

Mehrwerte stadtreionaler Freiraumstrategien

Arbeitspapier der „Kooperation deutscher Regionalparke und Grüner Ringe“ (KORG)

Präambel

Die „Kooperation deutscher Regionalparke und Grüner Ringe“ (KORG) ist ein informelles Netzwerk, zu dem sich im Jahr 2012 die Regionen auf Bundesebene zusammengefunden haben, in deren verdichteten Agglomerationsräumen in den vergangenen Jahrzehnten ein strategischer Ansatz einer stadtreionalen Freiraumentwicklung aufgebaut und etabliert wurde, der sich durch projektorientierte, informelle Strategien der Freiraumentwicklung zur Stärkung der Freiraumbelange im Sinne einer multifunktionalen Freiraum-/Landschaftsentwicklung auszeichnet.

Die im KORG-Netzwerk versammelten Stadtreionen sind durch spezifische, individuelle Ausgangslagen geprägt, sie haben unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte und sind unterschiedlich organisiert bzw. institutionalisiert, so dass auch die Namensgebung nicht einheitlich ist und von Regionalparks, Landschaftsparks bis hin zu Grünen Ringen und Netzen reicht oder noch kein Name vergeben wurde (vgl. Abb. 1).

Gleichwohl verfolgen alle Regionen mit dem **Schutz, der Erhaltung und Weiterentwicklung der stadtreionalen Freiräume** ein originäres und gemeinsames Hauptziel.

Mit dem vorliegenden Arbeitspapier „Mehrwerte stadtreionaler Freiraumstrategien“ stellt das KORG-Netzwerk die gemeinsamen Herausforderungen, Zielsetzungen und Strategien zusammenfassend im Sinne eines Selbstverständnisses des Netzwerkes dar.



Abb. 1: Mitglieder des KORG-Netzwerkes (Stand: Mai 2016)

Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen in den Stadtregionen

Die deutschen Agglomerations- und Verdichtungsräume (Metropolregionen), in denen nach der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) bundesweit rund 52 Millionen Menschen wohnen, sehen sich aktuell großen Herausforderungen gegenüber. Im Wesentlichen sind diese durch sehr dynamisch verlaufende Entwicklungs- und Wandlungsprozesse mit einer weiter wachsenden Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und einem damit einhergehendem Bedarf an weiteren Siedlungs-, Wirtschafts-, Energie- und Rohstoffabbauf Flächen sowie Infrastrukturen gekennzeichnet. Trotz diverser Flächensparziele auf Bundes- und Landesebene sowie dem allgemein anerkannten Vorrangprinzip der Innenentwicklung bzw. dem Prinzip der „doppelten Innenentwicklung“, das die städtebauliche Innenverdichtung mit einer Sicherung und Qualifizierung der Freiräume innerhalb der Städte kombiniert, setzt sich der Freiflächenverbrauch nahezu ungehemmt fort – vor allem von den Rändern der Städte hinein in die angrenzenden Stadtregionen. Große Teile der deutschen Landschaften stehen bis zum Jahr 2030 voraussichtlich unter einem erheblichen Transformationsdruck (vgl. Anlage).

Während die Sicherung der Freiräume in den Innenstädten konzeptionell und rechtlich etabliert und kontinuierlich Gegenstand von Forschungsvorhaben ist (z.B. aktuelles Forschungscluster „Grün in der Stadt“ des BMUB oder „Urbanes Grün – Konzepte und Instrumente“ des MBWSV NRW), fehlen für die Stadtränder bzw. den stadtreionalen Kontext oftmals Leitbilder und Motoren der Freiraumentwicklung und –qualifizierung auf überörtlicher Ebene, da hierfür die administrativen und politischen Voraussetzungen in der Regel unzureichend sind. Diesen Zwischenräumen wohnt das Problem inne, dass sie seitens der Verwaltungen und der Politik nicht eindeutig „anzusprechen“ und in ihren Zuständigkeiten zuzuordnen sind. Der von Thomas Sieverts eingeführte Begriff der „Zwischenstadt“ bringt die Indifferenz und Uneindeutigkeit dieser Raumkulisse bis heute zum Ausdruck.

