

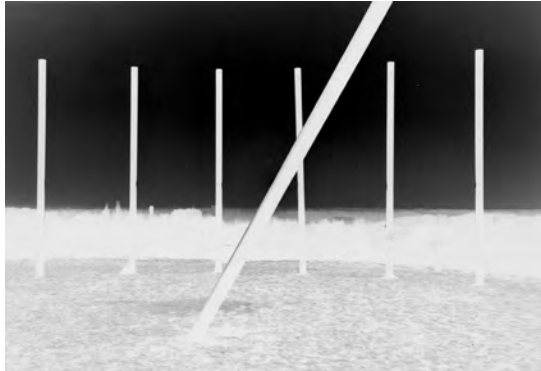
**Dortmunder Beiträge  
zur Raumplanung  
121**

---

---

---

Ludger Gailing  
**Regionalparks**



Grundlagen und Instrumente  
der Freiraumpolitik in  
Verdichtungsräumen

---

*Ludger Gailing*  
*Regionalparks*

---

**Herausgeber**

*Institut für Raumplanung (IRPUD),  
Fakultät Raumplanung  
- vertreten durch die Schriftenkommission -  
Universität Dortmund*

**Schriftleitung**

*Micha Fedrowitz  
Yasemin Utku*

**Cover und Layout**

*Micha Fedrowitz*

**Titelbild**

*„Sonnenuhr“ auf der Halde Schwerin, Castrop-Rauxel; Foto: Ludger Gailing*

**Druck**

*Kolander & Poggel GbR, Dortmund*

**Vertrieb**

*Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur  
(im Auftrag vom Informationskreis für Raumplanung e.V.)*

*Nachdruck, auch auszugsweise,  
nur mit Genehmigung des Herausgebers*

*Dortmund 2005  
ISBN 3-88211-153-4*

---

**Dortmunder Beiträge  
zur Raumplanung  
121**

---

---

Ludger Gailing

**Regionalparks**

Grundlagen und Instrumente  
der Freiraumpolitik in  
Verdichtungsräumen



---

# Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	9
<b>1 Forschungsansatz</b> .....	11
1.1 Forschungsinteresse und Aufbau der Arbeit .....	11
1.2 Durchführung von Fallstudien.....	12
1.3 Methodik und Durchführung der Untersuchung .....	14
<b>2 Grundlagen der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen</b> .....	18
2.1 Die Stadtregion und ihr Freiraum .....	18
<i>Das Mensch-Natur-Verhältnis (19). Die Beziehungen zwischen Stadt und Umland (22). Stadt und Landschaft in Verdichtungsräumen (27). Funktionen und Leistungen des stadtreionalen Freiraums (30). Die schwache Position des Kollektivgutes Freiraum (36). Fazit: Dimensionen der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen (38)</i>	
2.2 Der Freiraum in der Defensive .....	40
<i>Freiraumverlust als Trend in Verdichtungsräumen (40). Die Ursachen des stadtreionalen Freiraumverlusts (43). Fazit: Freiraumverlust – ein unumkehrbarer Trend? (48)</i>	
2.3 Formelle und hierarchisch steuernde Instrumente der stadtreionalen Freiraumpolitik .....	49
<i>Formelle Instrumente der gesamträumlichen Planung (49). Landschaftsplanung und andere umweltbezogene Fachplanungen (54). Ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente der Freiraumpolitik (59). Chancen und Grenzen hierarchischer Steuerungsinstrumente (62)</i>	
2.4 Regionalparks – neue offensive Instrumente der stadtreionalen Freiraumpolitik .....	65
<i>Der Wandel des Planungsparadigmas (65). Regionale Kooperation und Verhandlungssysteme (69). Projektorientierung und Regionalmanagement (75). Ergänzung und Neuorientierung formeller Instrumente (77). Neue Inhalte der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen (78). Das Instrument Regionalpark: Abgrenzung und Definition (84)</i>	
<b>3 Fallstudien zur Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen</b> .....	88
3.1 Vorstellung der Untersuchungskriterien .....	88
3.2 Auswahl der Fallstudien .....	88

---

3.3	Der Emscher Landschaftspark .....	92
	<i>Die Stadtregion und ihr Freiraum (92). Ziele der Regionalparkentwicklung (95). Regionale Organisation und Regionalparkmanagement (101). Der Steuerungsmix (106). Der Kooperationsprozess (108). Die Projekte des Regionalparks (113). Finanzierung (120). Fazit (124)</i>	
3.4	Der Regionalpark RheinMain .....	127
	<i>Die Stadtregion und ihr Freiraum (127). Ziele der Regionalparkentwicklung (130). Regionale Organisation und Regionalparkmanagement (134). Der Steuerungsmix (139). Der Kooperationsprozess (142). Die Projekte des Regionalparks (147). Finanzierung (154). Fazit (159)</i>	
3.5	Die Kette der Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg .....	162
	<i>Die Stadtregion und ihr Freiraum (162). Ziele der Regionalparkentwicklung (165). Regionale Organisation und Regionalparkmanagement (169). Der Steuerungsmix (173). Der Kooperationsprozess (176). Die Projekte der Regionalparks (180). Finanzierung (184). Fazit (188)</i>	
3.6	Vergleich der Fallstudien .....	192
<b>4</b>	<b>Strategiebausteine zur Weiterentwicklung der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen .....</b>	<b>198</b>
4.1	Rahmenbedingungen der Regionalparkentwicklung .....	198
4.2	Ziele der Regionalparkentwicklung .....	199
4.3	Regionale Organisation und Regionalparkmanagement .....	201
4.4	Der Steuerungsmix .....	207
4.5	Der Kooperationsprozess .....	209
4.6	Die Projekte der Regionalparks .....	211
4.7	Finanzierung .....	214
4.8	Regionalparkmonitoring .....	217
<b>5</b>	<b>Resümee .....</b>	<b>219</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>223</b>
	<b>Verzeichnis der gesetzlichen Grundlagen .....</b>	<b>234</b>
	<b>Verzeichnis der Interviewpartner .....</b>	<b>234</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Forschungsleitende Fragen und Ziele der Untersuchung .....	12
Abb. 2:	Kriteriengestützte Untersuchung .....	14
Abb. 3:	Flächennutzung in Deutschland 2001 .....	41
Abb. 4:	Tägliche Veränderung der Bodennutzung 1993-1997 in ha .....	41
Abb. 5:	Siedlungsfläche und Bevölkerung 1960-1997 .....	43
Abb. 6:	Grad der staatlichen Verhaltensdeterminierung durch formelle Instrumente .....	49
Abb. 7:	Merkmale kooperativer Planung .....	70
Abb. 8:	Kriterien zur Untersuchung der Fallstudien .....	89
Abb. 9:	Logo „Grüner Ring Leipzig“ .....	92

Abb. 10: Gebiet des Kommunalverbands Ruhrgebiet (heute: Regionalverband Ruhrgebiet) .....	93
Abb. 11: Die Emscher: Ein künstliches Fließgewässer .....	94
Abb. 12: Industriell überformte Landschaft: Kohlenlagerplatz in Bergkamen .....	95
Abb. 13: Die regionalen Grünzüge A-G und der Ost-West-Grünzug .....	96
Abb. 14: Überblicksplan zur Startphase des Masterplans Emscher Landschaftspark 2010 .....	97
Abb. 15: Die neue Kulturlandschaft? – Kokerei Hansa in Dortmund .....	98
Abb. 16: Vielfach zerschnittene Landschaft – Ost-West-Grünzug in Oberhausen .....	99
Abb. 17: Landschaftspark Duisburg-Nord .....	116
Abb. 18: Haldenereignis Emscherblick: Der Tetraeder in Bottrop .....	116
Abb. 19: Blühbild am Mechtenberg .....	117
Abb. 20: Stahlbramme auf der Schurenbachhalde .....	117
Abb. 21: Kurler Busch (Dortmund) im Projektgebiet Waldband Seseke .....	118
Abb. 22: Region Frankfurt RheinMain .....	127
Abb. 23: Mangel an Freiraumqualität: Agrarisch genutzter Freiraum bei Frankfurt-Hoechst .....	129
Abb. 24: Struktureller Freiraumverlust: Infrastrukturtrasse bei Flörsheim .....	129
Abb. 25: Regionalpark RheinMain .....	131
Abb. 26: Regionalparkstele .....	136
Abb. 27: Flörsheimer Warte .....	150
Abb. 28: Das Nest am Silbersee in Hochheim .....	150
Abb. 29: Steinskulptur am Panoramaweg .....	151
Abb. 30: Fenster zur Deponie .....	151
Abb. 31: Rabe im Nussbaumquartier Hattersheim .....	152
Abb. 32: Naturschutzgebiet Schwanheimer Düne .....	153
Abb. 33: Stadtkante in Berlin-Wartenberg .....	162
Abb. 34: Erholungslandschaften in Stadtnähe: Der Flakensee im Regionalpark Müggel-Spree .....	163
Abb. 35: Vielfalt der Naturräume: Die Döberitzer Heide .....	163
Abb. 36: Suchräume der Regionalparkentwicklung um Berlin .....	165
Abb. 37: Dachlogo der Regionalparks .....	170
Abb. 38: Teilstück der Barnimer Dörfertangente .....	181
Abb. 39: Projekt Neue Wiesen .....	182
Abb. 40: Müggel-Spree-Weg .....	183
Abb. 41: Mögliche Organisationsformen und Hauptaufgaben des Regionalparkmanagements .....	202
Abb. 42: Mögliche Aufgaben einer Regionalparkstation .....	207
Abb. 43: Das Leitprojekt Regionalpark .....	212

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Die Multifunktionalität des stadtreionalen Freiraums .....	36
Tab. 2: Umweltbezogene Fachplanungen in der Bundesrepublik Deutschland .....	53
Tab. 3: Instrumente der räumlichen Gesamtplanung und der Landschaftsplanung .....	55
Tab. 4: Beispielhafte Illustrationen des gewandelten Planungsparadigmas .....	66
Tab. 5: Der Wandel des Planungsparadigmas – Zusammenfassung .....	69
Tab. 6: Öffentliche Investitionen für Projekte im Emscher Landschaftspark .....	121
Tab. 7: Investitionen in ausgewählte Projekte des Regionalparks RheinMain .....	156



---

Tab. 8: Kosten ausgewählter Projekte im Regionalpark Barnimer Feldmark .....	186
Tab. 9: Vergleich der drei Fallstudien – Die Stadtregion und ihr Freiraum .....	190
Tab. 10: Vergleich der drei Fallstudien – Ziele der Regionalparkentwicklung .....	191
Tab. 11: Vergleich der drei Fallstudien – Regionale Organisation und Regionalparkmanagement.....	192
Tab. 12: Vergleich der drei Fallstudien – Der Steuerungsmix .....	193
Tab. 13: Vergleich der drei Fallstudien – Der Kooperationsprozess .....	194
Tab. 14: Vergleich der drei Fallstudien – Die Projekte der Regionalparks .....	195
Tab. 15: Vergleich der drei Fallstudien – Finanzierung.....	196
Tab. 16: Vergleich der drei Fallstudien – Fazit .....	197
Tab. 17: Regionalparkplanung: Informelles Planungssystem .....	207
Tab. 18: Beispiel eines Indikatorensatzes zur Erfolgskontrolle der Regionalparkentwicklung .....	217

## Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club
AGBL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft
AGÖL	Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
DB AG	Deutsche Bahn AG
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DM	Deutsche Mark (1 DM = 0,51129 €)
EPR	Emscher Park Radweg
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
FAG	Flughafen Frankfurt/Main AG; heute Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FNP	Flächennutzungsplan
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GL	Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg
GRKW	Gesellschaft zur Rekultivierung der Kiesgrubenlandschaft Weilbach
IBA	Internationale Bauausstellung
IfL	Institut für Länderkunde Leipzig
IKAG	Interkommunale Arbeitsgemeinschaft
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen
IÖR	Institut für ökologische Raumentwicklung
IÖW	Institut für ökologische Wirtschaftsforschung

---

IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
KAG	Kommunale Arbeitsgemeinschaft
KGH	Kommunalverband Großraum Hannover
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPeV	Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
L.R.	Legge regionale
LSG	Landschaftsschutzgebiet
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen bzw. des Landes Brandenburg
MUNR	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet
NWMA	North Western Metropolitan Area Programme
ÖPEL	Ökologieprogramm im Emscher-Lippe-Raum
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Plan-UP-RL	EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
PVFRM	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main
RVR	Regionalverband Ruhrgebiet
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
SAUL	Sustainable and Accessible Urban Landscapes
SenStadt	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin
SenStadtUm	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin
SOS	Sustainable Open Space
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StBA	Statistisches Bundesamt
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
TDM	Tausend Deutsche Mark
UVF	Umlandverband Frankfurt
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VRS	Verband Region Stuttgart
WIR	Gesellschaft zur Förderung der Weiterbildung in der Region e.V.

Abkürzungen der Gesetzesbezeichnungen im Verzeichnis der gesetzlichen Grundlagen am Schluss des Bandes



## Einleitung

*„Im Freien werde ich freier denken können.“*

(Heinrich von Kleist)

Freiraum ist wichtig, nicht nur zum freien Denken. Freiraum als der großflächig nicht bebaute oder versiegelte Teilraum in Städten und Stadtregionen ist Raum für Erholung und Freizeitgestaltung, Raum zum Spielen und zum Träumen, Raum für Kontakte in und mit der Natur. Freiraum übernimmt zahllose ökologische Funktionen, ist Lebensstätte für Tiere und Pflanzen und bildet die wirtschaftliche Grundlage der Land- und Forstwirtschaft. Freiraum ist – die Liste ist hier längst nicht vollständig – in vielfacher Hinsicht Grundlage für die Lebensqualität in Verdichtungsräumen.

Doch schon in der Bezeichnung „Freiraum“ steckt seine Bedrohung: Freiraum ist frei von etwas Anderem, von etwas, das diesen freien Raum füllen kann. Dieses „Anderere“, ohne das der Begriff Freiraum sinnentleert wäre, ist der städtische Komplex aus Verkehrsflächen, Wohnbauflächen, Flächen für Handel, Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen. Die Bedrohung des Freiraums ist in der Tat real. Die Zunahme der Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf Kosten des Freiraums ist eine seit vielen Jahrzehnten mehr oder weniger konstante, scheinbar unbegrenzte Entwicklung. Fast jeder Bewohner einer Stadtregion kann aus eigener Erfahrung von bebauten Äckern oder zerschnittenen Waldstücken berichten. Der Raumordnungsbericht 2000 konstatiert denn auch, dass sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche in den alten Ländern der Bundesrepublik in den vergangenen vierzig Jahren bei kontinuierlichem Wachstum fast verdoppelt hat. Dieses Phänomen, welches der Raumordnungsbericht „Trend der Siedlungsflächenzunahme“ (BBR 2001: 37) nennt, bezeichnen andere mit weniger Zurückhaltung „ausufernde Besiedlung“, die sich „wie Krätze in die Landschaft frisst“ (Koenigs 1991: 31). Freiräume in Verdichtungsräumen sind häufig nur die Reste dessen, was die Siedlungsentwicklung übrig gelassen hat, oder sie sind die möglichen Siedlungs- und Verkehrsflächen von morgen.

Die drängende Aufgabe des Freiraumschutzes in Verdichtungsräumen ist nicht neu und auch planerische Antworten darauf sind seit langem existent. Doch die bestehenden formellen Instrumente der Regionalplanung und der Landschaftsplanung haben trotz ihrer hohen regulativen und fachlichen Ansprüche den anhaltenden Trend zur weiteren Ausbreitung des „urban sprawl“ nicht stoppen können. Seit den 1990er Jahren werden nun in mehreren Stadtregionen neue ergänzende Instrumente der Freiraumpolitik erprobt, in deren Mittelpunkt nicht mehr nur der Schutz, sondern auch die offensive Entwicklung der Freiräume als eigenständiger Teil der Stadtlandschaft steht. Diese so genannten Regio-

nalparks unterscheiden sich im Ansatz von den bisherigen Instrumenten durch die Orientierung an Ergebnissen, die Umsetzung von Projekten, die Organisation von Prozessen sowie Steuerungsformen, die auf Verhandlung und Kooperation beruhen.

Es gibt in Deutschland Praxisbeispiele für Planungen, Konzepte und Umsetzungen der Regionalpark-Idee, von denen in diesem Band drei vorgestellt werden. Das Instrument Regionalpark ist aber keinesfalls etabliert. Die neuen Prototypen von Regionalparks bedürfen noch der Vermittlung und Verbreitung. Sie sind häufig noch unbekannt oder werden bestenfalls regional begrenzt wahrgenommen. Zudem herrscht eine erhebliche Sprach- und Begriffsverwirrung vor und eine Verankerung des Instruments ist weder in der Politik noch in der Fachöffentlichkeit festzustellen (Aufmkolk 1999: 156). Mit diesem Band soll – bei der gebotenen kritischen Distanz – ein Beitrag zur Überwindung dieser Probleme geleistet werden. Die Untersuchung dieses neuen Instruments erfolgt dabei nicht in einer sektoralen Perspektive, sondern Freiraumpolitik wird hier als Umweltvorsorge und Regionalentwicklung zugleich und damit als zentrales Handlungsfeld im Rahmen einer angestrebten nachhaltigen Raumentwicklung verstanden.

Meine 2002 an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund erarbeitete Diplomarbeit stellt – ergänzt um Überarbeitungen und Aktualisierungen aus dem Jahr 2004 – die zentrale Grundlage dieses Bandes dar. Mein besonderer Dank gilt daher allen, die mich bei dieser Arbeit mit Rat und Tat unterstützt haben. Ich danke insbesondere den beiden Betreuern meiner Diplomarbeit Dr. Heike Köckler und Dr. Sebastian Müller, meinen zahlreichen Interviewpartnern aus dem Ruhrgebiet, der Region Rhein-Main und dem Berlin-Brandenburger Raum sowie – in persönlicher Weise – meinen Eltern und meinem Freund Norbert.

# 1 Forschungsansatz

Regionalparks als innovative offensive Instrumente der stadtreionalen Freiraumpolitik stehen im Mittelpunkt dieses Bandes. Als Einstieg in die thematische Erörterung werden mit den nun folgenden Ausführungen die Forschungsfragen und der Aufbau der Arbeit sowie die konkret angewandten Methoden dargelegt und begründet. Ziel des Kapitels ist es, die spezifische Herangehensweise transparent zu machen und die Motive für das hier gewählte methodische Vorgehen offen zu legen.

## 1.1 Forschungsinteresse und Aufbau der Arbeit

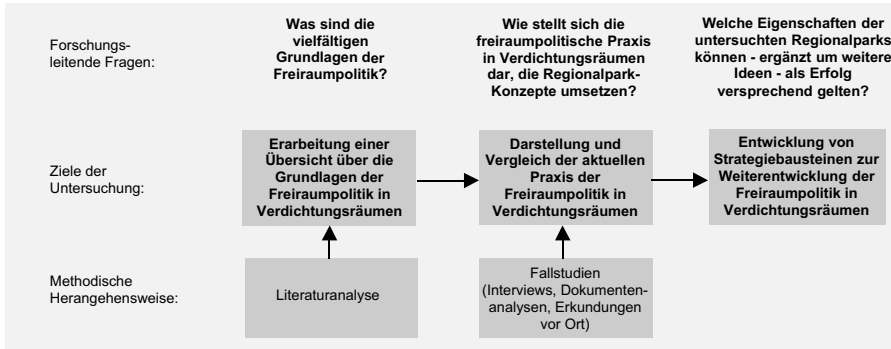
Nach einigen Jahren des praktischen Versuchs, mit Hilfe des projekt- und management-orientierten Instruments Regionalpark einen freiraumpolitischen Paradigmenwechsel in einigen großen deutschen Verdichtungsräumen zu erreichen, ist es das Hauptinteresse dieser Arbeit festzustellen,

- welche besonderen Beiträge Regionalparks für die Überwindung der traditionellen Schwäche stadtreionaler Freiraumpolitik leisten können,
- wo mögliche Schwächen und sinnvolle Anknüpfungspunkte zu den herkömmlichen formellen Instrumenten liegen und
- welche Elemente der Praxisbeispiele als besonders Erfolg versprechend und nachahmenswert gelten können.

Auf diesem *Hauptinteresse* der Arbeit basieren die drei *forschungsleitenden Fragen* und *Ziele der Untersuchung* (siehe Abb. 1), denen methodisch in unterschiedlicher Weise begegnet wird (siehe Kapitel 1.3). Jeder der drei forschungsleitenden Fragen ist eines der drei zentralen Kapitel dieser Arbeit zugeordnet.

In Kapitel 2 steht die Erarbeitung der *Grundlagen der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen* im Vordergrund. Dabei werden mit den Ausprägungen des Mensch-Natur-Verhältnisses, der Stadt-Umland-Beziehung und des Verhältnisses der Stadt zur Landschaft (siehe Kapitel 2.1.1 bis 2.1.3) zunächst relevante Kontextbedingungen des stadtreionalen Freiraums erörtert. Die Darstellung der umfangreichen Funktionen und Leistungen des Freiraums in Verdichtungsräumen und die Erläuterung der schwachen Position des wichtigen Kollektivgutes Freiraum (siehe Kapitel 2.1.4 und 2.1.5) zeigen im Folgenden die Notwendigkeit der Stärkung einer kohärenten multifunktionalen Freiraumpolitik auf. Die Auseinandersetzung mit dem räumlichen Entwicklungstrend des Freiraumverlusts und den

Abb. 1: Forschungsleitende Fragen und Ziele der Untersuchung



eigene Darstellung

vielfältigen wirkungsmächtigen Ursachen dieses Trends illustriert die defensive Situation des stadtreionalen Freiraums (siehe Kapitel 2.2). Daran anschließend stehen mit den Instrumenten der gesamtäumlichen Planung und der umweltbezogenen Fachplanungen sowie ordnungsrechtlichen und ökonomischen Instrumenten die formellen Instrumente der stadtreionalen Freiraumpolitik im Fokus der Betrachtung. Forschungsleitend sind hier die Fragen, worin generell Chancen und Grenzen der hierarchischen Steuerung bestehen und wie die Wirksamkeit formeller Instrumente angesichts des Freiraumverlusts zu beurteilen ist (siehe Kapitel 2.3). Mit der Darstellung des Wandels des Planungsparadigmas wird zum Thema der Regionalparks als neuen kooperations- und handlungsorientierten Instrumenten der Freiraumpolitik übergeleitet (siehe Kapitel 2.4.1 bis 2.4.4). Die mit ihnen verbundenen freiraumpolitischen Innovationen werden im Zusammenhang erörtert und in eine Definition des Instruments Regionalpark integriert (siehe Kapitel 2.4.5 und 2.4.6).

Die auf diese Weise erarbeiteten Grundlagen stadtreionaler Freiraumpolitik dienen der Strukturierung der weiteren Arbeit: zum einen der Strukturierung der detaillierten *Fallstudien zur Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen* in Kapitel 3, mit deren Hilfe die praktische Anwendung des Instruments Regionalpark in ihrer Unterschiedlichkeit dargestellt und verglichen werden soll, und zum anderen der Entwicklung von anwendungsbezogenen *Strategiebausteinen zur Weiterentwicklung der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen* in Kapitel 4. In Kapitel 5 erfolgt abschließend eine Zusammenfassung der Ergebnisse.

## 1.2 Durchführung von Fallstudien

Die Durchführung von Fallstudien zur Freiraumpolitik in drei deutschen Verdichtungsräumen stellt die zentrale materielle Grundlage der vorliegenden Arbeit dar. Im qualitativen Forschungsparadigma wird die Fallstudie als eigenständiger Forschungsansatz betrachtet. Ziel dieses Forschungsansatzes ist es, die Spezifik eines oder mehrerer Fälle herauszuarbeiten und den jeweiligen Untersuchungsgegenstand in seiner ganzen Komplexität zu erfassen. Die notwendige Nähe zum Gegenstand, ein entscheidendes Gütekriterium qualitativer Forschung (Mayring 2002: 146), kann dabei nur durch eine relativ geringe Fallzahl hergestellt werden. Mit dem Forschungsansatz der Fallstudie wird das Ziel verfolgt, interessant erscheinende Fälle im Hinblick auf möglichst viele Aspekte zu beschreiben und

genau zu analysieren. Gerade in der Raumplanung kommt Fallstudien eine große Bedeutung zu. Sie bieten sich an, um Projekte oder Instrumente zu evaluieren, günstige Rahmenbedingungen zu erkunden und die Übertragbarkeit auf andere räumliche Situationen zu prüfen (Langenau 2001: 1f). Die umfassende Falldarstellung anhand ausreichend vieler Untersuchungskriterien ermöglicht einerseits präzise Aussagen über die jeweilige Situation. Andererseits sind bei steigender Zahl der untersuchten Fälle auch allgemein gültigere Aussagen zur Tauglichkeit bzw. zu Mängeln der untersuchten Instrumente möglich. Die Erzielung von Repräsentativität – typisch für das davon abzugrenzende quantitative Forschungsparadigma – ist aber nicht das Ziel fallorientierter Forschung. Fallstudien können vielmehr dazu beitragen, verallgemeinerbare Aussagen z.B. bezüglich des Erfolgs eines planerischen Instruments zu widerlegen oder zu unterstützen. Es ist über diese falsifizierende Wirkung einer Fallstudie hinaus gerade in planungswissenschaftlicher Perspektive sinnvoll, Erfolg oder Misserfolg an einem oder mehreren Fällen zu untersuchen, um von diesen Fällen im Sinne von „best“- bzw. „worst-practice“-Beispielen lernen zu können.

Entscheidend für das Gelingen einer Fallanalyse ist die Orientierung an einem Vorgehensplan, der ihre wissenschaftliche Verwertbarkeit sicherstellt (Mayring 2002: 43):

1. Die spezifische Fragestellung der Fallanalyse muss formuliert werden, da kein Fall an sich interessant ist. Die hier relevanten Forschungsfragen beziehen sich auf das Hauptinteresse dieser Arbeit (siehe Kapitel 1.1).
2. Die Falldefinition stellt den Kernpunkt der Analyse dar. Denkbar sind Extremfälle, Idealtypen, häufige Fälle, seltene Fälle, Grenzfälle oder theoretisch interessante Fälle. Um „best“- oder „worst-practice“-Beispiele identifizieren zu können, ist die Auswahl mehrerer Fälle der gleichen Art sinnvoll. Diese können in ihren Segmenten miteinander kontrastiert werden, um so auf einer höheren Abstraktionsebene zu verallgemeinerbaren Aussagen zu kommen (Langenau 2001: 5). In dieser Arbeit steht die Analyse unterschiedlicher Praxisbeispiele (verschiedene Verdichtungsräume) der gleichen Art (Freiraumpolitik mittels Regionalparks) im Mittelpunkt. Dabei sollen nicht erfolgreiche und erfolglose Fälle in ihrer Gesamtheit als Extremfälle kontrastiert werden, denn die Analyse eines vollkommen gescheiterten Regionalpark-Projekts würde wohl nur zu banalen Erkenntnissen führen. Vielmehr sollen themenbezogenen Segmente aus den jeweiligen Fällen herausgefiltert und als erfolgreich, vorbildhaft oder negativ herausgestellt werden. Eine *Einzelfallstudie* könnte dies nicht leisten. Zur Auswahl der Fallstudien ist es möglich, Stichproben zu bestimmen oder im Sinne eines theoretischen Samplings nach der Analyse des ersten Falles zu entscheiden, welcher Fall als nächstes bearbeitet werden soll. Während beim theoretischen Sampling die Vorstellungen vom Fall am Beginn der Untersuchung noch vage sind, ist für Stichproben und Einzelfallstudien die Fallauswahl auf der Grundlage eines vorhandenen theoretischen Grundverständnisses charakteristisch (Merkens 2000: 290ff). Entscheidend ist es daher, im Kontext dieser Arbeit das Vorwissen offen zu legen und als Basis der Fallauswahl transparent zu machen. Die in Kapitel 2.4 erfolgende explizite Erörterung und Definition des Instruments Regionalpark erfüllt hier auch diesen Zweck der Dokumentation des Vorwissens. Die inhaltliche Begründung der erfolgten Stichprobe erfolgt in Kapitel



3.2. Die konkrete Auswahl der drei Fälle wurde auf der Basis des Vorwissens vorgenommen, welches mittels einer Recherche (Internet, Broschüren, wissenschaftliche Publikationen) bezüglich der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen gezielt gemehrt wurde.

3. Anschließend werden die Untersuchungsmethoden bestimmt. Das Material muss gesammelt, fixiert, aufbereitet und in einen größeren Zusammenhang eingeordnet werden. Das hier gewählte Verfahren der Methodik und Durchführung der Untersuchung wird im Folgenden konkretisiert.

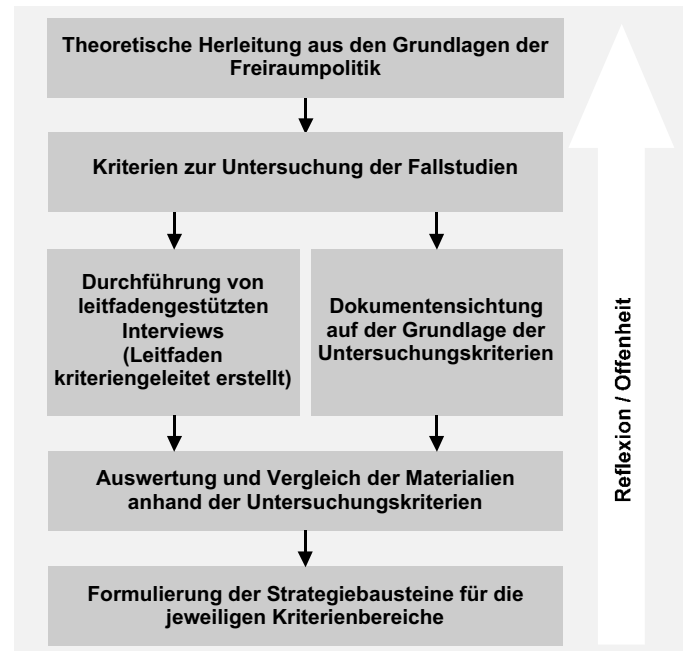
### 1.3 Methodik und Durchführung der Untersuchung

Den drei Fallstudien liegt bezüglich Untersuchungsfragen, -kriterien und -methoden ein einheitliches Forschungsdesign zugrunde, welches zudem die Einbettung der Fallstudien in den Kontext der Arbeit sicherstellt. Zur Strukturierung der Analyse dient in erster Linie die Formulierung von Kriterien zur Untersuchung der Fallstudien. Diese aus Kapitel 2 „Grundlagen der Freiraumpolitik“ abgeleiteten und in Kapitel 3.1 vorgestellten Untersuchungskriterien gewährleisten über die Einheitlichkeit der Analyse der Fallstudien hinaus die Einheitlichkeit der Auswertung und des Vergleichs der Fallstudien und strukturieren außerdem die Formulierung der Strategiebausteine in Kapitel 4. Diese stringente Nutzung der Kriterien bei der Durchführung der Untersuchung ist in Abb. 2 dargestellt.

Die theoretische Erarbeitung der relevanten Untersuchungskriterien dient also der Strukturierung der weiteren Arbeit bzw. der Hypothesenbildung in Bezug auf die Relevanz oder Nicht-Relevanz von Erkenntnisbereichen. Damit ist eigentlich eine typische Eigen-

schaft quantitativer Forschung beschrieben, denn in der quantitativen Methodologie steht die bewusste Strukturierung des Forschungshandelns auf der Grundlage des Vorwissens im Vordergrund. An die Stelle der Forderung nach einer Explizierung des Vorwissens und der hypothesenhaften Ableitung von Untersuchungskriterien tritt dagegen in der qualitativen Methodologie die Forderung nach einer Suspendierung des Vorwissens zu Gunsten einer größtmöglichen Offenheit – einer Offenheit, welche man durch die vorgängige Strukturierung gefährdet sieht. Da sich aus dem Fehlen von ex-ante formulierten Untersuchungskriterien aber ein Zwang zur extensiven

Abb. 2: Kriteriengestützte Untersuchung



eigene Darstellung

Exploration aller möglicherweise interessierenden Aspekte ergeben würde, argumentieren mittlerweile auch Anhänger qualitativer Forschung gegen eine unbedingte Offenheit in der Datenerhebung und für eine sinnvolle inhaltliche Fokussierung und Strukturierung qualitativer Untersuchungen (Meinefeld 2000: 266ff). Das in dieser Arbeit verwendete „Raster“ der Untersuchungskriterien ist also aus der Sicht einer effizienten Forschung sinnvoll, kann aber wegen möglicher Voreingenommenheit kritisiert werden. Der „Tunnelblick“ auf die Fallstudien kann nur dann vermieden werden, wenn das Prinzip der Offenheit dem Untersuchungsgegenstand gegenüber trotz der gewählten Vorstrukturierung ernst genommen wird. Das Prinzip der Offenheit betont die Explorationsfunktion qualitativer Forschung und setzt eine flexible Vorgehensweise voraus. Mit neuen Erkenntnissen und besserem Verständnis der Thematik können sich im Verlauf einer Untersuchung neue Richtungen ergeben, an die anfangs nicht gedacht wurde. Es können dabei weitere Untersuchungskriterien aufgenommen werden, ebenso kann sich die Erhebung anderer Daten als irrelevant erweisen (Lamnek 1988: 27). Das in dieser Arbeit vorgestellte Kriterienraster ist dementsprechend auch Ergebnis der ständigen Reflexion und Überarbeitung durch die Konfrontation mit dem Untersuchungsmaterial. In erster Linie bleibt es aber das Ergebnis der im Grundlagenkapitel geleisteten theoretischen Vorstrukturierung und damit eine strukturierte Zusammenfassung des Wissens über den Untersuchungsgegenstand. Ohne die Dokumentation und Erörterung des relevanten Grundlagenwissens zur Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen wäre nicht nur die Formulierung der Untersuchungskriterien unmöglich, sondern auch die theoriegeleitete Fallauswahl. An dieses Wissen muss also in jedem Fall angeknüpft werden.

Bei aller Offenheit dem Untersuchungsgegenstand gegenüber darf dies nicht zu einer Vernachlässigung der Regelgeleitetheit der Forschung führen: Der Forschungsprozess muss methodisch kontrolliert ablaufen und die einzelnen Verfahrensschritte müssen nach begründeten Regeln durchgeführt werden (Mayring 2002: 28f). Diesem Gütekriterium qualitativer Forschung wurde in dieser Arbeit sowohl in Bezug auf den Gesamtprozess (siehe Abb. 2) als auch in Bezug auf die konkrete Durchführung der Fallstudien entsprochen. Die Materialsammlung und -auswertung basierte dabei zum einen auf Dokumenten und Ergebnissen der Erkundungen vor Ort und zum anderen auf leitfadengestützten Interviews.

Die Dokumentensichtung und -analyse bezieht sich auf einen weit gefassten Dokumentbegriff: Neben Dokumenten in Text- oder Kartenform zum Thema Regionalpark – als Beispiele sind wissenschaftliche Publikationen, Pläne, vorliegende Studien und Untersuchungen, Presseartikel, Selbstdarstellungen im Internet und Broschüren zu nennen – können auch alle anderen Materialien über und aus dem untersuchten Handlungsfeld als Dokument gesehen werden (Strauss/Corbin 1996: 37ff). Dies betrifft auch Dokumentationen der sichtbaren Veränderungen der stadtregionalen Freiräume durch regionalparkbezogene Maßnahmen, denn eine Dokumentenanalyse umfasst nicht nur Schriftstücke von besonderer Bedeutung, sondern „sämtliche gegenständliche Zeugnisse, die als Quelle zur Erklärung menschlichen Verhaltens dienen können“ (Atteslander 1971: 53). Dokumentenanalysen können vorteilhaft in jeden Forschungsplan eingebaut werden, zumal

eine Vernachlässigung dieses Ansatzes einen Verzicht auf wertvolle Informationsquellen bedeutet. Die im Kontext dieser Arbeit erhobenen Dokumente wurden anhand der Untersuchungskriterien ausgewertet. Zur Sichtung der Situation in den Regionalparks und zur fotografischen Dokumentation der regionalparkbezogenen Maßnahmen wurden mehrere Ortserkundungen durchgeführt.

Die Ergebnisse teilstandardisierter leitfadengestützter Interviews stellen die zweite Datengrundlage der Fallstudien dar. Diese Methode ist durch die „teilweise Strukturierung der Datensammlung durch Subjekt und Forscher“ (Flick 1995: 158) gekennzeichnet. Entscheidend für die Abgrenzung zu standardisierten Interviews ist, dass es im Interview keine Antwortvorgaben gibt und dass die Befragten ihre Ansichten und Erfahrungen frei artikulieren können. Eine Strukturierung findet aber dennoch mittels des Leitfadens statt, wobei der Interviewer dazu aufgefordert ist, die im Leitfaden vorgegebenen Fragen nach eigenem Ermessen durch klärende Nachfragen zu ergänzen und Gesichtspunkte aufzugreifen, die von den Befragten unabhängig vom Gesprächsleitfaden in die Interviewsituation eingebracht werden (Hopf 1995: 177). Diese kreative Anpassung des Leitfadens in einem Gespräch, aber auch von Gespräch zu Gespräch, ergibt sich aus der oben genannten Forderung nach Offenheit. Leitfadengestützte Interviews eignen sich für Untersuchungen, die auf der Grundlage von formulierten Untersuchungskriterien stattfinden, da sie keinen rein explorativen Charakter haben. Sie bieten sich überall dort an, wo schon einiges über den Forschungsgegenstand bekannt ist, und wo das Material aus mehreren Gesprächen leicht strukturiert und ausgewertet werden soll (Mayring 2002: 70). Dies ist in dieser Arbeit der Fall: Der Leitfaden wurde auf der Grundlage der Untersuchungskriterien erstellt und jeweils an den Gesprächspartner angepasst. Da die Einschätzungen und Meinungen der befragten Akteure aber eminent wichtig für die Materialsammlung waren, wurde auf eine zu starke Strukturierung der Interviews verzichtet. Den Befragten sollte einerseits die Gelegenheit gegeben werden, ihre „story“ zur Entwicklung des Regionalparks zu erzählen, andererseits diente der Leitfaden zur gebotenen Steuerung der Gespräche.

Bei den durchgeführten Interviews handelt es sich ausschließlich um Experteninterviews, also Interviews mit solchen Personen, die über Spezialwissen verfügen. Es geht bei Experteninterviews im Unterschied zu anderen qualitativen Interviews „nicht um die Persönlichkeit der Interviewten, sondern um Personen, sofern sie privilegierten Zugang zu Informationen haben oder verantwortlich sind für Entwurf, Durchführung oder Kontrolle einer Problemlösung. Die Person und ihre Biografie ist normalerweise nicht interessant“ (Pohl 1998: 105). In Experteninterviews dient ein auf theoretischer Grundlage erstellter Leitfaden auch der Herstellung einer für qualitative Interviews notwendigen vertrauensvollen Atmosphäre, denn er ermöglicht es dem Interviewer, dem Experten mit einer ausreichend sachlichen Kompetenz gegenüberzutreten, da durch die Arbeit am Leitfaden bereits eine Auseinandersetzung mit den im Gespräch zu behandelnden Themen erfolgt ist (Meuser/Nagel 1991: 448f). Die Grundlage dieser Arbeit stellen leitfadengestützte Interviews mit 15 Akteuren aus den drei Fallregionen dar (siehe Verzeichnis der Interviewpartner). Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte auf der Grundlage der subjektiven Einschätzung ihrer Bedeutung für den jeweiligen Regionalpark anhand des vorliegenden

Materials zu den einzelnen Parks und in Ausnahmefällen nach Hinweisen Dritter. Dabei wurden vornehmlich solche Akteure bevorzugt, die als Experten einen guten internen Einblick in die Prozesse der Regionalparkentwicklung besitzen, sowie in Ergänzung dazu solche Experten, die sich aus einer externen Perspektive heraus intensiv mit dem jeweiligen Regionalpark auseinandergesetzt haben. Aufgrund dieser Auswahlkriterien entstand ein Übergewicht an Akteuren der Behörden, involvierter Planungsbüros und Forschungseinrichtungen, während „Planungsbetroffene“ nur ausnahmsweise zu Wort kamen.

Im Anschluss an die selektive Transkription der aufgezeichneten bzw. protokollierten Interviews, wurden die einzelnen Textpassagen den Untersuchungskriterien zugeordnet. Zusammen mit dem Material der Dokumentenanalyse konnte nun für jede Fallstudie einzeln und anschließend im Vergleich der drei Fälle eine kriteriengestützte Auswertung des erhobenen Materials durchgeführt werden. Erfolgreiche Elemente der vorgestellten Fallstudien wurden anschließend – ergänzt um weitere Ideen – zu Strategiebausteinen zur Weiterentwicklung der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen zusammengefasst. Durch eine Nachrecherche in Form weiterer Dokumentenanalysen und telefonischer Experteninterviews in den Jahren 2003/4 gelang die Aktualisierung der empirischen Basis des vorliegenden Bandes.

## 2 Grundlagen der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen

Mit der Wahl des Begriffs „*Freiraumpolitik*“ soll hier bewusst versucht werden, die möglichen Grenzen des „Planungs-“Begriffs zu vermeiden. *Freiraumplanung* wird in einigen Definitionen nur auf den Prozessausschnitt bis zur Aufstellung eines Plans bezogen. Die wichtigen Phasen der Umsetzung und Nutzung bleiben so außerhalb der Betrachtung (Selle 2000a: 66). Auch der Begriff der „*Freiraumentwicklung*“, der sich in jedem Fall auf den Gesamtprozess von der planerischen Aufgabenwahrnehmung bis zur Nutzung oder Pflege der Flächen bezieht, reicht nicht aus, da so der klassische *Freiraumschutz* nicht mitgedacht wird.

Im Sinne dieser Arbeit reicht das Politikfeld der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen von der Sicherung der Freiräume über die Reduzierung ihres Verlusts, ihre Rückgewinnung und Inwertsetzung bis zu ihrer dauerhaften Pflege und Nutzung. Stadtrregionale Freiraumpolitik ist dabei nicht nur eine sektorale Aufgabe im Sinne der klassischen Grün- oder Landschaftsplanung, sondern gleichzeitig inhärenter Bestandteil regionaler Raumentwicklungspolitik.

Im Folgenden werden grundlegende Bedingungen und Ausprägungen der so abgegrenzten Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen aufgezeigt. Die Darstellung reicht von der Erörterung des Stadt-Freiraum-Verhältnisses aus unterschiedlichen Perspektiven und der Ableitung möglicher Dimensionen der Freiraumpolitik (siehe Kapitel 2.1) über die Darstellung des Freiraumverlusts und seiner Ursachen (siehe Kapitel 2.2) bis zur Analyse formeller und hierarchischer Instrumente (siehe Kapitel 2.3) sowie Regionalparks als neuen Instrumenten der stadtrregionalen Freiraumpolitik (siehe Kapitel 2.4).

### 2.1 Die Stadtregion und ihr Freiraum

In diesem Grundlagenkapitel wird der Freiraum selbst aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven betrachtet. Dabei stehen mit dem Verhältnis des Menschen zur Natur (siehe Kapitel 2.1.1), den Beziehungen der Stadt zu ihrem Umland (siehe Kapitel 2.1.2) und dem Verhältnis der Stadt zur Landschaft (siehe Kapitel 2.1.3) zunächst Gegensatzpaare im Mittelpunkt der Betrachtung, die eine hohe Relevanz für die Rolle des Freiraums im Verdichtungsraum aufweisen. In Kapitel 2.1.4 werden die Funktionen und Leistungen des stadtrregionalen Freiraums dargestellt, bevor in Kapitel 2.1.5 aus einer umweltökonomischen Perspektive die schwache Position des Freiraums erörtert wird. Als Fazit dieser

Erörterungen folgt abschließend die Darstellung grundlegender inhaltlich-sachlicher Dimensionen der stadtreionalen Freiraumpolitik.

