

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Geographisches Institut

Freiraum unter Druck: Zur Steuerung einer nachhaltigen Freiraumentwicklung in wachsenden Stadtregionen

Exposé zur Masterarbeit

Nora Schraad

| | |
|--|--------------------------|
| Betreuer | Prof. Dr. C.-C. Wiegandt |
| E-Mail-Adresse | nora.schraad@uni-bonn.de |
| Fachsemester | 5 |
| Voraussichtlicher Bearbeitungszeitraum | 01/2018 bis 06/2018 |
| Datum | 13.01.2018 |

1. Problemaufriss

Freiraum im Sinne unbebauter Flächen ist ein umkämpfter Raum. Der Flächenverbrauch in Deutschland konnte trotz diverser Flächensparziele („Doppelte Innenentwicklung“, 30 ha-Ziel) bisher nicht verringert werden. **Gesellschaftliche Transformationsprozesse** wie bspw. der demographische Wandel verändern Anforderungen und Interessen an die Flächen. Vor allem in Agglomerations- und Verdichtungsräumen üben der anhaltende Wohnraummangel, gestiegene Mobilitätsansprüche sowie neue Anforderungen in den Bereichen Klima, Energie, Rohstoffabbau und Industrie/Gewerbe einen **hohen Druck auf die Freiräume** aus.

Freiräume übernehmen folglich eine ganze Reihe von ökologischen, ökonomischen und sozialen Funktionen, sie sollen „**Alleskönner-Flächen**“ sein (KORG 2016). Freiräume fördern beispielsweise die Anpassung an den Klimawandel, sind Ziel für die Naherholung der Bevölkerung oder Grundlage für die regionale landwirtschaftliche Produktion. Dabei konkurrieren meist verschiedene Nutzungen um dieselbe Fläche. Multicodierung – also Mehrfachbelegung mit Funktionen – kann daher eine wichtige Maßnahme im Umgang mit Freiraum sein.

Mit Fokus auf die Wachstumsräume in Deutschland spielen Stadtregionen eine besondere Rolle in der Freiraumentwicklung. Durch die oben beschriebenen Veränderungsprozesse vollzieht sich im städtischen Umland ein **Landschaftswandel**, der den traditionellen Gegensatz von Stadt und Landschaft aufhebt. Für die suburbanen Räume sind in Folge dessen unterschiedliche, in der Wissenschaft mehr oder weniger anerkannte Begrifflichkeiten entstanden. Der prominenteste Begriff mag die „Zwischenstadt“ von SIEVERTS (1998) als Beschreibung für eine „verstädterte Landschaft“ sein. Durch verschiedene Sub- und Reurbanisierungsphasen ist ein **neues Siedlungsgefüge** entstanden, in welchem urban und ländlich geprägte Räume Patchwork artig nebeneinanderliegen (PETERS 2012). Auf die in diesem Siedlungsgefüge liegenden Freiräume wirken sich die gesellschaftlichen Transformationsprozesse besonders stark aus. So wird angenommen, dass der Nutzungsdruck in Stadtregionen weiter steigen und eine Nutzungsintensivierung auf den Flächen stattfinden wird.

Den Herausforderungen können Städte kaum alleine gerecht werden und so nehmen **interkommunale Kooperationen in ihrer Bedeutung weiterhin zu**. Bereits in den 1990er Jahren sind erste Ansätze kooperativer Kulturlandschaftsgestaltung entwickelt worden (GAILING 2012). Die sog. Grünen Ringe und Regionalparks setzen einen Fokus auf die Qualifizierung der an den Rändern der Städte liegenden Grün- und Freiräume. Bis heute sind über 30 interkommunale Freiraumsysteme in Deutschland entstanden. Dies kann als Reaktion der Kommunen auf die **Steuerungsdefizite** der traditionellen Instrumente der Freiraumsicherung bspw. über die Landschaftsplanung verstanden werden (SINNING 2003, PETERS 2012). So ist die Dynamik der Flächeninanspruchnahme (s.o.) anhaltend hoch. Zudem fehlen in Deutschland **Entwicklungsziele oder Leitbilder** für suburbane Freiräume (IBSEN 2006, TESSIN 2010, PETERS 2012). Dies kann zum einen daran liegen, dass in vielen Köpfen immer noch ein veraltetes Bild von gewachsener, kleinbäuerlicher Landschaft bzw. die Dualität von Stadt und Landschaft vorherrscht. Zum anderen ist die Komplexität der Interessenlagen an den Freiraum sehr hoch, was die Entwicklung eines modernen Leitbildes für die „Stadtlandschaft“ erschwert (PETERS 2012). In letzter Zeit hat aber das Thema Freiraum auf Ebene der Länder bzw. des Bundes an **Bedeutung gewonnen**. So gab es in jüngster Zeit Förderaufrufe mit den Themen Freiraum und Grüne Infrastruktur als Schwerpunkt (z.B. EFRE-Projektaufruf „Grüne Infrastruktur NRW“). Auch mit dem neuen LEP NRW, der im Februar 2017 in Kraft getreten ist, wird durch neue Vorgaben verstärkt die Inanspruchnahme des Freiraums gesteuert.

