

ANMERKUNGEN ZUM MASTERPLAN REGIONALE 2010 AUS DER SICHT DER STADT- UND REGIONALPLANUNG

Prof. Dipl.-ing. Dieter Prinz, Stadtplaner

„Großstadtregionen sind die Zentren des ökonomischen Fortschritts, technologischer Innovation, sozialer und kultureller Dynamik“ (1)

Das rheinische Städteband Bonn – Köln – Leverkusen mit seinem Umland ist Teil einer Großstadtregion, die hinsichtlich ihrer geografischen Lage in Europa, ihrer Bevölkerungszahl, ihrer Bedeutung als Wirtschafts- und Dienstleistungsstandort und ihrer verkehrlichen Infrastruktur gute Chancen hat, eine wichtige und zukunftsfähige Rolle im Wettbewerb der europäischen Großstadtregionen zu spielen.

Hieraus kann gefolgert werden, dass die rheinische Großstadtregion das Potential hat, um noch weiteres Wachstum und Stabilität erwarten zu können.

Eine konkurrenzfähige Positionierung im nationalen und internationalen Vergleich muss jedoch permanent verteidigt oder erobert werden. Strukturelle Veränderungen in Wirtschaftssektoren oder der Gesamtwirtschaft (unter globalem Einfluss) können Wachstumsimpulse auslösen oder aber in kurzer Zeit zu Stagnation und Schrumpfung führen. „Wachsen“ und „schrumpfen“ wird nicht nur als Gegensatzpaar gelten, denn im Entwicklungs- und Veränderungsprozess werden in Teilräumen oder Sektoren immer zur Gesamtregion gegenläufige Entwicklungen auftreten können.

Der ökonomische Erfolg ist die entscheidende Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Stabilität der Städte und Region – gleichzeitig auch der „harte“ Konkurrent zu den „weichen“ Standortgegebenheiten und Schutzansprüchen von Natur- und Landschaftsräumen.

Das Projekt der Regionale 2010, einen „Masterplan“ zu Schutz und Entwicklung der Kulturlandschaft als regionale Aufgabe zu erarbeiten und mit den beteiligten Kommunen und Institutionen zu vereinbaren muss bestandsbezogen *und* perspektivisch eindeutige, auf Räume und Objekte konkretisierte Aussagen machen und zugleich mit Blick auf die schon absehbaren als auch möglichen Entwicklungen der Großstadtregion – als Chancen und Konflikte – mit strategischen Konzepten reagieren können.

Die „selbstbestimmenden“ Kräfte der Natur müssen mit den zivilisatorischen Eingriffen durch permanentem Abwägungsdialog verträglich gestaltet werden.

Der „Masterplan“ muss kraftvolles Leitbild, flexibles Handlungsinstrument und wirksame Verteidigungsstrategie zugleich sein.

Perspektiven gesellschaftlicher Entwicklungen

Ausgehend von einem Wachstum bzw. einer Stabilität der Region kann gefolgert werden, dass die Bevölkerungszahl gegen den allgemeinen Trend nicht wesentlich abnehmen wird. Den demografischen Entwicklungen folgend wird jedoch der Anteil der älteren Menschen deutlich steigen, bzw. der Anteil jüngerer Menschen abnehmen. Gleichzeitig wird der Anteil nicht erwerbstätiger Menschen deutlich zunehmen. Stabilität der Bevölkerungszahlen und der Altersstruktur wird sich wesentlich auf die Zuwanderung von Migranten stützen. Ob diese Zuwanderung zu gesellschaftlichen Konflikten führt oder ob eine dauerhafte Integration dieser Menschen gelingt, wird entscheidend davon abhängen, dass vor allem die jungen Migranten Anschluss an das Bildungsniveau finden und in den Arbeitsprozess eingegliedert werden können.

Da die Zuwanderung sich vorwiegend auf die Kernstädte in der Region beziehen wird, werden mögliche städtebauliche und freiräumliche Folgerungen sich auch vor allem auf die Städte konzentrieren.

