



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Das Ende der Randstad als Planungsmetapher für die niederländische Regionalplanung?

Dembski, S.

**Publication date**

2010

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Raumplanerinnen und Raumplaner im Ausland - ausgewählte Erfahrungsberichte

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Dembski, S. (2010). Das Ende der Randstad als Planungsmetapher für die niederländische Regionalplanung? In I. Mertens, & K. A. Usunov (Eds.), *Raumplanerinnen und Raumplaner im Ausland - ausgewählte Erfahrungsberichte* (pp. 33-48). IRPUD.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## Kurzvita

*Studium:* 1999 bis 2005 Studium an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund | Diplomarbeit mit dem Titel: „Förderung von Städten durch die Europäische Union – Bausteine für eine erfolgreiche Integration der Gemeinschaftsinitiative URBAN in die Regelförderung“.

*Studienschwerpunkte:* Europäische Strukturfondsförderung und Raumentwicklung, insbesondere europäische Städtepolitik | Städtebau und Stadtentwicklung, hierbei insbesondere Entwurfsplanungen im öffentlichen Raum.

*Berufliche Tätigkeiten:* Koordinatorin im Akademischen Auslandsamt der Technischen Universität Dortmund | Vormalig Trainee bei der Stadt Dortmund in den Bereichen Internationale Beziehungen, Hochschule und Wissenschaft sowie der Wirtschaftsförderung.

*Auslandsaufenthalt:* University of Central England (UCE), Birmingham (UK), Faculty of the Built Environment, Town and Country Planning im Wintersemester 2002/2003 | EU-Vertretung des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung in Brüssel. Mitarbeit bei europäischen Kooperationsprojekten (INTERREG III C-Projekt INCORD) und Projekten innerhalb des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks.

*Kontakt:* julia.pehle@tu-dortmund.de

Sebastian Dembski

## Das Ende der Randstad als Planungsmetapher für die niederländische Regionalplanung?

In der gegenwärtigen Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit von Nationalstaaten nehmen Metropolregionen eine exponierte Stellung ein (vgl. OECD 2006). Metropolregionen zeichnen sich durch eine hohe Konzentration von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen sowie Gateway-Funktionen aus (vgl. Adam, Göddecke-Stellmann 2002). Grob lassen sich Metropolregion in monozentrische (eine dominante Kernstadt) und polyzentrische (mehrere gleichrangige Kernstädte) Typen unterteilen. Polyzentralität bezieht sich dabei sowohl auf die morphologische Gestalt als auch die funktionalen Verflechtungen zwischen den einzelnen Städten (vgl. Meijers, Romein 2003). Bekannte Beispiele für polyzentrische Stadtregionen sind das (Rhein-)Ruhrgebiet, der Flämische Diamant<sup>1</sup> und die Randstad Holland. Dabei wird suggeriert, dass polyzentrische Regionen aufgrund ihrer komplementären Funktionen Synergien entwickeln können und gerade polyzentrische Regionen eine Antwort auf die Netzwerkgesellschaft darstellen. In der Wissenschaft wird das Konzept polyzentrischer Stadtregionen kontrovers diskutiert (vgl. Meijers, Romein 2003). Empirische Untersuchungen polyzentrischer Metropolregionen kommen meist zu dem Schluss, dass diese (noch) nicht als räumlich-funktionale Einheit funktionieren (vgl. Ritsema van Eck et al. 2006). Dabei wird übersehen, dass es sich bei Metropolregionen nicht um ein deskriptives Konzept sondern um ein strategisches Konzept handelt mit dem Ziel, die Position im internationalen Wettbewerb der Regionen zu verbessern. (vgl. Davoudi 2003).

In Deutschland werden Metropolregionen erstmalig im raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) erwähnt und zwar als raumordnerisches Konzept. In dem jüngst von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten Dokument „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ spielen die Europäischen Metropolregionen eine zentrale Rolle für die Innovation und Entwicklung Deutschlands (vgl. BMVBS 2006). In Deutschland ist das Konzept der Europäischen Metropolregionen unterschiedlich erfolgreich. Ein positives und viel zitiertes Beispiel ist die Region Stuttgart mit einer direkt gewählten Regionalversammlung und einer aktiven stadtreionalen Außenpolitik. Insbesondere in den polyzentrischen Regionen offenbaren sich jedoch Probleme bei der Entwicklung neuer Kooperationsformen (vgl. Adam, Göddecke-Stellmann 2002). So wurde die Metropolregion Rhein-Ruhr 1995 zwar als erste Europäische Metropolregion landesplanerisch festgelegt, aber nie institutionell unterbaut<sup>2</sup>.

Gegenstand des vorliegenden Beitrages ist die Geschichte der Planungsmetapher der Randstad und ihre Bedeutung für die strategische Entwicklung zu einer polyzentrischen Metropole in den Niederlanden. Dabei stehen drei Fragen im Vordergrund:

- Inwieweit lassen sich die Bestrebungen, die Randstad zu einer Metropolregion zu entwickeln, in der nationalen strategischen Planung der letzten 50 Jahre zurückverfolgen?
- Inwiefern kann von einer feststehenden Planungsmetapher seit deren Anfängen gesprochen werden und welche Bedeutung hat sie heute?
- Wie agieren die Akteure in der Randstad in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der Debatte über die Metropolentwicklung der Randstad?

Basierend auf der Analyse von politischen Programmen der Regierung und der Region, Gesprächen mit Experten in der Randstad und anhand einer breiten Literaturrecherche wird gezeigt, dass die Planungsmetapher der Randstad einzig auf der morphologischen Form basiert und trotz des hohen internationalen Bekanntheitsgrades, Strategien zur Entwicklung der polyzentrischen Metropolregion fehlen. In der Analyse wird mit Nachdruck der Schwerpunkt auf den Einfluss der Wechselbeziehung zwischen staatlicher und regionaler Ebene auf die strategische Planung in der Metropolregion Randstad gelegt. Auf der einen Seite beinhaltet dies die Untersuchung der Relevanz der Planungsmetapher für die nationale Raumordnungspolitik und auf der anderen Seite die Analyse von Initiativen zur Metropolentwicklung, die vor allem durch die Akteure in der Randstad selber unternommen wurden.

Es wird zunächst einen Überblick über die Entstehung des Begriffs der Randstad sowie deren räumliche und wirtschaftliche Struktur gegeben, gefolgt von einer Einführung in den Staatsaufbau und das Planungssystem der Niederlande. Der Planungsmetapher der Randstad (hinsichtlich der Metropolbildung) wird sich von zwei Seiten genähert: Zuerst wird die Rolle der Randstad in der nationalen Raumordnungspolitik der letzten Jahrzehnte analysiert, bevor dann die Initiativen aus der Randstad diskutiert werden. Daran schließt eine Forderung an die Akteure der Randstad an, die Planungsmetapher mit Inhalt zu füllen und eine Agenda für die Randstad zu entwickeln. Im Fazit wird die Diskussion über die Metropolregion Randstad in den deutschen Kontext eingeordnet.

### Die „Metropolregion“ Randstad Holland

Die Randstad bezeichnet das hoch verdichtete Siedlungsband in den westlichen Niederlanden, das in der Form eines Hufeisens ein großes Freiraumgebiet säumt (Randstad bedeutet übersetzt Saumstadt). Der Begriff Randstad als geografische Bezeichnung besteht mindestens seit den 1930er Jahren und wird Albert Plesman, dem Direktor der Fluggesellschaft KLM zugeschrieben, der beim Überfliegen des Gebietes auf der Suche nach einem Standort für einen nationalen Flughafen die Siedlungskonturen erkannt haben soll (vgl. van der Wusten, Faludi 1992)<sup>3</sup>. Als Planungsmetapher wird der Begriff Randstad seit 1958 verwendet.

