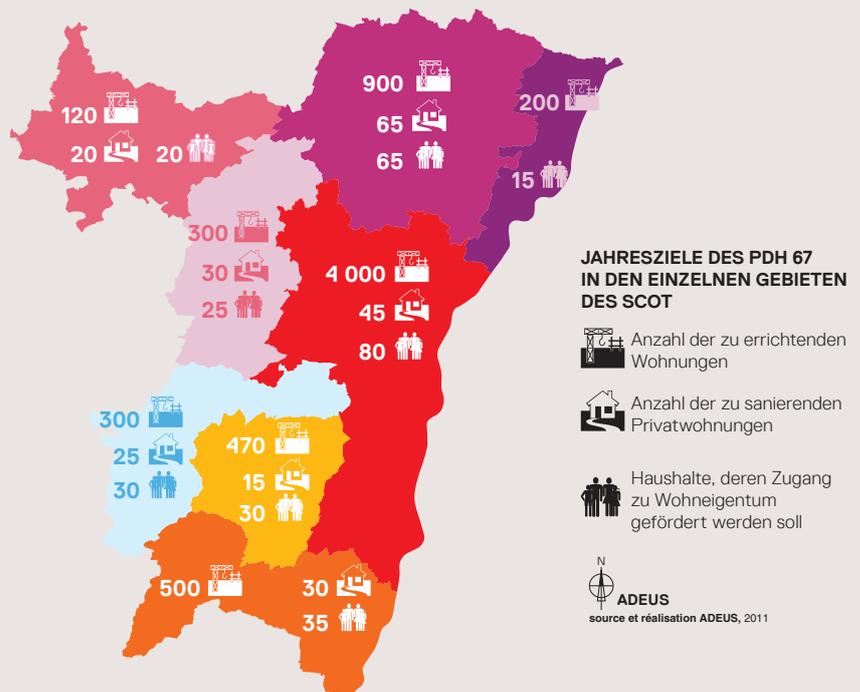


* cf glossaire p.5

Siedlungsstruktur und Wohnungspolitik

Der im Oktober 2009 verabschiedete Wohnungsbauplan des Departements Bas-Rhin (PDH) ist, wenn nicht die einzige, so doch die erste Planungsgrundlage, die die Verknüpfung zwischen Wohnwesen und Regionalplanung (ScoT) ganz gezielt anstrebt: Da das Gesetz für den PDH keine präzise Gliederung auf den dem Departement nachgeordneten Ebenen vorgibt, beziehen sich seine Vorgaben auf die Gebietskulisse des Regionalplans.

Erleichtert wurde diese Entscheidung dadurch, dass diese Planungsdokumente das gesamte Departement abdecken, und sie erscheint umso sinnvoller, als das Zusammenführen der Regionalplanung mit der finanziellen Ausstattung des PDH Synergien ermöglicht. Dadurch wird die Priorisierung der Wohnraumentwicklung im Rahmen der Siedlungsfrage doppelt gestützt.



Die Organisation von städtischen Zentren als gemeinsamer Sockel

Das SRU-Gesetz (Solidarité et renouvellement urbain) aus dem Jahr 2000 und das jüngere Grenelle-Gesetz fördern die **Verknüpfung von Gebietsentwicklung mit Grundstückswirtschaft und ÖPNV-Anbindung an die Lebensmittelpunkte der Bürger** (Wohnung, Freizeit). Mit dem ENL-Gesetz (Engagement national pour le logement) kurbelt der Staat die Wohnraumproduktion stark an; im Zusammenhang damit hat sich die Konzentration der Stadtentwicklung in der Nähe anerkannter zentraler Orte allmählich in allen Planungsdokumenten als das geeignete Herangehen durchgesetzt. **Es zieht eine Hierarchisierung des Gebietes in Zentren, Nebenzentren und andere Zentren bzw. Dörfer nach sich.**

Diese Logik der zentralen Orte ist ein wichtiger Bestandteil der Regionalpläne (SCoT) und spielt auch in bisher thematisch oder sektoral organisierten Planungsgrundlagen wie dem Wohnungsbauplan und dem Verkehrswegeplan eine zunehmend wichtige Rolle.

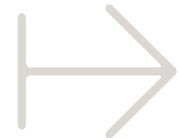
Diese Planungsdokumente stärken das Geflecht der zentralen Orte mit hohem Entwicklungspotenzial. Die kritische Masse dieser Zentren muss ausreichen, um ein ÖPNV-Angebot generieren zu können, das eine tragfähige und glaubwürdige Alternative zum Individualverkehr darstellt.

Diese Konvergenz der Ziele führt zu einer Konvergenz der Instrumentarien, insbesondere im Wohnungsbauplan des Departements (PDH) und in den Gebietsverträgen des Conseil Général 67.

ÖPNV: einhellige Zustimmung

Die Förderung zentraler Orte geht mit einer prioritären Entwicklung des **strukturierenden öffentlichen Personennahverkehrs** einher, der die zweite Gemeinsamkeit aller Planungsgrundlagen bildet. Doch oft beschränkt sich das Interesse am ÖPNV auf ihre bloße Berücksichtigung, manchmal auf Taktzeiten; nur selten geht es um ihre Ausbaufähigkeit (z. B. Kapazitätsreserven auf der Schiene). Dennoch ist der ÖPNV heute aus keiner Planung mehr wegzudenken. Fraglich ist lediglich, ob er in der Lage ist, dem künftigen Bedarf gerecht zu werden. Durch Bevölkerungsalterung und Wandel der Lebensweisen verändert sich auch der Stellenwert der Arbeit im Lebensrhythmus der Haushalte, sodass sich die Frage stellt, ob die Bürger die in der Hauptsache für Arbeitnehmer konzipierten ÖPNV-Angebote künftig als wirkliche Mobilitätsalternative annehmen werden.

Auch Grünzüge finden – wenngleich in geringerem Maße – Berücksichtigung in den Planungsgrundlagen; allerdings wird diesen naturnahen Freiflächen heute nicht die gleiche Bedeutung beigemessen wie der Siedlungsstruktur. Können sie zu einem strukturierenden Element der Entwicklungsplanung werden? Und besteht nicht die Gefahr, dass sie angesichts der immer stärkeren Schutzbestrebungen aufgrund von Umweltbelangen (Verlust an Biodiversität, natürliche Risiken usw.) zu unantastbaren „Heiligtümern“ gemacht werden?





Projekte auch außerhalb der großen Zentren?