Die Gesellschaft wird sich hinsichtlich sozialer Lage und Lebensstile weiter ausdifferenzieren. Die Stadtgesellschaft wird ethnisch heterogener und sozial fragmentierter, multikulturell sein. Soziale Ungleichheiten und kulturelle Unterschiede werden wachsen. Das eröffnet die Perspektive zunehmender sozialer und ethnisch, kultureller Abschottung oder eine Überlagerung sehr unterschiedlicher Milieus mit der Folge sozialer Spannungen und konfliktbeladener Nachbarschaften. Es kann aber auch die Chance, bieten, dass kulturelle Verschiedenheit die innovative Kraft der Stadt stärkt, vorausgesetzt, dass lokale Identifikation und solidarische Motivation erhalten bleiben. In jedem Fall wird sich die Anforderung stellen, der Nachfrage nach alters- und sozialgruppenspezifischer Infrastruktur nachzukommen. Sozialorientierte Strategien müssen hierbei als regionale Aufgabe und auf Basis eines regionalen Lastenausgleichs entwickelt werden.

Hinsichtlich der Stadt- Umlandbeziehungen sind ebenso sehr unterschiedliche Szenarien denkbar.

Aus Gründen sozialer Spannungen können sich sichere, konfliktfreie und unsichere, von alltäglichen Konflikten geprägte Orte herausbilden mit der Folge zunehmender Segregation. Wer es sich leisten kann, zieht nach sicheren Orten, in die Vorstädte oder ins Umland, dorthin, wo die „sozialen Umweltqualitäten“ intakt sind. So kann eine soziale Differenzierung zwischen Kernstädten und Umland – mit wachsenden Distanzen – entstehen, bei der die Kernstädte zunehmend die sozialen Probleme bewältigen müssen, während sich in den Vorstädten und im Umland eine sozial integrierte, ethnisch homogene Gesellschaft (Mittelschicht) entwickelt.

Eine regional ausgerichtet Verteilung von Wohnstandorten wird durch den Umstand unterstützt, dass die Menschen ihren Alltag immer häufiger über die Stadt- und Orts- grenzen hinweg organisieren. Die alltägliche Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt, ihrem Ort wird durch weiträumige, eher punktuelle Bedarfs- und Aktivitätsverknüpfungen ersetzt.

Eine Folge dieses Szenarios würde sein, dass einerseits der wohnbezogene Flächenbedarf in den Kernstädten zurückgeht, andererseits der Flächenbedarf im Umland - hier meist in direkter Konkurrenz zum Landschaftsraum – weiter steigt. Ebenso wären erhebliche Einflüsse auf die Struktur der Zentren, Freizeitangebote und Erholungsflächen zu erwarten

Ein alternatives Szenario kann aus den Entwicklungen abgeleitet werden, dass Menschen mit individuell ausdifferenzierten Lebensstilen und hochqualifizierte Arbeitskräfte der modernen Dienstleistungsbereiche eher lebendige, städtische Milieus mit der Chance zur Nähe von Wohnen und Arbeiten bevorzugen. Für diese Menschen (junge und ältere gleichermaßen) ist eine gute städtische Infrastruktur zunehmend notwendig, weil sie den privaten Haushalt in der Alltagsorganisation ergänzen bzw. ersetzen muss.

Die Bereitschaft zu beruflicher und räumlicher Flexibilität wird für immer mehr eine notwendige oder gewünschte Herausforderung.

Die Voraussetzungen für Umzüge ins Umland mit erheblichen Investitionen in das „Wohnen im Grünen“ sind für immer weniger Beschäftigte gegeben, weil die Sicherheit des Arbeitsplatzes, des Einkommens als Grundlage für langfristig mögliche finanzielle Planung zur Eigentumbildung und Familiengründung in Frage gestellt werden muss.

Auch hieraus kann eine Stärkung der innerstädtischen Wohnstandorte mit gleichzeitig wachsenden Anforderungen an die Qualität ihrer Ausstattung abgeleitet werden.

Der Vorzug der kurzen Entfernung zwischen Arbeiten und Wohnen als Standortmerkmal muss auch für die nahe Zuordnung von Wohnen und Freiräumen als besonderes Qualitätsmerkmal als wichtiges Planungsziel gelten.

Perspektiven des Arbeitsmarktes

Die zunehmende Verlagerung von Arbeitsplätzen zum Dienstleistungssektor bewirkt, dass die Bereiche hochqualifizierter und –bezahlter Beschäftigungsmöglichkeiten wachsen wird. Gleichzeitig werden auch die Segmente mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und entsprechend geringen Löhnen quantitativ von Bedeutung sein. Arbeit für alle und kontinuierlich für die Dauer des Berufslebens wird nicht möglich sein.

