

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im  
Brennpunkt:**

**Die „grüne“ Stadt – Urbane Qualitäten durch Freiraumentwicklung**

Christa Böhme Editorial: Die „grüne“ Stadt – Urbane Qualitäten durch Freiraumentwicklung .....	5
Undine Giseke Stadtumbau – Belebung der Freiraumkultur?.....	10
Astrid Heck und Heike Will Zwischennutzungen als Chance für neue innerstädtische Freiraumqualitäten – das Beispiel Leipzig.....	24
Annette Harth Freiraum und Geschlecht – Gendersensitive Freiraumplanung.....	39
Christa Müller Interkulturelle Gärten – Urbane Orte der Subsistenzproduktion und der Vielfalt .....	55
Ludger Gailing Regionalparks als stadregionale Entwicklungsstrategien – Interkommunale Kooperationen für die Stadtlandschaft.....	68

**Im  
Blickfeld:**

---

**Weitere Themen**

Angelika Emmerich-Fritsche  
Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Mehrebenensystem –  
Schutz der Kommunen? ..... 85

Autorinnen und Autoren ..... 103

Bestellschein für die Zeitschrift ..... 105

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel  
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Christa Böhme

## Editorial: Die „grüne“ Stadt – Urbane Qualitäten durch Freiraumentwicklung

Die Entwicklung von Freiräumen nimmt heute wieder einen wesentlichen Teil der städtischen Baukultur ein. Nach einer Hochzeit in den Phasen des Ausbaus der Wohlfahrtsgesellschaft (vor allem in den 1920-, in abgeschwächter Form aber auch in den 1950- und 1960er-Jahren) hatte die Freiraumplanung seit den 1980er-Jahren zunächst einen schleichenden Bedeutungsverlust erlitten – in Folge der weitgehenden Reduzierung der Freiraumplanung auf den Naturschutz (Wenzel 2000). Gegenwärtig stehen Landschaftsplaner und Landschaftsarchitekten wieder „gleichberechtigt und verantwortlich in einer Reihe mit Raum- und Stadtplanern sowie Architekten“ (Kasiske/Roeder 2004, S. 1). Es wird bereits von einer „Renaissance der Landschaftsarchitektur“ gesprochen (Jaeger 2006; Dettmar/Weilacher 2003, S. 5). Nicht weniger Stadt, sondern eine Orientierung auf die Städte, die Aufwertung städtischer Lebens- und Freiräume und damit die Stärkung der Städte als Wohnstandorte sind dabei die Ziele aktueller kommunaler Freiraumentwicklung – dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund anhaltender Stadt-Umland-Wanderungen. Dabei geht das heutige Aufgabenspektrum der Freiraumentwicklung weit über die Anlage von singulären und prominenten Plätzen, Parkanlagen und Gärten gesamtstädtischer Bedeutung hinaus, auch wenn der hohe Stellenwert dieser Grünanlagen für die städtische Identität sowie für die nationale und internationale Standortkonkurrenz unumstritten ist (Pätzold 2007, S. 4). Zu den traditionellen Aufgaben der Freiraumplanung sind in den zurückliegenden Jahren neue anspruchsvolle hinzugekommen.

Vor allem der strukturelle Wandel der Städte mit der Folge umfangreicher Nutzungsentlassungen (Industrie-, Gewerbe-, Militär-, Verkehrs- und zunehmend auch Wohnbrachen) rückt die Freiraumplanung gegenwärtig ins Zentrum der planenden und gestaltenden Disziplinen. Die freiraumbezogene Nachnutzung von Brachen ist zwar kein ganz neues Thema. Zahlreiche Parkanlagen aus den 1990er-Jahren gehen auf eine entsprechende Neuordnung vor allem gewerblich-industrieller und militärischer Brachen zurück. So wurden 55 Prozent der bis Ende 1991 aus dem Grundstücksfonds des Landes Nordrhein-Westfalen wieder veräußerten Grundstücke in der Folge zu Grün-, Freizeit- oder Erholungsfläche – vorrangig im Rahmen des „Emscher Landschaftsparks“ – ausgestaltet (Koll-Schretzenmayr 2000, S. 26). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Zahl schrumpfender Städte in Ost und West hat

die freiraumbezogene Nachnutzung von Brachen aber neue kräftige Impulse bekommen.

In schrumpfenden Stadtregionen werden bauliche Nachnutzungen in absehbarer Zeit die brachfallenden Flächen bei weitem nicht füllen. Im Gegensatz zu prosperierenden Stadtregionen ist hier die Flächennachfrage aufgrund fehlender wirtschaftlicher Dynamik sehr beschränkt. Als Folge bleibt ein großer Teil der Brachflächen bis auf Weiteres ohne Neunutzung und ist mangels Nachfrage als Langzeitbrache einzustufen. Dadurch ergeben sich auf diesen Flächen Entwicklungsperspektiven für die städtische und stadtregionale Freiraumentwicklung, verbunden mit der Chance, in den Stadtquartieren einen Qualitätsgewinn durch ein „Mehr“ an Freiräumen zu erreichen. „Der Freiraum gilt als Hoffnungsträger, als identitätstiftendes Moment für Quartiere, Städte und ganze Regionen. Denn wenn Gebäude abgerissen und ganze Quartiere rückgebaut werden, bleibt nur der Frei(werdende)raum, der nun zum städtebaulich prägenden Moment ernannt wird“ (Pütz 2003, S. 18). Gleichzeitig sind in der Regel die finanziellen Spielräume in den betroffenen Kommunen gering und die Bewohnerzahlen rückläufig. Diese Situation wirft die Frage nach neuen Freiraumtypen, nach neuen Gestaltbildern auf, die weniger aufwändig in der Anlage und Pflege, also „rentabler“ als die klassischen öffentlichen Grün- und Parkanlagen sind. Zunehmend werden daher Land- und Forstwirtschaftsflächen, Wildnis- und Sukzessionsflächen zu Alternativen traditioneller Grün- und Parkanlagen (vgl. Böhme/Henckel/Besecke 2006, S. 30 ff.).

Da in schrumpfenden Stadtregionen immer mehr Brachen mangels Entwicklungsnachfrage der Kategorie „Liegen lassen und abwarten“ zugeordnet werden, spielen zudem – insbesondere in Innenstadtlagen – „grüne“ Zwischennutzungen, temporäre Freiraumnutzungen von Brachen eine immer größere Rolle in der Stadtentwicklung. Für die Freiraumentwicklung ist die Zwischennutzung ein Novum, das kurzfristige Handlungsspielräume eröffnet, aber auch unkonventionelle Herangehensweisen sowie einfache und kostengünstige, jedoch zugleich ansprechende Gestaltungen erfordert. Dabei muss die jeweilige Gestaltung in einem angemessenen Verhältnis zu der veranschlagten Nutzungsdauer stehen und sich nach Bedarf schnell wieder „rückbauen“ lassen. Zwischennutzungen als veränderbare Freiräume bieten den Bewohnerinnen und Bewohnern stärker als klassische öffentliche Freiraumangebote Möglichkeiten, sich Flächen aktiv anzueignen. Auch ansonsten nur wenig an Stadtentwicklung teilhabende Bevölkerungsgruppen wie Migrantinnen und Migranten oder Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen können über die Möglichkeit, Freiflächen etwa als Gartenflächen zu nutzen, häufig erfolgreich beteiligt werden. Die Freiraumplanung hat in diesen Fällen eine eher koordinierende und beratende Funktion.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ergibt sich neben dem Umgang mit Flächen, die aus ihren bisherigen Nutzungsbestimmungen „entlassen“ werden,

eine weitere Herausforderung: die Qualifizierung bestehender Freiräume in Stadt und Stadtregion im Hinblick auf Aufenthaltsqualitäten und Nutzbarkeit für verschiedene Bevölkerungsgruppen – Junge und Alte, Singles und Familien, Frauen und Männer, Deutsche und Migranten. Denn mit Bevölkerungsabnahme, Alterung, Vereinzelung, Heterogenisierung und Suburbanisierung (vgl. Mäding 2005) verändert und differenziert sich auch der Gebrauch der Freiräume. Die gestalterische Qualität und das Nutzungsangebot der öffentlichen Freiräume entsprechen allerdings nicht immer den gewandelten und ausdifferenzierten Nutzungsansprüchen, da sie für diese ursprünglich nicht geplant waren (vgl. Nagel 2007). Vor allem der weiteren Zunahme von Älteren und Migranten in unserer Gesellschaft muss durch innovative, auf Gemeinschaft und Kommunikation ausgerichtete Freiräume planerisch entsprochen werden (vgl. Schmidt/Stock-Gruber 2007).

Freiräume nach den unterschiedlichen Bedürfnissen verschiedener Bevölkerungsgruppen auszugestalten ist Aufgabe in schrumpfenden und in wachsenden Städten, in innerstädtischen Quartieren wie in peripheren Gemengelagen, den „Stadt-Landschaften“, zu denen das Wachstum der Städte in die Region geführt hat. In den Innenstädten geht es darum, „die Wohn- und Lebensqualität der Quartiere zugunsten der derzeitigen Bewohner, der zuzugsbereiten und rückkehrwilligen Haushalte wie auch die Perspektive künftiger Generationen zu sichern und zu erhöhen, und damit die Städte insgesamt als Wohnstandort und Lebensmittelpunkt zu sichern“ (Ammann und andere 2007, S. 22). Aufwertung und Qualifizierung der wohnungsnahen Freiräume, der Orte des Alltags im Quartier heißen hier die Ziele. Am Stadtrand, im Übergang von Stadt und „Land“, wo Baugebiete nur bedingt und eingeschränkt zur Herausbildung von Stadt führen, können Freiraum und Landschaft als gestalterische Elemente des Urbanen im stadtreionalen Kontext wirken und einen wichtigen Beitrag nicht nur zu Nutzungsqualitäten, sondern auch zur Wiedererkennbarkeit und Identitätsbildung leisten (vgl. Wolfrum 2000, S. 46 f.). Die aktuellen Regionalparkkonzepte diverser Großstädte wie Berlin, Frankfurt am Main, Leipzig, München und Stuttgart greifen diese Idee auf.

Freiraumentwicklung im urbanen Raum ist also eine umfassende Aufgabe, und die „grüne“ Planungsdisziplin muss auf Anforderungen von Schrumpfung wie von Wachstum reagieren. Im Themenschwerpunkt dieses Heftes können nur Ausschnitte des freiraumplanerischen Aufgabenfeldes aufgegriffen werden. Die Auswahl der Beiträge konzentriert sich daher auf die oben skizzierten Themen der kommunalen Freiraumentwicklung, in denen sich in den letzten Jahren neue Aufgaben gestellt haben und in denen auch künftig neue Herausforderungen für die kommunale Freiraumentwicklung zu erwarten sind.

*Undine Giseke* analysiert in ihrem Beitrag die Erfordernisse und Perspektiven urbaner Freiraumentwicklung in schrumpfenden Städten. Sie stellt die Chancen der Transformationsprozesse und des Stadtbbaus für die Entwicklung neuer „Stadt-

Landschaften“ und eine sich wandelnde städtische Freiraumkultur dar, zeigt aber auch, dass es, um diese Chancen wahrzunehmen, neuer Wege in Planung und Gestaltung, in Pflegemanagement und Finanzierung bedarf.

*Astrid Heck* und *Heike Will* stellen am Beispiel der Stadt Leipzig Zwischennutzungen als ein neues Modell der Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen vor. Mit ihm lassen sich Entwicklungsprozesse flexibel gestalten: Einerseits schafft es kurz- und mittelfristig neue innerstädtische Freiraumqualitäten, andererseits werden den Grundstückseigentümern rentablere Handlungsoptionen in der Zukunft nicht verbaut.

*Annette Harth* untersucht in ihrem Beitrag, wie sich der Wandel der gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse in den vergangenen 25 Jahren auf das Freiraumverhalten von Mädchen und Frauen sowie von Jungen und Männern auswirkt, und entwickelt auf Basis dieser Analyse und zweier Fallbeispiele Kriterien für eine gendersensitive Freiraumplanung, die beiden Geschlechtern Aneignungschancen eröffnet.

*Christa Müller* greift das Thema der Interkulturellen Gärten auf, deren Zahl in Deutschland wie in anderen Staaten wächst. Sie arbeitet anschaulich die doppelte Bedeutung dieser neuen Kleingärten heraus: Sie sind Orte einer Renaissance der urbanen Subsistenzproduktion (Eigenversorgung) und bieten gleichzeitig Raum für bürgerschaftliches Engagement und erfolgreiche Integration.

*Ludger Gailing* analysiert Strategien zur Regionalparkentwicklung als projektorientierte Instrumente für die Herausbildung und Gestaltung der „Stadt-Landschaft“. An vier Fallbeispielen zeigt er die Potenziale dieses informellen Steuerungsansatzes auf und leitet Erfolgsfaktoren für das Regionalparkmanagement in den Bereichen Kooperation, Finanzierung und Steuerung ab.

#### Literatur

- Ammann, Iris/Fuhrich, Manfred/Uhlig, Lars-Christian/Willinger, Stephan (2007): Lebenswerte Stadtquartiere, in: Bundesbaublatt, H. 3, S. 20–23.
- Böhme, Christa/Henckel, Dietrich/Besecke, Anja (2006): Brachflächen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise), hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Berlin (<http://www.flaeche-im-kreis.de/veroeffentlichungen/expertisen/flik-expertise-brachflaechen-national.pdf>).
- Dettmar, Jörg/Weilacher, Udo (2003): Vier Themen und die Landschaft als Schlüssel. Redebeitrag beim 1. Konvent der Baukultur am 4. und 5. April 2003 in Bonn ([http://www.bmvbs.de/architektur-baukultur/download/Dettmar\\_Weilacher.pdf](http://www.bmvbs.de/architektur-baukultur/download/Dettmar_Weilacher.pdf)).
- Jaeger, Falk (2006): Die Renaissance der Garten- und Landschaftsarchitektur (<http://www.goethe.de/kue/arc/thm/de1184794.htm>).
- Kasiske, Michael/Roeder, Gabriele (2004): Einführung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Freiraum, S. I–II (Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12).

- Koll-Schretzenmayr, Martina (2002): Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, Zürich (ORL-Bericht, 105).
- Mädling, Heinrich (2005): Schrumpfen ist keine Schande!, in: Difu-Berichte, H. 3, S. 2–3.
- Nagel, Reiner (2007): Vorwort, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin: Nutzung urbaner Freiflächen. Trends, Tendenzen, Perspektive, Berlin, S. 3.
- Pätzold, Ricarda (2007): Jederzeit für jedermann? Zielgruppenspezifische Nutzungsansprüche an öffentliche Freiräume, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin: Nutzung urbaner Freiflächen. Trends, Tendenzen, Perspektive, Berlin, S. 4–11.
- Pütz, Gabriele (2003): Hoffnungsträger Freiraum. Strategien der Landschaftsarchitektur zum Stadtumbau, in: Landschaftsarchitekten, H. 2, S. 18.
- Schmidt, Birgit/Stock-Gruber, Uta (2007): Freiräume im Wandel. Chancen und Herausforderungen der demographischen Entwicklung für die Landschaftsarchitektur, in: Stadt + Grün, H. 4, S. 7–8.
- Wenzel, Jürgen (2005): Sozialengagierte Landschaftsarchitektur, in: das rathaus, H. 12, S. 336–339.
- Wolfrum, Sophie (2000): Landschaft als Element des Urbanen, in: Wenzel, Jürgen/Schöbel, Sören (Hrsg.): Eingriffe in die kommunale Freiraumplanung, Berlin, S. 41–54.

Undine Giseke

## Stadtumbau – Belebung der Freiraumkultur?

**Zusammenfassung:** Die Mechanismen der städtischen Raumproduktion sind im Wandel begriffen. Zwar sind wir nach wie vor mit einem enormen täglichen Siedlungsflächenzuwachs konfrontiert, doch ebenso mit rückläufigen Tendenzen bei Einwohnerzahlen und Bauflächenbedarfen. Zugleich bereichern die gegenwärtigen Prozesse die städtische Freiraumkultur um neue Facetten. Vielfältigere Formen der Raumeignung, der Nutzung, Bewirtschaftung und Gestaltung zeichnen sich ab. Der Beitrag beleuchtet die neuen Herausforderungen und zeigt beispielhafte Ansätze auf.

### 1. Einleitung

Der gegenwärtige Umbau der Städte eröffnet vielfältige Möglichkeiten für neue Freiräume: Auf vormals unzugänglichen Arealen, auf ehemaligen Industrie- und Infrastrukturflächen oder auf Baulücken entstehen heute öffentliche Räume, Parks, Promenaden und Quartiersgärten. Dort, wo vom Schrumpfen der Städte die Rede ist, wird der Freiraum im Zuge der städtischen Transformationsprozesse und des demografischen Wandels besonders wachsen. Allerdings nicht immer dort, wo es städtebaulich intendiert ist und die Bewohnerschaft auf den ersten Blick davon profitieren kann. Und doch, es gilt nach Ansätzen zu suchen, wie diese neuen Freiräume zu Bestandteilen einer qualitativen Stadtentwicklung werden können. Ein systematisches Schrumpfen von den Rändern zur Mitte – dieser ökologische und stadtstrukturelle Traum – wird sich allerdings nur bedingt planerisch steuern lassen. Vielmehr wird der Stadtumbau auch Löcher in bisher weitgehend konsistente städtebauliche Gefüge reißen, für die Perspektiven zum Teil erst gefunden werden müssen, die aber offensichtlich auch die Plattform für eine neue urbane Freiraumkultur bilden.

Stadtumbau heißt auch, dass sich weniger Menschen als bisher die Stadt teilen werden. Damit tritt einerseits in vielen Versorgungsbereichen eine Entspannung ein bis hin zum Überschuss an Flächen und Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur, auch der grünen. War man bisher insbesondere in den gründerzeitlichen Wohnquartieren gewohnt, bezüglich der Grünversorgung in Defizitkategorien zu denken, so bahnt sich selbst hier gegenwärtig eine neue Perspektive an. Stadtumbau schafft neuen Freiraum auch mitten in der Stadt. Damit stehen viele Städte vor der

großen Herausforderung, wie sie diese unerwarteten Spielräume für eine Qualifizierung und Attraktivitätsverbesserung der Stadtquartiere aktiv nutzen können und wie damit ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Quartiere in einem wachsenden Konkurrenzdruck der Stadtteile, aber auch der Städte untereinander geleistet werden kann.

An vielen Stellen wird dem Freiraum in einer sich auslichtenden Stadt nicht nur die Aufgabe zukommen, „mehr Grün“ in die Stadt zu bringen, sondern auch zur Aufrechterhaltung eines sozialräumlichen Kontinuums beizutragen. Von besonderer Relevanz ist dabei, welche Akteure für eine Gestaltung und Nutzung der neu geschaffenen Freiräume gewonnen werden können. Freiräume werden einen Beitrag zur Stützung des urbanen Gefüges nur dort leisten können, wo sie aktiv angeeignet und von den Bewohnerinnen und Bewohnern geschätzt werden – egal ob als Zwischenutzung oder Neuanlage auf Dauer. Doch dies kann im Zuge des Stadtumbaus nicht überall der Fall sein. Neben Formen des Intensivierens wird sich daher zugleich die Herausforderung des Extensivierens stellen, bis hin zur Option des Liegen-Lassens von Flächen und deren Begrünen durch Sukzession – mit der Option einer möglichen Nutzungsaktivierung zu einem späteren Zeitpunkt. Wo und in welchem Umfang sich so Formen einer postindustriellen Wildnis im Zuge des Stadtumbaus herausbilden, ist noch nicht absehbar. Deutlich wird jedoch, dass Stadtumbau auch heißt, sich in Sachen neuer städtischer Freiräume nicht allein von den kommunalen Grünflächenämtern „versorgen“ zu lassen, sondern über alternative Formen der Nutzung, Bewirtschaftung und Gestaltung nachzudenken und ihre Umsetzung anzugehen. Der Beitrag beleuchtet die neuen Herausforderungen und zeigt beispielhafte Ansätze auf.

## 2. Mehr Freiräume – anders planen und gestalten?

Neue Freiräume im Rahmen des Stadtumbaus – welche räumlichen Aspekte, welche Konsequenzen für die Planung und Gestaltung verbergen sich hinter dieser häufig gemachten Feststellung?

Die Mechanismen der städtischen Raumproduktion sind im Wandel begriffen. Zwar sind wir nach wie vor mit einem enormen täglichen Siedlungsflächenzuwachs konfrontiert, doch zugleich auch mit rückläufigen Tendenzen bei Einwohnerzahlen und Bauflächenbedarfen. Die demografische Entwicklung und der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft bohren Löcher in die Stadt: offensiv durch Leerstand und Abriss, wie es im Rahmen des Stadtumbaus Ost sichtbar wird, oder eher schleichend durch Nutzungsaufgabe von Gewerbe- und Infrastrukturflächen sowie zunehmend fehlende bauliche Nachnutzungsperspektiven für Transformationsflächen und Brachen. Die bundesrepublikanischen Städte sind in sehr unterschiedlichem Maße vom Struktur- und demografischen Wandel geprägt sowie von

nutzungsstrukturellen und baulichen Ausdünnungsprozessen erfasst. Entsprechend unterschiedlich ist der Druck, nach Formen der Bewältigung dieses Prozesses und in diesem Zusammenhang nach innovativen Ansätzen für die Rückführung von Bau- und Infrastrukturflächen im Freiraum zu suchen.

Die Umwandlung von Siedlungsflächen in Freiräume oder Landschaften – ob temporär oder dauerhaft, ob in klassische Typen wie Parks oder in neue Wildnisse, ob in produktive Landschaften oder zu Standorten mit neuen (Nach-)Nutzungsmischungen – bedeutet eine Aufgabe städtisch-baulicher Nutzungen. Dieser Vorgang bricht mit den Wertvorstellungen einer an Wachstum orientierten Gesellschaft. Zwar war insbesondere seit Beginn des 20. Jahrhunderts Stadtentwicklung auch von dem Ringen um mehr „Grün“ geprägt, dies jedoch als Bestandteil einer wachsenden Stadt und nicht als Sinnbild von Transformation, Perforierung und Nutzungsaufgabe. Insofern eröffnet der gegenwärtige sozio-ökonomische Transformationsprozess und der damit einhergehende physische Umbau der Städte vielerorts zwar die Möglichkeit zur Schaffung neuer Freiräume, die lange Zeit sehnsuchtsvoll erhofft worden waren, jedoch ist die Freiraumlösung mit einem Mal häufig nur *second-best*. Sie wird als eine zwar positiv besetzte, aber unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen doch nur zweitrangige Alternative angesehen.

Nur so lässt es sich erklären, warum die neuen Freiräume vielerorts eher „verschämt“ entwickelt werden. Baulücken werden zu temporären Grünflächen in Altbauquartieren mit der Option auf Reaktivierung als Bauland angelegt, Abrissflächen von Wohngebäuden in Großsiedlungen werden unauffällig durch Begrünung vom bereits vorhandenen, weitläufigen Wohnumfeld absorbiert.

Sicherlich, diese Perspektive gibt das Bild nicht vollständig wieder. Es gibt Schritte in Richtung auf dauerhafte Renaturierung, auf Umwandlung von Siedlungs- in Forstfläche, es gibt die Neuanlage und Erweiterung von hochwertigen Parks auf Brachen, es gibt Experimente mit neuen Nutzungsformen und Gestaltbildern. Nach wie vor kommt jedoch die Diskussion über mögliche räumlich-strukturelle und freiraumkulturelle Konsequenzen der Auslichtung der Stadt zu kurz. Die mechanische Auflockerung der Stadt nach dem Krieg, die die Visionen einer komponierten Stadtlandschaft vielerorts auf belangloses Abstandsgrün zusammenschnurren ließ, ist vielleicht noch zu unverdaut, um konzeptionelle Vorstellungen neuer postindustrieller Stadtlandschaften im Zuge der städtischen Transformationsprozesse wirklich entstehen zu lassen, zumal sehr deutlich wird, dass die Entwicklungsspielräume stark von den lokalen Bedingungen, dem jeweiligen Kontext und auch der „Biografie“ der Städte geprägt und nur bedingt verallgemeinerbar sind. Doch genau in dieser „heterogenen Komplexität“ – räumlich, strukturell wie kulturell – liegt vielleicht ein gemeinsamer Nenner für die neuen „Stadt-Landschaften“, die mit der nachindustriellen Transformation der Städte entstehen (Giseke 2005).

Abbildung 1



Die städtischen Auslichtungsprozesse lassen extensive landschaftliche Areale in der Stadt entstehen – Bausteine des vielfältigen Freiflächenetzes der postindustriellen Stadt.

Foto: Sven Hübner, bgmr Becker Giseke Mohren Richard, Landschaftsarchitekten.

Ein Merkmal dieser neuen Stadtlandschaften ist, dass sie nicht der gewohnten klaren räumlichen Ordnung folgen. Sie sind Konglomerate, die sich zu neuen Freiraumgefügen aus vorhandenen Grünflächen, möglichen naturräumlichen Relikten und „renaturierten Stadträumen“ vernetzen. So stehen sie in einem deutlichen Kontrast zu den klar formatierten Räumen der kompakten Stadt. Vielfach sind die Spuren der Vornutzung noch in ihnen ablesbar. In dieser Vielfalt und Vielschichtigkeit liegt zugleich ihr Potenzial: Sie ermöglichen das Erleben von Differenz und offerieren Möglichkeiten einer neuen Wahrnehmung und Aneignung von Stadträumen.

Am Beispiel des Areals zwischen Priesterweg und Südgelände im Berliner Bezirk Tempelhof-Schöneberg lassen sich einige Merkmale städtischer Transformationslandschaft und ihres Beitrags zu einer sich wandelnden städtischen Freiraumkultur aufzeigen.

## Das Areal am Priesterweg in Berlin-Schöneberg – auf dem Weg zu einer zeitgenössischen „Stadt-Landschaft“

Das Areal am südlichen Innenstadtrand, nicht weit von gründerzeitlichen Wohnquartieren in Schöneberg und Tempelhof entfernt, ist traditionell durch einen hohen Grad an Freiräumen durch seine ausgedehnten Kleingartenanlagen in Gemengelagen mit Verkehrs- und Infrastruktureinrichtungen geprägt. In den 1990er-Jahren wurde auf einer angrenzenden, mit Ruderalvegetation bestandenen Bahnbrache der Naturpark Südgelände angelegt. Die zusätzliche Errichtung einer durchgängigen städtischen Promenade entlang der linear das Gelände durchschneidenden S-Bahn-Gleise Ende der 1990er-Jahre vernetzte den Stadtraum neu mit den umliegenden Quartieren. Die zentralen innerstädtischen Kleingärten werden zunehmend von jungen Familien der umgebenden Quartiere nachgefragt, die umgenutzten Gebäude des ehemaligen Bahnareals dienen kulturellen Zwecken, die Promenade dient dem Spaziergehen, Joggen und Skaten. Schritt für Schritt bildet sich in der Stadt ein neuer *patchwork*-artiger Freiraum aus Teilräumen mit sehr unterschiedlichen Atmosphären und Nutzungsangeboten heraus, der in den letzten Jahren an Lebendigkeit gewann.

Hier präsentiert sich eine städtische Kultur der Differenz in ungewohnter Dichte: alteingesessene Kleingärtner in Nachbarschaft mit jungen Stadtgärtnern, Stadtsportler neben Naturpark-Romantikern. Seine Attraktivität liegt augenscheinlich gerade darin, nicht der homogene, begrenzte Park zu sein, sondern das Erleben und Durchwandern von vielfältigen Stadtsequenzen zu ermöglichen. Stadt wird hier neu erfahren und im Sinne einer mobilen Freiraumkultur unterschiedlich bewegt – laufend, gehend, fahrend, rollend – erlebt. Die Anlässe, die diesen Freiraum entstehen ließen, waren unterschiedlicher Art. Die ausgedehnten Kleingartenanlagen feiern ihr hundertjähriges Bestehen. Der heutige Naturpark wuchs zunächst lange im Verborgenen auf einem ehemaligen Güterbahnhof heran, bevor er für die Öffentlichkeit 1999 zugänglich gemacht wurde; bereits seit 1987 hatte sich eine Bürgerinitiative für den Park eingesetzt. Die neue Promenade, das zuletzt hinzugefügte Element, wurde als Ersatzmaßnahme für Eingriffe durch den Bau der Autobahn BAB 100 auf Grundlage eines Wettbewerbs 2002 fertiggestellt. Sie ist konzipiert als Teil einer übergeordneten Grünverbindung vom Potsdamer Platz in den Süden Berlins.

Abbildung 2



Sukzessionsflächen als informelles Grün: Erst vergessen, dann wieder entdeckt. Foto: Sven Hübner, bgmr.

Transformationsräume zu neuen „Stadt-Landschaften“ dieser Art zu vernetzen ist auch eine Chance des aktuellen Stadtumbaus. Es setzt voraus, die „Begabungen“ einzelner Stadträume wahrzunehmen, Transformationen – auch im Mikromaßstab – anzuregen und die Stadt prozesshaft und ressortübergreifend, vor allem aber als Stadt verschiedener Akteure zu verstehen. Eine Vielzahl von einzelnen Schritten in diese Richtung ist sichtbar, auch wenn sich diese zumeist – noch – nicht zu neuen „Stadt-Landschaften“ fügen. Nachfolgend werden einige Beispiele aufgezeigt.

### 3. Mehr Freiräume – anders nutzen?

Das Gewährwerden der neuen Flächenpotenziale bringt eine Vielzahl neuer Nutzungs- und Aneignungsformen hervor. Diese können zunächst auf das flüchtige Entdecken vormals unzugänglicher Areale bezogen sein. Die Promenadologie, das Entdecken von Stadträumen durch das Spaziergehen (Ritter/Schmitz 2006), ist ein solches Phänomen. Hier geht es darum, mittels geführter Spaziergänge einen neuen Blick auf vorhandene und sich umstrukturierende Stadträume zu erlangen und so deren Potenziale jenseits traditioneller Verwertungsmechanismen wahrzunehmen. So gibt es bereits einzelne Büros, die in diesem Sinne Stadtspaziergänge zur Erkundung

von Stadträumen durchführen. In Hamburg wird seit einigen Jahren die sogenannte Hafensafari ([www.hafensafari.de](http://www.hafensafari.de)) durchgeführt, eine jährlich in einem begrenzten Zeitraum stattfindende „Eroberung“ sonst unzugänglicher Areale des Hamburger Hafens in Verbindung mit punktuellen und temporären Kunstinstallationen. Nicht langfristig ausgerichtete Strategien, wie sie in gewohnter Weise z.B. durch Masterpläne vermittelt werden, sind hier Gegenstand der Beschäftigung mit Stadt, sondern ein erstes Gewahrwerden von Raumpotenzialen und Raumqualitäten durch einen Mikroblick auf Stadträume im Umbruch. „Landschaft entsteht im Kopf“ ist dann auch das Motto der Hafensafari, das einen wichtigen Aspekt dieser Form der Stadtaneignung anspricht, denn diese Aktionen zielen nicht darauf ab, fertige Lösungen anzubieten, wie die Brachen als Wunden der nachindustriellen Transformation so schnell wie möglich wieder geschlossen werden können. Vielmehr sollen in einem ersten Schritt die Veränderungen des Lebensraums durch ein unmittelbares physisches Erleben für die Stadtbewohnerinnen und -bewohner erfahrbar gemacht werden, um so möglicherweise auch einen Anstoß für einen gewandelten Umgang mit diesen Räumen zu geben. Es ist ein kleinmaßstäblicher Prozess zur Wandlung des Blicks auf einen Raum, der in großmaßstäblicher Weise durch die IBA Emscherpark im Umgang mit dem Erbe der Industriekultur vollzogen wurde. Doch auch das Gewahrwerden der Potenziale und ein Aktivieren der Stadt auf der Mikroebene, die erst durch die entspannteren Verwertungssituationen in der nachindustriellen Stadt ermöglicht werden, liefern Impulse zur Raumproduktion und -transformation.

Ebenfalls auf einen Wandel der Wahrnehmung von Flächenpotenzialen, wenngleich weniger ungewohnt, zielen künstlerische Brachen-Installationen. Sie treten vor allem dort in der öffentlichen Wahrnehmung besonders hervor, wo sie sich nicht auf einzelne Brachen und Baulücken beschränken, sondern durch das Inszenieren mehrerer Flächen in einem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang auf die strukturellen Veränderungen durch zunehmende Perforierung aufmerksam machen. Beispiele wie das mehrfach ausgezeichnete Projekt „Stadthalten“ in Leipzig-Plagwitz oder das Brachenprojekt R.A.U.M in Dresden finden sich vor allem auf den eher kleinteiligen Baulücken von Altbauquartieren (BBR 2004).

Beide Projekte hatten die provisorische Gestaltung von Brachen zum Ausgangspunkt, die auf eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung gestoßen ist, und beide weisen Tendenzen zur Verstetigung auf.

Doch nicht nur Künstlerinnen und Künstler greifen das Potenzial der durch den städtischen Transformationsprozess entstehenden Brachen auf. Neue Konzepte für deren Umnutzung und Umgestaltung werden mehr und mehr zum Bestandteil der Stadterneuerung. Dabei reicht die Bandbreite der Projekte von Einfachbegrünungen mit Rasen über die Umwandlung in Parkplätze bis hin zu Gemeinschaftsgärten und Quartiersspielräumen. Diese Projekte stellen in der Regel Zwischennutzungen auf Baulücken dar, vielfach initiiert und unterstützt durch die Institutionen, die den Stadter-

neuerungsprozess vor Ort begleiten, etwa Sanierungsträger und Quartiersmanagements.