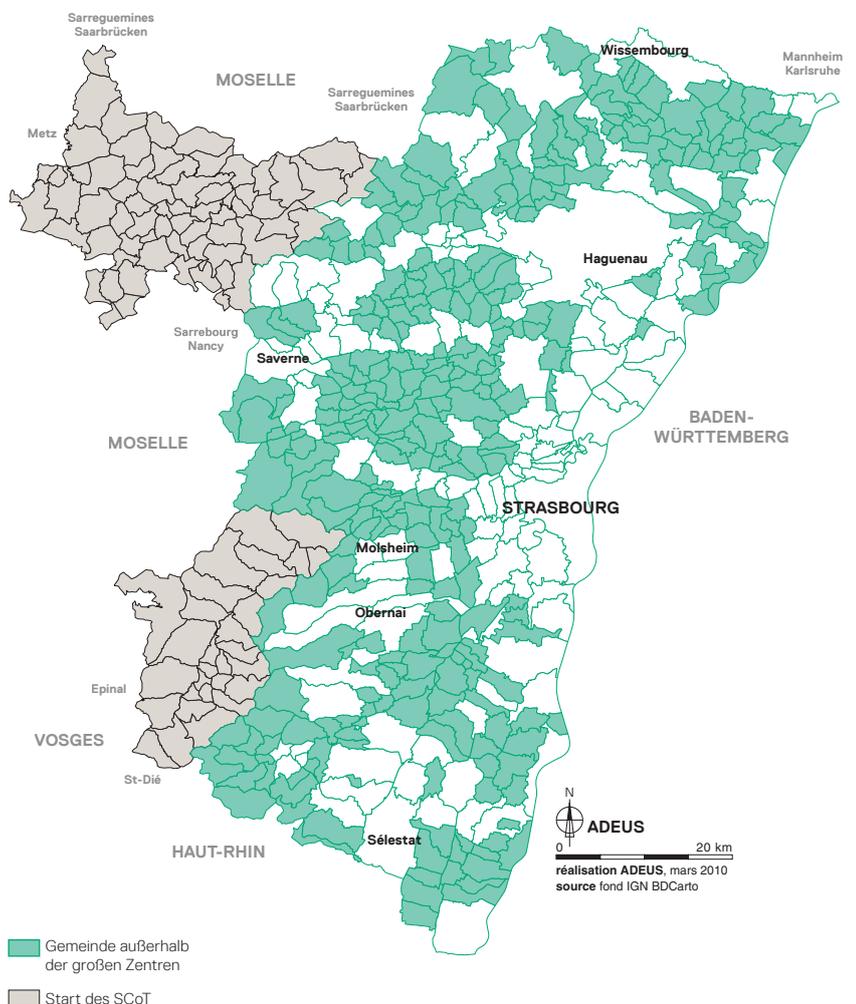
Da die großen Zentren nur einen Teil des Gebietes ausmachen, stellt sich auch die Fragen, was mit den anderen Gebieten passiert. **Ein nicht unerheblicher Teil davon scheint schlicht und einfach „vergessen“ zu werden.** Oder diese Gebiete finden sich in Vorhaben wieder, deren Ziel die Bewahrung von Naturräumen oder landwirtschaftlichen Flächen ist, da diese im Zuge des Grenelle-Gesetzes erneut in den Mittelpunkt rücken.

Um städtische Konzentrationen zu stärken, sehen die Rahmenplanungen im Allgemeinen Projekte in den Zentren mit konkreten qualitativen und quantitativen Zielsetzungen vor (Anzahl zu errichtender Wohnungen, Bevölkerung, Infrastruktur usw.).

Außerhalb dieser Zentren sind die planerischen Ziele jedoch oft sehr vage und werden in Begriffe wie „gesteuerte Entwicklung“ gekleidet. Auf jeden Fall ist es schwierig, hinsichtlich der Auswirkungen der angestoßenen Dynamik auf die „anderen“ Gebiete sichere Langzeitprognosen abzugeben. Es besteht die **Gefahr**, dass sie infolge der Bevölkerungsalterung **Vitalität einbüßen**, was in Kettenreaktion zu einer Verringerung der Nachfrage und damit der Wirtschaftlichkeit von Infrastruktur und Dienstleistungen führen könnte. Angesichts schwindender öffentlicher Mittel wird die Ausstattung aller Dörfer mit Schule, Mehrzwecksaal und Bäckerei künftig gewiss immer mehr dem Reich der Träume angehören. **Daher stellt sich umso mehr die Frage, wie sich die gemeinsame Nutzung solcher Einrichtungen auf interkommunaler Ebene organisieren lässt.**

Generell muss die Aufgabe dieser Gebiete innerhalb der Metropolregion definiert werden. Welchen Beitrag können sie zum Gesamtprojekt Metropolregion leisten (Wohnraum, Wirtschaft, Lebensumfeld, Ressourcen, Image usw.), und was können sie als Gegenleistung erwarten? Wie kann daraus ein System, ein Gesamtbild entstehen? **Denn andernfalls ist der (soziale, politische) Bruch zwischen den sehr dynamischen städtischen Zentren und ihrem immer schwächer werdenden Umland vorprogrammiert.**

VERGESSENE GEBIETE AUSSERHALB DER GROSSEN ZENTREN?



**Zentrum der Metropolregion:
unklare Rolle**

Durch die in den Regionalplänen entwickelte Raumorganisation um die großen Zentren herum stellt sich außerdem die **Frage einer größer dimensionierten Hierarchisierung der Metropolregion**. Da sich die einzelnen Regionalpläne aufgrund des Fehlens von übergeordneten Planungen logischerweise unabhängig voneinander strukturiert haben, befinden sich die großen Zentren eines Gebietes auf gleichem Niveau. Dies hat wenigstens zwei negative Auswirkungen:

Zum einen ist die Definition der spezifischen Rolle, die Straßburg als Zentrum der Metropolregion bei deren Organisation spielt, nach wie vor nicht genau umrissen. Deshalb enthalten die Rahmenplanungen für ein und dieselbe Metropolregion heute stark voneinander abweichende Vorgaben:

- eine europäische „Hightech“-Metropolregion, die sich auf Straßburg und seinen ersten Gürtel konzentriert und deren Einzugsgebiet andere, lokalere Funktionen hat
- das Straßburger Ballungsgebiet als Zentrum der Metropolregion, gestützt auf zentrale Orte, die die Metropolregion strukturieren (Verflechtungsraum)
- ein Metropol-Archipel aus miteinander vernetzten, mittelgroßen Ballungsgebieten und Städten mit mehr oder weniger eigenständigen Einzugsgebieten.

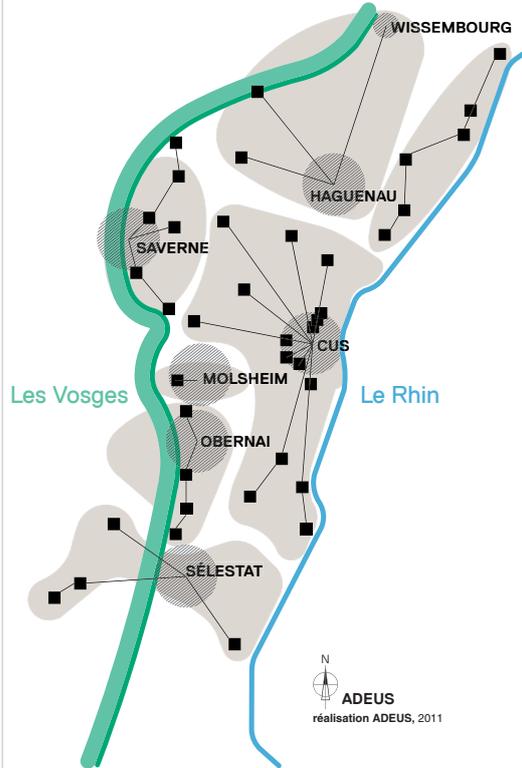
Gibt es mögliche Komplementärwirkungen zwischen diesen sich aus den Rahmenplanungen ergebenden Metropolen/Metropolregionen? Können sie ein globales, kohärentes und verflochtenes System bilden?