In den Städten wachsen die kreativen Berufe der Wissensökonomie am stärksten. Statt der gewohnten Arbeitsplätze in stabilen Unternehmen werden zunehmend ökonomische Aktivitäten projektförmig organisiert werden, oft als befristete Kooperationen. Hierbei wird es immer häufiger geschehen (müssen), dass mehrere Beschäftigungsverhältnisse gleichzeitig wahrgenommen werden.

Bei solchen Beschäftigungsformen ersetzt die Dienstleistungsstruktur und gesellschaftliche Organisation der Stadt die traditionellen Organisationsformen von Unternehmen. Die räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten wird funktional zum Hindernis und verursacht Verluste bei Geld und Zeit.

Die Erwartung, dass räumliche Distanz zum Arbeitsplatz (Arbeitsplätzen) durch moderne Kommunikationstechnik an Bedeutung verliert (am Bodensee wohnen und gleichzeitig Arbeiten in Köln und München erledigen) hat sich bislang hinsichtlich räumlich, struktureller Auswirkungen kaum erfüllt. Sicher ist dagegen, dass viele Arbeitsplätze

nur noch wenig spezialisierten Raum erforderlich machen (z.B. home working). Zur Stärkung der Wirtschaft und damit zur Stabilisierung des Arbeitsmarkts ist eine regionale Wirtschaftspolitik erforderlich, die den Strukturwandel als permanenten Prozess begleiten kann. Durch interregionale Kooperation muss eine gemeinsame Standort- und Flächenpolitik den bisherigen interkommunalen Wettbewerb ablösen.

Perspektiven zur Entwicklung von Freizeitgestaltung und Tourismus

Freizeitgestaltung, Erholungssuche und Tourismus haben sich zu einem der wichtigsten Wirtschaftszweige in Deutschland entwickelt. Im Konsumverhalten haben Ausgaben für Freizeit und Tourismus Priorität. Je größer die Bevölkerungszahl, je zentraler die Lage, je vielfältiger die Landschaft und attraktiver die Städte desto größer wird die Bedeutung dieses Sektors als soziale, ökonomische und kulturelle Qualität.

Mit wachsendem Zeitbudget der Menschen in Ruhestand und der ohne Arbeit, mit zunehmend differenzierteren Ansprüchen der Generationen werden mehr und unterschiedlichere Anforderungen an die Freiräume in der Stadt und im benachbarten Umland zu Erholung und Freizeit gestellt.

Gleichzeitig wird Freizeitgestaltung von schnell wechselnden Trends bestimmt mit sehr unterschiedlichen Konsequenzen des Raumbedarfs – vom Fitnessstudio im Hinterhof bis zum 60 ha großen Golfplatz. Freizeitgroßanlagen kombinieren Sport, Unterhaltung, Kultur und Einkaufen zu „Erlebniswelten“. Ihre Größe und (verkehrsgünstige) Situierung schafft meist isolierte, pseudostädtische / pseudolandschaftliche Fremdkörper neben den gewachsenen Städten und Dörfern. Sie erfreuen sich großer Anziehungskraft und schwächen damit gleichzeitig die Innenstädte, erzeugen große Verkehrsströme und verursachen erheblichen Flächenbedarf (z. B. Parkplatzflächen) zu Lasten vorhandener oder potentieller städtischer bzw. landschaftlicher Freiräume.

Eine nachhaltige Strukturpolitik und Planung muss die vorhandenen lokalen und regionalen Potentiale für Freizeit und Tourismus als attraktiven Gegensatz zu den austauschbaren Freizeitgroßeinrichtungen im „internationalen Stil“ schützen und entwickeln. Hierbei kommt den (historischen) Innenstädten mit kultureller Substanz eine zentrale Bedeutung zu, aber ebenso wertvoll und attraktiv sind die vielen Orte, Bauwerke und Landschaftsräume unterschiedlicher geschichtlicher, kultureller und ästhetischer

Qualität, wie sie im Masterplan der Regionale als Bausteine eines regionalen Gesamtkonzepts aufgegriffen werden.

Perspektiven zur Entwicklung des Flächenbedarfs

Politisches Denken und Planungs- und Steuerungsinstrumente sind (noch) vorherrschend wachstumsorientiert und nicht auf die Umgestaltung des Bestandes oder gar Schrumpfung gerichtet. So schreitet der Landschaftsverbrauch fort, wodurch sich die Umweltqualität in der Region und der Wohn- und Freizeitwert verschlechtert.