Zwei weitere Konzepte stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Randstad. Dem Konzept inhärent ist die Idee, dass die Randstad das wirtschaftliche, kulturelle und urbane „Powerhaus“ der Niederlande ist, der Rest des Landes hingegen als wirtschaftlich unterentwickelt und somit abhängig von staatlichen Transferleistungen gilt. Andererseits

würde die Randstad nicht existieren ohne das ländliche Gegenstück, das so genannte Grüne Herz (Groene Hart), welches das dünn besiedelte und hauptsächlich landwirtschaftlich genutzte Gebiet in der Mitte bezeichnet (vgl. van der Wusten, Faludi 1992). Als Planungsmetapher taucht das Grüne Herz allerdings erst in den 1980er Jahren in offiziellen Plänen und Programmen auf. Wegen dessen einzigartiger Lage im Zentrum wurde die Randstad auch als *Greenheart Metropolis* (vgl. Burke 1966) bekannt. Die Randstad bezeichnet somit eigentlich nur das verstärkere Gebiet, wird aber oft als Synonym für die westlichen Niederlande gebraucht (inklusive des Grünen Herzens). Es handelt sich im eigentlichen Sinne also um zwei Metaphern, die in einem engen Zusammenhang stehen. Im Folgenden wird Randstad – so nicht anders betont – als Gebietsbezeichnung für die gesamte Metropolregion verwendet. Mit der Proklamation der Deltametropole 1998 als eine Weiterentwicklung der Planungsmetapher Randstad, erreichte das Randstad-Konzept national und international seinen Höhepunkt.

Die Randstad erstreckt sich über die vier Provinzen Nord- und Süd-Holland, Utrecht und Flevoland. In der Randstad leben rund 6,7 Millionen Menschen. Das entspricht ungefähr 41% der Bevölkerung der Niederlande auf weniger als 20% der Fläche. In ihr liegen mit Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht die vier größten niederländischen Städte. Daneben liegen in dem Gebiet alte Handelsstädte wie Haarlem und Dordrecht sowie die Universitätsstadt Leiden. Almere und Zoetermeer sind so genannte New Towns, Satellitenstädte, die in den 1960er Jahren geplant wurden.

Die Randstad ist die einzige Städteregion in den Niederlanden mit internationaler Ausstrahlung. Der Westen der Niederlande ist seit jeher das wirtschaftliche Zentrum mit einem Anteil von 46% am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (vgl. Regio Randstad 2007). In den 1990er Jahren durchlief die Randstad eine ungewöhnlich lange Phase wirtschaftlichen Wachstums. Die Wirtschaftsentwicklung war jedoch nicht in allen Teilen der Randstad gleich dynamisch und konzentriert sich in den letzten Jahren immer mehr auf Amsterdam und Utrecht, den so genannten Nordflügel der Randstad. So liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Nordflügel um 25% über dem des Südfügels mit Rotterdam und Den Haag (vgl. Regio Randstad 2007).

Die Städte innerhalb der Randstad verhalten sich in ihren Funktionen überwiegend komplementär zueinander. Amsterdam ist das kulturelle und finanzielle Zentrum der Niederlande und Sitz zahlreicher internationaler Unternehmen. Zudem hat sich die Region in Verbindung mit dem Flughafen Schiphol (Amsterdam) zu einem bedeutenden internationalen Logistikstandort entwickelt. Utrecht ist wirtschaftlich eng verbunden mit Amsterdam und zudem Zentrum des nationalen Versicherungswesens. Zwar ist Amsterdam seit der Zeit Napoleons Hauptstadt der Niederlande, jedoch ohne Regierungsfunktion. Sowohl der Sitz der Königin als auch des Parlaments befinden sich traditionell in Den Haag, das darüber hinaus zahlreiche internationale Organisationen wie den Internationalen Strafgerichtshof beherbergt. Rotterdams Wirtschaftsentwicklung ist eng verknüpft mit dem Seehafen und dem damit verbundenen Logistikunternehmen. Daneben gehören die Technopole Delft, anschließend an die Technische Universität, sowie die Agrarindustrie (Gewächshäuser) im Westland zu den wirtschaftlichen Trumpfkarten des Südfügels der Randstad (vgl. Salet 2006).

Die Randstad leidet zurzeit unter dem eigenen wirtschaftlichen Erfolg. Die schlechte interne Erreichbarkeit (als Folge der dynamischen Wirtschaftsentwicklung) kristallisiert sich als das zentrale Problem der Randstad heraus. Das Straßennetz ist insbesondere im Nordflügel stark überlastet und das Schienennetz der Randstad ist im internationalen Vergleich mit anderen Metropolregionen stark unterentwickelt (vgl. Regio Randstad 2007). Die begrenzten räumlichen Entwicklungspotentiale erfordern ein abgewogenes Management der verschiedenen Raumansprüche. Der Freiraum – insbesondere das Grüne Herz – steht unter einem enormen Siedlungsdruck.

#### Staatsaufbau und Planungssystem der Niederlande

Das Reich (rijk), die Provinzen (provincies) und die Gemeinden (gemeenten) sind die drei Verwaltungsebenen der Niederlande. Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich die Niederlande bis in die 1990er Jahre zu einem hoch zentralisierten Staat, verglichen mit den meisten anderen europäischen Ländern (vgl. WRR 1990). Da gleichzeitig viele Aufgaben an untergeordnete Ebenen delegiert sind, spricht man auch von einem dezentralisierten Einheitsstaat<sup>4</sup>. Die Provinzen, deren Grenzen seit dem 16. Jahrhundert nahezu unverändert sind, haben eine schwache institutionelle Position. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Koordination und Aufsicht der Gemeinden. Die großen Städte (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht) unterhalten direkte Beziehungen mit dem Reich, was oft die übergeordnete Position der Provinzen unterminiert (vgl. IPO 2002). Die Gemeinden sind durch die fiskalische Zentralisierung relativ unabhängig von kommunalen Steuereinnahmen. In keinem anderen europäischen Land ist der staatlich garantierte Anteil an den kommunalen Haushalten so hoch. Durch den hohen Anteil zweckgebundener Zuwendungen übt das Reich großen Einfluss auf die Politik in den Gemeinden aus (vgl. WRR 1990).

Seit den 1960er Jahren wird in den Niederlanden über die Einführung einer vierten Verwaltungsebene diskutiert, um die Stadt-Umland-Problematik zu bewältigen. Die Anfang der 1990er Jahre geplante Einführung von Stadtprovinzen mit direkt gewählten Regionalparlamenten (vgl. Dijkink 1995) scheiterte allerdings am Widerstand der Bürger, insbesondere in Rotterdam und Amsterdam<sup>5</sup>. Die in einer Verwaltungsreform (Kaderwet *Bestuur in Verandering*) kurz zuvor eingerichteten sieben Stadtregionen blieben bestehen, nun aber als verlängerte lokale Verwaltung ohne direkt gewählte Volksvertreter<sup>6</sup>. Die Stadtregionen, die nach mehr als einem Jahrzehnt gesetzlichen Schwebezustandes 2006 als so genannte *plusregios* in das Gesetz über die Zusammenarbeit nachgeordneter Körperschaften (Wet *Gemeenschappelijke Regelingen*) eingegliedert wurden, sind verantwortlich für die Bereiche Verkehr, öffentlicher Nahverkehr, Regionalplanung, Wohnungsbau, sowie Jugendfürsorge.

Das niederländische Planungssystem genießt ein hohes Ansehen in der internationalen Fachwelt. In den Niederlanden ist Raumplanung fest in der Öffentlichkeit verankert<sup>7</sup>. Das Planungsgesetz (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*) von 1965 etabliert den Rahmen für das Planungssystem mit strategischen räumlichen Plänen und Programmen auf allen Verwaltungsebenen. Es enthält im Gegensatz zu seinem deutschen Gegenstück aber keine materiellen Inhalte. Obwohl das System eine deutliche Hierarchie besitzt, in der die übergeordnete Ebene die nachgeordneten Ebenen kontrolliert, operiert die Planung in den Niederlanden

traditionell konsensorientiert (vgl. van der Wusten, Faludi 1992). Die niederländische Konsensgesellschaft rührt aus Zeiten der Versäulung (*verzuiling*) der Gesellschaft, die noch bis in die 1960er Jahre die politische Landschaft dominierte. Die Notwendigkeit zur Koexistenz der drei gesellschaftlichen Säulen, bestehend aus Katholiken, Protestanten und Laizisten, welche die sozialen Schichten überlagerten, resultierte im so genannten Polder-Modell<sup>8</sup> und bezeichnet die Suche nach sozialem und politischem Konsens (vgl. Toonen 2000). In den nationalen Raumordnungsberichten (*Nota's over de Ruimtelijke Ordening*), die ungefähr im Abstand von einem Jahrzehnt erscheinen, dokumentiert und beschließt die Regierung die nationalen räumlichen Entwicklungsleitlinien. Die nationale Raumordnungspolitik wird durch die raumordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen (*planologische kernbeslissingen*) festgesetzt.