Darüber hinaus ist auch auf Basis privater Initiativen eine Reihe von Projekten entstanden, die die Flächenressourcen der Stadt nutzen und neue Orte mit neuen Freiräumen jenseits der tradierten Freiraumkategorien entstehen lassen. So kann man zum Beispiel in Berlin seit einigen Jahren in Strandbars an der Spree im Liegestuhl an neu entstandenen Stränden liegen, auf dem Areal des ehemaligen Stadions der Weltjugend Beach-Volleyball spielen und golfen oder in einem Pontonschiff in der Spree baden. Einen Winter lang konnten die Kinder in Berlin-Prenzlauer Berg auf einer Skipiste in der Baulücke an Skikursen unter professioneller Anleitung teilnehmen. Es handelt sich hierbei um Flächenaneignungen durch Raumpioniere (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2006), die eine Nutzung weitgehend in Eigenregie und Eigenverantwortung organisieren. Die Akteure handeln zum Teil als *Start-up*-Unternehmen und besetzen Schnittstellen zwischen Kultur- und Freizeitangeboten, teils in Verbindung mit gezielten Freizeitdienstleistungen im Bereich Gastronomie und Sport. Orte wie die „Tentstation“ in Berlin – Zwischennutzung eines aufgegebenen Freibads als innerstädtischer Campingplatz – oder das „nt\*-Areal“ in Basel – eine kulturell zwischengenutzte Bahnfläche – weisen in diese Richtung und deuten neue Formen der Nutzungsmischung mit Freiräumen als Ausgangsplattform an. So bildet sich mit dieser Generation von Freiräumen eine stärkere Verknüpfung mit kulturellen Nutzungsangeboten heraus, die ressortübergreifende Kooperationen erfordern und auch die Basis für lokale oder Gründerökonomien bilden können (BBR 2006).

Jenseits der Diskussionen um mehr bürgerschaftliches Engagement deutet sich hier ein Akteurskreis an, der als Nischennutzer die Potenziale des Transformationsprozesses für eine neue städtische Freizeitkultur nutzt und damit das traditionelle Repertoire städtischer Freiräume auf interessante Weise erweitert. Diese Ansätze haben Projektcharakter, sie sind zum Teil temporär und zum Teil nomadisch. Sie sind nicht planbar – damit würde man ihnen den lebensnotwendigen Impuls sogar entziehen –, wohl aber durch geeignete kommunale Aktivitäten stützbar.

Noch ist es zu früh, um einschätzen zu können, ob es sich bei ihnen um Übergangserscheinungen oder um neue Formen der Raumproduktion handelt. Sie werden die bisherige kommunale Freiraumplanung nicht ersetzen, können sie jedoch ergänzen und beleben. In welchem Ausmaß sich derartige Ansätze herausbilden werden und ob sie an ein spezifisch kreatives urbanes Milieu gebunden bleiben oder sich verbreitern, kann momentan noch nicht abgeschätzt werden.

Abbildung 3



Belebung der städtischen Freiraumkultur durch Mikroprojekte: Beach-Volleyball als Zwischennutzung.  
Foto: Tim Krueger, bgmr.

Wohl aber zeigt sich, dass die neuen Flächenpotenziale als Impulsgeber für neue Nutzungs- und Aneignungsformen auch außerhalb dieses Milieus wirken. An Projekten wie „neuland“ ([www.neuland-berlin.org](http://www.neuland-berlin.org)) in Berlin-Marzahn, in dem Brachflächen kostengünstig für Nutzungen zur Verfügung gestellt werden, oder der Kampagne „land for free“ des Ruhrgebiets als Kulturhauptstadt ([www.landforfree.eu](http://www.landforfree.eu)) werden strategische, über die einzelne Fläche hinausgehende Ansätze zur Aktivierung dieser Potenziale deutlich.

Spricht man über neue Nutzungs- und Aneignungsformen von Freiräumen im Zusammenhang mit den städtischen Transformationsprozessen, darf nicht nur die kulturelle und soziale Belebung durch die oben genannten Projekte in den Fokus der Betrachtung gerückt werden. Strukturwandel und demografischer Wandel werden perspektivisch wesentlich mehr Flächen freisetzen, als durch Raumpioniere „beispielhaft“ werden können. Vor allem in den randstädtischen Lagen, zunehmend aber auch für größere innerstädtische Brachen suchen die Kommunen und Wohnungsbau-gesellschaften nach extensiven Nutzungsformen für die im Rahmen des Stadtumbaus entstehenden Freiflächen.

## 4. Mehr Freiräume – anders managen?

Die Städte leiden – trotz kurzzeitiger Erholung – durch den Strukturwandel darunter, dass sie weniger Geld zur Verfügung haben, um ihren Kernaufgaben nachzukommen und um den notwendigen sozialen Ausgleich zu leisten. Damit entstehen ein sich selbst verstärkender Kreislauf und ein Kampf um Mitteleinsätze und Prioritäten, der auch vor der städtischen Freiraumplanung nicht haltmacht.

Freiräume sind jedoch in mehrfacher Hinsicht Botschafter der Stadt. Als Orte, auf die der touristische Blick fällt, sind sie wichtig für den Imagetransfer nach außen. Zugleich sind sie jedoch Botschafter nach innen, für die Bewohnerinnen und Bewohner in Bezug auf deren Lebensqualität in den einzelnen Stadtteilen. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob sich mit dem Strukturwandel und der Perforierung der Stadt neue Chancen auftun, um insbesondere die innerstädtischen Quartiere durch entsprechende Freiraumqualitäten für das Wohnen attraktiver zu machen. Kann die nachbessernde Freiraumversorgung der Innenstädte mit Parks, wie es sie durch die Umnutzung von Transformationsflächen, etwa ehemaligen Bahn- oder Schlachthofarealen, seit nunmehr mehreren Dekaden bereits gibt, gezielt fortgesetzt werden?

Es kristallisieren sich jedoch auch neue Herausforderungen heraus: Gerade Stadtquartiere, die durch einen längeren Strukturwandel geprägt sein werden, der neben einer sozialen Erosion auch in einer stärkeren räumlichen Perforierung seinen Ausdruck finden kann, brauchen entsprechende Konzeptansätze und Strategien zum Umgang mit den verstreuten und eher kleinteiligen Freiräumen. Das bloße Vorhandensein von Flächen reicht in diesem Fall als Botschaft nicht aus. Ob das Flächenpotenzial als Qualität wahrgenommen wird, hängt in hohem Maße von Zustand und Akzeptanz der Flächen ab. Auch hier klafft unter dem Sparzwang der Kommunen die Lücke immer weiter auseinander. Viele Kommunen sehen sich gezwungen, die Pflege und Unterhaltung von Grünflächen zu extensivieren, und haben zugleich im Zuge des postindustriellen Strukturwandels die lange vermisste Chance, das städtische Freiflächennetz in attraktiver Weise zu erweitern. Welche Ansätze zeichnen sich als Ausweg aus diesem Dilemma ab? Je nach Ort und Kontext kann dies entweder Extensivieren oder Intensivieren bedeuten.

### Extensivieren: neue Flächentypen und Betreiber

Der Stadtumbau fordert zum Experiment nicht nur mit neuen Gestaltbildern, sondern auch mit neuen Formen der Trägerschaft heraus. Vorschläge wie Urbane Land- oder Forstwirtschaft machen die Runde. Konzepte Urbaner Wildnis werden diskutiert. Ausschlaggebend dafür sind die eingangs angesprochenen neuen räumlich-strukturellen Herausforderungen der Rückführung von Siedlungsfläche in Landschaft,

zugleich aber auch institutionelle Fragestellungen: Wer ist zuständig für diese neuen Freiräume? Erste realisierte oder geplante Projekte verweisen in beiden Bereichen auf eine Erweiterung des bestehenden Spektrums. Zum einen zeichnet sich der Wald als eine von den Gestaltleitbildern wie den Trägerformen sehr elastische und für die gegenwärtigen vielfältigen Anforderungen vergleichsweise flexibel zuschneidbare Nutzungsform ab: Als Träger der Flächen kommen sowohl die Forstämter als auch Privatleute und Gesellschaften in Frage; auch eine übergreifende gemeinschaftliche Bewirtschaftung von Teilflächen in Einzeleigentum durch die Forstbehörden ist möglich. So gibt es auch bereits einzelne Beispiele für die Bewaldung rückgebauter Siedlungsflächen vor allem in Stadtrandlage. Der Wald ist eine durch die deutsche Geschichte symbolisch sehr aufgeladene Nutzungskategorie, zudem gibt es lange Traditionen der ästhetischen Behandlung des Waldes. Kennzeichnend für die gegenwärtigen Umnutzungsprozesse scheint jedoch der Aspekt der Produktivität vor jenem der schönen Landschaft zu sein. Sollte die Umwandlung von Siedlungs- in Waldfläche an weiteren Standorten Raum greifen, wäre die Frage nach der gestalterischen Qualität des Waldes eindringlicher zu stellen, geht es doch hier um die Gestaltung der sensiblen Übergangszonen zwischen Siedlungsfläche und Landschaft. Nicht allein die Praktikabilität und die Rentabilität der Freiflächennutzung, sondern vor allem auch die Frage der mit dem Stadtumbau entstehenden neuen landschaftlichen Gestaltqualität an den Rändern der Stadt sind stärker ins Blickfeld zu rücken.

Ähnliche Anforderungen knüpfen sich an Konzepte der Urbanen Landwirtschaft, also an im Zuge des Stadtumbaus neu entstehende landwirtschaftliche Flächen in der Stadt oder Stadregion. Anders als bei der Nutzungskategorie Wald zeigen sich hier in der Praxis noch größere Widerstände, diesen Weg zu beschreiten, wenngleich in Planungswerkstätten insbesondere für den Rückbau von randstädtischen Großsiedlungen auch diese Nachnutzungsoption diskutiert wird. Wie können Landwirte für eine Bewirtschaftung dieser Flächen gewonnen werden? Können die Wohnungsbau-gesellschaften selbst zu Weidetierhaltern werden? Welche Wünsche hinsichtlich Nutzung, Durchquerungsmöglichkeiten und Erlebbarkeit stellen Bewohnerinnen und Bewohner an neue städtische Agrarlandschaften? Hier steht die Diskussion erst am Anfang, und das Potenzial, mit dem Rückbau nicht nur eine Erweiterung des Wohnumfelds vorzunehmen, sondern neue Urbane Landschaften entstehen zu lassen, wird in Ost wie West noch zu wenig ausgeschöpft.

### Überprüfen der Pflegenotwendigkeiten/Anerkennen von Prioritäten

Stadtperforierung birgt neben Potenzialen zur Entwicklung neuer vernetzter „Stadt-Landschaften“ auch die Anforderung, mit einer Vielzahl von – zunächst – vereinzelt Flächen in den Quartieren umzugehen und hierfür Konzepte jenseits der klassischen Kategorien von Platz, Park und Grünzug zu entwickeln und zuzulassen. Auch

hier gibt es Ansätze, die eindeutig auf Extensivierung setzen, auf das Zulassen einer „zweiten“ Wildnis in den Städten. Das Areal der Zeche Zollverein in Essen oder das Berliner Südgelände sind die Ikonen eines solchen Ansatzes. Wildniskonzepte sind Sinnbild einer nachindustriellen Stadtnatur. Inwieweit sie sich für die Gestaltung von Perforierungsflächen in Stadtquartieren eignen, ist umstritten, da ihre „Botschaft“ nicht eindeutig lesbar ist: Für die einen sind sie Sinnbild einer neuen Korrespondenz von Natur und Kultur sowie Ausdruck eines zivilisationskritischen Aspekts, für andere sind sie (noch immer) schlichtweg Ausdruck von Verwahrlosung und somit bedrohlich (vgl. auch Rink 2004). Ob sich neue, durch den Stadtumbau entstehende Freiflächen eignen, zu einer „zweiten“ Wildnis entwickelt zu werden, hängt daher stark vom jeweiligen räumlichen Kontext und den Entwicklungsperspektiven des Stadtraums ab.

Was aber kann die Alternative sein? Die oben genannten, durch Raumpioniere aktivierten Flächen stellen zwar eine zeitgenössische Bereicherung und Weiterentwicklung der städtischen Freiraumkultur dar. Indes werden nicht alle Flächen, die der Stadtumbau freigibt, derartig aktivierbar sein. Sind klassische Begrünungsmaßnahmen eine Alternative – und mit welchem Gestaltungsanspruch?

Gegenwärtig ist zu beobachten, dass die Städte bereits bezogen auf ihre bestehenden Anlagen eine Optimierung – nicht Extensivierung! – der Pflege durch Überprüfung der Pflegeerfordernisse einzelner Anlagen und eine Verbesserung der Pflegeorganisation zu erreichen suchen. Teilweise werden gestalterische Anpassungen vorgenommen, indem zum Beispiel pflegeintensive Strauchflächen zugunsten von Rasenflächen reduziert werden oder wassergebundene Wege in Asphalt- oder Schotterwege umgewandelt werden, die in der Unterhaltung kostengünstiger sind. Derartige Anpassungen können im Sinne einer benutzerorientierten Pflege (Richard 2006) zumeist ohne eine Reduzierung des Gebrauchswerts der Anlagen erfolgen. Berlin ist noch einen Schritt weiter gegangen und hat im Zuge der Neustrukturierung der Pflege soziale und nutzungskulturelle Komponenten bei der Budgetierung berücksichtigt, indem Anlagen in sozial kritischen Gebieten ebenso wie Gartendenkmäler oder Flächen mit besonderer Repräsentationsfunktion in Bezug auf den Regierungssitz einen Pflegeaufschlag erhalten.

Ein solcher Ansatz heißt im Gegenzug aber auch, dass andere Anlagen zum Beispiel in den randstädtischen Lagen in ihrem Pflegestandard deutlich heruntergesetzt werden. Geringere finanzielle Spielräume in den Kommunen zu haben, heißt Prioritäten zu setzen und Entscheidungen über den vorrangigen Einsatz von Mitteln zu treffen.

Klassische Freiflächen aus der Kultivierung herauszunehmen, vermittelt jedoch auch die Botschaft: Hier wird nichts mehr getan. Dies kann insbesondere in Stadtquartieren, deren soziale und ökonomische Situation kritisch ist und in denen möglicherweise aufgrund der demografischen Lage eine längere Umbruchsituation zu erwarten ist, die also einem längeren Strukturwandel, auch Schrumpfungsprozess unter-

liegen, die Wohn- und Lebenssituation belasten. Priorität kann es mithin durchaus sein, die Pflege und Unterhaltung von Grün- und Freiflächen in Transformationsräumen zu intensivieren, insbesondere in den vom Umbruch besonders betroffenen Stadtquartieren. Dies schließt nicht aus, parallel auch in diesen Gebieten mit den gewohnten Bildern brechende extensive Freiflächengestaltungen mit Prärie- oder Sukzessionsflächen vorzunehmen; dies sollte jedoch zur Stärkung der Akzeptanz im Quartier entsprechend kommuniziert werden.

### Anschubfinanzierung und dann?

Finanzierungsmöglichkeiten für die Neuanlage von Freiräumen im Rahmen des Stadtumbaus sind – ob temporär oder dauerhaft – durch eine Reihe von Förderprogrammen durchaus gegeben. Doch viele in diesen Programmen verankerte Projekte haben mit der Diskrepanz zwischen Anschub- und Dauerfinanzierung zu kämpfen – ein nicht zu unterschätzendes Problem, das die Gefahr des kurzatmigen Aktivismus bei der Anlage von Freiflächen nahe legt. Die dauerhafte Finanzierung von Pflege und Unterhaltung der neu entstehenden Flächen ist damit in vielen Fällen nicht gelöst, doch ihre Notwendigkeit muss sehr eindringlich herausgestellt werden, sollen die Neugestaltungen für das Quartier nachhaltig wirken und nicht zu einem Strohfeder verpuffen. Und doch ist der Ruf nach den Pflegekolonnen der kommunalen Grünflächenämter nur ein Ansatz, dieser Problematik Herr zu werden. Damit die Stadt auch bei geringerer baulicher Dichte lebendig bleiben kann, ist die Initiative vieler gefragt, sich der neuen Flächenpotenziale anzunehmen: die der öffentlichen Hand, aber ebenso die der Bewohnerschaft und der Nutzerinitiativen, der privaten Eigentümer und der Wohnungsgesellschaften. Ohne die Frage zu simplifizieren und die Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements überzubewerten, sind dabei auch das Experiment und der Mut zu neuen Konditionen und Kooperationen gefragt: So sollte extensive Unterhaltung durch Wanderschäfer – im Wohnumfeld der Großsiedlungen wie auf innerstädtischen Brachen – ebenso wenig ausgeschlossen werden wie der Aufbau mobiler Pflegetrupps auf Quartiersebene oder die Stützung sich finanziell – weitgehend – selbst tragender Nutzungen aus den Bereichen Sport, Gastronomie oder Kultur. Vereinzelt bilden sich neue Formen der Trägerschaft heraus, zumeist von Initiativen mit großem sozialem Engagement und für Flächen einer überschaubaren Größe: So wurde der „Elefantenspielplatz“ in Berlin-Prenzlauer Berg für die Zeit der Baumaßnahmen per Überlassungsvertrag in die Zuständigkeit einer Elterninitiative übergeben. Die in mehreren Städten entstandenen Interkulturellen Gärten werden meist von Vereinen getragen (vgl. den Beitrag von Christa Müller in diesem Heft sowie BBR 2004).

## 5. Fazit

Es zeichnet sich deutlich ab, dass der Stadtumbau und die Transformation der Städte das Spektrum der städtischen Freiräume vergrößern werden. Es wird neue Formen der Raumproduktion, neue Akteure, neue Gestaltbilder und Nutzungsmischungen geben. Die Freiräume können zum Bestandteil einer kreativen Stadtentwicklung werden, die Aufmerksamkeit auch Veränderungen im kleinen Maßstab und ungewohnten Wegen entgegenbringt. Ohne Mut zum Experiment und zum Weiterdenken der strukturellen Veränderungen bis hin zu neuen „Stadt-Landschaften“ kann diese Chance zur Bereicherung aber auch zu einem blassen „mehr Grün“ in den Städten verpuffen.

## Literatur

- BBR/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere – ein ExWost-Forschungsfeld, in: ExWoSt-Informationen 32/1 – 03/2007.
- BBR/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004): Zwischennutzung und neue Freiflächen – Städtische Lebensräume der Zukunft, Berlin.
- Giseke, Undine (2005): Neue Stadt-Landschaften – Potentialräume für eine städtische Kultur der Differenz, in: Garten und Landschaft, Heft 10/2005, S. 27–28.
- Giseke, Undine/Spiegel, Erika (2007): Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel (Bauweltfundamente 138).
- Richard, Winfried (2006): Pflegekosten öffentlicher Grünanlagen – Hohe Qualitätsanforderungen bei knappen Kassen, in: Stadt + Grün, Heft 11/2006, S. 7–11.
- Rink, Dieter: Ist Wildnis schön?, in: Garten + Landschaft, Heft 2/2004, S. 16–18.
- Ritter, Markus/Schmitz, Martin (Hrsg.) (2006): Lucius Burckhardt – Warum ist Landschaft schön? Die Spaziergangswissenschaft, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2003): Freiraumstrukturkonzept Berlin – Wertausgleich Grünanlagen mit gesamtstädtischer Freizeit- und Erholungsfunktion – Bewertung von überregional bedeutsamen Grünanlagen, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2006): Urban Pioneers – Stadtentwicklung durch Zwischennutzung, Berlin.
- [www.landforfree.eu](http://www.landforfree.eu)
- [www.neuland-berlin.org](http://www.neuland-berlin.org)

Astrid Heck und Heike Will

## Zwischennutzungen als Chance für neue innerstädtische Freiraumqualitäten – das Beispiel Leipzig

**Zusammenfassung:** Zu wenig Einwohner, zu viele Wohnungen und zu viel Fläche – nach Jahren des Wachstums haben insbesondere die dicht bebauten gründerzeitlichen Quartiere im Leipziger Westen und Osten sowie die Großwohnsiedlung Grünau mit Leerstand und Baulücken zu kämpfen. Ungenutzte Flächen strahlen häufig ein negatives Image aus und schwächen die betroffenen Stadtteile in ihrer Konkurrenzfähigkeit. Aber diese Flächen bieten auch die Möglichkeit, die Wohnqualität im Quartier nachhaltig zu verbessern und bestehende stadtstrukturelle Probleme neu anzugehen. Die temporäre Nutzung von Grundstücken beschreibt einen Lösungsansatz, der sowohl Grundstückseigentümern als auch der Stadtverwaltung einerseits alle Entwicklungsoptionen offen hält und andererseits kurzfristig die bisherige Situation verbessert. Leipzig hat in diesem Experimentierfeld in den vergangenen Jahren vielfältige Erfahrungen gesammelt und bilanziert.

### 1. Einführung

Durch den Verlust von baulicher, aber auch gesellschaftlicher und sozialer Dichte werden neue städtische Raum- und Nutzungsmuster hervorgerufen. Die Bilder einer „kompakten Stadt“ mit kurzen Wegen und belebten Plätzen „funktionieren“ hier nur noch punktuell, und bisherige Urbanität erfährt einen Wandel hin zu einer Lebensform, die sich durch mehr Raum und neue Zeitbudgets auszeichnet.

Eine kreative Eroberung und Aneignung der vorhandenen Flächen, Nischen und Räume kann sich nur in flexiblen und innovativen Strukturen entfalten, wobei den neu gewonnenen freien Flächen mit Platz für mehr Individualität und Lebensgefühl ökonomische, infrastrukturelle und wohnungswirtschaftliche Zwänge entgegenstehen.

Im Weiteren bestätigen überraschende Standortentwicklungen die Regel, sodass sich eine abschließende Steuerung der Stadtentwicklung nicht erwirken lassen wird. Das tatsächliche Ausmaß des Flächenüberflusses lässt sich nicht sicher vorhersagen. Deshalb gilt es, der neu entstehenden „entspannten“ Stadt nicht mit einem fertigen,

unbeweglichen Stadtbild zu begegnen, sondern durch die Definition von Qualität und Quantität Korridore zukünftiger Handlungs- und Entwicklungsschwerpunkte zu benennen.

An dieser Stelle gewinnt die Zwischennutzung zunehmend an Bedeutung. Mit den Gestattungsvereinbarungen ist ein Handlungsinstrument entwickelt worden, das eine vorübergehende Aktivierung und Begrünung brachliegender Baulandflächen ermöglicht. Dabei handelt es sich nach heutiger Einschätzung um eine durchaus innovative und marktgerechte „Übergangslösung“, die sowohl der Stadt (neue nutzbare Grünflächen, Wohnumfeldverbesserung, Konsolidierung von Standorten, private Folgeinvestitionen) als auch den Flächeneigentümern (Beräumung und Herrichtung des Grundstücks, Erhalt des Baurechts, Befreiung von Grundsteuern, weniger Vandalismus) Vorteile verschafft.

Mit der Schaffung von neuen Wohn- und Lebensqualitäten kann die Stadt in ihren Grundzügen als lebenswerter Wohnort gestärkt werden und erfährt so eine neue Erlebbarkeit. Unterstützt durch eine konsequente Stadtpolitik könnten so vitale, innenstadtnah gelegene Quartiere mit einer gelungenen Nutzungsmischung, umgeben von attraktiven Grünzügen und Freiräumen, entstehen, die sich aufgrund ihrer flexiblen Grundstruktur konjunkturellen Veränderungen problemlos anpassen können.

Inwieweit diese Vision Realität werden wird, hängt entscheidend von den Entwicklungen der kommenden Jahre ab, davon, ob es gelingt, die erforderlichen Anpassungen insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Immobilienmarkt, Baurecht und Soziales zu vollziehen.

## 2. Schrumpfung als Herausforderung für die Stadtentwicklung in Leipzig

„Mehr Grün, weniger Dichte“ lautet ein Schlagwort der Leipziger Stadtumbaustrategie, um im Umgang mit einem Verlust von über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, mit einem Leerstand von 45 000 Wohnungen und mit 2 000 Baulücken einen neuen Handlungsansatz aufzuzeigen.

Wie kaum eine andere Stadt wird Leipzig durch seine gründerzeitliche Bebauung charakterisiert. Rund 80 Prozent des Altbaubestands wurden seit 1990 saniert, sodass das Markenzeichen der Stadt vor weiterem Verfall bewahrt werden konnte. Insbesondere demografische und wirtschaftliche Entwicklungen haben im selben Zeitraum jedoch erhebliche Einwohnerverluste verursacht, mit schwerwiegenden Folgen für die Stadtentwicklung. Trotz leichter Einwohnergewinne, die Leipzig seit 2001 wieder verzeichnet, stehen heute immer noch viel zu viele Wohnungen leer. Selbst bei einer Fortsetzung dieses Trends würde es Jahrzehnte dauern, bis alle Ge-

bäude saniert und einer Nutzung zugeführt werden würden. Diese Annahme ist vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen und Entwicklungsprognosen unrealistisch. Ein Großteil der Baulücken und Brachen wird daher auch längerfristig nicht wieder bebaut werden, sodass neue Strategien und Instrumente insbesondere im Umgang mit den vorhandenen oder entstehenden Flächenressourcen erforderlich sind.

Mit Hilfe des Stadtentwicklungsplans Wohnungsbau und Stadterneuerung (STEP W+S) wurde die gründerzeitliche Bausubstanz bereits im Jahr 2000 sehr genau untersucht und anhand verschiedener Bewertungsparameter einzelnen Zielkategorien zugeordnet. Mit dem Ziel, urbane Kerne zu stärken, eingebettet in ein Experimentierfeld mit heterogenen Nutzungs- und Gestaltungsstrukturen, sind nach dem Prinzip „Stärken stärken – Schwächen schwächen“ konzeptionelle Rahmenplanungen für die identifizierten Handlungsschwerpunkte des STEP W+S erarbeitet worden.

Bezogen auf die Gesamtstadt hat Leipzig viel Platz zu bieten und ist so grundsätzlich für verschiedene Entwicklungsszenarien gerüstet. Für die zukünftige Stadtentwicklung stellen Schrumpfung und demografische Überalterung der Bewohnerschaft unbestritten eine Herausforderung dar. Was dies in der Umsetzung bedeutet und wie auf weitere Entwicklungen reagiert werden kann, ist bisher jedoch weitgehend unklar. Patentrezepte gibt es bislang nicht, sodass nur ein innovatives Vorgehen neue funktionierende und Erfolg versprechende Ansätze für die Stadt von morgen erzeugen kann. Mit zunehmenden Schwierigkeiten und damit verbundenen Unsicherheiten nehmen Planungsaufwand und Handlungsnotwendigkeiten sogar zu, denn Schrumpfung ist schwerer steuerbar als Wachstum.

Die unumgängliche Wohnungsmarktkonsolidierung durch Abriss, Still- oder Zusammenlegung erfordert als Gegengewicht eine positive Entwicklungsperspektive in den Quartieren, damit sich die Wohnqualität erhöht und sich die Einwohnerinnen und Einwohner weiterhin mit ihrem Quartier identifizieren. Deshalb darf der „klassische“ Stadterneuerungsprozess keinesfalls stagnieren. Eine Weiterentwicklung bestehender formeller Planungsinstrumente (Flächennutzungsplan, Landschaftsplan, Bebauungspläne usw.) und Strategien (z.B. Sanierungsgebiete, Stadtumbau Ost, Gebäudesicherungsprogramme oder Flächenmanagement) ist hier erforderlich, um neue Handlungsmöglichkeiten in der Stadterneuerung zu eröffnen. Vorliegende Planungen und bestehende Leitbilder müssen vor dem Hintergrund schrumpfender Städte geprüft und neu bewertet werden.

Aber wie setzt eine Stadt diese Handlungs- und Maßnahmenschwerpunkte praktisch um, wenn „klassische“ Steuerungsinstrumente nur noch eingeschränkt anwendbar sind? Leipzig hat in den vergangenen Jahren bereits verschiedene Handlungsinstrumente erprobt und mittlerweile hinsichtlich ihrer Eignung auch bilanziert. Der freiraumbezogenen Revitalisierung von Baulücken, Brachen und leerstehenden Gebäuden gilt dabei ein besonderes Augenmerk.

### 3. „Neue Ränder in der Stadt“ durch freiraumbezogene Brachenrevitalisierung

Kann es gelingen, aufgrund wachsender Freiräume einen neuen Stadttyp mit weniger Dichte, mehr Grün und mehr Individualität zu kreieren? Leipzig weist heute unzählige Baulücken und Brachflächen auf – vom gründerzeitlichen Flurstück bis zum aufgegebenen Industrieareal –, die größtenteils keiner erkennbaren Nutzung zugeführt werden. Hinzu kommen derzeit noch bebaute Grundstücke mit akut gefährdeter Bausubstanz, sodass die Anzahl von Baulücken trotz zu erwartender Revitalisierungen, zum Beispiel durch den Bau von Stadthäusern oder Gewerbeansiedlungen, auch mittelfristig nicht signifikant zurückgehen wird.

Mangels Nutzung strahlen brachliegende Flächen häufig ein negatives Image aus und schwächen die betroffenen Stadtteile in ihrer Konkurrenzfähigkeit gegenüber alternativen Standorten. Aber diese Flächenressourcen bieten auch die Möglichkeit, bestehende stadtstrukturelle Probleme unter völlig veränderten Rahmenbedingungen neu anzugehen. In zahlreichen Gründerzeitvierteln können neue, bisher nicht vermutete Wohnumfeldqualitäten entstehen. Es wird Platz geschaffen für Parks, Gärten, Spielplätze, Kunst und Kultur. Es werden Wohnformen möglich, die man sich bisher nur am Stadtrand vorstellen konnte. Günstige Mieten oder Kaufpreise ermöglichen individuelles Leben auf großer Wohnfläche, umgeben von viel Grün und Freiraum. Es entstehen „neue Ränder in der Stadt“, die die Attraktivität und Vitalität spürbar erhöhen.

### 4. Die Gestattungsvereinbarung

Für ein aktives Handeln der Stadt ist die Herstellung der Grundstücksverfügbarkeit eine wichtige Voraussetzung, denn über 80 Prozent der ungenutzten Flächen in der Stadt Leipzig befinden sich in Privatbesitz und stehen für eine mögliche Revitalisierung nicht automatisch zur Verfügung. Ein Erwerb von Grundstücken durch die Stadt Leipzig für eine anschließende Schaffung neuer Freiräume wird, nicht zuletzt aufgrund der schwierigen finanziellen Lage der Stadt, nur in besonderen Einzelfällen erfolgen.

Abbildung 1: Ehemalige Verladestation im Leipziger Westen vor der Umgestaltung



Foto: Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungswesen.

Abbildung 2: Der neue Henriettenpark im Leipziger Westen



Foto: Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungswesen.

Um die skizzierten Entwicklungsmöglichkeiten vorhandener Brachflächen und Baulücken dennoch zu nutzen, hat die Stadt Leipzig mit der Gestattungsvereinbarung bereits 1999 ein neues, informelles Handlungsinstrument entwickelt. Die Gestattungsvereinbarung regelt eine sinnvolle, zeitlich befristete öffentliche Nutzung von brachliegenden Privatgrundstücken unter Erhalt des bestehenden Baurechts und wird zwischen der Stadt und den Privateigentümern abgeschlossen. Auf diese Weise kann der Negativwirkung von desolaten, ungeordneten Grundstücken entscheidend entgegen gewirkt werden, und es entsteht ein dynamisches Freiflächensystem.

Grundsätzlich könnte jede unbebaute Fläche mit Hilfe einer Gestattungsvereinbarung temporär begrünt werden. Um die verfügbaren Ressourcen sinnvoll zu verwenden, erfolgt in der Praxis jedoch eine deutliche räumliche Konzentration.

Die erste Auswahl relevanter Flächen basiert auf den konzeptionellen Stadtteilplänen innerhalb der Leipziger Handlungsschwerpunkte. Eine hohe städtebauliche Bedeutung sowie die Wirkung der Flächen auf das vorhandene Umfeld beschreiben neben der Kooperationsbereitschaft der Eigentümer weitere wichtige Auswahlkriterien für die Vertragsverhandlungen und -abschlüsse.

Die Eigentümer stellen ihr Grundstück für mindestens zehn Jahre einer öffentlichen Nutzung zur Verfügung. Als Leistung der Stadt werden innerhalb von festgesetzten Fördergebieten (z.B. Sanierungsgebiete, Gebiete der Sozialen Stadt) entstehende Kosten für Planungsleistungen und die bauliche Umsetzung der Maßnahme anteilig übernommen und wird die Realisierung der Maßnahme koordiniert. Da es sich um befristete Interimsbegrünungen handelt, wird ein minimaler Kostenaufwand zugrunde gelegt, sodass einfache gärtnerische Mittel ausreichen müssen, um dennoch qualitätsvolle Freiflächen zu schaffen.

Die Gestattungsvereinbarung ist für beide Vertragspartner mit Rechten und Pflichten verbunden, wobei die Vorteile für alle Beteiligten überwiegen:

Vorteile für die Stadt:

- Steigerung der Attraktivität der innerstädtischen Standorte gegenüber den Umlandgebieten,
- Aufwertung des Wohnumfelds für ein attraktives Investitionsklima (z.B. Eigentumsbildung),
- Schaffung zusätzlicher öffentlich nutzbarer Freiräume,
- Abbau des Gründefizits und Aktivierung brachliegender Freiflächen,
- Unterhaltungspflege und Verkehrssicherungspflicht als Obliegenheiten des Eigentümers.

Vorteile für den Eigentümer:

- Beräumung verwahrloster Grundstücke durch Fördermittel („Baureifmachung“),
- Erlass der Grundsteuer für die Dauer der Vertragslaufzeit,
- Abmilderung der laufenden Kosten (Abwasser, Vandalismus usw.),
- Sicherung und Vorhaltung von Baugrundstücken.

Die Grundstücke werden in der Regel unter Verwendung von Fördermitteln beräumt, sodass Gefahrenquellen minimiert werden und weiterer Verwahrlosung entgegengewirkt wird. Das Wohnumfeld und die Wirkung im öffentlichen Raum werden gestärkt, mit positiver Ausstrahlung auf das gesamte Wohnquartier. Mit einer Gestattungsvereinbarung sind außerdem die Voraussetzungen eines Grundsteuererlasses für die Vertragsdauer gegeben, der durch den Eigentümer formlos beantragt werden kann. Grundlage dafür ist § 32 Abs. 1 Nr. 2 Grundsteuergesetz: „Grundsteuer ist zu erlassen für öffentliche Grünanlagen, Spiel- und Sportplätze, wenn die jährlichen Kosten in der Regel den Rohertrag übersteigen.“

Neu gepflanzte Bäume können bei einer Wiederbebauung verpflanzt oder gefällt werden. Einer baulichen Entwicklung des Grundstücks entsprechend der städtebaulichen Ziele stehen sie nicht entgegen. Sofern es sich um eine Gestattungsvereinbarung und damit um eine Zwischenbegrünung handelt, wird dies bei der Anwendung der Baumschutzsatzung berücksichtigt, um so einer hemmenden Wirkung der Satzung gegenüber Interimsbegrünungen entgegenzuwirken.