Viele unflexible Funktionsbauten im Baubestand verhindern eine zeitgemäßen Bedürfnissen entsprechende Nutzung und blockieren so wertvolle Flächen. Gleiches gilt für nicht oder minderwertig genutztes Grundeigentum, über das wegen unzureichender Eingriffsmöglichkeiten nicht verfügt werden kann, um die Neuerschließung von Flächen zu Lasten der Freiräume und der Landschaft überflüssig zu machen.

Der Anteil großflächiger, industrieller Areale in den Städten und ihrem Umland wird weiter zurückgehen. Kleinteiliges Gewerbe wird die frei werdenden Flächen nur teilweise wieder auffüllen können. Zu alternativen Nachfolgenutzungen wie Wohnen werden, sofern überhaupt ein Bedarf besteht, nur solche Flächen geeignet sein, deren Lage / Umgebung angemessene Voraussetzungen erfüllen.

Im Wettbewerb der Städte und Kommunen ist Nicht-Wachstum noch verbreitet gleichbedeutend mit Stillstand, mit Mangel an politischer Initiative und Weitsicht. Der sich verändernden, teils rückläufigen Nachfrage wird mit spekulativen Angebotsplanungen begegnet, um im Wettbewerb gerüstet zu sein.

Ohne Rücksicht auf die Eignung der regionalen Lage und der Verträglichkeit mit dem Landschaftsraum wird z.B. aktuell bei der Überarbeitung von Flächennutzungsplänen die Ausweisung neuer Flächen für Wohnen und Gewerbe diskutiert - ohne konkreten Bedarf begründen zu können und ohne dass eine regional abgestimmte Standortqualifizierung zugrunde liegt.

Die Notwendigkeit einer sehr restriktiven Flächenpolitik zum Schutz wertvollen Landschaftsraums wie der rechtsrheinischen Mittelterrasse, des bergischen Landes (Naturpark Bergisches Land) muss in der lokalen Planungspolitik noch ihren angemessenen Stellenwert finden. Es darf nicht Inhalt von Planungen mit Langzeitwirkung

sein, dass entgegen den übergeordneten Zielen zur Sicherung und Entwicklung von Landschaftsräumen Flächen mit nur extensiven Nutzungen (z.B. Gewerbe-, Einfamilienhausgebiete) ausgewiesen werden. Gebiete mit Problemen der topografischen Eignung, der Unverträglichkeit mit dem Landschaftsbild und der Erholungsfunktion, unzureichender Erschließung (Gewerbeverkehr, ÖPNV), negativer Wirkungen auf Ökologie und Klima dürfen grundsätzlich nicht als Flächenpotentiale in Planungen aufgenommen werden, während im benachbarten rechtsrheinischen Köln große Brachflächen mit optimalen Standortbedingungen gegeben sind.

Die Grüngürtel im linksrheinischen Köln sind ein großartiges Beispiel für eine innerstädtische bzw. stadtnahe Freiraumstruktur. Es ist beklagenswert, dass es bislang weder gelungen ist, die Grüngürtel zu vollenden noch vor empfindlichen Eingriffen durch die Ansiedlung von Bürokomplexen oder ähnlichen Großanlagen im Bestand zu schützen. Ebenso ist die Chance zur Entwicklung einer strukturprägenden Stadtlandschaft im rechts-

rheinischen Köln mit großzügigen Freiraumvernetzungen zwischen Rhein und bergischem Land bisher nicht konzeptionell genutzt worden. Bauliche Aktivitäten wie die Bürokomplexe in der Merheimer Heide und im Einflussbereich des Flughafens belegen das Fehlen klarer konzeptioneller Leitbilder. Der Verbrauch wertvoller Flächen für neue Bürostandorte ist zudem unverständlich, wenn seriöse Analysen der Immobilienwirtschaft von einer Überkapazität von 200 – 300% an Büroflächen sprechen.

Hier kann und muss die Chance ergriffen werden, den Flächenverbrauch durch ein effizientes Bodenmanagement im Sinne einer Kreislaufwirtschaft zu reduzieren, was gleichzeitig ermöglichen würde (landschaftliche) Freiräume zu schützen oder sogar großzügig zu entwickeln.

Perspektiven zur Entwicklung der Mobilität

In einer prosperierenden Großstadtregion wird die Mobilität wachsen, die Verkehrsstruktur wird häufig überlastet sein und die sozialen und ökologischen Kosten werden steigen. Ein partieller Ausbau und eine Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur wird dennoch unvermeidbar sein. So wird die Attraktivität einer Großstadtregion als

Wirtschafts- und Wohnstandort auch wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, einerseits die hohen Anforderungen an Erreichbarkeit und Mobilität zu erfüllen und andererseits die davon ausgehenden Belastungen durch (regionale) Strategien des Verkehrs- und Mobilitätsmanagements einzugrenzen.