Auch die Rolle der mittelgroßen Städte wird nicht explizit formuliert. Dies erschwert die Ermittlung ihrer Besonderheiten und Aufgaben, insbesondere in Bezug auf die bedeutsame Frage der Ansiedlung der Metropolfunktionen.

Läuft letztlich nicht alles auf eine Metropolregion mit Insel-Struktur heraus, **in der sich die Inseln jeweils um ihre großen Zentren herum organisieren?** Ist das die kollektiv gewünschte Ausrichtung? Inwieweit können diese Probleme mithilfe von Strukturen wie dem Interscot (SCoT-Verband) bewusst gemacht und Ausrichtungen vorgegeben werden?



INSELSTRUKTUR?



Glossarium

SCoT : entspricht etwa dem Regionalplan auf deutscher Seite

PDH : Wohnungsbau im Departement

PLH : Richtliniendokument für den Wohnungsbau der Strassburger Stadtgemeinschaft

PDU : Richtlinien für die Verkehrsplanung in der Strassburger Stadtgemeinschaft

PLU : entspricht etwa dem Flächennutzungsplan auf deutscher Seite

Loi SRU : Gesetz für Stadterneuerung und Solidarität unter den Gemeinden

Grenelle Environnement : Staatliche Initiative zur Förderung einer nachhaltigen Raumplanung und zu einer ökologischen Stadtentwicklung

Gilles Pinson

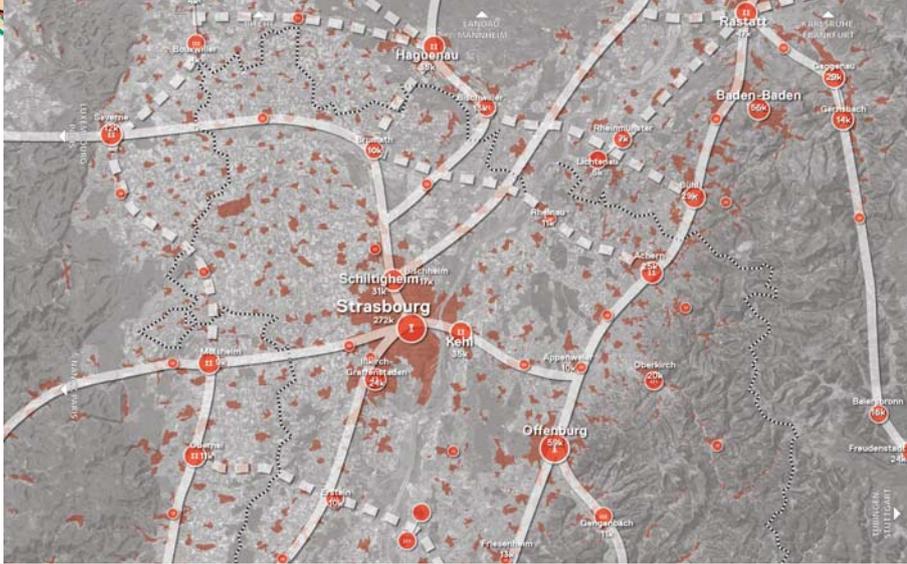
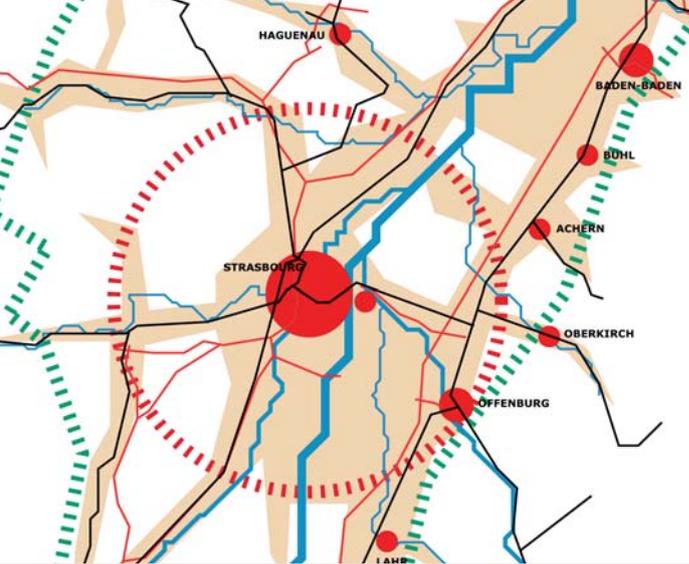
Dozent, Sciences Po Lyon

Metropole und Metropolbildung

« Wir verstehen heute nicht das Gleiche unter dem Begriff Metropole wie früher. Lange meinte man damit nämlich die zentrale Stadt, die auf das Hinterland ausstrahlte, auf Siedlungen und Räume mit gesteuerter Entwicklung. [...] Früher verstand man unter (der antiken, klassischen, industriellen) Metropole einen dicht und durchgehend verflochtenen städtischen Raum mit relativ einfach auszumachenden Zentren [...] »

Heute bezeichnet man als Metropolen diskontinuierlich urbanisierte Räume, in denen bestimmte Gebiete bis zu 30 Kilometer, also viel weiter als bisher, von einem zentralen Ort entfernt sein können, aber dennoch in punkto Konsum und Arbeit städtische Rhythmen und Gewohnheiten haben. Die Metropolregionen von heute sind polyzentrisch und diffus, mit vielen Freiräumen.[...] Unter Metropolbildung versteht man die Vereinheitlichung der Lebensweisen und die Integration großer, miteinander verflochtener Gebiete, die zusammen funktionieren ».

Quelle: Ideenworkshop Adeus, 15. Februar 2011



EXPERIMENTELLER VERGLEICH: SCOTERS / REGIONALPLAN



Quellen: Scoters, SIGRS/Gisor, Open Street Map, Google Maps, Wikipedia/Regionalpläne: Südlicher Oberrhein, Mittlerer Oberrhein, Nordschwarzwald, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Autor: A. Puttitz, ADEUS 2011

Grenzüberschreitend?

Die grenzüberschreitende Dimension wird in den Bestandsaufnahmen der verschiedenen Rahmenplanungen oft berücksichtigt, dabei allerdings mehr oder weniger stark vertieft.