Eine ähnliche Situation trifft in Bezug auf die Eingriffsregelung zu, die im Außenbereich greift. Die bisherigen Gestattungsvereinbarungen bezogen sich auf Grundstücke, die sich im Innenbereich – § 34 BauGB – befinden. Hier kann in der Regel eine uneingeschränkte Grundstücksbebauung ohne Ausgleichsverpflichtung erfolgen, auch wenn Bäume vorhanden sind.

## 5. Funktionen von zwischenbegrüntem Flächen

Die zwischenbegrüntem Flächen können je nach Lage und Größe verschiedene Funktionen übernehmen, wie im Folgenden gezeigt wird.

### Freiraumvernetzung

Durch die Einbindung privater Grundstücke in die Freiraumentwicklung können bisher fehlende übergeordnete Freiraumvernetzungen hergestellt werden. Je nach Situation reichen schon einzelne Grundstücke zur Herstellung zusammenhängender Freiräume aus; die durchschnittliche Größe der grünen „Trittsteine“ liegt zwischen

400 und 600 Quadratmetern. Der Konzeptionelle Stadtteilplan Leipziger Osten sieht z.B. mit dem „Dunklen Wald“ den Abbruch verschlissener Bausubstanz und die Erzeugung einer „grünen Kante“ im südlichen Bereich einer Hauptverkehrsstraße mit Anbindung an einen angrenzenden Kleingartenpark vor. So kann an verschiedenen Standorten im Stadtteil kostengünstig und unkonventionell ein Flächenverbund erzielt werden, der neben funktionalen Aufgaben insbesondere auch ökologische Anforderungen erfüllt.

### Quartiersbezogene Grünflächen

Neben einer verbesserten Freiflächenvernetzung entstehen mit Hilfe von Gestattungsvereinbarungen auch stadtteilbezogene Grünflächen. Ehemalige Industriestandorte bieten sich hierfür ebenso an wie größere zusammenhängende Grundstücke. Ein schlichtes räumlich funktionales Grundkonzept erfüllt die Anforderungen an eine benutzbare Freifläche und kann je nach städtebaulicher Bedeutsamkeit, Eigentums- und Finanzsituation standortbezogen weiter qualifiziert werden. Die entstandenen Flächen werten den Stadtteil erheblich auf, sorgen für ein positives Image und werden aufgrund ihres Charakters und ihrer Wirkung häufig auch über den Stadtteil hinaus wahrgenommen. Ein gelungenes Beispiel ist die Umgestaltung eines ehemaligen Industrieareals in Leipzig-Kleinzschocher. Nach dem Abbruch der ruinösen Gewerbebauten ist hier ein neuer Freiraum entstanden, der für verschiedene Altersgruppen neue Aufenthaltsmöglichkeiten offeriert.

### Wohnumfeldverbesserung

Die Gestaltung und Aufwertung einzelner Baulücken ist ein wichtiger Beitrag zur Wohnumfeldverbesserung. Anders als bei den quartiersbezogenen Grünflächen liegt der Schwerpunkt hier in der unmittelbaren Verbesserung des Wohnumfelds, mit direkten Impulsen auf die benachbarten Grundstücke. Wohnungsnahes Grün wertet die vorhandenen Wohngebäude auf und trägt so zu einer besseren Vermietbarkeit bei. Sitzgelegenheiten, Mietergärten oder offene Wiesenflächen sorgen für ein attraktives Erscheinungsbild und bilden „grüne Polster“ bis zu einer möglichen Wiederbebauung der Baulücken. Im Idealfall werden die Baulücken direkt durch die angrenzenden Nachbarn zur Freizeitgestaltung genutzt und unterhalten.

Abbildung 3: Zwischenbegrünte Industriebrache in Leipzig-Kleinzschocher



Foto: Astrid Heck, Leipzig.

## Bilanz

Bisher konnten über 130 Gestattungsvereinbarungen für 250 Flurstücke abgeschlossen werden, und es sind rund 160 000 Quadratmeter große und kleine, markante und unscheinbare neue Grün- und Freiflächen entstanden, die die vielfältigen Möglichkeiten temporärer Begrünungsmaßnahmen nachdrücklich hervorheben.

Durch Interimsbegrünungen ist es gelungen, das Angebot dauerhafter Grün- und Freiflächen erheblich zu ergänzen und aufzuwerten. In Anlehnung an die Konzeptionellen Rahmenplanungen sind verschiedene Flächen mit „wenig Geld und großer Wirkung“ entstanden, die einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung und Stärkung der inneren Stadt liefern, einen neuen Freiraumtyp beschreiben und richtungweisend für einen erfolgreichen Stadtumbau stehen.

Viele Interimsnutzungen entwickeln mittlerweile zunehmend einen dauerhaften Charakter. Nur zwei Gestattungsvereinbarungen wurden bisher vor Vertragsende aufgelöst, während die ersten auslaufenden Verträge derzeit zeitlich verlängert wer-

den. Auch diese Entwicklung zeigt, dass die Zwischenbegrünung als feste Größe in der Stadtentwicklung anzusehen ist.

Aufgrund knapper werdender kommunaler Finanzmittel ist die Umsetzung weiterer Gestattungsvereinbarungen in Leipzig jedoch insgesamt rückläufig, obwohl das Interesse seitens der Eigentümer kontinuierlich zunimmt. In vielen Fällen ist heute leider die Diskrepanz zwischen anfallenden Beräumungs- und Herstellungskosten einerseits und den möglichen Zuschüssen der Kommune andererseits so groß, dass die Anreize einer Zwischenbegrünung im klassischen Sinne abnehmen und neue Entwicklungsperspektiven gefragt sind (vgl. dazu auch Abschnitt 7).

## 6. Steuerung des Stadtumbauprozesses durch die Verwaltung

Um den Prozess des Stadtumbaus erfolgreich zu bewerkstelligen, sind neben klassischen Steuerungsinstrumenten neue Handlungsstrategien und eine größere Flexibilität im Verwaltungshandeln vonnöten. Die temporäre Nutzung von Grundstücken beschreibt dabei einen Lösungsansatz, der einerseits Grundstückseigentümern und auch der Stadtverwaltung alle Entwicklungsoptionen offen hält und andererseits kurzfristig die Situation verbessert. Möglich wird dies durch die zeitliche und inhaltliche Flexibilität der Interimsbegrünung, die Kommunen und Eigentümern unkompliziert die Gestaltung und Aktivierung vorhandener Flächen gestattet.

Steuerbar ist diese Entwicklung jedoch nur bedingt, denn eine Wiederbebauung ist jederzeit möglich. Ob von dem vorhandenen Baurecht jemals Gebrauch gemacht wird, hängt von zahlreichen Faktoren ab, die abschließend nur schwer vorhersagbar sind. Interimsbegrünungen werden jedoch vor ihrer Realisierung mit dem gesamtstädtischen Freiraumkonzept abgestimmt, sodass der „Zufallsfaktor Interim“ bestehende Entwicklungskonzepte nicht konterkariert, sondern bereichert und damit die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit der gründerzeitlichen Altbauquartiere stärkt. Dieser Aspekt begründet auch den Erlass der Grundsteuer für den Zeitraum der Interimsbegrünung. Einerseits verzichtet die Stadt Leipzig trotz enormer finanzieller Schwierigkeiten auf steuerliche Einnahmen. Andererseits strahlen gestaltete Interimsbegrünungen positiv auf das Umfeld aus und mindern das Gründefizit in den Stadtteilen. Im Ergebnis können leichte Einwohnerzugewinne verzeichnet werden, die sich wiederum auf die Steuereinnahmen der Stadt positiv auswirken und damit zu einer wirtschaftlichen Gesamtbilanz beitragen.

## 7. Interimsbegrünungen und bürgerschaftliches Engagement

Seit Jahren nimmt das öffentlich nutzbare Flächenangebot in Leipzig zu, und das Interesse an einer Interimsbegrünung ist weiterhin ungebrochen. Insbesondere aufgrund zweier Einflussgrößen wird sich diese Entwicklung zukünftig jedoch seitens der öffentlichen Hand nicht mehr uneingeschränkt fortsetzen lassen.

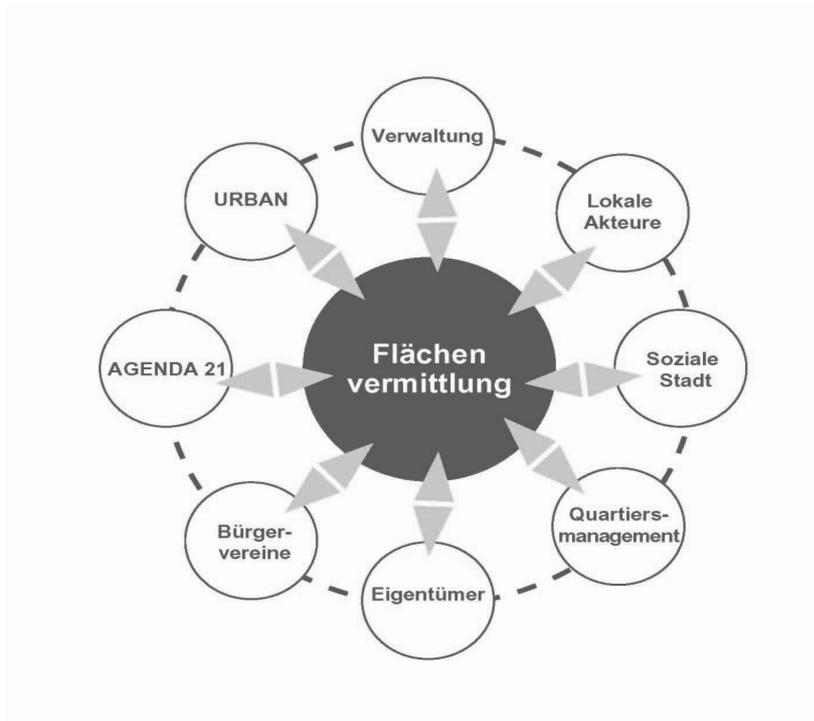
Zum einen lässt die kommunale Haushaltssituation ein „weiter wie bisher“ aufgrund fehlender Fördermittel nicht mehr zu. Zum anderen werden die Anforderungen an einen Vertragsabschluss zunehmend strenger ausgelegt. Die sächsische Verwaltungsvorschrift Stadtentwicklung (VwV Stadtentwicklung) regelt unter anderem die Förderbedingungen bei Gestattungsvereinbarungen. Die tief greifenden Veränderungen in der Stadtentwicklung haben zu einer Überarbeitung der Anforderungen geführt. Im Ergebnis sind unter anderem die Mindestlaufzeiten einer Interimsbegrünung auf zehn Jahre und die dingliche Sicherung im Grundbuch als Mindestanforderung vorgeschrieben.

Vor diesem Hintergrund ist eine Stärkung des privaten Engagements zur Aktivierung und Revitalisierung vorhandener Baugrundstücke dringend erforderlich, auch um eine nachhaltige Wirkung der Aktivitäten abzusichern. Dafür müssen Strategien und Konzepte entwickelt werden, um Patenschaften und ehrenamtliche Tätigkeiten gewinnbringend in den Prozess zu integrieren. Ein Beispiel hierfür ist die Initiative „Freiräume für Bürgerträume“ – Flächenvermittlung der Stadt Leipzig.

### Initiative „Freiräume für Bürgerträume“

Um den Prozess des privaten Engagements in Zukunft noch besser zu unterstützen, hat das Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW) der Stadt Leipzig im Rahmen der Initiative „Freiräume für Bürgerträume“ 2005 eine Anlaufstelle eingerichtet, die Eigentümer und Nutzer zusammenführt. In Kooperation mit anderen Ämtern der Stadt übernimmt das ASW eine koordinierende und beratende Funktion, vermittelt Kontakte zwischen potenziellen Interessenten und Grundstückseigentümern, gibt Empfehlungen zu privatrechtlichen Vertragsvereinbarungen, moderiert und unterstützt beim Abschluss der Vereinbarungen und baut gemeinsam mit der Lokalen Agenda 21 ein Netzwerk aus lokalen Akteuren und Eigentümern auf. Die Akquisition von Sach- und Finanzmitteln bei Stiftungen und lokalen Wirtschaftsunternehmen sowie die Stärkung der Außenwahrnehmung (Presse, Plakate, Stadtteilpräsenz) sind weitere Handlungsschwerpunkte des Projekts. Eine Reihe eigens erarbeiteter Informationsmaterialien und Handlungsempfehlungen gibt Eigentümern und Nutzern Antworten auf häufig gestellte Fragen zu Themen wie Haftung, Versicherung, Unfallschutz oder Vertragsabschlüsse.

Abbildung 4: Netzwerk der Flächenvermittlung



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf Grundlage einer privatrechtlichen Vertragsvereinbarung regelt der Grundstückseigentümer gemeinsam mit dem Nutzer alle Rechte und Pflichten, die für die Revitalisierung eines brachgefallenen Grundstücks erforderlich sind.

Dazu gehören insbesondere:

- Nutzungsgegenstand und Art der Nutzung,
- Nutzungsdauer und gegebenenfalls Nutzungsentgelt,
- Flächenzustand/Übergabe und Regelung möglicher Ein- und Aufbauten,
- Haftung, Lasten und Verkehrssicherungspflicht.

Als Vertragsmuster dienen z.B. Miet-, Pacht- oder Leihverträge.

Anders als bei den Gestattungsvereinbarungen mit einer anschließenden öffentlichen Nutzung stehen hier die Vermittlung und Förderung von Ehrenamt und nachbarschaftlichem Nutzungsinteresse im Vordergrund. Im Rahmen der Initiative werden die Bürgerinnen und Bürger nicht nur am Prozess beteiligt, sondern zur aktiven Teilnahme animiert. Private Aktivitäten werden durch die Flächenrecherche, -bereitstellung und -vermittlung seitens der Stadt gefördert. In Einzelfällen kann auch ein finanzieller Zuschuss zur Herrichtung der Flächen gewährt werden.

Es werden so Räume geschaffen, um kreative Ideen umzusetzen.

### Nachbarschaftsgärten in Leipzig-Lindenau

Bereits seit 2004 betreibt der Lindenauer Stadtteilverein auf rund 7 000 Quadratmetern die „Nachbarschaftsgärten“ in Leipzig-Lindenau. Die Idee ist aus dem familienfreundlichen Wohnprojekt Rossmarktstraße 30 hervorgegangen, in dem immer wieder Wohnungen mit großem Garten nachgefragt wurden. Einiges hat sich seitdem auf dem Gelände rund um die Josephstraße getan: Es finden sich große und kleine Gartenparzellen, Feuerstellen und Sandkisten, ein Lehmbackofen, ein Wasseranschluss und eine kleine Toilette, eine Fahrraderfinder- und eine Holzwerkstatt ... Aufgrund der ungebrochen hohen Nachfrage ist die schrittweise Erweiterung der Nachbarschaftsgärten auf die benachbarten Brachflächen geplant. Langfristiges Ziel ist die Entwicklung des Blocks zu einem familienfreundlichen Wohnstandort mit geringer baulicher Dichte und einem attraktiven, durchgrüntem Wohnumfeld ([www.josephstrasse.de](http://www.josephstrasse.de)).

### Bürgergarten Meißner Straße

Ein weiteres Beispiel für bürgerschaftliches Engagement ist der „Bürgergarten Meißner Straße“, eine Aktion des Bürgervereins Neustädter Markt e.V. Nach dem Abbruch ruinöser Bausubstanz verwahrlosten die Baugrundstücke Meißner Straße 42–54 zunehmend, mit negativen Auswirkungen auf das gesamte Umfeld. Nach fünf Jahren geduldiger Arbeit mit verschiedenen Eigentümern, lokalen Akteuren und der Stadt Leipzig konnte im Mai 2005 der erste Abschnitt des Gartens (Nr. 42–46) in Besitz genommen werden. Unter anderem beherbergt er den Schulgarten der Wilhelm-Wander-Schule. Mit Hilfe von Nutzungsvereinbarungen sollen die benachbarten Brachflächen zukünftig ebenfalls in den Bürgergarten integriert werden.

Abbildung 5: Treffpunkt Bürgergarten Meißner Straße



Foto: Astrid Heck, Leipzig.

### Erste Erfolge

Neben dem Aufbau von Arbeitsstrukturen, der Bestandsaufnahme sowie der Fortschreibung bestehender Handlungsinstrumente können knapp zwei Jahre nach Start der Initiative erste Vermittlungserfolge verzeichnet werden. In einem Kataster sind derzeit über 175 Flächen im Stadtgebiet erfasst. 25 Flächen sind bereits vermittelt, bei 15 Flächen laufen aktuell Vermittlungsverhandlungen. Weitere 50 Flächen sind derzeit für eine Vermittlung sofort verfügbar.

Die Nachbarschaftsgärten in Leipzig-Lindenau und der Bürgergarten Meißner Straße im Leipziger Osten werben als „Aushängeschilder“ für weitere Interessenten, denn bisher ist das vorhandene Flächenangebot deutlich größer als die Anzahl potenzieller Interessenten. Dies liegt zum einen an den eingeschränkten Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung bei der Herstellung der Flächen, zum anderen an fehlender Infrastruktur und den meist kurzen Vertragslaufzeiten, die die Investitionsbereitschaft der Nutzerinnen und Nutzer hemmt.

## 8. Ausblick

Die Umgestaltung von Brachflächen durch Interimsbegrünungen zeigt inzwischen deutlich wahrnehmbare Effekte. Große Teile des Stadtgebiets werden mittlerweile wieder als interessanter Wohnstandort wahrgenommen. Die Einwohnerzahlen steigen.

Diese erfolgreiche Strategie wird fortgesetzt, und die kontinuierliche Weiterentwicklung der Flächenvermittlung wird auch zukünftig einen Aufgabenbereich innerhalb der Stadtentwicklung darstellen. Ziel ist es, insbesondere durch die Aktivierung von privatem Engagement zusätzliches Nutzungspotenzial sowie Interesse auf die vorhandenen Baulücken im Stadtgebiet zu lenken.

Bei allen positiven Entwicklungen sind die geplanten Aktivitäten und Maßnahmen jedoch mehr denn je mit einer Vielzahl offener Fragen versehen. Aufgrund einer äußerst angespannten kommunalen Haushaltssituation stehen immer weniger Finanzmittel zur Aktivierung von Brachflächen zur Verfügung. Die Unterhaltung vorhandener Parks, Plätze und Wege kann bei zurückgehenden Ressourcen und gleichzeitigem Flächenzuwachs nicht mehr im bisherigen Umfang und Standard aufrechterhalten werden.

Hier sind Methoden und Ideen zu entwickeln mit dem Ziel, die Handlungsstrategien „weniger Dichte“, „mehr Grün“, „mehr Individualität“ als Stadtbild der Zukunft weiterzuentwickeln. Die Vorzeichen, dass dies in Leipzig gelingt, sind dabei grundsätzlich nicht schlecht.

### Literatur

- Fieseler, Hans-Georg (2004): Gestattungsvereinbarung zur befristeten Nutzung von Baulücken, in: VSR Verlag Satz und Repro GmbH (Hrsg.): Sanierungsratgeber Leipzig 2004. Leipzig, S. 38–40.
- Gormsen, Nils/Kühne, Armin (2000): Leipzig. Den Wandel zeigen, Leipzig.
- Liebmann, Heike/Robischon, Tobias (2003): Städtische Kreativität – Potenzial für den Stadtumbau, Erkner und Darmstadt.
- Lütke-Daldrup, Engelbert/Doehler-Behzadi, Marta (2004): PlusMinus Leipzig 2030, Wuppertal.
- Stadt Leipzig (2005): Monitoringbericht 2005, Leipzig.
- Stadt Leipzig (2005): Stadterneuerung und Stadtumbau in Leipzig gestern – heute – morgen, Leipzig (Beiträge zur Stadtentwicklung, Nr. 43).
- Stadt Leipzig (2003): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung (STEP W+S), Fassung 2003, Leipzig.
- Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV-StBauE) vom 29.11.2002.

Annette Harth

## Freiraum und Geschlecht

### Gendersensitive Freiraumplanung

**Zusammenfassung:** Die Folgen des Wandels der gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse in den vergangenen 25 Jahren für die Freiraumplanung wurden bislang nicht systematisch erforscht. In dem Beitrag wird anhand einer Analyse aktueller Befunde zu Kinderspiel und Sport im Freien sowie zur Nutzung öffentlicher Plätze und Grünflächen die These untersucht, dass sich im Freiraumverhalten Ähnliches zeigt wie beim Wandel der Geschlechterverhältnisse insgesamt, dass sich also Mädchen und Frauen zunehmend „männliche“ Freiräume und Verhaltensformen erschlossen haben, während die Freiraumaneignung von Jungen und Männern weitgehend rollenkonform geblieben ist. Tatsächlich finden sich Hinweise für einen solchen Wandel. Auf der Basis der Analyse und von zwei ebenfalls präsentierten ausgewählten Freiraumplanungen werden einige allgemeine Bausteine einer gendersensitiven Freiraumplanung entwickelt.

Zur Jahrtausendwende war es relativ ruhig geworden um das „Geschlechterthema“ in der Planung. Eine gewisse Überraschungsfreiheit empirischer Befunde (so überhaupt vorhanden) war nicht von der Hand zu weisen, der Blick in die Geschlechterforschung mit ihren konstruktionstheoretischen Debatten stiftete eher Verwirrung, und die Umsetzung gleichstellungsorientierter Praxisansätze schien zu stagnieren. Das hat sich mittlerweile geändert: Fragen der Geschlechterdemokratie im Planungsbereich sind wieder stärker auf der Tagesordnung, was wohl hauptsächlich mit der Verankerung von *Gender Mainstreaming* als politischer Zielsetzung zusammenhängt. Hierdurch ist die Diskussion über die Möglichkeiten einer dauerhaften Integration der Gleichstellungsperspektive in die kommunale Handlungspraxis wieder vermehrt in Gang gekommen (vgl. insbesondere BMVBS/BBR 2006). In dieser Debatte werden aber nicht nur organisatorische, strategische und fiskalische Aspekte berührt, sondern insbesondere auch Fragen nach inhaltlichen Kriterien einer geschlechtergerechten Planung. Nachfolgend diskutiere ich, was Gendersensitivität bezogen auf die Freiraumplanung bedeuten könnte. Nach einigen allgemeinen Bemerkungen zum Verhältnis von Freiraum und Geschlecht (1) werde ich einerseits auf aktuelle Befunde zum geschlechtsspezifischen Freiraumverhalten eingehen (2) und

andererseits ausgewählte Projektbeispiele unter dem Genderaspekt vorstellen (3). Im abschließenden Fazit diskutiere ich Konsequenzen für eine gendersensitive Freiraumplanung (4).

## 1. Freiraum und Geschlecht

Jedes menschliche Handeln hat eine räumliche Dimension. „Raum“ ist aber nicht einfach eine vorgegebene physisch-materielle Umgebung, er wird vielmehr durch kulturelle, soziale und individuelle Handlungen und Gestaltungsleistungen laufend erzeugt, bestätigt und verändert. Bei der Raumkonstruktion und -aneignung spielen die individuelle Körperlichkeit, subjektive situationsgebundene Interessen, die soziale Lebenslage, aber auch gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsbeziehungen eine bedeutsame Rolle. Die Bestimmungsfaktoren der Raumeignung haben eine unterschiedliche Bedeutung für Frauen und Männer, weil unsere Gesellschaft in hohem Maße durch das System der Zweigeschlechtlichkeit, der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und damit zusammenhängend durch unterschiedliche gesellschaftliche Positionen der Geschlechter geprägt ist. Bezogen auf die Raumnutzung, -aneignung und -bewertung führt dies dazu, dass Frauen und Männer oft unterschiedliche Ansprüche, Aneignungschancen und Handlungsoptionen haben.

Freiräume haben einen besonderen Charakter: Sie sind nicht nur weitgehend „frei“ von Bebauung, sondern meist auch freier von Reglementierungen und Festlegungen des Verhaltens. Sie ermöglichen Naturerfahrungen, Bewegung, Begegnungen mit dem Unbekannten und enthalten so – besonders für Kinder – einen „Gehalt an Rest-Abenteuer“ (Zinnecker 1997). Diese Lern- und Erfahrungschancen machen gerade öffentliche Freiräume zu einem wichtigen Feld der Geschlechterdemokratie. Einerseits manifestieren sich die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse im Freiraum, sie beeinflussen seine Nutzung und Bewertung und bestimmen Bedürfnisse und Anforderungen. Andererseits werden durch die Bedingungen im Freiraum Handlungsspielräume und Möglichkeiten zur Bedürfnisbefriedigung nach Geschlecht differenziert. Die Beschaffenheit und Gestaltung von Freiräumen kann also Aneignungschancen beschränken, aber auch eröffnen.

Voraussetzung für eine geschlechtergerechte Freiraumplanung sind zunächst Kenntnisse darüber, welche Geschlechtsspezifika hinsichtlich Nutzung und Aneignung von Freiräumen überhaupt vorhanden sind. Die meisten, immer wieder zitierten Forschungsbefunde stammen aber aus den 70er- und vor allem aus den 80er-Jahren und beziehen sich auf die alten Bundesländer. Auf den Punkt gebracht lautet ihr Fazit: „In Analogie zur Geschlechterhierarchie ... ist die Aneignung des öffentlichen städtischen Freiraums, die Verfügung über Zeit und Raum für den weiblichen Bevölkerungsteil tendenziell eingeschränkt“ (Spitthöver 2000, S. 220). Seit dieser Zeit aber

sind die Geschlechterverhältnisse in Bewegung geraten, wobei sich besonders die Lebenslagen von Mädchen und Frauen erheblich verändert haben. In den alten Bundesländern sind hier vor allem der erhebliche Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen, insbesondere von Müttern, die Pluralisierung der Haushaltsformen, der Anstieg von Kinderlosigkeit und Veränderungen bei Normen und Inhalten geschlechtsspezifischer Kindererziehung ursächlich. Die biografischen Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen von Frauen und Mädchen haben sich beträchtlich erweitert, ihre Lebensmuster haben sich differenziert. Frauen und Mädchen haben sich sukzessive vormals männlich dominierte Lebensbereiche erschlossen. Demgegenüber fallen die Veränderungen männlicher Lebensmuster und biografischer Orientierungen geringer aus: Jungen und Männer haben sich eher auf der Bewusstseins-ebene als faktisch den weiblichen Domänen der privaten Reproduktionsarbeit zugewandt und erleben eine vermehrte Verunsicherung hinsichtlich ihrer Rollenmuster (vgl. Scheller 2005, S. 53 f.). Auch in den neuen Bundesländern haben sich nach der Wende die Geschlechterverhältnisse tief greifend gewandelt. Frauen befanden sich in einem besonderen „Transformationsdilemma“ (vgl. Harth 2006, S. 94 ff.), da sie stärker als Männer aus dem Erwerbsbereich verwiesen wurden und gleichzeitig damit konfrontiert waren, dass der private Reproduktionsbereich – besonders durch die Rückverlagerung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Aufwachsen von Kindern – einen Funktionszuwachs erlebte. Insgesamt haben sich die Lebenslagen und -orientierungen ostdeutscher Frauen nach der Wende zwischen Individualisierung und Traditionalisierung erheblich differenziert.

Die Folgen dieser Veränderungen der Geschlechterverhältnisse für die Rauman- einung und Raumkonstruktion sind aber längst noch nicht umfassend erforscht.

## 2. Aktuelle Befunde zum geschlechtsspezifischen Freiraumverhalten

Bei der folgenden Darstellung verstreuter Befunde zu aktuellen Trends geschlechtsspezifischen Freiraumverhaltens gehe ich von der These aus, dass die Veränderungen der Geschlechterverhältnisse, insbesondere der Wandel der weiblichen Geschlechtsrolle, sich auch im Freiraumverhalten niederschlagen. Bei der Nutzung und Aneignung des Freiraums werden sich, so vermute ich, ähnliche Tendenzen zeigen wie beim Wandel der gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse insgesamt: Mädchen und Frauen erobern zunehmend „männliche“ Freiräume und Verhaltensformen und erweitern damit ihre Handlungsspielräume, während die Freiraumaneignung von Jungen und Männern weitgehend rollenkonform bleibt. Dieser These entsprechend richtet sich mein Blick auf die empirischen Befunde vorwiegend auf eventuell

feststellbare Veränderungen und Abweichungen vom stereotypen Geschlechtermodell.

## 2.1 Kinderspiel im Freien

Wird zunächst das Kinderspiel im Freien betrachtet, so verdeutlichen die Untersuchungen einen erheblichen Wandel in den vergangenen Jahren (vgl. dazu besonders Nissen 1998). Zwar sind Kinder und Jugendliche diejenigen Bevölkerungsgruppen mit der intensivsten Freiraumnutzung, aber es zeigt sich für Kinder beiderlei Geschlechts eine deutliche Verhäuslichungstendenz. Mediennutzung allem voran lässt die Stube für Kinder und Jugendliche vielfach attraktiver als den Freiraum werden. Mädchen halten sich noch weniger als Jungen draußen auf (vgl. Fuhs 2002, S. 645 ff.) und verhalten sich im Allgemeinen ortsgebundener. Die Gründe sind bekannt: Mädchen werden – aus Angst oder Überzeugung – mehr von den Eltern reglementiert und in häusliche Arbeiten eingebunden. Sie werden eher auf soziale Rücksichtnahme hin erzogen, während bei Jungen der Forscherdrang unterstützt wird.

Differenziertere Analysen machen aber deutlich, dass der Rückzug aus dem Freiraum vor allem für bestimmte Mädchengruppen und in bestimmten räumlichen Bedingungen gilt (vgl. Schön 1999): Ist im Grundschulalter die Präsenz im Außenraum noch fast ausgeglichen, so findet ab dem zehnten/elften Lebensjahr (wenn nämlich die Aneignung der Frauenrolle in der Pubertät besonders prekär wird) ein Rückzug von Mädchen aus dem Freiraum statt, während sich Präsenz und Aktionsräume von Jungen genau in diesem Alter erheblich erweitern. Insbesondere Mädchen türkischer Herkunft tauchen ab diesem Alter fast gar nicht mehr zum Spiel draußen auf, sondern allenfalls zum Einkaufen oder zur Beaufsichtigung kleinerer Geschwister. Diese Entwicklung zeigt sich besonders in verdichteten städtischen Wohngebieten mit geringer Freiraumausstattung; hier sind Mädchen deutlich unterrepräsentiert. Dort aber, wo öffentliche Freiräume ausreichend zur Verfügung stehen, qualitativ sind und als sicher wahrgenommen werden, erobern sich auch Mädchen größere Streifräume, gerade in gleichgeschlechtlichen *peer-groups*, und erwerben Raumkompetenz und Selbstsicherheit. Es hängt also in hohem Maße von den Aufenthalts- und Spielmöglichkeiten vor Ort ab, ob und in welchem Maße auch Mädchen draußen spielen (vgl. auch Fölling-Albers/Hopf 1995).

Ebenso zeigt die Betrachtung der außerhäuslichen Spielinhalte, dass Mädchen sich in wachsendem Umfang an vormals rein jungentypischen Aktivitäten beteiligen. Nach wie vor lassen sich zwar erhebliche Geschlechterunterschiede feststellen: Jungen bevorzugen tendenziell Wettkampfspiele, Mädchen eher Bewegungsspiele in kleineren Gruppen oder zu zweit. Auch die in den vergangenen Jahren neu hinzugekommenen Bewegungsspiele im Freien weisen auffällige Geschlechtsspezifika auf:

Während Jungen deutlich bei den Skateboard- und BMX-Radfahrern dominieren, wird das Einradfahren fast ausschließlich von Mädchen praktiziert. Dennoch zeigen sich einerseits eine Zunahme geschlechtsunspezifischer Aktivitäten (besonders Radfahren und Schwimmbadbesuch) und andererseits eine vermehrte Beteiligung von Mädchen in ehemals reinen Jungendomänen, z.B. beim Fußball, bei Bauspielen und insgesamt bei Sportspielen (vgl. Hellemann 1993; Fölling-Albers/Hopf 1995; Fries 2002; Hottenträger 2000, S. 5). Dies gilt für Jungen umgekehrt nicht: Weder Seilspringen noch Gummitwist oder bestimmte Rollenspiele (z.B. mit Puppen) sind für Jungen attraktiv. Darüber hinaus zeigen sich Erosionstendenzen des geschlechtstypischen Territorialverhaltens. Zwar sind Mädchen nach wie vor im Durchschnitt defensiver und beschränken sich eher auf die erlaubten und zugewiesenen Bereiche, während sich Jungen im Ganzen risikofreudiger verhalten und auch gegen Verbote ihren Aktionsradius erweitern. Allerdings gibt es im öffentlichen Raum eine wenn auch geringe, so doch zunehmende Zahl gewaltauffälliger Mädchen und eine steigende Partizipation von Mädchen in Gruppen mit massiver öffentlicher Selbstdarstellung (vgl. Bruhns/Wittmann 2002).

## 2.2 Sport im Freien

Bei der Nutzung von Sportfreiräumen zeigt sich eine ähnliche Entwicklung (vgl. Spitthöver 2000). Insgesamt hat sich die Sportausübung im Freiraum in den vergangenen Jahren erheblich differenziert und individualisiert. Der Trend geht im Großen und Ganzen in Richtung nicht vereinsgebundener Individualsportarten (vgl. ikps 2006). Nach wie vor ist die Mehrheit der draußen Sporttreibenden männlich, wobei Fußball zentral ist. Auch der vermehrte Trend zu *outdoor*-Extremsportarten (Freeclimbing, Mountainbiking) ist eher männlich geprägt (vgl. Zinnecker und andere 2002, S. 170). Männer nutzen im Allgemeinen eher Sportplätze, öffentliche Skate-Anlagen und Stadien vorrangig für Wettbewerbssport, Frauen dagegen eher Gymnastikhallen, Fitness-Studios oder Schulsportstätten unter gesundheitlichen Aspekten (vgl. Genderkompetenzzentrum 2007). Mit Eintritt der Pubertät beginnt bei vielen jungen Frauen eine Phase des Sportartenwechsels und auch der Sportabstinenz (vgl. Cornelißen und andere 2002, S. 175 f.). Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund, besonders aus dem muslimischen Kontext, sind stark unterrepräsentiert bei den im Freiraum ausgeübten Sportarten (vgl. Kleindienst-Cachey 2006, S. 13 ff.).