Jede Planungsebene stellt eigene räumliche Pläne auf und formuliert darin eigene strategische Ziele für die Raumentwicklung, die dann auf Konformität mit übergeordneten Plänen und Programmen getestet werden. Allerdings ist nur der gemeindliche Bauleitplan (bestemmingsplan) gesetzlich bindend. Genehmigungsbehörde für die Gemeinden ist die Provinz.

Das derzeit in der Novellierung befindliche Planungsgesetz der Niederlande wird erheblichen Einfluss auf das Planungssystem haben. Erklärtes Ziel ist die Beschleunigung von Planungsprozessen, mehr Kohärenz der Entscheidungen und Aktivitäten der einzelnen Planungsebenen und eine bessere Wirkung der Politiken der übergeordneten Ebenen gegenüber den Gemeinden. Der Entwurf sieht vor, dass jede Planungsebene ihre Ziele in einem Leitprogramm (*structuurvisie*) ausführt, welches die bisherigen Pläne mit Ausnahme des gemeindlichen Bauleitplans ersetzt. Die Genehmigungspflicht für gemeindliche Pläne durch die Provinz entfällt. Im Gegenzug erhalten das Reich und die Provinzen robuste Planungsinstrumente, um eigene Interessen besser durchsetzen zu können. Neben allgemeinen Verordnungen sowie direkten Anweisungen können diese zukünftig auch einen Umsetzungsplan (*instellingsplan/impassingplan*) für die Gemeinde aufstellen, um die Verzögerungen übergeordneter Planungen durch die Gemeinden zu verhindern (vgl. Needham 2005)<sup>9</sup>.

Der internationalen Wertschätzung des niederländischen Planungssystems stehen nationale Zweifel gegenüber. Die Niederlande haben ähnliche Probleme bei der Umsetzung ihrer Planungsziele und Leitbilder wie die meisten anderen europäischen Länder auch (vgl. Bontje 2003).

#### Die Randstad in der Nationalen Raumordnungspolitik: Metropolisierung von oben

Die internationale Bekanntheit der Randstad als räumliches Konzept sowie die tiefe Verankerung im niederländischen Planungsverständnis (die Randstad als Bestandteil der niederländischen Planungslehre) lässt vermuten, dass es sich um ein feststehendes und handlungsgerichtetes Konzept handelt (vgl. van der Wusten, Faludi 1992; van der Valk, Faludi 1994). Eine Beleuchtung der nationalen Raumordnungspolitik seit den 1950er Jahren verdeutlicht jedoch, dass es keineswegs eine einheitliche Bedeutung hatte, wie es die Debatte um eine niederländische Planungslehre suggeriert. In der niederländischen

Planungsliteratur spielt die Frage nach räumlicher Konzentration beziehungsweise Dekonzentration eine zentrale Rolle in der Analyse der Raumordnungspolitik (vgl. de Boer 1996; van Engelsdorp Gastelaars, Salet 1996). Im Folgenden wird daher untersucht, welche Ziele durch die nationale Politik auf gesamtstaatlicher Ebene und innerhalb der Randstad hinsichtlich der räumlichen Entwicklung verfolgt wurden.

Der Bericht ‚Die Entwicklung des Westens des Landes‘ (*De Ontwikkeling van het Westen des Lands*) markierte 1958 den Startpunkt staatlicher Raumordnung. Ausgangspunkt war die Bevölkerungsexplosion im Westen, hauptsächlich verursacht durch Zuwanderung aus anderen Landesteilen. Es wurde prognostiziert, dass sich die Randstad bis 1980 zu einer zusammenhängenden Stadtregion entwickeln werde. Die Randstad wird darin als Metropole gesehen, die durch die Interaktion voneinander unabhängiger Städte funktioniert. Das Wachstum der Randstad sollte vor allem nach außen gerichtet sein, um das agrarisch genutzte Gebiet in der Mitte der Region zu erhalten. Grünzüge zwischen Städten sollten deren Zusammenwachsen verhindern. Der Schutz der gewachsenen Städte hing auch mit der allgemeinen Angst vor dem Entstehen einer Millionenstadt zusammen, mit der höhere Kosten, bürgerferne Verwaltung sowie kumulierte soziale Probleme assoziiert wurden (Werkkommissie Westen des Lands 1958). Die Veröffentlichung von *Greenheart Metropolis* (vgl. Burke 1966), in welcher der Autor seine Bewunderung über die stringente Planung in der Randstad zum Ausdruck bringt, trug seinerzeit enorm zur Bekanntheit der Randstad als auch zum Prestige der niederländischen Planung bei.

Im ersten Raumordnungsbericht (Erste Nota – 1960), der zwei Jahre später erschien, ging es nicht mehr nur um die Begrenzung des Bevölkerungswachstums in der Randstad. Insbesondere wurde befürchtet, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Randstad und der anderen Landesteile weiter auseinander driften würde. Deswegen wurde die Industriepolitik der Niederlande auf die Stärkung der peripheren Gebiete ausgerichtet (vgl. Lambregts, Zonneveld 2004).

Der zweite Raumordnungsbericht (Zweite Nota – 1966) ist wahrscheinlich der einflussreichste Raumordnungsbericht mit Blick auf die heutige Siedlungsstruktur der Niederlande (vgl. de Boer 1996). Ausgehend von einem enormen Bevölkerungszuwachs auf rund 21 Millionen Einwohnern in den Niederlanden im Jahr 2000 (die Prognose übertraf die tatsächliche Entwicklung um 5 Millionen Einwohner) wurde die Entlastung des überfüllten Westens und eine gleichmäßigere Verteilung der Bevölkerung im Land Kernziel der Raumordnungspolitik (vgl. van der Wusten, Faludi 1992). Dem lag die Annahme zu Grunde, dass die räumliche Verteilung der Bevölkerung mit der Verbreitung von Wohlstand einhergehe. Eine logische Konsequenz daraus war die Dezentralisierung von staatlichen und halbstaatlichen Einrichtungen in periphere Mittelstädte wie Heerlen oder Apeldoorn (vgl. de Boer 1996). Auf stadtreionaler Ebene wurde das Konzept der gebündelten Dekonzentration (dezentrale Konzentration) eingeführt, welches die bereits bestehende Politik der Ausweisung von Wachstumskernen und -städten nach dem Vorbild der englischen New Towns bezeichnete.

Die Politik des zweiten Raumordnungsberichts war anti-städtisch geprägt (vgl. de Boer 1996). Dies kam unter anderem in der angestrebten Zentrenhierarchie zum Ausdruck, wonach Amsterdam und Rotterdam auf einer Stufe standen mit Städten wie Groningen

oder Enschede (vgl. de Boer 1996). Die Randstad als räumliches Konzept findet im zweiten Raumordnungsbericht keine Beachtung. Stattdessen liegt die Perspektive auf der Entwicklung vier verstädterter Zonen. Für die Randstad bedeutet das eine Teilung in einen Südflügel und einen Nordflügel, wobei sich letzterer von Amsterdam bis nach Arnheim an der deutschen Grenze zieht. Zur Überraschung der Planungsfachwelt taucht die Randstad in jener Zeit als eine von sieben World Cities im Buch von Peter Hall (1966) auf (ebenso wie die Region Rhein-Ruhr), obwohl der zweite Raumordnungsbericht jeden Anschein einer Metropolplanung vermieden hatte.