Gleichzeitig befinden sich die größten und wertvollsten Freiräume oftmals an den Rändern der Städte, die aus einer stadtreionalen Perspektive einer ganzheitlichen und damit einer interkommunalen Betrachtung bedürfen. Damit bildet die komplexe Stadtregion mit einer Vielzahl an öffentlichen wie privaten Akteuren und Interessen die zu bespielende Raumkulisse für stadtreional wirkende Freiraumkonzepte.

Diese räumliche Ausdehnung geht einher mit einer sich wandelnden Lebenswirklichkeit, in der v.a. an diese Landschafts- und Freiräume infolge gesellschaftlicher Transformationsprozesse neue Anforderungen und diversifizierte Nutzerinteressen gestellt werden, die nicht an politischen Grenzen und Zuständigkeiten Halt machen. Parallel zum o.g. Flächendruck werden an die stadtreionalen Freiräume selbst immer mehr Anforderungen, auch über die Belange von Naherholung und Freiraumschutz hinaus, gestellt. Im Sinne multifunktionaler Freiräume sollen diese beispielsweise der Anpassung an die Klimafolgen und der sozialen Integration/Prävention sowie der Gesundheit dienen, Angebote der Umweltbildung und für eine veränderte Mobilität vorhalten, regionale (landwirtschaftliche) Produktion ermöglichen etc. Kurzum: die Freiräume sollen zu „Alleskönner-Flächen“ werden!

Angesichts dieser Ausgangslage wird deutlich, dass sich die Freiräume der deutschen Stadtregionen erhöhten Anforderungen gegenübersehen, diese aber häufig (noch) keine adäquate Entsprechung und Wertschätzung seitens der Politik und der Administrationen erfahren, um diesen Anforderungen

gerecht werden zu können. Die europäische Landschaftskonvention, die von Deutschland noch nicht ratifiziert worden ist, als auch die 2013 weiterentwickelten Leitbilder und Handlungsansätze für die Raumentwicklung in Deutschland sprechen der Entwicklung von großräumigen Freiraumverbänden und der Gestaltung von Kulturlandschaften auf regionaler Ebene eine wichtige Bedeutung zu. Bisher spiegelt sich dieser Bedeutungszuwachs allerdings nicht in einer stärkeren Gewichtung der Landschaft als „Fläche“ und damit als verbleibender, baulich noch nicht in Anspruch genommener und weitgehend unzerschnittener Freiraum wider.

Ziele, Strategien und Instrumente der stadtreionalen Freiraumstrategien

Trotz der unterschiedlichen Ausgangslagen lassen sich in Bezug auf ihren Charakter, ihren räumlichen Umgriff und ihre thematische Ausrichtung bundesweit Gemeinsamkeiten ableiten, welche die wesentlichen Leistungen und Mehrwerte der stadtreionalen Freiraumstrategien darstellen. Ein idealtypischer Ansatz ist deshalb nicht das Ziel. Vielmehr werden der informelle Charakter und die Möglichkeit, die Freiraumstrategie an die jeweilige individuelle Situation anzupassen als besondere Stärke gesehen.

Ziele und Mehrwerte

Das grundsätzliche und handlungsleitende Kernziel ist der Schutz, die Erhaltung und die Weiterentwicklung der stadtreionalen Freiräume. Darüber hinaus werden mit den Freiraumstrategien folgende Zielsetzungen verfolgt:

- Über die regionalen Freiräume - insbesondere über entsprechend ausgebildete Grün-/Freiraumachsen - sollen die Verknüpfungen der einzelnen Stadtregionen nach innen und in das Umland und damit das raum-funktionale Gefüge des Verdichtungsraums als Ganzes gestärkt werden. Voraussetzung hierfür ist der konsequente Schutz dieser Räume vor weiterer Flächeninanspruchnahme.
- Die regionalen Freiräume und ihre Potentiale zur Erhöhung der Lebens- und Aufenthaltsqualitäten sind ein Kernthema zukunftsfähiger und nachhaltiger Regionalentwicklung und Strukturpolitik. Deren Sicherung und Weiterentwicklung leisten einen entscheidenden Beitrag zur Qualifizierung und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Stadtregion.
- Die lokale bzw. regionale Bevölkerung stellt die wichtigste Zielgruppe dar, der Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten für die Nah-/Wohnumfelderholung angeboten werden sollen. Gleichzeitig spielt die Ausnutzung touristischer Potenziale, v.a. im Zusammenhang mit dem boomenden Städtetourismus oder für strukturschwache, aber landschaftlich reizvolle Teilgebiete, auch unter regionalökonomischen Gesichtspunkten eine zunehmende Rolle.
- Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der regionalen Landschaften sind funktionierende Ökosysteme eine zentrale Voraussetzung. Dazu sind zusammenhängende Räume, der Schutz der natürlichen Ressourcen, die Stärkung der Biodiversität und die ökologische Aufwertung erforderlich.