### 2.1.1 Das Mensch-Natur-Verhältnis

Die Bewertung des Freiraums in einem Verdichtungsraum wird stets überlagert vom Verhältnis des Menschen zur Natur. Ähnlich wie den Begriff „Freiraum“ ist es möglich, den Begriff „Natur“ von seinem fundamentalen Gegensatz her zu bestimmen. Wer von Freiraum spricht, bezieht sich immer auf den anderen, den bebauten oder versiegelten Raum; auch wer von Natur redet, kann sich auf etwas Anderes beziehen, das Nicht-Natur ist. In der Alltagssprache wird diese Beziehung der beiden Begriffe deutlich: Wer in die Natur geht, entfernt sich aus der Stadt (Sieferle 1997: 18). Das Mensch-Natur-Verhältnis wird dabei nie durch ein einheitliches starres Konzept bestimmt, sondern durch eine Pluralität von konkurrierenden Denkansätzen, die kontext- und disziplinabhängig Aspekte der Natur thematisieren und auf unterschiedlich hohe gesellschaftliche Anerkennung stoßen. „Unsere Sicht auf die Natur ist Teil unserer Sicht auf die Welt, sie wird vor allem gesellschaftlich, d.h. kulturell und sozialgeschichtlich ausgeformt“ (Walz 1999: 78). Das Mensch-Natur-Verhältnis ist gesellschaftlich konstituiert und verändert sich im sozialen Wandel. Es ist nie homogen, da unterschiedliche Konzepte um die jeweilige gesellschaftliche Mehrheit konkurrieren.

Nach Pusch (1997: 35) lassen sich zwei grundsätzliche Naturkonzepte unterscheiden, die sich aktuell konträr gegenüberstehen. Es handelt sich zum einen um eine *holistische Auffassung*, in der sich der Mensch als Partner und integraler Teil der Natur begreift. Sein Denken und Handeln ist Bestandteil der Natur, sein Handeln ist umweltethisch, nicht primär anthropozentrisch begründet. Auch im Mittelalter war Natur noch etwas Ganzheitliches. Die Menschen waren Geschöpfe wie alle anderen auch, sie empfanden sich als Teil der Schöpfung und standen nicht als freie selbstverantwortliche Subjekte einer Objekt-Natur gegenüber. Als sich aber die Abhängigkeit von der Natur verringerte und das autonome Subjekt und die objektive moderne Naturwissenschaft entstand, löste sich diese Einheit auf (Trepl 1991: 168). Es entwickelte sich als Gegensatz zur holistischen Auffassung eine *wissenschaftlich-technisch-ökonomische Naturauffassung*, in der Natur als bloße Materie und Objekt angesehen wird und der Mensch seine Machtansprüche gegenüber der Natur geltend machen kann. Grundlage dieses Naturverständnisses ist das physikalische Weltbild, das „rationalistisch und ungebrochen ökonomisch domestizierend gegenüber der außermenschlichen Natur auftritt“ (Müller 1992: 259). Die rein anthropozentrische und utilitaristische Sichtweise konnte ein Naturverhältnis entstehen lassen, das einer „rücksichtslosen Selbstbedienungsmentalität entspricht. (...) Mit der Entwicklung modernster Techniken besitzt der Mensch ein geeignetes Instrument zur Naturbeherrschung, das weniger zur Naturbewahrung, sondern überwiegend zur Naturvernichtung gewissenlos eingesetzt wird. Diese Beherrschung der Natur durch Technik ist auch als Gewalt gegen Natur verstehbar“ (Pusch 1997: 37). Auch die gedankliche Abkopplung von der Natur in der ökonomischen Theorie bzw. ihre Naturblindheit spiegelt das wissenschaftliche Weltbild wie auch die gesellschaftlichen Ordnungs- und Interessen-

koalitionen ihrer Entstehungsphase im 18. und 19. Jahrhundert wider. Als frei verfügbare Ressource unterliegt die Natur den ökonomischen Prinzipien. Die heute zu konstatierende ökologische Krise beruht daher auf der systematisch und anthropozentrisch betriebenen Optimierung des expansiven und intensiven Wirtschaftssystems (Busch-Lüty 1998: 4). Natur wird rein funktionalistisch als Nutzungsobjekt gesehen und daher geschädigt.

Doch auch in der ökologischen Wissenschaft selbst, die ja gerade nicht die Schädigung der Natur betreiben will, herrscht eine funktionale Sichtweise vor. Die Natur wird dabei auf präzise berechenbare Formen reduziert und systemtheoretisch interpretiert. Ökologische Vielfalt wird z.B. in einer kybernetischen Ökologie als Grundlage für ökosysteminterne Stabilität gesehen. Die Einmaligkeit und Schönheit einer bestimmten Tier- oder Pflanzenart wird auf diese Weise nicht als Reichtum jenseits aller Zweckmäßigkeit wahrgenommen, sondern als Bedingung einer ökosystemtheoretisch zweckmäßigen Diversität. Diese funktionalistische Beschränkung der Naturwissenschaft illustriert Dahl, wenn er über das Federgeistchen, eine Schmetterlings-Art, schreibt: „Im Sinne einer kybernetischen Ökologie erscheint das Federgeistchen ganz unerheblich, es schlägt nicht groß zu Buche, genau genommen überhaupt nicht. (...) Stürben die Federgeistchen aus – die Ökologen würden es gar nicht merken, denn die Statistik würde davon kaum berührt und der Naturhaushalt litte nicht darunter, – aber: die Erfindung der federigen Hinterflügel in Verbindung mit den klappbaren Vorderflügeln wäre ein für alle mal dahin“ (Dahl 1991: 38). In dem Versuch, Natur mathematisch berechenbar zu machen und ihre objektive Bedeutung zu betonen, werden andere Möglichkeiten ausgeblendet, die das Mensch-Natur-Verhältnis ebenfalls prägen. Auf diese Art und Weise wird Natur nicht als einfach zweckfrei in ihrer Widersprüchlichkeit und Vielgestaltigkeit existierend erkannt und subjektive Fragen nach der Ästhetik, dem Symbolgehalt von Natur und dem menschlichen Bedürfnis nach Naturerfahrung spielen keine Rolle.

Nach Ipsen nimmt aber die Sehnsucht nach Naturästhetik im Urbanisierungsprozess zu. Die Beherrschung der Natur und das Verschwinden der Natur aus dem Wahrnehmungsbereich eines Stadtbewohners führen zu einer ausgeprägten Distanz zu allem Natürlichen. „In den Metzgereien ist kein ganzes Schaf mehr zu sehen, weil der Anblick des ganzen Tieres den Appetit verdirbt, man setzt sich im Park nicht in das Gras, sondern auf eine Decke, um sich vor Käfern zu schützen (...). Dieser Entfremdung von der Natur entspricht die Sehnsucht nach dem ‚Schönen‘ in der Natur, das man in Zimmerpflanzen, auf dem Balkon, vor allem aber in den Erholungslandschaften draußen vor der Stadt sucht“ (Ipsen 1998: 19). Diese kompensatorische Sehnsucht nach schöner Natur, nach Ästhetik in der Natur, kann in einer Stadtregion in der Regel nur durch die Produktion von Bildern gestillt werden. Die Möglichkeiten dieser Bildproduktion reichen von der Kunst der Landschaftsmalerei über die Anreicherung einer Landschaft mit Kunstwerken bis zur architektonischen Park- und Landschaftsgestaltung und schließlich auch bis zum Schutz von Freiräumen, die dem Naturschutz oder der Land- und Forstwirtschaft vorbehalten sind. Wie die Landschaftsarchitektur betreibt der Naturschutz Bildproduktion, indem er Bilder „von einem verklärten vorindustriellen Mensch-Natur-Verhältnis“ (Müller 1993: 264) konserviert. Auch land- und forstwirtschaftlich genutzte Freiräume gelten als All-



tagslandschaften mit einer besonderen Ästhetik (Häpke 1999a: 35). Schöner Schein und die Rekonstruktion und Erhaltung historischer Zustände sollen das Bedürfnis nach dem zweckfrei Schönen, dem Ästhetischen und der verloren gegangenen Idylle befriedigen. Natur gilt in diesem Sinne als Symbol für paradisische, auch utopische Zustände, in denen Ganzheit und Glück herrschen. Diese Entwicklung wurde erst möglich, nachdem eine reale Entfremdung von der Natur durch die Entwicklung von Naturwissenschaft und Technik eingetreten war (Gebhard 1993: 100f). Wie sehr im Gegensatz zur Natur der Naturwissenschaften im Kontext der symbolisch-ästhetischen Naturbedeutung subjektive Bedeutungen eine Rolle spielen, zeigt Trepl: „Der Baum, das Unkraut, der in der Stadtrandsiedlung stehengebliebene Dorfteich interessieren nicht als Biomasse oder lymnisches Ökosystem. Sie sind vielmehr Symbole im sozialen und kulturellen Kontext. (...) Sie sind Bestandteil eines (...) Kultes, sind Elemente eines Spiels. ‚Symbol‘ heißt, es steht nicht ein für allemal, also objektiv (subjektunabhängig) fest, worum es sich handelt. Der Phosphatgehalt des relikitären Dorfteiches ist etwas Objektives, er ist unabhängig davon, welches Subjekt ihn misst. Was dieser Teich als Symbol ist, wird aber immer wieder neu ausgemacht. Jetzt steht er für dörfliche Idylle. Vor 30 Jahren stand er (...) für Rückständigkeit, Dreck und Elend der Vergangenheit“ (Trepl 1991: 168).

In der Wahrnehmungswissenschaft oder der Psychologie, sofern sie sich nicht an den naturwissenschaftlichen Zugang der Medizin anlehnt, wird ebenfalls der zutiefst subjektive Charakter des Mensch-Natur-Verhältnisses betont. Zudem bilden hier ganz im Sinne eines holistischen Naturverständnisses Mensch und Natur eine Einheit. Demnach ist Natur stets dieselbe, innerhalb und außerhalb des Menschen. Der Mensch als leibliches Wesen ist selbst Natur (Seel/Sichler 1993: 20). Die Sinneserfahrung der Natur als Vermittlung zwischen innerer und äußerer Natur ist an den menschlichen Leib gebunden. Sie ist nach Gernot Böhme eine synästhetische Erfahrung, d.h. jede einzelne Erfahrung wird durch die jeweils anderen Sinne mitbestimmt (zit. nach Christ 1999: 17). Das sinnliche Erfassen und Erleben von Natur ist dabei kein passiver Vorgang, bei dem Natur nur fotografisch abgebildet wird. Phantasie als eine menschliche Fähigkeit ist grundsätzlich Bestandteil menschlichen Erlebens. „Das menschliche Erleben als Widerspiegelungsprozess ist rezeptiv und produktiv zugleich. Es gibt die Wirklichkeit wieder und überschreitet sie in einem. In dieser Bestimmung ist auch das Erleben ein aktiver Aneignungsvorgang“ (Nohl 1984: 47). Diese aktive synästhetische Erfahrung der Natur wird dem Menschen schwerer gemacht, wenn sich die Möglichkeiten zum Naturkontakt auf den Wochenend- oder Urlaubstourismus bzw. extrem bruchstückhaft auf das Fernsehen oder das Internet beschränken. Kükelhaus fordert daher eine differenzierte Gestaltung der Umwelt durch den Bau von Stätten der Wahrnehmung als Erfahrungsfelder zur Bewegung und zur Entfaltung der Sinne. Der Mensch soll darin eine konkrete Gelegenheit zur Wahrnehmung seines leiblichen Seins, seiner „inneren Natur“ erhalten, um diese in der belebten und unbelebten „äußeren Natur“ wiederzuerkennen (Kükelhaus 1982: 49).

Mit der Umweltkrise wurde in vielen Industrieländern der Wissenschafts- und Fortschrittsglaube und die damit verbundene Vorstellung erschüttert, die Natur stelle dem Menschen unerschöpfliche Ressourcen bereit. Es wurden Grenzen des Wachstums er-



kannt und damit das wissenschaftlich-technisch-ökonomische Naturverständnis in Frage gestellt. Aus dieser Erkenntnis heraus wurden neue Konzepte entwickelt, die tendenziell wieder einer eher holistischen Naturauffassung entsprechen. Nachhaltige Entwicklung als Entwicklung, „in der die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt werden sollen, ohne die Bedürfnisse kommender Generationen zu gefährden“ (BUND/Misereor 1997: 24) erfordert eine strukturelle Ökologisierung der Ökonomie. Die Ökonomie ist dabei nicht mehr länger das Maß aller Dinge, dem sich die Natur zu unterwerfen hat, sondern offenes Subsystem des globalen Ökosystems. Die ökologische Ökonomie sieht das globale Ökosystem in seinem komplexen Wirkungsgefüge als umfassende Produktions- und Wertschöpfungskraft, Bedingung allen menschlichen Wirtschaftens und als Lebenswelt aller Lebewesen einschließlich der menschlichen Spezies. Die Ökonomie muss demnach lernen, dieses „Naturkapital“ erhaltend zu nutzen (Busch-Lütj 1998: 4f). Die Natur ist nicht mehr nur Rahmenbedingung des Wirtschaftens, sondern Grundlage der Wirtschaft, welche Teil der Gesellschaft und der Natur ist. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung scheint ein Versuch zu sein, die Gesellschaft, in der das wissenschaftlich-technisch-ökonomische Naturverständnis weiterhin dominant ist, mit der Natur zu versöhnen. Dies geschieht aber kaum aus einer rein ökozentrischen Position heraus, auch weil die ökologische Frage eine im Kern anthropozentrische Frage nach dem Erhalt einer menschenverträglichen Natur ist. Selbstverständliche Imperative aus der Natur kann es dabei nicht geben, denn es geht ja immer um eine Natur, in welcher der Mensch überleben kann, und diese ist kultivierte Natur. Kultivierte Natur bedarf der fortdauernden menschlichen Arbeit, um ihren Zustand als menschenfreundliche Natur zu bewahren (Häußermann/Siebel 2000: 303) oder anders gesagt: „Wir müssen den Garten der Natur bestellen, wenn wir darin überleben wollen“ (Dahl 1991: 40).

Alle Mensch-Natur-Verhältnisse wirken sich in ihrer zeitlichen Überlagerung, historischen Abfolge, unterschiedlichen gesellschaftlichen Einbettung und disziplinären Vielfalt auf die Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen aus. Die Freiraumpolitik ist dabei abhängig von dem oder den jeweils aktuell dominanten Mensch-Natur-Verhältnissen, da die Durchsetzung der Politik an gesellschaftliche Mehrheiten gebunden ist.

### 2.1.2 Die Beziehungen zwischen Stadt und Umland

Das Umland einer Stadt ist in vielfacher Hinsicht sein funktionaler Ergänzungsraum, keine Stadt ist lebensfähig ohne ein funktionierendes Umland. Das Umland ist wichtig für die Versorgung der Stadt mit Nahrungsmitteln, Wasser, anderen Ressourcen, ist Senke für feste und flüssige Abfälle und Luftschadstoffe, in diesem Sinne auch ökologischer Ausgleichsraum und schließlich Freiraum für Erholung und Freizeit der Stadtbewohner. Damit ist das seit Jahrhunderten existierende klassische Stadt-Umland-Verhältnis skizziert. Je größer die Stadt ist, desto geringer sind die Naturpotenziale für eine Grundversorgung der räumlich konzentrierten Bevölkerung und für die regionale Schließung von Stoffkreisläufen. Die Stadt ist ein extrem verletzlich Gebilde, das im krassen Gegensatz zu den natürlichen Entwicklungsmöglichkeiten des von ihr besetzten Naturraums steht (Kujath 1998: 11). Ökosystemtheoretisch gesehen bestehen Städte aus Bauwerken, also

technischen Gebilden aus unbelebten Materialien, die mit ihren menschlichen, pflanzlichen und tierischen Bewohnern ein „urbanes Ökosystem“ ausmachen. Dieses Ökosystem kann nicht aus sich selbst heraus existieren und steht in einer mutualistischen, zum Teil sogar parasitären Beziehung zu den umgebenden Agrar- und Forstökosystemen, deren hoher Energie- und Stoffzufuhr es seine Entstehung und Existenz verdankt (Haber 1993: 62). Durch die funktionale Arbeitsteilung, in welche die Städte eingebunden sind, fehlt ein direkter Rückkopplungsmechanismus (BfLR 1996: 125): Die Art und Weise, einseitig von den Ressourcen der Umgebung zu leben und ökologische Schäden zu exterritorialisieren, sowie der aufwändige Rückgriff auf großtechnische Krisenbewältigungsstrategien (z.B. Fernwasserversorgung) bleibt ohne Folgen für die städtische Lebensqualität. Damit fehlt in den Städten der Anreiz, eine Verbesserung ihrer ökologischen Situation zu erreichen. Hinzu kommt, dass der erfolgreiche Parasit Stadt fast nichts für die vielfältigen Leistungen des Umlands bezahlt. „Für die Nahrungsmittel zahlt die Stadt, gewiss, aber jeder Bauer (hier wie in der Dritten Welt) weiß, wie verzweifelt wenig vom Endverbraucherpreis (und in Europa von den Subventionsgeldern) wirklich auf dem Bauernhof ankommt. Für das Wasser zahlt der Städter, aber bloß zur Deckung der Kosten der – städtischen – Wasserwerke. Für die Luft zahlt der Städter gar nichts. (...) Genetische Ressourcen holt die städtische Industrie aus den Wäldern und Landstrichen der Welt ins Labor und verkauft sie nachher als teures Saatgut wieder ans Land. Für die Erholung und die Schönheit der Natur zahlt der Städter nur gerade soviel, wie der kommerzialisierte Fremdenverkehr auf dem Markt durchsetzen kann. Und das ist nicht eben viel“ (von Weizsäcker 1994: 191). Folglich fehlen auch ökonomische Anreize zur Ökologisierung der Stadt-Umland-Beziehung.

Von Weizäckers Auflistung macht darüber hinaus noch deutlich, dass sich das Umland der Städte in den vergangenen Jahrzehnten globalisiert hat; Rees spricht in diesem Zusammenhang vom „global hinterland“ der Städte (Rees 1997b: 92). Die Städte waren zwar immer schon Orte der Verarbeitung und des Konsums von Rohstoffen auch aus weit entfernt gelegenen Regionen. Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts haben der Stadt-Umland-Austausch und das gesamte Umweltproblem aber eine neue Qualität gewonnen. Umwelthistoriker sprechen in diesem Zusammenhang vom so genannten „50er-Jahre-Syndrom“, dessen Grundlage der Wandel der energetischen Entwicklungsbasis und die Durchsetzung von Erdöl und Erdgas als Energieträger war (Sieferle 1997: 186): Die Städte in den Industriegesellschaften versorgen sich mit Ressourcen aus der ganzen Welt. Massenkonsum, Dominanz des motorisierten Individualverkehrs, Zersiedlung durch Suburbanisierung und Industrialisierung der Landwirtschaft bedingen einen rapide steigenden Energie- und Stoffverbrauch, die Abfall- und Schadstoffmengen nehmen zu und belasten zunehmend größere Räume. Das so charakterisierte „50er-Jahre-Syndrom“ bildet den Ausgangspunkt der aktuellen Umweltzustände. Die städtische Lebensweise als Ausdruck der totalen Unabhängigkeit von Natur hat Folgen produziert, „die die Fortexistenz der Menschheit selbst in Frage stellt. Diese Lebensweise, so scheint es, zerstört ihre eigenen Grundlagen. Die Natur, auf der die Stadt als künstlichste aller Welten errichtet ist, hält sie nicht mehr aus“ (Gestring et al. 1997: 12). Städte und die in Folge der starken Suburbani-

sierung entstandenen Verdichtungsräume gelten daher in ihrer heutigen Ausprägung als strukturell nicht-nachhaltig (Fürst 1999b: 74), sie scheitern an gängigen Wertmaßstäben nachhaltiger Entwicklung (vgl. zu diesen Maßstäben BUND/Misereor 1997: 25ff):

- Es herrscht keine intragenerative Gerechtigkeit, da der Ressourcentransport zu Ungunsten des näheren und des globalen Umlands einer Stadt organisiert ist (Ressourcenimport gegen Export von Abfällen und Emissionen) und kein angemessener finanzieller oder immaterieller Ausgleich stattfindet.
- Es herrscht keine intergenerative Gerechtigkeit, da z.B. durch die massive Bodenversiegelung (siehe Kapitel 2.2.1), die mit dem stadtregionalen Wachstum verbunden ist, kommenden Generationen Entwicklungsmöglichkeiten genommen werden.
- Generell wird das Ziel, im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit und einer „starken Nachhaltigkeit“ das „konstante Naturkapital“ zu erhalten, damit es künftigen Generationen zur Verfügung stehen kann, durch die energie-, material- und flächenintensive Lebensweise in den Städten konterkariert.

Damit ist die städtische Lebensweise aber nicht grundsätzlich in Frage zu stellen, denn aufgrund der relativ hohen funktionalen und Besiedlungsdichte lässt sich auch argumentieren, „dass diese komprimierte Form der Ressourcenver(sch)wendung eine gegenüber einer stärkeren Besiedlung der Fläche geringere Belastung der ökologischen Systeme (Versiegelung, Verkehr, Energie) bedeutet“ (Dangschat 1997: 182). Zudem sind auch immaterielle Leistungen der Stadt wie z.B. progressive Forschungsergebnisse oder Formen des in urbanen Milieus verorteten ökologischen Wertewandels in eine Beurteilung der Nachhaltigkeitswirkung städtischer Räume einzubeziehen.

Mit Hilfe des so genannten „Ökologischen Fußabdrucks“ ist das materielle Nachhaltigkeitsdefizit von Städten und Verdichtungsräumen gut zu verdeutlichen. Der ökologische Fußabdruck misst den Naturverbrauch einer gegebenen Bevölkerung. Er repräsentiert dabei die Land- und Wasserfläche, die notwendig ist, um den gegenwärtigen Ressourcenverbrauch dieser Bevölkerung zu decken und ihre Abfallproduktion zu absorbieren (Wackernagel/Rees 1997: 18). „The ecological footprints of modern-high-income cities are typically at least two orders of magnitude larger than their political or geographic areas and effectively span the globe. (...) Perhaps the most important insight from this result is that no city or urban region can be sustainable on its own“ (Rees 1997b: 86ff). Mit Hilfe des ökologischen Fußabdrucks kann nicht nur die fehlende Nachhaltigkeit von Städten und Stadtregionen konstatiert werden, sondern es können auch Entwicklungspfade auf dem Weg zu einer nachhaltigen stadtregionalen Entwicklung verglichen werden: So weisen dichter bewohnte Städte aufgrund des geringeren Heizenergieverbrauchs und des niedrigeren Transportbedarfs einen kleineren Pro-Kopf-Fußabdruck auf. Eine weitere Möglichkeit, den Pro-Kopf-Fußabdruck zu senken, ist die Verringerung der Abhängigkeit vom globalen Umland der Städte z.B. durch den Konsum regional produzierter Nahrungsmittel: „To reduce their dependence on external flows, urban regions may choose to implement policies to rehabilitate their own natural capital stocks and to promote the use of local fisheries, forests, agricultural land, etc.“ (Rees 1997a: 308). Kompakte Städte und Stadtregionen, in deren Freiräumen und direktem Umland die für die Stadt notwendigen

nachwachsenden Güter produziert werden, gelten somit aus der Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung als Ideallösungen.

Das klassische ebenso wie das daraus entstandene globalisierte Stadt-Umland-Verhältnis beruhen auf dem Prinzip funktionsräumlicher Arbeitsteilung. Dieses Prinzip existiert auch als raumordnerisches Modell. Der Gesamttraum wird als arbeitsteiliges System erfasst, in dem einzelne Regionen Funktionen für andere Regionen übernehmen und Menschen in einem Verdichtungsraum nur deshalb leben können, weil andere Regionen Funktionen dieser Stadtregion miterfüllen (Brösse 1995: 355). Das Modell gilt als sehr realistisch angesichts der räumlichen Arbeitsteilung und der globalen Austauschprozesse. Aus folgenden Perspektiven sind die realen Ausprägungen dieses Modells zu kritisieren:

- Es wird die Gefahr gesehen, dass in Verdichtungsräumen Freiraumfunktionen wie Erholung und Wasserversorgung vernachlässigt werden und diese Funktionen auf ländliche Räume, die als ökologische Ausgleichsräume dienen, abgeschoben werden (ebd.: 356/ Finke 1998b: 166). Angesichts des stadtreionalen Freiraumverlusts ist diese Gefahr sehr real.
- Das Modell unterstützt in seiner Trennung zwischen Nutzungs- und Ausgleichsräumen die klassische Naturschutzstrategie der Segregation. Diese zielt auf die Sicherung eines bestimmten Flächenanteils für die Ausweisung von Schutzgebieten. Auf diesen Flächen soll der Naturschutz Vorrang erhalten, während die Art und Intensität der anderen Nutzungen außerhalb der Reservate nicht in Frage gestellt werden. Naturschutz dient so als Alibi einer faktisch umweltverschlechternden Entwicklung, wie sie im Artenrückgang oder im Flächenverbrauch zum Ausdruck kommt (Kühn 1999: 16f). Die natürlichen Lebensgrundlagen können nicht in abgegrenzten isolierten Ökosystemen geschützt werden. Ein solcher „Käseglocken-Naturschutz“ kann keinen Erfolg haben (BUND/ Misereor 1997: 244).
- Aus regionalwirtschaftlicher Sicht ist zu kritisieren, dass externe Effekte der funktionsräumlichen Arbeitsteilung in der Regel nicht internalisiert werden. Dies gilt für die positiven externen Effekte des Umlands einer Stadt ebenso wie – in kleinräumiger Perspektive – für die verschiedenen Freiraumleistungen innerhalb von Stadtregionen (siehe Kapitel 2.1.5). Zudem werden auch die negativen externen Effekte (z.B. Schadstoffemissionen) der Städte kaum internalisiert; die Bewohner der Städte zahlen nicht die vollen Kosten ihrer städtischen Lebensweise (Wachter 1990: 18ff).

Dem Modell der funktionsräumlichen Arbeitsteilung steht das Modell der ausgeglichenen Funktionsräume gegenüber. Dieses beschreibt eine Region, in der alle Funktionen in einem solchen Ausmaß gesichert sind, dass die Menschen dort leben können, ohne auf die Leistungen anderer Räume angewiesen zu sein. Solche „autonomen“ Regionen sind in der Realität westlicher Industriegesellschaften faktisch inexistent (Brösse 1995: 355); gerade „autonome“ Verdichtungsräume wären nur schwer vorstellbar. Bezüglich der kleinräumigen Funktionsvielfalt, die in einem solchen ausgeglichenen Funktionsraum herrscht, nicht aber bezüglich der Autonomie, ähnelt das Modell dem Konzept der differenzierten Bodennutzung, das Haber in seinen Grundzügen einer ökologischen Theorie der Landnutzungsplanung dargelegt hat. Beruhend auf der Annahme, dass Stabilität auf Vielfältigkeit

beruht, nimmt er die traditionelle Kulturlandschaft Mitteleuropas (siehe Kapitel 2.4.3) in ihrer Vielfalt und Stabilität als Vorbild für die Landnutzungsplanung. Er definiert vier Hauptnutzungstypen: Den Typ der städtisch-industriellen Nutzung, den Typ der intensiven agrarisch-forstlichen Bodennutzung, den Typ der extensiven überlagernden Nutzung und den Typ der nur gelegentlichen oder fehlenden Nutzung. „Je nach der ökologischen Eignung eines Gebietes kann nur einer der genannten Nutzungstypen schwerpunktmäßig vorherrschen, ohne jedoch jemals Ausschließlichkeit beanspruchen zu dürfen. Die ökologische Theorie der Landnutzung fordert, dass dort, wo ein Nutzungstyp vorherrscht, dieser Nutzungstyp in sich möglichst variiert sein soll, und dass in diesem Gebiet ein Teil der Flächen nicht der vorherrschenden Nutzung zur Verfügung gestellt werden darf, sondern zwei oder besser noch allen drei anderen Nutzungstypen. (...) Eine vorherrschend städtisch-industrielle Nutzung (Verdichtungsraum) soll also so erfolgen, dass (...) innerhalb dieses Bereiches Flächen für extensive Nutzung oder nicht genutzte Flächen, evtl. auch agrarische Intensivflächen vorzusehen sind“ (Haber 1972: 297). Das so skizzierte Konzept stellt einen klaren Gegensatz zu dem auf Monostrukturen beruhenden Modell der funktionsräumlichen Arbeitsteilung dar, da es Vielfalt und Mischung betont. Es liefert eine gute Begründung dafür, dass Freiraum nicht nur im Sinne einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung als Ausgleichsraum außerhalb der Stadtregion wichtig ist, sondern gerade innerhalb eines Verdichtungsraums enorme Relevanz aufweist. Ein Verdichtungsraum, der ausschließlich städtisch-industriell genutzt würde, wäre ökologisch kaum existenzfähig. Das Konzept steht aber auch partiell im Gegensatz zum Modell der ausgeglichenen Funktionsräume, denn es betont Hauptnutzungstypen im Sinne von Vorranggebieten. So sind mit dem Hauptnutzungstyp der nur gelegentlichen oder fehlenden Nutzung nach Finke Regenerationszonen, ökologische Zellen und ökologische Ausgleichsräume wie z.B. größere Naturschutzgebiete und Nationalparks gemeint (Finke 1994: 174). In diesem Sinne wird also auch durch dieses Konzept wie im Modell der funktionsräumlichen Arbeitsteilung die Notwendigkeit einer segregativen Naturschutzstrategie betont.

Dagegen zielt eine konsequente Integrationsstrategie des Naturschutzes darauf, den Naturschutz auf der Gesamtfläche durchzusetzen, indem er durch die Ökologisierung der einzelnen Nutzungen integraler Bestandteil des menschlichen Wirtschaftens wird (Kühn 1999: 16). Die flächendeckende und umweltverträgliche Bewirtschaftung durch ökologischen Landbau und naturnahe Waldbewirtschaftung führt zu einem Biotopschutz, der nicht auf naturschutzrechtlichen Maßnahmen der Biotoperhaltung, sondern auf echter Nutzung beruht. Diese Strategie folgt dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, da eine Orientierung menschlichen Wirtschaftens an ökologischen Voraussetzungen und Grenzen erfolgt. Eine räumliche Trennung existiert nicht, eine Ökologisierung der Nutzungen hat also auch in Städten stattzufinden.

Das klassische Begriffspaar „Stadt und Umland“ ist für die Beschreibung funktionaler Beziehungen zunehmend ungeeignet. Dies gilt zum einen aufgrund der Globalisierung der Stadt-Umland-Beziehungen, zum anderen aber aufgrund der zunehmenden Ausdehnung der Städte zu Verdichtungsräumen. Räume, die bislang noch als Umland der Stadt galten, werden zu einem inhärenten Teil der Stadtregion, in der sich Belastungs- und Ausgleichs-

räume vermischen. In den Mittelpunkt funktionaler Betrachtungen treten künftig also die Beziehungen einer Stadtregion zu ihrem globalisierten Hinterland („Stadtregion und globales Umland“), die Beziehungen einer Stadtregion zu Regionen, die (noch) nicht diese Verdichtungstendenzen aufweisen („Stadtregion und ihr ländliches Umland“), sowie die Beziehungen der besiedelten zu den verbliebenen unbesiedelten Teilräumen innerhalb einer Stadtregion („Stadtregion und der stadtreionsinterne Freiraum“).

### 2.1.3 Stadt und Landschaft in Verdichtungsräumen

Der Begriff der Landschaft ist heterogen besetzt und wird von den landschaftsbezogenen Wissenschaftsbereichen unterschiedlich interpretiert. Während in der Landschaftsökologie eine Landschaft als eine räumlich-materielle abgrenzbare Einheit gilt, die sich aus einzelnen abiotischen, biotischen und anthropogenen Bestandteilen mitsamt den zwischen ihnen bestehenden stofflichen und energetischen Wechselwirkungen zusammensetzt, ist Landschaft für die Landschaftsästhetik ein bildhafter, über die Wahrnehmung der materiellen Gegebenheiten hinaus in diese hineininterpretierter Idealzustand (Jessel 1998: 18f). Landschaft als eine ästhetisch empfundene, reell erfahrene Lebenswirklichkeit und nicht als Produktions- und Lebensraum ist dabei schon ein Produkt städtischen Lebens. „Die Landschaft ist eine Erfindung der Stadt: Dörfler gehen nicht in der Landschaft spazieren, sondern das Land ist ihnen Wirtschaftsraum“ (Koenigs 1993: 53).

Insbesondere der Terminus „Kulturlandschaft“ steht in Deutschland – bei starken Differenzierungen zwischen institutionell begründeten Begriffsdimensionen (Apolinarski/Gailing/Röhring 2004: 9) – oft für einen bildhaften Idealzustand und hat einen stark normativen Charakter. So ist nach Curdes nicht jeder vom Menschen genutzte Kulturraum eine Kulturlandschaft, sondern nur solche, deren Formung weitgehend abgeschlossen ist, die überwiegend durch eine zurückliegende Epoche geprägt sind und die eine bedeutende formale Qualität aufweisen. Als Beispiele für Kulturlandschaften nennt er das Allgäu oder die Landschaft der Havelseen um Potsdam (Curdes 1999: 333). Eine normativ so besetzte Kulturlandschaft gilt als attraktiv und schön im Sinne von abwechslungsreich, lebhaft, vielfältig, geordnet und einprägsam (Valentien 1994: 187). Die Tatsache, dass diese Landschaften Nutz- und Produktionslandschaften sind, spielt nur insofern eine Rolle, als die baulichen und landschaftlichen Spuren dieser Nutzung Teil des ästhetischen Gesamteindrucks sind. Unser Bild einer schönen Kulturlandschaft und die daraus folgende Ausartung von Landschaften, die diesem Ideal nicht entsprechen, entspringt dem uralten Landschaftsverständnis des antiken Arkadiens, das als Ideallandschaft in der Landschaftsmalerei über Jahrtausende hinweg – z.B. in der Romantik – immer wieder übernommen wurde. Wiesen, Einzelbäume und Haine sowie quellendes und fließendes Wasser sind die wesentlichen Elemente (Tesdorpf 1984: 56). Eibl-Eibesfeldt geht sogar noch weiter und postuliert mit Bezug auf Oriens, dass Menschen eine angeborene Präferenz für die Savanne hätten, da sich die Hominisation in der afrikanischen Savanne vollzogen hat. „Unsere Ideallandschaften sind solche, die einer Savanne ähneln. Die Parkanlagen, die wir uns als Ideallandschaften schaffen, zeigen Baumgruppen und freie Rasenflächen, und zwar nicht nur bei uns“ (Eibl-Eibesfeldt 1995: 830).



Das so beschriebene Konstrukt einer Kulturlandschaft als schöne Landschaft und ästhetisches Ideal wird aus unterschiedlichen Blickwinkeln kritisiert:

- Die vorindustrielle agrarische Kulturlandschaft wurde zwar als intakt und harmonisch wahrgenommen, spiegelte aber gleichzeitig den Raubbau am Boden und seine Übernutzung (z.B. in der Lüneburger Heide) wider (Häpke 1999b: 62). Sie ist zwar ästhetisches Symbol einer kulturökologischen Mensch-Natur-Harmonie, aber ein Symbol ist nicht dieses Etwas selber. „Schön“ bedeutet in diesem Sinne nicht „ökologisch gut“ (Hard zit. nach Trepl 1988: 34).
- Durch die Idealisierung der Kulturlandschaft gilt diese als schützenswertes Element. Der heutige Kulturlandschaftsschutz verdrängt dabei in der Regel, dass die Kulturlandschaft Ausdruck einer komplexen materiellen und kulturellen Lebensform war, die nicht mehr existent ist. Wenn heute eine vorindustrielle Kulturlandschaft imitiert werden soll, so kann dies nur zur Karikatur führen (Sieferle 1997: 184).
- In diesem Zusammenhang verfolgt die Landschaftsplanung oft ein rückwärtsgewandtes und romantisches Bild von „intakter“ Naturlandschaft bzw. Kulturlandschaft. Naturlandschaften im strengen Wortsinn gibt es in Mitteleuropa aber aufgrund der flächendeckenden menschlichen Beeinflussung nicht mehr und das Verständnis von Kulturlandschaft erscheint zu statisch. Die Ausklammerung bestimmter Landschaftsformen und moderner menschlicher Zeugnisse in der Landschaft (Bergbaufolgen, Verkehrsinfrastrukturen, sich ausdehnende Siedlungen) verstellt den Blick auf die Realität in der Landschaft. Eine Dynamisierung des Verständnisses von Kulturlandschaften als Ausdruck anthropogener Überformung von Naturräumen durch soziokulturelle und ökonomische Bedingungen und konzeptioneller Rahmen für die Integration sozialer, ökologischer und ökonomischer Belange erscheint erforderlich (Kühn 1999: 109).

Aufgrund der Tatsache, dass städtisch geprägte Landschaften gemeinhin nicht als Kulturlandschaften im traditionellen Sinne gelten, scheint eine Orientierung der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen an diesem Idealbild nicht zielführend zu sein. Sofern Kulturlandschaft aber nicht ästhetisch, sondern ökologisch definiert wird, sind auch urban geprägte Landschaften als Kulturlandschaften aufzufassen. Kleyer definiert Kulturlandschaft in diesem Sinne als eine Landschaft, „deren Gestalt im Gefolge der jeweiligen Landnutzung tiefgreifend verändert wurde. Ihre Biocoenosen werden nicht nur – wie bei der Naturlandschaft – durch das Klima und die Verteilung von Nährstoffen und Wasser im Boden gesteuert, sondern auch durch menschliche Eingriffe“ (Kleyer 1996: 240). Doch einer solchen Wahrnehmung einer Stadtregion als Kulturlandschaft steht das oben erörterte „bäuerlich-romantische“ Kulturlandschaftsverständnis diametral gegenüber. Daher überwiegen andere Empfindungen und Bezeichnungen angesichts der Ausdehnung der Städte zu Stadtregionen: „Die Stadt überzieht die Landschaft als Folge ökonomischer und gesellschaftlicher Veränderungen. Stadt und Land sind zusammengewachsen“ (Kienast 1993: 12). „Ausufernde Siedlungsentwicklungen prägen das Gesicht fast aller Regionen. Diese neuen Gewerbe- und Wohnbaugebiete sind gesichtslos, austauschbar und graben sich krakenartig in die Freiräume“ (Schwarz 2000: 6). Kühn hat gängige Charakterisierungen wie „Zersiedlung“, „Siedlungsbrei“, „Speckgürtel“, „Zerfransung“ und „Wucherung“

zusammengestellt (Kühn 1998b: 497). Es sind offensichtlich Stadtlandschaften entstanden, denen man mit negativen Begriffsbildungen begegnet und an denen der Verlust vertrauter Bilder von Stadt und Kulturlandschaft beklagt wird. Diese neuen Stadtlandschaften werden als widersprüchlich und unvertraut empfunden, es stellen sich Abwehrreflexe ein. Verdichtungsräume als Gebiete mit einer grundsätzlichen Vermengung der Phänomene Stadt und Landschaft führen zur „Verwirrung in unseren Köpfen, in denen die alten Bedeutungen noch eine Rolle spielen“ (Wolfrum 1999: 134).

Stadtlandschaften sind in unterschiedlicher Hinsicht auch Industrielandschaften. Einerseits stellen Industrielandschaften Sondertypen derjenigen Stadtlandschaften dar, in denen die Industrie und ihre Infrastruktur besonders stark dominieren (z.B. das Ruhrgebiet), andererseits sind alle Stadtlandschaften industriell überformt. Auch die agrarische genutzte Kulturlandschaft hat sich in weiten Teilen durch die Industrialisierung der Landwirtschaft verändert, so dass Sieferle in der Zusammenschau sogar von einer totalen Landschaft spricht, in der „nicht nur der zivilisatorische Gegensatz von Stadt und Land, sondern auch der ökologische Gegensatz von Industriegebiet und Naturraum eingeebnet sind. Es wird ein neuer homogener Landschaftstyp geschaffen, den man auch als suburbanisierte Landschaft bezeichnen könnte, in welcher Reste der Kulturlandschaft nur noch in künstlichen Reservaten überleben. Der Übergang zur totalen Landschaft ist daher mit einer räumlichen Entdifferenzierung, mit einer Verödung und Vereinheitlichung verbunden. Es handelt sich um eine Zunahme nicht nur ästhetischer, sondern auch ökologischer Entropie“ (Sieferle 1997: 208).

Die suburbanisierte Stadtlandschaft erscheint aus der traditionellen Sicht des Freiraumschutzes als Grundübel. Freiraum und Siedlungsfläche werden aus dieser Sicht als einander dichotomisch gegenüberstehend betrachtet. Begriffe wie Flächenverbrauch und Zersiedlung machen nur dann Sinn, wenn Stadt und Landschaft als Gegensatzpaar gesehen werden. Es gab aber schon seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts Versuche, die Wahrnehmungsweise von Verdichtungsräumen zu ändern und Stadt und Landschaft nicht mehr als Gegensatz, sondern in ihrer wechselseitigen Durchdringung und Synthese zu sehen (Kühn 2000: 186). Die Stadtlandschaft als Gegenbild zum „Moloch“ der Großstadt des 19. Jahrhunderts wurde zum Leitbild des modernen Städtebaus. Großstädtisches Wohnen sollte in die Natur eingebettet werden, „Licht, Luft und Sonne“ waren Leitbegriffe eines „gesunden Wohnens“ (Häußermann/Siebel 2000: 301). Das in der Folge entstandene Bild vom idealen Wohnen „im Grünen“ in einer Stadtlandschaft, die weder Stadt noch Landschaft ist, war angesichts der realen Suburbanisierung offensichtlich erfolgreicher als das Bild von einer schützenswerten Kulturlandschaft.

Das Leitbild der Stadtlandschaft hat eine aktuelle Entsprechung im Begriff der „Zwischenstadt“ gefunden. Das Leitbild einer kompakten Stadt wird hier als rückwärtsgewandt und restaurativ verworfen, die Kritik an der Zersiedlung gilt als Ausdruck inadäquater Wahrnehmungsmuster. Die Zwischenstadt steht für eine neue Wahrnehmung der entstandenen Stadtreionen, jenseits der alten Bilder von Stadt und Kulturlandschaft (Sieverts 1999: 14/161). Freiraum und Siedlung durchdringen sich in der Wahrnehmungsweise dieses neuen Leitbegriffs in engmaschiger Weise und stehen sich nicht mehr dichotomisch



gegenüber. Der Freiraum wird als das eigentliche Gestaltungsfeld der Planung aufgefasst, „das die Identität, die Eigenart der Zwischenstadt bewahren und herstellen muss“ (ebd.: 139). Mit dem Begriff der Zwischenstadt sind aber Gefahren verbunden: Das ökologische Problem einer fortschreitenden Flächeninanspruchnahme wird negiert, wenn real existierende Stadtlandschaften in ihrer netzartigen Durchdringung von Siedlungs- und Freiräumen als Leitbild für andere Räume gelten sollen, die noch nicht einem solchen Prozess der Zersiedlung unterworfen waren. Damit wird der Freiraumverlust – den Sieverts beschönigend Landschaftstransformation nennt (ebd.: 20) – legitimiert. Die positive Umdeutung der chaotisch zersiedelten, ungeordneten Räume im Umland der Städte (de la Chevallerie 2001: 17) schreibt ein städtebauliches „anything goes“ fort und lässt Kritik daran als rückwärtsgewandt erscheinen (Voß 1999: 58). Das Leitbild der dichten kompakten Stadt, das als Modell für nachhaltige Stadtentwicklung gilt, wird durch das Leitbild der Zwischenstadt konterkariert. Interessant ist zudem, dass Sieverts in Bezug auf die Auflösung von Stadt und Land ähnliche Phänomene beschreibt wie Sieferle (s.o.), beide aber diese Phänomene vollkommen unterschiedlich bewerten. Sieverts idealisiert gewissermaßen die totale Landschaft.

Im Hinblick auf die Prozesse, die man je nach Sichtweise und Wahrnehmung einerseits das Entstehen von Zwischenstädten bzw. Stadtlandschaften oder andererseits Freiraumverlust bzw. Suburbanisierung der Städte in der Landschaft nennen kann, besteht ein doppeltes Wahrnehmungsdilemma: Wer zum einen nur die Qualitäten der alten idealisierten Kulturlandschaft wahrnimmt, hat keinen Blick für die besonderen Qualitäten der Freiräume innerhalb der entstandenen Stadtlandschaft (z.B. Industriebrachen, zerschnittene Restflächen zwischen den Städten etc.) und gibt enorme Schutz- und Gestaltungsspielräume sowie Zukunftsoptionen der Freiraumpolitik auf. Wer zum anderen genau diese Rest-Freiräume idealisiert, läuft Gefahr, den fortschreitenden Verlust und die Zerschneidung von Freiräumen und damit die Zersiedlungsprozesse zu rechtfertigen und wichtige Freiraumfunktionen, die man mit dem traditionellen Kulturlandschaftsbegriff verbindet (wie z.B. die Nahrungsmittelproduktion) aufzugeben.