In den ersten beiden Raumordnungsberichten erfolgte die Steuerung der Stadtentwicklung zunächst nur über die Zuweisung von Wohnungsbaukontingenten und wurde unzureichend mit Investitionsprogrammen unterstützt (vgl. de Boer 1996). Im dritten Raumordnungsbericht (Dritte Nota – 1973 bis 1983) wurde die Politik der gebündelten Dekonzentration durch einen aktiven Staat vorangetrieben. Insbesondere der staatliche Wohnungsbau, der seinerzeit für über 90% der Wohnungsproduktion verantwortlich war, legte den Grundstein für die relativ erfolgreiche Steuerung der Siedlungsentwicklung. Das heißt, der Wohnungsbau fand größtenteils in den ausgewiesenen Wachstumskernen statt (vgl. van der Wusten, Faludi 1992)<sup>10</sup>. Weltstadambitionen für die Randstad waren weiterhin nicht vorhanden. Stattdessen konzentrierte sich die Politik auf die Agglomerationsräume der vier großen Städte. Die Krise der großen Städte in den 1980er Jahren mit wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Kernstädten und ihrem Umland (vgl. WRR 1990), die durch das Leitbild der gebündelten Dekonzentration noch verschärft wurde, führte zum Ende der Politik der Wachstumskerne und dem Beginn der Politik der kompakten Stadt (vgl. Lambregts, Zonneveld 2004).

Der vierte Raumordnungsbericht (Vierte Nota – 1988) bedeutete eine radikale Abkehr von der bisherigen Politik. Die Politik reagierte auf die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft mit einer Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande. Dazu wurde die so genannte Mainport-Politik eingeführt, mit der gezielt der Amsterdamer Flughafen Schiphol und der Rotterdamer Hafen gestärkt wurden. Darüber hinaus sollten in der Randstad hochwertige Wohn- und Bürostandorte in einem urbanen Milieu entstehen. Die Randstad sollte als polyzentrische Metropole fungieren, auch wenn undeutlich blieb, was sich hinter dem Konzept verbarg (vgl. de Boer 1996). Ursprünglich beinhaltete der Bericht auch den Versuch einer Neuausrichtung (Reframing) (vgl. Laws, Rein 2000), also einer Umdeutung des Randstad-Konzeptes. Der Westflügel der Randstad, bestehend aus Amsterdam, Den Haag und Rotterdam (nicht jedoch Utrecht), sollte durch öffentliche und private Investitionen als internationaler Top-Standort entwickelt werden. Durch die räumliche Konzentration der Kräfte sollte die Position der Niederlande im zunehmenden internationalen Wettbewerb gestärkt werden. Der Westflügel war dabei Teil eines Zentralniederländischen Städterings, der bis tief ins Landesinnere reichte. Unter Planern wurde auch das Grüne Herz in seiner Funktion als landwirtschaftliches Gebiet in Frage gestellt, da es nicht mehr als stadtnahes Lebensmittelreservoir benötigt wird und der ästhetische Wert unter der Industrialisierung der Landwirtschaft (Gewächshäuser) litt (vgl. van der Wusten, Faludi 1992).

In der Fortschreibung des vierten Berichts 1990 (Vinex) wurden diese Ideen aufgrund politischen Widerstandes jedoch verworfen und die Randstad und das Grüne Herz als zentrale Planungsmetaphern gestärkt (vgl. van der Wusten, Faludi 1992). Demnach sollte Wohnungsbau nur noch im urbanen Ring genehmigt werden. Auch die Grenzen des Grünen Herzens wurden erstmals planerisch festgelegt. Darüber hinaus beinhaltete es die Einführung der ABC-Politik (Kategorisierung von Standorten nach ihrer Verkehrsanbindung), wonach Gewerbegebiete nur noch an Standorten mit guter Erreichbarkeit für den öffentlichen Verkehr entwickelt werden sollten. Der Bericht legte auch die Grundlage für die so genannten Vinex-Standorte fest. Dabei handelt es sich um großmaßstäbliche Stadterweiterungen in geringem Abstand zu den Kernstädten, die an bestehende zentralörtliche Einrichtungen anschließen sollten. Mit der Vinex-Politik sollte das Bevölkerungswachstum aufgefangen und die Schieflage auf dem Wohnungsmarkt beseitigt werden. In Vereinbarungen zwischen dem Reich und den einzelnen Städten wurden detailliert die zu entwickelnden Wohngebiete inklusive quantitativer Zielsetzungen festgelegt. Durch den zeitgleichen Rückzug des Staates aus dem Wohnungsbau nahmen die Steuerungsmöglichkeiten der Siedlungsentwicklung allerdings ab (vgl. van der Wusten, Faludi 1992). Es wurden viele Wohnungen außerhalb der festgelegten Gebiete realisiert und die Zielvereinbarungen zur Verminderung des Autoverkehrs durch hochwertige öffentliche Verkehrsverbindungen nur teilweise erreicht (vgl. VROM 2007).

Der fünfte Raumordnungsbericht (Fünfte Nota – 2001) läutete dann (dem internationalen Trend folgend) den Wandel von der kompakten Stadt zur Netzwerkstadt ein (vgl. Bontje 2003). Städtetzetze sind größer als die Stadtregion, ohne klar definierte geografische Grenzen und zeichnen sich durch eine Überlappung von verschiedenen Funktionen und Raumtypen aus (multiplicity of space). Auf Initiative von lokalen und regionalen Akteuren in der Randstad wurde die Deltametropole als neue Entwicklungsperspektive für die Randstad in den Bericht integriert. Der Begriff der Deltametropole signalisiert, dass urbane und ländliche Räume, also die Randstad und das Grüne Herz, zu einem städtischen Netzwerk verschmelzen. Die Deltametropole markierte den Versuch eines bemerkenswerten Reframing der Randstad, indem erstmals die Randstad und das Grüne Herz miteinander verzahnt und somit als *ein* Konzept aufgefasst werden. Gleichzeitig enthielt der Bericht aber nur wenige konkrete Maßnahmen, um die Deltametropole Wirklichkeit werden zu lassen (vgl. Lambregts, Zonneveld 2004).

Aufgrund eines Regierungswechsels in den Niederlanden wurde der fünfte Raumordnungsbericht nie abschließend parlamentarisch behandelt. Das neue Kabinett beschloss stattdessen im Jahr 2004 mit der *Nota Ruimte* ein neues raumordnerisches Leitprogramm, dessen Hauptaugenmerk auf der Dezentralisierung staatlicher Planung lag. Die Idee der Deltametropole wurde zurückgestuft und lediglich als Städtetzetz ‚Randstad Holland‘ angedeutet, da der Maßstab einer Deltametropole als inkongruent mit dem täglichen Interaktionsradius (daily urban system) der Bevölkerung angesehen wurde. Stattdessen wurde das Gebiet der Randstad in drei räumliche Programme aufgeteilt: eines für den Nordflügel (Amsterdam und Utrecht), den Südflügel (Rotterdam und Den Haag) sowie das Grüne Herz.

Rückblickend fungierte die Planungsmetapher der Randstad in der nationalen Raumordnungspolitik bis Ende der 1980er vor allem als Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und zur Begrenzung der Zersiedelung der Landschaft (vgl. van der Valk 1991). Die Randstad war also weniger ein raumordnerisches Konzept zur Verwirklichung einer Metropolregion als ein Vehikel zur Erreichung anderer Planungsziele (selbiges gilt auch für das Grüne Herz). Dabei unterstützten andere Fachpolitiken das räumliche Konzept der Randstad. Insbesondere die Wachstumskernpolitik, die eng an den staatlich finanzierten Wohnungsmarkt gekoppelt war, sorgte dafür, dass die Kernstädte eine überschaubare Größe behielten, Stadtränder grün blieben und einer unkontrollierten Zersiedelung der Landschaft Einhalt geboten wurde. Der Schutz des Grünen Herzens wiederum ist untrennbar mit den Belangen der Landwirtschaft verknüpft, die lange Zeit erfolgreich neue Entwicklungsoptionen (Tourismus, Naherholung oder Naturgebiet) verhinderten, gleichzeitig aber auch dafür gesorgt hat, dass das Grüne Herz eine offene Landschaft geblieben ist<sup>11</sup>.