Bei den nachgeordneten Planungsschritten (Bauleitpläne, Planungsvorschriften u. a.) und besonders bei späteren Auswertungen fehlt sie jedoch gänzlich.

In beiden Ländern verhindert eine Art "Selbstzensur" grenzüberschreitende Visionen (im Gegensatz zu derartigen Versuchen in Basel und Genf, s. Kasten). Auch dadurch gehen solche Überlegungen selten über die Bestandsaufnahme hinaus.

So können die Entwicklungsziele des Regionalplans auch auf französischer Seite ein (bzw. kein) Echo finden: Sind die Verbindungen Obernai-Erstein-Lahr oder Saverne-Brumath-Gambshheim-Achern als Verbesserungen des Straßennetzes zu betrachten oder handelt es sich dabei um grenzüberschreitende Entwicklungsachsen? Wird Kehl, laut Regionalplan ein Mittelzentrum, wirklich wie die französischen Kommunen Schiltigheim und Illkirch oder sogar Haguenau betrachtet? Auf der deutschen Seite tritt ein 20 Kilometer breiter Verdichtungsraum um Straßburg herum recht deutlich zutage, gilt das auch für die französische Seite? Kann er mit der Basler „15-Minuten-Stadtregion“ verglichen werden? Gibt es Bündnisse hinsichtlich der Ansiedlung von Wirtschaftsaktivitäten und europäischen Institutionen?

Zwei Beobachtungen gehen in die gleiche Richtung:
 - Zum einen tauchen die städtischen Ballungsräume Karlsruhe, Freiburg und Basel so gut wie nicht in den die Metropolregion betreffenden Darstellungen der französischen Rahmenplanungen auf.
 - Zum anderen ist das Fehlen eines komplementären Projekts für die drei Flughäfen offensichtlich.

Führt ein solches – bestenfalls unvollständiges – Vorgehen bei der gemeinsamen Erarbeitung eines Projekts für eine große, grenzüberschreitende Metropolregion aber nicht dazu, dass sich **die beiden**

Gebiete links und rechts der Grenze letztlich parallel entwickeln und es dabei zwangsläufig zu Unvereinbarkeiten kommt? Wäre hier eine bessere Abstimmung des öffentlichen Handelns – fußend auf gemeinsamen Interessen hinsichtlich Image, Wirtschaftstätigkeit, Hochschulen, Umwelt, Kultur und Fremdenverkehr – nicht ein erster Schritt?

Frédéric Duvinage

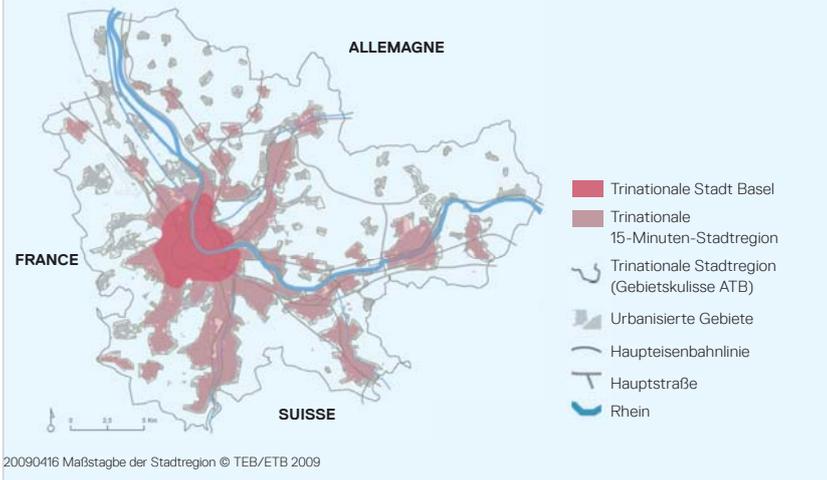
Geschäftsführer des Trinationalen Eurodistrikts Basel

Die trinationale Dynamik aus Basler Sicht

«Eine der größten Schwächen unseres Gebiets ist seine Zersplitterung. Es ist extrem schwierig, mit einem solchen Gebiet ein gemeinsames Projekt zu entwickeln [...]. haben wir eine erste Strategie erarbeitet [...]. Damals war die Stadt bzw. das Kanton Basel das Zentrum des Ballungsraums. Das hat sich seither verändert, denn heute haben wir ein trinationales Zentrum, mit einem französischen Teil in Saint-Louis Huningue und einem deutschen Teil in Weil-am-Rhein (s. Karte). [...] Für den Ballungsraum haben wir unser Konzept der 15-Minuten-Stadtregion [...]. Dazu muss der ÖPNV im gesamten Gebiet ausgebaut werden

(s. Karte). Der Ansatz ist dabei, die Grenzen ganz einfach zu vergessen und nur noch auf Ebene des "Ballungsraums" zu denken. Wenn es die Grenzen nicht gäbe, hätten wir einen Stadt-Umland-Verband. So planen wir jedenfalls unsere Entwicklung.»

Quelle: 3. Kolloquium der ADEUS, 2. März 2010



Wirtschaft: ein schwer zu fassender Bereich

Aber es gibt auch andere Bereiche, die in den Rahmenplanungen aus verschiedenen Gründen mehr oder weniger **fehlen oder nur schwer zu berücksichtigen sind**. Dazu zählt die Wirtschaft. Welche Gebietsorganisation ergibt sich aus unseren Wirtschaftsentwicklungsmodellen? Was sind die planerischen Ziele hinsichtlich Erreichbarkeit, Verflechtung, Güterverkehr, digitale Medien und Arbeitnehmer bzw. Bewohner der Region? Welche Strategien gibt es im Grundstücks- und Immobilienbereich, wie sehen hier die qualitativen und quantitativen Ziele aus, welche Verteilung wird angestrebt? Finden diese Aspekte in allen Planungen Berücksichtigung? Nur selten ermitteln die Planungen auch die Rahmenbedingungen, die ortsgebundene Formen der Wirtschaftstätigkeit begünstigen. Dabei handelt es sich um Branchen, die von Einkommen und Verbrauch gebietsansässiger Bürger und Touristen leben und unabhängig vom Globalisierungsgrad der Produktivwirtschaft nicht standortverlagert werden können. Schließlich wurde das Elsass 2010 vom "Lonely Planet" als eine der 10 Top-Regionen der Welt eingestuft!

Die Berücksichtigung der Belange des Handels in urbanistischen Erwägungen wäre hier ein möglicher Ansatz; ein erster Schritt in diese Richtung sind die in den nächsten Monaten in Kraft tretenden Gesetze, die diesbezügliche Ziele für jede Regionalplanung fordern werden. Aber vermutlich reicht diese Ebene schon nicht mehr aus, um politisch zu handeln: Denn eine erfolgversprechende – selbst informelle – Gesamtvision sollte auf der Ebene angesiedelt sein, auf der die Entscheidungen der Wirtschaftsakteure greifen. Dazu bedarf es gewiss einer weiter gesteckten Gebietskulisse als der des SCoT.