#### 2.1.4 Funktionen und Leistungen des stadtreionalen Freiraums

Die bloße Existenz von Freiraum kann als zweckfrei wichtig erachtet werden. In diesem Kapitel steht aber mit der Frage nach den Funktionen und Leistungen des stadtreionalen Freiraums eine Sichtweise im Vordergrund, die sich am Nutzen für den Menschen orientiert. Mit Funktionen sind dabei die Aufgaben gemeint, die der Freiraum für die Lebensmöglichkeiten in Stadtregionen de facto erfüllt oder – in planerischer Hinsicht – erfüllen kann (Brösse 1995: 353). Leistungen sind aus einer stärker ökonomischen Perspektive die materiellen oder immateriellen Effekte der Freiflächennutzung, die Nutzen stiften oder Bedürfnisse befriedigen (Meurer 2000: 21). Sachlich-inhaltlich bestehen allerdings weitgehend keine Differenzen, da z.B. ein Freiraum, der Erholungsleistungen erbringt, eine Erholungsfunktion erfüllt. Eine Erörterung der Funktionen und Leistungen des stadtreionalen Freiraums ist wichtig, um freiraumpolitische Maßnahmen quantitativen Freiraumschutzes und qualitativer Freiraumentwicklung rechtfertigen und umsetzen zu können.

Grundsätzlich gilt, dass ein Freiraum nie monofunktional ist. So sind agrarisch genutzte Flächen im Verdichtungsraum nicht nur Grundlage der Landwirtschaft, sondern sie dienen oft auch den Erholungsbedürfnissen der Stadtbewohner und erfüllen vielfältige ökologische Funktionen. In dieser Arbeit wird zwischen ökologischen Freiraumfunktionen, sozialen und kulturellen Freiraumfunktionen und ökonomischen Freiraumfunktionen unterschieden. Diese Kategorisierung ist nur heuristisch: Sie kann die Multifunktionalität der Freiräume nicht abbilden und blendet Überschneidungen zwischen den drei Kategorien aus. So ist es beispielsweise aus umweltökonomischer Sicht nicht akzeptabel, wenn zwar die Nahrungsmittelproduktion als ökonomische Freiraumfunktion gilt, nicht aber die Kaltluftproduktion. Dennoch sind die Kategorien Ökologie, Soziales und Ökonomie sinnvoll, da sie sich auch auf die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (Birkmann et al. 1999: 16) beziehen und damit Potenziale der Freiraumpolitik für eine nachhaltige Entwicklung verdeutlichen.

Der stadtreionale Freiraum erfüllt vielfältige ökologischen Funktionen. *Bodenschutz* ist in Verdichtungsräumen eigentlich nur im Freiraum möglich, da hier die Bodenfunktionen – Lebensraum für Organismen, Verankerungs- und Versorgungsgrundlage für die Vegetation, Regulation des Wasserhaushaltes sowie Filterung, Pufferung und Eliminierung von Schadstoffen – nicht durch Versiegelung eingeschränkt werden (Blume 1993: 154). Freiräume als unversiegelte Bereiche übernehmen Funktionen zur *Sicherung des Wasserhaushalts*, indem sie Versickerung und damit Grundwasserneubildung ermöglichen. Letztlich wird so ein ausreichendes Trinkwasserdargebot sichergestellt. Durch die stadtreionalen Freiräume wird der Basisabfluss urbaner Gewässer garantiert und mit dem Freiraumanteil in einer Region steigt auch das Retentionspotenzial der Landschaft, was wiederum wichtig für den Hochwasserschutz ist (Renger 1993: 174f). Böden, Grundwasser und Gewässer sind Filter und Senken für Schadstoffe. Auch die aufstehende Vegetation übernimmt in dieser Hinsicht Funktionen. Entscheidend ist vor allem die lufthygienische Leistung von Bäumen und Sträuchern, die durch die Produktion von Sauerstoff und die Bindung von Kohlendioxid und Staub einen wesentlichen Beitrag zum *Immissionsschutz* leisten (Schmidt 1995: 103). Neben der Verringerung der Luftschadstoffbelastung sind auch Lärmschutz und -minderung wichtige Immissionsschutzleistungen. Eine weitere bedeutsame Freiraumfunktion ist der *lokale und regionale Klimaschutz*: Dabei führen vegetationsbedeckte Freiflächen aufgrund der höheren Evapotranspiration zu einer höheren relativen Luftfeuchtigkeit in der Stadtregion, sie tragen durch die Verdunstungskälte und die Strahlungsabsorption zu einer Verringerung der in Städten zumeist hohen Lufttemperaturen bei und sie stellen Kaltluftproduktionsflächen bzw. Leitbahnen für Frischluft- und Kaltlufttransporte dar. Gerade für die nächtlichen Kaltluftströmungen ist ein barrierearmes System von Grünringen um die Städte in Kombination mit keilförmig in sie hineinführenden Grünzügen entscheidend (Schröder 2001a: 26).

Für die hier aufgeführten ökologischen Funktionen gilt, dass die Freiräume vielfach die notwendigen Leistungen für die im Siedlungsbereich beeinträchtigten oder verloren gegangenen Freiraumfunktionen übernehmen, also Ausgleichsleistungen erbringen. Sie leisten damit einen unschätzbaren humanökologischen Beitrag, indem sie die menschlichen

Lebensbedingungen in den Stadtregionen verbessern. Nohl spricht von der grundlegenden Reproduktionsfunktion der Freiräume zur *Sicherung des menschlichen Vitalhaushalts* und meint damit die Versorgung mit Licht und Luft als Faktoren für die biologische und mentale Gesundheit und die oben dargestellte Verringerung der medialen Umweltbelastungen (Nohl 1993: 4). Freiräume sichern die menschliche Gesundheit und ermöglichen zudem ganzheitliche Heilungsprozesse (van Schwartzberg/Sinning 2000a: 184).

Freiräume leisten als *Lebensräume für Tiere und Pflanzen* einen Beitrag zum Arten- und Biotopschutz und zum Erhalt der biologischen Vielfalt. Die Diversität ist dabei innerhalb und am Rande von Verdichtungsräumen ungleich höher als in von der intensiven Land- und Forstwirtschaft geprägten ländlichen Räumen. Verantwortlich hierfür sind jene Diversitätserzeuger, die auch in der vorindustriellen Kulturlandschaft bestimmend waren: eine kleinräumige Vielfalt heterogener Nutzungen mit vielen Grenzsäumen, eine Kombination von Nutzungsvielfalt und Nutzungsbegleitvegetation auf kleinstem Raum, eine Allgegenwart von verschiedenen Störungen und Eingriffen und ein Nebeneinander von nutzungs-, pflege- und vernachlässigungsbedingten (verbrachungs- und sukzessionsbedingten) Lebensgemeinschaften (Hard 2001: 264f). Die Artenvielfalt ist also nicht Produkt des Naturschutzes, sondern ist Nebenprodukt menschlicher Nutzungen und Eingriffe. Dies betrifft in besonderem Maße Industriebrachen (Rebele 1996: 59ff).

Freiräume bieten zudem Möglichkeiten für den *Ressourcenschutz*, da sie Räume der Produktion erneuerbarer Ressourcen sein können und durch ihre bloße Existenz in einer Stadtregion zusätzlichen Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen verhindern. Die zuletzt genannte Leistung wird zum einen erreicht durch eine Verringerung des freizeitbedingten Verkehrs: Wenn in einer Stadtregion genügend attraktive Freiflächen für Erholungs- und Freizeitzwecke vorhanden sind, entfällt die Notwendigkeit für zahlreiche Ausflüge in das weitere Umland einer Stadt. Zum anderen wird der Prozess der Suburbanisierung gehemmt und somit Pendelverkehr von und zu neuen Wohngebieten oder Wochenendhäusern im Umland verringert. „Gesunde Umweltbedingungen und die Qualität der wohnungsnahen Freiflächen für die Erholung werden als ausschlaggebende Kriterien benannt für die Zufriedenheit der Stadtbewohner. Die Ausstattung einer Stadt mit ausreichend großen, attraktiven Freiräumen ist damit ein Schutz gegen die Zersiedlung des Umlandes“ (Valentini 1996: 58). Freiraumschutz innerhalb der Stadtregion bedeutet nach dieser Argumentation gleichzeitig Schutz der außerhalb der Stadtregion gelegenen Freiräume.

Die im Folgenden dargestellten sozialen und kulturellen Freiraumfunktionen sind zum Teil sehr eng miteinander verzahnt. Zahlreiche Freizeitaktivitäten wie Spazieren gehen, Fahrrad fahren, Inline skaten, Baden und weitere Sportarten sind an Freiräume gebunden, andere wie Spielen, Lesen, Tagträumen und Faulenzen entfalten im Freiraum eine besondere Erholungswirkung. Die unterschiedlichen Aktivitäten, die mit *Freizeit und Naherholung* verbunden sind, verlangen unterschiedliche Freiraumtypen und -größen. Im Unterschied zum „Pantoffelgrün“, d.h. den innerstädtischen Grünflächen und den Freiräumen der Siedlungsrandzone, die vor allem der Feierabenderholung dienen, sind die großen, zusammenhängenden Freiräume für Naherholungsausflüge z.B. mit dem Fahrrad geeignet (Kieslich/Neumeyer 2000: 91). Stadtregionale Freiräume bieten in der durch gesellschaftliche Ent-

wicklungen tendenziell zunehmenden Tages- und Wochenendfreizeit den notwendigen Raum für aktive und passive Erholung in der Natur. Gerade für Kinder sind sie Spiel- und Bewegungsraum und Raum für Naturkontakte. Im Prozess der *Sozialisation* gilt die Möglichkeit unmittelbarer Naturerlebnisse als Voraussetzung für die kindliche Sinnesentfaltung, die Gefühls- und Gemütsentwicklung, die Erlebnisfähigkeit und die Phantasie (Hahn 1993: 82). Nach Mitscherlich benötigt ein Kind Tiere, überhaupt Elementares, Wasser, Dreck, Gebüsche und Spielraum, um bestimmte soziale Grundleistungen wie Initiative und ein Zugehörigkeitsgefühl zu einem Ort erlernen zu können (Mitscherlich 1965: 24). Untersuchungen zeigen, dass nicht Naturästhetik den Reiz für Kinder an der Natur ausmacht, sondern die Tatsache, dass man dort unkontrolliert spielen kann. Der Wert der Freiräume – und hier gerade solcher Freiräume, die ungestaltet und „vergessen“ sind – liegt wesentlich darin, dass Kinder hier ein hohes Maß an Freizügigkeit haben und Bedürfnissen nach Wildnis und Abenteuer ohne Verbote nachgehen können (Gebhard 1993: 105).

Die Bedeutung von Freiräumen für die Entwicklung der Persönlichkeit und der Handlungskompetenz wird aber – so wie sich der Prozess der Sozialisation über alle Lebensphasen erstreckt – nicht nur für Kinder gesehen. Gleiches gilt für die Bedeutung der Freiräume für *Naturerleben und sinnliche Wahrnehmung*: Freiräume ermöglichen sinnliche Erfahrungen wie das Empfinden von Temperaturdifferenzen, unterschiedlichen Lichtverhältnissen (Licht und Schatten), von Wind und Windstille, verschiedenen Düften, unterschiedlicher Geräusche (vom Plätschern des Wassers bis zum Krächzen der Krähe) und nicht zuletzt eine Vielzahl optischer Reize. Der Raum und räumliche Entfernungen lassen sich durch Bewegung in Freiräumen erfahren; die Zeit wird im Jahresverlauf sichtbar an der Vegetation als verwandlungsfähigem Element (Gälzer 2001: 33f). Natürliche Prozesse wie das jahreszeitliche Werden und Vergehen zu erleben, gilt als sehr wichtig für das seelische Gleichgewicht, gerade für den Menschen in einem städtischen Umfeld, der weitgehend von der Natur entfremdet wurde (Milchert 1983: 772ff). Sinnliche Erfahrungen in und mit der Natur sind im wahrsten Sinne des Wortes reiz-voll und regen vielfältige und erholsame Wahrnehmungsprozesse, auch solche der körperlichen Selbsterfahrung an (Kükelhaus 1982: 42). Über das direkte Naturerleben können natürliche Prozesse begreifbar und verständlich gemacht werden, die in einer städtischen Umwelt mit ihrer Reduzierung auf landschaftsarchitektonische und funktionale Aspekte nicht mehr wahrgenommen werden können. In diesem Sinne gilt, dass beispielsweise die Wertschätzung für Wasser, die angesichts der Beschränkung seiner erlebbaren Präsenz auf den Weg zwischen Wasserhahn und Ausguss verödet ist, und der verantwortliche Umgang mit Wasser nur zunehmen können, wenn der Kreislauf des Wassers sinnlich erfahrbar ist (Hahn 1993: 81f). Das direkte Kennen lernen und das emotional geprägte Erlebnis von Zusammenhängen der Naturbewirtschaftung (z.B. Wassergewinnung, Lebensmittelproduktion) sind – auch im Sinne der *Umweltbildung* – nur im Freiraum möglich.

Stadtregionale Freiräume sind Räume, in denen sich Öffentlichkeit konstituieren kann. Sie stellen als Räume der *Begegnung und Kommunikation* offene gesamtgesellschaftliche Treffpunkte dar, da sich hier der Querschnitt der Bewohner einer Stadtregion begegnet. Sie sind damit multikulturelle Räume (Mohrmann 1994: 21). Freiräume sind auch „sozia-

ler ‚Ausgleichsraum‘ für randständiges urbanes Verhalten, das ansonsten in Stadträumen immer weniger geduldet und im privaten Raum geahndet wird“ (Milchert 1996: 397) und damit auch Räume der Spannung und der Unsicherheit. Sowohl in öffentlichen als auch in privaten Freiräumen ist geselliges Beisammensein möglich, soziale Netzwerke können sich bilden oder werden gestärkt. Wenn die Bürger im Sinne kooperativer Politikansätze zum Träger der Freiraumplanung, -gestaltung und -pflege werden, so bieten Freiräume Gelegenheiten für *Partizipation und bürgerschaftliches Engagement*. Einfache Beispiele sind gemeinschaftliche Gestaltungsaktionen (z.B. von Spielplätzen) und Pflegepatenschaften für Bäume, Gewässer oder Wege.

In Freiräumen ist die *Erfüllung des Wunsches nach ästhetischer Natur* möglich. Ob dabei der streng geordnete Park oder die wilde ursprüngliche Natur als schön empfunden wird, ist Ausdruck des jeweiligen Mensch-Natur-Verhältnisses (siehe Kapitel 2.1.1) und des subjektiven ästhetischen Geschmacks. Freiräume bieten darüber hinaus Gelegenheiten für symbolische Aneignung, d.h. für *Prozesse der Identifikation* mit Freiflächen, Wohnquartier, Stadt und Stadtregion und der Entwicklung von emotionalen Ortsbezügen und Heimatbewusstsein (Nohl 1993: 6). Freiräume prägen das Erscheinungsbild einer Stadtregion und bestimmen das Wohlbefinden oder Unbehagen, das gegenüber der Stadtregion empfunden wird. Das Selbstbild der Region, die regionale Identität und ihr Image sind wesentlich von Freiräumen bestimmt (siehe Kapitel 2.4.4). Unterstützt wird dies dadurch, dass sich in Freiräumen die Geschichte einer Stadtregion widerspiegelt; die Kulturgeschichte und der gesellschaftliche Wandel sind nirgendwo deutlicher ablesbar (Mohrmann 1994: 21). Sie erfüllen oft Repräsentationsaufgaben und sind so Ausdruck des Zeitgeists einer Epoche. Eine weitere Aufgabe erfüllen Freiräume, indem sie Siedlungsgebiete voneinander absetzen und einen visuellen Gegensatz zum bebauten Bereich schaffen. Diese *raumgliedernde Funktion* innerhalb einer Stadtregion erfüllen vor allem regionale Grünzüge und Grünsysteme. Freiräume können zudem am Rande des Verdichtungsraums historische Zäsuren markieren, Stadtkanten definieren und so die Voraussetzung für eine Erhaltung von Kontrasten zwischen Stadt und Landschaft schaffen (Kühn 1998b: 505).

Die ökonomischen Funktionen des Freiraums sind nicht alle mit dem tatsächlichen Erhalt des Freiraums oder dem Erhalt seiner Qualität verbunden. Gerade die land- und forstwirtschaftliche Produktionsfunktion ist in den letzten Jahrzehnten für einen großen Verlust an Freiraumqualität verantwortlich (siehe Kapitel 2.2.2). Flächen für die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft, den Gartenbau, den Obst- und Weinbau, für die Jagd und die Fischerei und auch für die Haushaltsproduktion sind aber enorm bedeutsam für den Freiraumschutz. Sie stellen zudem ein Potenzial für die nachhaltige Organisation regionaler Wirtschaftskreisläufe durch die umweltverträgliche Sicherung der *Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen* dar. Im Gegensatz dazu sind der *Abbau nicht erneuerbarer Ressourcen und die Deponierung* mit einem Freiraumverlust bzw. langfristig – nach einer Rekultivierung – mit einer massiven Transformation der Landschaft verbunden. Im Vordergrund stehen vor allem der Abbau oberflächennaher mineralischer Massenrohstoffe als Zuliefermaterial für die Bauwirtschaft, der Abbau von Braunkohle in Tagebauen, Bergehalden durch den Steinkohlenbergbau und Abfalldponien.

Der Freiraum wird in Verdichtungsräumen zudem oft als bloße *Entwicklungsreserve* für die weitere Siedlungs- und Verkehrsentwicklung gesehen. Der Begriff „Bauerwartungsland“ verdeutlicht diese Funktion vieler Freiräume. Grundsätzlich besitzen Freiräume die Funktion einer *Kapitalanlage* als Immobilie. Der Wert des jeweiligen Grundstücks richtet sich nach verschiedenen Eigenschaften wie Größe, Zuschnitt, Lage in der Stadtregion, Nutzungen in der Umgebung, zugewiesene Flächennutzung in Bauleitplänen, Baureife usw. Zur Funktion der Kapitalanlage zählen auch Erträge aus Verpachtung und Vermietung der Grundstücke. Unbebauter Boden ist dabei im herrschenden ökonomischen Sinne so gut wie wertlos – außer als Kapitalanlage und Spekulationsobjekt. Zwar sind die Produkte der Land- und Forstwirtschaft vermarktbar, die Erträge stehen aber in keinem Vergleich zu den Erträgen, die mit der Bebauung der Grundstücke zu erzielen sind.

Im Sinne des Freiraumschutzes sollten daher die indirekt vermarktbareren Leistungen der Landschaft im Vordergrund stehen (Rönneper 1981: 77): Freiraum ist grundlegende Voraussetzung für *Dienstleistungen in den Bereichen Tourismus, Naherholung und Freizeit*. Beispiele für solche wirtschaftliche Aktivitäten sind die Beherbergung, die Gastronomie und der Fahrradverleih. Freiraum hat in diesem Sinne ökonomische Bedeutung als Entwicklungsfaktor. Eine noch darüber hinausgehende Relevanz haben Freiräume als so genannte *weiche Standortfaktoren* (siehe Kapitel 2.4.5). So gehört das Image einer Stadtregion, welches wesentlich durch die regionale Freizeit- und Umweltqualität bestimmt wird, zu den weichen unternehmensbezogenen Standortfaktoren, die von unmittelbarer Wirksamkeit für die Tätigkeit von Unternehmen sind. Die Landschaftsqualität, die Wohnqualität, welche vom Vorhandensein siedlungsnaher Freiräume positiv beeinflusst wird, und die Freizeitqualität einer Stadtregion sind zugleich selbst weiche personenbezogene Standortfaktoren, die vermittelt in Standortentscheidungen eingehen, wenn Unternehmer sich in ihrem Standortwahlverhalten daran ausrichten (Grabow/Henckel/Hollbach-Grömig 1995: 67). Eine Politik der Kontrolle des Flächenverbrauchs und der Sicherung der Umweltqualität gilt aus dieser Argumentation heraus als Politik der Erhöhung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit einer Stadtregion (Krätke 1995: 253). Die *Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen* ist schließlich eine Funktion, die sich aus fast allen genannten ökonomischen Funktionen ergibt. Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, im Naherholungsfremdenverkehr, im Kiesabbau und in den Unternehmen, die sich unter anderem aufgrund der Freiraumqualitäten für einen Standort in der Stadtregion entschieden haben, sind alle mehr oder weniger von der Existenz, von der Erhaltung oder der Zerstörung von Freiräumen abhängig. Ein weiteres, hier noch nicht genanntes Potenzial für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen ist die Kulturlandschaftspflege.

Die hier dargestellten Funktionen und Leistungen des stadtreionalen Freiraums (siehe Tab. 1) erfordern jeweils unterschiedliche räumliche Gegebenheiten. Freiräume sind aufgrund ihrer Multifunktionalität dabei immer „Vermittler“ zwischen diesen teils gegensätzlichen, teils kongruenten Raumannsprüchen. Das Finden tragfähiger Lösungen und die Entscheidung, welche der hier skizzierten Funktionen ein Freiraum gleichzeitig und gleichgewichtig erfüllen soll, stellen die wesentlichen planerischen Aufgaben der Freiraumpolitik im Verdichtungsraum dar. Wesentliche Determinante der Freiraumpolitik



**Tab.1: Die Multifunktionalität des stadtreionalen Freiraums**

Ökologische Freiraumfunktionen	Soziale und kulturelle Freiraumfunktionen	Ökonomische Freiraumfunktionen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodenschutz</li> <li>• Sicherung des Wasserhaushalts</li> <li>• Immissionsschutz</li> <li>• Lokaler und regionaler Klimaschutz</li> <li>• Sicherung des menschlichen Vitalhaushalts</li> <li>• Lebensraum für Tiere und Pflanzen</li> <li>• Ressourcenschutz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freizeit und Naherholung</li> <li>• Sozialisation</li> <li>• Naturerleben und sinnliche Wahrnehmung</li> <li>• Umweltbildung</li> <li>• Begegnung und Kommunikation</li> <li>• Partizipation und bürgerschaftliches Engagement</li> <li>• Erfüllung des Wunsches nach ästhetischer Natur</li> <li>• Identifikation</li> <li>• Raumgliedernde Funktion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen</li> <li>• Abbau nicht erneuerbarer Ressourcen und Deponierung</li> <li>• Entwicklungsreserve</li> <li>• Kapitalanlage</li> <li>• Voraussetzung für Dienstleistungen (Tourismus, Naherholung und Freizeit)</li> <li>• weicher Standortfaktor</li> <li>• Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen</li> </ul>

*eigene Darstellung*

ist die gesellschaftliche Bedeutung der einzelnen Freiraumfunktionen, die einem Wandel unterworfen ist. So hat die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse derzeit einen geringeren gesellschaftlichen Stellenwert als Naherholung, Freizeit und das Genießen als „schön“ empfundener Freiräume.

### 2.1.5 Die schwache Position des Kollektivgutes Freiraum

Freiraumpolitik im Verdichtungsraum ist trotz der zahlreichen bedeutsamen Funktionen und Leistungen ein schwaches Interessensfeld. Freiraum gilt oft genug noch als Restgröße der Siedlungsentwicklung und als „space left over after planning“ (Selle 2000b: 12). Die an den Freiraum gebundenen Nutzungen, die nicht den Freiraumverbrauch betreiben, befinden sich in einer schwachen Position, zumal eine inhaltliche Synthese der schwachen Nutzungen angesichts der Konkurrenzen zwischen Interessen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und der Erholungsuchenden als äußerst schwierig gelten kann. Wie begründet sich diese schwache Position des Freiraums nun aus ökonomischer gütertheoretischer Sicht?

Freiräume in Verdichtungsräumen sind zunächst ein knappes Gut. Sie werden durch den Siedlungsdruck in ihrem Bestand gefährdet und sind dabei nicht – oder nur unter großen Anstrengungen wie Abriss von Gebäuden und Rückbau von Straßen – vermehrbar. Wenn über den Markt-Preis-Mechanismus nun eine effiziente Flächenallokation erreicht werden soll, so gilt die Voraussetzung, dass ausschließlich private Güter erstellt werden, bei denen sich alle positiven und negativen Wirkungen ausschließlich auf den Besitzer der Güter beziehen und jede Einheit eines Gutes nur von einem Subjekt konsumiert werden kann. Die im Freiraum produzierten ökologischen Leistungen (siehe Kapitel 2.1.4) zeichnen sich jedoch häufig dadurch aus, dass sie den Charakter von öffentlichen Gütern besitzen (Meurer 2000: 23). Solche öffentlichen Güter weisen im Gegensatz zu den privaten Gütern folgende Charakteristika auf: Sie können nicht aufgeteilt und nicht verkauft werden, noch ist jemand freiwillig bereit, zu ihrer Erstellung beizutragen. Außerdem kann ein Ausschluss von der Nutzung eines öffentlichen Umweltgutes nicht durchgeführt werden.

Entscheidend für die Entstehung von Umweltproblemen ist, dass niemand seine Präferenz für solche Umweltgüter offenbaren wird, wenn er dann zur Produktion von öffentlichen Umweltgütern durch Geldzahlungen herangezogen wird. Da jeder dieses öffentliche Gut wegen des Nichtausschlussprinzips kostenlos konsumieren kann, wird eine rational handelnde Person bestreiten, dass sie aus einem öffentlichen Umweltgut irgendeinen Nutzen zieht, um sich nicht an den Kosten beteiligen zu müssen. Aus diesem Grunde entsteht keine Nachfrage nach Kollektivgütern und es bildet sich auch kein Markt dafür (Wicke 1991: 20). Eine große Zahl von Akteuren kann die Leistungen als „Trittbrettfahrer“ gemeinsam ohne individuelle Nutzeneinbußen in Anspruch nehmen. Es treten Allmendeprobleme und damit Gefahren der Übernutzung und Schädigung der Umweltgüter auf (Heinrich/Röhring 2001: 3).

Der fehlende Markt für Kollektivgüter gilt demnach als wesentlicher Grund für den Freiraumverbrauch. Wenn z.B. ein Grundstückseigentümer vor der Entscheidung steht, auf seiner Freifläche im Kaltluftentstehungsgebiet ein Mietshaus zu errichten oder weiterhin die ökologische Leistung der Kaltluftproduktion bereitzustellen, so wird er die Mietzahlungen in sein Kalkül einbeziehen. Die Wertschätzung der Bewohner einer Stadtregion für die Kaltluft und andere ökologische Leistungen wird er jedoch unberücksichtigt lassen, da sie die Höhe seiner Grundrente nicht beeinflussen. Er wird also das Mietshaus errichten, auch wenn die ökologischen Leistungen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht einen höheren Nutzen stiften (Meurer 2000: 23). Ähnliches gilt für eine kommunale Gebietskörperschaft in einer Stadtregion, wenn sie sich für oder gegen die Ausweisung eines neuen Baugebiets in einem Freiraumbereich entscheiden muss, der Leistungen für die Gesamtregion wie Naherholung oder Kaltluftproduktion erbringt. Die Kosten zur Erhaltung des Freiraums würden nur auf Seiten der Kommune liegen, die übrigen Bewohner der Stadtregion könnten aber nicht von der Nutzung der Vorteile des Freiraums ausgeschlossen werden. Die Kosten der Freiraumentwicklung und -erhaltung würden gescheut, zumal die Kommune von der Ausweisung des Baugebiets finanziell profitiert. Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen ist damit ein typisches Kollektivgutproblem.

Eng verknüpft mit der oben skizzierten Theorie öffentlicher Güter ist die Theorie externer Effekte. Dabei sind Umweltexternalitäten „unabgegoltene positive und negative Einflüsse eines Wirtschaftssubjektes auf andere Wirtschaftssubjekte oder zwischen der natürlichen Umwelt und Wirtschaftssubjekten, die durch die Übertragung von öffentlichen Umweltgütern (positive Umweltexternalitäten) und durch Umweltbelastungen (negative Umweltexternalitäten) ausgeglichen werden“ (Wachter 1990: 22). In Bezug auf Stadtregionen existieren folgende Umweltexternalitäten (ebd.: 35ff):

- Externe Agglomerationskosten: Die Existenz negativer Umweltexternalitäten (z.B. Luftverschmutzung, Verkehrsstaus) bedeutet, dass die in der Stadt ansässigen Wirtschaftssubjekte nicht die vollen sozialen Kosten ihrer Handlungen tragen.
- Schadstoffspillovers: Hiermit sind unabgegoltene Übertragungen von Schadstoffbelastungen zwischen einer Stadtregion und ihrem Umland gemeint.
- Positive externe Effekte: Diese sind nach Wachter überwiegend im ländlichen Raum lokalisiert. Im Sinne dieser Arbeit sind aber auch die positiven externen Effekte des direk-



ten städtischen Umlands und insbesondere der stadtreionalen Freiräume zu betonen. Die zahlreichen hier bereitgestellten öffentlichen Umweltgüter stellen die positiven Umweltexternalitäten dar.

In Bezug auf den Freiraum ist die Erweiterung der Betrachtung der positiven Umweltexternalitäten um die unabgegoltenen sozialen Leistungen des Freiraums möglich.

Wachter (ebd.: 35) schlägt zur Lösung der von ihm aufgezeigten Problematik eine internalisierungsorientierte Politik vor. Negative Externalitäten sollen dem jeweiligen Verursacher (z.B. einem Wirtschaftssubjekt oder einem Ballungsraum) nach dem Verursacherprinzip angelastet werden. Demgegenüber sollen die positiven Externalitäten nach dem Äquivalenzprinzip (Nutznieserprinzip) abgegolten werden. Die Liste der Instrumente, mit denen das Verursacherprinzip im Umweltbereich durchgesetzt werden kann, umfasst unter anderem Umweltlizenzen, Umweltabgaben, Instrumente auf freiwilliger Basis, Kooperationslösungen und Umweltauflagen in Form von Ge- und Verboten (Wicke 1991: 44). Auch im Bereich des Freiflächenschutzes existieren Abgabenmodelle, die den Verursacher des Eingriffs belasten und eine schonende Nutzung der Naturgüter erreichen sollen (siehe Kapitel 2.3.3). Durch raumplanerische Instrumente sollen die Voraussetzungen für die Sicherung der positiven Externalitäten geschaffen werden. Darüber hinaus verlangt das Äquivalenzprinzip öffentliche Ausgaben zur Abgeltung der positiven Externalitäten. Die Bereitstellung von freiraumbezogenen Leistungen innerhalb und außerhalb einer Stadtregion sollte also subventioniert werden. Die Nutznießer (z.B. die Kernstadt in einem monozentralen Verdichtungsraum) haben im Sinne einer internalisierungsorientierten Regionalpolitik eine enorme Verantwortung für die Finanzierung freiraumpolitischer Maßnahmen in der Stadtregion. Die Situation der Freiraumpolitik in einer Stadtregion würde sich enorm verbessern, wenn der Freiraumverlust verteuert wird und gleichzeitig mehr öffentliche Ausgaben für freiraumbezogene Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die öffentlichen Ausgaben wären ein wichtiges Anreizmittel für stadtreionale Kooperation (siehe Kapitel 2.4.2).

Eine weitere sinnvolle Möglichkeit des Umgangs mit der Kollektivgutproblematik im Umweltbereich ist die Integration rivalisierender Nutzungsformen in einer Organisation (Heinrich/Röhrling 2001: 4). Bezogen auf die Freiflächenproblematik könnte dies z.B. bedeuten, dass Freiraumnutzer jeglicher Art, zumindest aber die mehr oder weniger über Freiflächen verfügenden Kommunen in einer Stadtregion gemeinsam und orientiert am Äquivalenzprinzip die freiraumpolitischen Aufgaben erfüllen. Anstelle von Allmendeproblemen würden in einer solchen Organisation die Allmendepotenziale gemeinschaftlicher Nutzungsformen betont.

#### 2.1.6 Fazit: Dimensionen der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen

Die subjektive Sicht auf den Freiraum ist überlagert vom jeweils vorherrschenden Mensch-Natur-Verhältnis. Dieses bestimmt mit, inwieweit der Freiraum dem Menschen als Nutzfläche oder als Projektionsfläche für ästhetische Bedürfnisse gilt. Dass überhaupt die Leistungen des Freiraums umweltökonomisch eingeordnet werden, ökologische und soziale Freiraumfunktionen identifiziert werden und Modelle z.B. der Stadt-Umland-Beziehung entwickelt werden, ist ohne die dominante wissenschaftlich-technisch-ökonomische

Naturauffassung gar nicht vorstellbar. Das Mensch-Natur-Verhältnis ist aber nicht starr und gesellschaftlich homogen; dementsprechend sind auch das Landschaftsverständnis und die Bedeutung, die man einzelnen Freiraumfunktionen einräumt, entwicklungsfähig und subjektiv sehr unterschiedlich. Gerade im Bereich der Freiraumpolitik treffen solche unterschiedlichen Sichtweisen aufeinander und manifestieren sich in sektoralen Planungsdisziplinen (z.B. Landschaftsplanung, Landschaftsarchitektur, Grünplanung, Erholungsplanung etc.). Die Trennungslinien, die sich zwischen den Disziplinen institutionalisiert haben, können angesichts der in diesem Kapitel erörterten Zusammenhänge nur partiell als sinnvoll angesehen werden.

Im Folgenden sollen daher pointiert Dimensionen der Freiraumpolitik im Verdichtungsraum aufgezeigt werden, die jenseits sektoraler Perspektiven von Relevanz sind:

- *„Der Lauf der Dinge“*: Die ungeplante spontane Natur steht im Vordergrund. Man lässt Flächen liegen, man lässt der Natur ihren Lauf, man gibt ihr Raum, sich wild und vielfältig zu entwickeln. Heterogene Freiraumnutzungen und Störungen gelten dabei als Diversitätserzeuger. Man schützt die Natur vor administrativer Beplanung und wissenschaftlicher Analyse.
- *„Das Prinzip Käseglocke“*: Auf der Grundlage wissenschaftlicher Analysen werden für den Arten- und Biotopschutz relevante Landschaftsausschnitte identifiziert und anschließend rechtlich geschützt. Diese klassische Naturschutzstrategie setzt auf eine klare Trennung von geschützten und genutzten Freiräumen; der Mensch gilt als Störfaktor. Landschaft wird zwar primär als materiell-ökologischer Zusammenhang gesehen, dennoch werden so de facto vor allem solche Primärlebensräume geschützt, die Bilder einer vorindustriellen Kulturlandschaft konservieren.
- *„Nachhaltige Bewirtschaftung“*: Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wird flächendeckend als Ressourcenschutz verstanden. Da der natürliche Kapitalbestand erhalten werden soll, ist Freiflächenerhalt per se bedeutsam. Naturschutz und nachhaltige Nutzungsformen sind räumlich integriert. In diesem Sinne und im Sinne der Stärkung regionaler Stoffkreisläufe spielt eine flächendeckend ökologisierte Ressourcenbewirtschaftung (nachhaltige Land-, Forst-, Wasserwirtschaft usw.) eine wichtige Rolle. Die negativen Auswirkungen funktionsräumlicher Arbeitsteilung werden gemindert.
- *„Internalisierungsorientierte Freiraumpolitik“*: Verursacher müssen finanzielle Verantwortung für Eingriffe in den Freiraum übernehmen. Die positiven Externalitäten werden mittels raumplanerischer Instrumenten gesichert. Die Erbringung vielfältiger Leistungen der Freiräume innerhalb und außerhalb der Verdichtungsräume wird durch die Nutznießer subventioniert.
- *„Der nutzbare Freiraum“*: Freiraum steht den unterschiedlichen Nutzungen funktional adäquat zur Verfügung. Freiraum ist durchgängig begehbar und bietet Raum für zahlreiche menschliche Aktivitäten wie Naherholung und Entspannung, Kommunikation und Begegnung, Sport und Spiel, Bildung und Naturerleben, Land- und Forstwirtschaft.
- *„Der schöne Schein“*: Freiraumentwicklung ist die Produktion „schön“ empfundener Räume, die Produktion schöner Bilder. Der Freiraum gilt als ästhetisches Wahrneh-

mungsobjekt. Schöne Landschaften werden erhalten, gepflegt, rekonstruiert, geschaffen, gestaltet und inszeniert. Die Bildproduktion reicht von landschaftsarchitektonisch gestylten Parks und Kunstwerken in der Landschaft bis zu als attraktiv empfundenen und daher geschützten Kulturlandschaften.

- „*Freiraum als weicher Standortfaktor*“: Freiraumpolitik leistet einen Beitrag zur Profilierung eines regionalen Images. Freiraumpolitik hat die Stärkung der weichen Standortfaktoren zum Ziel. Sie unterstützt eine produktivitätsorientierte Wirtschaftspolitik im globalen Wettbewerb der Regionen.
- „*Der verfügbare Raum*“: Freiraum ist Reservefläche für künftige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Als solche ist sie leicht verfügbar und bietet konkurrierenden Nutzungen wenig Widerstand.

Diesen Dimensionen bzw. strategischen Orientierungen muss sich Freiraumpolitik stellen, wenn sie konkrete Entscheidungen für eine einzelne Freifläche oder eine ganze Stadtregion treffen will. Gerade in stadtregionaler Perspektive können die Dimensionen trotz ihrer zum Teil konträren Ausrichtung kombiniert werden; Freiraumpolitik kann sich aber auch bewusst für oder gegen eine oder mehrere der Dimensionen entscheiden. Das Verfolgen nur einer der Dimensionen wäre aber sinnlos. Anhand der hier skizzierten Dimensionen kann die Freiraumpolitik von Stadtregionen eingeordnet und verglichen werden.

## 2.2 Der Freiraum in der Defensive

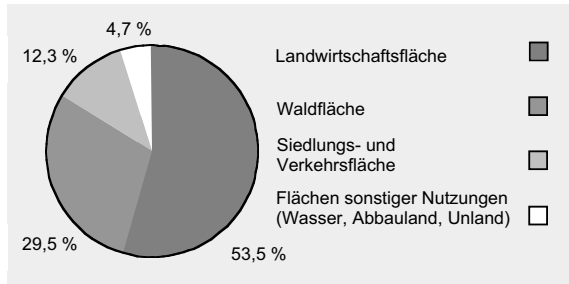
Der Freiraum in Stadtregionen befindet sich angesichts der fortgesetzten Siedlungs- und Verkehrsflächenzunahme auf Kosten unbebauter Flächen in einer defensiven Situation. In dem nun folgenden Kapitel werden die aktuellen Entwicklungen in Bezug auf den Freiraum dargestellt und erörtert. Dazu wird im Kapitel 2.2.1 zunächst der statistische Trend des Freiraumverlusts skizziert. Kapitel 2.2.2 hat demgegenüber die „Trends hinter dem Trend“, also die vielfältigen Ursachen des Freiraumverlusts zum Thema.

### 2.2.1 Freiraumverlust als Trend in Verdichtungsräumen

Das Phänomen des Freiraumverlusts in Verdichtungsräumen wird in vielen Publikationen (z.B. Tesdorpf 1984: 57ff/Birkmann 1999: 71) als Landschaftsverbrauch oder Flächenverbrauch bezeichnet. Ein Verbrauch im naturwissenschaftlichen Sinne findet aber gar nicht statt, denn die Landschaft bzw. die Fläche wird zwar verändert und überformt, nicht aber verbraucht. Der Begriff „Freiraumverbrauch“ beschreibt das hier gemeinte Phänomen ebenfalls nur ungenügend: Da Freiraum durch die Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsfläche – also durch eine quantitative Flächeninanspruchnahme – kein Freiraum mehr ist, kann er zwar als verbraucht gelten. Strukturelle Veränderungen wie die zunehmende Zerschneidung der Freiräume oder qualitative Veränderungen werden dagegen begrifflich nicht erfasst. In dieser Arbeit werden daher unter dem Begriff „Freiraumverlust“ sowohl quantitative Freirauminanspruchnahme als auch strukturelle Freiraumveränderungen und negative qualitative Veränderungen des Freiraums verstanden.

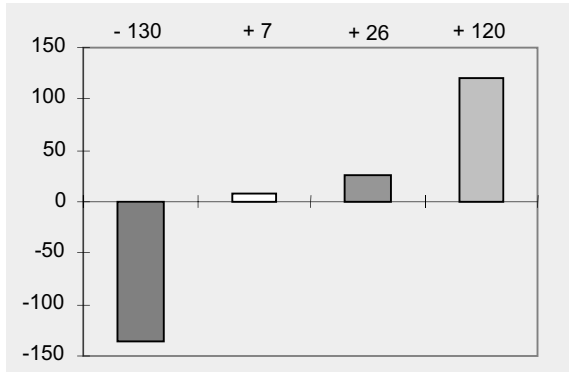
In Bezug auf die Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland ist der rein *quantitative Freiraumverlust* ein beständiges Problem. 2002 wurden in Deutschland an jedem Tag

**Abb. 3: Flächennutzung in Deutschland 2001**



eigene Darstellung nach StBA 2004b

**Abb. 4: Tägliche Veränderung der Bodennutzung 1993-1997 in ha (Legende wie Abb. 3)**



eigene Darstellung nach Losch 1999; aufgrund Änderungen in der Flächenstatistik der Länder: Summe ungleich null

knapp 105 ha Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt, ungefähr die Hälfte davon wurde überbaut bzw. versiegelt (Schröter 2004). Nach der Flächennutzungsstatistik waren 2001 12,3% des Bundesgebietes Siedlungs- und Verkehrsfläche (siehe Abb. 3); etwas mehr als die Hälfte davon entfielen auf Gebäude- und zugehörige Freiflächen, 39% auf Verkehrsflächen. Der Rest verteilte sich auf Betriebsflächen vor allem für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe und Flächen für Erholung und Freizeit (StBA 2004b: 64). Ein kleiner Teil der statistisch erfassten Siedlungs- und Verkehrsfläche ist also auch Freiraum. Die Zunahme der Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zeichnet sich – von kurzfristigen konjunkturbedingten Schwankungen abgesehen – durch eine bemerkenswerte Kontinuität aus. In den vergangenen 40 Jahren hat sich die Siedlungsfläche in den alten Bundesländern fast verdoppelt. Diese Entwicklung fand vornehmlich auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche statt,

die beispielsweise im Zeitraum von 1993 bis 1997 täglich um 130 ha reduziert wurde (siehe Abb. 4). Auf der kommunalen Ebene schwanken die Siedlungs- und Verkehrsflächenanteile zwischen 3,9% und 74,9%. Die hohen Anteile an Siedlungs- und Verkehrsfläche konzentrieren sich auf die Verdichtungsräume wie das Ruhrgebiet, Berlin, Hamburg oder den Rhein-Main-Raum (BBR 2001: 37ff).

Die deutschen Verdichtungsräume wurden 1993 durch den Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) definiert. In den auf Basis der Indikatoren Siedlungsdichte (Einwohner je qkm Siedlungsfläche) und Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil abgegrenzten Verdichtungsräumen leben auf 11% der Fläche ca. 50% der Einwohner der Bundesrepublik Deutschland (Tönnies 1995: 1008). Die Bezeichnung Verdichtungsraum wird oft synonym mit Bezeichnungen wie Stadtregion, Ballungsraum oder Agglomerationsraum verwandt. Verdichtungsräume sind das Produkt vergangenen massiven Siedlungsflächenwachstums und eines damit verbundenen direkten Verlusts an Freiraum mit seinen vielfältigen Funktionen. Durch die Versiegelung oder Überbauung von Freiraum sind viele Leistungen des Freiraums wie z.B. Grundwasserneubildung, Kaltluftproduktion, Naherholung oder landwirtschaftliche Produktion nicht mehr oder nur noch extrem eingeschränkt zu erbringen. Diese flächenzehrende Entwicklung geht bereits jetzt über die abgegrenzten Verdichtungsräume hinaus und führt zu einer weiteren Ausdehnung der

Stadtregionen. Die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke verlagert sich dabei nach Art einer „Wanderdüne“ in immer weiter von den Kernstädten entfernte Bereiche im Umland (BfLR 1996: 27). Kernstädte, Städte und Gemeinden im näheren und weiteren Umland wachsen aufeinander zu und entwickeln sich tendenziell zu polyzentrischen Verdichtungsräumen, egal ob die Entwicklung von einer traditionell monozentrischen Stadtregion oder mehreren Kernstädten (traditionell polyzentrische Stadtregion) ausging.

Mit diesem netzwerkartigen Zusammenwachsen geht nicht nur ein quantitativer Freiraumverlust, sondern auch eine Zerstückelung bzw. Zerschneidung des Freiraums vor allem durch die Verkehrsinfrastruktur einher. Diese *strukturelle Freiraumveränderung* – messbar am Anteil unzerschnittener Flächen einer bestimmten Größe an der Gesamtfläche (BUND/Misereor 1997: 49) – ist in Verdichtungsräumen aufgrund der dort vorherrschenden Infrastrukturdichte besonders hoch. Zusammenhängende, unzerschnittene verkehrsarme Räume, die in den alten Bundesländern nur noch einen Anteil von 22,6% ausmachen (Scholich 1999: 63), sind daher allenfalls in Randbereichen eines Verdichtungsraums zu finden.