Stadtregionale Freiraumsysteme sind **mögliche Strategien**, lokal angepasste Entwicklungsziele für den Freiraum zu formulieren und Zukunftsthemen aufzugreifen. Als ein **informelles Instrument** sind sie eine wichtige Ergänzung zur formellen Regionalplanung. So kann ein Regionalplan nur die rechtliche Sicherung der Freiräume sicherstellen, die Qualifizierung muss über informelle Instrumente wie Regionalparks oder Grüne Ringe angestrebt werden (DANIELZYK & PRIEBIS 2012). Häufig werden Freiräume, die an den Rändern der Städte liegen, jedoch nur fachbezogen oder in räumlichen Teilen gestaltet. Ein ganzheitlicher Landschaftswandel im Sinne einer nachhaltigen, qualitätvollen Gestaltung bleibt dann aus. Und fraglich ist auch, welche stadtregionalen Freiraumstrategien in Deutschland tatsächlich über eine reine Umdeutung von Landschaft (z.B. in einen Regionalpark) hinausgehen (PETERS 2012).

Wie wichtig eine **aktive Steuerung der Freiraumentwicklung** ist, zeigt ein Forschungsprojekt des BMVBS/BBR, welches sich mit Einflussfaktoren zum Thema Flächeninanspruchnahme auseinandersetzt. Es kommt zu dem Schluss, dass sich die hohe Flächeninanspruchnahme nicht allein durch die Nachfrage aus Wirtschaft und Bevölkerung erklären lässt, sondern auch durch stadtentwicklungspolitische und fiskalische Interessen der Städte und Gemeinden (d.h. angebotsorientiert) (BMVBS/BBR 2009). Der Flächenverbrauch verringert sich also nicht automatisch durch eine stagnierende Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung, d.h. Freiraumentwicklung passiert nicht von selbst. Ein weiterer Grund für eine differenzierte Betrachtung der Flächentransformationen ist, dass bisher rein quantitative Größen den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland messen. Art und Intensität der Flächennutzungen spielen keine Rolle, obwohl bspw. die Umwandlung einer landwirtschaftlichen Fläche in ein Wohngebiet mit einem hohen Freiraumanteil aus landschaftsökologischen Gesichtspunkten durchaus sinnvoll sein kann (PETERS 2012).

2. Forschungsstand, Forschungsziel und Forschungsfragen

Der skizzierte Problemaufriss zeigt, dass das Thema Freiraumentwicklung im suburbanen Raum von **großer Relevanz** ist. Das liegt nicht zuletzt daran, dass gerade in Verdichtungsräumen der Siedlungsdruck und damit der Druck auf die Fläche stark zunimmt. Dass es einen Bedarf nach fachlichem Austausch unter den relevanten Akteuren gibt, wird bspw. an den Aktivitäten des informellen Netzwerkes KORGE (Kooperation deutscher Regionalparke und Grüner Ringe) sichtbar, das sich 2012 gegründet hat, oder an Veranstaltungen wie zuletzt im Oktober 2017 in München (Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München: „Unsere Landschaft: Konzepte und Konflikte“).

Bis heute gibt es allerdings nur wenige **Forschungsarbeiten**, die sich explizit mit dem planerischen Umgang mit diesen Freiräumen beschäftigen. Eine Vielzahl von Publikationen setzt sich mit dem Begriff der Landschaft und dem Landschaftswandel auseinander (HARZT 2013, HOKEMA 2013, PROMINSKI 2013). Daran knüpft auch die wissenschaftliche Diskussion über fehlende Leitbilder für die Entwicklung des suburbanen Freiraumes sowie die Steuerungs- und Umsetzungsdefizite der traditionellen bzw. kooperativen Instrumente der Freiraumsicherung an (SINNING 2003, DETTMAR 2010, PETERS 2012, KAI 2013). Einen wichtigen Beitrag für den planungspraktischen Umgang mit Freiräumen im suburbanen Raum leistet PETERS (2012), die in ihrer Forschungsarbeit am Beispiel der Region Köln/Bonn Qualifizierungsprozesse von Freiraum in wachsenden Stadtregionen untersucht. Im Vordergrund stehen hemmende und fördernde Faktoren für die Umsetzung der formulierten Projekt- und Prozessziele. Weitere wichtige Forschungsarbeiten wurden zu den Themen Governanceformen in suburbanen Kulturlandschaften (GAILING 2012, SCHENK 2012) bzw. dem Wandel der Planungskultur (REIMER 2012) geleistet.