Aber es ist eine vermehrte Hinwendung von Frauen zu klassischen Männerdomänen des Wettbewerbs- und Vereinssports festzustellen. So erobern sich Frauen den Außenraum vor allem durch ihre verstärkte Präsenz bei der Leichtathletik, aber auch beim Fußball. Dies gilt durchaus auch für die häufig als Opfer besonderer Benachteiligungen angesehenen muslimischen Frauen: „Fast unbemerkt von der Öffentlich-

keit hat eine wachsende Zahl türkischer Mädchen und Frauen der zweiten und dritten Einwanderergeneration begonnen, sehr erfolgreich Wettkampfsport, ja sogar auf Hochleistungssportniveau zu betreiben, und zwar vor allem in Kampfsportarten wie Tae Kwon Do, Karate und Boxen, aber auch in Mannschaftsspielen, hier vor allem im Fußball“ (Kleindienst-Cachey 2006, S. 23). Offensichtlich ist es besonders das Verhüllungsgebot (dem bei Kampfsportarten Genüge getan wird), das viele Muslimas von einer Sportausübung abhält, und keineswegs ein Desinteresse an oder ein Verbot von Bewegung. Auch die in jüngster Zeit zunehmend eingeführten Frauenbadezeiten in Schwimmbädern werden in starkem Maße von muslimischen Frauen genutzt. Die zeitliche Ungebundenheit bei selbstbestimmt ausgeübten Sportarten im Freien, wie Joggen oder Walken, kommt Frauen offensichtlich stark entgegen. So gehen sie häufiger als Männer in Grün- und Parkanlagen, um sportlich aktiv zu sein (vgl. KGSt 2004, S. 86). Die Partizipation von Männern in den klassischen Frauendomänen Turnen und Gymnastik hat dagegen im Zeitverlauf sogar noch weiter abgenommen.

### 2.3 Nutzung und Aneignung von öffentlichen Plätzen, Grünflächen und Parks

Verschiedene Studien zeigen, dass sich Frauen generell etwas häufiger als Männer auf Stadtteilplätzen und in Parks aufhalten (vgl. z.B. Tessin 2005, S. 18; Smaniotto Costa und andere 2006, S. 14) und diese auch etwas wichtiger finden (KGSt 2004, S. 80 f.). Dies wird auf ihre Rolle als Begleitperson von Kindern, aber auch auf ihren verstärkten Wunsch nach Sozialkontakten sowie ihr größeres Naturinteresse und Gesundheitsbewusstsein zurückgeführt (vgl. Klaphake und andere 2005, S. 17; KGSt 2004, S. 86). Frauen sind nach wie vor deutlich häufiger mit Kindern unterwegs; Kinderspielbereiche sind deswegen besondere Anziehungspunkte für sie, und eine gute Erreichbarkeit von Grünanlagen ist für sie wichtiger (vgl. Klaphake und andere 2005, S. 11). Frauen legen mehr Wert auf Sicherheit, und besonders ältere Frauen empfinden Grünanlagen zum Teil als unsicher, was sie von deren Nutzung abhält. Zwar zeigen sich hinsichtlich grundlegender gestalterischer Vorlieben kaum Geschlechterunterschiede: Männern wie Frauen sind ein schöner Baumbestand, Rasenflächen und blühende Sträucher sowie Gepflegtheit und Sauberkeit in Parks besonders wichtig (vgl. KGSt 2004, S. 88 f.). Frauen und Mädchen schätzen aber besonders Orte hoher sinnlich-atmosphärischer Qualität, wozu abwechslungsreiche Bepflanzung, unterschiedliche Sonnen- und Schattenplätze und ein formschönes Mobiliar gezählt werden (vgl. Paravicini und andere 2002, S. 186). Bei diesen pauschalen Gruppenvergleichen zeigt sich also nur wenig Neues. Auch was das Aneignungsverhalten angeht, so kommen neuere Studien zu ähnlichen Ergebnissen wie die älteren: Nach wie vor bewegen sich Männer in öffentlichen Räumen, Grünflächen und Parks

im Allgemeinen raumgreifender und halten sich eher an zentralen, den Blicken ausgesetzten Bereichen auf. Frauen dagegen bevorzugen weniger raumgreifende Aktivitäten und ruhigere, geschützte Positionen, von denen aus sie einen Überblick über das Geschehen haben (vgl. z.B. für junge Frauen und Männer Herlyn und andere 2003, S. 232 ff.).

Hat also der Wandel der gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse für die Nutzung und Aneignung öffentlicher Grünflächen und Plätze gar keine Konsequenzen? Dies ist wenig wahrscheinlich. Eher wird hier der Mangel an differenzierenden Befunden (z.B. nach unterschiedlichen Lebensformen) und an komplexeren Untersuchungsdesigns (z.B. zeitvergleichende Studien) besonders deutlich. In der Geschlechterforschung gibt es wachsende Vorbehalte dagegen, nach allgemeinen Verhaltensunterschieden zwischen *den* Männern und *den* Frauen zu suchen, denn die Geschlechtszugehörigkeit allein ist längst nicht immer der wichtigste Faktor von Benachteiligungen. Vielmehr gilt es, differenzierte Lebenslagen und Lebensstile innerhalb der Geschlechtergruppen zu berücksichtigen. Systematische und repräsentative Untersuchungen über Vorlieben, Wünsche, Defizite, räumliche Aneignungsmuster unterschiedlicher Lebensformen von Männern und Frauen sind aber leider Mangelware. Ein weiteres Problem derartiger Vergleiche besteht darin, dass Verhaltensmuster, die erst Folgen einer bestimmten räumlichen Planung und Gestaltung sind (z.B. die Vermeidung uneinsehbarer Bereiche), dann als generelles Charakteristikum weiblichen Freiraumverhaltens angesehen werden. Damit werden stereotype Zuschreibungen produziert, die ihren Beitrag zur Konstruktion von Geschlecht als sozialer Kategorie und zu *gendered spaces* leisten.

Dass die geschlechtsspezifische Präsenz und Aneignung von Grünflächen und Parks durchaus erheblichen Schwankungen unterliegt, die in nicht geringem Maße von der räumlichen Gestaltung und besonders auch von den Nutzungsregeln abhängen, machen neuere Untersuchungen deutlich (vgl. Paravicini und andere 2002). So zeigt sich, dass die Anwesenheit von Frauen in Grünanlagen, Parks oder auf Plätzen dann deutlich ansteigt, wenn ihren Aneignungswünschen Rechnung getragen wird, wenn also angenehme Rückzugsbereiche vorhanden sind, wenn die Gestaltung selbst und auch die Nutzungsregeln eher ruhigere Aneignungsmuster vorgeben, wenn ein Sicherheitsempfinden besteht und wenn die ästhetischen und atmosphärischen Standards, auf die Frauen offenbar mehr Wert legen als Männer, erfüllt sind. Dann nimmt nicht nur die Präsenz von Frauen zu, es zeigen sich auch erheblich weniger geschlechtsspezifische Verhaltensunterschiede. Eine deutlich geringere Präsenz von Frauen oder deren Konzentration in Randbereichen findet sich dagegen vor allem in den Arealen, die eher auf bewegungsintensive Nutzungen oder eine Präsentation vor anderen angelegt sind.

## 2.4 Zwischennutzung und Gender

Ein bislang unter Gender-Gesichtspunkten fast völlig ausgeblendetes Feld ist die Zwischennutzung von Brachflächen, deren endgültige Nutzung angesichts von Schrumpfungsprozessen ungewiss ist (vgl. dazu den Beitrag von Astrid Heck und Heike Will in diesem Band). Zunächst skeptisch beäugt, werden Zwischennutzungen heute vielerorts sehr positiv betrachtet: Nicht nur seien sie geeignet, leere kommunale Kassen durch bürgerschaftliches Engagement zu kompensieren, Freiräume zu verbessern und Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausgegrenzte zu schaffen, sie seien auch Ausdruck und Motor einer neuen Planungskultur und gar Katalysatoren eines neuen urbanen Lebens (z.B. Overmeyer 2005). Während die planerische Debatte über Zwischennutzungen mittlerweile recht intensiv geführt wird, steckt die empirische Forschung darüber noch in den Anfängen. Die Betrachtung der Zwischennutzerinnen und Zwischennutzer ist bislang nur ein Randthema, eine genderbezogene Analyse fehlt völlig.

Dennoch stellen sich Fragen der Geschlechtergerechtigkeit mit der Zunahme von Zwischennutzungsprojekten in verstärktem Maße (vgl. Harth/Schild 2006): Könnte es sein, so wäre zu fragen, dass sich vorbei an bestehenden Regelungen zur Chancengleichheit in formalisierten Planungsprozessen, quasi in Grauzonen, vorwiegend männlich dominierte Strukturen etablieren? Gerade in diesen Bereichen mit geringer Regelungs- bzw. Konventionsdichte könnte es zu einem Vorherrschen geschlechterrollentypischer Projekthalte und Handlungsstrategien kommen, da sich mächtigere Interessen eher durchsetzen. Nicht alles, was sich innovativ und weltoffen gibt, ist auch unter dem Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit modern. Oder könnte es genau umgekehrt sein, dass der fluide, hochgradig an soziale Kompetenzen gebundene und mit nur gering vorstrukturierten Randbedingungen versehene Charakter von Zwischennutzungsprojekten besondere Chancen für veränderte Geschlechterbeziehungen bietet und gerade für Frauen Freiräume und Möglichkeiten der Selbstentfaltung jenseits tradierter Rollenmuster und Lebensformen schafft? Leider gibt es auf diese Fragen bislang keine wissenschaftlich fundierten Antworten. Angesichts der hohen Erwartungen, die sich mit einer gezielten Förderung von Zwischennutzungen als einem Instrument einer zukunftsorientierten Stadtentwicklung verknüpfen, wäre es aber wichtig, einen differenzierteren und unter Genderperspektive möglicherweise auch kritischeren Blick auf Ziele, Inhalte, Motivstrukturen und Nutznießende von Zwischennutzungsprojekten zu werfen.

Insgesamt verdeutlichen die genannten Befunde, dass es Angleichungstendenzen des geschlechtsspezifischen Freiraumverhaltens gibt, die offenbar in verstärktem Maße auf eine Erweiterung weiblicher Handlungsfelder zurückzuführen sind und weniger auf eine Vergrößerung des männlichen Rollenrepertoires. Zudem zeigt sich ein Mangel an differenzierten Datengrundlagen und Forschungsbefunden, die die Fol-

gen veränderter gesellschaftlicher Geschlechterverhältnisse für das Freiraumverhalten betreffen. Schließlich – und für die Freiraumplanung durchaus sehr relevant – wurde deutlich, dass Gestaltung, Atmosphäre und Nutzungsregeln in öffentlichen Freiräumen einen nicht unerheblichen Einfluss auf Nutzungs- und Aneignungschancen für Frauen und Männer haben. Dies wird im Folgenden anhand zweier Projektbeispiele verdeutlicht.

### 3. Zwei ausgewählte Projektbeispiele und ihr Ertrag

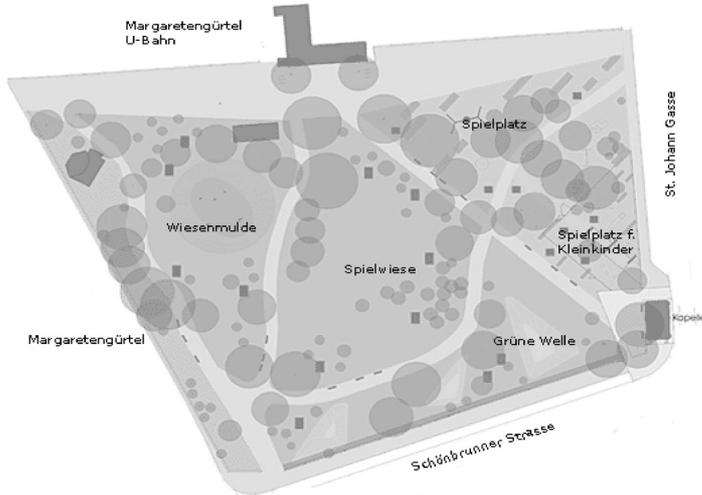
Die beiden nachfolgend präsentierten Projekte, der St.-Johann-Park (heute Bruno-Kreisky-Park) in Wien und der Jardin Juan Miró in Paris, gehören zu den wenigen Projekten, die unter Genderaspekten umfassend untersucht wurden.

Der Wiener St.-Johann-Park wurde nach einem Wettbewerb mit dem expliziten Ziel einer „geschlechtssensiblen Parkgestaltung“ grundlegend umgestaltet. Es sollte ein ausgewogenes Verhältnis der Geschlechter erreicht werden, und speziell Mädchen sollten in der Aneignung von öffentlichen Freiräumen unterstützt werden, indem ihr Aktionsradius erweitert und ihre Präsenz erhöht werden. Hintergrund dieses Wettbewerbs war die Feststellung, dass der Mangel an öffentlichen Freiflächen in großen Teilen der Wiener Innenstadt und eine an Jungeninteressen orientierte Spielplatzausstattung dazu geführt haben, dass Mädchen von durchsetzungsstärkeren Gruppen verdrängt worden sind. Etwa ab dem zehnten Lebensjahr habe man sie kaum noch in Parks gesehen. Der St.-Johann-Park als einer der beiden Grünflächen des Wettbewerbs (die andere: Einsiedlerplatz) wurde durch das Landschaftsplanerinnen-Büro Koselicka im Jahr 2001 umgestaltet. Es handelt sich um einen großen Stadtpark in einem der verkehrsreichsten Bereiche Wiens mit altem Baumbestand und großen Wiesen.

Es wurden verschieden strukturierte und unterschiedlich große Raumangebote geschaffen. Eine Diagonale von einem Wohngebiet zu einer U-Bahn-Station teilt den Park in zwei Bereiche: die „Kleine“ und die „Große Freiheit“. Die „Kleine Freiheit“ ist kleinteilig strukturiert und intensiver ausgestattet. Sie liegt nahe der Wohnbebauung, ist also schnell erreichbar und sozial gut kontrolliert. Es gibt dort einen Kinder- und einen Jugendspielbereich. Die Gliederung erfolgt durch Hecken, die beispielbar sind. Die „Große Freiheit“ besteht aus großzügigen offenen Wiesenflächen, die mit geringen Mitteln strukturiert sind. Der Fußballkäfig wurde abgebaut, und es wurden gezielt Areale für von Mädchen bevorzugte Aktivitäten, wie Volleyball, Federball und ruhigere Tätigkeiten in geschützten Bereichen, bereitgestellt. So gibt es Wiesenmulden für Ballspiele, als Arena, Turn-, Treff- und Sonnenplatz; es gibt Pritschen als rote Plattformen, die eine sichtbare Aufforderung zur Rasenfreiheit sind und als Unterlage für alles Mögliche dienen können. Das Sicherheitsgefühl wurde

durch Übersichtlichkeit und Einsehbarkeit sowie eine gute Ausleuchtung der Hauptwege verbessert. Zudem gibt es eine Parkbetreuung, die die Einhaltung der Regeln gewährleistet.

Abbildung 1: St.-Johann-Park Wien



Quelle: [www.koselicka.at](http://www.koselicka.at); Foto: Gisela Erlacher.

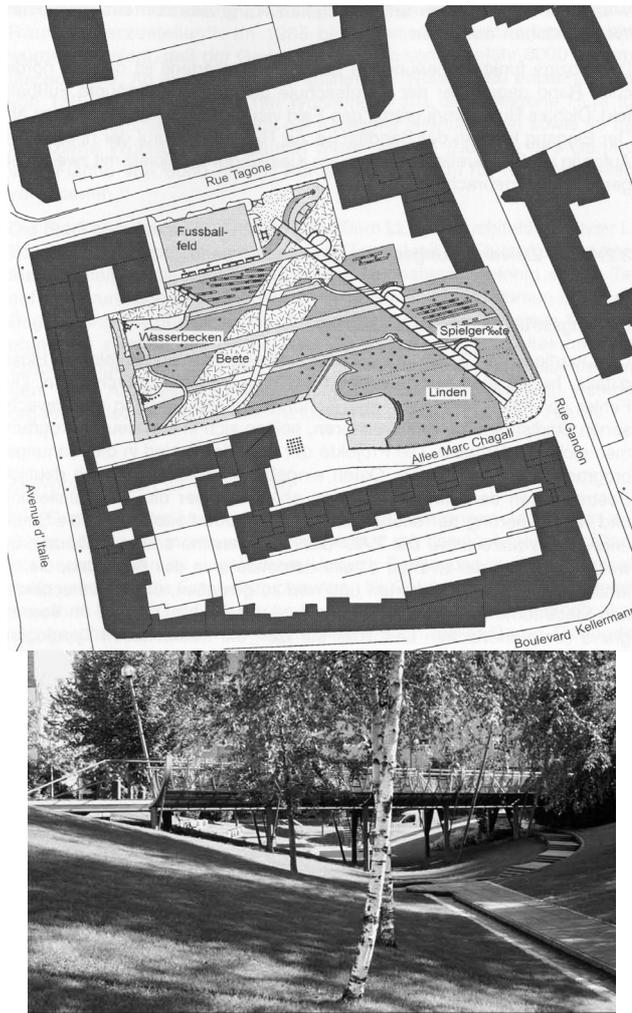
Der St.-Johann-Park wurde vor und nach der Umgestaltung einer Nutzungsanalyse unterzogen (vgl. Gruber 2002). Dabei zeigten sich einige markante Veränderungen: Der Anteil der Nutzerinnen war in allen Altersgruppen gestiegen, am deutlichsten in der Gruppe der Jugendlichen. Letzteres war vor allem auf das Wegbleiben männli-

cher Jugendlicher infolge des Abbaus des Ballspielkäfigs zurückzuführen (diese hielten sich nun auf dem angrenzenden und fast ausschließlich durch Männer genutzten Gürtel von Ballspielplätzen auf). Die Nutzungsbereiche der Kinder und Jugendlichen hatten sich angeglichen, insbesondere durch eine Ausweitung der Mädchenareale. Auch wenn Mädchen durchaus spezifische Aktivitäten aufwiesen, waren sie merklich aktiver und raumgreifender geworden. Ähnliches gilt für die Erwachsenen, wobei vor allem die älteren Frauen vermehrt spazieren gingen und angaben, sich sicherer und wohler zu fühlen. Die durch die Umgestaltungsmaßnahmen erreichte Angleichung der geschlechtsspezifischen Präsenz und Aneignungsmuster ist zwar an bestimmte Bedingungen gebunden (z.B. relativ geringer Nutzungsdruck, Weitläufigkeit des Areals und Ausweichmöglichkeit der Fußballer) und deswegen nicht ohne Weiteres generalisierbar – so hat die Neugestaltung des übernutzten Einsiedlerplatzes an der recht starken Geschlechtertrennung fast nichts geändert (vgl. Gruber 2002, S. 25 ff.). Dennoch wird deutlich, dass unter günstigen Bedingungen eine Angleichung geschlechtsspezifischer Aneignungsformen stattgefunden hat, die insbesondere auf eine Ausweitung des Aktionsradius und Aktivitätsspektrums von Frauen und Mädchen zurückzuführen ist.

Der Pariser Jardin Juan Miró wurde dagegen nicht explizit unter Genderaspekten gestaltet, ist aber unter diesem Gesichtspunkt dennoch äußerst interessant. Es handelt sich um einen kleinen quartiersbezogenen Stadtgarten in einem funktionsgemischten Arbeitergebiet, der 1993 nach einem Entwurf der Landschaftsarchitekten Liliane Grünig-Tribel und François Tribel fertiggestellt wurde. Es gibt dort keinerlei funktionale Zuweisung von Flächen oder ein prägnantes Wegesystem. Der Park ist strukturiert durch Wellen und ein vielfältiges Wege- und Kanalsystem, das durch eine markante Passarelle gekreuzt wird. Es handelt sich bei dieser um eine Holzbrücke auf einer auffälligen Stahlkonstruktion. Rückzugs-, Beobachtungs- und Aktionsbereiche sind gleichmäßig verteilt. Es gibt Rasenflächen, ein kleines Wäldchen, einen Kleinkinderspielbereich, Sitzmauern, Aussichtsbänke und versteckte Sitzbereiche. Der Park ist umzäunt, und es gibt eine strenge Reglementierung, die von Parkwächtern durchgesetzt wird (z.B. sind Ballspiele auf der Wiese verboten).

Nutzungs- und Zufriedenheitsanalysen (vgl. Paravicini und andere 2002) zeigen nun, dass es eine große Vielfalt und Mischung der Nutzerinnen und Nutzer im Jardin Juan Miró gibt. Es ließ sich eine gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen jeden Alters mit ähnlichen Aneignungsformen feststellen. Die ungewöhnliche Gestaltung und die Fokussierung auf eher ruhige Nutzungsformen fördern offensichtlich rollenunspezifische Aneignungsformen. Dies wird allgemein als wohltuend empfunden; der Park wird von beiden Geschlechtern gleichermaßen positiv bewertet.

Abbildung 2: Jardin Juan Miró Paris



Quelle: Paravicini und andere 2002, S. 121; [www.grunig-tribel.com](http://www.grunig-tribel.com)

In diesen und ähnlichen Projektbeispielen (vgl. die Modellprojekte in BMVBS/BBR 2006 sowie die Sammlung „guter Beispiele“ unter [bbr.bund.de](http://bbr.bund.de)) wird also mit deutlich abgegrenzten Angeboten für unterschiedliche Nutzungsansprüche, mit Über-

sichtlichkeit und sozialer Kontrolle zur Erhöhung des Sicherheitsempfindens und zum Teil zur Verhaltensregulierung gearbeitet. Es wurden Kommunikationsbereiche und nutzungsneutrale oder multifunktionale Flächenangebote geschaffen. Offensichtlich können derartige Maßnahmen unter günstigen Bedingungen zu einer Einbettung geschlechtsspezifischer Nutzungs- und Aneignungsformen beitragen.

#### 4. Fazit und Konsequenzen für eine gendersensitive Freiraumplanung

Insgesamt gibt es deutliche Hinweise auf eine Differenzierung des Freiraumverhaltens in den letzten 20 Jahren, bei der Mädchen und Frauen vermehrt Räume und geschlechtsrollenuntypische Verhaltensweisen erschlossen haben, während Jungen und Männer anscheinend nach wie vor ein recht rollenkonformes Freiraumverhalten aufweisen. Immer noch gibt es aber ausgeprägte geschlechtsspezifische Unterschiede. Die Frage ist aber, ob diese Geschlechterdifferenzen nun in jedem Fall und überall eine Benachteiligung für Mädchen und Frauen darstellen und auch subjektiv so empfunden werden. Zum einen führt die Differenzierung der Lebenslagen und Orientierungen von Frauen und Männern zu einer Überlagerung der Geschlechtszugehörigkeit durch andere soziale Kategorien, wie ethnische Zugehörigkeit, Alter, sozioökonomische Position oder auch Wohnumgebung. Zum anderen kann durchaus bezweifelt werden, ob das zur Norm erhobene („männliche“) raumexpansive Verhalten tatsächlich in jedem Fall zu einer erhöhten Raumkompetenz führt (vgl. Löw 2001, S. 249 ff.; Kaspar/Bühler 2006, S. 93). Vielleicht sind andere („weibliche“) Formen der Rauman eignung über Kommunikation und Interaktion ja in dieser Hinsicht nicht minder erfolgreich – bisweilen sogar erfolgreicher, wenn man an die Schattenseiten männlichen Risikoverhaltens wie Gewaltbereitschaft, Vandalismus oder Selbstgefährdung denkt (vgl. Sobiech 2002, S. 3). Und schließlich sind durch die abnehmende Rigorosität der gesellschaftlich nahe gelegten Geschlechterarrangements vermehrt subjektive Handlungsräume entstanden, die eigensinnig und widerborstig genutzt werden (können).

Genderbezogene Planung steht damit in einem besonderen Spannungsfeld: Einerseits bestärkt sie das duale Geschlechtermodell und reproduziert möglicherweise dadurch stereotype Geschlechtsrollenzuschreibungen. Andererseits kann sie dazu beitragen, sozial festgeschriebene Muster geschlechtsspezifischer Räume aufzulösen und neue Chancen der Rauman eignung für bislang Benachteiligte zu schaffen. Dabei muss sie auf die komplexere und differenziertere Bedürfnislage, besonders bei Frauen, reagieren. Durchgängig gültige Kriterienkataloge für eine geschlechtergerechte Planung sind immer schwieriger zu finden. Es kommt Neues hinzu, ohne dass Altes wegfiel. So sind weiterhin Schutzzonen und Förderungen für bestimmte Mädchen

und Frauen erforderlich, damit sich diese überhaupt den Freiraum aneignen können. Dazu gehören besonders Mädchen aus Migrantenfamilien, Mädchen um die zehn Jahre, aber auch ältere Frauen. Zudem bedürfen Jungen und Männer offensichtlich einer vermehrten Unterstützung, damit sie rollenuntypische Aneignungsformen des Freiraums für sich erschließen können, womit Mädchen und Frauen längst begonnen haben. Vor dem Hintergrund der aktuellen Befunde zur geschlechtsspezifischen Freiraumnutzung und der ausgewählten Projektbeispiele lassen sich abschließend einige eher allgemeine Bausteine einer gendersensitiven Freiraumplanung bestimmen, die für beide Geschlechter Aneignungschancen ermöglicht (vgl. dazu auch BMVBS/BBR 2006, Harth 2005, S. 47):

- Es sollte ausreichend aneignungsfähiger Freiraum in gut erreichbarer Entfernung vorhanden sein, um Verdrängungen und Nutzungskonkurrenzen zu minimieren.
- Vielfältige Nutzungs- und Aneignungsformen sind zu fördern.
- Es sollte auf multifunktionale Nutzbarkeit, z.B. von Sportanlagen, geachtet werden.
- Sicherheit ist eine notwendige Bedingung. Diese kann durch Übersichtlichkeit, Sichtbezüge zur Umgebung, aber auch durch Reglementierung hergestellt werden.
- Es sollten Angebote für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen vorhanden sein. Diese sollten klare Konturen haben.
- Atmosphärische Qualität ist gerade für Frauen von zentralem Interesse.
- Zu achten ist auf Kleinteiligkeit, da ein dominanter Arenencharakter geschlechtsrollentypische Aneignungsformen begünstigt.
- Darüber hinaus bedarf es weiterhin bestimmter Schutzräume oder Schutzzeiten, damit sich Mädchen, vor allem im Alter der einsetzenden Pubertät, ungestört entfalten können, z.B. um Sport auszuüben, ohne männlichen Blicken ausgesetzt zu sein.
- Eine wirksame Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sollte selbstverständlich sein, bei der auf gendersensitive Beteiligungsverfahren zu achten ist.
- Auch die planungsoffeneren Zwischennutzungsprojekte sind verstärkt unter gendersensitiven Aspekten wahrzunehmen und zu gestalten.
- Schließlich bedarf es einer intensiveren Forschung über die Folgen des Wandels der Geschlechterverhältnisse für das Freiraumverhalten.

Insgesamt sollte die Freiraumplanung darauf achten, dass Gestaltung und Nutzungsregeln nicht selbst rollenkonforme Aneignungsformen begünstigen und damit zu einer Zementierung zum Teil bereits überwundener Rollenklischees beitragen.

## Literatur

- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Städtebau für Frauen und Männer. Das Forschungsfeld „Gender Mainstreaming im Städtebau“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, Werkstatt: Praxis, Heft 44, Bonn.
- Bruhns, Kirsten/Wittmann, Svendy (2002): „Ich meine, mit Gewalt kannst du dir Respekt verschaffen.“ Mädchen und junge Frauen in gewaltbereiten Jugendgruppen, Opladen.
- Cornelißen, Waltraud/Gille, Martina/Knothe, Holger/Meier, Petra/Queisser, Hannelore/Stürzer, Monika (2002): Junge Frauen – junge Männer. Daten zu Lebensführung und Chancengleichheit, Opladen.
- Fölling-Albers, Maria/Hopf, Arnulf (1995): Auf dem Weg vom Kleinkind zum Schulkind, Opladen.
- Fries, Stefan (2002): Kinder und ihre Freizeit, in: LBS-Initiative Junge Familie (Hrsg.): Kindheit 2001. Das LBS-Jugendbarometer. Was Kinder wünschen, hoffen und befürchten, Opladen, S. 169–191.
- Fuhs, Burkhard (2002): Kindheit, Freizeit, Medien, in: Krüger, Heinz-Hermann/Grunert, Cathleen (Hrsg.): Handbuch Kindheits- und Jugendforschung, Opladen, S. 637–651.
- Genderkompetenzzentrum an der Humboldt-Universität Berlin (2007): Aspekte Sport, [www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/sachgebiete/sport/aspekte/](http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/sachgebiete/sport/aspekte/) (Zugriff: 9.4.07)
- Gruber, Sonja (2002): Nutzungsanalyse Einsiedlerplatz, Sankt-Johann-Park, Gürtel-Ballspielflächen, Humboldtplatz, Hyblerpark, Yppenplatz, im Auftrag der Leitstelle für alltags- und frauengerechtes Planen und Bauen, Wien.
- Harth, Annette (2005): Freiraum und Geschlecht. Aktuelle Trends und Kriterien einer „gendersensitiven“ Freiraumplanung, in: PlanerIn. Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Heft 2, S. 46–47.
- Harth, Annette (2006): Frauen im Osten – Wohnen nach der Wende. Eine empirische Untersuchung der Wohnweise ostdeutscher Frauen in der ersten Transformationsphase, Beiträge zur Planungs- und Architektursoziologie, Frankfurt/Main.
- Harth, Annette/Schild, Margit (2006): Geschlechterverhältnisse in Zwischennutzungen, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Beirat für frauenspezifische Belange (Hrsg.): Gender auf dem Weg in den Mainstream der Stadtentwicklung. Berlin auf dem Weg zu einer lebenswerten Metropole für Frauen und Männer, Berlin, S. 42–44.
- Hellemann, Susann (1993): Gestern Hopse – heute Computer: Beliebte Spiele der Berliner Kinder 1995/1992 im Vergleich, in: Binger, Lothar/Hellemann, Susann/Lorenz, Christa: Kinderspielräume, Berlin, S. 186–203.
- Herlyn, Ulfert/von Seggern, Hille/Heinzelmann, Claudia/Karow, Daniela (2003): Jugendliche in öffentlichen Räumen der Stadt. Chancen und Restriktionen der Raumeignung, hrsg. von der Wüstenrot-Stiftung, Opladen.
- Hottenträger, Grit (2000): Naturnahe Spielplätze und ihre Nutzung durch Mädchen, in: FH Wiesbaden (Hrsg.): Ergebnisse aus Forschung und Entwicklung 1998–2000, Wiesbaden, S. 46–53.
- ikps – Institut für Kooperative Planung und Sportentwicklung (2006): Sportverhaltensstudie Darmstadt 2006, Stuttgart.
- Kaspar, Heidi/Bühler, Elisabeth (2006): Räume und Orte als soziale Konstrukte. Plädoyer für einen verstärkten Einbezug sozialer Aspekte in die Gestaltung städtischer Parkanlagen, in: Raumplanung 125, April, S. 91–95.

- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Kooperation mit der GALK (Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag) (2004): Bundesweite Internetbefragung zur Messung der Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Grünflächen, Abschlussbericht, Köln, [www.galk.de/arbeitskreise/ak\\_orga\\_betriebswirt/download/kgst\\_buergerumfrage\\_041027.pdf](http://www.galk.de/arbeitskreise/ak_orga_betriebswirt/download/kgst_buergerumfrage_041027.pdf) (Zugriff: 9.4.07).
- Klaphake, Axel/Mahlke, Martina/Pieschel, Ursula/Schröder, Thies (2005): Bürgerumfrage zur Vorbereitung des landschaftsplanerischen Ideen- und Realisierungswettbewerbs für den Park am Gleisdreieck, Berlin. Endbericht, Berlin.
- Kleindienst-Cachey, Christa (2006): Förderung des Sportengagements von Migrantinnen – Maßnahmen zur Verbesserung der Integration durch Sport. Expertise im Auftrag des Deutschen Olympischen Sportbundes, Bielefeld, [www.dosb.de/fileadmin/fm-frauen-im-sport/downloads/Expertise-finale\\_Fassung.pdf](http://www.dosb.de/fileadmin/fm-frauen-im-sport/downloads/Expertise-finale_Fassung.pdf) (Zugriff: 9.4.07).
- Löw, Martina (2001): Raumsoziologie, Frankfurt/Main.
- Nissen, Ursula (1998): Kindheit, Geschlecht und Raum. Sozialisationstheoretische Zusammenhänge geschlechtsspezifischer Raumeignung, Weinheim und München.
- Overmeyer, Klaus (2005): Nutzungen auf Zeit. Stadtentwicklung ohne Städtebau. Über das Potential von Zwischennutzungen, in: *landschaftsarchitekten*, Heft 4, S. 10–11.
- Paravicini, Ursula/Claus, Silke/Münkel, Andreas/von Oertzen, Susanna (2002): Neukonzeption öffentlicher Räume. Forschungsbericht, Hannover.
- Scheller, Gitta (2005): Die Wende als Individualisierungsschub? Umfang, Richtung und Verlauf des Individualisierungsprozesses in Ostdeutschland, Wiesbaden.
- Schön, Elke (1999): „... da nehm’ ich meine Rollschuh’ und fahr’ hin ...“ Mädchen als Expertinnen ihrer sozialräumlichen Lebenswelt. Zur Bedeutung der Sicht- und Erfahrungsweisen 8- bis 15-jähriger Mädchen eines Stadtgebiets für die Mädchenforschung und die Mädchenpolitik, Bielefeld.
- Smaniotto Costa, Carlos/Scherzer, Cornelius/Sutter-Schurr, Heidi (2006): Tage im Grün. Nutzerwünsche und Nutzungsverhalten im öffentlichen Freiraum – eine Untersuchung in Dresden, in: *Stadt + Grün*, Heft 11, S. 12–19.
- Sobiech, Gabriele (2002): Gleicher Raum für alle? Aneignung von „Sport-Spiel-Räumen“ im Spiegel von Klasse und Geschlecht, in: *FORUM Wissenschaft*, Linksnet.de, 23.5.2002.
- Spithöver, Maria (2000): Geschlecht und Freiraumverhalten – Geschlecht und Freiraumverfügbarkeit, in: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hrsg.): *Stadt und soziale Ungleichheit*, Opladen, S. 217–231.
- Tessin, Wulf (2005): Stadtteilplätze im Urteil von Nutzern und Nicht-Nutzern, in: *Stadt + Grün*, Heft 1, S. 18–23.
- [www.bbr.bund.de/cIn\\_005/nn\\_21888/DE/Forschungsprogramme/ExperimentellerWohnungsStaedtebau/Forschungsfelder/GenderMainstreaming/SammlungGuterBeispiele.html](http://www.bbr.bund.de/cIn_005/nn_21888/DE/Forschungsprogramme/ExperimentellerWohnungsStaedtebau/Forschungsfelder/GenderMainstreaming/SammlungGuterBeispiele.html) (Zugriff 9.4.07).
- [www.grunig-tribel.com/Fichiers/accueil.html](http://www.grunig-tribel.com/Fichiers/accueil.html) (Zugriff: 9.4.07).
- [www.koselicka.at/johanna.html](http://www.koselicka.at/johanna.html) (Zugriff: 9.4.07).
- Zinnecker, Jürgen (1997): Erlebnis und Abenteuer. Die Straße als Lebensraum, in: Beck, Manfred/Chow, Sergio (Hrsg.): *Kinder in Deutschland. Realität und Perspektiven*, Tübingen, S. 37–58.
- Zinnecker, Jürgen/Behnken, Imbke/Maschke, Sabine/Stecker, Ludwig (2002): *null zoff & voll busy. Die erste Jugendgeneration des neuen Jahrhunderts*, Opladen.

