

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Ökologische Ansätze in der Regionalplanung

Raumordnung und Regionalpolitik in mehrpoligen Siedlungsräumen, speziell in polyzentralen Verdichtungsräumen, geben seit Jahren Anlaß zu mannigfaltigen Klagen. Übereinstimmend wird aus allen Bundesländern berichtet, daß sich die Bevölkerung und damit auch die verantwortlichen Politiker allenfalls mit den Teilpolen identifizieren, ein Regionalbewußtsein aber nicht zustandekommt. Dadurch fehlt die für eine geordnete Entwicklung der Region notwendige Grundlage; die Folge ist häufig ein mehr oder minder starker Gegensatz sowohl zwischen den Städten als auch zwischen den Städten und dem Umland bzw. zwischen den Landkreisen, der in der Praxis oftmals zu einer „Kirchturmpolitik“ führt. Die Auswirkungen sind unter anderem regionalplanerische Lösungen auf der kleinsten gemeinsamen Basis bzw. volkswirtschaftliche Fehlinvestitionen, Vergeudung knapper Ressourcen und suboptimale Infrastruktureinrichtungen mit geringer Auslastung, die im Bereich der kommunalen Einrichtungen laufend hohe Subventionen erfordern.

Obwohl die Gefahren dieser Entwicklung in den letzten Jahren zunehmend erkannt und erste Verbesserungen in der regionalen Zusammenarbeit erreicht worden sind, hat nicht zuletzt die allgemein festzustellende parteipolitische Polarisierung dringend notwendige, weiterführende Lösungen, etwa in Richtung Stadt — Umland — Verband, bisher verhindert. Wie die Ende September 1977 in Erlangen veranstaltete Jahrestagung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung zum Thema „Veränderte Planungsbedingungen in mehrpoligen Siedlungsräumen“ gezeigt hat, ist das Problem zwar erkannt; es wurde auch ein Katalog praktikalischer Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der Region entwickelt. Die Diskussionsbeiträge zur Frage der Realisierungschancen konnten jedoch die allgemeine Resignation nicht verbergen. Vor dem Hintergrund stagnierender Wachstumsraten, begrenzter Ressourcen und eines anhaltenden Bevölkerungsrückgangs muß vielmehr mit einer zunehmenden Wirkungslosigkeit der Regionalplanung aufgrund der sich verschärfenden Konkurrenz zwischen den einzelnen Mitgliedern der Region gerechnet werden.

Neben sozioökonomischen Fragestellungen haben in den letzten Jahren im Zuge der allgemeinen Umweltdiskussion auch die ökologischen Belastungen im Bereich der Stadtlandschaften zunehmend an Interesse gewonnen. Die Regionalplanung registrierte dabei mit Erstaunen, daß für zahlreiche zu treffende Entscheidungen notwendige ökologische Daten und Untersuchungen nicht vorhanden sind bzw. häufig, außer punktuellen Messungen der Schadstoffbelastung der Luft, der Lärmemissionen und der Wasserqualität der Oberflächengewässer, kaum verwertbare Grundlagen zur Ökosituation existieren.

Diese vorstehend skizzierten Gegebenheiten treffen auch für den polyzentralen Verdichtungsraum Nürnberg, bestehend aus der Vier-Städte-Achse Erlangen-Nürnberg-Fürth-Schwabach und Teilen der umgebenden, gleichnamigen Landkreise, fast modellhaft zu. So wird auch seit Jahren von Politikern, Wissenschaftlern und Planern trotz einer Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit seit Einrichtung der Planungsregionen in Bayern mit ihren verschiedenen Gremien darüber Klage geführt, daß unter anderem die Rivalität zwischen Kernstädten und Umland, mangelndes Regionalbewußtsein und fehlende, vor allem ökologische, Grundlagenforschung Ursachen zahlreicher regionalplanerischer Fehlentscheidungen sind¹.

Vor diesem Hintergrund und verschiedenen, seit Jahren von Teilen der Bevölkerung abgelehnten, größeren flächenbeanspruchenden Vorhaben mit teilweise erheblichen Auswirkungen auf die Ökosituation (Bau eines Rangierbahnhofs der DB, zweite Start- und Landebahn des Flughafens, Flächenausweisungen im stadtnahen Reichswald für Gewerbe und Wohnsiedlungen und verschiedene Straßenbauprojekte in Talbereichen usw.) ist die Mitte 1974 erfolgte Vergabe eines Gutachtens zu sehen. Ziel dieses von der Stadt Nürnberg angeregten und von allen Mitgliedern der Städteachse in Auftrag gegebenen Gutachtens sollte es sein, für den Raum der Region 7 (Industrieregion Nürnberg) die ökologischen Zusammenhänge und ihren Einfluß auf die Regionalplanung transparent zu machen sowie die Wirkungszusammenhänge zwischen Ökologie und anderen Bereichen der Nutzung herauszuarbeiten, um Entscheidungshilfen für die Regionalplanung zu bekommen. Das Gutachten wurde Ende März 1977 in seiner endgültigen Fassung übergeben und steht nun zur Verwertung in der Planungspraxis zur Verfügung².