Die Ausführungen zeigen, dass es einen **Forschungsbedarf** für den planungspraktischen Umgang mit Freiräumen im suburbanen Raum gibt. Zum einen fehlt bei vielen Akteuren auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene bislang das Selbstverständnis für eine stadtrregionale Freiraumentwicklung. Zum anderen unterscheiden sich die existierenden stadtrregionalen Freiraumstrategien in den Verdichtungsräumen in Deutschland in ihrer Ausgestaltung (z.B. hinsichtlich Institutionalisierung, Prozess- und Umsetzungsgestaltung, Umfang) sehr stark und so ist auch davon auszugehen, dass ihre Steuerungsweisen und -wirkungen Unterschiede zeigen.

Um besser verstehen zu können, wie die unterschiedlichen Ansätze eine nachhaltige Freiraumentwicklung aktiv steuern können, welchen Stellenwert der Freiraum in wachsenden Stadtregionen einnimmt und ob der Freiraum dem Siedlungsdruck standhalten kann, sollen in dieser Arbeit **zwei bis drei Fallstudien untersucht und verglichen** werden. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, sollen alle Fallbeispiele in stark verdichteten Räumen liegen bzw. ein Bevölkerungswachstum verzeichnen und stadtrregionale Kooperationsstrukturen im Bereich Freiraumentwicklung aufweisen. Für die Untersuchung bieten sich die Fallbeispiele Bonn (Grünes C), Frankfurt (Regionalpark Rheinmain), München (Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum) oder Hamburg (Das grüne Netz) an. Eine Auswahl soll im Zuge der weiteren Arbeit getroffen und begründet werden.

Dabei soll sich die Arbeit auf zwei Aspekte fokussieren. Zum einen soll die Frage nach Akteuren, Prozessen und Strukturen im Zusammenhang mit stadtrregionalen Freiraumstrategien gestellt werden. Zum anderen soll die Forschungsarbeit herausfinden, wie die stadtrregionalen Ansätze den Anspruch einer nachhaltigen Freiraumentwicklung steuern können. Als ein Ergebnis der Arbeit sollen Potenziale und Grenzen für den planungspraktischen Umgang mit suburbanen Freiräumen abgeleitet werden.

Folgende **Forschungsfragen** sollen die Untersuchung der drei Fallbeispiele leiten:

- Welche Rahmenbedingungen und treibenden Kräfte haben zu der Entwicklung stadtrregionaler Freiraumstrategien in den jeweiligen Fallbeispielen geführt?
- Wie gestalten sich die Planungs- und Umsetzungsprozesse der Freiraumstrategien in den jeweiligen Fallbeispielen und über welche Wirksamkeit zur Steuerung einer nachhaltigen Freiraumentwicklung verfügen sie?
- Welche Akteure und Institutionen beeinflussen die stadtrregionale Freiraumentwicklung in den jeweiligen Fallbeispielen und welche Ziele und Maßnahmen verfolgen diese?
- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen zwischen den stadtrregionalen Freiraumstrategien in den jeweiligen Fallbeispielen?

3. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

Die Steuerungswirkung eines Instruments hängt insbesondere von seiner Funktionsweise, den Rahmenbedingungen sowie den Akteuren und ihren Handlungsweisen ab. Um diese Strukturen anhand der Fallbeispiele zu untersuchen, werden zwei theoretische Zugänge herangezogen.

Der **Akteurzentrierte Institutionalismus** ist zur Beobachtung von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilsysteme entwickelt worden. Im Fokus steht das Wechselverhältnis von Handeln (Ebene des Individuums) und sozialer Struktur (Ebene der Gesellschaft). Es können Aussagen zu Akteuren, Akteurskonstellationen, den Handlungsressourcen sowie dem institutionellen Kontext getroffen werden.

Mit Hilfe der **Regional Governance** als einen deskriptiv-analytischen Ansatz können Steuerungsmechanismen untersucht werden. Dies spielt insofern eine Rolle, als dass im Zuge der Bedeutungszunahme der neoliberalen Stadtpolitik auch veränderte Interaktionsmuster zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erkennbar sind. So treten neben die traditionell hierarchischen Steuerungsformen kooperative Modelle und damit auch neue Machtkonstellationen, die wiederum Einfluss auf die Aushandlungsprozesse nehmen.