Erst mit dem vierten Raumordnungsbericht (Vierte Nota – Ende der 1980er Jahre) erfährt das Randstad-Konzept einen Wandel vom Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung hin zu einer Strategie, die Randstad als Metropolregion und somit Motor der niederländischen Wirtschaft zu entwickeln. Dabei steht dieser Wandel in einem engen Zusammenhang mit der globalisierten Wirtschaft, in der Stadtregionen eine Schlüsselrolle für die nationale Wirtschaftsentwicklung zugeschrieben wird (vgl. Lambregts, Zonneveld 2004; Brenner 2003).

#### Die Randstad in der Randstad: Metropolisierung von unten

Obwohl die Randstad seit über 50 Jahren in jedem Planungsdokument auftaucht (wenn auch mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen), gab es keine einzige Initiative durch die Provinzen oder die großen Städte, die Idee der Randstad als internationale Metropole voranzutreiben. Erst mit der Mainport-Politik und den Bemühungen der Regierung, die Randstad als eine internationale polyzentrische Metropole zu profilieren, begann die Randstad als Thema interessant zu werden. Anfang der 1990er Jahre begannen zuerst die vier Provinzen der Randstad ihre Politik stärker aufeinander abzustimmen. Zu einem späteren Zeitpunkt wurden auch die Städte und Stadtregionen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht mit eingebunden. Die Verwaltungskommission Randstad (Bestuurlijke Commissie Randstad) wurde schließlich 1998 als formalisierte Plattform eingerichtet, um die Abstimmung zwischen den Ministerien und den Behörden in der Randstad zu verbessern. Die Kommission ist insofern ein Erfolg, als dass sie einen regionalen Prozess verstetigt hat.

Gleichzeitig setzte Mitte der 1990er Jahre in der Wissenschaft, unter Einbeziehung der großen Städte, ein mehrjähriger Diskussionsprozess (Het Metropolitane Debat) über die Zukunft der Raumentwicklung in den Niederlanden ein. Als Ergebnis der Debatte veröffentlichten die Planungsdezernenten von Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht 1998 eine Erklärung, in der sie die Weiterentwicklung der Randstad zur Deltametropole (Deltametropool) forderten, einem urbanen Netzwerk, das in der Lage ist, mit anderen europäischen Metropolregionen zu konkurrieren. Daraufhin wurde 2000 die Vereinigung Deltametropole (Vereniging Deltametropool) gegründet, die neben den vier Städten auch

die Provinzen, weitere Gemeinden, die Industrie- und Handelskammern, Wasserverbände, Wohnungsbaugesellschaften sowie diverse Interessensverbände aus den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr und Umwelt als Mitglieder für sich gewinnen konnte. Die Organisation ist eine Mischung zwischen regionaler Zukunftswerkstatt und politischer Lobbyorganisation, die sehr erfolgreich war, strategische Leitbilder auf die politische Agenda zu setzen. So ist es der Arbeit der Vereinigung zu verdanken, dass die Deltametropole in dem fünften Raumordnungsbericht erschien, wenngleich die notwendigen Investitionen zur Verwirklichung einer zusammenhängenden Städtereion ausblieben (vgl. Lambregts, Zonneveld 2004).

Das Positionspapier ‚Von der Randstad zur Deltametropole‘ (vgl. Deltametropool 2001) führte 2002 zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit und der Gründung von *Regio Randstad* durch die vier Provinzen, die vier Stadtregionen und die vier großen Städte. Damit sollte die Randstad mit einer Stimme sprechen können und den Anliegen der Metropolregion Gehör verschaffen. Ziel ist die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie eine ausgeglichene und dynamische Entwicklung in der Randstad zu einem Gebiet mit hoher Lebensqualität.

Die erhofften Effekte von *Regio Randstad* blieben jedoch aus. In einer vernichtenden Evaluierung der Arbeit von *Regio Randstad* wurde der Organisation bescheinigt, marginalen Einfluss auf die Entwicklung der Randstad zu haben. *Regio Randstad* hat viele Berichte erstellt, aber nichts politisch umgesetzt (vgl. Teisman et al. 2005). Die räumliche Perspektive für die Deltametropole 2030 (vgl. *Regio Randstad* 2003), die als Folge einer Absprache mit dem Reich im Rahmen des fünften Raumordnungsberichts entwickelt wurde, blieb die einzige gesamtäumliche Strategie. Der Inhalt entsprach eher einer Ansammlung bekannter Projekte und entfaltete keinerlei Wirkung in der Planungspraxis. Wenn es um die konkrete Umsetzung der formulierten Ziele ging, konnten sich die relevanten regionalen Akteure auf keinen gemeinsamen Nenner einigen. Drängende Probleme wie beispielsweise das Fehlen eines metropolitanen öffentlichen Nahverkehrssystems wurden nicht angegangen (vgl. Teisman et al. 2005). Folgerichtig wurde der Kooperationsverband *Regio Randstad* am 1. Januar 2008 aufgelöst.

Ein großes Problem ist das Fehlen von akzeptierten Institutionen und Persönlichkeiten mit einer Zukunftsvision in der Randstad. Niemand will Verantwortung übernehmen, oder ist dazu legitimiert. Die Randstad ist als politisches Thema unattraktiv und zu abstrakt. Das setzt sich in den lokalen Verwaltungen fort, in denen die Randstad eher als zusätzliche Arbeitsbelastung gesehen wird, während die regionalen Projekte auf der Ebene der Flügel angegangen werden. Trotz einer gemeinsamen Vertretung in Brüssel spielt die Randstad auch auf europäischer Ebene keine Rolle, da die Einzelinteressen der großen Städte sowie der Provinzen weiterhin über bestehende Kanäle in Europa gepflegt werden und damit die Randstad als *eine* Metropolregion nur unzureichend kommuniziert wird (Teisman et al. 2005).

Die jüngste Episode in der Metropolbildung der Randstad wurde Ende 2005 eingeläutet. Die so genannten *Holland Acht*, die Kommissare der Königin der vier Provinzen sowie die Bürgermeister der vier großen Städte, publizieren ein Manifest, in dem sie Regierung und Parlament auffordern eine Kommission zur Verwaltungsreform der Randstad einzurichten (vgl. *Holland Acht* 2005). Dies geschah vor dem Hintergrund schlechter wirtschaftlicher

Prognosen für die Randstad und dem Zurückfallen in internationalen Städte-Rankings. Anstatt selbst Vorschläge zu erarbeiten wie die Verwaltung in der Randstad effektiver werden kann, wurde diese Aufgabe an eine Regierungskommission delegiert.

Die Kommission zur Stärkung der Randstad unter Leitung von Alt-Ministerpräsident Wim Kok forderte im Januar 2007 *eine* Randstad-Provinz (vgl. *Commissie Kok* 2007). Die Kommission brachte wenig neue Argumente und folgte im Wesentlichen der Argumentation der *Holland Acht*, wonach die Vielzahl öffentlicher Akteure mit konfligierenden Interessen einer dringend benötigten strategischen Agenda im Wege stehe. Es fehle eine Institution, welche die notwendige politische Verantwortung auf der Ebene der Randstad trägt. Die vier Provinzen kämpften zudem mit divergierenden Interessen der Städte und Stadtregionen. Die eigentlich logische Schlussfolgerung einer stärkeren Einmischung durch das Reich wurde mit der Begründung abgelehnt, dass sich die nationale Politik nicht auf einzelne Landesteile konzentrieren dürfe. Gleichwohl wurde aber die raumbezogene Politik des Reichs mit speziellen Programmen für den Nord- und den Südflügel der Randstad sowie das Grüne Herz begrüßt.

Die Kritik kam postwendend und paradoxerweise seitens der Kommissare der Königin von Nord-Holland und Flevoland, beide Unterzeichner des Manifests. Sie lehnen eine Randstad-Provinz ab mit der Begründung, dass eine Verwaltungsreorganisation auf Kosten des Inhalts gehe, und wenn überhaupt, die Randstad in einen Nord- und einen Südflügel aufgeteilt werden müsse (vgl. *NRC* 2007). Unbeantwortet bleibt die Frage, wie eine fusionierte Randstad-Provinz mit den bisherigen schwachen Kompetenzen der Provinzen wirkungsvolle Politik betreiben soll. Ferner formuliert die Kommission keinerlei Anregungen, wie die Randstad eine gemeinsame Identität – sowohl bei den Bewohnern als auch in den Verwaltungen – entwickeln kann.