Perspektiven zu Funktion und Bedeutung der Landschaft

Stadt und Landschaft waren in der europäischen Tradition ein Gegensatzpaar benachbarter, aber in Funktion und Gestalt unterschiedlicher Lebens- und Aktivitätsbereiche. Die Entwicklung der Stadt-Umland-Beziehungen hat die Grenzen weitgehend aufgehoben, hat eine Struktur von räumlichen Vernetzungen und Nutzungen entstehen lassen in deren Folge die landschaftlichen Flächen stark reduziert oder ganz aufgebraucht wurden.

Das Nebeneinander von urbanen und suburbanen Zonen in der Großstadtregion mag man mit unterschiedlichen Modellvorstellungen beschreiben (polyzentrische Stadt, Stadtlandschaft, Zwischenstadt, regionale Gartenstadt), gemeinsam ist die Zielvorstellung, die komplexen Probleme von Ausdehnung, Funktion (-sfähigkeit), Verflechtungen und Brüchen der Teile im Ganzen durch ein übergreifendes Ordnungssystem besser zu organisieren. Städtische Raum- und Gestaltqualitäten und ländliche Strukturen sollen sich durchdringen, ohne sich dabei aufzugeben und ihre jeweilige Identität und Kraft zu verlieren. Die Region übergreifende Ordnungsstrukturen können sich darstellen in räumlicher Gliederung, Gewässer-, Straßen-/Wegenetzen, Schienwegen, Freizeit- und Erholungsräumen, den Nutzungsmerkmalen Land-, Weide-, Forstwirtschaft. Diese Ordnungsstrukturen stellen den dauerhaft stabilen Rahmen dar, innerhalb dessen die lokale Veränderungsprozesse möglich bleiben. Der Verbund landschaftlicher Räume ist hier langfristige, nachhaltigste und einprägsamste Ordnungsstruktur (Beispiel: reduziert man den Kölner Stadtgrundriss auf die markantesten Gestaltelemente, so sind dies der Rhein und die Grüngürtel).

Ein ökologisches, sozial leistungsfähiges und ästhetisch attraktives Gerüst von Freiräumen städtischer und landschaftlicher Prägung ist sowohl ein stärkendes Standortmerkmal als auch eine wichtige Vorsorge für die Stabilisierung der Region bei negativen

Entwicklungen der Wirtschaft und Bevölkerung. Die These, dass Freiräume eine „soziale Kompensation“ für die Defizite benachteiligter Bevölkerungsgruppen bieten müssen, hat ihre Gültigkeit auch bei komplexeren Prozessen, wie sie sich bei Stagnation oder Schrumpfung einer Region auf tun können.

Der Konflikt zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen ist eine allgegenwärtige Abwägungsaufgabe. Ein vergleichbarer Gegensatz von ökologischen Zielen und ästhetischen Werten wird dagegen nur nachrangig beachtet.

„Es gilt möglichst viel an naturhaft gewachsener Landschaft zu erhalten, um den Menschen ihre Ruhe, Gesundheit, heimatliche Geborgenheit und seelische Entfaltung, kurz, ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten“ (Zitat aus Sachverständigen-Gutachten für Raumordnung 1961). Seinerzeit konnte man von einer Übereinstimmung ausgehen, dass das Landschaftsbild für die Menschen eine große Bedeutung hatte, dass die Erholungsfunktion gleichrangig mit dem Erhalt der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft gesehen wurde.

Im gleichen Sinne fordert das Baurecht, bei der Bauleitplanung die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu berücksichtigen.

Ein Gesamtergebnis im Sinne ästhetischer Qualität ist kein messbares Ziel. Blickt man auf die Entwicklungsgeschichte der Kulturlandschaften, so kann festgestellt werden, dass der einfache Satz „was schön ist, kann nicht falsch sein“ sich gut bewährt hat.

Diese Wertschätzung ist im immer umfangreicheren und spezialisierten Regelwerk ökologischer Einzelbetrachtungen in den Hintergrund getreten. Landschaft wird in Beachtungs- und Bewertungselemente zerlegt, quantifiziert, bilanziert und über Eingriff, Ausgleich in Quadratmetern, Punkten und Geldwert verhandelt. Ebenso sind Eingriffe ins Landschaftsbild durch Großanlagen zur Förderung regenerativer Energien aus ideologischen Gründen, aktuellen wirtschaftlichen Interessen und wegen finanzieller Förderung als problematisch zu beurteilen.