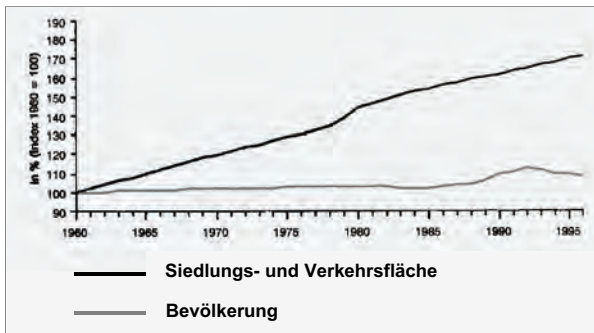
Vom wachsenden Infrastrukturnetz gehen außerdem *negative qualitative Veränderungen des Freiraums* aus. Zu diesen indirekten Flächeninanspruchnahmen des Verkehrs zählen die Belastung angrenzender Freiräume mit Lärm und stofflichen Immissionen. Die Nutzbarkeit und Funktionalität der Freiräume werden zudem durch die Zerschneidung der Freiräume selbst eingeschränkt. Straßen und Eisenbahnstrecken stellen Barrieren dar, welche die Durchgängigkeit, die zusammenhängende Erlebbarkeit und die Zugänglichkeit von Freiräumen verringern und Biotope zerstören. Diese Wirkungen gehen nicht nur von Verkehrsbändern, sondern auch von dispersen Siedlungsstrukturen aus. Auch Gewerbe- und Industriegebiete, Deponien, Flughäfen, Abbaugelände und Bergelände üben Barriere- und Immissionswirkungen auf den umgebenden Freiraum aus. Mit zunehmender Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung steigen also die Belastungen für den verbliebenen stadtreionalen Freiraum; gleichzeitig nehmen die Belastungen durch die Freiraumnutzungen selbst zu, da diese sich auf immer weniger Freiflächen konzentrieren müssen. Der Freiraum wird beispielsweise verstärkt von Freizeitaktivitäten aller Art in Anspruch genommen, welche sich besonders in ihrer räumlichen Konzentration negativ auf die ökologischen Ausgleichsleistungen und die Attraktivität des Freiraums auswirken. Zerschnittene, verlärmte, schadstoffbelastete und übernutzte Freiräume weisen eine geringe Qualität auf; sie gelten als übrig gebliebene Landschaftsreste oder als unästhetische Zwischenräume ohne eigenen Charakter. Auch die Landwirtschaft als immer noch relevanter Flächennutzer in Verdichtungsräumen induziert eine Verringerung der Freiraumqualität: Die verbreitet angewandten intensiven Produktionsmethoden des konventionellen Landbaus beeinträchtigen mit ihrem Einsatz von Pestiziden und synthetischen Düngemitteln sowie der Ausräumung der Feldfluren durch die Beseitigung von Landschaftselementen die ökologischen Ausgleichsleistungen des Freiraums und das Landschaftsbild. Erhebliche stoffliche Belastungen von Boden und Grundwasser, Verlust der Artenvielfalt und eine ausgeräumte „eindimensionale“ Landschaft sind die direkten Folgen (DIFU 2001: 6), welche die Attraktivität stadtreionaler Freiräume mindern. Qualitativer Freiraumverlust

ist dabei unbeschadet der dargelegten Entwicklungen ein sehr subjektiver Begriff: Ob ein Freiraum in qualitativer Hinsicht als „verloren“ gelten kann, ist abhängig von wandelbaren sozialen Konventionen und kulturellen Prägungen. Ein Landwirt mag in einer ausgeräumten Landschaft den idealen Freiraum sehen, ein Naturschützer will möglichst viele Hecken und Feuchtbiotope, ein Fun-Sportler will die attraktive freizeittaugliche Landschaft. Ein Verlust an Freiraumqualität kann also aus einer anderen subjektiven Sichtweise heraus durchaus einen Gewinn darstellen. Ein ausschließlich an quantitativer Artenvielfalt interessierter Stadtökologe mag sogar die Überbauung eines Ackers mit einer durchgrünten Siedlung als Qualitätssteigerung empfinden, da die Diversität in privaten Gärten mit der dort vorherrschenden kleinräumigen Strukturvielfalt in der Regel höher ist als in der ausgeräumten monotonen Feldflur (Mühlenberg/Slowik 1997: 29f). Objektiv aber ist in den deutschen Verdichtungsräumen – so wie auch in anderen europäischen Stadtregionen (Dosch/Beckmann 1999: 501) – ein enormer Freiraumverlust in quantitativer, struktureller und qualitativer Hinsicht zu konstatieren.

2.2.2 Die Ursachen des stadtreionalen Freiraumverlusts

Der quantitative Freiraumverlust der vergangenen Jahrzehnte ist nicht wie in anderen Staaten mit einem rasanten Bevölkerungswachstum zu begründen. Die längerfristige Entwicklung zeigt vielmehr einen von der Einwohnerentwicklung abgekoppelten Trend der Siedlungsflächenzunahme (siehe Abb. 5). Es besteht allerdings ein eindeutiger Regressionszusammenhang zwischen dem realen Bruttoinlandsprodukt und der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Wirtschaftswachstum und quantitativer Freiraumverlust sind eng aneinander gekoppelt (Lienenkamp 1999: 104). Das Wirtschaftswachstum und die damit verbundene Wohlstandsentwicklung waren die Voraussetzungen für starke Sub-

Abb. 5: Siedlungsfläche und Bevölkerung 1960-97



Quelle: BBR 2001

urbanisierungsprozesse. Die Reallöhne sind von 1950 bis Ende der 1980er Jahre etwa um das Dreieinhalbfache gestiegen. Diese Einkommensentwicklung und die Zunahme breiter privater Vermögensbestände erlaubten höhere und anders verteilte Konsumausgaben. Vor allem für Lebensmittel konnte relativ weniger ausgegeben werden, während die relativen Ausgaben für Wohnen und Mobilität um das Zweibis Dreifache zunahmen (Angermann/

Weinreich 1989: 237ff). Diese erhöhten Konsumausgaben für Wohnen und Mobilität waren zum einen die Grundlage für ein enormes Wachstum der Wohnfläche pro Kopf – sie stieg in den alten Bundesländern von 14 qm im Jahre 1950 auf 38 qm im Jahre 1997 (BBR 2001: 35) – und zum anderen für eine Zunahme des Autoverkehrs:

- Die Auflockerung der Nutzungsdichte vollzog sich im Altbau und durch verstärkten Neubau im suburbanen Umland. Das Einfamilienhaus „im Grünen“ war und ist dabei die mit Abstand beliebteste Wohnform. „Pull“-Faktoren für eine Stadt-Umland-Wan-



derung und einen Umzug in ein Eigenheim sind die relativ günstigen Bodenpreise, die „grüne“ Umgebung und die Möglichkeit, hier individuelle Wünsche nach sichtbarem und erlebbarem Eigentum an einem größeren Haus und einem Stück Land sowie nach freier Privatfläche für Kinderspiel bzw. kompensatorische Gartenarbeit erfüllen zu können. Dem stehen als „push“-Faktoren die vielfältigen Belästigungen durch Lärm, Gestank und Verkehr und die niedrigere Wohnumfeldqualität in der Kernstadt gegenüber (Häußermann/Siebel 2000: 304/Herfert 2001: 4). Ein- und Zweifamilienhäuser nehmen mehr als doppelt soviel Grundstücksfläche pro qm Wohnfläche in Anspruch wie Mehrfamilienhäuser (Losch 1999: 33) und sind damit ein wesentlicher Grund für den starken Freiraumverlust im Prozess der Wohnsuburbanisierung. Dass sich seit mehreren Jahren auch die Anzahl der Haushalte beständig erhöht, ist eine weitere Ursache für den Wohnflächenzuwachs pro Kopf.

- Verkehrswachstum und Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen bilden in der Zusammenschau einen sich selbst verstärkenden Prozess mit gegenseitigen Rückwirkungen: „Wer in die neuen Wohngebiete am Stadtrand zieht, will nicht zuletzt vor den Belästigungen durch den Autoverkehr fliehen, doch benötigt er für diese Flucht das Automobil. Verkehrssystem und Siedlungsstruktur sind daher unauflöslich miteinander verbunden. Beide bilden eine Einheit; sie (...) treiben so die überkommene geschlossene Stadt (...) über sich hinaus. Das Auto erzeugt die Stadtfucht und die Stadtfucht begünstigt das Auto“ (Sieferle 1997: 190). Es entstehen disperse, autoorientierte Siedlungsstrukturen, welche einen erheblich größeren Freiraumverlust induzieren als solche Städte mit einem weniger autogerechten Verkehrssystem (Apel 2001: 145f).

Der Prozess der Wohnsuburbanisierung – das Entstehen von „Schlafstädten“ sowie von Eigenheim- und Reihenhaussiedlungen in Randzonen der Verdichtungsräume – gilt als typisch für fordistische Stadtregionen, die intern durch den Gegensatz von Zentrum und Siedlungen im suburbanen Raum geprägt waren. Die Suburbanisierung beförderte dabei die Durchsetzung des fordistischen Konsummodells, indem die entstehenden standardisierten Siedlungsformen dazu beitrugen, die gesteigerte effektive Nachfrage der Lohnabhängigen auf jene Bereiche oder Gütergruppen zu lenken, die für die standardisierte Massenproduktion entscheidend waren (Krätke 1995: 86). Gewerbe und Industrie als Orte eben dieser Massenproduktion waren neben der Wohnsuburbanisierung Träger des Prozesses der Ausdehnung der Städte in ihr Umland. Stadtregionen entstanden als expandierende Industrieregionen dominiert von Massenproduktionsindustrien, einem Komplex von Zuliefer- und Dienstleistungsbetrieben und zugehöriger Infrastruktur (Heeg 2001: 38). Die fordistischen Raumstrukturen erzeugten auf diese Weise einen massiven Freiraumverlust in den entstandenen Verdichtungsräumen – vor allem, aber keinesfalls ausschließlich, in den besonders stark von Massenproduktionsindustrien geprägten Stadtregionen.

Freiraumverlust ist aber kein Phänomen fordistisch dominierter Jahrzehnte, sondern hat heute uneingeschränkte Relevanz. Das Wachstum der Stadtregionen steht nun allerdings unter dem Einfluss einer Neudefinition des Verhältnisses von Zentrum und Peripherie. Die immer noch wachsenden suburbanen Räume mutieren zu einem stark fragmentierten

Raum, der sich funktional anreichert. Es entwickelt sich ein eigenständigeres „postsuburbanes Umland“, das mit belastenden Infrastrukturen (Flughäfen, Deponien, etc.), komplementären Funktionen der Wohnsuburbanisierung (Einzelhandel, Verwaltungen, Schulen, etc.), neuen großflächigen Gewerbegebieten, Freizeit- und Unterhaltungszentren, Office-Centern und großzügigen Wohnbauflächen aufgefüllt wird und in seinen Teilräumen stark differenziert ist. Neue Einkaufsparks, für deren immense Verkaufsflächen in den Kernstädten kein Platz mehr ist, und Factory-Outlet-Center an autogerechten Standorten verstärken den quantitativen Freiraumverlust ebenso wie neue Gewerbe- und Dienstleistungsparks, die sich an günstigen und expansionsfähigen Standorten vornehmlich in Autobahnnähe ansiedeln. Mit der Herausbildung postfordistischer Wirtschaftsstrukturen haben sich neue betriebswirtschaftliche Konzepte durchgesetzt. Dazu zählen neue Logistikkonzepte („just in time“), die Zunahme von Distributions- und Servicebetrieben und die Ausdifferenzierung von produktionsorientierten Dienstleistungen. Diese Funktionen drängen in das stadtreionale Umland (Aring 1999: 72f).

Die einzelnen Stadtregionen stehen zudem unter dem Einfluss einer zunehmenden „postfordistischen Polarisierung“. Das nationale städtische System differenziert sich in international konkurrenzfähige „global cities“ einerseits und wachstumsschwächere Stadtregionen andererseits aus (Müller 1999: 90). Die Stadtregionen treten in wachsendem Maße in einen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, Kapitalinvestitionen und Prosperitätseffekte. Eine gesonderte Rolle spielen hierbei die „global cities“: Die Internationalisierung der Finanzmärkte und die strukturellen Veränderungen der Unternehmensorganisation haben zur Herausbildung einer Formation von „Welt-Städten“ geführt, die als Schaltzentralen für Konzernentscheidungen und Finanzstrategien fungieren. Innerhalb dieses internationalen Netzwerks von Städten konkurrieren Metropolregionen wie London, Paris oder Frankfurt am Main direkt miteinander um Einflussphären und Kapitalströme (Noller/Prigge/Ronneberger 1994: 17). Andere Stadtregionen erfüllen im kleineren geografischen Maßstab trans- und subnationaler Regionen ähnliche Funktionen als Steuerungszentralen, Standorte und Marktplätze für das unternehmensorientierte Finanz- und Dienstleistungsgewerbe (Sassen 1996: 20). Solche globalen und nationalen Gewinnerregionen weisen besondere strukturelle Veränderungen auf, welche relevant für aktuelle Prozesse des Freiraumverlusts sind (Häußermann/Roost 1998: 85/Bördlein 1993: 41ff):

- In den Kernstädten konzentrieren sich finanzstarke internationalisierte Nutzungen wie Finanzdienste, Hauptverwaltungen oder Beratungsunternehmen, die aufgrund ihrer höheren Rentabilität vorhandene Nutzungen in andere Stadtteile oder das suburbane Umland verdrängen oder interne Teilfunktionen (die so genannten „Back-Office“-Funktionen) auslagern.
- Für internationale Kontakte sind Einrichtungen wie internationale Großflughäfen oder Messeplätze wichtig, deren Errichtung oder Erweiterung eine massive Flächeninanspruchnahme bedeutet.
- Es entstehen unabhängig von Verdrängungsprozessen im Umland der Städte eigenständige Nutzungen, die vom Standort in der Gewinnerregion profitieren wollen, aber



nicht unbedingt auf einen innenstadtnahen Standort angewiesen sind. Hierzu gehören Hauptquartiere internationaler Unternehmen, die einen Standort „im Grünen“ bevorzugen ebenso wie die von transnationalen Immobilienunternehmen finanzierten „Urban Entertainment Centers“.

- Es werden zudem neue hochwertige Wohngebiete entwickelt, da es sich in der Regel um Regionen starker Zuwanderung handelt.

Unabhängig davon, ob ein Verdichtungsraum zu einer Gewinner- oder Verliererregion gehört, steht er in einem starken Konkurrenzkampf mit anderen Stadtregionen. Je erfolgreicher die Stadtregionen in diesem Wettbewerb sind, desto schneller wächst der Siedlungsraum und desto höher ist der Freiraumverlust. Bei steigendem Globalisierungsdruck steigt dabei der Verwertungsdruck auf die stadtreionalen Freiräume. In allen Stadtregionen – auch in denjenigen, die vom Wachstum der neuen globalen Ökonomie ausgegrenzt sind – scheint es notwendig, die räumlichen Ausgangsvoraussetzungen für global agierende Unternehmen zu schaffen, um sich als wichtiger Knotenpunkt zu profilieren. Dieser Prozess ist in der Regel stark freiraumzehrend; er kann aber auch zum Schutz der Freiräume führen, sofern diese als weiche Standortfaktoren und Vorteil in der interregionalen Konkurrenz aufgefasst werden (siehe Kapitel 2.4.4). Verstärkt werden die hier skizzierten Folgen des globalen Wettbewerbs der Regionen durch die intraregionale Konkurrenz um die Wohlstandseffekte der Globalisierung (Prigge/Ronneberger 1994: 25ff). Jede Einzelgemeinde sucht dabei ihren eigenen Vorteil und weist auf der Grundlage ihrer kommunalen Planungshoheit in Konkurrenz zu den Nachbargemeinden Gewerbe- oder Wohngebiete aus. Die flächenzehrende Struktur einer Stadtregion ist zwar global determiniert, die lokalen Entscheidungen spielen aber eine wesentliche Rolle.

Über die bislang dargestellten Ursachen hinaus sind eine Vielzahl von Rahmenbedingungen für den Freiraumverlust verantwortlich:

- Freiraumsicherung erscheint aus der Sicht fiskalischer Interessen der Kommunen unattraktiv, da die kommunale Finanzausstattung wesentlich von der Ansiedlung von Privathaushalten und Unternehmen abhängig ist. Einkommensteuer, Grundsteuer und Gewerbesteuer sind wichtig für die gemeindlichen Steuereinnahmen und zur Bekämpfung der „kommunalen Armut“. Dank der kommunalen Hebesatzautonomie hinsichtlich der Gewerbesteuer und damit verbundenen niedrigeren Hebesätzen im Umland werden Prozesse der Gewerbesuburbanisierung induziert – eine Entwicklung, die sich trotz der mit der Steuerreform 2000 verbundenen Entlastung von Personengesellschaften nicht wesentlich geändert hat (Kühn 1999: 18/Mäding 2001: 109ff).
- Es bestehen zahlreiche Regelungen in der Wohnungs-, Verkehrs- und Steuerpolitik des Bundes, die Suburbanisierung fördern und damit Freiraumverlust induzieren. So ist die Motorisierung nicht nur Produkt wachsenden Wohlstands, sondern durch Straßenbau, Steuererleichterungen (z.B. die Entfernungspauschale) und Vernachlässigung des Schienenverkehrs enorm gefördert worden. Auch die Wohnungspolitik, die mit steuerlicher Wohneigentumsförderung bzw. Eigenheimzulage (seit 1996) räumlich undifferenziert die Errichtung selbstgenutzter Eigenheime ermöglicht, ist in diesem Zusammenhang zu nennen (Apel 2001: 148)

- Sowohl die externen Effekte der Flächennutzung als auch diejenigen des Autoverkehrs werden nicht internalisiert. Niedrige Grundstückspreise im suburbanen Umland der Städte verbunden mit geringen Mobilitätskosten fördern so den Freiraumverbrauch. Durch die fehlende Internalisierung gelten Freiraumnutzungen als unproduktiv und nicht konkurrenzfähig gegenüber freiraumverbrauchenden Nutzungen; flächensparendes Bauen zahlt sich nicht in ausreichendem Maße aus. Der Bodenrenten-Kegel in Stadtregionen mit hohen Bodenpreisen und einem Mangel an Bauland in der Innenstadt einerseits und niedrigen Bodenpreisen und hoher Baulandverfügbarkeit im Umland andererseits beschleunigt so weiter die Suburbanisierung (Rose 1999: 270/Brake 2001: 17).

In Bezug auf den quantitativen und den qualitativen Freiraumverlust muss auch die Agrarpolitik des Bundes und der EU als entscheidende Rahmenbedingung genannt werden. Die bundesdeutsche Landwirtschaft befindet sich durch ihre konsequente Ausrichtung auf den Weltmarkt in einem starken Abhängigkeitsverhältnis von der EU-Agrarpolitik. Spezialisierung und Industrialisierung haben die Regionen um lukrative Nah- und Selbstversorgungsmöglichkeiten gebracht (Molitor 1997: 13). Das Höfesterben ist ein unaufhaltsamer Prozess in den Stadtregionen, denn die mit landwirtschaftlicher Freiraumnutzung erzielbaren Einkünfte sind erheblich geringer als die durch die Umwandlung von Agrarland in Bauland erzielbaren Gewinne. Die Verlockung der so genannten „goldenen Fruchtfolge“ ist groß. Immer mehr landwirtschaftliche Flächen werden von der wachsenden Stadt für andere Funktionen wie Gewerbe-, Verkehrs-, Wohn-, Deponie- und Freizeitnutzung beansprucht. Als Ausgleich für diese Maßnahmen werden naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt, die abermals der Landwirtschaft Flächen entziehen (Ev. Akademie Bad Boll 1998: 93). Die übrig gebliebenen landwirtschaftlichen Nutzflächen gelten aufgrund der Intensivierung der Landwirtschaft als wenig attraktive Freiräume. Die EU-Subventionspolitik begünstigte bislang konsequent den „ordnungsgemäßen“ konventionellen Landbau z.B. in Bezug auf den Anbau prämierten Kulturen und damit einhergehenden Auswirkungen auf Fruchtfolgen und Bodenfruchtbarkeit; ökologische Anbaubetriebe erhielten weit weniger Zuwendungen je Arbeitskraft (Bauchmüller 2002: 19).

Aufgrund ihres Charakters als eindimensionale Agrarflächen, übrig gebliebene Landschaftsreste oder schlecht nutzbare Zwischenräume werden stadtreionale Freiräume im Konfliktfall selten von Bürgern verteidigt. Gerade ihre fehlende zusammenhängende Erfahrbarkeit erleichtert eine fortdauernde Fragmentierung. In Politik und Verwaltung einer Stadtregion hat der Freiraum zudem selten eine Lobby: Freiraumschutz ist zwar Inhalt regionaler Planung, die Freiraumentwicklung wird aber in der Regel von jeder Kommune einzeln wahrgenommen. Über diese kommunale Zersplitterung hinaus bestehen fragmentierte Zuständigkeits- und Kompetenzbereiche zahlreicher Ämter. Stadtreionaler Freiraum kann so weder von den Bürgern, noch vom politisch-administrativen System als Einheit wahrgenommen werden.

Eine entscheidende Ursache für den Freiraumverlust ist schließlich die fehlende (umwelt-)politische Relevanz dieses Problems. Es liegt nur eine geringe allgemeine Betroffen-

heit vor, denn eine verbaute oder ausgeräumte Landschaft erscheint für kaum jemanden als direkte Gefahr. Die Folgewirkungen des Freiraumverlusts betreffen den Bürger nur selten unmittelbar, an die kumulativen Wirkungen kann sich die Bevölkerung im Laufe der Zeit sogar gewöhnen. Zudem liegt eine hohe Anzahl von Verursachern vor, da jeder Pkw-Besitzer von neuen Straßen und ein großer Bevölkerungsanteil von neuen Einkaufszentren, neuen Siedlungen oder Freizeiteinrichtungen profitiert. Es herrscht ein breites, wirtschaftlich starkes Verursacherinteresse vor, denn viele Menschen verdienen an der Bebauung von Freiflächen: Der Verkäufer eines Grundstücks (z.B. ein Landwirt), der Bauherr, der Immobilienmakler, der Nutzer eines Grundstücks (z.B. ein Einzelhändler, ein Vermieter, ein Gewerbetreibender), die Kommune, der Bund über die Mehrwertsteuer und die bauvorbereitenden und -ausführenden Firmen sind hier als Gewinner zu nennen. Gerade der staatsnahe Bausektor profitiert von einer Steigerung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Jänicke/Kunig/Stitzel 2003: 83f/Mohrmann 1994: 8/Tesdorpf 1984: 258). Erst in jüngster Zeit wird zahlreichen Kommunen angesichts ihrer Finanznöte deutlich, dass mit einem flächenintensiven Stadtwachstum enorme Folgekosten der Infrastrukturbereitstellung und -erhaltung verbunden sind (vgl. z.B. O'Meara 1999: 203); sie stehen damit nicht mehr zwangsläufig auf der Gewinnerseite einer freiraumzehrenden Politik.

### 2.2.3 Fazit: Freiraumverlust – ein unumkehrbarer Trend?

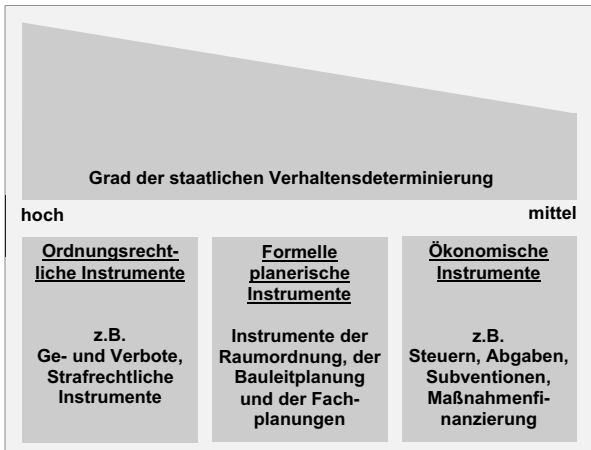
Angesichts der zahlreichen Ursachen für die Inanspruchnahme und Entwertung stadtregi-onaler Freiräume – insbesondere solcher, die wie der Wettbewerb der Regionen oder der vielfache Wunsch nach dem Eigenheim „im Grünen“ als unveränderlich erscheinen können – muss bei einer realistischen Annahme von einem fortschreitenden Freiraumverlust ausgegangen werden. Den weiteren linearen Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum vorausgesetzt, würde bei einem beständigen realen Wirtschaftswachstum von 3% im Jahr 2080 sogar die gesamte Fläche der alten Bundesländer durch Siedlungs- und Verkehrsfläche in Anspruch genommen werden (Lienenkamp 1999: 104)! Eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Flächenverlust bzw. eine einschneidende Reduktion des Freiraumverlusts, welche bereits in vielen politisch-programmatischen Dokumenten gefordert wurden – zuletzt in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, in der das Ziel vorgeschlagen wird, den täglichen maximalen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 ha zu reduzieren (Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2002: 71) – erscheinen daher geboten. Der tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche lag 2000 noch bei 131 ha/Tag und sank in den beiden Folgejahren auf 117 ha/Tag (2001) und 105 ha/Tag (2002). Damit weist die Entwicklung grundsätzlich in die von der Bundesregierung angestrebte Richtung. Die Gründe für diesen jüngsten Trend liegen allerdings weniger in einer erfolgreichen politischen Bekämpfung der Flächeninanspruchnahme als vielmehr in einem Einbruch der konjunkturellen Entwicklung – vor allem im Hinblick auf die Bauinvestitionen (StBA 2004a: 1f). Zudem ist eine verstärkte Differenzierung zwischen stark boomenden Wachstumsregionen und solchen Schrumpfungsräumen zu beobachten, in denen nicht mehr benötigte Wohnungsüberhänge rückgebaut werden.

Das hoch gesteckte Ziel einer bundesweiten Reduktion der täglichen Inanspruchnahme auf 30 ha/Tag bis 2020 kann aber nur dann erreicht werden, wenn die Instrumente in der Steuer-, Umwelt-, Verkehrs-, Wohnungs-, Regional- und Städtebaupolitik auf den verschiedenen politischen Ebenen konsequent zielgerecht eingesetzt werden und die strukturelle Entkopplung von wirtschaftlicher Entwicklung und Freirauminanspruchnahme gelingt. Es wird dabei nicht ausreichend sein, wie in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geschehen (Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2002: 195), auf die zweifelsohne bedeutsamen Handlungskompetenzen von Ländern und Kommunen im Kontext der Raumordnung und Bauleitplanung zu verweisen, denn auch der Bund verfügt – z.B. im Rahmen seiner Steuer- und Subventionspolitik – über wirksame Instrumente zur Reduktion des Freiraumverlusts und kann daher ebenso wie Länder, Regionen und Kommunen entscheidende Beiträge zu einem kohärenten Instrumentenmix leisten.

### 2.3 Formelle und hierarchisch steuernde Instrumente der stadtreregionalen Freiraumpolitik

Instrumente sind Mittel zur Umsetzung politischer und planerischer Ziele. Die klassischen freiraumpolitischen Instrumente weisen bei aller Unterschiedlichkeit in der Regel zwei Charakteristika auf: Sie sind zum einen formell, d.h. gesetzlich determiniert, und zum anderen werden die Instrumente tendenziell „top-down“, also hierarchisch steuernd eingesetzt. Im Mittelpunkt stehen vor allem die planerischen Instrumente der räumlichen Gesamtplanung und der umweltbezogenen Fachplanungen, die in den folgenden Unterkapiteln erörtert werden (siehe Kapitel 2.3.1 und 2.3.2).

Abb. 6: Grad der staatlichen Verhaltensdeterminierung durch formelle Instrumente



eigene Darstellung nach Jänicke/Kunig/Stitzel 2003

dem Grad der staatlichen Verhaltensdeterminierung (Jänicke/Kunig/Stitzel 2003: 101) sind diese planerischen Instrumente zwischen ordnungsrechtlichen Instrumenten unmittelbarer Verhaltenssteuerung und marktwirtschaftlichen Instrumenten mittelbarer Verhaltenssteuerung zu verorten (siehe Abb. 6). Ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente der Freiraumpolitik werden in Kapitel 2.3.3 dargestellt. Die generellen Chancen und Grenzen formeller und hierarchisch steuernder Instrumente werden abschließend in Kapitel 2.3.4 in planungstheoretischer und politikwissenschaftlicher Perspektive erörtert.

#### 2.3.1 Formelle Instrumente der gesamträumlichen Planung

Die Instrumente der gesamträumlichen Planung eröffnen grundsätzlich entscheidende Perspektiven für die Freiraumpolitik, denn mittels raumordnerischer bzw. bauleitplanerischer Pläne kann ein Freiraum geschützt oder einer baulichen Nutzung zugeführt werden.

Die räumliche Gesamtplanung wird in der Bundesrepublik durch die Landes- und Regionalplanung auf der überörtlichen sowie die Bauleitplanung auf der örtlichen Planungsebene gewährleistet. Die Pläne und Programme stehen in einem vertikalen Ableitungszusammenhang, da die auf der Ebene des Bundes formulierten Grundsätze der Raumordnung über eine hierarchisch raumbezogene Zielkonkretisierung die Instrumente der Landes- und Regionalplanung und letztendlich die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung beeinflussen können (Finke/Kieslich/Neumeyer 2000: 137).

Dabei fällt die Ordnung des Gesamttraums in den Aufgabenbereich der Raumordnung. Als gesetzlicher Rahmen ist vom Bund das Raumordnungsgesetz (ROG) erlassen worden, welches die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung vorgibt. In Bezug auf die Freiraumpolitik werden dort folgende Grundsätze der Raumordnung formuliert:

- „Die großräumige und übergreifende Freiraumstruktur ist zu erhalten und zu entwickeln. Die Freiräume sind in ihrer Bedeutung für funktionsfähige Böden, für den Wasserhaushalt, die Tier- und Pflanzenwelt sowie das Klima zu sichern oder in ihrer Funktion wiederherzustellen. Wirtschaftliche Nutzungen des Freiraums sind unter Beachtung seiner ökologischen Funktionen zu gewährleisten“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG).
- Für Verdichtungsräume gilt: „Die Siedlungsentwicklung ist durch Ausrichtung auf ein integriertes Verkehrssystem und die Sicherung von Freiräumen zu steuern. (...) Grünbereiche sind als Elemente eines Freiraumverbundes zu sichern und zusammenzuführen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG).

Die Bundesländer haben mit Landesplanungsgesetzen Rechtsgrundlagen für die Raumordnung in ihrem Gebiet geschaffen. Die jeweils zuständige Landesplanungsbehörde erstellt unter Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung *Landesentwicklungsprogramme* und/oder *Landesentwicklungspläne*. In diesen werden die raumordnerischen Leitvorstellungen und Zielsetzungen für das jeweilige Bundesland oder Teilräume desselben zeichnerisch und textlich dargestellt. Freiraumbezogene Ausweisungen werden aufgrund des kleineren Maßstabes und der häufig geringeren landesweiten Bedeutung nur in geringem Maße vorgenommen, allerdings differieren Umfang und Intensität der freiraumbezogenen Ausweisungen je nach Bundesland erheblich (Domhardt 1999: 186). Da Verdichtungsräume Teilräume eines Bundeslandes darstellen, sind für solche Räume die Inhalte der Landesentwicklungsprogramme und -pläne in erster Linie als Vorgabe für die konkretere Regionalplanung relevant. Ausnahmen bilden die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, wo die Flächennutzungspläne die Funktion eines Raumordnungsplans besitzen, sowie der engere Verflechtungsraum um Berlin, für den ein gemeinsamer Landesentwicklungsplan der Bundesländer Berlin und Brandenburg erstellt wurde.

Für die Entwicklung der anzustrebenden Freiraumstruktur in einem Verdichtungsraum ist also aufbauend auf den Rahmenvorgaben der Landesplanung und mit Ausnahme der drei Stadtstaaten die *Regionalplanung* entscheidend; sie wird hier daher im Anschluss an die Darstellung der kommunalen Planungsebene schwerpunktmäßig behandelt. Regionalplanung ist Raumordnung in Planungsregionen, welche in der Regel administrativen Einheiten entsprechen, die nur selten mit Verdichtungsräumen übereinstimmen. Mit Hilfe der Regionalpläne werden einerseits die landesplanerischen Zielsetzungen inhaltlich

präzisiert und räumlich ausgeformt, andererseits stellen sie eigenständige Planwerke mit einem eigenen überörtlichen Gestaltungsauftrag dar. Regionalpläne machen an der Nahtstelle zwischen überörtlicher Landesplanung und örtlicher Bauleitplanung die Ziele der Raumordnung und Landesplanung hinreichend konkret und bestimmt (Hein 1998: 193). Gerade in Verdichtungsräumen ist das Verhältnis von Regionalplanung und kommunaler Planung spannungsgeladen, insbesondere wenn die Vorgaben der Regionalplanung im Sinne des Freiraumschutzes eine Einschränkung der gemeindlichen Entwicklungsmöglichkeiten bedeuten.

Entsprechend dem in § 1 Abs. 3 ROG verankerten Gegenstromprinzip haben sich überörtliche und örtliche Planungen aufeinander abzustimmen. Das Gegenstromprinzip löst zum einen eine Anpassungspflicht der Gemeinde an die Ziele der Raumordnung aus, gewährleistet aber andererseits auch Beteiligungsrechte der Gemeinden und sichert so deren Einflussnahme bei der Ausgestaltung von landesweiten oder regionalen Raumordnungszielen (Mitschang 1999: 198). Den Gemeinden obliegt die Planungshoheit zur städtebaulichen Ordnung und Entwicklung auf kommunaler Ebene. Nach den Bestimmungen des Baugesetzbuches sind zwei Ebenen örtlicher Bauleitplanung zu unterscheiden: Für das jeweilige gesamte Gemeindegebiet sollen als vorbereitende Bauleitpläne *Flächennutzungspläne* aufgestellt werden, die wie die Raumordnungspläne lediglich Behördenverbindlichkeit entfalten. Aus den Flächennutzungsplänen werden die auch gegenüber dem Einzelnen verbindlichen *Bebauungspläne* als materielle Vorschriften für bauliche Maßnahmen und zur Sicherung von Umweltbelangen für Teile des Gemeindegebiets entwickelt. Erst über die Umsetzung und Konkretisierung in der kommunalen Bauleitplanung erlangen die Ziele der Raumordnung also Verbindlichkeit für den Einzelnen, wobei die Frage, ob und wann überhaupt ein Bauleitplan aufzustellen ist und welche Konkretisierung und Ausgestaltung innerhalb des raumordnerischen Rahmens vorgenommen wird, ein Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist (Pribs 1998: 208). Auch die Realisierung freiraumbezogener Ziele und Grundsätze in einem Verdichtungsraum hängt also entscheidend von den vielen einzelnen untereinander konkurrierenden Kommunen ab. Das BauGB (§ 204 Abs. 1) eröffnet daher den benachbarten Gemeinden insbesondere in Ballungsräumen die Möglichkeit der Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans. Da von diesem Steuerungs- und Koordinierungsinstrument in der Vergangenheit nur sporadisch Gebrauch gemacht wurde – ein Beispiel stellte der gemeinsame Flächennutzungsplan des Umlandverbands Frankfurt dar – eröffnet das ROG (§ 9 Abs. 6) seit 1998 die Möglichkeit eines regionalen Flächennutzungsplans, der dann auch zugleich die Funktion eines Regionalplans übernimmt.

Die Pläne der kommunalen Bauleitplanung gelten generell als wichtige freiraumpolitische Instrumente, da sie für jedermann rechtsverbindliche Flächenrestriktionen definieren können. Einer solchen Flächenvorsorge kommt die Flächennutzungsplanung aber de facto kaum nach, denn die teilweise sehr alten Flächennutzungspläne werden oft in Parallelverfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans zu Ungunsten des Freiraums geändert. Freiraumssystemare Leitvorstellungen gerade im stadtreionalen Zusammenhang spielen eine zu unbedeutende Rolle und es fehlen in der Regel raumbezogene Aussagen zur Sicherung



und Entwicklung freiraumbezogener Umweltqualitäten (Kieslich/Neumeyer 2000: 138f). Wenn der Freiraumschutz im Verdichtungsraum eine rein kommunale Aufgabe wäre, würde dies wohl zur unbegrenzten Expansion der einzelnen Gemeinden und zur Zersiedlung des Freiraums führen.

Die Existenz der Landes- und Regionalplanung in Deutschland ist historisch auf die überörtliche Aufgabe der Erhaltung von Grünflächen in den wachsenden Industriegebieten zu Beginn des 20. Jahrhunderts zurückzuführen. Das Instrument des Regionalplans entstand, als man erkannte, dass der Nutzen der Freiräume als Reproduktions- und Kompensationsräume gegenüber dem Aspekt der Ästhetik Vorrang erhalten müsse und dies nur in stadtregiomalem Zusammenhang zu erreichen sei (von Petz 1998: 25). Heute leistet die Regionalplanung unter anderem in den Bereichen Freiraumentwicklung, Siedlungsentwicklung, Infrastrukturausstattung und Verkehrsentwicklung Beiträge zur stadtregiomalen Raumentwicklung. Man unterscheidet hinsichtlich der freiraumbezogenen Planelemente der Regionalplanung mono- und multifunktionale Vorrangausweisungen (Job/Stiens/Pick 1999: 400f/Hilligardt 1997: 102ff):

- Bei monofunktionalen Ausweisungen wird nur einer Funktion Priorität gegenüber allen anderen eingeräumt. Die in den Regionalplänen vorgenommenen Ausweisungen beziehen sich dabei auf Freiraumfunktionsbereiche für Naturschutz und Landschaftspflege, Grundwassersicherung, Rohstoffsicherung, Land- und Forstwirtschaft, Erholung oder Klimaschutz. In der Regel handelt es sich nicht um einen originären Beitrag der Regionalplanung, sondern um die nachrichtliche Übernahme fachplanerischer Flächenschutzkategorien (z.B. Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Wasserschutzgebiete). Es ist zwischen *Vorranggebieten* mit striktem Vorrang für eine Nutzung und *Vorbehaltsgebieten* mit relativem Vorrang zu unterscheiden.
- Der regionale Grünzug und die Grünzäsur stellen die klassischen Planelemente der regionalplanerischen Freiraumsicherung dar. *Regionale Grünzüge* sind eigenständige Ordnungsinstrumente der Regionalplanung in Verdichtungsräumen. Als multifunktionale Planelemente fassen sie mehrere Freiraumfunktionen zusammen. Sie haben die Aufgabe, die Siedlungsgebiete zu gliedern, die Zersiedlung des Freiraums zu verhindern, Klimafunktionen des Freiraums zu bewahren, Naherholungsgebiete vorzuhalten, Grundwasser- und Bodenschutz zu betreiben und über die Biotopvernetzung dem Arten- und Biotopschutz zu dienen. *Grünzäsuren* dienen dagegen kleinräumig der Verhinderung des Zusammenwachsens einzelner Siedlungskörper.

Der Regionalplan mit den hier dargestellten Planelementen gilt als im Prinzip bewährtes Instrument. Dennoch wird verstärkt in Frage gestellt, ob er als Instrument für einen wirksamen Freiraumschutz ausreicht. So wird kritisiert, dass regionale Grünzüge Planelemente auf der hohen Abstraktionsebene des Regionalplans ohne Anschaulichkeit oder erlebbare Gestalt sind (Rautenstrauch 1995a: 25). Da sie aufgrund ihrer Anästhetik im Bewusstsein der Bürger und der kommunalpolitischen Entscheidungsträger kaum verankert sind, können Eingriffe in die regionalen Grünzüge relativ leicht durchgesetzt werden. Widerstand gegen solche Eingriffe ist schwer zu mobilisieren. Regionalplanung gilt als restriktive Negativplanung, wobei Freiräume lediglich durch bestimmte Nutzungsverbote definiert

werden, nicht aber in ihren Qualitäten entwickelt werden (Kühn 2000: 189). Der Defensivcharakter der Regionalplanung besteht dabei nicht nur gegenüber freiraumzehrenden Nutzungen, sondern auch in Bezug auf den Freiraum selbst, denn die Regionalplanung entwickelt in der Regel keine Leitbilder oder Visionen für den stadtreionalen Freiraum. So steht letztlich der bloße Schutz des Freiraums im Mittelpunkt der Anstrengungen, nicht aber seine strategische Entwicklung und Inwertsetzung. Die fehlende Handlungs- bzw. Umsetzungsorientierung der Regionalpläne verleiht der Regionalplanung ein negatives Image nicht nur aus der Perspektive der Freiraumpolitik, sondern auch aus der Perspektive derjenigen, die zusätzliche Siedlungs- und Verkehrsfläche in Anspruch nehmen wollen. Bei diesen hat die Regionalplanung den Nimbus einer statischen Verhinderungsplanung, wobei die Verhinderung von Freirauminanspruchnahme in erster Linie in Vorranggebieten, also vor allem in fachplanerischen Schutzgebieten gelingt. In regionalen Grünzügen ist die Regionalplanung weniger erfolgreich, da diese lediglich für die Kommunen und die anderen öffentlichen Planungsträger rechtsverbindlich sind; Auseinandersetzungen um mögliche Umwidmungen zu Gunsten von Siedlungs- und Verkehrsprojekten werden folglich nur behördenintern geführt. Solche Entscheidungen werden dann quasi unter Ausschluss der Öffentlichkeit ohne ausreichende Information und Beteiligung der Bürger und Initiativen vor Ort getroffen (Selle 1994: 20). Freiraumbelange unterliegen immer dann, wenn

**Tab. 2: Umweltbezogene Fachplanungen in der Bundesrepublik Deutschland**

<b>Umweltfachplan</b>	<b>Bundesgesetzliche Grundlage</b>	<b>Zweck</b>
Forstlicher Rahmenplan	§§ 6,7 Bundeswaldgesetz	Ordnung und Verbesserung der Forststruktur, Sicherung der Waldfunktionen
Agrarstruktureller Entwicklungsplan	§ 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsbedingungen
Maßnahmenprogramm nach EU-Wasserrahmenrichtlinie	§ 36 Wasserhaushaltsgesetz	Erreichung flussgebietsbezogener Bewirtschaftungsziele (guter ökologischer Zustand)
Bewirtschaftungsplan nach EU-Wasserrahmenrichtlinie	§ 36b Wasserhaushaltsgesetz	Überwachung und Einstufung der Gewässer, Ziele und Maßnahmen, wirtschaftliche Analysen
Luftreinhalteplan	§ 47 Bundesimmissionsschutzgesetz	Dauerhafte Verminderung von Luftverunreinigungen
Lärminderungsplan	§ 47a Bundesimmissionsschutzgesetz	Lärminderung, Verhinderung des weiteren Anstiegs der Lärmbelastung
Abfallwirtschaftsplan	§ 29 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	Abfallvermeidung, -verwertung, Standorte für Abfallbeseitigungsanlagen
Sanierungsplan	§§ 13-14 Bundesbodenschutzgesetz	Altlastengefährdungsuntersuchung, Sanierungsziele und erforderliche Dekontaminationsmaßnahmen
Landschaftsplan	§§ 13-17 Bundesnaturschutzgesetz	Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

eigene Darstellung



die Regionalplanung nicht rahmensetzend und leitbildorientiert agiert, sondern auf Zuruf bzw. Anforderung der Kommunen bzw. der Fachplanungsträger (z.B. Straßenbau) einzelfallbezogen wie ein „Raumnotar“ den an kurzfristigen Raumannsprüchen orientierten Forderungen entspricht (Bothmann 1997: 131).

Grundsätzlich steht der stadtreionalen Freiraumpolitik mit der gesamträumlichen Planung ein Instrumentarium zur Verfügung, mit welchem sie – politische Unterstützung vorausgesetzt – Ziele auf den unterschiedlichen hierarchischen Ebenen erreichen könnte. Gerade die überörtliche Planung hat auch unzweifelhaft eine zumindest bremsende Wirkung auf Art und Umfang der suburbanen Siedlungsentwicklung; dies hat die starke Zersiedlung bei noch fehlender Landes- und Regionalplanung in Ostdeutschland in den Jahren nach der Wende deutlich gemacht. Doch eine bloße routinierte Kontrolle der Siedlungsentwicklung und eine rein defensive freiraumschützende Haltung sind nicht ausreichend, um den Freiraumverlust tatsächlich zu stoppen. Freiraumpolitik, die sich nur auf die klassische Regionalplanung stützt, verzichtet auf die Möglichkeit, Visionen für den Freiraum zu entwickeln, Initiative zu ergreifen und konkrete Maßnahmen kooperativ umzusetzen.