Die Deltametropole taucht im aktuellen raumordnerischen Leitprogramm der Regierung nicht mehr auf. Oberflächlich gesehen ist der Regierungswechsel ursächlich. In der Realität wurde jedoch deutlich, dass der Wille zur Umsetzung der Deltametropole bei den Städten weit weniger ausgeprägt war als notwendig. Die Idee der Deltametropole, die eng mit Professor Dirk Frieling der TU Delft verbunden war, blieb vor allem ein Projekt hoch kreativer und vorausdenkender Menschen, das aber in der Praxis keine Wirkung entfalten konnte (vgl. *Salet* 2006).

### Die Randstad als Planungsmetapher auf dem Scheideweg

Aus dem Rückblick auf ein halbes Jahrhundert Planung für die Randstad wird deutlich, dass sich die Politik durch Inkonsistenz auszeichnet. Die Randstad wird als Planungskonzept mehr beworben als tatsächlich in konkrete Politik umgesetzt (vgl. *Salet* 2006). Somit bleibt die Randstad eine Metapher, die auf der morphologischen Gestalt beruht. Weder das Reich noch die Kommunen haben die Metropoldiskussion ernsthaft vorangetrieben. Dabei ist gerade jetzt eine stimulierende Rolle der staatlichen Planung wichtiger denn je: Zum einen vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über Metropolregionen als nationale Trumpfkarten im internationalen Wettbewerb; zum anderen erfordert die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der beiden Flügel der Randstad schnelles und koordiniertes Handeln. Eine

strategische Zusammenarbeit wird immer schwieriger, da sich die Kräfteverhältnisse weiter verschieben und der Südflügel zu sehr als Nutznießer der dynamischen Wirtschaftsentwicklung im Nordflügel aufgefasst wird.

Die Politik infolge der *Nota Ruimte* (Raumordnerisches Leitprogramm 2004) ist äußerst widersprüchlich. Einerseits ist es erklärtes Ziel der Regierung, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Randstad zu erhöhen, andererseits werden die Maßnahmen auf der Ebene der Flügel diskutiert und somit die Schaffung von mehr Zusammenhang torpediert. Die Programme der einzelnen Teilgebiete sind nicht auf einander abgestimmt und spiegeln die Bedürfnisse der Subregionen wider. Durch die Verlagerung der politischen Arena auf die Flügel der Randstad signalisiert das Ministerium, dass es keine Randstad will. Als Nebeneffekt scheint es die Lager in der Randstad weiter auseinander zu treiben (vgl. Teisman et al. 2005). Dabei ist insbesondere die Koordination der Ministerien problematisch. Auffallend ist zudem, dass das Ministerium für Raumordnung in der Diskussion um die zukünftige Raumentwicklung der Randstad äußerst passiv agiert und das Feld dem Verkehrsministerium überlässt. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt auf „harten“ Infrastrukturmaßnahmen.

Durch den Ansatz der subregionalen Programme wird auch das Grüne Herz vernachlässigt. Die Qualitäten des Grünen Herzens werden (noch) nicht als zentrales Thema der Randstad entwickelt, obwohl es international ein Alleinstellungsmerkmal ist (vergleichbar mit dem Emscher Landschaftspark im Ruhrgebiet) und weiche Standortfaktoren im internationalen Wettbewerb an Bedeutung gewinnen. Insbesondere die Verknüpfung mit dem Stadtraum ist schwach entwickelt und wird durch die inhaltliche Trennung der Programme für das städtische Gebiet (Nord- und Südflügel) und das Grüne Herz zusätzlich verstärkt.

Die Diskussion über eine Verwaltungsreform lenkt deswegen von den zentralen Problemen ab. Bei der Forderung nach einer Randstad-Provinz wird oft vergessen, dass die Provinzen selbst nur begrenzte Befugnisse haben und – noch wichtiger – begrenzte finanzielle Mittel, sodass letzten Endes die Regierung in Den Haag über geplante Projekte entscheidet. Die Chancen der Initiative sind zudem gering, da auch in der Vergangenheit alle Versuche einer Gebietsreform der Provinzen scheiterten. Die Weigerung der *Holland Acht* selbst Vorschläge zu erarbeiten verdeutlicht, dass die Städte wenig Interesse an der Randstad haben. Damit wollen sie die Verantwortung auf eine höhere Ebene abgeben, um weiter ihre eigenen politischen Ziele verfolgen zu können. Gleichzeitig hoffen sie durch eine Randstad-Provinz mehr staatliche Investitionen anzuziehen, da die Randstad dadurch wieder (wie im vierten Raumordnungsbericht) in das Zentrum staatlicher Raumordnungspolitik (eigentlich gemeint ist Projektförderung) rückt.

Derzeit dominiert in der Randstad eine Strukturdebatte. Diese wird leidenschaftlich geführt, obwohl eine Änderung der bestehenden institutionellen Strukturen unwahrscheinlich ist. In dieser uninspiriert geführten Diskussion über eine adäquate Verwaltungsstruktur für die Randstad treten konkrete Aufgaben wie regionale Wirtschaftsförderung oder Flächen-nutzungsplanung in den Hintergrund. Dabei kann eine Kooperation über konkrete Projekte genutzt werden, um die Idee der Randstad in die Praxis umzusetzen. Eine Strategie für die Randstad erfordert vor allem eine intensive Abstimmung, welche Themengebiete auf der Metropolebene Randstad verhandelt werden müssen und vor allem durch welche Akteure.

Dabei mangelt es nicht an Themen, bei denen Synergien zwischen den einzelnen Städten erzielt werden könnten. Diese Themen werden aber seit Jahren nicht bearbeitet. So besteht in der Randstad kein einheitliches und leistungsfähiges regionales Nahverkehrsnetz. Weitere Handlungsfelder sind internationales Standortmarketing, die Entwicklung des Grünen Herzens zu einem Regionalpark sowie – speziell in der Randstad – der Hochwasserschutz<sup>12</sup>.

Im Gegensatz zu den Schlussfolgerungen der Regierungskommission mit der Forderung nach einer Randstad-Provinz, ist eher eine konsistente und unterstützende Politik aus Den Haag notwendig, um das Ziel der Entwicklung einer Metropolregion zu forcieren und in die Praxis umzusetzen. Die Provinzen und die Städte sind bisher nicht in der Lage, eine eigene (räumliche) Strategie für die Randstad zu entwickeln. Vor allem gelingt es nicht, eine Prioritätenliste von großen Projekten aufzustellen, die zu mehr räumlicher Kohärenz führen könnte. Auf der Ebene der Randstadflügel funktioniert die Abstimmung besser, weil der Nutzen für die Kernstädte deutlich wird, während sich Maßnahmen auf der Ebene der Randstad politisch schlecht vermarkten lassen. Es wird deutlich, dass der Planungshorizont der großen Städte, die zugleich auch die treibenden Kräfte in ihren jeweiligen Stadregionen sind, den engeren stadregionalen Verflechtungsbereich nicht übersteigt.

In den Niederlanden als dezentralem Einheitsstaat hat das Reich eine exponierte Position. Bis weit in die 1990er Jahre war Planung in den Niederlanden ein technokratischer Prozess der sehr stark durch den Staat gesteuert und bis ins Detail geplant wurde (z.B. die Vinex-Standorte). Es wäre deshalb nur logisch, dass bei einem Thema von nationalem Interesse wie der Wettbewerbsfähigkeit der Randstad, die Regierung eine führende Rolle in der zukünftigen Politik für die Randstad einnimmt. Die jetzige Regierung hat zwar ein Dringlichkeitsprogramm aufgelegt, dessen Schwerpunkt liegt allerdings auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Um die Randstad als Metropolregion weiterzuentwickeln, wären auch Maßnahmen zur Stärkung der regionalen Identität zwingend notwendig. Gerade in diesem Bereich erweist sich die Planung in der Randstad als äußerst schwach. Die Einbindung von privaten Akteuren zur Nutzung der endogenen Potentiale sowie bürgerschaftlichen Engagements, das zu einer stärkeren Identifikation mit der Randstad führen könnte, wird vernachlässigt.