Das Gutachten enthält im Textteil zunächst einen Überblick über das methodische Vorgehen und die Verfahrenstechnik, erläutert anschließend die von der Landesplanung vorgegebenen raumordnerischen Rahmenbedingungen, vermittelt im dritten und vierten Teil eine umfangreiche Bestandsaufnahme der regionalen ökologischen Gegebenheiten sowie der ökologischen Konfliktbereiche und bringt zum Abschluß neben der Zusammenfassung eine ausführliche Darstellung für die im methodischen Teil entwickelte Risikoanalyse am Beispiel des Rangierbahnhofprojekts. Der Kartenband, bestehend aus nahezu sechzig meist farbigen Computerkarten im einheitlichen Maßstab 1:200 000, veranschaulicht vor allem die im dritten und vierten Teil des Textbandes dargelegten Sachverhalte.

1 Vgl.: Nürnberger Zeitung vom 5. März 1977.

2 Wissenschaftliches Gutachten zu ökologischen Planungsgrundlagen im Verdichtungsraum Nürnberg — Fürth — Erlangen — Schwabach. Hrsg.: Gottfried Müller. Bearbeiter: G. Aulig, R. Bachfischer, J. David, H. Kiemstedt. — München 1977. Textband 227 S. Abb. Tab. Lit.; Kartenband.

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung bestehen darin, daß erstmals für den Verdichtungsraum Nürnberg eine umfassende Bestandsaufnahme der regionalen ökologischen Gegebenheiten durchgeführt und die Vielzahl der bei Behörden, Planungsämtern, in der Literatur usw. verstreuten Daten in fünfzig diversen Informationswerten zusammengefaßt und in teilweise völlig neuen Karten vorgelegt wurde. Daneben behandelt und veranschaulicht das Gutachten zahlreiche in unterschiedlichen Planungsstadien befindliche Vorhaben und Projekte hinsichtlich ihrer möglichen regionalen ökologischen Auswirkungen sowie die bereits erreichten Belastungen für verschiedene Bereiche. Mit der vorgeschlagenen Untersuchungsmethodik wurde die Grundlage für eine weiter auszubauende Öko-Datenbank gelegt, die eine laufende Systembeobachtung und eine Kontrolle regionalplanerischer Entscheidungen erlaubt. Die vorgeschlagene Risikoanalyse ermöglicht eine Berücksichtigung ökologischer Fragen auch in quantitativer Hinsicht und liefert dadurch für Planer und Politiker wichtige Argumentationshilfen.

Hat die Bestandsaufnahme auch nicht alle vorliegenden Informationen erfaßt und ist die Risikoanalyse aufgrund fehlender Daten aus vielen Bereichen sowie teilweise unbekannter Schwellenwerte für ökologische Belastungen zunächst nur begrenzt anwendbar, so wurde jedoch mit der praktizierten Methode ein Weg eingeschlagen, der modellhaft auch für andere Siedlungsräume sein kann und der ausgebaut werden sollte.

Dabei sind die Einteilung des Raumes in Planquadrate (3 364 Stück) mit der Seitenlänge 1 km, die Verortung der diversen Daten und ihre Speicherung in der Datenbank (REG 7 OEKO) sowie die Kartographie mittels Plotter noch relativ problemlos, wenngleich in bebauten Gebieten die Maschenweite hinsichtlich des Informationsgehaltes und der Auflösbarkeit unbefriedigend ist. Hier setzen aber die meist fehlenden Daten und die Kosten für großräumige Untersuchungen eine Grenze, nicht die Erfassungsmethode.

Die Auswertung mittels Computerkartographie läßt hinsichtlich Lesbarkeit und Aussagekraft allerdings noch einige Wünsche offen. Was die im ersten Teil entwickelte Risikoanalyse betrifft, so wurde sie auf der Grundlage der „ökologischen Wirkungsanalyse“ entwickelt³. Hierbei wird im ersten Schritt für jeden Konfliktbereich festgestellt, „welche Raumnutzungen umweltrelevante Auswirkungen mit sich bringen, die zu einer Beeinträchtigung natürlicher Faktoren führen können“. Diese werden zu einer „Intensität potentieller Beeinträchtigungsfaktoren“ zusammengefaßt (S. 8). Im zweiten Schritt wird die „Beeinträchtigungsempfindlichkeit“ eines Standortes, basierend auf ökologischen Eignungs- und Interdependenzkriterien, ermittelt. Hierbei handelt es sich um eine Erfassung der „Nutzungsseignung eines Naturfaktors (zum Beispiel Grundwasser) oder der Nutzungsqualität der Naturausstattung (Erholungseignung)“ hinsichtlich ihrer Beeinträchtigungsempfindlichkeit (S. 9). Im dritten Schritt erfolgt die Verknüpfung beider Größen. Dies ergibt ein Maß

der Wahrscheinlichkeit, „mit der eine negative Veränderung wesentlicher Qualitäten des natürlichen Faktors zu erwarten ist“. Dieses Maß wird schließlich als „Risiko der Beeinträchtigung des natürlichen Faktors“ bezeichnet (S. 10).