Grundsätzlich ist es richtig, dass bei der Planung z.B. bei der Ausweisung neuer Bauflächen, der Neu- oder Ausbau von Verkehrswegen Kriterien der Zweckmäßigkeit von wichtigem Einfluss sind. Dies darf aber nicht dazu führen, irreparable Beschädigungen von Orts-, Stadt- und Landschaftsbildern in Kauf zu nehmen.

Für das Landschaftsbild prägende Höhen- und Hanglagen, weithin einsehbar, sind keine Standorte für Wohn- und Gewerbeflächen oder auffällige Bauwerke. Das Land-

schaftsbild großartig verstärkende historische Beispiele wie Kirchen und Burgen sind kein auf unsere Zeit übertragbares Gegenargument.

Gleiches gilt für topografisch gerahmte Flusstäler, Abfolgen von Räumen und Raumbildern, oft in spannendem Wechsel von Siedlungskernen und offener Landschaft.

Sie sind nicht Ausdehnungspotential für flächenextensive Gewerbeansiedlungen und großflächigen Einzelhandel, auch wenn das Gelände so zweckmäßig eben ist und eine Straße schon vorbeiführt.

Neuzeitliche Baumaßnahmen (Gebäude, Straßen, Freizeitanlagen etc.) haben überwiegend nicht mehr das bescheidene Volumen, die feingliedrige Formsprache, die eine Einfügung in Topografie und Landschaftsbild verträglich macht.

Auch wenn die fruchtbaren Böden im Tal sind, darf dies nicht automatisch Grund sein, um exponierte Hanglagen zu Bauland zu widmen.

Planung mit Verantwortung für die Orts- und Landschaftsverträglichkeit muss in sensibler Abwägung die Möglichkeiten von Eingriffen definieren und gleichzeitig eindeutige Aussagen machen, wo die Grenzen des Zulässigen liegen, wo was unterlassen werden muss.

Landschaftsästhetik ist nicht nur Wert und Ziel im Sinne des Bewahrens und der Wiederherstellung sondern auch eine große Aufgabe bei der Umgestaltung großflächig monofunktionaler Landschaftsräume, wenn die wirtschaftlichen Gründe der spezialisierten Nutzung entfallen (Beispiel Zuckerrübenanbau in der Jülicher Börde, Weidewirtschaft im Bergischen, Landwirtschaft in der Rheinebene zwischen Bonn und Köln).

Mit der gestalterischen Aufwertung durch die Schaffung von „neuen“ Landschaften besonderer Eigenart eröffnen sich wichtige Potentiale als regionale Erholungs- und Freizeitlandschaften.

Die Schönheit von Gärten und Parks kann sich als punktuelle Ereignisse voll entfalten.

Die Schönheit der Landschaft verlangt ungebrochene, weiträumige Entwicklung, gestaltete Übergänge von Landschaftstypen und –bildern unterschiedlicher Eigenart.

Sie kann nicht in fragmentierten Landschaftsinseln sondern nur in Zusammenhängen sich verwirklichen.

Perspektiven zu Aufgaben kommunaler und regionaler Politik und Planung

Zum Erhalt des sozio-kulturellen Reichtums und im Streben nach nachhaltiger Entwicklung muss auch künftig kommunales (und regionales) Planen und Handeln das Abwägungsgebot zwischen privaten (privatwirtschaftlichen) und öffentlichen Interessen beachten und sich am Gemeinwohl orientieren.

„Kommunen (und regionale Institutionen) müssen so ausgestattet sein, dass sie auf Augenhöhe mit Investoren verhandeln und die Würde des Gemeinwesens vertreten können“ ((2) N.Huschner, „Armut und Reichtum der Stadt“)

Im Blick auf die gegebene Situation muss man leider sehr skeptisch sein, die Chancen zur Umsetzung der vorgenannten Forderungen zu beurteilen.