Gewerbegebiete werden in die Regionalplanungen aufgenommen, weil sie als starke Entwicklungsfaktoren betrachtet werden, die es zu binden gilt. Anfänglich traf das im Elsass auch zu, allerdings hat sich der Trend heute weitestgehend umgekehrt. **Jedes Gebiet versteht sich als eigenständig und tritt mit Blick auf die eigene Entwicklung aus pragmatischen Wirtschaftsüberlegungen heraus mit den anderen Gebieten in Wettbewerb**. Das Ergebnis ist eine Fülle einheitlich konzipierter Gewerbegebiete, die heute die Aufnahmekapazität der Region übersteigen. Ist es möglich, die Wirtschaftstätigkeit durch ganz pragmatische Raumentwicklungsmaßnahmen zu begleiten und so bestmögliche Voraussetzungen für die ökonomische Entwicklung zu schaffen? Wäre es hier vielleicht sinnvoll, die Besonderheiten der einzelnen Gebiete zu betonen und nach Synergieeffekten zu suchen? Wie kann das Gebiet so gestaltet werden, dass es den gewählten Branchen gerecht wird, attraktiv für die zu gewinnenden Arbeitskräfte ist und die erforderlichen Wirtschaftsallianzen ermöglicht? Welche Angebote sichern Beschäftigung auch für geringer Qualifizierte? Und welche Standortfaktoren machen die Metropolregion wettbewerbsfähig?

Laurent Davezies

Wirtschaftsexperte am Institut d'Urbanisme, Paris

Die verschiedenen Facetten der Gebietsökonomie

« [...] viele Verantwortliche glauben heute, nur die Stärkung des Produktionsapparates sichere die Entwicklung ihrer Region. Aber die Gebiete mit den höchsten Wachstumsraten sind nicht mehr bzw. immer seltener auch Nummer Eins in punkto Entwicklung.

[...] Wir dürfen Gebiete nicht mehr ausschließlich als Wachstumsträger betrachten: Sie sind ebenso Träger von Umverteilung, Mobilität, Verbrauch usw. Besser noch, sie konkurrieren miteinander, und zwar nicht nur im Produktionsbereich, sondern auch um anderswo produzierte Reichtümer [...].

Das Wohlergehen unserer Gebiete hängt heute weniger von ihrer Wettbewerbsfähigkeit als von ihrer

Attraktivität ab. Denn es besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Produktivität eines Gebietes und den Einkommen von Rentnern, behördlichen Mitarbeitern, Transferleistungen, Einnahmen aus dem Fremdenverkehr und von andernorts beschäftigten Arbeitnehmern.»

Quelle : La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses, 2008

Von isolierten Untergebieten zum Verflechtungsraum?

Wir haben überprüft, inwieweit unsere Rahmenplanungen die Metropolregion bereits in sich tragen. Nachfolgend einige Feststellungen und Risiken und vielleicht ebenso viele Lösungsansätze und Chancen.

Eine erste Feststellung ist die **Fragmentierung des Gebietes** in verschiedene Planungs- und Zuständigkeitsbereiche sowie aufgrund der Grenze in unterschiedliche soziale, wirtschaftliche, politische und fiskalische Systeme. Der Trend geht in Richtung einer **Parallelentwicklung vieler Untergebiete**, von denen sich manche gegenwärtig entwickeln und andere an Vitalität verlieren. Oft stehen sie im Wettbewerb miteinander, einige kooperieren aber auch und streben Synergieeffekte an.

Diese Situation ist mit Risiken verbunden: Bestimmte Unvereinbarkeiten zeichnen sich beim Vergleich unserer Planungen bereits deutlich ab. In der Folge besteht zunächst die Gefahr, dass die planerischen Ziele nicht umgesetzt werden oder unter den ursprünglichen quantitativen oder qualitativen Vorgaben bleiben, aber auch, dass letztlich ganz andere Ausrichtungen verfolgt werden. Eine weitere Gefahr ist ein gewisser Realitätsverlust, wenn zunächst ganz pragmatisch gehandelt wird und konkrete Projekte umgesetzt werden, ohne dabei deren langfristige Auswirkungen im Auge zu haben.

Die größte Chance resultiert dagegen aus der Erkenntnis, dass die Gebiete voneinander abhängig sind. Dies könnte die Partner dazu befähigen, ihren Identitäten und Zielen verstärkt Ausdruck zu verleihen sowie Koordinationspotenziale und gemeinsame Interessen auszuloten, um **sichtbar zu machen, wie man einem gemeinsamen**

System eine gemeinsame Gestalt verleihen kann. Der Sozialökonom Pierre Veltz weist darauf hin, dass die Funktionsweise einer Metropolregion in großem Maßstab auf der Verknüpfung zwischen der Strahlkraft der Stadtregion und anderen Gebieten beruht, die voneinander abhängen und gerade aufgrund ihrer Unterschiede reich sind.

Es gibt zahlreiche Ansatzpunkte, wie beim Aufbau der Metropolregion mehr Kohärenz erreicht werden kann, beispielsweise in grenzüberschreitenden Fragen. Denn die deutschen und französischen Rahmenplanungen bieten viele Möglichkeiten, die bei besserer Ausschöpfung die Schaffung einer wirklich gemeinsamen Metropolregion gestatten würden.

Planungsgrundlagen im Praxistest

Inwieweit entsprechen die raumordnerischen Planungsgrundlagen den gegenwärtigen Haupttrends der Gebietsentwicklung? Ermöglichen sie sowohl einen globalen Ansatz als auch eine differenzierte, angemessene Politik auf den verschiedenen Ebenen, ohne jemanden zu vergessen und ohne allzu starke Zentralisierung? Welche Aspekte müssen verbessert werden? Denn die Planungsdokumente sind verbesserungsfähig, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht und bei der Entwicklung der Lebensweisen, aber auch in Bezug auf die Problematik der Metropolregion und ihrer Funktionen sowie der Governance. Doch selbstverständlich reichen Planungen allein nicht aus, denn ohne konkrete Projekte könnten sie völlig wirkungslos bleiben.

Vergessene Gebiete?