### Schlussbetrachtung

Zusammenfassend erscheint eine Neuausrichtung (Reframing) der Planungsmetapher Randstad zu einer polyzentrischen Metropole unwahrscheinlich. Die niederländische Planungslehre, die Planungsmetaphern der Randstad und des Grünen Herzens ein elementarer Bestandteil sind, ist nicht per Definition ein statisches Korsett, sondern erfordert im Gegenteil eine fortwährende inhaltliche Weiterentwicklung. Seit dem Konzept der Delta-metropole wurde kaum an der Etablierung einer niederländischen Metropolregion gearbeitet. Somit kristallisiert sich immer mehr heraus, dass die Randstad eine Planungsmetapher ohne Inhalt ist. Die regionale Kooperation findet zurzeit hauptsächlich innerhalb der Randstadflügel statt.

Die suggerierten World City-Ambitionen als Bestandteil der Planungsmetapher, lassen sich nur teilweise erkennen. Vor allem der Bericht zur Entwicklung der westlichen Nieder-



lande von 1958 und der vierte Raumordnungsbericht haben diese Ambitionen untermauert. Das einzig echte Planungskonzept Deltametropole, mit dem Ziel, die Randstad als eine polyzentrische Metropole zu entwickeln, ist endgültig gescheitert. Die aktuelle Herangehensweise an die Entwicklung der Randstad zu einer internationalen Metropolregion ist auf allen Ebenen zögerlich bis ablehnend. Trotzdem wird die Randstad als Bezeichnung und Planungskonzept nicht verschwinden. Dazu ist das Konzept zu tief in der Geschichte der niederländischen Raumordnung verankert. Die Frage ist nur, inwieweit die Planungsmetapher eine konkrete Bedeutung erhält, die in der Lage ist, als strategisches Konzept die Handlungen der Akteure zu leiten. Der Titel eines der meistzitierten Bücher über die Randstad in den Niederlanden „Die Randstad besteht nicht“ drückt diesen Zustand treffend aus. Es beschreibt die Unfähigkeit der Regierungen der Nachkriegszeit, eine großstädtische Politik zu verfolgen, sowohl für die „Metropole“ Randstad insgesamt als auch in den Städten selbst (vgl. de Boer 1996).

Abschließend lohnt ein kurzer Vergleich mit dem Konzept der Metropolregionen in Deutschland. Ähnlich wie in der Randstad verlaufen auch in Deutschland die Kooperationsbemühungen der Kommunen in polyzentrischen Stadtregionen äußerst schwierig. Im Ruhrgebiet erinnert die Diskussion über die Neuordnung der Regierungsbezirke zu einem Regierungsbezirk Ruhr sehr an die Bestrebungen zur Fusion der vier Provinzen in der Randstad. Allerdings hat gerade das Ruhrgebiet im Bereich der konkreten Projekte mehr bewirkt als die Randstad, wie sich an der erfolgreichen Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas im Jahr 2010 ablesen lässt. Diese Identität stiftenden Initiativen fehlen in der Randstad oder finden nur in Subregionen wie dem Nordflügel statt.

### Anmerkungen

- 1 Der Flämische Diamant ist eine Planungsmetapher für die polyzentrische Stadtregion in Flandern (Belgien), bestehend aus Brüssel, Antwerpen und Gent.
- 2 Hiermit ist ausdrücklich die gesamte Region Rhein-Ruhr gemeint. In Teilregionen der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr sind erfolgreiche stadregionale Prozesse zu beobachten, beispielsweise die gemeinsame Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas 2010 im Ruhrgebiet oder die Regionale 2010 in der Region Köln-Bonn.
- 3 Allerdings deuten bereits Karten zur Siedlungsdichte von van Lokhuizen aus dem Jahr 1920 die Raumstruktur der Randstad an und es ist wahrscheinlich, dass Plesman die räumliche Struktur der Städte in Form eines Hufeisens auf eben diesen Karten entdeckte (van der Valk 1991).
- 4 Da die Niederlande ein dezentraler Einheitsstaat sind, entfällt im Vergleich mit Deutschland die Ebene der Länder. Die Provinzen besitzen keine Gesetzgebungskompetenz und lassen sich am ehesten mit den Regierungsbezirken vergleichen, wengleich die Provinzen ein gewähltes Parlament haben. Die Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden sind vergleichbar mit denen der kreisfreien Städte, unabhängig davon, ob die Gemeinde nun 5.000 oder 500.000 Einwohner hat.
- 5 Die Stadtprovinz wurde durch die Bürger als Aufhebung der Gemeinde Amsterdam beziehungsweise Rotterdam aufgefasst und darum 1995 in einem Referendum mit überwältigender Mehrheit (über 90% in beiden Städten) abgelehnt.
- 6 Vier der sieben Stadtregionen liegen in der Randstad: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Regio Haaglanden und Bestuur Regio Utrecht.
- 7 Raumplanerische Themen sind ein fester Bestandteil in den Medien. So initiierte die Tageszeitung de Volkskrant eine Diskussion über eine raumordnungspolitische Agenda für die Niederlande (siehe www.ruimtelijkeagenda.nl).
- 8 Ein Polder bezeichnet durch Eindeichung gewonnenes Land.
- 9 Die Gemeinden sind für die planungsrechtlichen Festsetzungen verantwortlich und können Planungen somit hinauszögern.
- 10 Zwar war die New Town- und Wachstumskernpolitik erfolgreich in der räumlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung, gleichzeitig blieb aber die Arbeitsplatzentwicklung in den neuen Siedlungskernen deutlich hinter den Erwartungen zurück, was zu langen Wegen zum Arbeitsplatz in der Kernstadt führte.

- 11 Neue Siedlungsgebiete konzentrieren sich auf einige wenige Gebiete innerhalb des Bereichs.
- 12 Ein großer Teil der Randstad wird durch den selben Deich geschützt, den sogenannten Deichring 14.