Als Folge gewaltiger finanzieller Probleme und oft unterstützt durch politische Leitbilder ist zu beobachten, dass eine aktiv gestaltete Stadtpolitik in den Hintergrund tritt zugunsten einer „privatisierten“ Stadt, die weitgehend über Märkte gesteuert wird. Eine privatisierte Stadt, in der soziale und kulturelle Dienstleistungen überwiegend nach Marktgesetzen angeboten werden, wird eine Stadt der Brüche sein, in der jeder Haushalt sich seine private Welt gemäß seiner Kaufkraft zurechtbaut. Öffentliche Güter müssen zu privaten Konsumgütern mutieren. Entscheidungen der Gemeinschaft über Standards von Bildung, Kultur und Infrastruktursysteme verlieren ihre Wirkung. Aus Bürgern werden Kunden. Für die Planungspolitik bedeutet dies auch das Ende von zentralen Steuerungsmodellen, da es keine Gewissheit, keine öffentliche Kontrolle über zukünftige Entwicklungen, keine Zielsetzungen und Instrumente für die Gestaltung der Stadt und Region mehr gibt.

Statt ungebremster Ökonomisierung und Rückzug aus der Politik muss die Stärkung demokratischer, politischer Verfahren auf lokaler Ebene das Ziel sein. Eine politische Leitlinie muss es sein, „die Stadt (wieder) zum „Projekt der Bürger“ ((2) H. Häußermann, „In der Zukunft bleibt alles anders“) zu machen.

Die Aktivität der Bürger ist auch in Zukunft die Grundlage für die Entwicklung der Städte (und der Region), wobei die entscheidenden Akteure der Stadtpolitik heute nicht mehr die Besitzbürger, sondern die Wissensträger, Informationsverarbeiter und kulturell kreativen Einwohner sind.

Die überkommenen Verwaltungsgrenzen und politischen sowie institutionellen Zuständigkeiten innerhalb der Großstadtregion stehen in zunehmendem Widerspruch zu den

tatsächlichen funktional-räumlichen Verflechtungen, den erweiterten Aktionsräumen der Menschen und wechselseitigen Abhängigkeiten der Kommunen. Wichtige Teile der öffentlichen Daseinsfürsorge sind nur noch auf regionaler Ebene zukunftsfähig zu organisieren (z.B. öffentlicher Nahverkehr, Zentrenentwicklung, Freiraumschutz, Gewerbeansiedlung einschließlich Wirtschaftsförderung, Standortmarketing und Ausgleich sozialer Lasten).

Zur Zeit fehlt für diese Großstadtregion eine politisch-organisatorische Organisationsform, die den regionalen Verflechtungen entspricht und diese Aufgaben effizient wahrnehmen kann, ohne zugleich die historisch gewachsene Identität der einzelnen Städte und Gemeinden aufzuweichen.

Einer starken lokalen Selbstverwaltung ist eine starke regionale Selbstverwaltung zur Seite zu stellen. (Zur politisch und organisatorische Stärkung der regionalen Gebietskörperschaft wäre die Legitimierung ihrer Vertreter durch (Direkt-) Wahlen erforderlich.) Aufgaben, die die Gesamtregion betreffen, müssen durch regionale Organe und Steuerungsinstrumente wahrgenommen werden. Kommunale Dienstleistungen und örtliche Planungsaufgaben und Problemlösungen sind in dezentralisierter Verantwortung, „vor Ort“ zu leisten.

Eine effiziente Koordinierung dieser Handlungs- und Verantwortungsebenen erfordert einen strukturierten Ablauf von Entscheidungen und Planungen nach Maßstab der lokalen Verortung bzw. zeitlich, räumlichen Bedeutung und Wirkung entweder „von oben nach unten“ oder umgekehrt „von unten nach oben“.

Eine so strukturierte und funktionierende Kommunikation mit Zuordnung planerischer Zuständigkeiten und Kompetenzen verlangt jedoch Übereinstimmung darin, dass Planung die Aufgabe hat, die Energien des Wandels steuernd, ordnend und sozialorientiert zu bündeln und in Entwicklungsprozesse umzusetzen. Konsens muss auch in den Kriterien bestehen, Planung qualitativ zu bewerten.