Die Grenzen dieser neuen Methode, die vor allem im Mangel an ökologischen Daten und in der Schwellenwertproblematik liegen, sind den Gutachtern durchaus bewußt und werden nicht verschwiegen.

Wie sieht es nun mit der Verwertung des Gutachtens in der Planungspraxis aus und was ist in der Zeit seit der Abgabe geschehen (Stand Mitte Oktober 1977)? Was den zweiten Teil der Frage betrifft, so ergibt eine Überprüfung des Verhaltens der Städte, Landkreise und Regionalgremien deutliche Unterschiede in den Ergebnissen. So hat der Rat der Stadt Nürnberg, die entsprechend ihrer Bevölkerungszahl und ihrer regionalen Bedeutung eine Leitfunktion für die vier Kernstädte wahrnimmt, sich in mehreren Sitzungen ausführlich mit dem Gutachten und den darin enthaltenen Empfehlungen auseinandergesetzt. Dabei spielten Fragen nach der optimalen Einbindung der Untersuchung in den kommunalen und regionalen Planungsprozeß, nach der Fortschreibung und Vertiefung der gemachten Vorschläge, nach der Übertragbarkeit auf kleinräumige Problemstellungen und nach technischen Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Situation als Konsequenz der aufgezeigten Belastungen eine wesentliche Rolle. Zahlreiche Vorschläge des Gutachtens flossen auch in eine umfangreiche Stellungnahme ein, die zu dem in Aufstellung befindlichen Entwurf des Regionalplans abgegeben wurde⁴.

Die Landräte beschlossen auf einer gemeinsamen Sitzung im September 1977, das Gutachten sollte bei zukünftigen Planungen „unter keinen Umständen Berücksichtigung finden“. Nach ihrer Meinung wollten „die Städte die Landkreise gleich mit verplanen“, die Kreise wollten aber auf keinen Fall „die Folgen der Umweltbelastungen durch die Städte ausbaden“ und sich in ihrer natürlichen Entwicklung behindern lassen. Nachdem zunächst ein „Gegengutachten“ in Erwägung gezogen wurde, erhofft man nun von der zuständigen Bezirksplanungsstelle, der Regierung von Mittelfranken, eine „gerechtere“ und „wertneutralere“ Behandlung⁵.

Bei dieser Polarisierung zwischen Städten und Umland dürfte es verständlich sein, daß die Regionalgremien das Gutachten bisher offiziell noch nicht zur Kenntnis nahmen, nochzumal die turnusmäßig wechselnde Geschäftsführung derzeit von einem Landkreis wahrgenommen wird.

Ist die Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse bei politischen Entscheidungen in den letzten Jahren allgemein schwieriger geworden, so darf trotz der derzeitigen Polarisierung längerfristig eine Verwertung der Ergebnisse des Gutachtens im regionalen Entscheidungsprozeß erwartet werden. Dazu zwingen sowohl der Problemdruck und das wachsende Engagement der Bürger in der Region, das sich in der Mitgliederzunahme zahlreicher Bürgerinitiativen spiegelt,

3 Vgl. Bierhals, E.; H. Kiemstedt; H. Scharpf: Aufgaben und Instrumentarium ökologischer Landschaftsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung. 32. Jg. (1974) H. 2, S. 76–88.

4 Vgl.: Beiträge zum Nürnberg Plan, H. 13, Reihe E.

5 Vgl.: Nürnberger Nachrichten vom 24. September 1977.

als auch der Nutzen der Einrichtung einer Ökodatenbank sowie die Verbesserung der Qualität der regionalplanerischen Arbeit durch den Einsatz des Instruments der Risikoanalyse. Dies gilt nicht nur für die zunächst betroffene Industrie-region Nürnberg, sondern auch für andere Siedlungsräume. Ob die damit erarbeiteten Entscheidungsalternativen der Planer in entsprechende regionalpolitische Entscheidungen umgemünzt werden, bleibt bei der derzeitigen Polarisierung in den Regionen und der geringen Effizienz der Verwaltungsstrukturen im Stadt-Umlandbereich jedoch fraglich.

Hartmut Beck