In einem nächsten Schritt werden wissenschaftliche Positionen zu dem Thema **stadregionale Freiraumstrategien** erläutert. Genauer betrifft es die Teilbereiche Landschaftswandel, Flächeninanspruchnahme, stadregionale Entwicklungen, Sub- bzw. Reurbanisierung und nachhaltige Freiraumqualifizierung. Ein besonderer Fokus soll auf bereits bestehenden Forschungsarbeiten zu stadregionalen Freiraumstrategien und deren Ergebnissen liegen. So kann ein Bewertungsrahmen geschrieben werden, um die eigenen empirischen Ergebnisse einordnen und in einem größeren Maßstab bewerten zu können. Er stellt eine Annäherung dar, um die Komplexität der Steuerungswirkung stadregionaler Freiraumstrategien abzubilden. Mit Hilfe des Bewertungsrahmens sollen die Potenziale und Grenzen für den planungspraktischen Umgang mit Freiraum im suburbanen Raum identifiziert werden.

4. Methodisches Vorgehen

Der über die theoretischen Zugänge entwickelte Analyserahmen soll die Durchführung der Empirie dieser Arbeit leiten. Es soll eine **qualitative Untersuchung anhand von leitfadengestützten Interviews** mit für die stadregionale Freiraumentwicklung der jeweiligen Stadtregionen eingebundenen Akteuren durchgeführt werden. Mögliche Interviewpartner sind Mitarbeiter der Verwaltung, Politik und anderer öffentlicher Einrichtungen, Planungsbüros sowie Stakeholder aus der Wirtschaft. Daneben soll eine **Analyse von Primärliteratur** (wie bspw. Planungsdokumente und Protokolle von Rats- und Ausschusssitzungen) vorgenommen werden.

5. Literatur

- BMVBS/BBR (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen (Forschungen Heft 139). Bonn
- DANIELZYK, R. & A. PRIEBIS (2012): Regionalplanung als Instrument zur Qualifizierung suburbaner Kulturlandschaften. In: SCHENK, W., KÜHN, M., LEIBENATH, M. & S. TZSCHASCHEL (Hrsg.) (2012): Suburbane Räume als Kulturlandschaften (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236). Hannover, S. 210-228
- GAILING, L. (2012): Suburbane Kulturlandschaften als Handlungsräume – Institutionenprobleme und Governance-Formen. In: SCHENK, W., KÜHN, M., LEIBENATH, M. & S. TZSCHASCHEL (Hrsg.) (2012): Suburbane Räume als Kulturlandschaften (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236). Hannover, S. 126-147
- HARTZ, A. (2013): Zum aktuellen Umgang mit Landschaft in der räumlichen Planung. In: DREXLER, D., BRUNS, D. & O. KÜHNE (Hrsg.) (2013): Landschaften: Theorie, Praxis und internationale Bezüge. Schwerin, S. 269-286
- HOKEMA, D. (2013): Landschaft im Wandel? Zeitgenössische Landschaftsbegriffe in Wissenschaft, Planung und Alltag. Wiesbaden
- KAI, T. (2013): Zukunftslandschaften - Ein Essay. In: DREXLER, D., BRUNS, D. & O. KÜHNE (Hrsg.) (2013): Landschaften: Theorie, Praxis und internationale Bezüge. Schwerin, S. 323-336
- (KORG) KOOPERATION DEUTSCHER REGIONALPARKE UND GRÜNER RINGE (2016): Mehrwerte stadregionaler Freiraumstrategien. Arbeitspapier der „Kooperation deutscher Regionalparke und Grüner Ringe“. o. O. (*unveröffentlicht*)
- PETERS, C. (2012): Qualifizierungsprozesse suburbaner Freiräume in wachsenden Stadtregionen – Erfahrungen, Herausforderungen und Potenziale am Beispiel der Region Köln/Bonn. Aachen

- PROMINSKI, M. (2013): Landschaft in der Gestaltung. In: DREXLER, D., BRUNS, D. & O. KÜHNE (Hrsg.) (2013): Landschaften: Theorie, Praxis und internationale Bezüge. Schwerin, S. 305-322
- REIMER, M. (2012): Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010. Berlin/Heidelberg
- REUBER, P. (2012): Politische Geographie. Stuttgart, Paderborn
- SIEVERTS, T. (1998): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt Raum und Zeit Stadt und Land. Wiesbaden
- SINNING, H. (2003): Kommunikative Planung - Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Flächenpolitik in Stadtregionen. Wiesbaden
- TESSIN, W. (2010): Landschaft als Wohngegend - zur Ehrenrettung nicht "schöner" Landschaften., In: Stadt + Grün, H. 1, S. 24-28
- WEBER, F. (2013): Naturparke als Manager einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Probleme, Potenziale und Lösungsansätze. Wiesbaden