Christa Müller

## Interkulturelle Gärten

### Urbane Orte der Subsistenzproduktion und der Vielfalt

**Zusammenfassung:** Städtische Eigenversorgung ist auch in den Städten der reichen Länder des Nordens wieder auf dem Vormarsch. Sie ermöglicht nicht nur den Zugang zu gesunden Lebensmitteln und sinnvollen Tätigkeitsfeldern, sondern schafft auch Raum für das bürgerschaftliche Engagement von unterprivilegierten Menschen im Themenfeld der nachhaltigen Stadtentwicklung. In Deutschland machen seit einigen Jahren die Interkulturellen Gärten Furore. Sie gelten deshalb als erfolgreiche Integrationsprojekte, weil sie zu Partizipation anregen und Gestaltungsmacht verleihen. Denn nicht nur der Boden muss umgepflügt und neu gestaltet werden, sondern auch die heterogene soziale Gemeinschaft und darüber hinaus der Stadtteil, in dem der Garten liegt. Diese konzentrische Bewegung von innen nach außen, die an die Zeit- und Raumvorstellungen der interkulturellen Gärtnerinnen und Gärtner anknüpft, ist ein Integrationsprozess im genuinen Sinne, in dem die Akteure ihre Wirklichkeit mit Anderen verhandeln und sich das dabei entstehende Neue aneignen.

### Urbane Subsistenzproduktion – (k)ein Widerspruch?

Subsistenzproduktion in der Stadt – diese Begriffskombination scheint auf den ersten Blick ein Widerspruch in sich zu sein. Großstädte, mit den Worten des Soziologen Georg Simmel charakterisiert durch Verhältnisse zwischen „Fremden, die einander auf distante und gleichgültige Weise im öffentlichen Raum begegnen“, gelten geradezu als Gegenmodelle ländlicher Regionen, in denen die Menschen sich kennen, miteinander vertraut und womöglich auch ökonomisch aufeinander verwiesen sind. Fließende Übergänge zwischen diesen beiden Polen gesellschaftlicher Organisation erscheinen in der dichotomen Denkweise, die die „Moderne“ trennscharf von der „Tradition“ zu unterscheiden weiß, als historisch längst überwunden. Kurz: Die Subsistenzproduktion gehört aufs Land und hat in der modernen Großstadt nichts zu suchen.

Aber spiegelt eine solche modernisierungstheoretische Sichtweise tatsächlich die Realität wider? Heute werden in den Geisteswissenschaften, insbesondere in der aktuellen Zivilisationstheorie, zunehmend Stimmen laut, die die Moderne als eine Art kumulierte Zeit charakterisieren, als eine Zeit, in der vorangegangene Epochen keineswegs überwunden, sondern vielmehr höchst lebendig und präsent sind. Hartmut Böhme bringt es so auf den Punkt: „Die Moderne setzt sich zwar aller Geschichte entgegen (sonst wäre sie nicht modern); doch zugleich verkörpert sie, mehr als andere Epochen, die Gegenwart aller Zeiten (sonst wäre sie nicht).“ (Böhme 2006, S. 29)

Auf die Ebene des konkreten Raums bezogen bedeutet eine solche „andere Theorie der Moderne“, dass das weltweit zu beobachtende Phänomen der landwirtschaftlichen Nutzung städtischen Bodens nicht als widersprüchliches oder unzeitgemäßes, sondern vielmehr als ein „authentisches“ und damit im genuinen Sinne urbanes Phänomen gedeutet werden kann. Zumal gleichzeitig die Verstädterung nicht nur auf der mentalen und kulturellen Ebene, sondern eben auch auf der materiell-räumlichen Ebene mit einem rasanten Tempo weiter voranschreitet, sodass man sich fragen kann, ob es überhaupt noch gerechtfertigt ist, von der Existenz eines Phänomens wie der „Provinz“ zu sprechen. Neuere Stadtsoziologen gehen sogar so weit, dass sie die Geschichte der Urbanisierung für beendet erklären – für sie gibt es nur noch Stadt, überall auf der Welt. Die Rede ist von einer „Transnationalisierung urbanen Lebens“ (Eckardt 2004, S. 10).

Bei allem Unbehagen, das einen angesichts der Totalisierung der Verstädterung ergreift – auf der Grundlage eines komplexen Verständnisses der Urbanisierungsprozesse können scheinbar gegenläufige Phänomene wie die urbane Subsistenzproduktion im Spektrum gesellschaftlicher Trends neu verortet werden. Auch die soziale Wirklichkeit zeigt, dass die Zeiten der häufig verächtlichen Abwendung von versorgungsökonomischen Aktivitäten als distinktive Abstoßbewegung von „der Vergangenheit“ vorbei zu sein scheinen. Im Gegenteil werden Subsistenzaktivitäten wie die Kleinstlandwirtschaft auch und gerade in der Stadt mehr und mehr zum *Lifestyle-issue* eines jungen, urbanen Milieus, für das Autonomie nicht nur politisch reklamiert, sondern auch materiell erfahren werden will (vgl. Baier/Müller/Werner 2007). Das ist die eine Seite.

## Urbane Subsistenzproduktion: Versorgungsinstanz, Selbsthilfe, Empowerment

Die andere Seite der urbanen Subsistenzproduktion ist ihre Funktion als Versorgungsinstanz, die auf Selbsthilfe und Empowerment basiert und in vielen Städten der Welt den versagenden Staat und den ebenso häufig versagenden Markt als Allokationsinstanzen ersetzt. Das zeigen Tausende von *Huertas Comunitarias* im krisen-

geschüttelten Buenos Aires ebenso wie mehrere hundert *Community Gardens* in New York City oder Toronto (vgl. Arndt/Haidle 2004; Rosol/Weiß 2005; Meyer-Renschhausen 2004). Für städtische Arme – in den Metropolen der Länder des Südens wie des Nordens – ist wohnortnahe Gartenwirtschaft immer schon auch eine Möglichkeit gewesen, günstig an hochwertige Lebensmittel zu kommen.

So sind z.B. die *Community Gardens* in der kanadischen Stadt Toronto in ein Netzwerk von Organisationen eingebunden, das sich mit der Bekämpfung des Hungers befasst. Wie die Berliner Stadtplanerinnen Marit Rosol und Julika Weiß in einer Studie feststellen, liegt die Ursache für Hunger in dem nordamerikanischen Land nicht in der Nahrungsmittelknappheit, sondern in den fehlenden Geldmitteln einer wachsenden Zahl von ökonomisch Unterprivilegierten. Niedrige Löhne, hohe Mieten und der massive Abbau von Sozialleistungen führen dazu, dass immer mehr Menschen mitten in einem der reichsten Länder der Welt Hunger leiden. Gerade die Personen mit sehr geringen Einkünften zahlen im Vergleich die proportional höchsten Mieten – das, was übrig bleibt, reicht oft nicht aus für Lebensmittel:

„Die Non-Profit-Organisationen beklagen, dass Arme vor der zweifelhaften Wahl stehen: ‚Pay the rent or feed the kids‘ (‚die Miete bezahlen oder die Kinder ernähren‘). Dass dies keine medienwirksame Übertreibung ist, zeigt eine Studie der Ontario Food Bank Association: 65 % der Food Bank-Kunden geben mehr als 65 % ihres Einkommens für Mietkosten aus (Food and Hunger Action Committee 2001).“ (Rosol/Weiß 2005, S. 5)

*Community Gardens* sind also ein zunehmend genutztes Mittel zur Bekämpfung des Hungers. Allerdings warnen die Forscherinnen zu Recht davor, sie als Ersatz für eine soziale Grundsicherung zu instrumentalisieren.

Auch in großen Städten des Südens wie Nairobi oder Havanna wird ein erheblicher Teil der zur Versorgung notwendigen Lebensmittel auf städtischem Gebiet angepflanzt – für den Eigenbedarf und gezielt für die Bestückung der lokalen Märkte (vgl. Bakker u.a. 2000). Dort wie auch in London oder Los Angeles sowie an unzähligen weiteren Orten auf der Welt stellen Non Governmental Organisations (NGOs), aber auch städtisch-staatliche Einrichtungen den Gärtnerinnen und Gärtnern eine Infrastruktur zur Verfügung, regen Bildungsaktivitäten an, vernetzen die Projekte untereinander und organisieren den Transfer von Wissen.

Solche Einrichtungen, wie etwa *GreenThumb*, eine Unterabteilung der New Yorker Behörde für Parks und Erholung, oder auch die landesweite Dachorganisation *American Community Gardening Association*, sind in den USA als Resultat einer Politisierung der *Community Garden*-Bewegung zu verstehen, die ihren Anfang in den 70er-Jahren nahm. In New York waren es die – häufig durch Brandstiftung entstandenen – städtischen Brachen in heruntergekommenen und abgeschriebenen Stadtvierteln, die durch das Engagement der Armen zu innerstädtischen Oasen wurden

und als Ausgangspunkte für eine Wiederbelebung des Viertels fungierten – was sie dann paradoxerweise in Gefahr brachte, in den nunmehr attraktiveren, weil begrünten und sozial friedlicheren Gegenden wieder als interessante Bebauungsflächen zu gelten (vgl. Meyer-Renschhausen 2004, S. 145 ff.).

Hunderte von New Yorker *Community Gardens* wurden in den Hochzeiten der neoliberalen Stadtpolitik in den 90er-Jahren dem Erdboden gleichgemacht und neu bebaut. Trotzdem sind die *Community Gardens* heute nicht mehr aus der US-amerikanischen Stadtpolitik wegzudenken. Mittlerweile haben alle großen Städte erkannt, dass die Gärten nicht nur Armut lindern, sondern auch Stadtviertel begrünen, die Luftqualität verbessern und Raum schaffen für das bürgerschaftliche Engagement von unterprivilegierten Menschen.

## Interkulturelle Gärten: Sozialräume der Kommunikation und Integration

In Deutschland machen seit Mitte der 90er-Jahre die Interkulturellen Gärten Furore. In diesen für die bundesdeutsche Projektlandschaft neuen Sozialräumen wird neben den Aspekten der städtischen Erholung und der Versorgung mit ökologischem Obst und Gemüse noch ein weiterer sehr bewusst fruchtbar gemacht: interkulturelle Kommunikation und Integration auf der Basis eines ressourcenorientierten Ansatzes.

Die Bewegung der Interkulturellen Gärten in Deutschland nahm ihren Anfang denn auch nicht zufällig in einem Migrationszentrum. Dort saßen 1995 bosnische Flüchtlingsfrauen, die in Göttingen auf das Ende des Krieges in ihrer Heimat warteten, Frauen, die es nicht gewohnt waren, in unproduktiver Weise herumzusitzen und die ihre großen Gemüsegärten vermissen. Gemeinsam mit dem äthiopischen Agraringenieur Shimeles machten sie sich auf die Suche nach einem geeigneten Grundstück, um auch im Exil pflanzen und ernten zu können. Eine Erfolgsgeschichte begann (Müller 2002; Shimeles 2002). Heute gehören dem von der Stiftung Interkultur koordinierten „Netzwerk Interkulturelle Gärten“ allein in Deutschland bereits mehr als 60 solcher Gartenprojekte an; eine ungefähr gleiche Anzahl befindet sich im Aufbau (Stand: Frühjahr 2007; [www.stiftung-interkultur.de](http://www.stiftung-interkultur.de)).

In Interkulturellen Gärten kultivieren Migrantinnen und Migranten aus allen sozialen Schichten – und auffallend häufig mit Fluchthintergrund – gemeinsam mit Deutschen Obst und Gemüse, tauschen Saatgut und Zubereitungsformen aus, bauen gemeinsam kleine Gemeinschaftshäuser aus Holz und Brotöfen aus Lehm, kochen, grillen und feiern zusammen. Die gemeinsame Bearbeitung des Bodens, die vielen erstmals in Deutschland ermöglicht, ihr Wissen und ihr Können in einer internationalen Öffentlichkeit zum Einsatz zu bringen, schafft zugleich ein Lernfeld, das über das Pflanzen und Ernten von Gartenfrüchten weit hinausgeht. Heute gehören zum

Repertoire eines „gut sortierten“ Gartens, auch und vor allem in den Wintermonaten, Sprach- und Computerkurse, künstlerische und handwerkliche Aktivitäten, Sport, Theaterworkshops, interkulturelle Umweltbildungsarbeit, die Vernetzung im Stadtteil, Musik, Vortrags- und Beratungstätigkeiten, vielfältige Angebote für Kinder, Fortbildungen in Ernährungs- und Gartenthemen sowie Betriebsbesichtigungen und Exkursionen.

Interkulturelle Gärten sehen anders aus als die gemeinhin bekannten, traditionellen Kleingartenanlagen. Pro Projekt findet sich in der Regel höchstens ein Gartenhäuschen, und auf Kante geschnittene Hecken fehlen hier ebenso wie umzäunte Parzellen. In Interkulturellen Gärten dominieren eher unauffällige Grenzziehungen zwischen den zehn bis 80 Quadratmeter großen Beeten. Manchmal sind sie durch Schuhe markiert, manchmal durch Schnüre, häufig aber einfach nur durch unterschiedliche Pflanzensorten und das Wissen um die jeweiligen Nachbarn. Zäune werden selten, und wenn, dann nur gezogen, um sich vor Kaninchen, Hunden und manchmal auch vor jugendlichen Randalierern aus dem Stadtviertel zu schützen.

Neben den Privatparzellen existieren in allen Gärten größere Gemeinschaftsflächen, auf denen Feuerstellen zu finden sind, mal ein Holzhaus, Spielgeräte, vielleicht ein Bauwagen für die Kinder und an privilegierten Standorten sogar ein Treibhaus, in dem Pflanzen vorgezogen und auch winterfestes Gemüse für den Marktstand angebaut werden können. Die Gemeinschaftsflächen sind wichtig für den Austausch untereinander, zum gemeinsamen Essen und Trinken, zum Spielen und auch für Feste, zu denen die Gärtnerinnen und Gärtner regelmäßig ihre Gäste einladen.

In Interkulturellen Gärten sieht man mehr Frauen als Männer. Weil Gartenarbeit in vielen Teilen der Welt eine weibliche Domäne ist, gestalten in den Gärten meistens die Frauen die Flächen und das soziale Miteinander. Sie tun dies nach ihren eigenen Vorstellungen, und das ist nicht der einzige Grund, warum gerade Frauen von einem Garten profitieren. Es beginnt beim Gebrauch der deutschen Sprache, die alle praktizieren müssen, weil sie der kleinste gemeinsame Nenner ist. Außerdem kommen die Frauen mit ihren Kindern aus den oft beengten Wohnungen heraus; die Gärten werden als eine willkommene Erweiterung des Handlungs- und Gestaltungsraums gesehen. Sie tragen nicht nur zum Familieneinkommen bei, hier kann man auch andere Frauen treffen und die eigenen Erfahrungen, Sorgen und Freuden mit ihnen teilen. Damit stärken viele Frauen ihr Selbstbewusstsein, was ihnen in der Konfrontation mit der eigenen Familie ebenso hilft, eine Position zu beziehen, wie in der Auseinandersetzung mit der rasanten gesellschaftlichen Entwicklung, die ihnen in geballter Form meist in Form des Medienkonsums ihrer Kinder entgegenschlägt.

Abbildung 1: Internationaler Frauengarten Kassel: Hier können Frauen aus aller Herren Länder neue Netzwerke knüpfen



Foto: Stiftung Interkultur.

## Aufwachsen im Garten

Nicht zuletzt aus diesem Grund sind viele der beteiligten Eltern froh, dass Interkulturelle Gärten auch zahlreiche Möglichkeiten für Kinder bieten. In vielen Projekten verfügen die Kinder über ihre eigenen Beete. Auch sie lernen Verhandlungen zu führen über Grund und Boden, deuten komplexe Wechselspiele zwischen Tieren, Pflanzen und Menschen, beobachten Naturprozesse und nehmen an Exkursionen in den Wald, zu Bauernhöfen oder in Umwelteinrichtungen teil. Kinderaktivitäten in Interkulturellen Gärten basieren ähnlich wie die Aktivitäten der Erwachsenen auf Eigeninitiative und auf der Verknüpfung mitgebrachten Wissens mit neuen Erfahrungsfeldern.

Abbildung 2: Interkultureller Garten Berlin-Köpenick: Früh übt sich, wer eine Kräuterspezialistin werden will



Foto: Cornelia Suhan.

Im Garten wachsen nicht nur Pflanzen. Eine Göttinger Schülerin, die in den Internationalen Gärten Göttingen groß geworden ist, bezeichnet es als ein „großes Glück“, dass ihre Mutter diesen Ort mit geschaffen hat. Er gab ihr die Möglichkeit, ihre in alle Winde verstreute Herkunftsfamilie neu zusammenzustellen:

„Ich bin im Garten, seit ich drei oder vier war. Ziemlich alle, die Mitglieder sind in den Internationalen Gärten Göttingen, sind meine ‚Tanten und Onkel‘. Es ist wie ein zweites Zuhause. Man sieht sich hier immer wieder. Wenn wir durch die Stadt gehen, dann merkt man schon, dass mich viel mehr Leute kennen, die mich anlächeln oder mich begrüßen oder stehen bleiben und mit mir sprechen. Und die meisten kennen mich aus dem Garten.“

Die internationale Wahlverwandtschaft ersetzt nicht nur Familie, sie ermöglicht auch neue Erkenntnisse, z.B. darüber, was es für Flüchtlinge in Deutschland bedeutet, sich selbst versorgen zu können, Überschüsse zu verschenken, sich auch als Gebende wahrzunehmen, statt, wie sonst oft üblich, als auf Zuteilung Angewiesene; auch mal Überfluss erleben und „verfeiern“ zu können, statt immer nur mit knappen Mitteln wirtschaften zu müssen. Die Göttinger Schülerin lernt früh den Unterschied schmecken zwischen Selbstgemachtem und Gekauftem, zwischen hochwertigem Biogemüse und weit gereister Supermarktware. Sie erfährt die Bedeutung des Zube-

reitens von Mahlzeiten im öffentlichen Raum, sie lauscht den Geschichten, die über Zucchini und Postelein, über Kichererbsen und Pfefferminze erzählt werden, Erzählungen der Kindheit, Lieder der vielen Heimaten, die in den Gärten kurzfristig wieder aufblühen, schöne Lieder, traurige Lieder.

Was tun Migrantenkinder, denen diese Möglichkeiten fehlen? Die die Stimmen ihrer Eltern im öffentlichen Raum als nicht resonanzfähig wahrnehmen? Die ihre womöglich erwerbslosen Eltern als abwartend, unproduktiv oder unausgelastet erfahren? Als Eltern, die vergeblich auf ihre Chance warten. Welche Vorbilder formen sich in den Köpfen dieser Kinder, und welchen Wert schreiben sie ihrer Herkunft zu?

## Für andere und anderes Sorge tragen

Auch wenn Interkulturelle Gärten keine Erwerbsarbeitsplätze bieten – sie geben zumindest vielen die Möglichkeiten, wieder für sich selbst und andere zu sorgen und auch einen Beitrag darüber hinaus zu leisten, z.B. zur Zukunft unserer Städte. Nicht zuletzt die diskursive Verortung vieler Interkultureller Gärten in den Bereichen der Nachhaltigen Stadtentwicklung, der Ökologie, der Integration oder im Themenfeld Gesundheit und Ernährung lässt viele der Gärtnerinnen und Gärtner erkennen, dass sie nicht nur etwas für sich selbst tun. So beschreibt eine kurdische Gärtnerin, dass ihr Engagement im Verein ihr ermöglicht, sich für andere Menschen einzusetzen, und sie darüber ein für sie sinnerfülltes Leben führen kann:

„Wenn wir nur an Industrie und an Geldmachen denken, bringt uns das am Ende gar nichts. Wir kommen an eine Stelle, wo es alles gibt, aber es gibt kein Leben mehr. Die Natur ist das Leben. Ich bin stolz, dass ich in einem Verein aktiv bin, der sich um brachliegende Grundstücke kümmert und der sie dann bearbeitet, anstatt dieses Bauen, Bauen, Bauen ohne Ende. Und dass durch unsere Arbeit die Mitglieder selbst, zumindest im Sommer, reines Gemüse, nicht gespritztes, ernten können. Das ist sehr, sehr wichtig. Die meisten könnten sich Biogemüse und -obst sonst gar nicht leisten.“

## Vielfalt stärken

Die Gärtnerinnen und Gärtner kommen aus allen Teilen der Welt; in manchen Projekten sind mehr als 20 verschiedene nationalstaatliche Hintergründe zu finden. Die Vielfalt ist gewollt: Die meisten Gartenprojekte schreiben sich in ihre Statuten, dass möglichst viele nationale und auch soziokulturelle Hintergründe vertreten sein sollen, damit es nicht zu kulturellen Dominanzen einer Gruppe kommt. Denn ein Phänomen lässt sich in jedem Garten beobachten: Alle möchten am liebsten die Men-

schen in den Garten holen, die ihnen nahe stehen – und das sind nun mal häufig Angehörige der eigenen ethnischen Gruppe.

Abbildung 3: Interkultureller Garten Berlin-Köpenick: Grillen für die Gartengemeinschaft



Foto: Cornelia Suhan.

Die begleitende Forschungsarbeit der Stiftung Interkultur macht deutlich, dass es im Netzwerk mittlerweile ein breites Spektrum an organisatorischen und inhaltlichen Eigenarten gibt. Jedes der Gartenprojekte bildet dabei seinen eigenen Schwerpunkt heraus: Manche legen ihn auf die Entwicklung interkultureller Methoden in der Umweltbildungsarbeit, andere spezialisieren sich auf die therapeutische Arbeit mit traumatisierten Bürgerkriegsflüchtlingen, und wieder andere bemühen sich um berufliche Qualifizierung und den Aufbau von Kleinunternehmen im Bereich Gartenbau und Catering.

Nicht in allen Interkulturellen Gärten sind die Initiatoren die Migranten selbst; häufig ergreifen auch Stadtteilinitiativen, kirchliche Gruppen oder engagierte Privatleute die Initiative. Auch die Motivlagen für die Gründung eines Interkulturellen Gartens sind von Projekt zu Projekt unterschiedlich. Mancherorts ist die Wiederbelebung eines alten Schulgartens der Auslöser, woanders der Wunsch, Freiräume speziell für muslimische Frauen und Kinder zu schaffen, und wieder woanders die Motivation, die Heilkräfte eines Gartens zu nutzen, eine Trabantenstadt zu begrünen oder pro-

duktive Beschäftigungs- und kreative Begegnungsmöglichkeiten in der Großstadt zu schaffen.

So vielfältig wie die Motivlagen sind auch die Organisationsformen, die die Unterschiede im Selbstverständnis der einzelnen Projekte spiegeln. Zwar orientieren sich einige der jüngeren Projekte an den Erfahrungen z.B. der basisdemokratisch organisierten Internationalen Gärten Göttingen. Letztlich entwickelt jedoch jedes Projekt seine Form selbst. Das Spektrum ist breit: So gründen einige Initiativen als Erstes einen gemeinnützigen Verein (die Stiftung Interkultur stellt im Rahmen ihrer Praxisberatung eine Mustersatzung zur Verfügung), andere gehen aus bereits eingetragenen Vereinen hervor oder kooperieren mit solchen und integrieren dann das interkulturelle Gartenprojekt unter dem existierenden Dach. Wieder andere Initiativen verzichten zunächst ganz auf einen formell festgeschriebenen Rahmen.

## Der Ansatz: Partizipation und Ressourcenorientierung

Die Vereinsgründung erweist sich meistens als der Königsweg. Nicht nur, weil der Verein es den Projekten ermöglicht, Gelder einzuwerben. Die juristische Person Verein und die Satzung, die sich die Gartenmitglieder selbst geben können, sind auch ein Garant für Mitbestimmung und Partizipation, zwei zentrale „Nebenwirkungen“ der gemeinsamen Gartenarbeit. Dafür die bürokratische Hürde Vereinsgründung zu nehmen, lohnt sich meistens. Die überzeugende Praxis in vielen Projekten, was Fragen der Beteiligung, aber auch der Konfliktschlichtung und der Aktivierung betrifft, ist denn auch der Grund dafür, dass bei der Suche nach überzeugenden Integrationskonzepten der ressourcenorientierte und auf Inklusion setzende Ansatz der Interkulturellen Gärten zunehmende Aufmerksamkeit erhält.

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Nach langen Jahren des Abwartens, Schweigens und Nichtstuns ist diese Erkenntnis nun nach und nach in alle gesellschaftlichen Segmente eingesickert. Neben der neuen Selbstdefinition stellt sich jetzt allerdings die Frage nach ihrer konkreten Gestaltung. Was ist zu tun, um den Anforderungen einer pluralen Gesellschaft gerecht zu werden? Wie kann man wachsende Vielfalt erkennen, wertschätzen und moderieren und dabei immer wieder Elemente einer gemeinsamen Basis herstellen und fördern? Diese Maxime gilt mehr denn je in Zeiten, in denen insbesondere auf eine Institution kein Verlass mehr ist, die in der Vergangenheit der zentrale Ort für Integration gewesen ist: die lebenslange, Identität stiftende, sozial absichernde und hochgradig inkludierende Institution der Erwerbsarbeit.

Die zunehmende Prekarisierung von formellen Arbeitsverhältnissen geht mit einem zunächst gegenläufig erscheinenden Trend einher: Die bislang kaum wahrgenommenen informellen Lebens- und Arbeitswelten, die parallel zum formellen Arbeits-

und Gütermarkt immer schon existierten, erhalten heute eine wachsende Bedeutung für Identitätsbildungs- und für gesellschaftliche Inklusionsprozesse. Diese Prozesse, und das ist wichtig zu betonen, werden zunehmend nicht mehr nur für Migrantinnen und Migranten Relevanz entfalten, sondern auch für die wachsende Zahl „ingesessener“, jedoch zugleich in der steten Gefahr der Exklusion stehender Bevölkerungsteile.

Die soziale Praxis in den Interkulturellen Gärten zeigt, dass es sinnvoll ist, Integrationskonzepte zu entwickeln und zu erproben, die die Zuwanderer von Anfang an und als gleichberechtigtes Gegenüber einbeziehen. Dabei steht nicht die „Verwahrung“ der Leute in multikulturellen Teestuben oder das „Besprechen“ problembeladener Alltagskontexte im Mittelpunkt, sondern vielmehr das gemeinsame Tätigsein und die Gestaltung des unmittelbaren Umfelds. Letzteres ist im Falle der Gärten zunächst einmal der Boden, der umgepflügt und neu bepflanzt werden muss. Gestalten muss man aber auch die heterogene soziale Gemeinschaft, die sich auf dem Grundstück zusammenfindet – und darüber hinaus den Stadtteil, in dem der Garten liegt. Diese konzentrische Bewegung von innen nach außen, die den Zeit- und Raumvorstellungen der am Projekt Beteiligten entspricht, ist im genuinen Sinne ein Integrationsprozess, in dem alle Beteiligten ihre Wirklichkeit mit Anderen verhandeln und sich das dabei entstehende Neue aneignen. Ressourcen in Form von Erfahrungswissen, sozialen Kompetenzen und der Bereitschaft zum Lernen erhalten einen neuen Ort – und werden im Moment ihrer Neuverknüpfung, z.B. mit der hiesigen Umweltdebatte, einer Veränderung unterzogen. Das bedeutet: Das Anknüpfen an das Zurückgelassene unterliegt im Moment seiner Realisierung selbst einer sozialen Ausdifferenzierung, die die Form eines Integrationsprozesses annimmt. Dessen Erfolgskriterium wiederum ist der Grad an Mitgestaltung, und zwar ohne dass sich die Beteiligten genötigt fühlen – und das scheint die eigentliche Schwierigkeit in vielen „Integrationsmaßnahmen“ zu sein –, ihre unterschiedlichen Identitäten aufzugeben, wie es z.B. das Assimilationskonzept fordert.

Vielmehr geht es darum, in einem subtilen Kommunikationsprozess die eigenen Identitäten neu zu verknüpfen und mit anderen auszuhandeln. Womöglich genau aus diesem Grund sind Interkulturelle Gärten keineswegs nur für Menschen mit agrarkulturellem Hintergrund attraktiv; im Gegenteil: Sie ziehen ehemalige Bauern ebenso an wie städtische Intellektuelle. Hier treffen unterschiedliche Sprachen, aber auch unterschiedliche Klassenlagen und politische Orientierungen aufeinander. Vielfalt ist eben nicht auf ethnische Vielfalt zu reduzieren; Konflikte sind dabei vorprogrammiert. Die diffizile Aufgabe, die sich in den Projekten stellt, besteht darin, Gemeinsames zu entdecken. Deshalb funktioniert kein Garten „einfach so“. Die Menschen, die auf künstliche Weise „zusammengewürfelt“ wurden, finden nicht ohne weiteres zueinander. Aber der Rahmen erleichtert das ambitionierte Vorhaben: Gemeinsam ein Stück Land gestalten, das Eigene wachsen sehen und ins Verhältnis

zum Anderen setzen, sich austauschen über das Wachstum der Pflanzen wie über die eigenen Fort- und Rückschritte, das sind die großen und kleinen Möglichkeiten, die ein Garten bietet.

## Stiftung Interkultur – internationale Vernetzungs- und Koordinierungsstelle

Auf nicht vorhersehbare Weise verbreitet sich die Idee von Interkulturellen Gärten in Deutschland – und mittlerweile auch in vielen Ländern Europas. So wurden die Internationalen Gärten Göttingen im Frühjahr 2007 von der *Sustainable Development Commission* der Stadt London (LSDC) als eines von acht international recherchierten Beispielprojekten ausgewählt, die die zukünftige Gestaltung der Stadtpolitik inspirieren sollen. Die Stiftung Interkultur hatte in ihrer begleitenden Arbeit schon früh intensive Kontakte nach Großbritannien, zum britischen *Black Environment Network*, aber auch zur Bewegung der *Community Gardens* in den USA aufgenommen.

Ausführliche Berichterstattung in internationalen, regionalen und überregionalen Printmedien und TV-Sendern sowie eine wachsende Zahl wissenschaftlicher Publikationen, die die Stiftung Interkultur im Forschungsnetzwerk Interkulturelle Gärten koordiniert, rücken die Mikrowelten Interkultureller Gärten ins Blickfeld. Wenige Jahre nach Aufkommen der Idee gibt es heute Stadtverwaltungen, die sich die Förderung Interkultureller Gärten auf die Fahnen schreiben (in Berlin existiert z.B. ein Senatsbeschluss, auf dessen Grundlage die Bezirksämter Flächen ausweisen und eine Erstausrüstung mit Geräten und Materialien bereit stellen), und auch Agenda-Gruppen, Umweltverbände, die Stadt- und Landschaftsplanung, das Quartiersmanagement oder kirchliche Einrichtungen wie Diakonie oder Caritas haben die neuartigen Sozialräume entdeckt.

Die Stiftung Interkultur als bundesweite Koordinierungsstelle des Netzwerks Interkulturelle Gärten berät die unterschiedlichen Akteure bei der Einrichtung von Gärten, stellt Erfahrungswissen aus anderen Projekten in komprimierter Form zur Verfügung, gibt Infobriefe heraus, organisiert den Wissenstransfer in Politik und Wissenschaft, publiziert die Ergebnisse ihrer Forschungsarbeit in eigenen und Fachmedien, fördert die Projekte finanziell und veranstaltet Vernetzungstreffen und Tagungen. Derzeit führt die Stiftung Interkultur auch eine europäische Lernpartnerschaft im Rahmen des EU-Programms GRUNDTVIG (Aktionslinie im Rahmen des europäischen Bildungsprogramms SOKRATES II) durch.

Das immens wachsende öffentliche Interesse ist berechtigt: Interkulturelle Gärten gelten heute schon als richtungweisend, was die in ihnen konsequent angewandte Methode des *Empowerment* und der Ressourcenorientierung betrifft. Mit dieser Me-

thode lassen sich auch in anderen Kontexten Integrationseffekte erzielen. Interkulturelle Gärten regen an zu Partizipation und verleihen Gestaltungsmacht – auf die Dauer werden das die zentralen Pfeiler einer inklusiven und pluralen Migrationsgesellschaft sein, die erst durch die Aktivierung aller ihrer Mitglieder zur Realität wird.