In Anbetracht starker verselbstständigter Wirkungskräfte aus Gesellschaft und Politik ist solches Planungsverständnis zeitweilig fraglich geworden. Planung wird zunehmend auf die Rolle der Moderation / Mediation als Instrument zur Kanalisierung der unterschiedlichen, an der Planung beteiligten Interessen reduziert. Diese Zurücknahme des eigentlich kreativen, gestaltenden Auftrags im Sinne des Gemeinwohls ist nicht nur fragwürdig,

sie ist ein untauglicher Weg, um die komplexen Aufgaben auf lokaler oder regionaler Ebene fachkompetent, verantwortungsvoll und transparent bearbeiten zu können. Es wäre sehr zu empfehlen, wenn im Sinne der inhaltlichen und strategischen Ziele der Regionale modellhafte Initiativen in Kommunen angestoßen würden, die in einem strukturierten Beteiligungsverfahren Bürger, Interessengruppen, politische Vertreter und (externe) Fachleute zusammenführen, um die Eigenschaften und Potentiale des Ortes unter Berücksichtigung der Oberziele (z.B. Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaft) und regionaler Wechselbeziehungen zu diskutieren. So kann die lokale Positionierung / Identität bewusster gemacht werden und Ziele erarbeitet werden, die bei der z.Zt. anhängigen Überarbeitung von Flächennutzungsplänen konkret Eingang finden können.

Solche in der Argumentation transparente und unter aktiver Beteiligung der Bürger geführte Diskussionen und Zielfindungen versprechen, dass das Gebot der am Gemeinwohl orientierten Abwägungen angemessene Beachtung findet.

Folgerungen im Bezug auf den Entwurf „Masterplan: grün“

Projeziert man die vorstehenden Anmerkungen zur Komplexität der Entwicklungsperspektiven einer Großstadtregion auf die lokalen und regionalplanerischen Handlungsfelder des Masterplans, so ist zu folgern, dass Ziele wie: Verknüpfung der Landschaften, Verknüpfung von Stadt und Umland, Erhaltung von urbanen Freiräumen und Stärkung der Kulturlandschaft als Abwägung von Siedlungsentwicklungen mit Freiraum- und Landschaftssicherung (Leitbild Masterplan) nur in einem langfristig angelegten und strukturierten Prozess koordinierter Planungen verwirklicht werden kann.

Es verlangt eine Neuordnung der Verwaltungs- und Planungsebenen, der politischen Zuständigkeiten, ein Miteinander starker und kompetenter lokaler Selbstverwaltungen und regionaler Institutionen, eine Kooperation im Geist gemeinsamer Zukunftsverantwortung. Es bedarf gesellschaftspolitischer Leitbilder, die die Bürger nicht länger als Konsumenten ihres Lebensraums sondern als mitgestaltende und –verantwortliche Akteure am „Projekt ihrer Stadt und Landschaft“ fordern und fördern.

Die Erarbeitung von Leitbildern oder Masterplänen bedeutet nicht nur Denkarbeit über die möglichen und verantwortbaren Entwicklungswege von gestern nach (über-) morgen,

sie sind im Ergebnis politische Instrumente. Hierbei muss der These, „Politik sei die Kunst des Kompromisses“ klare Grenzen gesetzt werden. Es müssen Ziele und Prioritäten formuliert werden, die in ihrer Bedeutung und Wirkung als nicht verhandelbar definiert und akzeptiert werden.

Statt nur sektoral ausgerichteter Instrumente und (Planungs-) Regeln, die die unproduktiven Konflikte zwischen sozialen, ökologischen, ökonomischen, kulturellen Interessen verstärken, sind auf die Gesamtbetrachtung und –bewertung ausgelegte Instrumente und Verfahren dringend erforderlich.

Mit Blick auf den vorgegebenen Zeitrahmen der Regionale 2010 und die Breite und Vielfalt der unterschiedlichen Handlungsfelder ist es überzeugend, sich auf Orte, Themen und perspektivische Aspekte zu konzentrieren, die beispielhaft sind, die den Weg und die möglichen Ergebnisse aufzeigen und ebenso die strukturellen Erfordernisse (und Defizite) deutlich machen.

Es ist zu hoffen, dass der Masterplan die Einsicht fördert, das Projekt Regionale als Vorstufe und Modell für eine kompetente und entscheidungsbefugte Regionalplanung zu sehen, die zur Bewältigung der zunehmend komplexen Anforderungen in der Großstadtregion den Auftrag und die Mittel hat.

Januar/ April 2005

- Literatur:
- Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2004 (1)
 - Die Rolle der Europäischen Stadt im 21. Jahrhundert, Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, 1997
 - Wer plant die Stadt? Wer baut die Stadt? DASL, 2000
 - Stadtentwicklung durch Zuwanderung – Integration von Migranten, DASL 2002
 - Beschleunigung und Stillstand – Vom Umgang mit Diskontinuität in der Stadtplanung DASL, 2003 (2)
 - Neue Landschaften – zum zukünftigen Umgang mit Freiräumen, DASL, 2004