Wie sieht es mit der Raumplanung in den Dörfern aus? Müsste ihnen nicht wieder eine Rolle bei der Gebietsentwicklung zugewiesen werden? Wäre es nicht möglich, ihre Bedeutung für Landwirtschaft und Umwelt zu stärken, ohne ihnen dabei jedoch die „Alleinherrschaft“ einzuräumen? Sollen wir unser Städtehierarchien beibehalten oder uns vielmehr mit der Archipelbildung auseinandersetzen? **« Zukünftige Planungsgrundlagen müssen diese Fragen beantworten und Entwicklungskriterien festlegen. Anhand dieser Kriterien lässt sich anschließend die Organisation eines Gebietes beurteilen, ob in Archipelform oder nicht. Allerdings reicht der technische Aspekt allein nicht aus, es müssen auch Aussagen zur künftigen Lebensweise der Menschen und zu den Auswirkungen der Umweltentwicklung auf die Funktionsweise eines Gebietes getroffen werden. » JACQUELINE TRIBILLON** Ob Dörfer wirklich die Stiefkinder der Raumplanung sind, lässt sich so pauschal nicht sagen ... Die große Bedeutung, die manche Regionalplänen der eigenen



Jacqueline Tribillon

Abteilungsleiterin Gebietsplanung
Ville & CUS

Identität (auch in wirtschaftlicher Hinsicht) beimessen sowie der von manchen Regionalpolitikern beförderte Wunsch, „unter sich“ zu bleiben, lassen diese Frage in anderem Licht erscheinen. **« Wenn es eine Ebene gibt, die wir – im Vergleich zu anderen Regionen – besonders**

beachtet, begleitet und subventioniert haben, so ist dies die Ebene der Dörfer und der interkommunalen Zusammenarbeit. Dies beweist allein die Tatsache, dass sich bei uns die interkommunale Zusammenarbeit viel schneller und effizienter entwickelt hat als anderswo. In Projekten und Gebietsentwicklungsverträgen wurde diese Ebene stets berücksichtigt. »

CLARA JEZEWSKI-BEC

Im Vordergrund steht das Projekt

Die Versuchung, sich zu isolieren, mag groß sein, doch die öffentlichen Akteure sind entschlossen, in diese Richtung gehende Maßnahmen nicht mehr zu unterstützen oder zu finanzieren. Wie könnten sich diese Gebiete dann entwickeln? **« Projekte, egal welcher Art, sind unverzichtbar. Wenn man die Entwicklung bestimmter Gebiete zugunsten anderer einschränkt, muss man auch die Konsequenzen tragen. Angesichts des im Straßburger Raum generell sehr großen Drucks im Immo-**





Clara Jezewski-Bec

Projektbeauftragte
Région Alsace

Florence Wiel

Abteilungsleiterin dauerhafte
Raumplanung
DDT du Bas-Rhin

Sylvie Gregorutti

Geschäftsführerin
Syndicat Mixte SCoT Bande
Rhénane Nord

Guillaume Simon

Geschäftsführer
SCOTERS

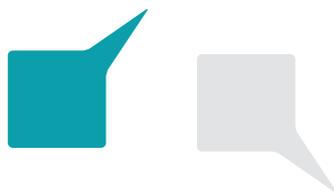


bilienektor bleiben Dörfer dank ihres Kultur- und Naturerbes, der Landwirtschaft und der Nähe bestimmter spezifischer Dienstleistungsangebote attraktiv und werden geschätzt, auch wenn sie sich in geringerem Maße entwickeln. Von grundlegender Bedeutung ist die Transportfrage. Manche Gebiete können leicht an die Metropole angebunden werden und so zusätzliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen; bei anderen ist dies nicht möglich. » FLORENCE WIEL

Sollte man also gemäß den Planungsempfehlungen regulieren? « *Regulieren ist in so kleinem Rahmen unzureichend; auf allen Ebenen muss eine Projektdynamik aufgebaut werden. Diese neue Logik haben wir noch nicht verinnerlicht. Wir müssen investieren, damit die Instrumentarien und Dienstleistungen, die der Regionalplan global vorgibt, für jede Einheit, jedes Dorf ganz operativ nutzbringend werden.* » FLORENCE WIEL

Beispielsweise wäre es interessant, das Konzept der LEADER¹-Programme,

¹. LEADER : Verbindung zwischen Akteuren der Wirtschaftsentwicklung im ländlichen Raum.



die ganz genau auf die ländliche und die Umlandebene zugeschnitten sind, auszudehnen und dadurch Projekte in den Bereichen Kultur, Wirtschaft und Umwelt zu fördern. « *Planungsunterlagen sind nicht alles und können nicht alles. Wir arbeiten kollektiv daran, Gleichklang zwischen den Planungen und konkreten Projekten zu erzielen. Diesen Aspekt müssen wir vertiefen, der Hang zur Abschottung sollte nicht überbewertet werden.* »

CLARA JEZEWSKI-BEC

Veränderungen begleiten

Die Regionalplanungen ermöglichen dank gemeinsamer Diagnosen und Beurteilungen, die Sichtweise von Technokraten mit der tatsächlichen Erfahrung der Kommunalpolitiker, vor allem in den Dörfern, zu konfrontieren. « *In Bezug auf den Flächenverbrauch zum Beispiel besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung der Kommunalpolitiker und diesen Untersuchungen. Die Politiker*



beziehen sich in ihren Überlegungen auf ihre Maßnahmen und vergessen oft alles, was auf private Initiativen zurückgeht. Diese nehmen sie nicht wahr und berücksichtigen sie weder bei ihren Zielen noch in der Darstellung ihrer Politik. » SYLVIE GRÉGORUTTI

Wie viele andere Regionalpläne beschränkt sich auch der Scoters der Region Straßburg auf Verwaltungs- und Regelungsaufgaben.

« *Die Schwierigkeit für den Scoters besteht darin, die maßgeblichen Trends zu ermitteln und zu strukturieren. Wenn man mit pädagogischem Geschick immer wieder die Verbindungen zwischen Stadtplanung, Wohnungswesen und demografischem Wachstum aufzeigt, wird man verständliche Aussagen treffen. Sehr viel schwieriger (wenn nicht gar unmöglich) ist es, die Wirtschaft und alle mit der Lebensweise zusammenhängenden Aspekte zu planen. Hier muss man sich an Änderungen und Bräuche anpassen und Trends wahrnehmen.* » GUILLAUME SIMON

STANDPUNKTE

Im Hinblick auf eine bessere Begleitung der Regionalpläne fördern Region und Departement neue Instrumentarien
« Die Region möchte erreichen, dass die Regionalpläne bereits in diesem Jahr weniger abstrakt und stärker auf territoriale Besonderheiten und konkrete Projekte ausgerichtet sind. Unsere flankierenden Maßnahmen zielen auf eine stärkere Verknüpfung der Regionalpläne mit den konkreten Vorhaben auf der projektorientierten Ebene der Pays ab und sollen die Qualität und den Gebietsbezug weiter steigern. Dieser Bezug besteht auch darin, die Zukunft des Gebietes in wirtschaftlicher Hinsicht auszuloten, um die sozioökonomische Dimension der Regionalplanung zu stärken und sie dann in einen globaleren Zusammenhang zu stellen... » [CLARA JEZEWSKI-BEC](#)



Cyrille Bonvillain

Leiter des Dezernats für territoriale und internationale Wirtschaftsförderung
Conseil Général du Bas-Rhin