### 2.3.2 Landschaftsplanung und andere umweltbezogene Fachplanungen

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über ein breit gefächertes System umweltbezogener Fachplanungen, deren Regelungsbereiche im Gegensatz zur integrierenden räumlichen Gesamtplanung nach sektoralen Kriterien voneinander abgegrenzt sind (siehe Tab. 2). Von diesen Umweltfachplänen haben die jeweiligen Träger auf den verschiedenen staatlichen Ebenen nur mehr oder weniger zurückhaltend Gebrauch gemacht. Die einzelnen Pläne stehen weitgehend unkoordiniert nebeneinander und können damit weder Synergien nutzen noch eine Integration der einzelnen Umweltaufgaben erreichen. Diese Segmentierung und Zersplitterung der Aktivitäten entsprechen der generell im herkömmlichen Umweltschutz verfolgten Herangehensweise (Eberhardt 1996: 263f). Im Rahmen einer Reformdiskussion mit dem Ziel der Harmonisierung und Zusammenführung der umweltbezogenen Rechtsbereiche in einem Umweltgesetzbuch wurden daher Modelle zur Reform der Umweltplanung entwickelt: Während der so genannte Professoren-Entwurf eine hierarchisch abgestufte Umweltleitplanung vorsah, in welcher die Fachplanungen des Umweltschutzes auf allen Planungsebenen so weit wie möglich aufgehen sollen, hat darauf aufbauend eine Sachverständigenkommission dem Bundesumweltministerium eine Umweltgrundlagenplanung vorgeschlagen, die lediglich eine Koordination der fortbestehenden Fachplanungen und die verbesserte Aufnahme umweltrelevanter Inhalte in die gesamträumliche Planung gewährleisten soll (Ritter 1995b: 287/Knebel 1999: 155). Da die europarechtlich durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie vorgegebene besondere Rolle der wasserwirtschaftlichen Planung gegenwärtig praktisch keine Möglichkeiten für eine integrative Umweltplanung zulässt (Bunge 2003: 139) und die bundeseinheitliche Kodifikation des Umweltrechts zur Integration der Fachplanungen durch ein Umweltgesetzbuch aufgrund verfassungsrechtlicher Probleme nicht mehr verfolgt wird, muss derzeit weiter die Landschaftsplanung als einzige umweltbezogene Fachplanung gelten, die zumindest

**Tab. 3: Instrumente der räumlichen Gesamtplanung und der Landschaftsplanung**

Planungsraum	Gesamtplanung	Landschaftsplanung
Bundesland	Landesentwicklungsprogramm/ Landesentwicklungsplan	Landschaftsprogramm
Region/Regierungsbezirk/ Landkreis	Regionalplan/ Gebietsentwicklungsplan	Landschaftsrahmenplan
Gemeinde	Flächennutzungsplan	Landschaftsplan
Teil des Gemeindegebiets	Bebauungsplan	Grünordnungsplan

Quelle: Kiemstedt 1996: 272 (verändert)

einen integrierenden Anspruch besitzt. Als potenziell flächendeckende, sektorenübergreifende Planung weist sie hohe Relevanz für die Freiraumpolitik auf.

Die Landschaftsplanung ist im Bundesnaturschutzgesetz als Rahmenrecht und in den dieses Rahmenrecht ausfüllenden Naturschutzgesetzen der Länder geregelt. Sie verfügt als einzige Form der Umweltplanung über den gleichen vertikalen Aufbau wie die räumliche Gesamtplanung, und ihre Planwerke sind denen der räumlichen Gesamtplanung zugeordnet (siehe Tab. 3). Das für die regionale und damit auch die stadregionale Ebene relevante Instrument ist der Landschaftsrahmenplan. Die Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsplanung erlangen mit wenigen Ausnahmen nur insoweit Rechtskraft, als sie in die Pläne der Raumordnung und Bauleitplanung integriert werden. Man unterscheidet dabei die primäre Integration, bei welcher die Landschaftsplanung als integraler Teil der räumlichen Gesamtplanung erarbeitet und abgewogen wird und die sekundäre Integration, bei welcher der Landschaftsplan eigenständig entwickelt und erst auf sekundärer Ebene mit den Belangen der Gesamtplanung konfrontiert wird (Hoppe 1992: 1382f).

Über ihren Beitrag zur Gesamtplanung und zu den freiraumzehrenden Fachplanungen hinaus gilt die Landschaftsplanung als sektorale Fachplanung für Naturschutz und die freiraumbezogene Erholung (Finke 1994: 191). Ihr inhaltlicher Anspruch ist in § 1 des BNatSchG dargelegt: „Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind“ (§ 1 BNatSchG).

Abgesehen von der stärkeren Betonung der intergenerativen Verantwortung und des Eigenwertes von Natur und Landschaft entsprechen die Ziele des 2002 novellierten BNatSchG im Wesentlichen denen seines Vorläufers. Es ist folglich möglich, die Praxis der Landschaftsplanung an den dort formulierten Ansprüchen zu messen:

- „im besiedelten und unbesiedelten Bereich“: Das Naturschutzrecht wird faktisch in erster Linie in der freien Landschaft angewandt. Für Siedlungsbereiche und Übergangsbereiche zum Freiraum liegen kaum Biotopkartierungen als Planungsgrundlagen vor. Ökologische Planinhalte aus Landschaftsplänen werden nur unsystematisch in die

Gesamtplanung übernommen oder die Landschaftsplanung erstreckt sich nur auf den unbesiedelten Bereich. In Verdichtungsräumen beschränkt sie sich defensiv auf die abnehmenden Freiräume. Darüber hinaus existieren immer noch Bundesländer ohne Landschaftsprogramm, Regionen ohne Landschaftsrahmenplan und Kommunen ohne Landschaftsplan, so dass generell von einer flächendeckenden Planung keine Rede sein kann (Eberhardt 1996: 264/Schmidt 1995: 101f).

- *„auf Dauer gesichert“*: Die dauerhafte Sicherung der genannten Schutzelemente ist der Landschaftsplanung angesichts der Nutzungsintensivierung, zunehmender Schadstoffbelastungen, Flächenzerschneidungen und dem Rückgang der Biotop- und Artenvielfalt offensichtlich nicht gelungen. Gerade ihre Abhängigkeit von der Berücksichtigung ihrer Ziele in der gesamträumlichen Planung schwächt ihre Durchsetzungskraft, denn landschaftsplanerische Inhalte schlagen sich dort letztlich nur rudimentär nieder. Da wesentliche Elemente der Landschaftsrahmenpläne dem regionalplanerischen Abwägungsprozess zum Opfer fallen, kann von einer echten Ökologisierung der räumlichen Planung als Voraussetzung für eine nachhaltige Sicherung des Naturhaushalts faktisch keine Rede sein. Aufgrund der fehlenden eigenen Verbindlichkeit und der mangelhaften institutionellen und inhaltlichen Verknüpfung mit der räumlichen Gesamtplanung beschränkt sich die Landschaftsplanung zu oft auf aufwändige Bestandsaufnahmen ohne Handlungsorientierung (Uppenbrink/Gelbrich 1996: 465/Finke 1996: 286).
- *„Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts“*: Gerade der Begriff des Naturhaushalts gilt als Schlüssel zu einer alle Umweltmedien in ihren Wechselwirkungen berücksichtigenden integrativen Planung. De facto bestehen aber kaum Beziehungen zu anderen sektoralen Umweltplanungen. Die Landschaftsplanung betreibt Ressourcenpflege nur in Bezug auf biotische Ressourcen, indem sie sich auf den Arten- und Biotopschutz konzentriert. Sie verfolgt damit trotz ihres Anspruches keine integrierende Strategie für den gesamten Naturhaushalt, sondern eine letztlich fragmentierte und ineffiziente segregative Strategie des Schutzes weniger wertvoller Bereiche (Eberhardt 1996: 264f/Splett 2000: 10).
- *„Erholung und Schönheit“*: Landschaftsästhetik und der Erholungswert der Freiräume stehen hinter der dringlichen und notwendigen ökologischen Fundierung der Landschaftsplanung klar zurück. Gerade in Ballungsräumen wäre aber eine umweltverträgliche, nachfrageorientierte Planung für Freizeit und Erholung und die Entwicklung kommunizierbarer Bilder von der verstädterten Landschaft wichtig. Die Landschaftsplanung will aber entweder kein spezielles Bild einer schönen Landschaft entwerfen, da sie davon ausgeht, dass ökologisch begründete Schutz- und Entwicklungsvorhaben ohnehin eine „schönere“ Landschaft zur Folge haben, oder sie hängt alternativ dazu dem Bild der vorindustriellen Kulturlandschaft nach (Rautenstrauch 1995b: 655).
- *„Schutz, Pflege und Entwicklung“*: Aufbauend auf der umfangreichen Sammlung grundlegenden Wissens werden Ziele schwerpunktmäßig für den Schutz, aber auch für die Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft definiert. Die Umsetzung der Entwicklungsziele scheitert allerdings zu oft zum einen an mangelnder politischer Unterstützung und mächtigeren Partikularinteressen, zum anderen aber auch an der

fehlenden operativen Ausrichtung der Landschaftsplanung, die in der Regel nicht zwischen prioritären und verhandelbaren Zielaussagen differenziert. Bei der Formulierung der Entwicklungsziele spielen örtlich und regional spezifische Merkmale und Funktionen zudem selten eine entscheidende Rolle. Diese mangelnde Prägnanz und Konkretheit erschwert die mentale Verankerung und damit die Umsetzung der Ziele (Finke/Kieslich/Neumeyer 2000: 165/BfN 2000: 121ff).

Der Beitrag der Landschaftsplanung zur Lösung der Freiraumprobleme im Verdichtungsraum wird daher allgemein als relativ gering eingeschätzt. Neue Anstöße werden von dem novellierten BNatSchG erwartet, das im Sinne der Integrationsstrategie des Naturschutzes (siehe Kapitel 2.1.2) erstmals Grundsätze für eine gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft definiert (§ 5 Abs. 4 BNatSchG) und zudem der Landschaftsplanung mit der Schaffung eines Netzes verbundener Biotope auf 10% der Landesfläche (§ 3 BNatSchG) einen neuen positiven Gestaltungsauftrag gibt. Landschaftsplanung hat zudem nun in jedem Fall auf den drei Planungsebenen Land, Region und Kommune flächendeckend zu erfolgen (§§ 15, 16 BNatSchG). Einen Bedeutungsgewinn könnte sie auch dadurch erfahren, dass die EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-RL) in nationales Recht umgesetzt wird, denn die Landschaftsplanung kann in vielfacher Hinsicht Beiträge zur Durchführung einer solchen strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme liefern (Mönnecke 2001: 16f). Insbesondere örtliche Landschaftspläne enthalten in der Regel bereits heute wesentliche Inhalte des im Rahmen der Plan-UP-RL geforderten Umweltberichts. Die Landschaftsplanung wird auf diese Weise möglicherweise systematischer für eine Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der gesamträumlichen Planung sorgen können.

Bislang wies die Landschaftsplanung eine besondere Stärke eigentlich nur dann auf, wenn sie auf ordnungsrechtlicher Grundlage agierte. Zu nennen sind hier Eingriffsregelung und Schutzgebietsausweisungen. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§§ 18-20 BNatSchG), die für Eingriffe auf der Grundlage von Fachplänen gilt (z.B. Straßenbau) verpflichtet Verursacher eines Eingriffs in Natur und Landschaft, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen oder -zahlungen). Die baurechtliche Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB) für Eingriffe auf der Basis eines Bauleitplans erfordert, dass ein Ausgleich durch Darstellungen von Ausgleichsflächen im Flächennutzungsplan und der Festsetzung von Maßnahmen in einem Bebauungsplan erfolgt. Eine zeitliche und räumliche Entkopplung über Öko-Konten oder Flächenpool-Modelle ist möglich. Freiräumen werden durch diese Regelungen erstmals Kosten zugemessen, die über bloße Marktpreise hinausreichen. Für die Entwicklung zusammenhängender Freiraumsysteme stehen auf diese Weise erheblich erweiterte Handlungsmöglichkeiten und vor allem neue finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Von der Landschaftsplanung vorgesehene Maßnahmen, die mangels finanzieller Mittel nie realisiert wurden, können so endlich durchgeführt werden (Selle 2000b: 13f). Viele der so entstehenden „Ausgleichs- und Ersatzlandschaften“ wie Streuobstwiesen oder Heckenlandschaften dürften sich allerdings „als nicht-

nachhaltig erweisen, da sie über keine sozioökonomische Basis der Nutzung verfügen, die ihre Reproduktion dauerhaft sichern würde“ (Kühn 1998a: 52). Zudem legitimiert dieser „ökologische Ablasshandel“ (ebd.) die schleichende Umweltverschlechterung und den Freiraumverlust. Maßnahmen der Freiraumentwicklung sind nur noch möglich, wenn an anderer Stelle Freiraum versiegelt oder bebaut wird. Langfristig würden auf diese Weise gerade in Verdichtungsräumen Zug um Zug immer luxuriösere und wertvollere Rest-Freiräume entwickelt werden. Falls zudem künftig auch Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen – wie von verschiedenen Seiten gefordert – als Ausgleichsmaßnahmen akzeptiert werden, so wären die Rest-Freiräume nicht einmal mehr wertvoller. Trotz dieser berechtigten Kritik kann die Eingriffsregelung zumindest als Belebung einer vergleichsweise machtlosen Landschaftsplanung gelten.

Das zweite ebenfalls relativ erfolgreiche Betätigungsfeld im Bereich des ordnungsbehördlichen Naturschutzes ist die Ausweisung von Schutzgebieten. Das BNatSchG definiert hier die Kategorien Naturschutzgebiet (NSG), Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet (LSG), Naturpark, Naturdenkmal, Geschützter Landschaftsbestandteil, gesetzlich geschütztes Biotop und die FFH-Gebiete als Bestandteile des europäischen Netzes „Natura 2000“ (§§ 23-33 BNatSchG). Für Verdichtungsräume spielen die Schutzkategorien Nationalpark, Biosphärenreservat und Naturpark allenfalls in ihren äußeren Randbereichen eine Rolle. Besondere Relevanz auch für stadtreregionale Freiräume haben dagegen NSG und LSG. In den entsprechenden Schutzgebietsverordnungen werden diejenigen Handlungen konkret benannt, welche in diesen abgegrenzten Teilbereichen verboten sind. NSG sind allerdings häufig zu klein und zu isoliert, als dass sie einen echten Beitrag zum Schutz ganzer Ökosysteme und Biozönosen leisten könnten (Dahl et al. 2000: 258f). Die Planung von Biotopverbundsystemen als Antwort auf diesen Mangel beseitigt allerdings einen zweiten Mangel nicht: Schutzgebiete sind als isolierte Flächen oder verknüpfte Systeme immer „Reservate“, so dass ein flächendeckender Einfluss im Sinne einer integrativen Strategie nicht geltend gemacht werden kann (siehe Kapitel 2.1.2). Gleiches gilt auch für das schwächere Schutzinstrument LSG, welches zudem aufgrund der lasch formulierten Verordnungstexte nicht wirksam genug ist, um Siedlungsausdehnung, Verkehrswegebau und Intensivierung der Land- und Forstwirtschaft Einhalt zu gebieten (ebd.: 274). Dennoch bieten diese Instrumente des Flächenschutzes über die in den Verordnungen definierten Ge- und Verbote Einflussmöglichkeiten für die Landschaftsplanung. Auch andere Umweltplanungen können immer dann Einfluss ausüben, wenn sie sich dieser ordnungsrechtlichen Komponente bedienen. Beispiele sind Wasserschutzgebiete und Schutz- bzw. Bannwaldausweisungen.

Diese Stärke im Bereich des ordnungsrechtlichen Flächenschutzes ist umgekehrt eine entscheidende Schwäche der Landschaftsplanung, denn sie führt nicht nur zu einer Vernachlässigung offensiver Freiraumentwicklung, sondern geht auch mit einer systematischen Ausgrenzung der Betroffenen einher. Die flächenhafte Darstellung möglicher Naturschutzmaßnahmen, ohne vorher mit dem Grundeigentümer gesprochen zu haben, die fehlende Suche nach Konsens mit den Freiraumnutzern und die Orientierung an Vorschriften und Verboten bestimmen oft genug das Vorgehen des behördlichen Naturschut-

zes (Heiland 2000: 11). Eine umfassende Beteiligung betroffener und interessierter Bürger bzw. Verbände und Vereine am Planungsprozess ist nur in Ausnahmefällen gegeben. Das mit hohem naturwissenschaftlichem Aufwand gesammelte, als objektiv geltende Grundlagenmaterial ist oft die alleinige Ausgangsbasis für planerische Entscheidungen, während sozioökonomische Fragen z.B. hinsichtlich der Situation betroffener Landwirte oder generell Fragen der Akzeptanz und der Umsetzungsfähigkeit vernachlässigt werden. Die Landschaftsplanung stößt daher bei den Freiraumnutzern auf Ablehnung und Widerstände, teure Planentwürfe mit hohem fachlichem Optimierungsgrad bleiben de facto nur Papier (Kühn 1999: 113f). Die Landschaftsplanung hat hier Defizite gegenüber der gesamtäumlichen Planung, die rechtlich vorgeschriebene Beteiligungsformen kennt.

Die Landschaftsplanung und auch die übrigen umweltbezogenen Fachplanungen können je nach Fachgebiet Erfolge vorweisen, insbesondere wenn sie ihre ordnungsrechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen. Sie sind aber letztlich nur sektoral auf in der Regel defensive Inhalte und räumlich auf zusammenhanglose Einzelflächen beschränkt wirksam; von einer flächendeckenden integrierten Umweltplanung und einem erfolgreichen Freiraumschutz kann daher keine Rede sein. Auch das hier nicht behandelte Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) kann in diesem Zusammenhang keine zusätzlichen Impulse liefern, da in einer UVP selbst keine Entscheidung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Vorhabens getroffen wird (Ermer 1994: 97). Die Beiträge der umweltplanerischen Instrumente für eine umsetzungsorientierte Freiraumentwicklung im Verdichtungsraum und auch für eine stärkere Orientierung der räumlichen Gesamtplanung an ökologischen Potenzialen sind trotz ihres enormen Grades an wissenschaftlichem Grundlagenmaterial insgesamt eher gering. Die Konzentration auf ordnungsrechtliche Instrumente, ohne in ausreichendem Maße die Akzeptanz der Betroffenen einzuwerben, verschärft tendenziell die Konflikte zwischen Freiraumschutz einerseits und den verschiedenen Möglichkeiten der Freiraumnutzung andererseits.

### 2.3.3 Ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente der Freiraumpolitik

Unter ordnungsrechtlichen Instrumenten unmittelbarer Verhaltenssteuerung versteht man normative Vorgaben, durch die ein konkretes Verhalten definitiv vorgeschrieben ist oder durch die bestimmte Handlungen zu unterlassen sind. Diese Einzelfallbezogenheit wird begleitet durch ein administratives Kontrollsystem, mit dem die Einhaltung dieser Ge- und Verbote durchgesetzt werden soll. Das ordnungsrechtliche Instrumentarium entspricht im Wesentlichen der traditionellen arbeitsteiligen Verwaltungsstruktur. Auch das Umweltstrafrecht (§§ 324-330d StGB) ist sektoral und medienbezogen aufgebaut. Für die Schlagkraft des Umweltstrafrechts gibt es zwei Haupthindernisse: Erstens das Problem der Beweisführung und zweitens die so genannte Verwaltungsakzessorietät (Mayer-Tasch/Kohout 1994: 23). Da Umweltzerstörung zum größten Teil aus legalen Handlungen besteht, hat das Strafrecht wenig originäre Handlungspunkte. Dies gilt im Besonderen für das Umweltproblem des Freiraumverlusts, welches von wenigen Ausnahmen abgesehen auf verwaltungsbehördlich genehmigtem Verhalten beruht. Unabhängig vom Strafrecht sind viele planungsrechtliche Möglichkeiten zum Freiraumschutz letztlich



mit Ge- und Verboten verbunden. Ohne die Möglichkeit, bauliche und sonstige Vorhaben im Freiraum bauplanungsrechtlich oder naturschutzrechtlich für unzulässig zu erklären, wäre keine freiraumschützende Politik möglich. Gebote für die Durchsetzung einer offensiven Freiraumpolitik spielen dagegen kaum eine Rolle, da Gemeinden den nach BauGB oder BBodSchG durchaus möglichen Entsigelungsgeboten aufgrund der zu erwartenden Konflikte, langjährigen Rechtsstreitigkeiten und entstehenden Entschädigungspflichten aus dem Weg gehen (BMU 2000: 36). Generell wird das Ordnungsrecht zwar als erfolgreiche Möglichkeit gesehen, für eine Vielzahl von Handlungssubjekten Mindeststandards festzulegen; es wird aber kritisiert, weil es nur punktuell ansetzt, ein hohes Vollzugsdefizit aufweist, kaum Anreize für Innovationen bietet und kein eigenes Engagement der Normadressaten befördert (Ritter 1995b: 283).

Ökonomische Instrumente setzen dagegen mit ihrer mittelbaren Verhaltenssteuerung genau an diesen Kritikpunkten an. In der Umweltpolitik unterscheidet man im Allgemeinen zwischen Instrumenten, die wie Steuern, Abgaben, Gebühren, Lizenzen und Zertifikate mit öffentlichen Einnahmen verbunden sind, und ausgabenbezogenen Instrumenten, zu welchen Steuervergünstigungen, Subventionen, umweltbewusste Beschaffung sowie die direkte Finanzierung umweltrelevanter Maßnahmen bzw. Beihilfen zu ihrer Finanzierung zählen (Jänicke/Kunig/Stitzel 2003: 101/Wicke 1991: 69). In Bezug auf die Freiraumpolitik stehen zahlreiche bundes- und landespolitische Möglichkeiten zur Verfügung, den Einsatz ordnungsrechtlicher und insbesondere planungsrechtlicher Instrumente bestmöglich zu flankieren und Einfluss auf die Einzelentscheidungen der Akteure im Raum zu gewinnen. Gerade im Einnahmenbereich werden die gebotenen Möglichkeiten, an den handfesten ökonomischen Interessen anzusetzen, aber nicht ausgeschöpft:

- Grund und Boden werden zwar besteuert, aber die Bemessungsgrundlage der *Grundsteuer* ist der Einheitswert von Grundstücken und Gebäuden. Folglich ist der Flächenverlust durch die Grundstücksnutzung für die Abgabenhöhe ohne Bedeutung. Anreize zu einer freiraumschonenden Siedlungsweise gehen von ihr kaum aus. Im Gegensatz dazu könnten mit der Erhebung einer ergänzenden *Baulandsteuer* Anreize für die zügige Nutzung baureifer Grundstücke gesetzt und damit der Spekulation mit unbebauten Grundstücken und dem Ausweichen in das Umland entgegengewirkt werden. Das Konzept der Umwandlung der Grundsteuer in eine *Flächennutzungssteuer* sieht eine Zuordnung unterschiedlicher Grade der Naturbeeinträchtigung durch Flächennutzung zu Steuerklassen vor, wobei der Abgabensatz mit aufsteigender Steuerklasse steigt – von Steuerklasse I „Naturbelassene Flächen“ bis zu Steuerklasse VII „Besonders natur-schädlich genutzte Flächen“. Es wären Lenkungswirkungen hinsichtlich des sparsamen Umgangs mit Freiräumen zu erwarten und den Entscheidungsträgern würde signalisiert, dass bestimmte Formen der Flächennutzung mit ökologischen Folgen einhergehen, die grundsätzlich nicht erwünscht sind. Die Lenkungseffekte hinsichtlich eines verbesserten Flächenschutzes würden allerdings nur bei einer kontinuierlichen Anhebung der Steuersätze eintreten (Bizer/Ewringmann 1999: 513ff/BMU 2000: 37f).
- Zur Steuerung des Flächenausweisungsverhaltens der Gemeinden wäre die Schaffung *handelbarer Flächenausweisungsrechte* nach einem Lizenzmodell möglich. Auf Lan-

desebene könnte die maximal ausweisbare Fläche festgelegt werden. Jede Gemeinde erhielte ein Rechtekontingent gratis und könnte weitere Rechte an einer Börse getrennt nach räumlichen Kategorien der Landesplanung erwerben. Innerhalb des so gesetzten Rahmens könnte eine ökonomische Feinsteuerung der zulässigen Flächeninanspruchnahme über die Erhebung einer *Versiegelungsabgabe* erfolgen. Bauliche Anlagen, die auf bisher unversiegelten Böden errichtet werden, würden belastet; durch die Belastung von bereits versiegelten Flächen würde ein Anreiz zur Entsiegelung gesetzt (BMU 2000: 35f).

- Die Einnahmensituation solcher Gemeinden, die auf die Bebauung von Freiflächen verzichten, Entsiegelungsprogramme durchführen und flächensparende Bebauung fördern, könnte mit Hilfe eines *ökologischen Finanzausgleiches* verbessert werden. Der Erhalt und die Entwicklung von Freiräumen und weitere als honorierungsfähig angesehene ökologische Leistungen würden so nicht länger zu Einkommensverlusten führen, sondern würden über Schlüsselzuweisungen kompensiert. Die vielfältigen Funktionen und Leistungen des Freiraums könnten auf diese Weise entlohnt werden (ebd.: 37/ Ewers 1999: 37).

Bezüglich der Ausgabenseite werden freiraumpolitische Maßnahmen – oft auf der Grundlage planerischer Instrumente – wie das Anlegen öffentlicher Naherholungsparks oder Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftsentwicklung nach dem Gemeinlastprinzip öffentlich finanziert. Dies gilt sowohl für die Erstinvestitionen, als auch für die Finanzierung von Pflegemaßnahmen. Hinsichtlich der Landwirtschaft als dem wichtigsten Freiflächennutzer besteht eine Fülle an Subventionen, Prämien und Förderprogrammen mit freiraumpolitischer Relevanz; im Sinne einer ökologischen Orientierung der Landwirtschaft sind hier insbesondere die EU-kofinanzierten Agrarumweltprogramme der Bundesländer (Kulturlandschaftsprogramme, Landschaftspflegeprogramme, Vertragsnaturschutzprogramme etc.) zu nennen (BBR 2001: 280). Die tatsächlich für Freiraumschutz und qualitative Freiraumentwicklung verwendeten öffentlichen Mittel stehen aber in keinem Verhältnis zu den Ausgaben mit ökologisch negativer Wirkung auf den Freiraum. Hier bestehen enorme Potenziale zur Neugestaltung staatlicher Förderungen und Vergünstigungen in den Ressorts Städtebaupolitik, regionale Wirtschaftspolitik, Wohnungspolitik, Verkehrspolitik oder Landwirtschaftspolitik. Beispiele wären die Konzentration staatlicher Zuwendungen für Gewerbeansiedlungen auf städtebaulich integrierte Standorte oder ein raumbezogener Schlüssel in der Eigenheimzulage. Sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite existieren mithin Gestaltungsspielräume für eine verbesserte Freiraumpolitik auch im Sinne einer internalisierungsorientierten Regionalpolitik (siehe Kapitel 2.1.5).

Generell kann wohl empirisch nicht abschließend festgestellt werden, ob die ökonomischen oder die ordnungsrechtlichen Instrumente einen höheren Beitrag zum Freiraumschutz leisten, denn die Potenziale beider Instrumentenfamilien wurden bislang nur in Ansätzen ausgenutzt. Der Markt wäre wohl nur dann wirklich ein „ausgezeichneter ökologischer Zuchtmeister“ (von Weizsäcker 1994: 147), wenn durch die Politik mit dem konsequenten Einsatz von Instrumenten wie Lenkungssteuern und -abgaben o.ä. Anreize



für freiraumschonendes Verhalten gesetzt würden; die gleiche Konsequenz wäre sicherlich auch hinsichtlich der Ge- und Verbote vorstellbar, aber wohl noch weniger politisch und gesellschaftlich erwünscht. Die inzwischen realisierte Ökosteuer auf Strom, Erdgas, Heizöl, Diesel und Benzin zeigt die starken Widerstände, auf die ökonomische Instrumente stoßen können.

Wenn Freiraumpolitik erfolgreich sein soll, dürfen ökonomische oder ordnungsrechtliche Instrumente das Planungs- und Fachplanungsrecht (siehe Kapitel 2.3.1 und 2.3.2) keinesfalls ersetzen. Vielmehr weisen alle hier erörterten Instrumentengruppen spezifische Vorteile auf, die im Idealfall durchaus in einem kohärenten freiraumpolitischen Steuerungsmix integriert werden können. Aufgrund der im Folgenden thematisierten vielfältigen Restriktionen dieser hierarchischen Instrumente bedarf es allerdings einer weitergehenden Ergänzung des freiraumpolitischen Instrumentariums.

#### 2.3.4 Chancen und Grenzen hierarchischer Steuerungsinstrumente

Die Effektivität hierarchischer Steuerung wird abgeleitet aus der Einheitlichkeit, mit der hierarchische Organisationen planen, entscheiden und handeln, sowie aus der angestrebten Rationalität des Verfahrens. Charakteristika hierarchischer Steuerung sind die einseitige Entscheidung, die zentrale Weisung, die Normsetzung und der Einsatz hoheitlicher Machtmittel. Deren Wirksamkeit ergibt sich aus der pyramidenförmigen Entscheidungsstruktur, dem Linienmodell der hierarchisch organisierten Verwaltung und den Prinzipien von Autorität und Gehorsam (Kilper 1999: 52). Die in den vorigen Kapiteln vorgestellten formellen Instrumente der Freiraumpolitik sind in ihrem Ursprung – von aktuellen Reformversuchen wie dem „kooperativen Landschaftsplan“ (Danielzik/Horstmann 2000: 41ff) abgesehen – diesem hierarchischen Steuerungsmodell zuzuordnen.

Seit Mitte der 1960er Jahre werden politikwissenschaftliche Steuerungstheorien diskutiert, welche die Grundlage für das geschlossene und technokratische Planungsmodell darstellen. Ihr Kernthema ist der Steuerungsprozess, der idealtypisch jeweils in folgende Phasen unterteilt im politischen System ablaufen soll: Problemformulierung, Situationsanalyse, Zielfindung, Zielauswahl, Formulierung von Handlungsalternativen, Bewertung und Auswahl der optimalen Alternative und Ausführung der Handlung (Görlitz 1995: 44). Dieses Planungsmodell ist durch ein spezifisches Konzept von der Rationalität planenden Handelns gekennzeichnet, innerhalb dessen Planung in dem Maße rational ist, „wie sie über vollständige Informationen verfügt, widerspruchsfreie Ziele verfolgt und die Mittel zur Durchsetzung der Ziele kontrolliert. Dabei wird ein Planungssubjekt vorausgesetzt, das allwissend, allgütig und allmächtig ist – man könnte auch sagen: es handelt sich um ein Gott-Vater-Modell, in dem ein Planungssubjekt über alle Informationen und Machtmittel verfügt, jenseits von Gut und Böse handelt und gleichsam aus einer Tabula-rasa-Situation heraus eine neue Welt schafft“ (Häußermann/Siebel 1994: 53). Der Glaube an dauerhaftes Wachstum und der Versuch, alle Zusammenhänge mittels exakter Simulationsmodelle und Bewertungsverfahren zu systematisieren und scheinbar objektiv berechenbar zu machen, war die Grundlage des damaligen Planungsmodells, welches seinen Ausdruck in der Vorstellung von einer umfassenden integrierten Entwicklungsplanung fand: Die räumliche

Planung sollte in eine umfassende gesellschaftliche Steuerung integriert werden und mit den Mitteln der Investitionsplanung tatsächlich im Sinne einer Positivplanung umgesetzt werden (Albers 1993: 101).

Die auf dem geschlossenen und technokratischen Planungsmodell beruhende Entwicklungsplanung galt schon früh als gescheitert. Die zugrundeliegenden Annahmen – die Existenz einer einfach strukturierten Umwelt, in der prognostizierbare und konstante Verhältnisse herrschen, die mit einfachen hoheitlichen Maßnahmen wirksam gestaltet werden können, sowie das Vorhandensein aller relevanten Informationen und die Möglichkeit der Umsetzung politischer Ziele, ohne dass die betroffenen Subjekte eigenes Engagement und eigene Initiative zeigen müssen – wurden schon in den 1970er Jahren als letztlich „realitätsfeindliche Fiktionen“ (Ritter 1979: 390f) erkannt. Für die Krise der Entwicklungsplanung können unter anderem folgende Gründe angegeben werden (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 113f):

- Die Planung litt an dem hohen zeitlichen Aufwand, der mit der umfangreichen Informationsbeschaffung und Zieldefinition verbunden war, an der hohen Komplexität und Intransparenz, der fehlenden öffentlichen Resonanz bei Politikern und Bürgern sowie an der schwerfälligen Korrigierbarkeit der Pläne und Programme.
- Der Glaube an ein stetiges wirtschaftliches Wachstum wurde in den 1970er Jahren erschüttert, so dass auch die vollständige Prognostizierbarkeit künftiger Entwicklungen nicht länger postuliert werden konnte. Die Verknüpfung mit der mittelfristigen Investitionsplanung konnte angesichts einer in der Folge weltwirtschaftlicher Verwerfungen zunehmend unsteten öffentlichen Finanzpolitik nicht mehr aufrecht erhalten werden.

Die so skizzierte Krise führte aber keineswegs zur Aufgabe der normierten gesamt- bzw. fachplanerischen Instrumente. Der umfassende Gestaltungsanspruch wurde zwar zurückgenommen, der Verpflichtung, den rechtlichen Rahmen auszufüllen, wurde aber weiter nachgekommen. Das planerische Alltagsgeschäft wird auf der Grundlage der in den späten 1960er Jahren entwickelten Vorstellungen fortgeführt. Raumordnerische Pläne und Programme, aber auch Fachplanungen wie die Landschaftsplanung sind bis heute Resultate dieser von Planungseuphorie geprägten Politikphase. Der Regional- oder der Landschaftsplaner entwirft weiterhin raumbezogene Pläne, die erst in einem zweiten Schritt in einem formalisierten, auf unilateraler Kommunikation beruhenden Verfahren mit den Adressaten abgestimmt werden. Produkte dieses „top-down“ organisierten Verfahrens sind formelle Planwerke, die mehr oder weniger regelmäßig aktualisiert werden (Kühn 1999: 113). Da die direkte Verknüpfung mit der Finanzplanung inexistent ist, leiden Planungen darunter, dass ihre Realisierung nicht nahtlos erfolgt und die Realisierungsbedingungen mit Trägerchaft und Finanzierung erst langwierig und mit der Gefahr des „Veraltens“ der Pläne abgeklärt werden müssen. Als Reaktion der formellen Planung auf diesen Zustand bleiben ihr entweder „Abkapselung und Einigelung“ angesichts der „Lücke zwischen Gestaltungsanspruch und faktischer Raumentwicklung“ (Aring 1999: 47) oder der Versuch, die Planung machtbetont mittels des zur Verfügung stehenden ordnungsrechtlichen Instrumentariums umzusetzen. Gerade die Durchsetzung ökologischer Ziele bietet sich als Betätigungsfeld einer solchen regulativen Planung an, die zwar Schwächen in der Umsetzung intendierter

Maßnahmen, aber zumindest potenzielle Möglichkeiten zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen besitzt. In Bezug auf die stadregionale Freiraumpolitik ist hier die Ausweitung regionaler Grünzüge und naturschutzrechtlicher Schutzgebiete (siehe Kapitel 2.3.1 und 2.3.2) zu nennen.

Das relative Scheitern dieser Instrumente angesichts des Freiraumverlusts kann mit spezifischen Steuerungsproblemen regulativer Politik erklärt werden: Sie kann von den Vollzugsinstanzen nicht umgesetzt werden (Implementationsproblem), der Planer täuscht sich über steuerungsrelevante Wirkungsprobleme (Wissensproblem), die normierten Programme sind nicht in der Lage zielsicher in Systemprozesse einzugreifen (Steuerungsproblem i.e.S.) oder die Adressaten verweigern schlichtweg die Gefolgschaft (Motivationsproblem) (Mayntz zit. nach Gawron 1998: 35). Bei widerstrebendem Verhalten der Adressaten kann regulative Politik nur unter hohem Einsatz von Ressourcen und Personal tatsächlich durchgesetzt und im Einzelfall zur Anwendung gebracht werden. Ausschließlich hierarchisch steuernde Politik kann einen solchen Widerstand leicht erzeugen, da unilaterale Kommunikation keinen Raum für Dialog, für die Vermittlung von Informationen oder für das Werben um Aufmerksamkeit, Akzeptanz, Mitwirkungsbereitschaft und Konsens lässt. Motivations-, Mobilisierungs- und Partizipationsdefizite derjenigen, die von Entscheidungen einer planenden Behörde betroffen sind, gelten daher als die entscheidenden Mängel hierarchischer Steuerung (Kilper 1999: 54). Die Gestaltungsfähigkeit und Kreativität der Steuerungsadressaten werden ignoriert, so dass hierarchische Steuerung unter Innovationsmangel leidet. Das wirtschaftliche und sonstige Eigeninteresse wird nicht als Umsetzungsressource genutzt und steht folglich oft der Planung entgegen; die Planung wird dann als Negativplanung wahrgenommen. Dies trifft symptomatisch für die klassische Freiraumpolitik zu, die mit einseitig regulativen Steuerungsformen einen restriktiven Freiraumschutz gegen anders gelagerte Interessen betreibt, nicht aber in einem positiven Sinne qualitative Veränderungen anstößt oder auf die vielfältigen gesellschaftlichen Akteure zugeht.

Hierarchische Steuerungsformen bewähren sich zur Durchsetzung gegen den Widerstand von Betroffenen bei der Lösung fester und langfristig gleichbleibender Aufgaben, bei denen es wenig auf innovatorisches Gestalten und Kreativität ankommt (ebd.: 55). Der bloße Schutz des Freiraums kann als eine solche Aufgabe verstanden werden. Doch wie restriktiv und effektiv die Instrumente hierarchischer Steuerung sein können, bestimmen letztlich die politische Unterstützung für bzw. der Grad des Widerstandes von Einzelnen oder Interessengruppen gegen die intendierten Ziele. Diese Unterstützung für den Freiraumschutz bleibt aufgrund sozioökonomischer Argumente oft aus. Der ausschließliche Einsatz der in diesem Kapitel 2.3 skizzierten formellen und hierarchischen Instrumente klassischer Freiraumpolitik ist daher zwar einerseits eine sehr machtvollere Möglichkeit, steuernd Einfluss zu Gunsten des stadregionalen Freiraums zu nehmen, andererseits können die Instrumente als zu restriktiv, zu defensiv, zu konfliktträchtig und zu wenig kooperativ gelten. Eine offensive Gestaltung von Prozessen und die Umsetzung von Projekten in Kooperation mit den relevanten lokalen und regionalen Akteuren ist mit diesen Instrumenten in ihrer derzeitigen rechtlichen Verfassung und Anwendungspraxis nicht möglich.

## 2.4 Regionalparks – neue offensive Instrumente der stadtreionalen Freiraumpolitik

Seit dem Aufkommen des offensiven Instruments Regionalpark im vergangenen Jahrzehnt beschränken sich die Möglichkeiten stadtreionaler Freiraumpolitik nicht mehr auf die in Kapitel 2.3 skizzierten formellen und hierarchisch koordinierenden Instrumente. Diese Erweiterung des freiraumpolitischen Instrumentenkastens ist eingebettet in den allgemeinen Wandel des Planungsparadigmas, dessen Ausprägungen in 2.4.1 dargestellt werden. Da Regionalparks besondere instrumentelle Beiträge für eine Koordination durch regionale Kooperation und Verhandlungssysteme und für Projektrealisierungen und regionales Management leisten, werden diese Phänomene anschließend erörtert (siehe Kapitel 2.4.2 und 2.4.3). Zugleich wird die Notwendigkeit des Fortbestands und der Weiterentwicklung des traditionellen Instrumentariums betont (siehe Kapitel 2.4.4). Aufbauend auf dieser planungs- und steuerungstheoretischen Darstellung sowie auf einer anschließenden thesengestützten Diskussion des inhaltlichen Aufgabenwandels der Freiraumpolitik (siehe Kapitel 2.4.5) wird in Kapitel 2.4.6 eine Definition des Instruments Regionalpark vorgenommen. Eine solche vom Wandel des Planungsparadigmas und der freiraumpolitischen Inhalte abgeleitete übergreifende Definition des Instruments Regionalpark ist bislang nicht existent, da sich die vorhandenen Begriffsbestimmungen zu sehr auf konkrete regionale Gegebenheiten oder sektorale Sichtweisen beziehen.

### 2.4.1 Der Wandel des Planungsparadigmas

Das von einer hierarchischen Beziehung von Staat und Gesellschaft ausgehende Paradigma politischer Steuerung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgelöst. Dabei ist nicht ein Rückgang, sondern ein Formenwandel staatlicher Machtausübung zu konstatieren, durch den sich das Spektrum der nebeneinander existierenden Regelungsformen verbreitert hat (Mayntz 1997a: 283f). In dieser Umorientierung des öffentlichen Handelns zeigt sich eine Veränderung der staatlichen Politik von der hoheitlichen Intervention eines homogen und autonom gedachten Staates hin zu einem „kooperativen Staat“ (Ritter 1979: 408), der nicht mehr als alleiniger Problemlöser aufzutreten vermag und „in einer zunehmend arbeitsteilig vernetzten Umwelt vielmehr auf die Kooperation anderer Handlungsträger im öffentlichen wie vor allem privaten Bereich angewiesen ist“ (Ellwein 1994: 148). An die Stelle direkter Staatsintervention und autoritären Entscheidens treten neue Formen dezentraler und kooperativer Kontextsteuerung, bei denen der Staat aber nur noch die Rolle eines besonderen Verhandlungspartners unter vielen anderen einnimmt (Schultze 1995: 740). „Der Staat verschwindet also nicht und bleibt auch nach wie vor von zentraler Bedeutung für den gesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionsprozess, aber er verändert seine Steuerungsformen. Gesellschaftliche Auseinandersetzungen werden zunehmend in direkten oder indirekten Aushandlungsprozessen geregelt, bei denen staatliche Instanzen als Teilnehmer unter anderen oder als Moderatoren auftreten“ (von Oertzen 1993: 8). Der Wandel zum kooperativen Staat kann mit dem Wandel von „government“ – also den staatlichen Institutionen eines Regierungssystems in einer Gebietskörperschaft – zu „governance“ charakterisiert werden. Mit „governance“ ist eine

Steuerungs- und Regelungsstruktur gemeint, die staatliche wie gesellschaftliche Akteure zusammenführt, formelle wie informelle Elemente beinhaltet und nicht ausschließlich auf hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnissen beruht (Benz 1999: 50f). Die Politikadressaten werden über Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke unmittelbar in die Politikformulierung einbezogen. So sollen zusätzliche Ressourcen erschlossen, die Informationsbasis verbreitert, die Effektivität staatlicher Leistungserbringung erhöht und die Legitimation staatlichen Handelns gestärkt werden (Kilper 1999: 68f).

Parallel zu diesem Wandel vom hierarchisch-autoritären zum kooperativen Staat vollzog sich auch in der räumlichen Planung – und damit auch in der Freiraumpolitik – ein Paradigmenwechsel. Zwei planungstheoretische Konzeptionen (siehe Tab. 4), welche die gewandelte Situation illustrieren, sind die „Planungskultur einer nachhaltigen Entwicklung“ (Kühn/Moss 1998: 234ff) und der „perspektivische Inkrementalismus“ (Sieverts/Ganser 1993: 35f), der als Versuch einer Verknüpfung der gescheiterten Entwicklungsplanung mit inkrementalistischen Planungsansätzen gilt.