### Literatur

- Adam, Brigitte; Gödecke-Stellmann, Jürgen 2002: Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9.2002: S. 513-525
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien in Deutschland. Bonn
- Bontje, Marco 2003: A Planner's Paradise lost? Past, Present and Future of Dutch National Urbanization Policy. In: European Urban and Regional Studies, Jg. 10, H. 2: S. 135-151
- Brenner, Neil 2003: Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe. DISP, H. 152: S. 15-25
- Burke, Gerald L. 1966: Greenheart Metropolis. Planning in the Western Netherlands. London
- Commissie Kok 2007: Advies Commissie Versterking Randstad. Den Haag
- Davoudi, Simin 2003: Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. In: European Planning Studies, Jg. 11, H. 8: S. 979-999
- de Boer, Niek 1996: De Randstad bestaat niet. De onmacht tot grootstedelijk beleid. Rotterdam
- Deltametropool 2001: NL/EU: van Randstad naar Deltametropool. Delft
- Dijkink, Gertjan 1995: Metropolitan government as a political pet? Realism and tradition in administrative reform in The Netherlands. In: Political Geography, Jg. 14, H. 4: S. 329-341
- Hall, Peter 1966: The World Cities. London
- Holland Acht 2005: Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk. Den Haag
- IPO – Interprovinciaal Overleg 2002: Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw. Report 182. Den Haag
- Lambregts, Bart; Zonneveld, Wil 2004: From Randstad to Deltametropolis: Changing Attitudes Towards the Scattered Metropolis. In: European Planning Studies, Jg. 12, H. 3: S. 299-321
- Laws, David; Rein, Martin 2000: Controversy, Reframing, and Reflection. In: Salet, Willem; Faludi, Andreas (Hg.) 2000: The Revival of Strategic Planning. Amsterdam
- Meijers, Evert; Romein, Arie 2003: Realizing Potential: Polycentric Urban Regions. In: European Urban and Regional Studies, Jg. 10, H. 2: S. 173-186
- Needham, Barrie 2005: The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the Way in Which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning. In: Planning, Practice & Research, Jg. 20, H. 3: S. 327-340
- NRC – NRC Handelsblad 2007: Direct kritiek op Randstadbestuur. 18.01.2007
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development 2006: Competitive Cities in the Global Economy. OECD Territorial Reviews. Paris
- Regio Randstad 2003: Ontwikkelingsbeeld van Randstad naar Deltametropool. Utrecht
- Regio Randstad 2007: Randstadmonitor 2006. Utrecht
- Ritsera van Eck, Jan; van Oort, Frank; Raspe, Otto; Daalhuizen, Femke; van Brussel, Judith 2006: Vele steden maken nog geen Randstad. Rotterdam, Den Haag
- Salet, Willem 2006: Rescaling Territorial Governance in the Randstad Holland: The Responsiveness of Spatial and Institutional Strategies to Changing Socio-economic Interactions. In: European Planning Studies, Jg. 14, H. 7: S. 959-977
- Teisman, G. R.; van Twist, M. J. W.; Schulz, J. M.; Puma, D. S. 2005: Stagnatie of Transitie. Evaluatie van de Bestuurlijke Samenwerking in de Randstad. Den Haag
- Toonen, Theo 2000: Governing a Consensus Democracy: The Interplay of Pillarisation and Administration. In: West European Politics, Jg. 23, H. 3: S. 165-178
- Universiteit Amsterdam o.J.: GIS Center AMIDSt Universiteit van Amsterdam
- van der Valk, Arnold 1991: Randstad-Green Heart Metropolis: Invention, Reception and Impact of a National Principle of Spatial Organization. In: Built Environment, Jg. 17, H. 1: S. 23-33
- van der Valk, Arnold; Faludi, Andreas 1994: Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century. Dordrecht
- van der Wusten, Herman; Faludi, Andreas 1992: The Randstad: Playground of Physical Planners. In: Dieleman, Frans M.; Musterd, Sako (Hg.): The Randstad: A Research and Policy Laboratory. Dordrecht
- van Engelsdorp Gastelaars, Rob; Salet, Willem 1996: Strategische keuzen voor ruimtelijke ontwikkeling. Het Metropolitan Debat. Amsterdam
- VROM – Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umweltschutz 2007: Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005. Den Haag
- Werkcommissie Westen des Lands 1958: De Ontwikkeling van het Westen des Lands. Den Haag
- WRR – Netherlands Scientific Council for Government Policy 1990: Institutions and Cities. The Dutch Experience. Revised Version. Reports to the Government 37. Den Haag

#### ERFAHRUNGSBERICHT: STUDIUM IN DEN NIEDERLANDEN (AMSTERDAM)

Anstelle eines Erfahrungsberichtes möchte ich deutschen Raumplanungsstudenten/innen Möglichkeiten zum Studium in den Niederlanden aufzeigen. Das Fach Raumplanung, das in den Niederlanden *planologie* heißt, ist eine eher theoretische Angelegenheit. Das gilt tendenziell für alle Universitäten, an denen Raumplanung studiert werden kann: Universität van Amsterdam, Universität Utrecht, Radboud Universität Nijmegen und die Rijksuniversiteit Groningen. Städtebau ist ein eigenes Fach und wird insbesondere an der TU Delft unterrichtet. Was zunächst positiv auffällt ist die internationalere Orientierung der Studiengänge. Auch wenn die meisten Studierenden selbstverständlich Niederländer/innen sind, so ist englische Literatur Teil des Lehrstoffs.

Die niederländische Sprache kann mit etwas Vorbereitung (zum Beispiel einem Sprachkurs) relativ schnell erlernt werden. Diese Gelegenheit sollte man wahrnehmen, denn der niederländische Arbeitsmarkt ist für Planer sehr attraktiv. Unabhängig davon, ob sie ob aus den Niederlanden selbst, aus Deutschland oder anderen Ländern stammen. Zudem gibt es auch englischsprachige Masterstudiengänge, z.B. der Research Master Metropolitan Studies in Amsterdam, die gerade nach der Umstellung auf das Bachelor/Master-System in Deutschland Alternativen zu einem Erasmusjahr bieten.

#### KURZVITA

*Studium:* 1998 bis 2007 Studium der Raumplanung an der Universität Dortmund | Diplomarbeit zum Thema „Metropolitan Governance and Strategic Learning in City-Regions“.

*Auslandsaufenthalt:* Von 2004 bis 2007 Research Master Metropolitan Studies an der Universität van Amsterdam.

*Berufliche Tätigkeit:* seit April 2007 Doktorand am Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies (AMIDS*t*) an der Universität van Amsterdam.

*Publikationen:* Dembski, Sebastian (2006): Duitse Regionalen: succesverhaal voor regio's? In: Rooilijn, Jg. 39, H. 7: 388-395 | Studentisches Projekt F 13/2002 (2003): Räumliche Szenarien für die Ruhrstadt 2030. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung P/24. Dortmund: IRPUD.

*Kontakt:* s.dembski@uva.nl

Andreas Schüring

#### Die Regionalreform Lettlands als Beitrag zur Stärkung der regionalen Ebene?

Seit der wiedererlangten Unabhängigkeit im Jahr 1991 erlebt Lettland eine Transformation<sup>1</sup> des Wirtschafts-, Politik- und Gesellschaftssystems. Diese Veränderungen der drei genannten Systeme finden gleichzeitig, jedoch in einem unterschiedlichen Tempo statt (vgl. Franke 2002). So sind die Transformationsprozesse innerhalb der Wirtschaft von einer sozialistischen Planwirtschaft hin zur Marktwirtschaft viel weiter vorangeschritten, als zum Beispiel die Entwicklung des politischen Systems. Ebenso sind Unterschiede in den Entwicklungen der Bezirke und Regionen, also der regionalen Ebene, festzustellen. Dies begründet die Notwendigkeit einer weiteren, regulierenden Einflussnahme durch die staatlichen Organe (vgl. Arons 2000) und findet in der Politik Anklang in Form der Regionalreform. In diesem Prozess müssen zusätzlich die Auswirkungen einer zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaft (Globalisierung) eingebunden werden. Insgesamt führen die Transformation der regionalen Ebene und die der gesamten Gesellschaft zu einem Umdenken und einer Neustrukturierung des Landes (vgl. Tölle 2004).

Dieser Beitrag, der auf der Grundlage der vom Autor an der Fakultät Raumplanung im WS 2006/2007 verfassten Diplomarbeit entstanden ist, setzt sich mit den Transformationsprozessen Lettlands seit Anfang der 1990er Jahre und der sich seit 1998 entwickelnden – jedoch nur bedingt durchgesetzten – Regionalreform Lettlands auseinander. Zu Beginn werden die Charakteristika sowie das Planungssystem Lettlands vorgestellt, bevor der aktuelle Transformationsprozess und die Chancen und Risiken der Regionalreform diskutiert werden.

#### Charakteristika Lettlands

Lettland ist der zwischen Litauen im Süden und Estland im Norden gelegene dritte der drei baltischen Staaten im östlichen Ostseeraum. Im Osten grenzt Lettland an Russland und im Südosten an Weißrussland. Abbildung 1 veranschaulicht die Lage des Landes innerhalb des Baltikums.

Das Land ist mit einer Fläche von rund 65.000 qkm etwas kleiner als das deutsche Bundesland Bayern (70.000 qkm). Bei einer Bevölkerung von lediglich 2,31 Millionen Menschen (2005) weist es eine Bevölkerungsdichte von rund 36 Menschen/qkm auf (im Vergleich hat die Bundesrepublik Deutschland eine Bevölkerungsdichte von etwa 230 Menschen/qkm). Die monozentrische Struktur des Landes ist ausgerichtet auf die Hauptstadt Riga als bedeutendes Handels-, Verwaltungs-, Kultur- und Finanzzentrum Lettlands sowie des gesamten Baltikums. Mit rund 730.000 Einwohnern ist Riga die größte Stadt im gesamten