## Literatur

- Arndt, Christoph/Haidle, Isabella (2004): Urbane Gärten in Buenos Aires, Diplomarbeit an der Technischen Universität Berlin.
- Bakker, Nico/Dubbeling, Mariëtte/Gündel, Sabine, und andere (Hrsg.) (2000): Growing Cities, Growing Food. Urban Agriculture on the Policy Agenda, Feldafing.
- Baier, Andrea/Müller, Christa/Werner, Karin (2007): Wovon Menschen leben. Arbeit, Engagement und Muße jenseits des Marktes, München.
- Böhme, Hartmut (2006): Fetischismus und Kultur. Eine andere Theorie der Moderne, Reinbek.
- Eckardt, Frank (2004): Soziologie der Stadt, Bielefeld.
- Meyer-Renschhausen, Elisabeth (2004): Unter dem Müll der Acker. Community Gardens in New York City (hrsg. von der Stiftung Fraueninitiative), Königstein/Ts.
- Müller, Christa (2002): Wurzeln schlagen in der Fremde. Die Internationalen Gärten und ihre Bedeutung für Integrationsprozesse, München.
- Müller, Christa/Werner, Karin (2003): Stiftung Interkultur. Ein neues Modell für ökologische und transkulturelle Kooperation, in: Elsner, W./Biesecker, A. (Hrsg.): Neuartige Netzwerke und nachhaltige Entwicklung. Komplexität und Koordination in Industrie, Stadt und Region, Frankfurt/M., S. 309–323.
- Rosol, Marit/Weiß, Julika (2005): Community Gardens in Toronto und Seattle – interkulturell, ökologisch und ernährungssichernd, München (SI-Skripte zu Migration und Nachhaltigkeit Nr. 1).
- Shimeles, Tassew (2002): Projekt Internationale Gärten. Ein Beitrag für sozialen Frieden, in: Orth, Gottfried (Hrsg.): Die Erde – lebensfreundlicher Ort für alle. Göttinger Religionsgespräch 2002 zur Umwelt- und Klimapolitik, Münster, S. 79–88.
- Simmel, Georg (1992, 1. Aufl. 1908): Soziologie. Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung, Frankfurt/M.

Ludger Gailing

## **Regionalparks als stadregionale Entwicklungsstrategien** Interkommunale Kooperationen für die Stadtlandschaft

**Zusammenfassung:** Strategien zur Regionalparkentwicklung sind projektorientierte Instrumente für die Qualifizierung der Stadtlandschaft. Sie sind eine Antwort auf Defizite formeller Planungsinstrumente angesichts anhaltender Freiraumverluste und der zunehmenden Aufgabe, die fragmentierten Landschaften in schrumpfenden und wachsenden Stadtregionen zu gestalten. Am Beispiel des Emscher Landschaftsparks, des Regionalparks RheinMain, der Regionalparks um Berlin sowie des Regionalparks Saar werden die Potenziale dieses informellen Steuerungsansatzes aufgezeigt und Erfolgsfaktoren für das Regionalparkmanagement abgeleitet. Als stadregionale Strategien hängen Regionalparks von interkommunaler Kooperation und der Einbindung lokaler Freiraumnutzer ab. Kooperationsvorteile sind unter anderem das gebündelte Erschließen von Finanzierungsquellen sowie die Verknüpfung dezentraler Projektaktivitäten in einer übergreifenden Entwicklungsstrategie, die neben ökologischen und soziokulturellen Verbesserungen auch ökonomische Struktureffekte zur Folge hat.

### **1. Anlässe für Strategien zur Regionalparkentwicklung**

Alle heutigen Stadtregionen sind das Produkt vergangener Freirauminanspruchnahme. Aufgrund der wechselseitigen Durchdringung von Siedlungen und Freiraum sind fragmentierte Stadtlandschaften entstanden, in denen die verbliebenen Freiräume wesentlich die Lebensqualität und das Erscheinungsbild einer Stadtregion prägen. In Deutschland werden derzeit täglich knapp 118 Hektar Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt (vgl. Statistisches Bundesamt 2006), von denen ungefähr die Hälfte bebaut bzw. versiegelt wird. Der quantitative Freiraumverlust geht einher mit einer strukturellen Freiraumveränderung, das heißt einer „Zerschneidung“ der Freiräume, sowie einer negativen qualitativen Veränderung verbliebener stadregionaler Freiräume, indem deren Funktionalität und Ästhetik eingeschränkt werden.

Im Zentrum der Bemühungen um einen verbesserten planerischen Freiraumschutz standen traditionell die formellen Instrumente der Raumordnung, der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung. Die Ermöglichung oder Verhinderung einer baulichen oder sonstigen Nutzung im Sinne eines defensiven Freiraumschutzes ist ihre wesentliche Steuerungswirkung. Qualitative Gestaltungsaufgaben und projektorientierte Aufwertungsstrategien können mit ihrer Hilfe dagegen nur flankiert werden. Aufgrund ihrer fehlenden sinnlich-ästhetischen Erlebbarkeit und ihres hohen Abstraktionsgrades sind die Inhalte formeller Pläne nicht im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger, der Politik und der Verwaltung verankert. Die Konzeptionierung von Strategien zur Regionalparkentwicklung als neuen Instrumenten der stadregionalen Freiraumpolitik seit dem Beginn der 1990er-Jahre (vgl. Gailing 2005) war auch eine Antwort auf diese immanenten Steuerungsdefizite des formellen Planungsinstrumentariums angesichts des ungebrochen hohen Freiraumverlusts.

Ein weiterer Anlass für Regionalparkentwicklung war ein neuer Gestaltungsbedarf, der sich aus der zunehmenden stadregionalen Komplexität ergab. Hybride Begriffe wie „Stadtregion“ und „Stadtlandschaft“ (vgl. Kühn 1998) zeugen davon, dass neue Raumstrukturen mit einer grundsätzlichen Vermengung der traditionell verstandenen Phänomene Stadt und Landschaft entstanden waren. Sie führten zur „Verwirrung in unseren Köpfen, in denen die alten Bedeutungen noch eine Rolle spielen“ (Wolfrum 1999, S. 134). Sieverts (1999, zuerst 1997) prägte für diese Landschaftstypen den neuen Fachterminus der Zwischenstadt. Der Trend der Fragmentierung der Freiräume und der Entstehung stadtlandschaftlicher Gemengelagen hält weiterhin an: Einerseits hinterlassen Deindustrialisierung und ökonomische Stagnation Brachflächen und damit neue Freiräume, sodass Freiräume und das kulturelle Erbe der industriellen Moderne zur potenziellen Ressource qualitativer Aufwertungsstrategien werden. Andererseits verschärft der verstärkte Wettbewerb der Metropolregionen untereinander den Druck auf die Freiräume und lässt Notwendigkeiten zur Qualifizierung der Freiräume und der postsuburbanen Peripherie erkennen.

Regionalparks stehen – wie das Konzept der Zwischenstadt – für einen Wandel in der Wahrnehmung und Bewertung der Stadtlandschaft jenseits von Begriffen wie „Zersiedlung“ und „Siedlungsbrei“. Wenn Freiraum und Siedlung sich nicht mehr dichotomisch gegenüberstehen, dann kann der Freiraum als das eigentliche Gestaltungsfeld der Planung aufgefasst werden, „das die Identität, die Eigenart der Zwischenstadt bewahren und herstellen muss“ (ebenda, S. 139). So erstreckt sich beispielsweise der kulturlandschaftliche Gestaltungsauftrag, der durch die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (vgl. BMVBS 2006, S. 19) pointiert formuliert wurde, nicht nur auf ländliche, sondern in gleicher Weise auch auf urbane Landschaften und bezieht Regionalparks explizit ein. Damit werden Probleme urbaner Patchwork-Landschaften wie Fragmentierung, Heterogenität, Barrierereichtum oder Mangel an charakteristischen Landschaftsbil-

dem (vgl. MfU 2006, S. 8) keinesfalls gezeugnet; vielmehr eröffnen sich Perspektiven für ihre Überwindung im stadtreionalen Kontext.

## 2. Was sind Regionalparks?

Strategien zur Regionalparkentwicklung sind projektorientierte Instrumente eines landschaftsbezogenen Regionalmanagements in Stadtregionen. Der bislang nur unzureichend garantierte Schutz stadtreionaler Freiräume soll hierbei über vielfältige Mittel der Kulturlandschaftlichen In-Wert-Setzung erreicht werden. Hierzu zählen sowohl Maßnahmen der Erschließung und Vernetzung der Freiräume als auch solche zu ihrer Gestaltung und zur Förderung nachhaltiger Nutzungsformen. Die Stadtlandschaft wird zu einem geschätzten regionalen Gemeinschaftsgut, wenn Freiräume auch als kulturhistorisch relevante Orte, Begegnungsräume für die Regionsbevölkerung, Basis für die Standortqualität einer Stadtregion, räumliche Voraussetzung für Naherholungsdienstleistungen sowie als Potenzial für die Sicherung einer urbanen Landwirtschaft aufgefasst und entwickelt werden (vgl. Apolinariski/Gailing/Röhring 2006).

Man kann unter einem Regionalpark den Versuch der Übertragung des Konzepts „Park“ auf eine Stadtregion verstehen. Parks gelten gemeinhin als von der offenen Landschaft und der Bebauung abgehobene Grünanlagen, die mit ihren Gehölzpflanzungen und Gartenelementen intensiver Pflege bedürfen (vgl. Siebert/Steingrube 2000). Da es nicht praktikabel ist, die Freiräume in einer Stadtregion vollständig auf der Basis dieser Charakteristika zu entwickeln, werden mit Regionalparks Schwerpunkte der Landschaftsgestaltung gesetzt und wird die nicht gestaltete Landschaft konzeptionell eingebunden. Der traditionelle Parkbegriff und der Parkbegriff des Naturschutzes, bei dem die gesamte Kulturlandschaft einen Park ausmacht, gehen in Regionalparks eine Verbindung ein.

Anders als für die Gebietskategorien nach Bundesnaturschutzgesetz liegt für den Terminus „Regionalpark“ keine gültige Legaldefinition vor. Im Folgenden sollen daher zentrale Eigenschaften dieses planerischen Ansatzes hervorgehoben werden:

- Ausdruck des Wandels der Planungskultur: In der Praxis formeller Planung wird der Freiraum nicht als Gestaltungsfaktor, sondern als bloßes Schutzgut verstanden. Für eine umfassendere Freiraumpolitik ist die Ergänzung der traditionellen Steuerungsformen um einen „strategischen Planungsansatz“ (Lehmann 2003) mit Handlungs- und Projektorientierung sinnvoll. Als gesetzlich nicht normierte, also informelle Instrumente verziehen Strategien zur Regionalparkentwicklung auf restringierende Wirkungen. Anstelle regulativer Maßnahmen stehen die Erschließung von Finanzierungsmöglichkeiten, das Setzen ökonomischer Anreize sowie Überzeugungs- und Vermittlungsarbeit im Vordergrund. Planung und ak-

tive Umsetzung finden im Rahmen eines Regionalparkmanagements parallel zueinander statt.

- Multifunktionalität als Grundlage: Regionalparks bieten Potenziale für die im Nachhaltigkeitsdiskurs geforderte Integration ökologischer, soziokultureller und ökonomischer Belange. Freiraumpolitik wird von einer vorwiegend ökologisch verstandenen Fachaufgabe zu einer Querschnittsaufgabe, die der multifunktionalen Öffnung von Räumen für die Ansprüche einer pluralistischen Gesellschaft dient.
- Fokus Stadtlandschaft: Regionalparks generieren Leitbilder und Projekte für die Qualifizierung der gesamten Stadtlandschaft. Sie eröffnen Potenziale dafür, neue Gestalt- und Nutzungsqualitäten für die Verzahnung von Freiraum und bebautem Raum in der stadregionalen Kulturlandschaft zu entwickeln.
- Stadregionaler Ansatz: Regionalparks sind regionale und interkommunale Klammern lokaler Freiraumprojekte. Als stadregionale Leitprojekte bündeln und vernetzen sie dezentrale Maßnahmen der Landschaftsentwicklung. Sie können dabei auch Flächen für Maßnahmen eines stadregionalen Kompensationsmanagements anbieten. Regionalparks gelten zunehmend als Ausweis stadregionaler Handlungsfähigkeit im interregionalen Wettbewerb, da sie Beiträge zur Konstituierung einer Stadt- oder Metropolregion als Handlungsraum leisten.
- Inszenierung der Freiräume: Landschaftsgestalterische und künstlerische Interventionen stehen bei der Regionalparkentwicklung in besonderer Weise im Mittelpunkt. Freiräume erhalten durch solche „Inszenierungen“ einen Eigenwert. Menschen werden emotional berührt, Prozesse der Identifikation mit den Freiräumen ermöglicht. Die Gefahr einer Inszenierungsstrategie besteht allerdings darin, dass von sozioökonomischen oder ökologischen Problemen einer Region abgelenkt werden kann. Durch die Produktion kommunizierbarer Bilder erhöht sich zwar im Sinne einer Marketingstrategie der Tauschwert der Stadtlandschaft, es droht aber die Vernachlässigung ihres Gebrauchswerts für die Regionsbewohnerinnen und -bewohner (vgl. auch Keil 1991, S. 204 f.).
- Freiraumpolitik als Strukturpolitik: Die Qualifizierung der Stadtlandschaft gilt auch als regionalwirtschaftliche Strategie zur Stärkung der weichen Standortfaktoren, zur Befriedigung von Ansprüchen kreativer Wissensarbeiterinnen und -arbeiter auf ein kreativitätsförderndes Ambiente (vgl. Florida 2002) sowie zur qualitätsorientierten Bewältigung ökonomischer Strukturkrisen. In der Tat ist ein auch von landschaftlichen Gestaltqualitäten abhängiges stadregionales Image als unternehmensbezogener Standortfaktor relevant (vgl. Grabow/Henckel/Hollbach-Grömig 1995, S. 18), und die Implementierung freiraumbezogener Maßnahmen kann als Schaffung „grüner Infrastruktur“ Immobilienwertsteigerungen und private Folgeinvestitionen nach sich ziehen.

- Freiraumpolitik als regionale Identitätspolitik: Die Entwicklung der Stadtlandschaft trägt ebenso wie der Erhalt des mit ihr verbundenen kulturellen Erbes zur Ausprägung regionaler Identitäten bei. Strategien zur Regionalparkentwicklung können daher als Instrumente zur Beförderung von Regionalbewusstsein verstanden werden, was wiederum Bedeutung für den interregionalen Standortwettbewerb haben kann. Was dabei als Identitätsträger gilt und was nicht, kann von der Regionalparkentwicklung in besonderem Maße beeinflusst werden, wenn beispielsweise Industrieruinen, Halden, Rieselfelder oder andere negativ konnotierte Landschaftsstrukturen zu Kernelementen einer künftigen Entwicklung umgedeutet und -gestaltet werden.

### 3. Regionale Fallbeispiele

Hinsichtlich ihrer raumstrukturellen und historischen Voraussetzungen sowie ihrer organisatorischen Rahmenbedingungen sind Stadtregionen jeweils einzigartig. Eine wesentliche Stärke des Regionalparkansatzes ist seine Flexibilität, denn ohne einengende formelle Vorgaben kann er – wie die folgenden Fallbeispiele deutscher Stadtregionen verdeutlichen (vgl. auch Gailing 2005, S. 88 ff.) – an die jeweiligen Kontexte angepasst werden. Neben den hier exemplarisch erörterten Regionalparks wurden auch in anderen Verdichtungsräumen konzeptionelle und handlungsorientierte Erfahrungen mit Regionalparks oder regionalen Freiraumverbänden gemacht (z.B. Regionaler Landschaftspark Rhein-Neckar-Pfalz, Landschaftspark Region Stuttgart, Grüner Ring Leipzig, Grüner Ring Hannover, Münchner Grüngürtel, Landschaftspark Bodensee-Oberschwaben). Außerhalb Deutschlands werden mit dem Begriff „Regionalpark“ häufig solche Gebiete bezeichnet, die in Deutschland mit dem Terminus „Naturpark“ bezeichnet würden (z.B. die *parcs naturels régionaux* in Frankreich oder die *parchi regionali* in Italien). Anknüpfungspunkte für Vergleiche und gegenseitige Lernprozesse bieten aber stadtregionale Entwicklungsstrategien wie die *green belts* in englischen Agglomerationen oder das „Grüne Herz“ der niederländischen Randstad.

#### 3.1 Emscher Landschaftspark

Der Emscher Landschaftspark war in den 1990er-Jahren ein wesentliches Leitprojekt der Internationalen Bauausstellung Emscher Park und damit eingebunden in ein Strukturprogramm zum ökologischen, sozialen und ökonomischen Umbau des nördlichen Ruhrgebiets. In dieser „Zwischenstadt mit Geschichte“ (Dettmar 2003, S. 27) – geprägt von den vielfältigen Hinterlassenschaften der Montanindustrie wie Halden, industriellen Anlagen, Siedlungen, infrastrukturellen Netzen und landwirt-

schaftlich genutzten Resten der „alten Kulturlandschaft“ – wurde die regionalplanerische Idee der regionalen Grünzüge wiederbelebt. Die Grünzüge sind als Grenzräume zwischen den einzelnen Städten diejenigen Freiräume, die trotz vielfältiger Zerschneidungen noch als zusammenhängende Landschaftsbänder zu bezeichnen sind. Ein neu zu entwickelnder Ost-West-Grünzug entlang der Kanäle und Flüsse des Emscherraums soll das Rückgrat der regionalen Grünzüge bilden. Erst dadurch kann die Vision eines „großen zusammenhängenden Landschaftsraumes“ und eines „neuen Emschertals“ (Ganser 1993) Realität werden.

Abbildung 1: Tetraeder Bottrop: Landmarke im Emscher Landschaftspark



Foto: Ludger Gailing.

Zentraler Auftrag des Emscher Landschaftsparks ist die Gestaltung des Transformationsprozesses der Industrielandschaft. Das Ziel ist eine urbane Kulturlandschaft, die ihre industriellen Wurzeln als Potenzial für neue Entwicklungen erkennt und nutzt (vgl. Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 38). Basis des Regionalparks sind lokale und interkommunale Projekte wie Parkanlagen auf ehemaligen Industriearealen, Objekte der Landmarkenkunst (vgl. Abbildung 1) und regionsweite Rad- und Wanderwegen. In der erfolgreichen ersten Dekade wurde ein informelles Planungssystem mit einer Leitplanung auf der Ebene des Kommunalverbands und einer Rahmenplanung auf der Ebene interkommunaler Arbeitsgemeinschaften installiert. Nach 1999 blieb die Parkträgerschaft umstritten. Die Projekt Ruhr GmbH moderierte und gestaltete aber bis 2005 den Prozess der Erarbeitung eines Masterplans Emscher Landschaftspark

2010. Im Verlauf dieses Prozesses gelang es, die Städte und Kreise in ihrer Verantwortlichkeit für den Regionalpark einzubinden und ihre Vorschläge zur Erweiterung seiner Grundfläche (von 320 auf 457 Quadratkilometer) sowie zu neuen Projekten der Freiraumrückgewinnung und In-Wert-Setzung aufzunehmen. Kernprojekt bis 2020 ist das „Neue Emschertal“ zur ökologischen Umgestaltung der bislang als offener Abwasserkanal geführten Emscher unter Einbeziehung der anliegenden Stadtteile und Wirtschaftsstandorte (vgl. Schwarze-Rodrian 2006). Der neue Regionalverband Ruhr übernimmt die regionale Trägerschaft für den Emscher Landschaftspark; an den Pflegekosten wird sich auch das Land Nordrhein-Westfalen beteiligen. Die ursprünglich stark landespolitische Initiative wird bei Rückgang der EU-Strukturmittel zunehmend von einer dezentralen Verantwortung der Akteure im Ruhrgebiet abgelöst.

### 3.2 Regionalpark RheinMain

Unter dem Leitspruch „Der Landschaft einen Sinn – den Sinnen eine Landschaft“ (vgl. PVFRM 2003) ist die Konzeption des Regionalparks RheinMain durch das Ziel geleitet, die Erlebbarkeit der regionalen Grünzüge durch ein zusammenhängendes System attraktiver Freiräume zu erhöhen. Damit verbinden die verantwortlichen Planer die Hoffnung, dass angesichts des enormen Siedlungsdrucks „die Menschen, die sich über den Regionalpark die Landschaft aneignen, sie auch gegen Eingriffe verteidigen“ (Rautenstrauch 1995, S. 25). Im Gegensatz zum Emscher Landschaftspark ist der Regionalpark RheinMain ein echtes regionales Projekt: Er wurde durch den regionalen Verband (ursprünglich Umlandverband Frankfurt, jetzt Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) entwickelt, wird fast ausschließlich von Akteuren der Stadtregion finanziert und soll einen Beitrag zur Stärkung des Regionalbewusstseins leisten.

Im Mittelpunkt steht die Entwicklung eines 500 Kilometer langen Systems parkartig gestalteter Regionalparkrouten, die als Rückgrat der Grünzüge eine Vielzahl bereits existierender und neu zu schaffender Landschaftselemente wie Freizeiteinrichtungen, Parkanlagen, Naturschutzgebiete und Landmarken (vgl. Abbildung 2) miteinander verbinden. 2005 hat eine von Großstädten, Landkreisen, Planungsverband und Land Hessen getragene Regionalparkdachgesellschaft die zentralen Aufgaben des Regionalparkmanagements übernommen (vgl. Rautenstrauch 2006). In einem Pilotgebiet und weiteren Teilabschnitten wurden bereits erfolgreich Projekte entwickelt, zu deren Umsetzung unter Beteiligung des regionalen Verbands und der jeweiligen Kommunen fünf Durchführungsgesellschaften gegründet wurden. Im Zentrum der Stadtregion wird zudem der GrünGürtel Frankfurt als flächenhaftes Konzept zum Schutz und zur Entwicklung der großstädtischen Freiräume in die Regionalparkentwicklung integriert.

Abbildung 2: Stangenpyramide Dreieich im Regionalpark RheinMain



Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM) (2003).

### 3.3 Regionalparks in Berlin und Brandenburg

Die Kette der Regionalparks um Berlin schließt dagegen Freiräume im zentralen Bereich der Stadtregion aus. Acht zwischen den Siedlungsachsen im Berliner Umland gelegene Landschaftsräume wurden 1998 von der gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg zu Suchräumen für eine Regionalparkentwicklung erklärt, in denen als Gegenstrategie zum befürchteten „Speckgürtel“ ein Beitrag zur Freiraumsicherung und damit zum Erhalt der für die Berliner Peripherie charakteristischen Stadtkante geleistet werden soll (vgl. Gemeinsame Landesplanung 2001). Maßnahmen zur touristischen Erschließung, Aufwertung und Vermarktung der Kulturlandschaft sowie zur Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe stehen bislang im Mittelpunkt der Projektentwicklung (vgl. Mohrmann 2005). Mit dem Aufbau einer Naherholungsbranche und der nachhaltigen Bewirtschaftung der Freiräume werden Möglichkeiten aufgezeigt, um vom Erhalt der noch vergleichsweise wenig zerschnittenen Freiräume und ihrer Entwicklung in ökonomischer Hinsicht zu profitieren.

Als landesplanerisches Angebot ohne zentrales Regionalparkmanagement und ohne geregelte finanzielle Unterstützung hängt die Entwicklung der zwischen 300 und 600 Quadratkilometer großen Regionalpark-Entwicklungsräume vom Engagement der Kommunen und der übrigen Akteure vor Ort ab. Ihr Entwicklungsstand ist folglich sehr unterschiedlich: Während in einigen Regionalparks gestützt auf Handlungsformen bürgerschaftlichen Engagements bereits Projekte realisiert werden konnten,

befinden sich die Organisationsstrukturen in anderen Parks noch im Aufbau. Ein positives Beispiel ist der Regionalpark Barnimer Feldmark, der von einem Regionalparkverein und einer Entwicklungspartnerschaft gemeinsam mit Berliner Vereinen entwickelt wird. Das auf diese Weise entstandene zivilgesellschaftlich getragene Akteursnetzwerk hat sich im Sinne der von der Landesplanung angeregten *bottom-up*-Entwicklung eigenständig Aufgaben erschlossen. Landwirte und Tourismusanbieter werden im Sinne der Regionalparkziele eingebunden. Der Ansatz des Regionalparks, den Aspekt der ökonomischen Nutzung gegenüber Aspekten des Landschaftsschutzes zu betonen, spielt dabei eine wichtige Rolle. Angesichts der Defizite des Images der Barnimer Feldmark – einer aufgrund der Dominanz intensiver Agrarnutzungen „benachteiligten“ Kulturlandschaft mit geringen touristischen Potenzialen – werden die Entwicklungsziele des Regionalparks zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur (vgl. Abbildung 3), zur Anreicherung der Agrarlandschaft, zur Einkommensdiversifizierung in der Landwirtschaft und zur Förderung der regionalen Identität gut akzeptiert (vgl. Gailing/Keim 2006, S. 48 ff.).

Abbildung 3: Wartenberger Skaterweg im Regionalpark Barnimer Feldmark



Foto: Ludger Gailing.

### 3.4 Regionalpark Saar

Ähnlich wie im Ruhrgebiet wird mit dem Regionalpark Saar versucht, eine von der Montanindustrie geprägte Stadtlandschaft in ökologischer, funktionaler und ästhetischer Hinsicht zu qualifizieren. Das Leitmotiv „Mit Landschaft Stadt gestalten“ (MfU 2006, S. 33) wird bislang in den Projektgebieten Saarkohlenwald und Warndt über die Realisierung von Rad- und Wanderwegen, künstlerische und landschaftsarchitektonische Interventionen, urbane Forstwirtschaft und innovative Formen der Bürgerbeteiligung verfolgt (vgl. Hartz 2006). Der Regionalpark Saar gehört zur „zweiten Generation“ der Regionalparks in Deutschland, die von den Erfahrungen der zuvor genannten Regionen profitieren und eigene Wege beschreiten. 2004 wurde der Regionalpark als verbindliches Ziel in der Landesentwicklungsplanung verankert, seit 2006 liegt aufbauend auf den Vorerfahrungen in zwei europäischen Kooperationsprojekten ein Masterplan vor, der sich als Selbstverpflichtung der Partner der Regionalparkentwicklung (unter anderen Land, Städte, Landesforstbetrieb und Montan-Grundstücksgesellschaft) versteht. Mangels einer institutionalisierten Organisationsform ist der Regionalpark auf Netzwerke und Partnerschaften angewiesen, die jenseits der Moderationsleistungen der Landesplanung den Regionalpark als Chance für eine zukunftsfähige Entwicklung begreifen. Dies gilt in besonderer Weise für die Flächeneigner und -bewirtschafter sowie die Kommunen.

## 4. Erfolgsfaktoren für das Regionalparkmanagement

Regionalparkentwicklung ist eine langfristig angelegte Aufgabe, die für eine erfolgreiche Realisierung ihrer zahlreichen Einzelprojekte fester Verantwortlichkeiten, interkommunaler Kooperation, der Einbindung von Landnutzern sowie adäquater Finanzierungs- und Steuerungsmodelle bedarf.

### 4.1 Kooperationsplattform Regionalpark

Ohne Kooperation ist ein Regionalpark nicht realisierbar. Regionalparks sind dabei stets mit der Mehrebenenproblematik in Stadtregionen konfrontiert, das heißt, Verantwortlichkeiten für einen Regionalpark müssen im Wechselspiel zwischen dem jeweiligen Bundesland, der regionalen Organisation sowie den Städten, Kreisen und Gemeinden wahrgenommen werden. Neben dieser komplexen „Multilevel Governance“ (vgl. Benz 2004) ist insbesondere horizontale interkommunale Kooperation zwischen kommunalen Gebietskörperschaften von Bedeutung, denn Landschaftsräume und Grünzüge in Stadtregionen machen in aller Regel nicht an Stadt- und Gemeindegrenzen halt und Projekte für ihre Gestaltung erfordern gemeinsame Planungs- und Realisierungsanstrengungen. Damit ein Regionalpark auf der stadtre-

gionalen Ebene erfolgreich sein kann, muss er in den Kommunen der Region als kommunales Projekt und in den Teilräumen der Region als interkommunales Projekt erfolgreich verankert und institutionalisiert werden.

In den drei schon seit den 1990er-Jahren entwickelten Regionalparks zeigen sich faktisch zwei Modelle der Kooperation: Während im Emscher Landschaftspark und im Regionalpark RheinMain über die Organisationsformen der öffentlich getragenen GmbH und des Regionalverbands erfolgreich stadregionale und interkommunale Kooperation organisiert wird, gelingt in einigen der in Vereinsstrukturen institutionalisierten Berlin-Brandenburger Regionalparks insbesondere die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen und ökonomisch motivierten Akteuren. Das erste Modell steht faktisch für die Realisierung kostenintensiver Identität stiftender Freiraumprojekte, das zweite für die in der Landschaft visuell kaum wahrnehmbare Vernetzung von Landnutzern und öffentlichen Akteuren.

Zur Umsetzung eines Regionalparkkonzepts erscheint generell eine Zwei-Ebenen-Konstruktion sinnvoll. Während die mit dem Gesamtprojekt verbundenen Aufgaben auf der Ebene der Stadtregion bearbeitet werden, bietet sich auf der subregionalen Ebene die Schaffung von neuen bzw. die Zusammenarbeit mit bereits bestehenden Organisationen an, die mit konkreten Durchführungsaufgaben betraut werden. Übersicht 1 verdeutlicht eine entsprechende Aufgabenzuordnung und mögliche Organisationsformen.

Die Stärkung der urbanen Landwirtschaft ist eine besonders effektive Form des Freiraumschutzes und der Landschaftsentwicklung (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2006). Aufgrund der hohen Relevanz der Landwirtschaft als wichtigstem Flächennutzer in stadregionalen Freiräumen sollten Kooperationsprojekte mit der Landwirtschaft von Anfang an zum Kernbereich einer Regionalparkentwicklung gehören. Eine solche Einbindung wird nur dann gelingen, wenn die Landwirte das Regionalparkprojekt nicht als zusätzlichen Flächenkonkurrenten, sondern als wertvollen Beitrag für ihre Arbeit ansehen. Zur Existenzsicherung der Höfe ist es notwendig, den Landwirten Chancen zur Einkommensverbesserung und zur Erschließung neuer stadtgerechter Erwerbsmöglichkeiten (z.B. im Bereich der Freizeitdienstleistungen oder der Direktvermarktung) einzuräumen und dies über die Regionalparkentwicklung aktiv zu befördern. In den Regionalparkregionen wird diesem Thema zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet, auch weil Landwirte als Landschaftspfleger und ökonomisch motivierte Flächennutzer erheblich kostengünstiger sind als eine öffentlich finanzierte Grünpflege. Urbane Landwirtschaft ist ein wesentliches Handlungsfeld im Masterplan Emscher Landschaftspark 2010 (vgl. Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 206 ff.).

Übersicht 1: Mögliche Organisationsformen und Hauptaufgaben des Regionalparkmanagements

	<b>Organisationsformen</b>	<b>Hauptaufgaben</b>
<b>Regionale Ebene</b>	<p><b>Regionalverband</b></p> <p><b>Regionaler Planungsverband oder Regionale Planungsbehörde mit Managementfunktionen</b></p> <p><b>Regionale Gebietskörperschaft</b></p> <p><b>Regionale Entwicklungsgesellschaft/Regionalparkdachgesellschaft (GmbH)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ <b>Planung/Zielkonzept</b></li> <li>⇒ <b>Einbindung in formelle regionale Planung/in Regionalmanagement</b></li> <li>⇒ <b>Entwicklung von Leuchtturmprojekten</b></li> <li>⇒ <b>Flächenmanagement/ Grundstückserwerb</b></li> <li>⇒ <b>Entwicklung eines Finanzierungskonzepts</b></li> <li>⇒ <b>Einbindung externen Fachwissens</b></li> <li>⇒ <b>Regionale Öffentlichkeitsarbeit</b></li> <li>⇒ <b>Beratungs-, Überzeugungs-, Beteiligungs- und Kooperationsarbeit</b></li> <li>⇒ <b>Monitoring</b></li> <li>⇒ <b>Entwicklung eines Pflegekonzepts</b></li> </ul>
<b>Subregionale Ebene</b>	<p><b>Regionalparkgesellschaft (GmbH)</b></p> <p><b>Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG)</b></p> <p><b>Zweckverband</b></p> <p><b>Regionalparkverein (e.V.)</b></p> <p><b>Regionalparkstiftung</b></p> <p><b>Weiche Kooperationsform (z.B. Regionalparkforum)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ <b>Maßnahmenplanung</b></li> <li>⇒ <b>Projektmanagement</b></li> <li>⇒ <b>Flächenmanagement/ Grundstückserwerb</b></li> <li>⇒ <b>Finanzierung</b></li> <li>⇒ <b>Beteiligung und Kooperation</b></li> <li>⇒ <b>Subregionale Öffentlichkeitsarbeit</b></li> <li>⇒ <b>Pflege</b></li> <li>⇒ <b>Organisation von Regionalparkstationen</b></li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung (nach Gailing 2005, S. 201 ff.).

In den 1990er-Jahren wurde eine erfolgreiche Einbindung der Landwirte nur im Regionalpark Barnimer Feldmark praktiziert. Hingegen liegen Erfahrungen mit der Einbindung der Waldnutzung sowohl im Ruhrgebiet (im Rahmen der Entwicklung „wilder Industriegewässer“) als auch im Saarkohlenwald vor.

Neben der Land- und Forstwirtschaft sind auch andere Freiraumnutzerinnen und -nutzer sowie ihre Organisationen in die Regionalparkentwicklung einzubinden. Dies gilt beispielsweise für Naturschutzverbände, Sportvereine, Heimat- und Geschichtsvereine, Kleingartenvereine oder Vertreterinnen und Vertreter von Ansätzen einer „urbanen Subsistenzwirtschaft“. Die Umsetzung und die Pflege von Projekten in Regionalparks werden umso erfolgreicher betrieben, je größer die Beteiligungsmöglichkeiten für umsetzungsrelevante Akteure und Nutzergruppen sind.

#### 4.2 Finanzierungsmodelle

Wichtig für eine erfolgreiche Regionalparkentwicklung ist die gesicherte Finanzierung der Maßnahmenumsetzung, des Flächenerwerbs, der Planungs- und Organisationskosten sowie der langfristigen Pflegekosten. Generell sollte die kreative Erschließung und Bündelung vielfältiger finanzieller Mittel betrieben werden, um eine zu große Abhängigkeit von Einzelquellen zu vermeiden. Da Finanzierung nicht mit öffentlicher Förderung gleichgesetzt werden kann, sind insbesondere auch private Investitionen und Finanzarrangements öffentlich-privater Partnerschaften einzubeziehen.