**Tab. 4: Beispielhafte Illustrationen des gewandelten Planungsparadigmas**

<b>Planungskultur nachhaltiger Entwicklung</b>	<b>Perspektivischer Inkrementalismus</b>
1. Integration ökologischer, ökonomischer und soziokultureller Belange	1. Allgemeine Zielvorgaben auf dem Niveau gesellschaftlicher Grundwerte
2. Partizipation und Akteursbezug	2. Prinzipientreue am Einzelfall
3. Planung als kommunikativer und kooperativer Prozess	3. Konkrete Projekte statt abstrakte Programmstrukturen
4. Vermittlung von „top-down“ und „bottom-up“	4. Überschaubare Etappen
5. Konfliktregulation durch Konsensbildung („win-win“) und Abwägung	5. Verzicht auf flächendeckende Realisierung
6. Förderung der Selbststeuerung	6. Integration der Instrumente
	7. Ökonomische statt rechtliche Intervention

Quelle: Kühn/Moss 1998: 234ff und Sieverts/Ganser 1993: 35f

Aufbauend auf diesen Modellen und in Ergänzung zu ihnen werden im Folgenden Elemente des traditionellen und des neuen Planungsparadigmas gegenübergestellt. Der anhand dieser Gegenpole skizzierte Wandel ist aber nicht als absoluter Wandel von einem Extrem in ein anderes zu verstehen; vielmehr waren Elemente heutiger Planung auch schon vor Jahrzehnten aktuell und Elemente traditioneller Planungskultur existieren in der Regel fort oder unterliegen einer mehr oder weniger starken Neukonstruktion.

Ein Beispiel für diese Kontinuität im Wandel ist die Tendenz, die fortbestehenden *formellen Instrumente* zunehmend mit *informellen Instrumenten* zu ergänzen. Mit Hilfe informeller Pläne soll das unbeweglich gewordene System der formalisierten räumlichen Planung beweglicher gemacht und Entscheidungen außerhalb dessen vorbereitet werden. Informelle Pläne können Innovationen frühzeitiger aufnehmen, konfliktreiche Themen eher zu einem Konsens bringen, Probleme unverschleierte beschreiben und dadurch mehr Problembewusstsein wecken, einseitiger Partei ergreifen und radikaler in der Notation von Forderungen sein (Ganser 1995a: 490). Sie durchlaufen keine vorgeschriebenen Verfahren und können daher sowohl unter Ausschluss von Beteiligung (Beispiel: ein informeller fachlich-informatorischer Umweltplan) als auch unter maximaler Kooperation verschiedenster

Akteure zur Formulierung und Erreichung gemeinsamer Ziele (Beispiel: ein regionales Entwicklungskonzept einer Regionalkonferenz) erstellt werden. Die Vielfalt informeller Planungen zeigt sich nicht nur in ihrem jeweils unterschiedlichen Verständigungscharakter, sondern auch in ihrer Beziehung zu formellen Planungen: Es existieren sowohl informelle Pläne, die ausschließlich der Vorbereitung formalisierter Planverfahren dienen, als auch solche, die unabhängig von langwierigen Verfahren der formellen Planung Grundlagen für die rasche Umsetzung öffentlicher und privater Investitionen darstellen.

Die vorgeschriebene Eindeutigkeit weicht so der Offenheit und Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten. Diesem Wandel von einem *geschlossenen* zu einem *offenen Planungsmodell* entspricht auch der Wechsel von einer rein technischen Rationalität zu einer politischen Rationalität: „Während das geschlossene Modell auf die effektive Durchsetzung eines als richtig definierten Endzustandes zielt – ob dabei entgegenstehende Interessen überwältigt werden oder gar nicht vorhanden sind, spielt prinzipiell keine Rolle – geht das offene Modell explizit von der Existenz verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen aus. Rationalität bemisst sich daher auch nicht an der Effizienz, mit der das für richtig Erkannte durchgesetzt wird, sondern am Konsens der Beteiligten“ (Häußermann/Siebel 1994: 54f). Traditionelle Bezugspunkte der Planung waren *Flächen*, in einem offenen Planungsmodell sind es die gesellschaftlichen *Akteure*. Diese werden in ihrer Vielfalt als Potenzial für die Umsetzung planerischer Ziele gewertet, da rein hierarchische Formen der Steuerung zunehmend durch die Einbeziehung nicht-staatlicher (privater, gemeinnütziger, intermediärer) Organisationen und Initiativen ergänzt oder ersetzt werden (Mayer 1996: 22). Damit die adäquate Einbeziehung der Akteure gesichert ist, muss die Planung auch auf die ausschließliche Orientierung an vorweggenommenen und in förmlichen Plänen und anderen Abschlussdokumenten fixierten Ergebnissen (*Ergebnisorientierung*) verzichten und stärker als „interaktiver und iterativer Erarbeitungsprozess“ (Ritter 1998: 18) verstanden werden, der auf Mitarbeit und Beteiligung begründet ist (*Prozessorientierung*).

Um die Beziehung zu den Umsetzungsakteuren enger zu gestalten, orientiert sich die Raumplanung nicht länger ausschließlich an der Aufgabe der *Planerstellung*, sondern erweitert ihre Arbeitsweise um Formen der Planumsetzung und des *Managements*. Dies impliziert die Organisation lokaler und regionaler Politik mittels privatrechtlich organisierter Gesellschaften und Entwicklungsträger, wobei das Handeln öffentlicher Institutionen zunehmend der Logik des privatwirtschaftlichen Managements unterworfen wird (Krätke 1995: 246). Das Umsetzungsdefizit traditioneller Planung, die ihren Auftrag in der Erstellung eines Planentwurfes sah, der als Angebot von den Akteuren ausgefüllt werden sollte, wird behoben, indem die Planung durch Prozess- und Projektmanagement direkten Einfluss auf die Planverwirklichung gewinnt. Planung und Umsetzung werden nicht länger als voneinander getrennte Prozesse verstanden, die nacheinander ablaufen, sondern sie finden parallel zueinander gleichzeitig statt. Damit die Handlungsfähigkeit der räumlichen Planung aufrecht erhalten werden kann, ist aber eine räumliche und zeitliche Konzentration ihrer begrenzten Ressourcen auf inhaltliche und räumliche Schwerpunkte notwendig. An die Seite der *flächendeckenden Planaufstellung* tritt daher die *Planung durch Projekte* als Ausdruck der notwendigen Konzentration (Ritter a.a.O.). Das Bild einer Negativplanung,



die ausschließlich *defensive* Ziele verfolgt, wandelt sich zum Bild einer *offensiven* Planung, die auf der Basis strategischer Orientierungen Projekte umsetzt, auf diese Weise tatsächlichen Einfluss auf reale Veränderungen gewinnt und Entwicklungen zu initiieren vermag.

Planung, die auf *hierarchisch-direktiver Koordination* beruht, weist erhebliche Restriktionen in Bezug auf die erfolgreiche Organisation von Prozessen und die Orientierung an den umsetzungsrelevanten Akteuren und den Nutzern auf. *Kooperative Planung* ist daher die notwendige Bedingung für kommunikative Projektarbeit und für die Aufhebung der starren Grenzziehung zwischen Plan und Vollzug über akteursorientierte netzwerkartige Interaktion. „Planung als kommunikativer und kooperativer Prozess“ (Kühn 1999: 22) kann dabei nicht mehr länger ausschließlich auf den *Steuerungsmedien Recht und Macht* beruhen. Da der hoheitlich-regulative Charakter der Planung zwar teilweise aufrecht erhalten wird, spielen auch Autorität und – in einem Rechtsstaat unvermeidlich – Recht eine weiterhin wichtige Rolle; die *Steuerungsmedien Geld und Persuasion* gewinnen aber enorm an Bedeutung. Zu erwähnen sind hier die Erschließung und Bündelung von Finanzierungsmöglichkeiten, das Setzen ökonomischer Anreize sowie als persuasive Instrumente Beratung, Aufklärung, transparente und problemorientierte Information, Öffentlichkeitsarbeit und Konfliktmoderation (ebd.: 113/Priebs 1998: 219). Planung gilt nun als Steuerungs-, Kommunikations- und Konsensbildungsprozess zugleich; der planende Akteur betreibt moderierend aktive Konsensbildung und stimuliert fehlende gesellschaftliche Selbstorganisationsprozesse (Ritter a.a.O.). Er begreift sich dabei aber letztlich nicht mehr als steuernde „Spitze“ einer *hierarchischen Struktur*, sondern ist eingebunden in heterarchische *Netzwerke und Verhandlungssysteme*. Der einseitig hierarchische Steuerungsansatz von oben („*top-down*“) wird im Sinne einer stärkeren Selbststeuerung zur Gewährleistung der Umsetzung von Planung ergänzt um „*bottom-up*“-Ansätze, die als Vorteile eine verbesserte Problemwahrnehmung, eine größere Nähe zur Lebenswelt der Planungsadressaten und eine stärkere Generierung emotionaler Betroffenheit aufweisen. Die Vermittlung zwischen beiden Steuerungsrichtungen und die Überwindung der Kommunikationsbarrieren zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen gelten dabei als ausschlaggebend (Busch-Lüty 1998: 12/Kühn 1999: 22f). Initiativen von oben zur Aussendung richtiger Signale und zur Änderung der Rahmenbedingungen und selbstverantwortliche Initiativen von unten ergänzen sich als wesentliche Bestandteile der neuen Planungskultur. Dieser Dualismus zentraler und dezentraler Formen gilt sowohl für die Akteursstrukturen als auch für die konkreten Beiträge zur Projektformulierung, -realisierung und -finanzierung.

Die Reichweite rahmensetzender Planung von oben gilt als extrem begrenzt, wenn es um die Änderung hartnäckiger Strukturprobleme, tief verankerter Verhaltensweisen oder einen gesellschaftlichen Wertewandel geht. Zur Organisation von Innovationen – Beispiele sind der ökologische Umbau, die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen oder ein verbesserter Freiraumschutz – kann eine *elitäre Reform von oben* daher nur begrenzt erfolgreich sein. Innovationen stellen sich selten unter Lohn-Strafe-Bedingungen einer reinen Machtstrategie her. Notwendig ist vielmehr eine solche *Planungskultur, die Lernmilieus* schafft und Lernprozesse zulässt (Gestring et al. 1997: 23ff). „Innovatives

Lernen geschieht durch konkrete Erfahrung, durch Benutzen, durch Bearbeiten und in sozialer Interaktion. Es setzt Verantwortung voraus, also Spielräume und damit auch die Chance, durch Fehler zu lernen“ (ebd.: 24). Der Abbau hierarchischer Planungsstrukturen zu Gunsten von Kooperation und Kommunikation, die Stärkung von dezentraler Verantwortung, eine verbesserte Information, die Möglichkeit, planerische Experimente zu wagen, Modelle zu erproben und auf die Multiplikator-Effekte gelungener Beispiele zu setzen, sind wesentliche Voraussetzungen für die Organisation von Innovationen. Dabei kann insbesondere am konkreten Projekt gelernt werden: Dort finden Aneignungs- und Auseinandersetzungsprozesse statt, die zur Veränderung der Einstellung beteiligter Akteure führen können. Damit eröffnet sich die Chance, dass vergleichbare Aufgaben in Zukunft von den beteiligten Akteuren anders als bisher angegangen werden (Selle 2000a: 64). Dieser Versuch der Organisation von Lernmilieus und Lernprozessen ist wesentliche Voraussetzung dafür, dass das skizzierte neue Planungsparadigma tatsächlich auch Innovationen generiert und im Sinne einer strategischen Ausrichtung der Planung ein bloßes „muddling through“ vermieden wird. In Tab. 5 sind die Elemente des traditionellen und des neuen Planungsparadigmas zusammengefasst, die in der Realität der Planung – auch in der Realität der Freiraumpolitik – entweder miteinander konkurrieren oder aufeinander aufbauend koexistieren.

**Tab. 5: Der Wandel des Planungsparadigmas – Zusammenfassung**

<b>Traditionelles Planungsparadigma</b>	<b>Neues Planungsparadigma</b>
formelle Instrumente	informelle Instrumente
geschlossenes Planungsmodell	offenes Planungsmodell
Flächenbezug	Akteursbezug
Ergebnisorientierung	Prozessorientierung
Planerstellung	Planumsetzung/Management
flächendeckende Planaufstellung	Planung durch Projekte
defensive Negativplanung	offensive Entwicklungsplanung
direktive Koordination	kooperative Planung
Steuerungsmedien Recht und Macht	Steuerungsmedien Geld und Persuasion
hierarchische Steuerung	Steuerung in Netzwerken und Verhandlungssystemen
„top-down“	„bottom-up“
Innovation durch Reform von oben	Innovation durch Lernmilieus und -prozesse

*eigene Darstellung*

### 2.4.2 Regionale Kooperation und Verhandlungssysteme

Solange über ein Umweltproblem wie Freiraumverlust nicht kommuniziert wird, hat dies keine gesellschaftlichen Auswirkungen (Luhmann 1990: 63). Selle konstatiert in Bezug auf neue Instrumente der Freiraumentwicklung eine seit einigen Jahren zunehmende Bedeutung vielfältiger Kommunikationsaufgaben und einen Bedeutungszuwachs politikfeldübergreifender Kooperationen (Selle 2000b: 48). Zur Lösung stadtreionaler Freiraumprobleme sind regionale Kooperation und Kommunikation in Verhandlungssystemen offensichtlich relevante Aspekte, deren Grundlagen im Folgenden erörtert werden.



Kooperation gilt in Zeiten zunehmender gesellschaftlicher Arbeitsteilung und Verflechtung als entscheidende Grundlage für Reformen z.B. im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und eines ökologischen Strukturwandels (BUND/Misereor 1997: 374). Kooperation unterscheidet sich wesentlich von Formen der Beteiligung, wie sie in formellen Planverfahren üblich sind: Während Beteiligung mit dem Ziel der Planungseffektivierung und -legitimierung im Rahmen gesetzlich vorgeschriebener Verfahren Möglichkeiten eines Dialogs zwischen Verwaltung und Bürgern schafft, steht Kooperation für die gemeinsame Aufgabebearbeitung unter Nutzung von Eigenaktivitäten und Synergieeffekten. Mit der Kooperation wird der Entscheidungsprozess, der im Rahmen von Planungsbeteiligung unter bloßer Teilnahme von Dritten innerhalb des politisch-administrativen Systems stattfindet, nach außen verlagert zwischen Akteure aus den Bereichen Markt, Staat und privaten Haushalten. Sie gestalten mit unterschiedlichen Rollen und Gewichten den kooperativen Prozess selbst (Selle 1996: 69f). Kooperation tritt dabei nicht an die Stelle der traditionellen Beteiligungsverfahren, sondern stellt eine ergänzende qualitative Weiterentwicklung dar. Auch in der Freiraumplanung werden die Freiraumnutzer bei formellen Verfahren nur als Planungsbetroffene beteiligt – oftmals erst dann, wenn die jeweilige Freifläche schon „verplant“ ist. Kooperative Verfahren benötigen dagegen das gemeinsame Vorgehen der vielfältigen Freiraumnutzer. Selle hat zwölf Merkmale kooperativer Planung zusammengestellt (siehe Abb. 7):

Abb. 7: Merkmale kooperativer Planung

<b>Heterarchische Strukturen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• selbst-aktive Akteure</li> <li>• Handlungsspielräume unabhängig von formell bestehenden Hierarchien</li> </ul>	<b>Verhandlungen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog</li> <li>• tauschförmige, auf Verhandlungen gestützte Beziehungen</li> </ul>	<b>Formenvielfalt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in Verfahrens- und Organisationsfragen nicht eindeutig festgelegt</li> </ul>	<b>Raumbezug:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperationen beziehen sich auf einen umgrenzbaren Teilraum</li> <li>• lokale oder regionale Partnerschaften</li> </ul>
<b>Projektentwicklung:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperationen sind kein Selbstzweck</li> <li>• es geht um konkretes Handeln, Lösung von Problemen</li> </ul>	<b>Integration:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wer kooperiert, führt die eigene sektorale Sichtweise mit der Problemwahrnehmung anderer Kooperanden zusammen</li> </ul>	<b>Offener Ausgang:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten zugelassen</li> <li>• die Zieldefinition ist Teil des Kooperationsprozesses</li> </ul>	<b>Geöffneter Prozess:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• erweiterter Akteurskreis</li> <li>• Politik und Planung sind nur Akteure unter anderen</li> </ul>
<b>Gleichzeitigkeit:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichzeitige Kommunikations- und Lernprozesse</li> </ul>	<b>Konsens:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsensbereitschaft der Akteure</li> <li>• konfliktreicher Verlauf dennoch nicht ausgeschlossen</li> </ul>	<b>Parallelität des Handelns:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planungsverläufe nicht unilinear, sondern iterativ</li> <li>• erhöhte Flexibilität und Lernfähigkeit</li> </ul>	<b>Dynamik als Konstante:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperationen ändern sich hinsichtlich der Inhalte der Handlungszeiträume</li> </ul>

eigene Darstellung nach Selle 1994

So eindeutig die Abgrenzung zwischen einseitig-hoheitlicher Steuerung und einer kooperativen Planungspraxis ist, so unübersichtlich ist das Feld nicht-hierarchischer Regulationsformen selbst. Benz unterscheidet (zit. nach Kilper 1999: 58) die neokorporatistische Kooperation zwischen Staat und Verbänden, die Kooperation zwischen Bürgern und Verwaltung und die Kooperation in Form von Politiknetzwerken. Gemeinsam ist diesen Formen die Zusammenarbeit von Akteuren aus unterschiedlichen Sphären. In Bezug auf regionale Kooperation ist aber auch die Kooperation von Akteuren innerhalb einer Sphäre relevant (Selle 1996: 65); interkommunale Kooperation ist eine solche Form von Kooperation verschiedener Akteure innerhalb des öffentlichen Sektors. Da Kooperationen

nicht nur in Prozessen und Verhaltensweisen, sondern auch in vorübergehend oder dauerhaft tätigen Organisationen – in so genannten harten Kooperationen – ihren Ausdruck finden, hat die Notwendigkeit einer verbesserten Abstimmung zwischen den Akteuren innerhalb von Verdichtungsräumen zu einer Vielfalt stadtdes regionaler Organisations- bzw. Kooperationsformen geführt. Danielzyk und Prieb (2001: 264) unterscheiden folgende Typen:

- *Weiche Formen der Kooperation*: Sie gehören nicht zum Regelungsbereich des öffentlichen Rechtes und können keine planungsrechtlich verbindlichen Regelungen treffen. Sie lassen sich weiter in thematisch orientierte/nicht-rechtlich gestaltete Kooperationen (z.B. Arbeitskreise zu spezifischen Themen), thematisch orientierte/(privat-)rechtlich gestaltete Formen (z.B. themenbezogener Verein oder GmbH), integrativ orientierte/nicht rechtliche Ansätze (z.B. Regionalkonferenzen und -foren) und integrativ orientierte/(privat-)rechtlich gestaltete Organisationsformen (z.B. regionale Entwicklungsagentur in der Form eines Vereins oder einer GmbH) differenzieren.
- *Ein-Themen-Zweckverbände*: Zweckverbände oder öffentlich-rechtliche Sonderverbände wurden oftmals zur Lösung klassischer Stadt-Umland-Probleme (z.B. Abfallentsorgung, Wasserversorgung, etc.) eingerichtet. Sie verfügen über rechtsverbindliche Entscheidungsmöglichkeiten.
- *Regionale Planungsverbände* umfassen mehrere benachbarte kommunale Gebietskörperschaften und weisen auf der Basis gesetzlicher Grundlagen Kompetenzen im Bereich der integrativen räumlichen Gesamtplanung auf (gemeinsame Flächennutzungsplanung oder Regionalplanung; regionale Flächennutzungsplanung).
- *Regionale Mehrzweckverbände* sind schließlich regionale Planungsverbände, die weitere Aufgaben der Fachplanung oder der Planungsumsetzung übernommen haben.

Die Form der Institutionalisierung und die Wahl der Rechtsform hängen nicht zuletzt von der Anzahl der Kooperierenden und von der thematischen Breite ab. Langfristig und multisektoral angelegte Kooperationsformen (z.B. ein regionaler Agenda-Prozess) sind im Gegensatz zu konkreten projektbezogenen Kooperationen in der Regel durch eine höhere Anzahl von Kooperationspartnern und eine größere Themenvielfalt gekennzeichnet (Koitka/Kreft 2000: 489). Neben der Vielfalt der Organisationsformen zeichnet sich Kooperation durch eine Vielfalt der Arbeitsformen aus. Beispiele sind Arbeitsgruppen, Beiräte, Wettbewerbe, Workshops, Foren, Runde Tische und Zukunftswerkstätten (vgl. zu kooperativen Methoden und Verfahren Selle 2000a: 120ff).

Die Diversität regionaler Kooperationen zeigt sich auch in ihren unterschiedlichen Akteursstrukturen. Dabei ist es sinnvoll, zwischen den dem politisch-administrativen System zuzurechnenden Akteuren und den übrigen gesellschaftlichen Akteuren zu unterscheiden: Während Akteure aus Politik und Verwaltung über die Mechanismen der demokratischen Verantwortlichkeit auf Gemeinwohlkriterien verpflichtet sind, können andere Akteure nur unter besonderen Bedingungen andere als partikuläre Interessen vertreten. Vor allem aber verfügen öffentlich-rechtliche Akteure über die Kompetenzen der legalen Rechtssetzung und der Rechtsdurchsetzung mit den Mitteln des Gewaltmonopols – und damit über Sanktionsmöglichkeiten, die jene der übrigen gesellschaftlichen Akteure weit übertreffen

(Mayntz/Scharpf 1995: 28). Die politische und rechtliche Verankerung eines regionalen Kooperationsprozesses ist in der Regel geboten, da Politik und Verwaltung einer Region bzw. der interkommunal zusammenarbeitenden Kommunen über die notwendigen finanziellen Mittel, Machtmittel und Prestige verfügen, um die Ergebnisse einer Kooperation umzusetzen. Entscheidend für den Erfolg eines Kooperationsprozesses ist der engagierte Einsatz eines Initiators, der – unabhängig davon, aus welcher Sphäre er stammt – andere regionale Akteure zur Kooperation ermutigt. Regionale Kooperationsformen richten sich dabei vorrangig an Schlüsselpersonen, Verbände und Initiativen (Kotzke 1999: 82f); der einzelne private Haushalt oder ein einzelnes Unternehmen spielen oft erst bei der Projektumsetzung eine Rolle.

Die konkrete Auswahl der Akteure ist – unbeschadet der Tatsache, dass sie oft einer politischen und damit möglicherweise sachfremden Entscheidung bedarf – stark vom Sachbereich der Kooperation abhängig. In der regionalen Freiraumpolitik kommen als mögliche Kooperationspartner neben den *Akteuren der öffentlichen Hand* Vertreter der *Wirtschaft* (einzelne Unternehmen bzw. Kammern und Verbände) und die einzelnen *Freiraumnutzer und ihre Organisationen* (private Initiativen, Verbände und Vereine) z.B. aus dem Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes in Frage. Die aufgrund der realen Flächenverteilung enorm wichtige Gruppe der *Landwirte* nimmt eine Zwitterstellung zwischen den Freiraumnutzern und denjenigen ein, die wegen wirtschaftlich-unternehmerischer Motive als Kooperationspartner in Frage kommen. Ohne die vielfältigen privaten Akteure bzw. freiraumerhaltenden Landnutzer ist regionale Freiraumpolitik nicht vorstellbar. Private Akteure sehen sich zur aktiven Mitarbeit an Kooperationsprozessen und zur Maßnahmenumsetzung vor allem dann verpflichtet, wenn sie sich an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen beteiligt haben und sich im Sinne einer entwickelten „ownership“ mit den Maßnahmen identifizieren (Eberhardt 1996: 218). Wirtschaftliche Unternehmen sind dann zur Kooperation und zur aktiven Mitgestaltung ihres Umfelds bereit, wenn sie von ihrem Umfeld in sozio-kultureller, politischer oder ökonomischer Hinsicht abhängig sind (Fürst 1999a: 16).

Der Erfolg einer Kooperation hängt von vielen Determinanten ab. Die wichtigsten Voraussetzungen für eine gute Kooperation sind: Freiwillige Teilnahme, Möglichkeit zum Rückzug, klare Formulierung des Ziels der Kooperation, Interesse am Thema (z.B. aufgrund persönlicher Betroffenheit), möglichst frühe Zusammenarbeit aller Akteure, Offenlegen von Interessen und Motiven als vertrauensbildende Maßnahme, begrenzter Personenkreis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, Fairness gesichert durch Spielregeln, externe neutrale Moderation, Erfolge in absehbarer Zeit zur Erhaltung der Motivation und schließlich Spaß (Koitka 1999: 82f). Weiterhin sind eine tragfähige organisatorische und finanzielle Grundlage und die Einbindung von externem Sachverstand und Fachwissen zu nennen.

Kooperation lebt vom Austausch, vom Dialog und von Verhandlungen. Kooperation bildet ein notwendiges Element von Netzwerken, nicht jede Kooperation stellt jedoch ein Netzwerk dar (Hellmer/Friese/Krollos 1999: 60). Die nicht-hierarchischen Regelungsformen der Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme – zwei Begriffe, die nur schwer

gegeneinander abgrenzbar sind (Kilper 1999: 59) – gelten vor dem Hintergrund zunehmender Ausdifferenzierung und Komplexität von Gesellschaft als problemadäquate Alternativen zum Markt und zur Hierarchie. Sie repräsentieren dabei auf der einen Seite das für Märkte typische Vorhandensein einer Vielzahl von autonom Handelnden und auf der anderen Seite die für Hierarchien typische Fähigkeit, gewählte Ziele durch koordiniertes Handeln zu verfolgen (Mayntz 1997b: 245f). Netzwerke sind gering institutionalisierte Akteurenvereinigungen ohne ausgeprägte Hierarchie und ohne Zentrum, die durch Partnerschaft und Vertrauen unter den Beteiligten und durch eine Dauerhaftigkeit der Beziehung gekennzeichnet sind. Sie dienen unter anderem der Vertrauens- und Konsensbildung, der Mobilisierung der Potenziale sonst egoistischer Akteure, der Innovation, wenn es ihnen gelingt im Forum mögliche neue Handlungskorridore zu identifizieren, und schließlich der Verhandlung (Fürst/Schubert 1998: 352f). Die Verhandlung als Konstante in Politiknetzwerken bzw. Verhandlungssystemen unterscheidet sich von einer Anhörung oder Stellungnahme dadurch, „dass die Teilnehmer sich durch wechselseitige Übermittlung von Informationen, Behauptungen und Vorschlägen zu Konzessionen zu bewegen oder zu überzeugen versuchen und nach einer für alle akzeptierbaren Lösung streben“ (Benz/Fürst/Kilper 1991: 51).

Die Organisation von Lösungen, die allen beteiligten Akteuren Nutzen gewährt und nicht nur einseitige Vorteile schafft, – also die Anbahnung von „win-win“-Optionen – gilt als wichtiges Ziel von Verhandlungssystemen (Selle 1994: 78). Die Verhandlungspartner argumentieren dabei aus egoistischen Beweggründen heraus und beziehen ihre Motivation zur Zusammenarbeit aus der persönlichen Gewinnerwartung. Über Tausch und Interessenausgleich („bargaining“) kann in Verhandlungen ein Erfolg für alle Akteure erreicht werden, wenn zwischen den Kooperationspartnern ein stabiles Vertrauensverhältnis herrscht. Um einen für alle Verhandlungspartner akzeptablen Kompromiss zu erzielen, kann aber nicht nur Tausch als Mittel eingesetzt werden; auch Drohung und Überredung stehen als Interaktionsformen erfolgreicher Verhandlungen bereit. Verhandlungen mit dem Ziel einer gemeinsamen Entscheidung z.B. über ein Projekt können entweder primär in der Perspektive des Interessenausgleichs („bargaining“) oder primär in der Perspektive optimaler Aufgabenerfüllung („problem-solving“) geführt werden. Für den Interessenausgleich ist lediglich negative Koordination erforderlich, für Problemlösungen ein kooperatives Zusammenwirken im Interesse einer möglichen Innovation. Die Verknüpfung beider Perspektiven ist im Idealfall dann gegeben, wenn bei individuellem Nutzenstreben über mögliche Ausgleichszahlungen das egoistische Streben nach einem optimalen kollektiven Ergebnis angeregt wird (Mayntz 1997a: 247ff).

Die Befriedigung individueller Nutzenerwartungen gilt als „pull“-Faktor erfolgreicher Verhandlungssysteme, ein relevanter „push“-Faktor ist individueller Leidensdruck oder auch kollektiver Problemdruck. Darüber hinaus werden Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke als Formen nicht-hierarchischer Regelung generell als geeignet betrachtet, um bei der Bearbeitung und Lösung komplexer Problemlagen externen Sachverstand zu mobilisieren, durch Partizipation von Betroffenen und Beteiligten die Akzeptanz für staatliche Entscheidungen zu erhöhen und somit deren Implementation zu effektivieren. Sie ermög-

lichen Veränderungsprozesse dadurch, dass sich innerhalb der Netzwerke Promotoren der Veränderung herausbilden und ein Informations- bzw. Innovationstransfer befördert wird (Fürst/Schubert 1998: 355f/Kilper 1999: 69). Die Herausbildung von Verhandlungssystemen anstelle hierarchischer Anordnung muss dabei keinen Verzicht auf politisch-administrative Steuerungsmöglichkeiten bedeuten. Es liegt vielmehr ein Formenwandel staatlicher Machtausübung vor, dessen Resultat ein teils kooperatives, teils konfliktives Zusammenwirken zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und auch ein Gewinn an neuen Implementationsmöglichkeiten ist (ebd.: 41).

Kooperative Planungsansätze der Konfliktregulation stoßen jedoch dort an ihre Grenzen, wo antagonistische Interessenlagen und hartnäckige Dissense bestehen die keine „win-win“-Konstellationen, sondern neben Gewinnern eben auch Verlierer erzeugen (Kühn 1999: 23). Weitere mögliche Defizite sind die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner oder Lösungen zu Lasten Dritter, die nicht am Verhandlungssystem teilnehmen. Da Netzwerkstrukturen in der Praxis eine hohe soziale Selektivität gegenüber ihrer Mitgliedschaft aufweisen, besteht die latente Gefahr der Besitzstandswahrung und der Ausgrenzung derjenigen Akteure, die vermeintlich oder de facto nichts zu einem Verhandlungsprozess beitragen können. Die soziale Selektivität steigt mit der Umsetzungsorientierung eines Netzwerkes, da Projektentwicklung umso erfolgreicher betrieben werden kann, je enger der Beteiligtenkreis auf die umsetzungsrelevanten Akteure begrenzt wird (Selle 1994: 97). Aber auch in dauerhaften Netzwerken mit hohem Institutionalierungsgrad ist die Gefahr der Ausgrenzung „nicht-relevanter“ Akteure gegeben; das Interesse an Stabilität und Dauerhaftigkeit begünstigt hier zudem einen Trend zur Konfliktvermeidung und damit eine Status-quo-Orientierung bzw. eine „innovationsfeindliche Konsens-Kultur“ (Hellmer/Friese/Krollos 1999: 77). Kooperation in Netzwerken kann also Innovationen durch Strukturkonservatismus behindern. Sie weisen dann eine inhaltliche Selektivität auf, indem nur solche Probleme angegangen werden, welche die Kooperanden tatsächlich lösen können bzw. wollen. Regionale Netzwerke neigen sowohl hinsichtlich der Themenwahl als auch hinsichtlich der von ihnen zugelassenen Lösungen systematisch dazu, alles das herauszufiltern, was mit hohen Kosten der Konsensfindung verbunden ist. Sie sollten daher zur Verhinderung inhaltlicher Selektivität mehrdimensional angelegt sein, um die Input-Varianz zu erhöhen und Synergie-Effekte zwischen den Funktionen bzw. Dimensionen zu erreichen (Fürst/Schubert 1998: 358/Benz 1999: 125).

Neben der sozialen und der inhaltlichen Selektivität sind Netzwerke auch gegenüber Prioritäten selektiv, d.h. sie nutzen Stimmungs-, Wahrnehmungs- und Problemwellen zu Ungunsten einer langfristigen Orientierung. Als entscheidend zur Überwindung dieser Probleme gilt die Rolle des Promotoren bzw. des Spielmachers innerhalb einer Kooperation, der in der Lage ist, den Kooperationsprozess zu organisieren, zu moderieren und inhaltlich zu steuern. Derartige Spielmacher können institutionalisiert werden und Rollen als Fachpromotor zur Erleichterung von Innovationen oder als Machtpromotor zur Zurückdrängung von Einzelbelangen zu Gunsten kollektiver Belange übernehmen. Sie gelten insbesondere dann als sinnvoll, wenn in einer Kooperationsstruktur Projektmanagement betrieben werden soll (ebd.: 147).

### 2.4.3 Projektorientierung und Regionalmanagement

Als typische Organisationsform kooperativer Prozesse lassen sich Projekte identifizieren. Mit Projekten werden konkrete Ziele verfolgt. Sie weisen einen identifizierbaren Anfangs- und Endpunkt auf und sind dadurch charakterisiert, dass besondere Anstrengungen aufgewendet und gebündelt werden, um zu dem jeweiligen Ziel in Form eines konkreten Ergebnisses oder eines Produkts zu gelangen. Projekte unterscheiden sich insofern grundsätzlich von langfristig konzipierten, mit Daueraufgaben befassten Institutionen oder Planungssystemen. Sie sind aber im Idealfall in ein solches Planungssystem integriert und dienen darin dem Zweck, punktuell und fallbezogen Kräfte zu bündeln, Barrieren zu überwinden und zwischen Ressortinteressen zu vermitteln (Oppermann 2000: 108). In Projekten konkretisiert sich die Verzahnung von Planung und Umsetzung. Es können vier strategische Gründe (Selle 2000a: 114f) für eine projektorientierte Planung genannt werden:

- Innovationen sind dann leichter, wenn man sie zunächst auf einzelne Projekte beschränkt. Ausschlaggebend ist hier die Einsicht in die Begrenztheit der Ressourcen und der Einflussmöglichkeiten.
- Projekte können sichtbar machen, was intendiert wird, und sie konkretisieren allgemeine Absichtserklärungen und Visionen.
- Projekte sind Orte des Lernens. Es sind flexible Lösungsfindungen und Reaktionen auf neue Entwicklungen möglich.
- Projekte verschaffen aufgrund ihrer Anschaulichkeit vielen Akteuren zusätzliche Motivation, sich zu engagieren.

Planung durch Projekte gilt als „Kind ökonomischer Stagnation, öffentlicher Finanzkrise und Deregulierung. Sie selber zeigt sich wiederum in sehr unterschiedlichen Ausprägungen, von denen die ‚Politik der großen Ereignisse‘ nur eines der Extreme ist. (...) Das andere Extrem einer Planung durch Projekte stellt die Mobilisierung endogener Potenziale mit einer ‚Strategie der tausend Blumen‘ dar: an verschiedenen Orten innerhalb einer Region werden verschiedene Projekte initiiert, in denen beispielhafte Lösungen für die Probleme der Region entwickelt werden sollen“ (Häußermann/Siebel 1993: 14). Gemeinsam ist beiden Extremen, dass sich die Initiatoren von der Mittelkonzentration Anstoß- und Ausstrahlungseffekte von nicht genau benennbarer Wirkung auf Standortqualität und Image eines Planungsraums und damit Folgeinvestitionen Dritter versprechen. Die punktuelle Umsetzung der Planung soll jene Effekte auslösen, die eine flächendeckende Planung hätte bewirken sollen.

Da projektorientierte Planung auf schnelle und vorweisbare Erfolge angewiesen ist, konzentriert sie sich in der Regel erstens auf Projekte, die Themen mit einem geringen Konfliktpotenzial betreffen, und zweitens auf Projekte, bei denen man kooperationsbereite Akteure vorfindet. Und man wird drittens – wenn man Erfolg haben will – solche Projekte vorziehen, wo die Ressourcen halbwegs kalkulierbar und tatsächlich verfügbar sind. Dies betrifft in erster Linie die Verfügbarkeit von Flächen und Finanzmitteln. Die Effektivität der Projektplanung wird dabei durch eine dreifache Selektivität garantiert:



Nach oben (Ausschluss der starken Akteure, die zwar kooperationsrelevant, aber nicht kooperationsbereit sind), nach unten (Ausschluss der schwachen Akteure, die als nicht kooperationsrelevant oder zu konfliktträchtig gelten) und zudem nach außen über die Konzentration auf jene Aufgaben, die ein relativ geringes Konfliktniveau aufweisen (Siebel 1998: 81). Projektorientiertes Planen ist also einerseits eine Strategie, etwas umsetzen zu können, aber andererseits eine Strategie, etwas nicht tun zu müssen. Sie birgt die latente Gefahr, „dass nur konsensfähige Probleme auf verhältnismäßig niedrigem Konfliktniveau mit vergleichsweise großem Aufwand behandelt werden mit der Folge, dass neben kleinen Inseln großer Qualität die Wüste des grauen Durchschnitts weiterwächst und dass wirklich ‚böartige‘, aber deswegen besonders wichtige Probleme gar nicht erst bearbeitet werden“ (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 116). Projektorientierte Planung kann zwar punktförmige Innovationen organisieren, die Lösung harter Verteilungsfragen über Flächen und Probleme wie der Schutz der Freiräume im Verdichtungsraum ist aber kaum über eine solche Strategie zu gewährleisten. Hier ist die Einbettung der Projekte zum einen in ein übergreifendes Konzept und zum anderen in formelle, flächendeckend wirksame Instrumente notwendig (siehe Kapitel 2.4.4).

Planung durch Projekte ist mit ihrer kurzfristigen Orientierung auf sicht- und vorzeigbare Effekte ohne eine planmäßige, langfristig orientierte Perspektive bloßes „muddling through“. Es besteht die Gefahr eines „ziellosen Aktionismus“ (Ritter 1995a: 20); die Projekte drohen sich in der Weite eines Planungsraums zu verlieren. Die Installation eines Regionalmanagements bietet sich daher als inhaltliche und organisatorische Klammer für die punktuellen Projekte an. Fürst (1998: 239ff) nennt folgende zentrale Elemente eines Regionalmanagements:

- Ansatz an „Kernproblemen“ regionaler Entwicklung mit intersektoraler Reichweite, die kooperative Zusammenarbeit erfordern; nicht die Einzelprojekte selbst, sondern die Lösung des „Kernproblems“ (z.B. Freiraumverlust) steht im Mittelpunkt
- Entwicklung von Problemlösungen aus Entwicklungspfaden der Region
- Integration der punktuellen Einzelprojekte über „Leitprojekte“; diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sie eine problem- und projektbezogene Handlungsorientierung vorgeben, deren Konkretisierung über einzelne, aufeinander bezogene Projekte erfolgt
- ausdrücklicher Einbezug von Kompromissstrategien
- Konzentration auf Prozessmanagement (Initiierung, Organisation und inhaltliche Orientierung des Prozesses) und projektorientierte Moderation

Regionalmanagement ist im Gegensatz zu Projektmanagement langfristig angelegt und bedarf daher auch einer Organisations- und Rechtsform, die prinzipiell Dauerhaftigkeit gewährleisten kann. Als eher „unternehmerisch“ konzipierte Arbeitsform stützt es sich bevorzugt auf para-staatliche Organisationsformen, vor allem auf privatrechtlich organisierte Gesellschaften (Krätke 1995: 246). Für die Sicherung der Arbeitsfähigkeit ist Regionalmanagement auf die finanzielle Unterstützung für Erstinvestitionen, Flächenankauf, Planung und Organisation sowie Erhaltungsinvestitionen angewiesen.

Regionalparks als handlungs- und projektorientierte Instrumente der Freiraumpolitik im stadtreionalen Kontext können eine Form des Regionalmanagements darstellen. Unter



dem Dach des Regionalparks gelingt hier die strategische Bündelung freiraumbezogener Einzelprojekte. Andererseits kann ein Regionalpark als Ganzes auch als ein besonders langfristig angelegtes Leitprojekt in ein sektorenübergreifendes Regionalmanagement integriert werden.

#### 2.4.4 Ergänzung und Neuorientierung formeller Instrumente

Das Aufkommen des neuen Planungsparadigmas mit kooperativer projektorientierter Steuerung kann leicht dazu verführen, die vollständige Ablösung traditioneller Instrumente zu fordern (so z.B. Lehmann 2000: 33f). Informelle Instrumente der räumlichen Planung stellen aber gerade keinen Ersatz für die klassischen formellen Instrumente dar, sondern eine Ergänzung. „Ordnungs- und Entwicklungsfunktion bzw. hierarchisches und kooperatives Instrumentarium harmonisieren viel besser miteinander, als vielfach vermutet wird“ (Knieling/Fürst/Danielzyk 2001: 49). Ein Instrumentenmix als intelligente Kombination der beiden Instrumentengruppen könnte perspektivisch zu einer wirksameren Steuerung führen. Dazu ist neben der Ergänzung der formellen Instrumente aber auch ihre Fortentwicklung notwendig: Dies betrifft zum einen die Reform bestehender Instrumente (z.B. die Schaffung einer kooperativen Regionalplanung), zum anderen aber auch die Neukonstruktion formeller oder semi-formeller Instrumente. Beispiele für solche Neukonstruktionen sind öffentliche Vereinbarungen wie die Frankfurter GrünGürtel-Charta (Keller/Koch/Selle 1998: 165).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht gelten trotz der zunehmenden Bedeutung von Verhandlungssystemen und anderen kooperativen Handlungsmöglichkeiten Formen der staatlichen Intervention keineswegs als obsolet. Der Staat muss in der Lage bleiben, erwünschte Regelungen notfalls als bindende und sanktionsbewehrte Vorschrift beschließen und implementieren zu können; das staatliche Interventionspotenzial behält auf diese Weise seine Bedeutung als „Rute im Fenster“ (Mayntz/Scharpf 1995: 29). Eine wichtige Erfolgsbedingung für „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ – also solche Verhandlungen, bei denen öffentliche Stellen als Partner beteiligt sind – bleibt der formell und im Konfliktfall nicht auszuschließende Oktroi. „Sie senkt die Transaktionskosten einvernehmlicher Lösungen, weil die Prämie auf hartnäckiges Bargaining entfällt, während konstruktiv-problemlösende Beiträge an Gewicht gewinnen“ (Scharpf 1991: 629). Staatliche Interventionsmacht über Rechtssetzung, Rechtsdurchsetzung und finanzielle Anreizsysteme gilt daher als Voraussetzung für die Effektivität kooperativer Politikformen (Kilper 1999: 318).

Folglich muss die Sinnhaftigkeit eines koordinierten Steuerungsmix hoheitlich-hierarchischer und nicht-hierarchischer Regelungsformen auch im Bereich der räumlichen Planung betont werden. Die Drohung mit weitreichenden Festlegungen und Bindungen und das Stiften materieller Anreize erhöht die konstruktive Mitwirkungsbereitschaft der Akteure in informellen Verfahren und damit die Effizienz der Planung. Informelle und formelle Instrumente ergänzen sich in vielfacher Hinsicht: Während die einen Innovationen organisieren, sich auf Orts- und Alltagswissen stützen, umsetzungsorientiertes Projekt- bzw. Regionalmanagement ermöglichen und dabei den Planer als Moderator

kooperativer Prozesse verlangen, stehen bei den anderen regulative Maßnahmen, die Rechtssicherheit, die demokratische Legitimation von Entscheidungen, Expertenwissen und der Schutz schwacher Interessen im Vordergrund. Die Fürsorgefunktion von Planung – z.B. für den Schutz stadtreptionaler Freiräume – verlangt nicht den Moderator, sondern regulative Maßnahmen und damit formelle Planung (Siebel 1998: 82). Formelle Pläne und Programme schaffen einen Rahmen, innerhalb dessen kooperatives und projektorientiertes Handeln möglich ist.

Gerade in Bezug auf die Freiraumentwicklung ist die Kombination von entwicklungsfördernden, kooperativen („weichen“) und hoheitlich-hierarchischen, restriktiven („harten“) Steuerungsinstrumenten sinnvoll, um sowohl den defensiven Schutz als auch die offensive Entwicklung des Freiraums zu gewährleisten (Kühn 1999: 114). Ein Verzicht auf regulative Schutzmaßnahmen würde den Prozess des Freiraumverlusts beschleunigen, da sich die ohnehin relativ mächtigen Partikularinteressen jener Akteure, die von freiraumzehrenden Nutzungen profitieren, noch leichter durchsetzen könnten. Naturschutzrechtliche Schutzgebietsausweisungen und regionalplanerische Festlegungen regionaler Grünzüge einerseits und positiv gestaltende Instrumente der Freiraumentwicklung andererseits sind nur komplementär zueinander stehend sinnvoll: Negativplanung ohne offensive Konzepte ist relativ erfolglos und nur schwer öffentlich zu rechtfertigen; eine Positivplanung ohne ein restriktives Schutzkonzept kann leicht übergangen werden und ist stark von – möglicherweise unsicheren – finanziellen Anreizen abhängig. Insbesondere die am wenigsten „marktfähigen“ Freiraumqualitäten, die wie beispielsweise der Biotopschutz nur schwerlich zum Inhalt einer kooperativen Projektplanung gemacht werden können, bedürfen des Schutzes formeller Instrumente.