SCoT: Die neue Generation von Regionalplänen

Der Conseil Général bereitet eine neue Generation von Verträgen vor. Die sechs Jahre alten Vorgängerverträge haben ihre Grenzen gezeigt: Die fehlende Verbindung zwischen den Bestandsaufnahmen der Kommunalverbände und den Projekten mancher Gemeinden hat mitunter dazu geführt, dass das Departement dezentrale Einrichtungen finanziert hat und dadurch die Zersiedelung mehr oder weniger stark gefördert wurde. « Wir

wollen unsere Politik korrigieren und ab 2012 die Gebietskulisse der Regionalpläne und damit zum Teil auch deren Inhalte zugrunde legen. So sind wir stärker im Einklang mit der Ausrichtung der Regionalpläne bezüglich Flächennutzung und mit den neuen Bestimmungen der Region (an die wir uns stärker annähern wollen) in punkto nachhaltige Entwicklung. Die Kommunalverbände im Planungsbereich der Regionalpläne sollen dazu angeregt werden, über ihre Grenzen hinaus darüber nachzudenken, welche Funktionen überterritorial behandelt werden könnten. Konkret bedeutet dies, dass Strukturprojekte, die über die Grenzen der Kommunalverbände hinausgehen, finanziell gefördert werden. Doch nach der bevorstehenden Gebietsneuordnung werden einige Gebiete auf der Grenze zwischen zwei Regionalplänen liegen, was die Frage der Abstimmung mit unserer Politik aufwirft. Man muss versuchen, zu regeln, was im Vorfeld geregelt werden kann, und dann die Planungsbereiche der SCoT ggf. anpassen. » [CYRILLE BONVILLAIN](#)

Wirtschaft: hier sind Verbesserungen möglich

Hilft die Tatsache, dass die Raumorganisation heute besser wahrnehmbar ist, den Wirtschaftsakteuren bei der Entscheidungsfindung? Grundsätzlich ja, aber man darf nicht vergessen, dass wirtschaftliche Entwicklung sich nicht erzwingen lässt und es außerdem einige Hindernisse gibt. « Beispielsweise kann ein Gebiet nicht seine Industrie ausbauen und ein attraktiver Standort sein wollen, aber gleichzeitig keinen Grund und Boden verbrauchen oder zu viele Wohnungen bauen wollen. Man muss kohärent bleiben. » [TANIA DESFOSSEZ](#)

Die Ansiedlung von Unternehmen im städtischen Umfeld ist heikel und stößt bei den Bürgern auf Ablehnung. « Mischnutzungen für den Straßburger Hafen erscheinen schwierig. Einerseits streben die Unternehmen nach Expansion. Andererseits wehren sich die Anwohner gegen Geruchs- oder Lärmbelästigung u.ä. Wollen wir heute noch Industriebetriebe oder wollen wir, dass ausschließlich Dienstleistungsunternehmen für die Metropolregion? Manche Projekte finden keine Akzeptanz, obwohl sie wirtschaftlich akzeptabel sind. Nur wenn man über den Regionalplan hinausgeht, eröffnen sich wirkliche Wahlmöglichkeiten. »

[SÉBASTIEN LEDUC](#)

« Es erscheint schwierig, ein Wirtschaftprojekt auf der SCoT-Ebene zu definieren, wenn kein echtes regionales Wirtschaftsentwicklungskonzept existiert, das es insbesondere ermöglichen würde, Flächenzuweisungen zu regeln, die Standortqualitäten der einzelnen Gebiete auszuweisen, die Auswirkungen von Straßen- und Eisenbahnverbindungen zu bewerten usw. Hier schärft die IHK ihr Profil, um auf diesem Gebiet einen stärkeren Beitrag leisten zu können. » [TANIA DESFOSSEZ](#)

Die Industrie- und Handelskammer verfügt heute tatsächlich über zusätzliche Instrumente, z.B. das Amt für Wirtschaftsbeobachtung, Haushaltsumfragen und Statistiken über industrielle Entwicklung, die Bestandsaufnahmen in Zusammenarbeit mit den Lokalpolitikern ermöglichen.



Tania Desfossez

Leiterin des Dezernats Raumplanung
CCI du Bas-Rhin

Die Bedeutung der regionalen Sichtweise

Viele Wirtschaftsakteure wünschen sich solche Konzepte auf regionaler Ebene. Doch sie fehlen oft, denn « bisher stellten sich dem kulturelle Barrieren in den Weg. Es gibt derzeit keinen regionalen SCoT-Verband, und es fehlt auch die Verbindung zwischen Region und Ballungsraum, die überall sonst existiert und Einfluss und Legitimität des Metropolraums stärkt. Aber die Dinge ändern sich. Wir

haben uns aber noch nicht kollektiv aufgestellt. Im Rahmen der neuen Legislaturperioden und des Umwelt-Grenelle stellen wir eine stärkere Bereitschaft der Politiker fest, eine regionale Sichtweise zu entwickeln. Beispielsweise haben sie den Präsidenten aufgefordert, Projektgruppen auf dem Gebiet der urbanistischen Vorgaben für die Handelstätigkeit ins Leben zu rufen, weil sie der Auffassung sind, dass die Bestandsaufnahmen der SCoT allein nicht ausreichen, eine regionale Vision dringend vonnöten ist, und zwar in Verbindung mit Netzwerken wie der Industrie- und Handelskammer, der ADEUS und dem Conseil Général. Der regionale Umweltplan (Schéma régional de cohérence écologique) und der Regionalplan Luft-Klima-Energie (Schéma régional air-climat-énergie) sind weitere Beispiele für kollektive, vorausschauende Planungsansätze, die eine gewisse Methode und eine gemeinsame Sichtweise erfordern und die Partnerschaft zwischen Staat und Region festigen dürften. »

CLARA JEZEWSKI-BEC

Ist es sinnvoll, ausschließlich auf öffentliche Verkehrsmittel zu setzen?

Der ÖPNV ist ein wichtiger Bestandteil aller Planungsinstrumente und erscheint als ein Eckpfeiler der Regionalentwicklung. Doch wie denken die Akteure vor Ort darüber? « Auf diesem Gebiet spielen lokale Akteure eine wichtige Rolle, insbesondere im unmittelbaren Umland, und öffentliche Verkehrsmittel werden klar als urbanes Rückgrat kenntlich gemacht. Die Besonderheit des ÖPNV besteht darin, dass er seine Entwicklung und seinen Betrieb selbst finanzieren muss. Darin unterscheidet er sich vom Straßenverkehr. Die Berücksichtigung der Betriebskosten ist ein ganz wesentlicher Aspekt. Die Schwierigkeiten, mit denen wir zu kämpfen haben, resultieren aus Zeitvorgaben und dem Fehlen eines wirklich perspektivischen Entwicklungsansatzes, der jedoch unverzichtbar ist. Die Herausforderung für die Zukunft besteht darin, eine wirtschaftlich tragfähige Funktionsweise für den ÖPNV zu entwerfen. »

JEAN TERRIER



Sébastien Leduc

Berater für Entwicklung der Geschäfte und Gebiete
ADIRA



Jean Terrier

Kaufmännischer Direktor
CTS



Und der Metropolraum?