Ein Beispiel für hohe Finanzierungs kreativität ist der Regionalpark RheinMain. In den ersten zehn Jahren seiner Entwicklung flossen etwa 28 Millionen Euro in den Regionalpark. Die Mittel stammten vom regionalen Verband (39 Prozent), den jeweiligen Städten und Gemeinden (16 Prozent), Sponsoren (29 Prozent) sowie aus Zuschüssen des Landes Hessen (8 Prozent) und der EU (8 Prozent) (vgl. Blume 2006, S. 51). Zahlreiche Projekte wurden dabei als naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahmen für verkehrsinfrastrukturelle Eingriffe im Regionalpark finanziert (vgl. auch Bunzel/Böhme 2002, S. 27 ff.).

Die Realisierung der zahlreichen Projekte des Emscher Landschaftsparks wurde dagegen durch ein eigenes Investitionsförderprogramm, das Ökologieprogramm im Emscher-Lippe-Raum, ermöglicht. Mit einem Förderanteil des Landes Nordrhein-Westfalen von 80 bis 90 Prozent wurden den Projektträgern sehr gute Förderbedingungen geschaffen. Jährlich wurden hierfür rund 15 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus standen bis zum Jahr 2006 weitere Mittel aus dem EU-Strukturprogramm Ziel 2 in Höhe von insgesamt 67 Millionen Euro zur Verfügung. In den zuvor vergangenen EU-Programmphasen wurden bereits 108 Millionen Euro Fördergelder verausgabt.

Eine derartige gesicherte und zentrale Finanzierung ist nicht mehr typisch. Umso größer wird die Bedeutung von Finanzierungskreativität und regional angepassten Finanzierungsmodellen. In den Regionalparks um Berlin spielen beispielsweise Mittel der Arbeitsförderung bei der Realisierung von Projekten eine wesentliche Rolle. Eine wichtige Zukunftsaufgabe ist in allen Regionalparks der Umgang mit Pflege- und Erhaltungskosten, was wiederum die Bedeutung von Kooperationen mit lokalen Landnutzern und Flächeneignern verdeutlicht.

#### 4.3 Steuerungsmix

Informelle Strategien zur Regionalparkentwicklung sind kein Ersatz für formelle Instrumente der gesamträumlichen Planung und der umweltbezogenen Fachplanungen, sondern eine sinnvolle Ergänzung. Die Freiraumkategorien der Regional- und Flächennutzungsplanung und die Schutzgebietskategorien der Landschaftsplanung verlieren durch die Entwicklung eines Regionalparks keinesfalls ihre Existenzberechtigung; vielmehr kann nur ein koordinierter Steuerungsmix formeller und informeller Instrumente einen Beitrag zur Stärkung der Freiraumbelange und zur Qualifizierung der Stadtlandschaft leisten. Folgende Optionen zur Einbindung in die gesamträumliche Planung bestehen und können in Kombination angewendet werden:

- Regionalplanerische Kategorien des Freiraumschutzes (z.B. regionale Grünzüge) können durch Regionalparks wirksam um offensive Maßnahmen der Landschaftsgestaltung und -nutzung ergänzt werden.
- Als Initialzündung oder im Verlauf seines Planungsprozesses kann ein Regionalpark ohne restriktive Wirkungen für andere Nutzungen in einen formellen Plan übernommen werden.
- Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Zwischenergebnisse der Regionalparkentwicklung etappenweise in formelle Pläne zu integrieren und rechtlich gegenüber anderen Nutzungen abzusichern.
- Die Absicherung von Ergebnissen interkommunaler Kooperationen für die Regionalparkentwicklung kann über die Flächennutzungspläne der beteiligten Städte und Gemeinden erreicht werden.

Wie die Praxis im Regionalpark RheinMain gezeigt hat, können Landschaftsplanung und Regionalparkentwicklung im Sinne einer kohärenten Instrumentenkombination sinnvoll verknüpft werden. Der Einfluss der Landschaftsplanung erhöht sich, da im Landschaftsplan definierte Maßnahmen – zum Beispiel zur Schaffung eines Biotopverbundsystems – im Zusammenhang mit einem Regionalparkkonzept tatsächlich realisiert werden können. Zudem ist es auf diese Weise möglich, eine koordinierte Handhabung der Ausgleichs- und Ersatzverpflichtungen durch die Bestimmung des Regionalparks als regionales Kompensationskonzept zu erreichen.

Zu einem erfolgreichen Steuerungsmix kann auch die Einbindung der Entwicklungsziele des Regionalparks in landwirtschaftliche Fachplanungen (agrarstrukturelle Vorplanung, integrierte ländliche Entwicklungskonzepte) oder in Konzepte der Wirtschafts- und Tourismusförderung gehören.

## 5. Ausblick

Strategien zur Regionalparkentwicklung sind als Instrumente noch keinesfalls etabliert, es bedarf der weiteren Vermittlung und Verbreitung. Wie alle informellen Instrumente der Raumentwicklung sind auch Strategien zur Regionalparkentwicklung auf kollektive Lernprozesse und die Bereitschaft zur Kooperation angewiesen. Mit ihrer starken Bindung an die stadtregionale Kulturlandschaft, deren Images und die mit ihr verbundenen Ausprägungen regionaler Identitäten bieten Regionalparks aber Handlungsoptionen, die mit anderen Politikansätzen kaum erreicht werden können.

Regionale Strategien für die Stadtlandschaft im Sinne des Regionalparkansatzes können in allen Teilen einer Stadtregion zu Projektentwicklungen führen. Ein anderes Instrument für die Gestaltung der Zwischenstadt ist bislang noch nicht „auf dem Markt“. Insofern mag es verwundern, dass die zuvor dargestellten positiven Beispiele nur zögernd konsequente Nachahmung finden. Sowohl in den Stadt-Umbau-landschaften schrumpfender Stadtregionen z.B. in Ostdeutschland als auch an der Peripherie wachsender Metropolräume mit ihrem Mangel an Gestaltqualität und Wiedererkennungswert bieten Regionalparks Chancen für eine verbesserte Entwicklung der Stadtlandschaft.

Lokale Einzellösungen zur projektorientierten Gestaltung, Rückgewinnung, Zwischennutzung oder Inszenierung neuer und alter Freiräume in den Städten können wesentliche Innovationen generieren. Sie ersetzen aber nicht die Vorteile einer stadtregionalen Strategie für die Stadtlandschaft, die Kooperationspartner und Finanzierungsquellen erschließt und die Lobby für die Freiräume insgesamt erhöht. Regionalparkentwicklung kann in diesem Sinne als regionales Schlüsselprojekt und Zukunftsaufgabe aufgefasst werden; sie ist aus der Perspektive kommunaler Akteure potenziell mit einem Image- und Kooperationsgewinn sowie mit Standortvorteilen verbunden.

## Literatur

Apolinarski, Ingrid/Gailing, Ludger/Röhring, Andreas (2006): Kulturlandschaft als regionales Gemeinschaftsgut. Vom Kulturlandschaftsdilemma zum Kulturlandschaftsmanagement, in: Mathiesen, Ulf/Danielzyk, Rainer/Heiland, Stefan/Tzschaschel, Sabine (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven, Hannover (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 228), S. 81–98.

- Benz, Arthur (2004): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 125–146.
- Blume, Friedhelm (2006): Der Regionalpark RheinMain. Der Landschaft einen Sinn – den Sinnen eine Landschaft, in: Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur (DGGL) e.V. (Hrsg.): Regionale Gartenkultur. Über die Identität von Landschaften, München, S. 46–51.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.
- Bunzel, Arno/Böhme, Christa (2002): Interkommunales Kompensationsmanagement, Bonn (Angewandte Landschaftsökologie, H. 49).
- Dettmar, Jörg (2003): Brachflächen in der Zwischenstadt – Bausteine einer postindustriellen Landschaft. Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet, in: Arlt, Günter/Kowarik, Ingo/Mathey, Juliane/Rebele, Franz (Hrsg.): Urbane Innenentwicklung in Ökologie und Planung, Dresden (IÖR-Schriften, Bd. 39), S. 23–32.
- Florida, Richard (2002): The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, New York.
- Gailing, Ludger (2005): Regionalparks. Grundlagen und Instrumente der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen, Dortmund (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Nr. 121).
- Gailing, Ludger/Keim, Karl-Dieter (2006): Analyse von informellen und dezentralen Institutionen und Public Governance mit kulturlandschaftlichem Hintergrund in der Beispielregion Barnim, Berlin (Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation“).
- Ganser, Karl (1993): Stadtland im Ruhrgebiet – Der Emscher Landschaftspark, in: Koenigs, Tom (Hrsg.): Stadt-Parks: urbane Natur in Frankfurt, Frankfurt/Main und New York, S. 170–174.
- Gemeinsame Landesplanung Berlin und Brandenburg (Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin) (2001): Regionalparks in Brandenburg und Berlin, Potsdam.
- Grabow, Busso/Henckel, Dietrich/Hollbach-Grömig, Beate (1995): Weiche Standortfaktoren, Stuttgart, Berlin und Köln (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 89).
- Hartz, Andrea (2006): Der Regionalpark Saar – Zwischenbilanz, Projekte, Masterplan, in: Ministerium für Umwelt des Saarlandes (MfU)/Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (Hrsg.): Kooperation als Erfolgsfaktor für Regionen im Wandel, Saarbrücken, S. 42–45.
- Keil, Roger (1991): Handlungsräume/Raumhandeln, in: Wentz, Martin (Hrsg.): Stadt-Räume, Frankfurt/Main und New York, S. 186–208.
- Kühn, Manfred (1998): Stadt in der Landschaft – Landschaft in der Stadt, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8 (1998), S. 495–507.
- Lehmann, Meike Friederike (2003): Strategischer Planungsansatz. Freiraumentwicklung in Stadtregionen, Frankfurt/Main.
- Ministerium für Umwelt des Saarlandes (MfU) (2006): Regionalpark Saar – Neue Qualitäten für die Stadtlandschaft im Saarland. Der Masterplan: Zwischenbilanz und Perspektiven 2012, Saarbrücken.
- Mohrmann, Rita (2005): Landesplanerische Strategien und Instrumente für die Berlin-Brandenburgische Kulturlandschaft. Der Einfluss der Raumordnung auf Kulturlandschaften, in:

- Klausmeier, Axel (Hrsg.): Kulturlandschaft Fürst-Pückler-Park. Der Branitzer Außenpark im Brennpunkt widerstreitender Interessen, Bad Münstereifel, S. 43–49.
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM) (2003): Regionalpark RheinMain. Der Landschaft einen Sinn – Den Sinnen eine Landschaft, Frankfurt/Main.
- Projekt Ruhr GmbH (2005): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010, Essen.
- Rautenstrauch, Lorenz (1995): Funktionsverteilung zwischen Stadt und Umland, in: Das Bauzentrum, Nr. 3 (1995), S. 15–26.
- Rautenstrauch, Lorenz (2006): Zum Stand der Dinge im Regionalpark RheinMain, in: collage, Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau, Heft 2 (2006), S. 19–21.
- Schwarze-Rodrian, Michael (2006): Emscher Landschaftspark – die zweite Phase, in: Ministerium für Umwelt des Saarlandes (MfU)/Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (Hrsg.): Kooperation als Erfolgsfaktor für Regionen im Wandel, Saarbrücken, S. 34–35.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2006): Neue Felder für die Stadt – urbane Landwirtschaft als Instrument der Stadtentwicklung, Workshopdokumentation, Berlin ([http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/stadtland/download/workshoptdoku\\_neue\\_felder.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/stadtland/download/workshoptdoku_neue_felder.pdf)).
- Siebert, Julia/Steingrube, Wilhelm (2000): Inszenierte Natur, in: Institut für Länderkunde Leipzig (IfL) (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Bd. 10, Freizeit und Tourismus, Heidelberg und Berlin, S. 40–43.
- Sieverts, Thomas (1999): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, 3. Aufl., Braunschweig und Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Erläuterungen und Eckzahlen, Wiesbaden.
- Wolfrum, Sophie (1999): Regionale Landschaften, in: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) (Hrsg.): Stadt und Landschaft. Regionale Strategien, Berlin, S. 133–148.

Angelika Emmerich-Fritsche

## Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Mehrebenensystem – Schutz der Kommunen?

**Zusammenfassung:** Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sehen sich zwischen europäischer, staatlicher und privater Aufgabenbewältigung an den Rand gedrängt. Rettet das Subsidiaritätsprinzip die kommunale Selbstverwaltung der Kommunen? Es ist ein menschen- und grundrechtliches Gerechtigkeitsprinzip sowie ein europa- und verfassungsrechtlicher Kompetenzverteilungs- und Kompetenzausübungsgrundsatz. Als rechtlicher Maßstab wird das Subsidiaritätsprinzip mit begrenzender und fördernder Funktion aktiviert im gestuften Mehrebenensystem, das von der privaten über die kommunale, staatliche und europäische bis zur internationalen Ebene reicht. Es wirkt einerseits defensiv gegenüber Vereinnahmungen durch Land, Bund und Europäischer Union, mobilisiert aber auch private Kräfte. Das europarechtliche und verfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip vermag jedoch nicht die Aufweichung des kommunalorganisatorischen Subsidiaritätsprinzips zu verhindern, solange die Selbstverwaltungsgarantie in der Europäischen Verfassung keine hinreichende Verankerung findet.

### I. Grundlagen

#### 1. Herkunft, Inhalt und Dimensionen des Subsidiaritätsgedankens

Das lateinische Verb „*subsistere*“ bedeutet zurücktreten, nachrangig sein. „*Subsidium*“ ist die Hilfeleistung oder ergänzende Hilfeleistung. Zurücktreten soll die größere gegenüber der kleineren Einheit. Das Subsidiaritätsprinzip weist dem kleineren Aufgabenträger den Vorrang im Handeln zu.<sup>1</sup> Andererseits gebietet es gegebenenfalls die Unterstützung der kleineren durch die größere Gemeinschaft.

<sup>1</sup> Vgl. dazu P. Häberle: Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 119 (1994), S. 169 ff.; A. Rauscher (Hrsg.): Subsidiarität – Strukturprinzip in Staat und Gesellschaft (2000); J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht (2. Aufl. 2001), S. 28 ff.; P. Blickle/Th. Hüglin/D. Wyduckel (Hrsg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft (2002) (Rechtstheorie, Beiheft 20).

Als „allgemeines Klugheitsprinzip“<sup>2</sup> und Sachlichkeitsprinzip, welches zur Aufgabenwahrnehmung durch die sachnächste Ebene auffordert, ermöglicht das Subsidiaritätsprinzip Effizienz- und Effektivitätsgewinne. Einen Effektivitätsgrundsatz in dem Sinn allerdings, dass der „Zweck die Mittel heiligt“, verbietet die Menschenwürde.<sup>3</sup> Über ein Klugheitsprinzip hinaus ist das Subsidiaritätsprinzip ein sozialetisches Menschheitsprinzip<sup>4</sup> mit Wurzeln im Alten Testament ebenso wie bei Aristoteles, Thomas von Aquin („Einheit in wohl gegliederter Vielheit“) und Montesquieu<sup>5</sup>. Aufgegriffen wurde es in der organisch-föderalistischen, in der liberalistischen Staatslehre und in der katholischen Soziallehre.<sup>6</sup> Dem organisch-föderalistischen Subsidiaritätsverständnis liegt die Vorstellung zugrunde, dass sich die Gesellschaft schalenartig aus vielfältigen Gemeinwesen zusammensetzt. Daraus ergibt sich nach dem Prinzip des Vorrangs der kleineren Einheit eine Rangfolge kollektiver Zuständigkeiten (Familie, Nachbarschaft, Verbände, Gemeinde, Kreis, Land, Bundesstaat, Europäische Union, Vereinte Nationen).

Das Subsidiaritätsprinzip ist damit ein Gegenprinzip zu Zentralisierung und Bürokratisierung. Seine aktuelle Bedeutung entfaltet sich im Spannungsfeld zwischen Privatisierung, Internationalisierung, globaler Vernetzung, europäischer Integration und im Örtlichkeitsbezug des tatsächlichen Lebens und der Funktionsfähigkeit von Demokratie.<sup>7</sup> Es versucht in der Polarität zwischen Privatheit und Staatlichkeit, zwischen Globalisie-

2 H. Lecheler: Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer Europäischen Union (1993), S. 42.

3 Kant, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, hrsg. v. W. Weischedl (1983), S. 61 (BA 67); G. Dürig: Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, AöR 81 (1956), S. 117 ff.; P. Häberle: Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, HStR I (1995), S. 815 ff.; R. Zippelius/Th. Würtenberger: Deutsches Staatsrecht (31. Aufl. 2005), § 21, S. 200 ff.; K. Stern: Staatsrecht Bd. IV/1 (3. Aufl. 2006), § 97; vgl. auch H. Wagner: Die Würde des Menschen (1992), S. 166 ff.; R. Spaemann: Über den Begriff der Menschenwürde, in: E.-W. Böckenförde/R. Spaemann (Hrsg.): Menschenrechte und Menschenwürde (1987), S. 302 f.; BVerfGE 9, 89 (95); 27, 1 (6); 28, 386 (391); 30, 1 (25 ff.) und 33 (39 f.); 50, 166 (175); 57, 250 (275); 87, 209 (228).

4 L. Roos: Subsidiarität, in: Lexikon der Wirtschaftsethik, hrsg. von G. Enderle (1993), 1045 (1046).

5 Vgl. Montesquieu: Esprit des Lois, livre II, chapitre IV.

6 Enzyklika „Quadragesimo anno“ Pius' XL 40 (1931; Sozialenzykliken): „wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative ... leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten ... können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen« (Nr. 79); dazu A. Anzenbacher: Christliche Sozialethik (1998); A. F. Utz: Ethik des Gemeinwohls (1998); J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 18 ff., 30 ff., 35 ff., 44 ff., 340 ff.

7 Ch. Seiler: Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung (2004), S. 319 ff.; E. Deuerlein: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips (1972), S. 307.

rung, Kommunikationsgesellschaft als Weltgesellschaft<sup>8</sup> einerseits und der örtlichen Verwurzelung des Menschen andererseits zu vermitteln.

Auf folgenden Ebenen lässt sich das Subsidiaritätsprinzip anwenden:

- zwischen Staatenbund/Staatenverbund (z.B. EU) und seinen Mitgliedstaaten
- zwischen einem Bundesstaat und seinen Gliedstaaten oder einem dezentralisierten Staat und seinen Untereinheiten
- zwischen Staat und Gemeinde
- zwischen dem Staat und seinen nichtstaatlichen Gemeinschaften (z.B. Familie, Vereine)
- zwischen Staat und Individuum.

## 2. Liberale und soziale Dimension des Subsidiaritätsgedankens

Das in der Menschenwürde verankerte Prinzip der Selbstbestimmung gebietet die größtmögliche Zurückhaltung bei der Institutionalisierung staatlicher Lebensbewältigung und den Vorrang der individuellen Selbstverantwortlichkeit<sup>9</sup> vor staatlichem Paternalismus.<sup>10</sup> Nach liberalem Verständnis ist Staatlichkeit nur legitim, soweit sie subsidiär ist. Das Grundgesetz hat laut Bundesverfassungsgericht „nicht eine virtuell umfassende Staatsgewalt verfasst, sondern den Zweck des Staates materialiter auf die Wahrung des Gemeinwohls beschränkt, in dessen Mitte Freiheit und soziale Gerechtigkeit stehen.“<sup>11</sup> Der Staat dient also und ist kein Selbstzweck. Er darf nicht an sich reißen, was kleine gesellschaftliche Einheiten wie Initiativen, Vereine und Verbände übernehmen können. In diesem Zusammenhang sei das Stichwort der sogenannten Zivil- oder Bürgergesellschaft<sup>12</sup> genannt, welche soziale Verantwortung aufgrund einer unabhängigen von der Staatsorganisation existierenden Verbundenheit reklamiert.

---

8 N. Luhmann: *Das Recht der Gesellschaft* (2. Aufl. 1997), S. 574; ders.: *Die Weltgesellschaft*, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP)* LVII (1971), S. 1 (5 ff.).

9 Vgl. P. Häberle: *Prinzip der Subsidiarität*, *AöR* 119 (1994), S. 169 (183 ff.); K. Schelter, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* (1990), S. 217 (2117); J. Isensee: *Subsidiaritätsprinzip*, S. 372 f.; K. A. Schachtschneider: *Der Anspruch auf materiale Privatisierung* (2005), S. 67 ff.

10 Kant, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, hrsg. v. W. Weischedel (1983), S. 145 (A 235, 236) f.

11 BVerfGE 42, 312 (332).

12 Vgl. zu diesem Begriff die *Essay-Sammlung* von J. Keane (Hrsg.): *Civil Society and the State* (1988); O. Höffe: *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger* (2004), S. 90 ff., der den Terminus „Bürgergesellschaft“ vorzieht.

### Das Prinzip der Subsidiarität

- dient insoweit<sup>13</sup> der Rechtfertigung der staatlichen Existenz und
- wirkt bei der Zuweisung der staatlichen Kompetenz und
- bei der Begrenzung staatlicher Kompetenzausübung<sup>14</sup>.

Das Beistandsgebot ist das soziale Element des Subsidiaritätsprinzips. Als *zoon politikon* (Aristoteles)<sup>15</sup> ist der Mensch auf die Gesellschaft verwiesen und zur Solidarität mit anderen Menschen fähig. Aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) ergibt sich die zusätzliche Pflicht des Staates, überall dort zu helfen, wo Individuen und gesellschaftliche Einrichtungen oder Selbstverwaltungskörper ihre Aufgaben nicht selbst bewältigen. Allerdings steht diese Solidaritätsverpflichtung unter dem freiheitssichernden „Funktionsvorbehalt der Subsidiarität“<sup>16</sup>. Sozialhilfe erhält beispielsweise nur, wer sich nicht selbst unterhalten kann und auch keine Hilfe von anderen Stellen, insbesondere Angehörigen, erhält (§ 2 Abs. 1 SGB XII). Subsidiarität setzt grundsätzlich voraus, dass das untergeordnete Glied in der Lage ist, die Probleme und Aufgaben eigenständig zu lösen. Erst wenn auch mit Hilfe der Unterstützungsleistung durch größere Einheiten eine Aufgabe nicht wahrgenommen werden kann, soll die Zuständigkeit auf eine größere Einheit übertragen werden (Entzugsverbot als liberales Element des Subsidiaritätsprinzips).<sup>17</sup> Das Subsidiaritätsprinzip hat dementsprechende institutionelle und finanzielle Auswirkungen.

### 3. Subsidiaritätsprinzip als staatsrechtliches Prinzip

Als verfassungsrechtliches Staatsorganisationsprinzip<sup>18</sup> ist das Subsidiaritätsprinzip eine Kompetenzverteilungs- und -ausübungsregel. In der Rechtswissenschaft wurde lange die Ansicht vertreten, dass das Prinzip der Subsidiarität eine Rolle im einfachen Recht und in der Rechtspolitik spielt, aber kein Verfassungsrechtssatz ist.<sup>19</sup> Das ist aus folgenden Gründen überholt:

(a) Das Prinzip der Subsidiarität liegt der föderalistischen Prägung der Bundesrepublik Deutschland mit dem grundsätzlichen Vorrang der Länderzuständigkeit (Art. 30, 70,

13 J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 60.

14 H. Lecheler: Subsidiaritätsprinzip, S. 35.

15 Aristoteles, Politik, hrsg. v. F. Schwarz, 1253a (S. 78).

16 J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 60.

17 Dazu A. Anzenbacher: Christliche Sozialethik (1998); A. F. Utz: Ethik des Gemeinwohls (1998); D. Merten: Subsidiarität als verfassungsrechtliche Perspektive für Europa, in: Kirche und Gesellschaft 270 (2000); A. Rauscher (Hrsg.): Subsidiarität (2000).

18 Dazu J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 106 ff.; J. Böhm: Föderalismus, BayVBl. (1993), S. 545 (548).

19 H. Lecheler: Subsidiaritätsprinzip, S. 49.

83 GG) zugrunde (Art. 20 Abs. 1 GG)<sup>20</sup>, sichert auf diese Weise vertikale Gewaltenteilung und zeigt einen Staatsaufbau „von unten nach oben“.<sup>21</sup> Auf bestimmten Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25, 26 GG)<sup>22</sup>, darunter das Recht der Wirtschaft, die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, das Lebensmittelrecht, Straßenverkehr und die Staatshaftung, hat der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG die Gesetzgebungszuständigkeit nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Die Überprüfbarkeit dieser Subsidiaritätsvorschrift durch das Bundesverfassungsgericht<sup>23</sup> ordnet das Grundgesetz seit 1994 ausdrücklich an (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2a GG).

(b) Eine spezielle verfassungsrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsgedankens ist die in ihrem Kernbereich gesetzefeste, verfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG), welche die Allzuständigkeit der Gemeinden im eigenen örtlichen Wirkungskreis sichert.<sup>24</sup> In den Kommunen ist Demokratie für den einzelnen Bürger am besten unmittelbar erfahr- und erlebbar. Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse vollziehen sich in einer Gemeinde so transparent und nachvollziehbar wie sonst wohl auf keinem anderen Niveau der politischen Willensbildung. Die Städte und Gemeinden sind die Kernzellen unseres demokratischen Gemeinwesens. Nach Art. 11 Abs. 4 BayVerf. dient „Selbstverwaltung ... dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“. Art. 1 Abs. 2 BayGO (Bayerische Gemeindeordnung) bestimmt: „Die Gemeinden bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens“ (s.a. Art. 3 Abs. 2 Verf. Mecklenburg-Vorpommern).

(c) Die Grundrechte, welche einem verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsvorbehalt unterliegen, enthalten zusammengenommen ein Prinzip des Vorrangs der privaten Lebensbewältigung.<sup>25</sup> Deutlich zeigt dies etwa die im Rahmen des Sozialverträglichen gewährleistete Privatnützigkeit des Eigentums.<sup>26</sup> Auf das Subsidiaritätsprinzip geht

20 Dazu J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 111; ders.: Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, AöR 115 (1990), S. 248 ff.; J. Böhm: Föderalismus, BayVBl. (1993), S. 545 (548); E. Deuerlein: Föderalismus, S. 307.

21 J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 225.

22 Beschränkung des 1994 eingefügten Erforderlichkeitsgrundsatzes durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BGBl. I S. 2038), sog. Föderalismusreform.

23 Grundlegend BVerfGE 106, 62 (Altenpflege); 111, 10 (Ladenschluss); 112, 226 (Hochschulrahmengesetz).

24 L. Knemeyer: Bayerisches Kommunalrecht (2004), Rn. 7, 9, Rn. 45 ff.; J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 101 ff., 240 ff.

25 Dazu J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 281 ff.; K. A. Schachtschneider: Der Anspruch auf materiale Privatisierung, S. 75 ff.

26 Vgl. BVerfGE 24, 367 (390); 31, 229 (240); 37, 132 (140); 50, 290 (339); 51, 1 (30); 58, 300 (345); 79, 292 (303); 93, 121 (137).

namentlich die verfassungsrechtlich festgeschriebene Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) zurück.

(d) Das Grundgesetz erhebt seit 1992<sup>27</sup> in Art. 23 die Subsidiarität explizit zu einem Grundsatz, der innerhalb der Europäischen Union verwirklicht sein muss, damit das Recht der Europäischen Union in Deutschland verbindlich sein kann (Art. 23 GG).<sup>28</sup> Aufgrund Art. 23 GG überträgt die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte auf die Europäische Union ausweislich dieses Artikels nur so weit und im Hinwirken darauf, dass die Union bestimmte Strukturprinzipien, darunter das Subsidiaritätsprinzip, wahrt. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG ist die Weiterführung der Homogenitätsklausel (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) „nach oben“ und eine die deutsche Integrationspolitik leitende Struktursicherungsklausel für die Kompetenzverteilung zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene, mit der die Subsidiarität als Bestandteil der grundgesetzlichen Verfassung explizit anerkannt wird.<sup>29</sup>

## II. Kommunalverfassungsrechtliches Subsidiaritätsprinzip zum Schutz der Kommunen

### 1. Gegenüber höheren staatlichen Verwaltungseinheiten (Bund, Land, Landkreis)

Funktional ist das Selbstverwaltungsrecht das durch das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2) geschützte Recht auf selbständige, von Bund und Ländern unabhängige Regelung der eigenen Angelegenheiten im eigenen Namen, nach eigenem Ermessen, mit eigenen Finanz- und Wirtschaftsmitteln<sup>30</sup> sowie mit eigenem Personal.<sup>31</sup> Ausweislich Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG (vgl. ebenfalls Art. 106 Abs. 5-9, Art. 107 Abs. 2 GG) bezieht sich die kommunale Selbstverwaltung auch auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (Finanzgarantie). Das Recht auf Selbstverwaltung umfasst die autonome Rechtsetzung, Verwaltungszuständigkeit, Organisationsgewalt, Finanz-, Personal-, und Gebietshoheit.<sup>32</sup> Nach dem kommunalverfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip sollen Maßnahmen, die eine Gemeinde betreffen und von ihr eigenständig bewältigt werden können, in der Gemeinde beschlossen werden. Die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie garantiert nicht nur die Existenz von Kommunen (institu-

---

27 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2086).

28 BVerfGE 89, 155 (210 f., 212); 113, 273 (299).

29 J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 370 ff.

30 VerfGH 2, 143 (163).

31 BayVBl. (1977), S. 433; F.-L. Knemeyer: Kommunalrecht, S. 34, Rn. 10.

32 U. Steiner: Kommunalrecht, in: Berg/Knemeyer/Papier/Steiner: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 114 f.; R. Stober: Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. (1996), S. 76 ff.

tionelle Einrichtungsgarantie<sup>33</sup>), sondern sie enthält für die Kommunen auch die Kompetenzbestimmungs- und Abgrenzungsgarantie, eine objektive Rechtsinstitutsgarantie<sup>34</sup>, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Nach dem örtlichen Allzuständigkeitsprinzip erfüllen die Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben, soweit nicht der Landes- oder Bundesgesetzgeber diese an sich gezogen oder gesetzlich determiniert hat. Auf diese Aufgaben haben die Gemeinden gewissermaßen das „Recht des ersten Zugriffs“, während etwa die Kreise als nächst höhere Verwaltungsebene auf eine konstitutive gesetzliche Zuständigkeitsbegründung für die Wahrnehmung solcher Aufgaben angewiesen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rastede-Entscheidung festgestellt: „Der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst nicht nur die Art und Weise der Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten.“<sup>35</sup> Es gibt also einen Grundsatz des Vorrangs der kommunalen Lebensbewältigung vor der durch Bund und Land als kommunalorganisatorisches Grundprinzip.<sup>36</sup>

Wegen der Rechtsschutzgarantie sind die Kommunen in der Lage, das kommunale Subsidiaritätsprinzip einzuklagen. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG sowie nach dem Landesverfassungsrecht können Gemeinden Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erheben.<sup>37</sup>

Die Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung. Der Vorbehalt „im Rahmen der Gesetze“ überlässt dem Gesetzgeber diese jedoch nicht beliebig. Zum einen setzt der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie ihm eine unüberschreitbare Grenze. Aber auch außerhalb des Kernbereichs ist der Gesetzgeber gebunden: Indem der Verfassungsgeber die Institution gemeindlicher Selbstverwaltung nicht nur in ihrer überkommenen Gestalt aufgegriffen, sondern mit eigenen Aufgaben in den Aufbau des politischen Gemeinwesens nach der grundgesetzlichen Ordnung eingefügt hat, hat er ihr eine spezifische Funktion beigemessen, die der Gesetzgeber als verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden in jedem Fall zu berücksichtigen hat. Nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts im Rastede-Urteil ist ein Aufgabenentzug nur zu rechtfertigen, soweit „tragende Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen“.<sup>38</sup> Eine Aufgabe mit relevan-

33 U. Steiner: Kommunalrecht, S. 114, Rn. 4.

34 BVerfGE 11, 266 (275 ff.); 21, 117 (128 ff.); 79, 127 (146 ff.); 83, 37 (54).

35 BVerfGE 79, 127 (143).

36 F.-L. Knemeyer: Kommunalrecht, S. 58; BVerfGE 79, 127 (147 ff.); 83, 363 (382 ff.); BVerwGE 98, 273 (276 f.), 101, 92 (102 f.).

37 U. Steiner: Kommunalrecht, S. 114, Rn. 4.

38 BVerfGE 79, 127 (154).

tem örtlichem Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses und nur dann entziehen, wenn dies verhältnismäßig und die Aufgabe anders nicht zu bewältigen ist.<sup>39</sup>

Finanzielle Eigenverantwortlichkeit ist die Voraussetzung selbständiger Aufgabenerfüllung.<sup>40</sup> Das gilt auch im übertragenen Wirkungskreis. Nach dem sogenannten Konnexitätsprinzip bestimmen die Aufgaben die Ausgaben.<sup>41</sup> Darüber hinaus muss der auftragende Gesetzgeber als Verursacher für den finanziellen Ausgleich der von ihm den Kommunen übertragenen Aufgaben sorgen, zumindest Bestimmungen zur Kostendeckung treffen.<sup>42</sup> Gegenüber dem Landesgesetzgeber ist dieser Grundsatz in den Landesverfassungen verankert.<sup>43</sup> Für das Verhältnis Bund-Länder sieht Artikel 104a Abs. 2 GG eine entsprechende Vorschrift vor. Gegen den Bund haben die Kommunen keinen verfassungsgesetzlich verankerten Anspruch auf Kostentragung. Insofern war die frühere Verfassungspraxis systemwidrig, wonach entgegen der Regel der Länderzuständigkeit (Art. 30, 83 GG) der Bund den „Durchgriff“<sup>44</sup> auf die kommunale Ebene übte, das heißt unmittelbar die Kommunen als ausführende Behörden durch ein Bundesgesetz vorsah. Dieses Problem ist nach der Föderalismusreform durch Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG, die den Durchgriff verbieten, behoben.<sup>45</sup>

Im Fall der kommunalen Leistungsträgerschaft im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft, welche die Aufgaben der Agentur für Arbeit wahrnimmt (§ 44b Abs. 3 SGB II)<sup>46</sup>, beteiligt sich der Bund insbesondere an den Kosten der Unterkunft nach § 46 Abs. 5 SGB II. Für die Experimentierklausel zur Erprobung der Geeignetheit der Kommunen als Träger von Aufgaben in der sozialen Grundsicherung des § 6a SGB II ist ebenfalls eine Erweiterung des Konnexitätsprinzips gesetzlich vorgesehen. Der Bund zahlt den kommunalen Trägern zur finanziellen Deckung der an Stelle der Agentur für Arbeit als Option wahrgenommenen Aufgaben entsprechende Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten. Er erstattet die Kosten für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld.