Hinsichtlich ihres instrumentellen Charakters erfüllen Regionalparks einerseits diese Aufgabe der aktiven umsetzungsorientierten Ergänzung defensiver Instrumente des Freiraumschutzes. Andererseits können sie auch einen Beitrag zur fachlichen und politischen Vorbereitung und Orientierung formalisierter Planverfahren leisten. In einer solchen Sichtweise steht das schützende formelle Instrument nicht mehr am Anfang der Planung, sondern die planungsrechtliche Sicherung von Freiflächen ist eine Art Zwischenergebnis innerhalb eines lang andauernden Prozesses der Regionalparkentwicklung. Die Ergebnisse informeller Planung werden Teilprojekt für Teilprojekt in die formellen Pläne integriert (Selle 2000b: 51). Die freiraumssystemaren Ziele, die mittels des informellen handlungsorientierten Instruments Regionalpark entwickelt werden, werden auf diese Weise in die formellen regionalen Planungsinstrumente integriert und erfahren folglich auch auf der kommunalen Ebene Beachtung. Regionalparks erleichtern somit partiell auch den vielfach geforderten Prozess der „Ökologisierung der Regionalplanung“ (Finke 1998a: 22), indem sie einen Beitrag zur Behebung des Mangels an freiraumbezogenen Umweltzielen in Verdichtungsräumen leisten.

#### 2.4.5 Neue Inhalte der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen

Parallel zum dargestellten Wandel des Planungsparadigmas findet auch ein Wandel der inhaltlichen Schwerpunkte der stadtreptionalen Freiraumpolitik statt. Diese Prozesse be-

dingen sich gegenseitig: So ist das neue Instrument Regionalpark zwar einerseits aus Kritik an den mangelnden Steuerungserfolgen der klassischen formellen Planungsinstrumente und aufgrund des Wunsches, neue innovative Planungsansätze zu erproben, konzipiert worden. Andererseits ist es aber auch ein Ergebnis gewandelter inhaltlicher Anforderungen, mit denen die stadtrregionale Freiraumpolitik in den vergangenen Jahren verstärkt konfrontiert wurde. Diese neuen freiraumpolitischen Inhalte werden im Folgenden anhand der Diskussion von prägnanten Thesen erörtert, welche im Zusammenhang mit Regionalparks oft genannt werden:

*Freiraumpolitik ist Politik für eine nachhaltige Entwicklung*

Regionalparks gelten als Instrumente einer nachhaltigen Freiraum- und Landschaftsentwicklung in Verdichtungsräumen. Dies betrifft in jedem Fall die verfahrensbezogenen Charakteristika, die Regionalparks von traditionellen Instrumenten unterscheiden, wie z.B. die kooperative Einbindung von Akteuren, die offensive Projekt- und Umsetzungsorientierung anstelle des defensiven Freiraumschutzes und den prozessualen Charakter durch den Einsatz dialogorientierter Verfahren. Diese Elemente einer neuen Planungskultur nachhaltiger Entwicklung (siehe auch Kapitel 2.4.1) sieht Grüger (2000: 111) als „das eigentlich Neue und Innovative am Nachhaltigkeitsansatz“. Nachhaltigkeit lässt sich in diesem Sinne nicht als detailliertes Zielsystem anhand exakter Kriterien operationalisieren, sondern zeigt sich durch Prozess- und Verfahrensdimensionen und in beispielhaften Projekten. Der Regionalpark als neues Instrument und Grundlage freiraumbezogener Projekte erfüllt diese Bedingungen.

Ob über diese Innovationen hinaus ein Regionalpark oder seine Einzelprojekte einen faktischen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung leisten, hängt schlichtweg davon ab, was unter nachhaltiger Entwicklung verstanden wird. Da es sich bei dem Begriff der Nachhaltigkeit um einen eher unscharfen Sammelbegriff handelt, der mit unterschiedlichen Bedeutungen aufgeladen ist (Bremm 1997: 295) und „schon fast inflationär verwendet“ wird (Kraus 2002: 97), existiert eine Fülle individuell unterschiedlicher, widersprüchlicher Begriffsinterpretationen. Regionalparks können aber in Bezug auf vier mehr oder weniger umstrittene Operationalisierungsansätze als Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung gelten:

- Wenn mit Regionalparkstrategien eine Vermeidung künftiger Freiraumverluste erzielt werden soll, so können sie im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit (siehe Kapitel 2.1.2) als Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung bezeichnet werden.
- Die zunehmende Flächeninanspruchnahme im weiteren Umland der Städte kann im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gemindert werden, wenn mittels eines Regionalparks die Aufwertung stadtrregionaler Freiräume gelingt und innerstädtische Wohnstandorte hinsichtlich ihrer Wohnumfeldqualität an Konkurrenzfähigkeit gegenüber Standorten im Umland gewinnen.
- Wenn Regionalparks multifunktionale Freiraumentwicklung durch Kopplung sozio-ökonomischer Belange der Freiraumnutzung mit Belangen des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen betreiben, so entspricht dies der im Nachhaltigkeitsdiskurs relevan-

ten Forderung nach Integration wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Belange. Freiraumentwicklung wird dann von einer Fachaufgabe zu einer Querschnittsaufgabe (Gailing 2003: 71). Gerade hier bestehen aber weite Interpretationsspielräume, denn es können unterschiedliche Meinungen darüber bestehen, wann z.B. Ansprüche der Landwirtschaft, der Naherholung und des Biotopschutzes ausreichend verknüpft sind.

- Regionalparks können schließlich einen Beitrag zur Stärkung regionaler Stoffkreisläufe und damit zu einer Minderung der negativen Auswirkungen funktionsräumlicher Arbeitsteilung leisten. Im Mittelpunkt steht dabei die Förderung von Formen nachhaltiger Ressourcenbewirtschaftung, z.B. des ökologischen Landbaus.

Ohne die Nutzung des Freiraums und seine ökologische Bewirtschaftung (Kühn 1999: 16) kann nicht von einer nachhaltigen Freiraumentwicklung geredet werden. Eine rein nach ästhetischen Kriterien durchgeführte Produktion von Bildern oder die Konstruktion des Freiraums als weicher Standortfaktor stehen dieser Strategie möglicherweise im Wege.

### *Freiraumpolitik ist Strukturpolitik und stärkt die weichen Standortfaktoren*

Um gegenüber der Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten annähernd konkurrenzfähig sein zu können, müssen Regionalparks wirtschaftliche Impulse entfalten (ebd.: 73) z.B. durch Naherholungsnutzungen wie Gastronomie, Beherbergung und Direktvermarktung. Die Stärkung solcher regionalen Wirtschaftspotenziale, die auf nicht freiraumzehrenden Nutzungen beruhen, ist aber in der Regel nicht gemeint, wenn davon die Rede ist, dass Freiraumpolitik Strukturpolitik und Politik zur Stärkung der weichen Standortfaktoren sei. Die Qualifizierung stadtreionaler Freiräume wird vielmehr in den Standortdiskurs integriert: Freiraumentwicklung erhöht die Attraktivität neuer Wohngebiete, schafft Bedingungen für neue Gewerbe- und Industrieansiedlungen (Grohé 1999: 63), gilt sogar als Impulsgeber in Zeiten des Strukturwandels (Selle 2000b: 46) und befriedigt die neuen postindustriellen Ansprüche von Wissenschaft und Medien auf ein kreativitätsförderndes Ambiente (Kühn 2003: 13). Die Argumentationsweise, Freiraumqualifizierung als Komplement der Stadt- und Wirtschaftsentwicklung einer Region zu sehen, ist bereits seit dem 19. Jahrhundert existent. Neu ist allerdings nun, dass der qualifizierte Freiraum als grundlegende Bedingung für diese Entwicklung angesehen wird.

Die These, dass Freiraum mit seinen vielfältigen Funktionen „für große Ballungsräume in Zukunft eine unverzichtbare und (...) entwicklungsbestimmende Infrastruktur ist, ebenso wie es Bahnlinien, Straßen, Kanäle, Ver- und Entsorgungseinrichtungen oder Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen in früheren Phasen der Regionalentwicklung waren“ (Reiß-Schmidt 1990: 308), soll die Notwendigkeit der öffentlichen Bereitstellung dieser „grünen“ Infrastruktur untermauern. Im traditionellen Sinne wird stadtreionaler Freiraum nicht unter dem Begriff der Infrastruktur als den „wachstums-, integrations-, ver- und entsorgungsnotwendigen Basisfunktionen einer Wirtschaft“ (Jochimsen 1995: 490) subsumiert. Im internationalen Wettbewerb der Regionen steigt aber die Bedeutung der weichen Standortfaktoren, zu denen auch die Landschafts- und Umweltqualität sowie der Wohn- und Freizeitwert einer Stadtregion gehören. Die harten Standortfaktoren wie Verkehrsanbindung und Flächenverfügbarkeit werden im Rahmen dieser Argumentation

dagegen als mittlerweile ubiquitär angenommen (Selle 2000b: 22). Weiche Standortfaktoren spielen nach einer Erhebung des DIFU für etwa 20% der Unternehmer eine nennenswerte Rolle bei Standortentscheidungen. Dies betrifft vornehmlich die Phase der Vorauswahl und der letztlichen Entscheidung für einen Standort, wenn Bilder, Vorstellungen von Stadtregionen bzw. subjektive Präferenzen eine starke Rolle spielen. Der in der öffentlichen Diskussion häufig angesprochene Themenbereich der Kultur spielt gegenüber den Faktoren Wohnen, Wohnumfeld und Umweltqualität eine untergeordnete Rolle (Grabow/Henckel/Hollbach-Grömig 1995: 18). Die Entwicklung eines Regionalparks kann in diesem Zusammenhang in zweierlei Hinsicht als Maßnahme zur Stärkung weicher Standortbedingungen gelten: Zum einen wird das stadtreionale Image als weicher unternehmensbezogener und damit direkt entscheidungsrelevanter Standortfaktor verbessert, zum anderen werden über freiraumpolitische Maßnahmen weiche personenbezogene Standortfaktoren geschaffen. Da diese Verbesserung des Umwelt- und Freizeitwertes einer Stadtregion die Attraktivität für Fach- und Führungskräfte erhöht, besteht die Hoffnung, dass auf diese Weise indirekt auch die auf hochqualifizierte Arbeitskräfte angewiesenen Unternehmen angezogen werden (Krätke 1995: 27). Die tatsächliche Bedeutung der weichen Standortfaktoren wird allerdings vielfach in Frage gestellt, denn der wirtschaftliche Erfolg von Stadtregionen scheint angesichts der gleichzeitigen Anerkennung des Primats der Ökonomie in Form des globalen Wettbewerbs der Regionen nur marginal von Maßnahmen zur Stärkung der Freizeit- oder Umweltqualität abzuhängen; Stadtregionen mit hoher Umweltqualität stoßen kaum an die Spitze wirtschaftlicher Entwicklung vor (Aschauer 2000: 596/Müller 1992: 221).

Wenn Freiraumpolitik nur noch aus einer ökonomischen Logik heraus zur Stärkung der regionalen Konkurrenzfähigkeit betrieben wird, dann droht die wirtschaftliche Rentabilität zum alleinigen Entscheidungskriterium zu werden. Der Auftrag zur Daseinsvorsorge und die Gemeinwohlorientierung, die eigentlich als Begründungen ausreichen müssten, geraten dabei allzu leicht in Vergessenheit (Grabow/Henckel/Hollbach-Grömig 1995: 355f). Es ist zudem paradox, freiraumpolitische Maßnahmen ausschließlich mit der Hoffnung auf neue freiraumzehrende Wohn- und Gewerbegebiete zu begründen. Eine weitere Gefahr besteht bezüglich der Ausrichtung der Freiraumpolitik an den Bedürfnissen von Unternehmern und hochqualifizierten Arbeitskräften, da auf diese Weise die Ausgrenzung anderer Bedürfnisse und Geschmäcker droht. Ein elitäres Kunstwerk anstelle eines Bolzplatzes und ein schön gestalteter Park anstelle einer landwirtschaftlichen Nutzfläche sind mögliche fatale Konsequenzen einer ökonomistischen Strategie. Die rhetorische Verknüpfung der Freiraumpolitik mit dem Standortdiskurs ist allerdings zweifelsohne sinnvoll, um Sponsoringelder anzuwerben und die politische Zustimmung zu einem Regionalparkprojekt zu erleichtern.

#### *Ein Regionalpark stärkt die regionale Identität und die Identifikation mit dem Freiraum*

Mit dem Ziel der Stärkung stadtreionaler Wettbewerbsfähigkeit werden seit einigen Jahren Versuche unternommen, die Förderung oder Schaffung einer regionalen Identität als Faktor regionaler ökonomischer Entwicklung zu funktionalisieren. Die Stärkung regionaler

Identität soll einen Beitrag zur Überwindung lokalpolitischer Egoismen und zur Erhöhung regionaler Handlungsfähigkeit leisten (Weck 1995: 16). „Dazu bedarf es der Vereinheitlichung der Region: Regionale Identität ist der kulturelle Einsatz in die ökonomische Konkurrenz zwischen den Regionen“ (Prigge/Ronneberger 1994: 31). Über die Stärkung des regionalen Wir-Gefühls soll die Konstitution einer Metropole gelingen, die eine größere Durchsetzungsfähigkeit im Konkurrenzkampf der Stadtregionen aufweist. Ob eine solche Postulierung regionaler Identität über die zirkuläre Selbstbezüglichkeit („Wir sind etwas Besonderes, weil wir etwas Besonderes sind“) hinaus eine wesentliche Bedeutung für das wirtschaftlich-strategische Handeln der regionalen Bevölkerung hat, ist ungewiss (Aschauer 2000: 595f). Die Bedeutung regionaler Identität für ein erfolgreiches Regionalmarketing nach außen und innen hat dennoch zweifelsohne einen hohen Stellenwert.

Da es sich bei dem Identitätsbegriff um einen rein personalen Begriff handelt, der sich auf den Prozess der subjektiven Selbstvergewisserung eines Menschen bezieht, kann eine Region eigentlich keine eigene Identität besitzen (Ipsen 1999: 150f). Wenn man trotz dieser Zweifel am Begriff der regionalen Identität versucht, deren Einflussgrößen zu benennen, so spielen unter anderem die Geschichte einer Region, die natürliche und die gebaute Landschaft und die Images, welche den Regionen zugeschrieben werden, eine Rolle (Hennings/Müller 1999: 99). Freiraumentwicklung kann somit als Vehikel einer regionalen Identitätspolitik dienen: Im Freiraum spiegelt sich das spezifische kulturelle Erbe einer Region, welches erlebbar gemacht werden kann. Gestalterische Freiraumqualitäten im Zusammenspiel mit den Resten vorindustriell und industriell geprägter Kulturlandschaften vermögen wesentlich das Bild einer Region zu prägen. Maßnahmen zur Erhöhung der Schönheit und des Reizes stadtreionaler Freiräume im Zusammenhang mit einem Regionalpark weisen hier besondere Potenziale auf. „Wenn überhaupt so etwas wie Regionalbewusstsein durch Aktivitäten irgendeiner öffentlichen Hand zu befördern ist, dann sind es für den normalen Bürger sicherlich nicht vorrangig solche Leistungen für eine technische Infrastruktur, die sie als Selbstverständlichkeit der Daseinsvorsorge erwarten – sondern eher so etwas wie ein Regionalparkprojekt“ (Rautenstrauch 1995b: 655).

Neben der Beförderung regionaler Identität unterstützt der Regionalparkansatz die Identifikation mit den Freiräumen selbst. Hier steht im Gegensatz zur ersten Argumentationslinie nicht der Gedanke an einen wirtschaftlichen Vorteil der Stadtregion, sondern der verbesserte Freiraumschutz im Mittelpunkt. In diesem Zusammenhang wird oft die Metapher vom „Park in den Köpfen“ benutzt: Erst wenn sich die Bewohner und die Entscheidungsträger einer Stadtregion mit den Freiräumen identifizieren, wenn die Freiräume „im kollektiven Bewusstsein großer Bevölkerungsanteile als Wert verankert“ sind – und dies über Generationen hinweg – (Curdes 1999: 337), kann der formelle Freiraumschutz erfolgreich sein. Grundlage für diesen Aneignungsprozess ist die symbolhafte Benennung der stadtreionalen Freiräume mit einem Begriff: Landschaftspark, Grüngürtel oder Grüner Ring sind Beispiele für solche Versuche, Symbole zu finden. „Freiräume sollen bildhaft besetzt, eingeordnet und als Zusammenhang erfahrbar werden. Wenn die gefundene Formel tragfähig ist, zum Symbol für viele taugt und entsprechend vermittelt wird, kann der ‚Park in den Köpfen‘ entstehen“ (Selle 2000b: 66). Neben der bloßen Benennung sind



freiraumpolitische Maßnahmen der Vernetzung bislang isolierter Freiräume, der ästhetischen Aufwertung, der Belegung mit vielfältigem Freizeitnutzen und der Erschließung mit Fuß- und Radwegen notwendig. Indem auf diese Weise die aktive Aneignung des Freiraums ermöglicht wird, steigt die Identifikation mit den Freiräumen. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass die Regionsbewohner Engagement für den Freiraumschutz entwickeln und die „durch Gestaltung tabuisierten“ (Ganser 1993: 174) Freiräume in Zukunft gegen Eingriffe verteidigen. Wenn Freiraumpolitik den „Park in den Köpfen“ schaffen will, erwachsen ihr zusätzliche Aufgaben einerseits im Bereich der Kommunikations- und Vermittlungsarbeit, da die gewählte Formel in den Köpfen der Bürger ankommen muss, und andererseits im Bereich der Freiraumgestaltung und der Realisierung anderer freiraumbezogener Maßnahmen.

### *Inszenierung und Inwertsetzung des Freiraums*

„Ein englischer Garten ist nicht gefährdet, wohl aber der Acker am Stadtrand“ (Valentini 1994: 187). Regionalpark-Strategien setzen an dieser Einsicht an und betreiben die Inszenierung und Inwertsetzung stadtreionaler Freiräume. Eine raumbezogene Inszenierung meint „eine Verzauberung, eine Umgestaltung, die nicht so sehr den praktischen und dauerhaften Nutzen einer Fläche in ihren Fokus nimmt, sondern spielerisch mit dem Vorhandenen umgeht, um es mit neuen Reizen und Bedeutungen aufzuladen“ (Clemens 2000: 203). Die ästhetische Aufwertung des Freiraums unter Verzicht auf funktionale Begründungen ist keine wesentliche Neuerung: Park- und Landschaftsgestaltung können eine lange Tradition der teilräumlichen Inszenierung vorweisen. Die Innovation der Regionalparkidee besteht in dem Versuch, die Freiräume einer ganzen Stadtregion zu inszenieren. Dabei sollen sie durch vielfältige Maßnahmen der Inwertsetzung ihren Verbrauchscharakter verlieren und einen hohen schützenswerten Eigenwert erhalten. Unabhängig von der Tatsache, dass es sich bei diesen Maßnahmen auch um die Schaffung von Wegesystemen, die Aufwertung landwirtschaftlicher Nutzungen und die Einbindung von Freizeitnutzungen – und damit nicht ausschließlich um reine Inszenierungen – handelt, stehen doch im Rahmen von traditionellen landschaftsgestalterischen Vorhaben und künstlerischen Interventionen neuerer Art die ästhetischen Qualitäten des Freiraums in besonderer Weise im Mittelpunkt.

Die Gefahr einer Inszenierungs- und Festivalisierungsstrategie besteht darin, dass so von den eigentlichen Problemen einer Region – z. B. von dem fortschreitenden Freiraumverlust – abgelenkt werden kann und dass Freiraumentwicklung nur noch zur Produktion kommunizierbarer Bilder dient. Durch die Produktion besonderer Bilder erhöht sich zwar im Sinne einer Marketingstrategie der Tauschwert der stadtreionalen Freiräume, es droht aber die Vernachlässigung des Gebrauchswerts für die Regionsbewohner (siehe auch Keil 1991: 204f). Eine Politik der Bildproduktion bleibt reine Symbolpolitik, wenn sie nicht bewusst als Element einer Strategie eingesetzt wird, die tatsächliche – und nicht nur vorgeschützte – Innovationen erzeugen will. So betont Ipsen, dass die ästhetische Seite der Freiräume Menschen nicht nur intellektuell, sondern auch emotional ansprechen kann. Es besteht daher die Möglichkeit, die Maßnahmen einer Politik für eine nachhaltige Entwick-



lung mit ästhetischen Mitteln gleichsam zu verpacken, um die Emotionen der Menschen zu gewinnen (Ipsen 1998: 24).

Wenn sich Freiraumpolitik für den Weg der Bildproduktion entscheidet, stellt sie sich zwangsläufig dem Konkurrenzkampf mit künstlichen Erlebniswelten und virtuellen Räumen. Mit dieser zunehmend mächtigeren Flut schriller und bunter Bilder kann Freiraumpolitik aufgrund der Beschränktheit ihrer Mittel und einem begrenzten Bilder- und Neuigkeitsreservoir aber kaum konkurrieren (Milchert 1996: 404). Wenn sie es dennoch täte, müsste sie ihre Projekte in öffentlichkeitswirksam präsentierten Hochglanzbroschüren präsentieren oder sie müsste sich mehr noch als ohnehin auf wenige herausragende Einzelprojekte beschränken und ihren regionalen Anspruch aufgeben.

Da die Entwicklung im Mediensystem zur Bedeutungszunahme der Darstellungsebene führt, gewinnen aufgrund des symbiotischen Verhältnisses von Politik und Medien symbolische Politik und politische Marketingstrategien einen immer größeren Stellenwert (Schreyer/Schwarzmeier 2000: 153). Visualisierte tagesaktuelle Nachrichten haben die besten Publikationschancen. Die Inszenierung der Freiräume mittels der Produktion ästhetisch ansprechender Bilder ist daher aus der Sicht politischer Entscheidungsträger am Erfolg versprechendsten. Maßnahmen der Parkgestaltung oder die Ausstattung der Landschaft mit Kunstwerken sind nicht nur medienwirksamer, sondern auch schneller zu realisieren als Vorhaben zur Verbesserung der Situation der stadtreionalen Landwirtschaft oder zur Effektivierung des Arten- und Biotopschutzes. Da der langfristig angelegte Versuch der Lösung hartnäckiger struktureller Probleme wie z.B. des Freiraumverlusts bei fehlender allgemeiner Betroffenheit (siehe Kapitel 2.2.2) nicht mediengerecht zu präsentieren ist und sich auch nur schwer in den an Wahlterminen orientierten politischen Zeitrhythmus einfügt, stellen Inszenierungen für die Politik eine willkommene Gelegenheit dar, ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Regionalparks als offensive handlungsorientierte Instrumente der Freiraumentwicklung erleichtern es Politikern, sich für den Freiraum zu engagieren, da anders als im Zusammenhang mit den klassischen defensiven Instrumenten die Präsentation ansprechender Projekte ermöglicht wird. Die medienwirksame Einweihung eines Projekts war bislang ausschließlich im Kontext freiraumzehrender Maßnahmen wie neuer Straßen oder neuer Gewerbegebiete möglich.

#### 2.4.6 Das Instrument Regionalpark: Abgrenzung und Definition

Die Definition des Instruments Regionalpark ist schwierig, da anders als bei formellen Instrumenten keine gesetzliche Begriffsbestimmung vorliegt. Regionalparks weisen allerdings Parallelen zu jenen formellen Instrumenten auf, die anders als Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete oder Nationalparks nicht nur einen Schutz-, sondern auch einen Entwicklungsaspekt aufweisen. Zu diesen gehören beispielsweise:

- *Naturparks* als großräumige, der Erholung und der umweltgerechten Landnutzung dienende Gebiete, die besonders geeignet sind, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern (§ 27 BNatSchG);
- *Biosphärenreservate* als Gebiete, die zur Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen (§ 25 BNatSchG);

- die im französischen Code rural normierten *parcs naturels régionaux* als Instrumente der Kopplung von Schutzaufgaben mit Maßnahmen der sozioökonomischen Entwicklung eines Raums (Fédération des Parcs naturels régionaux de France 2001);
- die italienischen *parchi regionali*, die ebenfalls Naturschutz, Erholungsnutzung, Landwirtschaft und Wirtschaftsförderung kombinieren (z.B. Art. 1, L.R. 86/1983).

Während die in Frankreich und Italien gesetzlich definierten Regionalparks durchaus auch in Ballungsräumen implementiert werden – als Beispiele sind Parks in der Mailänder Agglomeration zu nennen – konzentriert sich die Ausweisung von Biosphärenreservaten und Naturparks in Deutschland auf den ländlichen Raum. Die hiesigen Entscheidungsträger befürchten bei Anwendung der Schutzkategorien des BNatSchG starke Entwicklungshemmnisse. Angesichts der mangelnden Anwendung dieser Kategorien in Verdichtungsräumen mussten informelle „bypass“-Instrumente für die stadtreionale Freiraumentwicklung konzipiert werden. Informelle freiraumbezogene Instrumente wie Umweltpläne, Umweltqualitätszielkonzepte, Stadtökologische Beiträge, Freiraumentwicklungspläne und gesamtstädtische Grünordnungspläne beziehen sich allerdings ausschließlich auf die kommunale – vor allem großstädtische – Planungsebene. Regionalparks stellen den Versuch dar, informelle handlungsorientierte Instrumente der Freiraumentwicklung auch auf der Ebene einer ganzen Stadtregion einzuführen.

Wenn man dem bloßen Sinn seiner Wortbestandteile folgt, so kann man unter einem Regionalpark den Versuch der Übertragung des Konzepts „Park“ auf eine ganze Region, de facto auf eine ganze *Stadtregion* verstehen. Parks sind im Allgemeinen abgeschlossene und von der offenen Landschaft und der Bebauung abgehobene Grünanlagen, die großflächig ausgelegt sind und mit ihren Gehölzpflanzungen und Gartenelementen zum Teil intensiver Pflege bedürfen (Siebert/Steingrube 2000: 40). Es ist unmöglich, die Freiräume in einem Verdichtungsraum vollständig auf der Grundlage dieser Charakteristika zu entwickeln. Regionalparks setzen daher Schwerpunkte der Landschaftsgestaltung und binden die nicht gestaltete Landschaft in unterschiedlicher Weise konzeptionell ein. Der traditionelle Parkbegriff und der Parkbegriff des Natur- und Landschaftsschutzes, bei dem die Natur- bzw. Kulturlandschaft den Park ausmacht, gehen in Regionalparks eine Verbindung ein. Beiden Parkbegriffen und damit auch den Regionalparks liegt das Bemühen des Menschen zugrunde, „einen abgegrenzten symbolischen Raum zu schaffen, der einen Mikrokosmos verkörpert, der bestimmte Idealvorstellungen über das Verhältnis von Mensch und Natur ausdrückt“ (Löfgren 1994: 8).

Bezüglich der Frage, was ein Regionalpark überhaupt ist, kann in der Literatur eine enorme Begriffsverwirrung konstatiert werden. Regionalparks stellen wahlweise Konzepte, Entwicklungsinstrumente, Gebietskategorien, planerische Bilder, Symbole, Leitbilder, Ideen, Strategien, Projekte oder Prozesse dar (Kühn 2000: 183ff/Lehmann 2000: 32ff/Aufmkolk 1999: 155). Es ist tatsächlich möglich, Regionalparks all diesen Begriffen sinnvoll zuzuordnen. In diesem Band soll der Aspekt des Werkzeuges zur Erreichung freiraumpolitischer Ziele im Mittelpunkt stehen, daher wird hier das *Instrument* Regionalpark betrachtet. Dieses ist aber nicht losgelöst von den übrigen Charakterisierungen zu untersuchen, denn im Gegensatz zu anderen planerischen Instrumenten (z.B. einem Regionalplan) ist

ein Regionalpark eben auch ein zu vermittelndes Symbol, ein planerisches Leitbild für die Freiräume einer Stadtregion, eine Strategie zur Umsetzung von Projekten, ein in einem langfristigen Prozess realisierbares, regionales Großprojekt und ein real begehr- und erfahrbare Raum.

Auch wenn die einzelnen Regionalparks teilweise deutliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Ziele, Inhalte und planerischen Umsetzung aufweisen, werden im Folgenden mit Bezug auf die Ergebnisse der vorstehenden Unterkapitel gemeinsame Eigenschaften festgehalten:

- Regionalparks sind in vielfacher Hinsicht ein typisches Beispiel für die faktische Anwendung des neuen Planungsparadigmas.
- Regionalparks stellen grundsätzlich keine defensiv-restriktiven Schutzinstrumente, sondern offensiv-kooperative Instrumente der Entwicklung stadtregioalger Freiräume dar. Der Freiraum wird vom bloßen Schutzgut bzw. von der bloßen Baulandreserve zum positiv besetzten Gestaltungsfaktor.
- Als gesetzlich nicht normierte, also informelle Instrumente verzichten Regionalparks auf restringierende Wirkungen. Anstelle hoheitlich-regulativer Maßnahmen stehen die Erschließung und Bündelung von Finanzierungsmöglichkeiten, das Setzen ökonomischer Anreize, persuasives Agieren und Vermittlungsarbeit im Vordergrund.
- Regionalparks sind projekt- und damit handlungsorientiert. Planung und aktive Umsetzung finden im Rahmen eines freiraumbezogenen Regionalmanagements parallel zueinander statt. Das Leitprojekt bzw. die Entwicklungsstrategie Regionalpark und die zahlreichen Einzelprojekte werden in dialogorientierten Verfahren in Kooperation mit den jeweils relevanten Akteuren realisiert. Prozessmanagement und projektorientierte Moderation stehen im Vordergrund. Die Grundlagen des Regionalmanagements bilden situationsabhängig unterschiedlich harte Formen der Institutionalisierung.
- Die Vorteile ordnungsrechtlich-hierarchischer Instrumente für einen defensiven Freiraumschutz werden bewusst genutzt. Regionalparks tragen zu einem intelligenten Steuerungsmix eine innovative Form des Freiraumschutzes bei: Schutz durch Nutzung und nachhaltige Bewirtschaftung, Schutz durch Gestaltung und Inwertsetzung des Freiraums, Schutz durch Schaffung des „Parks in den Köpfen“ der Regionsbewohner. Regionalparks bedürfen aufgrund ihres Mangels an hoheitlichen Machtmitteln und an rechtlich-administrativen Möglichkeiten, Aufgaben auch gegen den Widerstand von Betroffenen zu erfüllen, der Ergänzung durch rechtsverbindliche formelle Instrumente der gesamtträumlichen Planung und der umweltbezogenen Fachplanungen.
- Auch die inhaltlichen Schwächen der traditionellen Freiraumpolitik sollen ausgeglichen werden. An die Stelle einer monofunktionalen, rein ökologischen Schutzstrategie tritt eine multifunktionale Freiraumentwicklung, welche die im Nachhaltigkeitsdiskurs geforderte Integration sozioökonomischer und ökologischer Belange zum Ziel hat. Naturschutz wird mit nicht freiraumzehrenden Nutzungsformen wie der Landwirtschaft, der Erholung oder dem Tourismus verknüpft. Eine weitere – zumindest rhetorische – Verknüpfung mit ökonomischen Aspekten gelingt über die Einbettung der Freiraumpolitik in den Standortdiskurs: Regionalparks gelten als ein Mittel zur Stärkung der so

genannten weichen Standortfaktoren. Es besteht dabei grundsätzlich die Gefahr, projektbezogene Symbolpolitik auf Kosten der Gemeinwohlorientierung oder der Lösung hartnäckiger Flächennutzungskonflikte zu betreiben.

- Qualifizierende Maßnahmen zur regionalen Vernetzung, Erschließung, Inwertsetzung und Ästhetisierung der Freiräume sollen Beiträge zur aktiven Aneignung und zur Identifikation mit den Freiräumen leisten. Unterstützt durch die symbolhafte Benennung der stadtreionalen Freiräume soll auf diese Weise der „Park in den Köpfen“ entstehen und Regionalbewusstsein befördert werden.

### 3 Fallstudien zur Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen

In diesem Kapitel stehen konkrete freiraumpolitische Fallstudien und damit die Regionalparks selbst im Mittelpunkt. Es werden zunächst kurz die aus Kapitel 2 abgeleiteten Untersuchungskriterien (siehe Kapitel 3.1) und die Auswahl der drei Fälle (siehe Kapitel 3.2) dokumentiert. In der Folge werden mit dem Emscher Landschaftspark, dem Regionalpark RheinMain und der Kette der Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg drei empirische Fallstudien als Beispiele einer praktischen Anwendung des Instruments Regionalpark in der Reihenfolge ihrer Initiierung dargestellt (siehe Kapitel 3.3 bis 3.5) und anschließend miteinander verglichen (siehe Kapitel 3.6.).

#### 3.1 Vorstellung der Untersuchungskriterien

Die erarbeiteten Grundlagen stadtreionaler Freiraumpolitik dienen – wie in Kapitel 1.3 dargelegt – der Generierung der im Folgenden dokumentierten Untersuchungskriterien (siehe Abb. 8). In acht Gruppen zusammengefasst stellen diese Kriterien die Gliederungsgrundlage der Fallstudienanalysen, des Vergleichs der Fallstudien und der daran anknüpfenden Vorstellung von Strategiebausteinen dar. Die jeweiligen Subkriterien werden hier nicht bis ins letzte Detail aufgeführt; es wird vielmehr direkt Bezug genommen auf die Ergebnisse der einzelnen Unterkapitel in Kapitel 2. Einige Kriterien sind nicht direkt den spezifischen Ergebnissen eines Grundlagenkapitels zuzuordnen, sondern ergeben sich aus der allgemeinen Notwendigkeit, die Fallstudien umfassend vorzustellen (z.B. die „Charakterisierung der Stadtregion“).

#### 3.2 Auswahl der Fallstudien

Die Definition des Instruments Regionalpark (siehe Kapitel 2.4.6) stellt die materielle Grundlage für die theoriegeleitete Fallauswahl dar. Die letztlich ausgewählten Fälle des *Emscher Landschaftsparks*, des *Regionalparks RheinMain* und der *Kette der Regionalparks um Berlin* entsprechen – bei jeweils kleineren Abweichungen – der formulierten Definition. Andere Beispiele für Regionalparks oder weitere neue Instrumente stadtreionaler Freiraumpolitik, die zusammen mit den drei schließlich ausgewählten Fällen zu Beginn der Untersuchung vorbereitend analysiert wurden, scheitern dagegen – wie im Folgenden dokumentiert – an Ausschlusskriterien wie mangelhafter Umsetzung, lediglich teilräumlicher Bedeutung oder zu sektoraler Ausrichtung. Ihre Analyse als Vorformen, Teilformen oder

Abb. 8: Kriterien zur Untersuchung der Fallstudien

<p><b>1) Die Stadtregion und ihr Freiraum:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Charakterisierung der Stadtregion (Abgrenzung, monozentrisch bzw. polyzentrisch, etc.)</li> <li>⇒ Stadtregionale Freiraumsituation / Welche Leistungen erbringt der Freiraum? (Bezug: Kapitel 2.1.4)</li> <li>⇒ Freiraumverlust (quantitativ/strukturell/qualitativ) als stadtreionaler Trend? (Bezug: Kapitel 2.2.1)</li> <li>⇒ Regionspezifische Ursachen für den Freiraumverlust (Bezug: Kapitel 2.2.2)</li> </ul>	<p><b>2) Ziele der Regionalparkentwicklung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Charakterisierung des Regionalparks (Lage, Ausdehnung, etc.)</li> <li>⇒ Welche Inhalte bzw. Dimensionen der Freiraumpolitik stehen im Vordergrund? (Bezug: Kapitel 2.1.6)</li> <li>⇒ Welche Funktionen und Leistungen des Freiraums werden gestärkt? (Bezug: Kapitel 2.1.4)</li> <li>⇒ Lösung welcher stadtreionaler Freiraumprobleme bzw. Stadt-Umland-Probleme? (Bezug: Kapitel 2.1.2)</li> <li>⇒ Kulturlandschaftsverständnis (Bezug: Kapitel 2.1.3)</li> </ul>
<p><b>3) Regionale Organisation und Regionalparkmanagement:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Planungssystem in der Stadtregion (Bezug: Kapitel 2.3.1 u. 2.3.2)</li> <li>⇒ Initiator der Entwicklung (top-down und/oder bottom-up) (Bezug: Kapitel 2.4.1)</li> <li>⇒ Organisationsform der regionalen Kooperation und des Regionalparkträgers (Bezug: Kapitel 2.4.2)</li> <li>⇒ Aufbau und Aufgaben des Regionalparkmanagements, z.B. Vermittlungsarbeit, Projektmanagement, Monitoring / Vertiefungen in 4) - 7) (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> </ul>	<p><b>4) Der Steuerungsmix:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Instrumente des informellen Planungssystems / Neukonstruktion informeller und semi-formeller Instrumente (Bezug: Kapitel 2.4.4)</li> <li>⇒ Einbindung in die überörtliche Planung (Bezug: Kapitel 2.3.1 u. 2.4.4)</li> <li>⇒ Einbindung in die örtliche Planung (Bezug: Kapitel 2.3.1 u. 2.4.4)</li> <li>⇒ Einbindung in umweltbezogene Fachplanungen v.a. die Landschaftsplanung (Bezug: Kapitel 2.3.2 u. 2.4.4)</li> </ul>
<p><b>5) Der Kooperationsprozess:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Akteure im Kooperationsprozess (Unterschiede in Finanz-, Macht-, Rechtsmitteln und Prestige)</li> <li>⇒ Kooperation und Verhandlung auf regionaler und Projektebene</li> <li>⇒ Interkommunale Kooperation</li> <li>⇒ Kooperation mit der Wirtschaft und den Landwirten</li> <li>⇒ Kooperation mit Freiraumnutzern, gemeinnützigen Organisationen und bürgerschaftlichen Initiativen (Bezug bei allen: Kapitel 2.4.2)</li> </ul>	<p><b>6) Die Projekte der Regionalparks:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Bereits umgesetzte Projekte (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> <li>⇒ Noch geplante Projekte (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> <li>⇒ Gescheiterte Projekte (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> <li>⇒ Thema und Ausrichtung der Projekte (Inszenierung, Ästhetisierung, Gebrauchswert, Zielgruppe, etc.) (Bezug: Kapitel 2.4.5 u. 2.1.1)</li> <li>⇒ Einbindung der Projekte in regionale Strategien (regionale Identitätspolitik, regionales Marketing, etc.) (Bezug: Kapitel 2.4.5)</li> </ul>
<p><b>7) Finanzierung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Investitionen (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> <li>⇒ Flächenerwerb und Eigentumsbildung (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> <li>⇒ Planungs- und Organisationskosten (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> <li>⇒ Pflege- und Erhaltungskosten (Bezug: Kapitel 2.4.3)</li> <li>⇒ Wer finanziert? Wer profitiert? Existiert ein regionaler Ausgleich? (Bezug: Kapitel 2.1.5 u. 2.3.3)</li> </ul>	<p><b>8) Fazit:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Kritik, Hemmnisse</li> <li>⇒ Erfolge</li> <li>⇒ Ist es gelungen, die traditionelle Schwäche der Freiraumpolitik zu überwinden?</li> </ul>

eigene Darstellung

eigenständige Nebenformen des hier zu untersuchenden Instruments Regionalparks lohnt eine eigenständige Betrachtung und würde den Rahmen dieses Buches sprengen.

Der *Grüne Ring Hannover* ist eine projektorientierte informelle Planung, die zunächst in Kooperation der Stadt Hannover, des Kommunalverbands Großraum Hannover (KGH), des Landkreises Hannover und weiterer regionaler Akteure realisiert wurde. De facto

handelt es sich bei diesem regionalen Gemeinschaftsprojekt, das unter der Gesamtkoordination der neu gegründeten Region Hannover weiterentwickelt werden soll, um einen 75 km langen, von signifikanten blauen Markierungen begleiteten Fuß- und Radweg, der die Landschaftsräume am Rande der niedersächsischen Landeshauptstadt verknüpft. Das Projekt soll einen Beitrag zur Sicherung und Erhaltung der Kulturlandschaft und der Naturpotenziale leisten und auf diese Weise grundsätzlich eine Vielzahl von Funktionen erfüllen. Da der Fuß- und Radweg aber ein Einzelprojekt geblieben ist, das lediglich vorhandene oder geplante Landschaftsprojekte anderer Programme verknüpft, kann bislang kaum von einer multifunktionalen Planung und der Bündelung mehrerer Projekte unter dem Dach eines zentralen regionalen Leitprojekts die Rede sein. Die Basisroute führt zu 57% durch Hannoveraner Stadtgebiet, so dass es sich bei dem Grünen Ring Hannover nicht um ein wirklich *regionales* Parkkonzept handelt. Räumliche Erweiterungen um drei Umland- und zwei Innenschleifen ergänzen neuerdings diese ursprüngliche Konzeption. Da sich zudem auch zunehmend eine höhere Projektvielfalt bemerkbar macht – als Beispiel sind die „GrüneRingGenüsse“ in Kooperation mit regionalen Landwirten und Gastronomen zu nennen – gewinnt das Projekt partiell Eigenschaftsmerkmale eines Regionalparks (KGH 1998: 36/Region Hannover 2002/Selle/Yachkaschi 2000: 43ff). Der *Grüne Ring Region Bremen*, ein Gemeinschaftsprojekt von 23 niedersächsischen Städten und Gemeinden, 6 Landkreisen und der Freien Hansestadt Bremen, zielt dagegen lediglich auf die Vernetzung vorhandener Wege zu einem naherholungsorientierten Routensystem und dessen Vermarktung über Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (Kinder 2002: 19f). Er stellt damit ein stadtreregionales Landschaftsprojekt mit tendenziell monofunktionaler Betonung des Naherholungsnutzens dar.

Der *Landschaftspark NiederRhein* (Sinning 2000b: 119ff), am westlichen Rand des Ruhrgebiets als Kooperationsprojekt einiger linksrheinischer Kommunen unter Federführung des damaligen Kommunalverbands Ruhrgebiet (KVR) initiiert, kann aufgrund seiner Beschränkung auf wenige mittelgroße Kommunen in Randlage eines Ballungsraums nicht als Instrument einer Freiraumpolitik für einen Verdichtungsraum gelten. Er weist zwar mit einem akteursübergreifenden Kooperationsprozess und der Verknüpfung von Leitprojekten aus so unterschiedlichen Bereichen wie Ökologie, Freizeit, Tourismus, Städtebau, Strukturpolitik, Verkehr und Kunst interessante Ansätze auf. Ausschlusskriterium war hier – neben der noch mangelhaften Projektrealisierung – aber vor allem die räumliche Begrenztheit. Gleiches gilt für die so genannte *Grüne Nachbarschaft*, die sich lediglich auf ein Teilgebiet des Verdichtungsraums Mittlerer Neckar bezieht. Sieben in einer interkommunalen Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossene Kommunen (unter anderem Ludwigsburg und Bietigheim-Bissingen) realisieren dort Maßnahmen in den Bereichen Naturschutz, Naherholung und Landwirtschaft, um in einem Raum mit hohem Siedlungsdruck ein zusammenhängendes Grünsystem zu schaffen (Grub/Lejeune 1996: 132ff).

Dieses auf kommunaler Initiative beruhende Projekt hatte eine Vorbildfunktion für den *Landschaftspark Mittlerer Neckar* inne. Während in der Grünen Nachbarschaft aber kommunal finanzierte Maßnahmen tatsächlich realisiert wurden, ist das Konzept für den Landschaftspark Mittlerer Neckar über die Stufe der Planung noch nicht hinausgekommen.