Gibt es Wechselwirkungen oder einen Dialog zwischen den Ebenen der CUS, des Scoters, der Region, des Departements und des SCoT-Verbands? Haben alle die gleiche Sichtweise der Metropolregion und ihrer Funktionen? « **Gegenwärtig schaffen nach dem Subsidiaritätsprinzip von Gebietskörperschaften angeleitete Maßnahmen in Frankreich neue Möglichkeiten zur Zusammenarbeit. Bei uns ist das aber kaum der Fall. Wir verfügen über gute Diagnose-Instrumente, aber wir sind noch nicht soweit, beispielsweise über wirtschaftliche Kompetenzen zu entscheiden, was bedeutet, dass immer zwischen den verschiedenen Akteuren geteilt werden muss. Die Frage ist: Wer geht in Wirtschaftsfragen voran? Wir müssen lernen zusammenzuarbeiten, zu kommunizieren und bestehende Instrumentarien besser zu nutzen.** »

JACQUELINE TRIBILLON Die Gebietsreform sieht den Status der Metropolregion vor. Auf der Ebene des Scoters hat dies eine Diskussion über die Definition dieser Metropolregion und ihrer Funktionen angeregt. « Die Antwort steht noch aus, doch viele Akteure

halten den institutionellen Rahmen nicht für unverzichtbar und finden es sinnvoller, Gebietsstrategien, Vorgehensweisen und Partnerschaften zu entwickeln. »

GUILLAUME SIMON Was würde passieren, wenn die CUS den Status einer Monopolregion annehmen würde? Die damit verbundenen Kompetenzen und Ressourcen wären auf ihrem Gebiet konzentriert, und es bestünde die Gefahr, dass sie sich von den restlichen Akteuren lösen würde. « Doch die Verbindungen zwischen uns sind heute gerade deshalb so stark, weil wir bei gemeinsamen Überlegungen und Finanzierungsvorhaben aufeinander angewiesen sind. Der Status einer autonomen Metropolregion könnte diesen unverzichtbaren Austausch behindern. Das Departement hat ohnehin stets die Aufgabe, die Gleichbehandlung von Metropole und restlichem Gebiet zu sichern und zugleich die Stellung der Metropolregion in wichtigen Bereichen wie internationale Beziehungen, Hochschule und Innovation zu stärken. »

CYRILLE BONVILLAIN



Aufbau eines Steuerungssystems

Die Stadtgemeinschaften stellen derzeit Überlegungen über den Begriff des Metropolraums an. *« Wenn die CUS eines Tages diesen Status erlangt, so zwangsläufig unter Berücksichtigung der Belange anderer Ebenen (insbesondere die Regionalpläne). Die CUS kann nicht allein existieren, ohne das Departement und ohne das Nachbarland Deutschland. Es bedarf eines echten gemeinsamen Gebietsprojekts, an dem jeder auf seiner Ebene Anteil hat. »* **JACQUELINE TRIBILLON**

Aber führen die Metropolbildung, die Konzentration bestimmter Funktionen an zentralen Orten und die Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit der Gebiete nicht einfach dazu, dass die Metropole über den Planungsbereich der CUS hinausgehen könnte? *« Wie sollen wir entscheiden? Sollen wir das Zentrum stärken, damit alle davon profitieren, und wenn ja, wie? Oder müssen wir uns auf einer anderen Ebene aufstellen? Wichtig ist ein Steuerungssystem, das eine unkomplizierte Auseinandersetzung mit diesen Fragen gestattet. Derzeit ist von der Einführung weiter gefasster regionaler Planungen die Rede, wie den SCoT-Verbänden usw. Die Debatte über die Metropolregion ist nur dann hilfreich, wenn sie solche Diskussionen zulässt. »*

FLORENCE WIEL

Der InterScot, ein Weg für die Zukunft?

Der InterScot-Verband, in den viele große Hoffnungen setzen, soll eigentlich ein Koordinationsinstrument sein, ist aber noch nicht durchgängig etabliert. *« Es handelt sich eher um ein Netzwerk zum Erfahrungsaustausch. Anfangs bestand es aus Technikern, doch seit kurzem steht es auch in politischer Hinsicht Departement und Region zur Verfügung. Diese Öffnung ist notwendig, um nach außen geschlossen aufzutreten,*



Patricia Gout

Leiterin Energie,
Klima, Wohnwesen, Raumplanung
DREAL



Elizabeth Guth

Verantwortliche für Daten
der Raumwirtschaft
CUS

zusammenzuarbeiten und tatsächlichen Einfluss auszuüben. Dafür muss der Verband aber über entsprechende Mittel verfügen, um eigene Arbeiten durchführen zu können, was bisher noch nicht der Fall ist. » **GUILLAUME SIMON**

Alle lokalen Akteure ebenso wie der Staat wollen mehr Transparenz bei den Maßnahmen des InterScot.

« Die derzeit in der Entwicklung begriffenen Regionalkonzepte sind vielversprechende strategische Planungsinstrumentarien, die eine verstärkte Interaktion zwischen der regionalen Ebene und den SCoT fördern sollten, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Energie- und Klimaproblematik als auch unter dem der ökologischen Korridore. Dabei werden die SCoT eine wesentliche Rolle spielen. Die gerade entstehende Regionalplattform „Land und Flächenverbrauch“ wird ebenfalls von Staat und Region gemeinsam geleitet und verfolgt einen weitergehenden zukunftsorientierten Ansatz. Auf der Ebene der Metropolregion schlägt sich die Beteiligung des Staates vor allem in

Bestrebungen zur Stärkung der Wirtschaftscluster im Elsass und in dem Investitionsprogramm „Programme d'Investissement d'Avenir“ nieder. Für diese hoch dotierte nationale Anleihe wurde das Straßburger Universitätskrankenhaus-Projekt ausgewählt, das Forschung auf internationalem Niveau mit Wirtschaftsentwicklung verbindet. Umfangreiche staatliche Beihilfen fließen auch an die CUS für ihr Modellprojekt für nachhaltige Stadtentwicklung. Hier wird deutlich, wie Raumordnung im weitesten Sinn mit der Förderung richtungweisender Projekte verknüpft werden kann. »

PATRICIA GOUT

« Und schließlich stellt sich in der Grenzregion Elsass die Frage, ob heute beiderseits des Rheins eine einheitliche Sichtweise herrscht. Der Wille dazu besteht zweifellos und wird auch kundgetan, nach und nach entstehen unternehmerische Initiativen, und Bündnisstrategien werden ausgearbeitet (Elizabeth Guth), aber die beiden Nachbarn sind auch Wettbewerber... » **ELISABETH GUTH**



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourggeoise

Herausgeber : **Anne Pons, Generaldirektorin der ADEUS**
Projektteam : **Cathie Allmendinger, Géraldine Mastelli, Nadia Monkachi, Virginie Muzart**
Übersetzung : **Marina Mailleret**
Fotos : **Jean Isenmann** - Layout : **Héliène Vincent**
© ADEUS - Numéro ISSN : 1632-2851
Les notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org