39 BVerfGE 79, 127 (153).

40 Dazu BayVerfGH, BayVBl. (1997), S. 303, 304.

41 F.-L. Knemeyer: Kommunalrecht, S. 114, Rn. 132; vgl. auch Art. 104a Abs. 1 GG; dazu F. Schoch: Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, BayGTZ (1997), S. 278 ff.

42 Dazu F. Schoch: BayGTZ (1997), 284; U. Schliesky: Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip, DÖV (2001), S. 714.

43 Siehe Art. 83 Abs. 3, 7 BayVerf.; Art. 73, 71 Abs. 3 BwVerf.; 99, 97 BBgVerf.; Art. 73, 72 Abs. 2 MVVerf.; 58, 57 Abs. 4 NdsVerf.; Art. 79, 78 Abs. 3 NWVerf.; Art. 87, 85 SächsVerf.; Art. 119 Abs. 2, 120 SaVerf.; Art. 88, 87 Abs. 3 SAnhVerf.; Art. 49 SHVerf.; Art. 93 ThürVerf.

44 Beispiele: § 3 SGB XII, das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), das Grundsicherungsgesetz (GSiG) sowie § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II.

45 F. Ekardt/D. Buscher: Föderalismusreform II: Reform der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, DÖV (2007), S. 89 (91 f.).

46 Dazu R. Quaas: Die Arbeitsgemeinschaft nach dem neuen SGB II, SGB (2004), S. 723 ff.; E. Strobel: Die Rechtsform der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II, NVwZ (2004), S. 1195 ff.

*Ergebnis:*

Das kommunalverfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip wird in der Bundesrepublik Deutschland durch das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht definiert. Es begründet den grundsätzlichen Vorrang kommunaler vor staatlicher Lebensbewältigung. Ergänzt wird es finanzrechtlich durch das Konnexitätsprinzip. Bewahren kann die kleine Einheit ihren Vorrang nur, wenn dieser auch durch die Finanzordnung gestützt wird.<sup>47</sup>

## 2. Gegenüber der Europäischen Union

*a. Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht durch das Gemeinschaftsrecht*

Die kommunale Selbstverwaltung wird durch das dynamische, vorrangige und teilweise unmittelbare Gesetzesgeltung beanspruchende Recht der Europäischen Union in fast allen Sektoren betroffen.<sup>48</sup> Aufgrund seiner aber auch völkerrechtlichen Eigenart ist das Gemeinschaftsrecht für die strukturellen Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten blind. Eingriffe in den Kernbereich der mitgliedstaatlichen Verfassungsstrukturen (vgl. Art. 1 EUV) werden jedoch meist verneint.<sup>49</sup> Allerdings besteht die Gefahr einer Kernbereichsverletzung durch schleichende Kompetenzaushöhlung, welche die Gemeinden zu dezentralen Verwaltungseinheiten degradiert. Das widerspricht dem föderalen Aufbau „von unten nach oben“ und betrifft somit zugleich das durch Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG besonders geschützte föderale Prinzip. Besonders vielen Einwirkungen europarechtlichen Ursprungs ist die Daseinsvorsorge als typische Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ausgesetzt. Ein Beispiel sind die umfassenden Regelungen zur Liberalisierung des Energie-, Gas- und Telekommunikationsmarktes.<sup>50</sup> Die Gemeinden müssen die in EG-Richtlinien niedergelegten Grundsätze und Grenzwerte auf dem Gebiet der Trinkwasserversorgung<sup>51</sup>, Abfall-<sup>52</sup> und Abwasserentsorgung<sup>53</sup> beachten. Erhebliche Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts gehen ebenfalls vom EG-Wettbewerbsrecht aus, dessen weiter funktionaler Unternehmensbegriff

47 Weitergehende Überlegungen dazu: F. Ekardt/D. Buscher, DÖV (2007), S. 89 ff.

48 R. Stober: Kommunalrecht, S. 44 f.

49 Dazu A. Martini: Gemeinden in Europa (1992), S. 64 ff.; A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG auf die Verfassungsposition der Kommunen (2000), S. 62 ff.

50 RL 96/92, ABl. EG 1997, Nr. L 27/20; Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts v. 24.4.1998, BGBl. I, S. 730; RL 98/30, ABl. EG 1998, Nr. L 204/1 (Gas); RL 88/301, ABl. EG 1988, Nr. L 131/173 mit Berichtigung durch RL 88/301 und 90/388, ABl. EG 1994, Nr. L 268/15.

51 Richtlinie 80/778/EWG v. 15.7.1980, ABl. Nr. L 229, S. 11.

52 Richtlinie 91/156/EWG v. 18.3.1991, ABl. Nr. L 78, S. 32 und 94/31 EG v. 27.6.1994, ABl. Nr. L 168, S. 28.

53 Richtlinie 91/271/EWG des Rates über die Behandlung von kommunalen Abwässern v. 21.5.1991, ABl. Nr. L 135, S. 40.

auch kommunale Unternehmen erfasst<sup>54</sup>, allerdings Ausnahmen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge zulässt (vgl. Art. 86 Abs. 2 EGV). Ein Beispiel gemeinschaftsrechtlicher Einflussnahme ist auch das weite Verständnis des Begriffs staatlicher Beihilfen. Zur Erfüllung des EG-Beihilferechts ist namentlich die kommunale Gewährträgerhaftung für die Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechts abgeschafft und ist die Anstaltslast durch eine angenäherte privatrechtliche Eigentümerstellung ersetzt worden.<sup>55</sup> Ein großer Teil der kommunalen Wirtschaftsförderung (vergünstigte Darlehen, Bürgschaften, Steuervergünstigungen), insbesondere für öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge, unterfallen dem Beihilferegime mit der Folge, dass z.B. Quersubventionen verboten sind.<sup>56</sup> Die zur Verwirklichung des Binnenmarktes erlassenen Richtlinien, welche die Vergabe öffentlicher Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge regeln, zwingen zu EU-weiten Ausschreibungen von öffentlichen Dienstleistungen und damit zu Entörtlichung.

*b. Schutz durch Art. 28 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 GG*

Vor Einführung des Art. 23 GG war es zweifelhaft, ob die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG vor Übertragungen von Kompetenzen auf die Gemeinschaft und vor Vorrang beanspruchenden EG-Rechtsakten bewahrt.<sup>57</sup> Obwohl grundsätzlich ein Schutz vor sachlich ungerechtfertigtem Aufgabenentzug aus Art. 28 Abs. 2 GG anerkannt ist<sup>58</sup>, wurde und wird von vielen Autorinnen und Autoren die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG nicht als europarechtsfest angesehen, weil diese Bestimmung als solche nicht von der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG erfasst sei.<sup>59</sup> Art. 28 Abs. 2 GG könnte jedoch wegen seiner Demokratie und Föderalismus sichernden Funktion als den Vorrang des Gemeinschaftsrechts begrenzende, identitätsstiftende Struktur der Verfassungsordnung Deutschlands<sup>60</sup> anzusehen sein.<sup>61</sup> Das gilt allerdings nur in der objektiven, nicht gesichert auch in der subjektiven Dimension des Art. 28 Abs. 2 GG.

54 Vgl. EuGH, Rs C-41/90 Arbeitsvermittlungsmonopol, Slg. 1991 I, 1979, Rn. 19 ff.; Rs C-364/92 Eurocontrol, Slg. 1994, I, 43, Rn. 15 ff.

55 Siehe Europäische Kommission vom 27.03.2002, C (2002) 1286, Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000.

56 Vgl. EuGH, Urteil v. 24.7.2003, Rs C 280/00 Altmark Trans, Rn. 67 ff.

57 A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 69 ff.

58 S. von Zimmermann-Wienhues: Kommunale Selbstverwaltung in einer europäischen Union (1997), S. 169, 173 f.

59 Dazu W. Müller: Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration (1992), S. 231 ff. m.w.N.; R. Zippelius/Th. Würtenberger: Deutsches Staatsrecht, S. 145.

60 BVerfGE 73, 339 (375); 89, 155 (174 ff., 183, 187 f.).

61 Zweifelnd hiergegen H.-J. Blanke: Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration, DVBl. (1993), S. 819 (822 f.); A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 72 f.

In diesem Zusammenhang wird der sogenannte Goldenstedt-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Oktober 1993 als Beispiel dafür angeführt, dass das Bundesverfassungsgericht Art. 28 Abs. 2 GG „europafest“ gemacht habe. Eine endgültige Klärung ist durch diese Entscheidung noch nicht erzielt worden. Die Gemeinde Goldenstedt wollte im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde festgestellt wissen, dass die Bundesregierung verpflichtet sei, das Verfassungsprinzip der örtlichen Selbstverwaltung im Maastricht-Vertrag zu verankern. Das Bundesverfassungsgericht nahm die Kommunalverfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, weil die Beschwerdeführerin nicht hinreichend substantiiert dargelegt hatte, dass eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG durch das Zustimmungsgesetz möglich erscheint. Das Gericht wiederholte aber, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden einen Aufgabenbereich sichere, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst. Dieses Recht bestehe aber nur im Rahmen der Gesetze, wobei der Zuständigkeit verteilende Gesetzgeber allerdings durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gebunden sei. In der juristischen Literatur ist diese Äußerung teilweise wie folgt interpretiert worden: Auch der Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragende Gesetzgeber habe zu beachten, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden nicht nur gegenüber den Landkreisen, sondern auch gegenüber den Institutionen der Europäischen Union einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sichere.<sup>62</sup> Ob diesem Beschluss wirklich eine solche Tragweite beigemessen werden kann, ist unsicher, weil das Bundesverfassungsgericht dazu in der Sache Goldenstedt explizit keine Äußerung gemacht hat.

Falls Art. 28 Abs. 2 GG selbst nicht europarechtsfest ist, könnte sich ein Schutz aus dem Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 23 Abs. 1 GG für das Selbstverwaltungsrecht ergeben. Doch wie wirksam ist dieser Schutz? Art. 23 GG verpflichtet alle Organe der Bundesrepublik Deutschland, bei jeder Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union (Übertragung von Hoheitsrechten, Rechtssetzung, Wahrnehmung mitgliedstaatlicher Mitwirkungsrechte) die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zumindest als institutionelle Garantie zu gewährleisten.<sup>63</sup> Absoluten Schutz erfährt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie jedoch durch diese Schutzpflicht nicht, insbesondere verschafft sie den Gemeinden kein subjektives Recht auf Verteidigung ihres historisch gewachsenen Aufgabenbestands.<sup>64</sup> Nach Auffassung von Streinz gibt Art. 23 GG

62 L. Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, S. 55.

63 H.-J. Blanke, DVBl. 1993, 819 (821); A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 74 ff.; P. Häberle: Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre, AöR 119 (1994), S. 169 (204); eine normative Wirkung gänzlich ablehnend: H. Heberlein: Maastricht – ein Erfolg für die kommunale Selbstverwaltung?, DVBl. (1994), S. 1213 (1220). Dies erweist auch die Entstehungsgeschichte des Art. 23 GG. Dazu eingehend: A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 80 ff.

64 H.-J. Blanke, DVBl. (1993), S. 821 f.

lediglich einen mittelbaren Schutz gegenüber Rechtsakten der Europäischen Union.<sup>65</sup> Weil sich aber die deutsche Rechtsordnung nur unter der Bedingung der Einhaltung der Struktursicherungsklauseln des Art. 23 GG für das Europarecht öffnet, sieht eine weitergehende Meinung das Subsidiaritätsprinzip in Art. 23 GG zu Recht als normativen Maßstab für Gemeinschaftsrechtsakte an.<sup>66</sup>

Ob der Vorrang der kommunalen Einheit durch Art. 23 Abs. 1 GG ausreichend effizient gewährleistet werden kann, bleibt dennoch fraglich. Die allgemeine materiellrechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsgrundsatzes als Staatszielbestimmung<sup>67</sup>, welche einen weiten Entscheidungsspielraum zulässt, steht in jedem Fall in ihrer Qualität hinter dem Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie als Institutionsgarantie und subjektivem Recht der Kommunen zurück.<sup>68</sup>

*Ergebnis:*

Reduziert auf den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts wirkt Art. 23 Abs. 1 GG als Grenze gegenüber der innerstaatlichen Geltung und gegenüber dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Über Art. 28 Abs. 2 GG ist dieser Schutz für die Gemeinden zwar grundsätzlich einklagbar. Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 23 Abs. 1 GG ist aber aufgrund seiner schwächeren Verbindlichkeit nicht in der Lage, die Substanz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in gleicher Weise gegenüber dem Gemeinschaftsgesetzgeber zu schützen wie das Selbstverwaltungsrecht gegenüber Bund und Ländern.

### III. Subsidiaritätsprinzip als Verfassungsprinzip der Europäischen Union

Der festgestellte Verlust in der Substanz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gegenüber der Ebene der Europäischen Union wird durch angemessene Mitwirkungschancen in „Brüssel“ nicht ausgeglichen; denn der Ausschuss der Regionen (Art. 263 ff. EGV), der ein Repräsentationsorgan der unterschiedlichsten Gebietskörperschaften innerhalb der Mitgliedstaaten ist, vertritt nicht die Interessen spezifischer Gemeinden und hat zudem nur eine Beratungsfunktion. Fraglich ist, inwieweit das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritätsprinzip den Kommunen Schutz bietet.

---

65 R. Streinz, in: M. Sachs, Grundgesetz, Art. 23, Rn. 37.

66 A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 91 ff.

67 Dazu ebenda, S. 94 ff.

68 Vgl. ebenda, S. 190 ff.

## 1. Geltung und Wirkungsweise des Subsidiaritätsprinzips für die EU

Seit dem Vertrag von Maastricht ist das Subsidiaritätsprinzip im allgemeinen Teil der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft und Union verankert (vgl. Art. 1 Abs. 2 EUV „möglichst bürgernah“ und Art. 5 Abs. 2 EGV).<sup>69</sup> Als Strukturprinzip bindet die Subsidiarität die Gemeinschaftsorgane und stellt diese unter einen Begründungszwang für ihr Tätigwerden, der allerdings meist nur formelhaft ausgeübt wird<sup>70</sup> und ihnen einen weiten Beurteilungsspielraum lässt. In diesem Rahmen ist das Subsidiaritätsprinzip durch den Europäischen Gerichtshof gerichtlich überprüfbar.<sup>71</sup> Allerdings hat der EuGH bisher noch keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festgestellt, weil er tendenziell von der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf die Notwendigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung schließt und keine Subsidiaritätsprüfung im Sinne des Vorrangs der kleineren Einheit vornimmt.<sup>72</sup> Details regelt das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das dem Vertrag beigefügt ist.<sup>73</sup> Das Protokoll stellt allerdings in Nr. 3 klar, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht die Befugnisse in Frage stellt, über die die Gemeinschaft aufgrund des Vertrags entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt. Es kann damit nur als Kompetenzausübungsbegrenzung fungieren.<sup>74</sup> Nach Art. 5 Abs. 2 EGV ist das Subsidiaritätsprinzip weniger ein Vorrangprinzip zugunsten der kleineren

69 Dazu etwa H. Lecheler: Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union, 1993; H.-J. Lambers: Subsidiarität in Europa – Allheilmittel oder juristische Leerformel, EuR (1993), S. 229 ff.; J. Steiner: Subsidiarity under the Maastricht Treaty, in: O’Keeffe/Twomey (Hrsg.): Legal issues of the Maastricht Treaty (1994), S. 49 ff.; R. Scholz: Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht – ein tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung? in: Fs. Helmrich (1994), S. 410 ff.; R. Borris: Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, EuR (1994), S. 263 ff.; Ch. Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union (2. Aufl. 1999); ders.: Kontrolle zentraler Kompetenzausübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung, EuGRZ (2003), S. 181 ff.; Ausschuss der Regionen: Umsetzung und Kontrolle des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Lichte der Verfassung für Europa (2006); S. Albin: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Anspruch und Wirklichkeit, NVwZ (2006), S. 629 ff.

70 S. Albin, NVwZ (2006), S. 630.

71 Vgl. z.B. EuGH, Urteil v. 10.12.2002 Rs C-491/01 British American Tobacco, Rn. 177 ff.; Urteil v. 12.7.2005, Rs C-154/04 und C-155/04 Alliance for Natural Health, Rn. 101 ff.; H.-J. Blanke: Normativität und Justiziabilität des gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips, ZG (1995), S. 193.

72 Siehe dazu etwa EuGH, Rs C-84/94 Arbeitszeitrichtlinie, Slg. 1996, I-5755, Rn. 46 ff.; Rs C-377/98 Biopatentrichtlinie, Slg. 2001, I-7079, Rn. 30 ff.; Rs C-242/99, Johann Vogler: Slg. 2001, I-9083, Rn. 17 ff.; verb. Rs C-154/04 und 155/04 Nahrungsergänzungsmittelrichtlinie, Slg. 2005, I-0000, Rn. 99 ff.; kritisch S. Albin: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU, NVwZ 2006, S. 631 ff.

73 Dazu M. Kennner: Das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrages, NJW (1998), S. 2871.

74 A. Emmerich-Fritsche: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtssetzung (2000), S. 254.

Einheit als ein dynamischer Begriff. Die Subsidiarität soll die Gemeinschaftsaktionen nicht nur begrenzen, sondern im Falle einer konkurrierenden Kompetenz fördern.<sup>75</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV schützt nicht die Kommunen, erst recht nicht deren Selbstverwaltungsrecht oder gar die einzelnen Bürgerinnen und Bürger, wie dies Art. 5 Abs. 2 EUV suggeriert, sondern beschränkt sich in staatsorganisationsrechtlicher Funktion auf das Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.<sup>76</sup> Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift („auf Ebene der Mitgliedstaaten“) verpflichtet Art. 5 Abs. 2 EGV nicht dazu, die jeweils sachnächste untere Ebene innerhalb des mitgliedstaatlichen Aufbaus zum Handeln zu berufen. Das Subsidiaritätsprinzip drängt das kommunale Selbstverwaltungsrecht daher völlig zurück, wenn man im Sinne der vielfach vertretenen Identitätsthese den Inhalt des Subsidiaritätsprinzips in Art. 23 GG von dem des länder- und kommunalblinden Art. 5 Abs. 2 EGV abhängig macht.<sup>77</sup>

Eine Abwägung gemeinschaftlicher Kompetenzen mit dem Selbstverwaltungsrecht findet auf Gemeinschaftsebene nicht statt, allenfalls eine Berücksichtigung im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 EUV, wonach die Gemeinschaft die nationale Identität achtet. Zur nationalen Identität zählen die grundlegenden Verfassungsprinzipien<sup>78</sup>, als Voraussetzung einer lebendigen Demokratie auch, obwohl es in Art. 79 Abs. 3 GG nicht genannt ist, das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 GG. Jedenfalls kann im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 EUV in Verbindung mit Art. 10 EGV nur die institutionelle Garantie kommunaler Selbstverwaltung und nicht auch die Verteidigung der kommunalen Allzuständigkeit als kommunalorganisatorisches Subsidiaritätsprinzip Berücksichtigung finden. Ein entsprechendes einklagbares Recht steht den Kommunen nicht zu.

#### *Ergebnis:*

Das bisher europarechtlich geltende Subsidiaritätsprinzip hat das kommunale Subsidiaritätsprinzip nicht im Blick. Ohne Verankerung der Selbstverwaltungsgarantie im europäischen Verfassungsrecht ist die kommunale Selbstverwaltung gegenüber den Anforderungen des EU-Rechts nicht geschützt. Im Gegenteil liefert das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union als dynamisierendes Prinzip unter dem Aspekt der binnenmarktlichen Rechtseinheit, des Wettbewerbsprinzips und des Diskriminierungsgrundsatzes (vgl. Art. 3, 4 Abs. 1, 12, 14 EGV) sogar die Legitimation, kommunale Selbstverwaltungsrechte zu beschränken. Weil sie nicht nur als Klugheitsregel, sondern auch als freiheitswahrendes Prinzip zu verstehen ist, fordert jedoch Subsidiarität, auch Unterschiedlichkeiten zuzulassen und nicht alles dem unitarisierenden Binnen- und Wettbewerbsprinzip (vgl. nur Art. 4 EGV) zu unterwerfen.

<sup>75</sup> Dazu ebenda, S. 292 ff.

<sup>76</sup> Ebenda, S. 253 f.

<sup>77</sup> So R. Borris: Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, EuR (1994), S. 265; vgl. krit. A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 119 ff.

<sup>78</sup> M. Pechstein, in: Streinz, EGV/ EUV, Kommentar, Art. 6 EUV, Rn. 27.

## 2. Künftige Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts im EU-Recht

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände<sup>79</sup> hatte 1995 eine „Ergänzung und Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips“ angemahnt. Im Oktober 2004 wurde in Rom der EU-Verfassungsvertrag von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten unterzeichnet, aber noch nicht von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert. Die Staats- und Regierungschefs haben sich jedoch darauf verständigt, an seinen grundsätzlichen Bestimmungen festzuhalten.<sup>80</sup> Der EU-Verfassungsvertrag enthält folgende für die Kommunen in Europa bedeutsame Regelungen:

- Der Verfassungsvertrag (VV) erkennt die kommunale Selbstverwaltung als Bestandteil der nationalen Identität der Mitgliedstaaten (vgl. Art. I-5 Abs. 1 VV), welche die Union zu „achten“ hat, an. Weil aber keiner der anderen Mitgliedstaaten ein vergleichbar starkes kommunales Selbstverwaltungsrecht wie Deutschland kennt, wird sich diese Anerkennung auf einen Mindeststandard des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, wie er in der Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates (1988 in Kraft getreten) verankert ist, beschränken.<sup>81</sup> Einen dem Art. 28 Abs. 2 GG ebenbürtigen, einklagbaren Vorrang örtlicher Allzuständigkeit im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden enthält diese Formulierung nicht.
- Es wird das Prinzip der Subsidiarität in Art. I-11 Abs. 3 VV<sup>82</sup> fortgeführt. Erstmals werden auch die lokale und die regionale Ebene als Bezugspunkte für das Subsidiaritätsprinzip genannt, wenngleich ein spezifischer Schutz der Kommunen gegenüber der EU hieraus nicht resultiert. Die Berücksichtigung der lokalen Einheit ist nicht Sache der Europäischen Union, sondern liegt in der Staatsorganisationsgewalt und im Ermessen der Mitgliedstaaten, von denen die wenigsten föderal im engeren Sinne organisiert sind. Die Vorschrift bleibt jedenfalls hinter dem Schutz durch Art. 28 GG zurück.
- Weiterhin wird der Vertrag durch ein Subsidiaritätsprotokoll ergänzt. Neu ist die Einbeziehung der nationalen Parlamente/gesetzgebenden Kammern (z.B. Bundes-

79 „Revision des Maastrichter Vertrages/Regierungskonferenz 1996“ (6.6.1995).

80 Vgl. zuletzt „Berliner Erklärung“ v. 25.3.2007.

81 Vgl. die Formulierung kommunaler Selbstverwaltung in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten.“

82 Artikel I-11, Abs. 3 lautet: Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

rat) bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im sogenannten Frühwarnsystem.<sup>83</sup> Die Kommission muss jede ihrer Gesetzesinitiativen nebst einem Subsidiaritätsbogen (Nr. 5), in dem sie begründet, warum das Subsidiaritätsprinzip aus ihrer Sicht eingehalten worden ist, nicht nur dem Unionsgesetzgeber, sondern auch den nationalen Parlamenten/gesetzgebenden Kammern zuleiten (Nr. 3). Diese haben dann sechs Wochen Zeit, Stellungnahmen abzugeben. Jedes einzelstaatliche Parlament hat dabei grundsätzlich zwei Stimmen, wobei in Zweikammersystemen die zweite Stimme auf die zweite Kammer entfällt. Haben nach Ablauf dieser Frist ein Drittel der nationalen Parlamente Bedenken geäußert, kann die Kommission ihre Vorlage ändern, zurückziehen oder aber beibehalten (Nr. 6). Nach Verabschiedung eines Gesetzes können die nationalen Parlamente/ihre Kammern über die nationale Regierung Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben. Mangels Vetomöglichkeit einer oder zumindest mehrerer nationaler Parlamente ist dies keine nennenswerte Stärkung der nationalen Parlamente oder des kommunalen Subsidiaritätsprinzips.

- Vorgesehen ist ein Klagerecht des Ausschusses der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften (Ausschuss der Regionen), in dem auch Kommunen vertreten sind (Art. I-32 Abs. 1, 2), vor dem Europäischen Gerichtshof bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 8 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Rechte eines zentralen Organs der Europäischen Union, in dem unter anderem Kommunen vertreten sind, sind jedoch kein Ersatz für das Selbstverwaltungsrecht selbst.
- Nach dem Verfassungsvertrag können die Bedingungen und Grundsätze für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, also im Daseinsvorsorgebereich, für den die Kommunen insbesondere zuständig sind, durch europäische Gesetze festgelegt werden. Obwohl es in der Kompetenz der Mitgliedstaaten bleibt, wie diese Dienstleistungen zur Verfügung gestellt, finanziert und in Auftrag gegeben werden (vgl. Art. III-122 VV), ist damit im Vertrag eine klare Befugnis der Europäischen Union zur Bestimmung über die örtliche Selbstverwaltung auch im Daseinsvorsorgebereich vorhanden.

*Ergebnis:*

Ein dem Art. 28 GG entsprechendes Selbstverwaltungsrecht ist insbesondere wegen der weniger föderalistischen Struktur der meisten übrigen Mitgliedstaaten auf EU-Ebene auch künftig nicht zu erwarten.

---

<sup>83</sup> Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. EG Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 204; P. Altmaier: Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Freiheit, Sicherheit und Recht (2006), S. 301 ff.

### 3. Kommunalverfassungsrechtliches versus privatheitliches Subsidiaritätsprinzip

Soweit der europäische, der Bundes- oder Landesgesetzgeber Privatisierungen<sup>84</sup> anordnet, treffen kommunales und privatheitliches Subsidiaritätsprinzip aufeinander.

Der sozialen Schutz- und Daseinsverantwortung des Staates steht die Eigenverantwortung des Einzelnen gegenüber, für sich selbst zu sorgen. Aus der Begrenztheit des Staates auf die Zwecke der Menschen auf der einen und aus den Grundrechten als negativen Kompetenznormen, letztlich aus der Freiheit und Menschenwürde, verstanden als Selbstbestimmung<sup>85</sup>, auf der anderen Seite folgt gegen einen Universalitätsanspruch des Staates ein verfassungsrechtliches Prinzip grundsätzlich privater Lebensbewältigung.<sup>86</sup> Danach sollen den Privaten Aufgaben der allgemeinen Lebensbewältigung überlassen werden, soweit sie diese Aufgabe genauso gut oder besser als der Staat erledigen können.<sup>87</sup> Auch die Grundfreiheiten des EG-Vertrags, die subjektive Rechte auf Marktzugang begründen, und staatliches Handeln, welches diese behindert, einer Rechtfertigung unterwerfen, enthalten ein binnenmarktliches Privatheitsprinzip.<sup>88</sup>

Ob Art. 28 Abs. 2 GG auch gegenüber Aufgabenverlagerungen durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber auf Private oder nur gegenüber solchen auf den Staat<sup>89</sup> Schutzwirkung entfaltet, ist fraglich, zumal im Fall einer Privatisierung dem Gedanken der Subsidiarität gerade Rechnung getragen werden soll. Nachdem es sich jedoch um eine Institutionsgarantie handelt<sup>90</sup> und es nicht darauf ankommen kann, ob der Bestand der kommunalen Selbstverwaltung durch Aufgabenübertragungen auf den Staat oder auf Private gefährdet wird, spricht viel für einen allseitigen Schutz durch Art. 28 GG.<sup>91</sup> Danach muss der Entzug gemeindlicher Aufgaben gerechtfertigt sein. Die Kriterien dafür müssen sachlich und dürfen nicht allein aus finanzieller Not geboren sein (vgl.

84 Vgl. etwa H. Bauer: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVVDStRL) 54 (1995), S. 243 ff.; J. A. Kämmerer: Privatisierung (2001); W. Weiß: Privatisierung und Staatsaufgaben (2002); A. Emmerich-Fritsche: Privatisierung der Wasserversorgung in Bayern und kommunale Aufgabenverantwortung, BayVBl. (2007), S. 1 ff.

85 Siehe Fn. 3.

86 Dazu J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 290; H. Lecheler: Subsidiaritätsprinzip, S. 32; K. A. Schachtschneider: Anspruch auf materiale Privatisierung, S. 75 ff.; W. Weiß: Privatisierung und Staatsaufgaben, S. 97 ff., 128 ff.; M.-E. Geis: Die öffentliche Förderung sozialer Selbsthilfe (1997), S. 90.

87 Vgl. auch zum kommunalrechtlichen Subsidiaritätsprinzip: H. Brede: In der Zange: Unternehmen der öffentlichen Hand unter dem Druck von Subsidiaritätsprinzip und Marktöffnung in Deutschland, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Bd. 26, Heft 2 (2003), S. 1.

88 Dazu A. Emmerich-Fritsche: Das Privatheitsprinzip des Binnenmarktes, EWS (2001), S. 365 ff.

89 So W. Löwer: VVDStRL 60 (2000), S. 435 f.

90 BVerfGE 1, 167 (174 f.); 79, 127 (143); Maunz in: Maunz/Dürig, Art. 28, Rn. 45; A. Hübner: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität, S. 57 ff.

91 J. Isensee: Subsidiaritätsprinzip, S. 249 f.

das Sparsamkeitsprinzip in § 7 Abs. 1, S. 2 BHO); denn das Subsidiaritätsprinzip ist kein einfacher Wirtschaftlichkeits-, sondern ein Gerechtigkeitsgrundsatz. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, was hier nur angedeutet werden kann:

- Die verfassungsrechtlich und gesetzlich verankerte Daseinsvorsorgepflicht der Kommunen<sup>92</sup> verlangt teilweise eine Erfüllungsverantwortung der Kommunen, zumindest eine Gewährleistungsverantwortung.<sup>93</sup>
- Es besteht die Gefahr, dass demokratische, ausschließlich dem Gemeinwohl verpflichtete Selbstverwaltungsstrukturen zugunsten privater wettbewerbsorientierter, gewinnorientierter, hierarchischer Unternehmens- und Entscheidungsstrukturen, die naturgemäß der Gewinnmaxime folgen, zurückgedrängt werden.
- Kommunale Monopole, welche den Prinzipien des öffentlichen Rechts unterworfen sind, werden (insbesondere im Falle netzgebundener Monopole) durch private Monopole ersetzt, welche nur einer privatrechtlichen/wettbewerbsrechtlichen Missbrauchskontrolle unterliegen. Jedenfalls muss sichergestellt sein, dass Private öffentliche Aufgaben ebenso gut und kostengünstig erledigen wie der Staat/die Kommunen und ein gleicher Zugang gesichert ist. Dies bedarf seinerseits staatlicher Regulierung.<sup>94</sup>
- Nicht immer entsprechen Privatisierungen dem Vorrang der kleineren Einheit und verwirklichen das Subsidiaritätsprinzip. Im Falle privater, transnationaler Konzerne ist es im Vergleich zu einzelnen Kommunen zweifelhaft, welches die kleinere Einheit darstellt.

#### *Gesamtergebnis:*

Das kommunalverfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip erfährt durch Art. 23 GG, welcher die europäische Politik leitet, nur einen unzureichenden Schutz. Es verhindert nicht die Beschneidung der durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung. Auch das Subsidiaritätsprinzip der Verfassung der Europäischen Union verhindert nicht die Substanzverluste des kommunalverfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips.

---

92 Zu den verschiedenen Aspekten der Daseinsvorsorge im weiteren und im engeren Sinne W. Rübner: Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: HStR III (1988), § 80, Rn. 1, 6 ff.; siehe auch M. Ronellenfisch: Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff in: W. Blüml (Hrsg.): Ernst Forsthoff, Kolloquium (2003), S. 53 ff.

93 Dazu A. Emmerich-Fritsche, BayVBl. (2007), S. 1 (3 ff.).

94 Vgl. dazu J. A. Kämmerer: Privatisierung (2001), S. 474 ff.; A. Emmerich-Fritsche, BayVBl. (2007), S. 4 ff.

---

## Autorinnen und Autoren

*Dipl.-Ing. Christa Böhme*, Arbeitsbereich Stadtentwicklung und Recht, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, E-Mail: boehme@difu.de

*Privatdozentin Dr. Angelika Emmerich-Fritsche*, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, Juristische Fakultät, E-Mail: angelika.emmerich-fritsche@web.de

*Dipl.-Ing. Ludger Gailing*, Leibniz-Institut für Regionentwicklung und Strukturplanung (IRS), Forschungsabteilung „Regionaler Institutionenwandel zur Sicherung von Gemeinschaftsgütern“, Erkner, E-Mail: gailing@irs-net.de

*Prof. Dipl.-Ing. Undine Giseke*, Fachgebiet Landschaftsarchitektur/Freiraumplanung, Fakultät Planen Bauen Umwelt, Technische Universität Berlin, E-Mail: undine.giseke@tu-berlin.de

*Dr. Annette Harth*, Institut für Freiraumentwicklung, Leibniz Universität Hannover, E-Mail: annette.harth@freiraum.uni-hannover.de

*Dipl.-Ing. Astrid Heck*, Büro für Freiraumplanung und Stadterneuerung, Leipzig, E-Mail: astridheck@gmx.de

*Dr. Christa Müller*, Geschäftsführerin der Forschungsgesellschaft anstiftung ggmbh und der Stiftung Interkultur, E-Mail: mueller@stiftung-interkultur.de

*Dipl.-Ing. Oek. Heike Will*, Abteilungsleiterin, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung, Stadt Leipzig, E-Mail: heike.will@leipzig.de



# DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

---

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

---

## BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik  
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