- „Produkte“ der Strategien sind vielfältige „grüne Infrastrukturen“, die zunehmend von einem weichen zu einem harten Standortfaktor werden und die Wettbewerbsfähigkeit der Region erhöhen. Die multifunktionale Bedeutung „grüner Infrastrukturen“, z.B. für die Anpassung an den Klimawandel, die soziale und interkulturelle Integration, die gesundheitliche Vorsorge, der Stärkung die Biodiversität und eine nachhaltige Landschaftsnutzung muss bei Entwicklungs- und Fachplanungen auf allen Planungs- und Entscheidungsebenen künftig wesentlich stärker berücksichtigt werden.
- Die strategischen Freiraumansätze tragen dazu bei, in der Gesellschaft ein neues und positives Landschaftsbild für eine urbane Region zu verankern. Dadurch wird eine regionale Identität geschaffen ohne die lokale Identität zu unterdrücken.

Prinzipien und Strategien

Um die Ziele zu erreichen, müssen stadtrregionale Freiraumstrategien angesichts ihrer Ausgangslage flexibel unterschiedliche strategische Ansätze nutzen und miteinander kombinieren. Folgende Grundsätze gelten übergreifend:

- Mit den Prinzipien Schutz durch (multifunktionale) Nutzung, durch Wahrnehmung und Wertschätzung sowie durch ästhetische Aufwertungen und Gestaltungen sollen den Menschen vielfältige Angebote gemacht werden, um die Landschaft vor der eigenen Haustür zu nutzen, zu erleben und dadurch wertzuschätzen.
- Die stadtrregionalen Freiraumstrategien schaffen einen räumlichen und konzeptionellen Bezugsrahmen für Gemeinschaftsprojekte, in den jeder der beteiligten und interessierten Akteure seine Projekte, Stärken und Ressourcen als Basis für eine kohärente Kooperation in der Stadtregion und den angrenzenden ländlichen Räumen einbringen und verorten kann.
- Die Leistungen und Mehrwerte der stadtrregionalen Freiräume müssen offensiv und zielgruppenspezifisch kommuniziert werden, um die o.g. Ziele zu erreichen und ihre gesellschaftliche wie politische Wertschätzung zu erhöhen.
- Die (Weiter)entwicklung und Gestaltung der stadtrregionalen Freiräume ist ein Prozess, der schrittweise mit allen relevanten Akteuren umgesetzt wird – es gibt kein endgültiges und abschließendes Ziel.
- Stadtrregionale Freiraumstrategien können durch ihren Vernetzungsansatz neue strategische Stadt-Land-Partnerschaften schaffen bzw. existierende Kooperationen unterstützen.

Instrumente und Organisation

- Die stadtrregionalen Freiraumstrategien stehen in der Regel komplementär zu den formalen Planungsebenen und -instrumenten und unterstützen diese vorausschauend. Für die erfolgreiche Qualifizierung und Umsetzung der Freiraumkonzepte müssen die formalen Planungsinstrumente entsprechend ausgerichtet und gestärkt sowie der Steuerungsmix aus (undefinierten) informellen und (definierten) formalen Planungsinstrumenten besser verzahnt werden. Insgesamt müssen die

administrativen wie politischen Voraussetzungen für die erforderliche interkommunale Zusammenarbeit verbessert werden.

- Die stadtreionalen Freiraumansätze können aufgrund ihrer interkommunalen Struktur über die originären Themen hinaus als vielseitig nutzbare Kooperations- und Kommunikationsplattformen zur Vernetzung und Koordination stadtreionaler Akteure genutzt werden. Diese Strukturen können verstärkt zur Akquise von Fördermitteln genutzt werden, die im zunehmenden Maß eine interkommunale Abstimmung voraussetzen.
- Stadtreionale Freiraumstrategien können durch eine Vielzahl an Akteuren neue Potentiale für die Finanzierung der Umsetzung, aber auch für den dauerhaften Unterhalt der Grünen Infrastruktur bergen (z.B. neue Trägermodelle).