Obwohl vom Verband Region Stuttgart (VRS) in Auftrag gegebene freiraumbezogene Konzepte sowohl für den gesamten Verdichtungsraum als auch für die Teilräume Neckarpark und Filderpark vorliegen und die Idee des Landschaftsparks nachrichtlich in den Landschaftsrahmenplan der Region Stuttgart übernommen wurde, hat in keinem Fall eine Umsetzung intendierter Maßnahmen begonnen. Der Grund hierfür ist die fehlende regionale Trägerschaft für das Parkprojekt: Der VRS ist landesgesetzlich nicht für eine solche Trägerschaft vorgesehen, sondern hat lediglich die Zuständigkeit für die konkrete Planung des Landschaftsparks erhalten. Es kommt also entscheidend auf die Bereitschaft und Einsicht der Kommunen an, in interkommunalen Projekten den stadtreionalen Landschaftspark zu realisieren. Ungeachtet der fehlenden Trägerschaft und der mangelnden kommunalen Finanzierungsbereitschaft steht aber wohl auch das Konzept selbst (Regionalverband Stuttgart 1994) mit seiner vermittlungsbedürftigen landschaftsarchitektonischen Ausrichtung einer zügigen Umsetzung im Weg. Die bloße Benennung von Wäldern, Feldern und Weinbergen als „Parks“ und von Tälern als „versunkene Welten“ (ebd.: 64ff) und die Herausgabe von Image-Broschüren als einfachste Form der Inszenierung einer Landschaft lässt „Verwandtschaft zur herkömmlichen Produktwerbung“ erkennen (Clemens 2000: 205). Der Landschaftspark Mittlerer Neckar ist bislang als „Papiertiger“ (ebd.: 204) ohne Umsetzungsorientierung und als „top-down“-Konzept, das kaum Raum für Kooperationsprozesse mit möglichen Projektrealisierern oder -interessierten gelassen hat, nicht für diese Untersuchung geeignet. Das bloße Vorhandensein eines bundesweit als vorbildlich geltenden regionalen Mehrzweckverbands scheint nicht für den Erfolg eines Regionalparks auszureichen. Mit einem 2003 durch den VRS ausgelobten Wettbewerb zur Verwirklichung punktueller und flächenhafter Projekte in den Kommunen, der Beteiligung des Teilprojekts Neckarpark an einem neuen EU-Projekt und der alsbald erwarteten Verbandsträgerschaft scheint allerdings in jüngster Zeit der Einstieg in die Umsetzungsphase zu gelingen.

Auch im Bereich des Raumordnungsverbands Rhein-Neckar und im Verdichtungsraum des Saarlandes sind Konzepte für einen *Regionalen Landschaftspark Rhein-Neckar-Pfalz* (Fischer 2000: 46ff) bzw. einen *Regionalpark Saar* (NWMA 2001: 63ff) entwickelt worden, die sich in ihrer instrumentellen und inhaltlichen Ausrichtung an Beispielen aus dem Ruhrgebiet oder der Region Rhein-Main orientieren. Aufgrund der bislang fehlenden Maßnahmenumsetzung kommen sie trotz guter Ideen und vorhandener Verfahrens- und Projektkonkretisierungen aber noch nicht als Fallstudien in Frage.

Zwei weitere regionale Entwicklungskonzepte mit explizitem Landschaftsbezug werden in den neuen Bundesländern realisiert: Im *Industriellen Gartenreich* Dessau-Bitterfeld-Wittenberg, einem Korrespondenzstandort der Weltausstellung 2000 in Hannover, sind experimentelle Projekte entstanden, bei denen der Umgang mit dem Erbe des Industriezeitalters erprobt wird (Kegler 2001: 296ff); die *Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land* in der Niederlausitz bezeichnet sich als „Werkstatt für neue Landschaften“ und „größte Landschaftsbaustelle Europas“ (IBA Fürst-Pückler-Land 2004), auf der für die vom Braunkohlenabbau in der Landschaft hinterlassenen Elemente und Bestandteile neue Nutzungen gefunden werden sollen. Hierbei stehen in neun großen „Landschaftsinseln“ Themen wie Freizeit, Tourismus, Industriekultur und Regionalpolitik im Mittelpunkt.

Beide regionalen Leitprojekte weisen in ihren Grenzen weit über die in ihnen befindlichen Verdichtungsräume hinaus und beschäftigen sich folglich weniger mit dem stadtreionalen Freiraum, als vielmehr mit den großen, von Braunkohlegewinnung und -sanierung geprägten Landschaftsräumen.

Im Gegensatz zu den Grünen Ringen um Hannover und Bremen bezieht sich der *Grüne Ring Leipzig* auf größere Flächen im Umland der Stadt Leipzig. Er begreift sich als ganzheitliche ökologische Entwicklungsstrategie mit so unterschiedlichen Handlungsfeldern wie Naturschutz, Erholungsvorsorge, Tourismus, ökologische Landwirtschaft, Umwelttechnologie und Umweltbildung. Im Rahmen dieses Freiraumentwicklungsprojekts werden neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Leipzig und seinen Umlandkommunen erprobt. Auf der Grundlage einer gemeinsamen Umwelterklärung und eines Regionalen Handlungskonzepts werden Pilotprojekte zur Waldaufforstung, zum Ausbau von Rad- und Wanderwegen, zur Branchenrevitalisierung, zur Verbesserung des Images der regionalen Landwirtschaft und zur Schaffung einer regionalen Identität unter anderem mittels eines gemeinsamen Logos (siehe Abb. 9) realisiert. Die jeweiligen Einzelprojekte der Kommunen werden strategisch so miteinander verbunden, dass gemeinsam Fördermittel akquiriert und die Projekte zügig umgesetzt werden können. Die meisten Fördermittel werden über die sächsische Förderrichtlinie REGIO bezogen, die generell regionale Entwicklungskonzepte und Projekte zu deren Umsetzung unterstützt. Die regionale Abstimmung findet in thematischen Arbeitsgruppen und Stadt-Umland-Konferenzen mit den Bürgermeistern und Vertretern lokaler und regionaler Organisationen statt. Eine Geschäftsstelle koordiniert den Kooperations- und Umsetzungsprozess. Als innovativ im Vergleich zu anderen stadtreionalen Freiraumprojekten gelten der Versuch der kooperativen Lösung klassischer Stadt-Umland-Probleme, der integrierte, über freiraumplanerische Aufgaben hinausreichende Arbeitsansatz, die projektorientierte Planung auf der Grundlage einer regional formulierten Strategie und das Ziel der Schaffung einer gemeinsamen Identität (Grüner Ring Leipzig 1999: 10ff/Sinning 2000a: 59ff). Da es sich bei dem Grünen Ring Leipzig aber zumindest explizit nicht um ein *Park*projekt handelt, wurde er trotz seiner den Regionalparks vergleichbaren Ausrichtung aus arbeitsökonomischen Gründen hier nicht als Fallstudie ausgewählt. Bei einer künftigen Erweiterung der Forschungsperspektive wäre ein Vergleich der in diesem Band untersuchten Regionalparks mit dem Grünen Ring Leipzig aber zielführend. Gleiches gilt für jene Regionalparkprojekte, die aufgrund der fehlenden Konzeptumsetzung noch keine Relevanz für diese Arbeit besitzen.

Abb. 9: Logo „Grüner Ring Leipzig“



Quelle: Grüner Ring Leipzig 2001

### 3.3 Der Emscher Landschaftspark

#### 3.3.1 Die Stadtregion und ihr Freiraum

Der nach Flächenausdehnung und Einwohnerzahl größte deutsche Verdichtungsraum Rhein-Ruhr ist das typische Beispiel einer polyzentrischen Stadtregion, die sich aus äußerst

Abb. 10: Gebiet des Kommunalverbands Ruhrgebiet (heute: Regionalverband Ruhrgebiet)



Quelle: Regionalverband Ruhrgebiet 2004

heterogenen Teilbereichen und einer Vielzahl von Groß- und Mittelstädten zusammensetzt. Der Emscher Landschaftspark bezieht sich nicht auf den gesamten Verdichtungsraum, sondern mit dem Ruhrgebiet, und hier insbesondere mit dem im nördlichen Ruhrgebiet gelegenen Emscherraum, auf einen dieser Teilräume. Weder das Ruhrgebiet noch der hier interessierende Emscherraum stellen eine räumlich eindeutig definierte Einheit dar; lediglich der regionale Verband (siehe Abb. 10) weist eine klare, sich an kommunalen Grenzen orientierende Abgrenzung auf. In einem auf diese Weise „richtig, aber gleichermaßen unbefriedigend“ (Kunzmann 1996: 112) abgegrenzten Ruhrgebiet lebten 1999 auf 4.434 qkm 5,38 Mio. Einwohner (KVR 2002b), davon allein 2 Mio. im mit 784 qkm erheblich kleineren Emscherraum, der im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park behelfsmäßig als das Gebiet zwischen den Autobahnen A2, A1, A40 und dem Rhein definiert wurde (IBA Emscher Park 1999c: 13).

Die Landschaft im dicht besiedelten Emscherraum ist stark zersiedelt. Die verbliebenen Freiräume liegen isoliert zwischen den Siedlungsflächen, zusammenhängende Grünzüge sind kaum zu erkennen. Der Freiraumanteil beträgt 43% (ebd.), in manchen Städten wie Herne oder Gelsenkirchen allerdings nur 25 bzw. 27% (KVR a.a.O.). Charakterisierungen der Emscherlandschaft als „künstliche Landschaft“, „zerrissene Landschaft“ (Dettmar 1999a: 24ff), „arg verstümmelte Rudimente“ in einer „denaturierten Region“ (Ganser 1995b: 172f) und diejenige „Industrielandschaft in Mitteleuropa mit der dichtesten Besiedlung, den größten Umweltbelastungen und der intensivsten Zerschneidung des Freiraumes“ (MSWV 1988 in Selle 2000b: 124) verdeutlichen ihre prekäre Ausgangslage. Ungeachtet einer deutlichen regionsinternen Differenzierung – im stärker von landwirtschaftlicher Nutzung geprägten Osten des Emscherraums dominieren noch zusammenhängende Freiräume – sind gemeinsame Tendenzen hinsichtlich des Freiraumverlusts, seiner Ursachen und der Situation der Freiraumfunktionen zu konstatieren:

Das dichte Geflecht von Siedlungen, Schienensträngen, Straßen und großen Arbeitsstätten entstand seit der Mitte des 19. Jahrhunderts in einem rasanten Prozess der Indus-

trialisierung. „Die Emscher Region wurde zu einer riesigen Maschine zur Produktion von Kohle und Stahl“ (Siebel 1996: 98). Nachdem der Übergang vom Fordismus zum Postfordismus die Region mit ihren tradierten und wenig flexiblen industriellen Großstrukturen aber in besonderem Maße getroffen hat, scheint der Prozess der industriellen Überformung der Landschaft beendet zu sein. Das Ruhrgebiet und insbesondere der nördliche Emscherraum gelten heute als altindustrialisierte Region (Kunzmann 1996: 126).

Die Freiraumsituation in dieser altindustrialisierten Region ist aber längst nicht mehr lediglich das Produkt eines „alten“ Freiraumverlusts. Trotz Deindustrialisierung und teilweise deutlicher Stagnations- und Schrumpfungsprozesse setzt sich der quantitative Freiraumverlust fort. Obwohl ausreichend viele altindustrielle Brachflächen existieren, für die neue Nutzungen gesucht werden, hält ein starker Entwicklungsdruck auf unbebaute Flächen an, da diese kurzfristig und ohne Sanierungskosten bebaubar sind. Ohnehin dicht besiedelte Städte wie Herne, Essen und Oberhausen haben daher in den beiden letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zwischen 16 und 22% ihrer 1980 noch vorhandenen Freiflächen verloren (KVR a.a.O.). Diese angesichts starker Wanderungsverluste und wirtschaftlicher Stagnation paradoxe Entwicklung vollzieht sich vor allem zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen, die mit einem Anteil von 60% an den Freiräumen des Emscherraums immer noch wesentliche Beiträge zur Freiraumversorgung der Bevölkerung leisten. Funktionen landwirtschaftlich genutzter Freiräume wie regionale Nahrungsmittelproduktion, Erholung und ökologische Ausgleichsfunktionen, die aufgrund der im Kern des Emscherraums durchweg konventionellen Bewirtschaftung ohnehin eingeschränkt bereitgestellt werden, gehen in einem Konkurrenzkampf der Städte untereinander und mit dem von der Abwanderung aus dem Emscherraum profitierenden Umland um Einwohner und Investitionen verloren.

Die Verdrängung der Landwirtschaft durch Bautätigkeit geht mit einem starken Höfesterben einher (Häpke 1999b: 68f). Durch die anhaltende Zersiedlung und die fortgesetzte Entwicklung regionaler Infrastrukturnetze setzt sich auch der strukturelle Freiraumverlust fort. Der Freiraum im nördlichen Ruhrgebiet, der ohnehin in besonderer Weise von Zerschneidungs- und Barrierewirkungen betroffen ist, wird durch Straßenbau und neue Wohn- bzw. Gewerbegebiete weiter zerstückelt.

Während der Emscherraum in Bezug auf den quantitativen und strukturellen Freiraumverlust längst nicht mehr ausschließlich unter den Folgen der massiven Industrialisierung zu leiden hat, ist genau diese Phase der Entstehung des hochverdichteten und industriell ausgebeuteten Agglomerationsraums weiterhin prägend für die Qualität des Freiraums (Dettmar a.a.O.): Der ehemals flache Emscherraum wurde durch die Schüttung

**Abb. 11: Die Emscher: Ein künstliches Fließgewässer**



Foto: Gailing

**Abb. 12: Industriell überformte Landschaft:  
Kohlenlagerplatz in Bergkamen**



Foto: Gailing

von Bergehalden, Kohlenlagerplätzen und Deponien zu einer künstlichen Hügellandschaft transformiert. Gleichzeitig hat die Region unter massiven Bergsenkungen zu leiden, so dass ein ständiges Abpumpen des Grundwassers in die Emscher notwendig geworden ist, um das Entstehen einer Seenlandschaft mitten im Ballungsraum zu verhindern. Nahezu ein Viertel der Emscherregion verwandelte sich auf diese Weise in ein künstlich stabilisiertes Poldergebiet. Das Flusssystem der Emscher selbst wurde zu einem Abwassersystem umgebaut (siehe Abb. 11), das von stinkenden offenen Abwassersammlern und bergsenkungsbedingt hohen Deichen geprägt wird. Am stärksten hat sich die Industrialisierung auf die unmittelbaren Produktions- und Förderflächen ausgewirkt (siehe Abb. 12), wo angesichts der Dynamik der industriellen Tätigkeit eine Vielzahl unterschiedlichster

Substrate nebeneinander und untereinander vermengt wurde. Mit diesen Altlasten hat die bisher dominierende Industriestruktur ein unerwünschtes Erbe hinterlassen, das die gegenwärtigen Entwicklungsmöglichkeiten deutlich einschränkt (Kahnert 1992: 116). Viele der Altlasten sind ökosystemar gesehen über lange Zeiträume irreparabel. Da die Flächen, von denen sich Industrie und Bergbau zurückgezogen haben, mittlerweile eine wesentliche Bedeutung für die Freiraumversorgung im nördlichen Ruhrgebiet besitzen, ist der Umgang mit Altlasten und anderen Hinterlassenschaften der Industrialisierung eine Grundbedingung jeder künftigen Freiraumentwicklung.

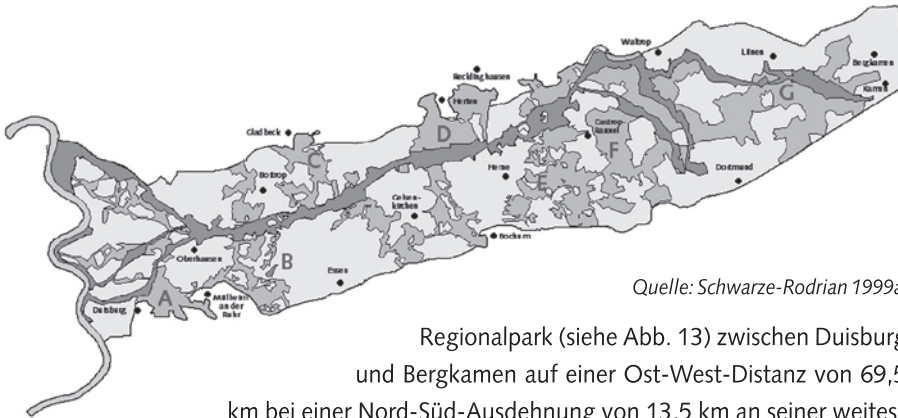
Die Erbringung aller ökologischen Funktionen und Leistungen des Freiraums wurde in Folge der massiven Industrialisierung sowie der starken Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (z.B. Immissionswirkungen der Straßen) stark eingeschränkt. Eine Ausnahme besteht lediglich bezüglich der Relevanz der vielen ungenutzten Altstandorte als relativ ungestörter Lebensraum für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten. Hinsichtlich der sozialen Funktionen weisen alle verbliebenen Freiräume wie Parks, Grünstreifen an Kanälen, Kleingartenanlagen oder Reste agrarisch genutzter Flächen – sofern sie für Freiraumnutzer erschlossen sind – eine große Bedeutung auf; dies gilt allerdings weniger aufgrund ihrer besonderen Eignung oder Ausstattung als vielmehr aufgrund ihrer Seltenheit. Der Stellenwert jener ökonomischen Freiraumfunktionen, die nicht freiraumzehrend auf der Qualität des Freiraums für Naherholung, Tourismus, Freizeit oder als weicher Standortfaktor beruhen, war daher in der Vergangenheit nicht sehr hoch.

### 3.3.2 Ziele der Regionalparkentwicklung

Mit dem Emscher Landschaftspark wird seit Ende der 1980er Jahre der Versuch einer qualitätsorientierten Gegensteuerung unternommen. Auf einer Fläche von 320 qkm – dies entspricht einem Flächenanteil von 40% am gesamten Emscherraum – erstreckt sich dieser



Abb. 13: Die regionalen Grünzüge A-G und der Ost-West-Grünzug (dunkelgrau)



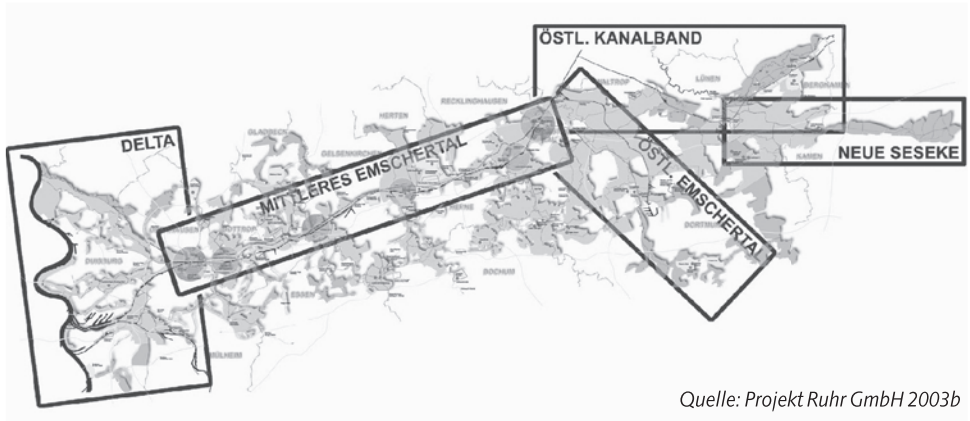
Quelle: Schwarze-Rodrian 1999a

Regionalpark (siehe Abb. 13) zwischen Duisburg und Bergkamen auf einer Ost-West-Distanz von 69,5 km bei einer Nord-Süd-Ausdehnung von 13,5 km an seiner weitesten und 0,2 km an seiner engsten Stelle (KVR 1992: 23). Er verbindet die zwischen 17 Städten verbliebene Restlandschaft zu einem kohärenten Parksystem. Dabei wird an die seit dem ersten gemeinsamen Gebietsentwicklungsplan für das Ruhrgebiet von 1966 regionalplanerisch gesicherten sieben Nord-Süd-Grünzüge angeknüpft, die von West nach Ost am Rhein beginnend mit den Buchstaben A bis G „anonym“ gekennzeichnet wurden. Die Grünzüge als zentrale Elemente regionaler Planung gehen bereits auf die Arbeiten von Robert Schmidt von 1912 zurück, der schon vor der Gründung der KVR-Vorgängerorganisation SVR die Idee „eines Nationalparks für den rheinisch-westfälischen Industriebezirk“ entwickelte (KVR 1996: 33/78f) und darunter nicht einen abseits gelegenen Park, sondern einen leicht erreichbaren Wald- und Wiesengürtel als zusammenhängendes System öffentlicher Grünflächen verstand (von Petz 2001: 52f).

Die Grünzüge sind als Zwischenräume, in denen die Stadtgrenzen verlaufen, diejenigen Freiräume im Ruhrgebiet, die trotz vielfältiger Zerschneidungen noch am ehesten als zusammenhängende Landschaftsbänder zu bezeichnen sind. Zu verdanken haben sie dies ihrer Randlage, in der sie sich aus Sicht der einzelnen Kommunen, nicht aber aus Sicht einer stadtreionalen Freiraumpolitik befinden. Verbunden werden die regionalen Grünzüge durch einen neuen Ost-West-Grünzug, der entlang der drei Kanäle des Emscherraums (Rhein-Herne-Kanal, aber auch Datteln-Hamm-Kanal und Dortmund-Ems-Kanal), der Emscher und der Seseke verläuft. Erst durch diese Klammer kann die Vision eines „großen zusammenhängenden Landschaftsraumes“ und eines „neuen Emschertals“ (Ganser 1993: 172) Realität werden. Basis des Regionalparks sind aber vor allem konkrete lokale und interkommunale Projekte, welche die als regionale Grünzüge und Ost-West-Grünzug bezeichneten, ideell verbundenen Restfreiräume, die ja letztlich nicht wahrnehmbare Plankonstrukte sind, mit Leben füllen.

Die zu Zeiten der IBA Emscher Park bestimmte, von einer definierten Parkgrenze umgebene Gebietskulisse soll im Rahmen der derzeitigen Weiterentwicklung des Emscher Landschaftsparks um neue Flächen ergänzt werden. Ein Überblicksplan zur Startphase der Formulierung eines neuen Masterplans Emscher Landschaftspark 2010 (siehe Abb. 14) dokumentiert diese Erweiterungswünsche der beteiligten Kommunen sowie Vorschläge

Abb. 14: Überblicksplan zur Startphase des Masterplans Emscher Landschaftspark 2010



zur Untergliederung des Ost-West-Grünzugs in fünf große Teilräume von der „Neuen Seseke“ im Osten bis zum „Delta“ am Rhein (Projekt Ruhr GmbH 2003a: 7). Gemäß den Vorschlägen der Gebietskörperschaften wird die Fläche des Emscher Landschaftspark um 116 qkm auf 436 qkm anwachsen (dies. 2004a: 7).

Die langfristig relevanten, strategischen Ziele der Regionalparkentwicklung sind im Rahmen einer Leitplanung formuliert worden, die sich damit bewusst vom appellierenden oder administrativen Freiraumschutz distanziert und als wesentliche Innovation des Emscher Landschaftsparks eine stärkere Projekt- und Umsetzungsorientierung herausgestellt hat (KVR 1996: 53ff):

- *Sichern*: Die Fortsetzung des Freiraumverlusts soll nicht nur gestoppt werden, es soll sogar eine Trendumkehr eingeleitet werden.
- *Verbinden*: Es soll möglich werden, die vielen Einzelflächen im räumlichen Zusammenhang zu erfahren. Die durchgängige Erreichbarkeit der Freiräume wird angestrebt. Um dieses Ziel zu erreichen soll der Freiraum „nicht mehr nur gegen Inanspruchnahme durch Bebauung verteidigt, sondern spürbar vermehrt“ (MSWV 1988: 36) werden. Dem Begriff des Bauerwartungslandes wird im Sinne einer offensiven Freiraumpolitik der Begriff des Parkerwartungslandes entgegengesetzt, welches langfristig insbesondere dem schwierigen Aufbau des neuen Ost-West-Grünzugs dienen soll.
- *Qualifizieren*: Die Landschaft soll flächendeckend räumlich entwickelt und gepflegt werden. Dazu sind Maßnahmenpakete und Schwerpunktprojekte zu definieren.
- *Regional handeln*: Der Emscher Landschaftspark soll mehr als die Summe seiner lokalen Einzelteile sein, er soll sich zu einer leistungsfähigen regionalen Infrastruktur für das nördliche Ruhrgebiet entwickeln.
- *Betreiben*: Da der Aufbau des gesamten regionalen Parksystems schätzungsweise 20 bis 30 Jahre dauern wird, ist eine langfristig anhaltende Fortsetzung der Aktivitäten der Parkentwicklung und -pflege angestrebt.

Der Emscher Landschaftspark ist in seinen Ursprüngen kein Instrument einer sektoral agierenden Fachplanung, sondern war von Anfang an als Leitprojekt der IBA Emscher Park und „strategischer Kern einer neuen Regionalentwicklung“ (KVR 1996: 35) konzipiert



worden. Die 1989 begonnene IBA Emscher Park war ein auf zehn Jahre befristetes Strukturprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen für den Wandel des Emscherraums, in dessen Rahmen der Wiederaufbau von Landschaft und damit der Emscher Landschaftspark eine besondere Bedeutung erhielten. Er war „das zentrale Anliegen und das verbindende Thema dieser Bauausstellung“ (IBA Emscher Park 1993: 1). Im Gegensatz zu anderen Leitprojekten der IBA Emscher Park in den Bereichen Stadtentwicklung, Wohnen, Industriekultur und Gewerbeentwicklung, die sich in lokalen, kurz- und mittelfristig realisierbaren, schwerpunktmäßig baulichen Einzelprojekten konkretisierten, handelte es sich bei dem Leitprojekt Emscher Landschaftspark ebenso wie bei dem eng damit verbundenen Leitprojekt des ökologischen Umbaus des Emscher-Systems um regional dimensionierte Projekte, die nur in einem langfristig angelegten Prozess realisiert werden können. Sowohl der Emscherumbau als auch die Regionalparkentwicklung werden folglich auch seit dem Ende der IBA 1999 fortgeführt.

Die strategische Ausrichtung des Emscher Landschaftsparks entspringt der Grundphilosophie der IBA Emscher Park: Diese hoffte, durch exemplarische und explizit sichtbare Projekte notwendige mentale Veränderungen in der Region herbeizuführen, überregionale Aufmerksamkeit auf die Region zu ziehen und die natürliche und bebauten Umwelt in der Region für Bewohner und Touristen attraktiv zu machen, so dass sie auch für Investoren wieder interessant wird (Kunzmann 1996: 141). Dabei ist ein Effekt der „Festivalisierung“ Teil des Kalküls, „denn die damit verbundene Überhöhung der Öffentlichkeit soll Imagegewerbung nach außen und Bewusstsein nach innen schaffen“ (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 118). Kritiker der IBA konstatieren in diesem Zusammenhang, dass für sie nicht der politische Inhalt zählt, „sondern vielmehr die Form an sich oder vielmehr ihr schöner Schein. Hiermit ist denn auch zugleich das wesentliche Moment des populistischen Erfolges der IBA angesprochen: Sie figuriert als Bildproduzentin und Promotorin des Imagewandels im nördlichen Ruhrgebiet“ (Meißner 2000: 323).

Der Emscher Landschaftspark wurde im Rahmen der umfassenden strukturpolitischen Initiative IBA Emscher Park nicht primär als umweltpolitisches Projekt, sondern als „Infrastruktur der Zukunft“ (Reiß-Schmidt 1990: 308) entworfen. Ausgehend von dem Anspruch, als regionaler Standortfaktor wirksam zu sein, entwickelte man Anforderungen an die Qualität dieses Regionalparks: „Er braucht eine gewisse Größe, eine entsprechende Präsenz in der ganzen Region, eine deutliche Erkennbarkeit, markante Strukturen und Erinnerungswerte, hohe Leistungsfähigkeit als regionale Infrastruktur und schließlich sogar eine gewisse Auffälligkeit, um im Wettbewerb der Bilder und Medien bestehen zu können. Der Park

Abb. 15: Die neue Kulturlandschaft? – Kokerei Hansa in Dortmund



Foto: Gailing

ist schließlich als Produkt kenntlich zu machen und entsprechend professionell in der Mediengesellschaft zu kommunizieren“ (KVR 1996: 44).

Bei einer Einordnung des Emscher Landschaftsparks in die im Rahmen dieser Arbeit entwickelten Dimensionen der Freiraumpolitik (siehe Kapitel 2.1.6) stehen sicherlich die Bildproduktion („Der schöne Schein“) und der „Freiraum als weicher Standortfaktor“ im Vordergrund. Dies verdeutlichen nicht nur die ursprüngliche Konzeption und die Auswahl der realisierten Projekte, sondern auch aktuelle Beiträge zur Fortsetzung und Neujustierung des Emscher Landschaftsparks. So heißt es in einer Publikation der Projekt Ruhr GmbH: „Die strukturpolitische Bedeutung des Emscher Landschaftsparks ist unvermindert hoch! (...) Als Beitrag der regionalen Strukturpolitik hat der Emscher Landschaftspark auch die Aufgabe die Attraktivität und Qualität des Standortes Ruhrgebiet zu fördern und damit einen relevanten Beitrag zum regionalen, nationalen und internationalen Standortmarketing zu leisten. Als regionale Infrastruktur dient er der Sicherung und Schaffung

**Abb. 16: Vielfach zerschnittene Landschaft – Ost-West-Grünzug in Oberhausen**

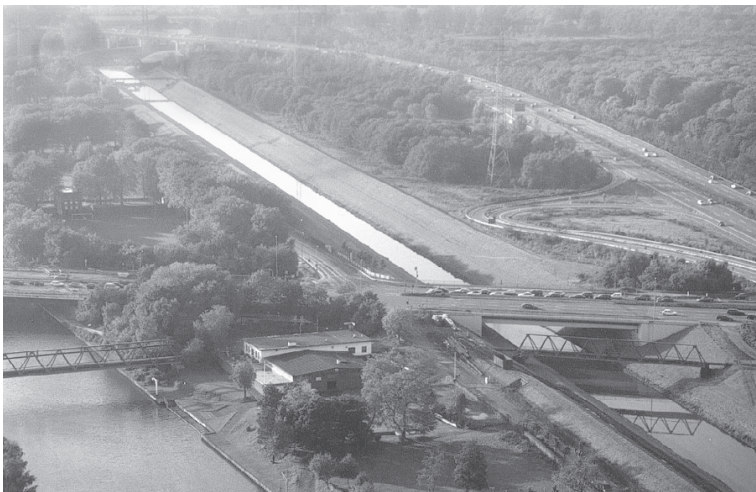


Foto: Gailing

von Arbeitsplätzen (...)“ (Brauser/Schwarze-Rodrian 2002: 3). Neben dieser generell dominanten und im übermächtigen Standortdiskurs forcierten, ökonomisch-ästhetischen Grundausrichtung des Regionalparks spielen aber auch andere Dimensionen der Freiraumpolitik wie die ungeplante spontane Natur („Der Lauf der Dinge“) und insbesondere „Der nutzbare Freiraum“ eine Rolle, da mit ihrer Hilfe eine Inwertsetzung des Freiraums ermöglicht wird. Strategien, die an kaum sichtbaren qualitativen Verbesserungen ansetzen („Nachhaltige Bewirtschaftung“) sind dagegen im Rahmen des Emscher Landschaftsparks bedeutungslos geblieben. Es werden projektbezogen jene Funktionen und Leistungen des stadtreionalen Freiraums gestärkt, die der Strategie der Stärkung der weichen Standortfaktoren und der Erfüllung des Wunsches nach ästhetischer Natur am ehesten dienen. In diesem konzeptionellen Rahmen sind auch die Verbesserung der ökologischen Freiraumfunktionen – z.B. die Verbesserung des regionalen Wasserhaushalts – und der sozialen Funktionen wie Freizeit und Erholung relevant.

Insgesamt findet dabei eine Konzentration auf die für den hochverdichteten Innenbereich einer Stadtregion typischen Freiraumprobleme wie Freiraumrückgewinnung und -vernetzung statt. Probleme wie der mit der Randwanderung der Bevölkerung verbundene Freiraumverlust im stadtreptionalen Außenbereich werden allenfalls im weniger dicht besiedelten Osten des Emscherraums berührt. Zwar erhöht sich durch die latente Verdrängung der Landwirtschaft in Bezug auf die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln die regionale Arbeitsteilung. Da aber gleichzeitig die Erholungsmöglichkeiten im Inneren der Stadtregion verbessert werden, wird im Hinblick auf diesen Aspekt die regionale Arbeitsteilung verringert.

Der Regionalparkgedanke verlässt damit die für das Ruhrgebiet bestimmende Tradition, der Landschaftsentwicklung im Kern des Ballungsraums nur eine geringe Bedeutung beizumessen. Dabei soll aber bewusst nicht an die Bilder der alten Kulturlandschaft angeknüpft werden, die in den Köpfen der Menschen verankert sind, sondern an jene Art von Kulturlandschaft, die als Folge der industriellen Landnutzung entstanden ist: „Neben vielfältigen ökologischen Problemen hat diese ‚Industriellandschaft‘ (...) einen eigenständigen Charakter und eine eigene Ästhetik. Es gilt, die wichtigen kulturellen und naturkundlichen Zeugnisse dieser Epoche zu bewahren und zu Schlüsselpunkten für das zukünftige Verständnis der Landschaft zu machen“ (IBA Emscher Park 1999b: 21). Industriekultur und Industrienatur gelten als Rückgrat der Industrielandschaft, als Basis des Emscher Landschaftsparks und als Anknüpfungspunkt für die Schaffung einer neuen landschaftsbezogenen Identität und für die Produktion neuer Landschaftsbilder, die gegenüber den Bildern der benachbarten alten Kulturlandschaften des Münsterlandes oder des Sauerlandes konkurrenzfähig sein können (Dettmar 1999a: 31). Der „ganz besondere ästhetische Reiz, mit dem die artifizialen Landschaften bezaubern“ (Valentini 1994: 188) soll im Emscher Landschaftspark erhalten werden. Die Begeisterung für eine „faszinierende neue Kulturlandschaft, die als einmalig und aufregend erfahren wird“ (Ganser 1999b: 11) entspringt sicherlich nicht nur einem besonderen Bewusstsein für die Schönheit der industriell überformten Landschaft, sondern auch einem pragmatischen Realitätssinn, denn schließlich sind die Strukturen des Emscherraums (siehe Abb. 15 und 16) nicht einfach rückgängig zu machen.

Dem Emscher Landschaftspark liegt damit ein sehr dynamisches Kulturlandschaftsverständnis zugrunde: Die Stadtlandschaft des Ruhrgebiets wird als Zwischenstadt beschrieben, in der durch Schutz und Entwicklung der Freiräume Orientierungen geschaffen und Bilder entworfen werden sollen (IBA Emscher Park 1996: 21). Mit der Orientierung an Industrienatur und -kultur wird der Emscher Landschaftspark dabei einerseits den Gegebenheiten in der Emscherregion auf innovative Weise gerecht. Gleichzeitig droht aber andererseits die Idealisierung der Industrielandschaft und die Verdrängung der Reste der alten Kulturlandschaft. Wenn die technisch überformte und zwischenstädtisch zersiedelte Stadtlandschaft als Zukunftskonzept für die Emscherregion dienen soll, wird der Schutz der immer noch relativ zahlreichen landwirtschaftlichen Produktionsflächen vernachlässigt. Dies zeigt sich an dem anhaltenden quantitativen Freiraumverlust auf Kosten der Landwirtschaft. Darüber hinaus steht die erfolgreiche Strategie der Ästhetisierung der

industriell zerstörten Umwelt (Häpke 1994: 163) einer echten ökologischen Modernisierung und einem nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen möglicherweise im Wege.

### 3.3.3 Regionale Organisation und Regionalparkmanagement

Die ursprüngliche Idee der IBA Emscher Park wurde Ende der 1980er Jahre im Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom damaligen Minister Christoph Zöpel und dem späteren geschäftsführenden Direktor der IBA Karl Ganser formuliert. Der Emscher Landschaftspark als ein in das Strukturprogramm IBA eingebettetes Leitprojekt entspringt also der regionalpolitischen Strategie einer Landesregierung. Die Entwicklung des „top-down“ initiierten Emscher Landschaftsparks wäre ohne Anstöße von außen in Form von Geld, innovativen Ideen und auch auswärtigen Planern nicht möglich gewesen (Siebel 1996: 110). Die IBA Emscher Park steht damit in einer langen Tradition von Initiativen, die von oben und von außen Einfluss auf die Politik im Ballungsraum Ruhrgebiet genommen haben. Eine regionale Selbststeuerung im Sinne einer eigenständigen, vom großen Problemdruck beflügelten Entwicklung wurde bislang im Ruhrgebiet durch das Fehlen einer machtvollen regionalen Institution verhindert. Noch bis 1975 besaß zwar der SVR in seiner Funktion als Landesplanungsgemeinschaft regionalplanerische Kompetenzen für das Verbandsgebiet und damit auch für die Ausweisung der regionalen Grünzüge. Der seit 1979 bestehende SVR-Rechtsnachfolger KVR verfügte aber seitdem nicht mehr über formelle planerische Kompetenzen (KVR 2001a). Im nordrhein-westfälischen System der gesamträumlichen Planung kam das Ruhrgebiet als Planungsregion daher in den vergangenen Jahrzehnten nicht mehr vor. Da die auf der Ebene der Regierungsbezirke ansässigen Regionalräte für die Konkretisierung der Landesentwicklungsplanung zuständig sind, gelten für das Ruhrgebiet und auch für den Emscherraum drei verschiedene Regionalpläne: die Gebietsentwicklungspläne (GEP) der Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster. Auch eine auf der stadtreionalen Ebene mögliche gemeinsame oder regionale Flächennutzungsplanung wurde bislang nicht realisiert.

Der KVR als umlagefinanzierter regionaler Mehrzweck-Pflichtverband der Kreise und kreisfreien Städte des Ruhrgebiets behält allerdings trotz fehlender Regionalplanungskompetenz die Aufgabe der Freiraumsicherung (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 KVRG). Er betrieb Freiraumpolitik u.a. durch Grunderwerb, durch seine Beteiligung als Träger öffentlicher Belange in allen Planungs- und Genehmigungsverfahren, welche die so genannten „Verbandsgrünflächen“ (überörtlich bedeutsame Freiflächen) betreffen, und durch sein Engagement für die Bereitstellung regionaler Freizeit- und Erholungsangebote. Zudem besaß er formelle landschaftsplanerische Kompetenzen, die sich allerdings nicht auf das gesamte Verbandsgebiet, sondern auf die Gebiete der einzelnen Mitgliedsstädte und -kreise bezogen. Regionale Landschaftsplanung fand unabhängig vom KVR im Rahmen der Gebietsentwicklungsplanung in der Form primärer Integration statt. Seit dem Jahr 2000 ist auch in Nordrhein-Westfalen die sekundäre Integration mit einem Landschaftsprogramm auf Landesebene und Landschaftsrahmenplänen auf Ebene der Regierungsbezirke gesetzlich geregelt. Der Verband erarbeitet auf Antrag seiner Mitglieder kommunale Landschafts-

pläne, die sich in Nordrhein-Westfalen als eigenständige Fachpläne nur auf Flächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile beziehen.

Die frühzeitige und dauerhafte Einbindung in den Prozess der Regionalparkentwicklung verdankte der KVR seiner tradierten freiraumpolitischen Kompetenz. Die IBA Emscher Park GmbH als hundertprozentige Tochter des Landes Nordrhein-Westfalen war allerdings die ursprüngliche Ideengeberin des Emscher Landschaftsparks. Sie wurde 1989 für eine Laufzeit von zehn Jahren gegründet. Unter einem geschäftsführenden Direktor arbeiteten 30 Personen, die in ihrer Arbeit durch ein Korrespondentengremium wissenschaftlich beraten und begleitet wurden (IBA Emscher Park 1999c: 2). Hinsichtlich des Regionalparkmanagements bestand in den zehn Jahren der IBA (1989-1999) eine klare Aufgabenteilung zwischen KVR und IBA GmbH:

- Die *IBA-Planungsgesellschaft*, die über „keine eigene Macht in Form von Investitionsmitteln bzw. Genehmigungs-/Verbots-Kompetenz“ (Sieverts/Ganser 1993: 36) verfügte, wirkte als Ideengeber und über den Kontakt zu den Landesministerien als Machtpromotor. Die IBA sorgte mit Wettbewerben, Workshops, wissenschaftlicher Begleitung und intensiver Beratungstätigkeit für eine projektbezogene Qualitätssicherung, so dass die realisierten Einzelprojekte und das Leitprojekt Emscher Landschaftspark als Ganzes den innovativen Qualitätskriterien der IBA entsprachen. Ein Beispiel für diese Tätigkeit war die Veranstaltung eines internationalen Kongresses zur Zukunft der Landschaft in Industrieregionen (Kilper 1999: 174). Entscheidend war darüber hinaus ihr direkter Zugang zu den Ministerien: Projekte konnten so angeregt und beschleunigt werden. Eine weitere Aufgabe bestand in der koordinierten Erschließung von Finanzierungsmitteln für Projekte, an deren Umsetzung die IBA-Planungsgesellschaft selbst aber nicht beteiligt war (Interview Spiering 2002).
- Das Aufgabenspektrum, das der KVR übernahm, war breit und vielschichtig. Er war Fachpromotor sowie gleichzeitig Moderator, Koordinator und Realisierer von Einzelprojekten des Emscher Landschaftsparks. Er wirkte auf allen Ebenen des informellen Planungssystems und sorgte für deren Zusammenspiel. Er tätigte kontinuierliche Grunderwerbe im Landschaftsparkgebiet, um Teilprojekte realisieren und vernetzen zu können. Damit sich der Bekanntheitsgrad des Emscher Landschaftsparks nicht nur in der Fach-, sondern auch in der Regionsöffentlichkeit erhöht, betrieb er eine vielfältige professionelle Öffentlichkeitsarbeit, die von Pressearbeit bis zur Organisation von Radtouren und Wandertagen reichte (Grub/Lejeune 1996: 42f/Kilper 1999: 170). Der Verband war – unterstützt von der IBA Emscher Park GmbH – der eigentliche Hauptakteur des Regionalparkmanagements.

Die Schwerpunkte lagen zunächst beim Planungsmanagement, dessen Grundlage die 1989/1990 vom KVR erstellte „Machbarkeitsstudie Emscher Landschaftspark“ war (IBA Emscher Park/KVR 1990). Die Studie, deren Erstellung von einem umfassenden Kommunikationsprozess mit den Verbandsmitgliedern des KVR begleitet wurde, stellte eine umfassende Untersuchung der Realisierungspotenziale und -restriktionen des Regionalparks dar (Schwarze-Rodrian 2000: 28). Es wurden bereits zu diesem frühen Zeitpunkt mögliche Projekte identifiziert. Während diese erste Planungsphase der Bestandsaufnahme, Ideen-



formulierung und -überprüfung eher dem traditionell hierarchischen Planungsmodell entsprach, war das 1990 eingerichtete temporäre und informelle Planungssystem von drei parallel arbeitenden und gleichberechtigten Planungs- und Umsetzungsebenen gekennzeichnet:

1. *Die Leitplanung:* Planungsträger der Leitplanung war der KVR. Es entstanden im Rahmen der Leitplanung eine Reihe von Dokumenten, die aufbauend auf der Machbarkeitsstudie die regionale Koordination der Teilräume und Teilprojekte des Emscher Landschaftsparks gewährleisten sollten. Zu nennen sind hier zunächst die „Leitlinien Emscher Landschaftspark“ von 1991 (KVR 1991), mittels derer Qualitätsziele der Regionalparkentwicklung definiert wurden. Viele dieser Anforderungen wurden projektbezogen bei der Realisierung des Emscher Landschaftsparks berücksichtigt, andere wie die Konzeption landwirtschaftlicher Modellvorhaben (ebd.: 17f) spielten später keine Rolle mehr. Ein endgültig abgeschlossener Leitplan wurde nie erstellt; allerdings liegen mit dem „Leitplan-Zwischenbericht“ (KVR 1992) und dem „Parkbericht Emscher Landschaftspark“ (KVR 1996) übergreifende Konzepte der Leitplanung vor. Während im Leitplan-Zwischenbericht noch der Versuch unternommen wird, neben regionsweiten Qualitätszielen auch flächenkonkrete Entwicklungsziele für den gesamten Emscher Landschaftspark zu definieren, beschränkt sich der Parkbericht auf die umfassende Darstellung der Konzeption des Emscher Landschaftsparks und dokumentiert die Kooperationsarbeit sowie die Projektrealisierung.
2. *Die Rahmenplanung:* Sie erhielt die Aufgaben der teilräumlichen Konkretisierung der Vorgaben der Leitplanung, der Projektentwicklung und der Vorbereitung von Realisierungsmaßnahmen. In jedem der sieben regionalen Grünzüge wurde jeweils eine interkommunale Arbeitsgemeinschaft (IKAG) eingerichtet, die unterstützt von einem professionellen Planungsbüro eigene Leitthemen, Arbeitsschwerpunkte und Ziele erarbeitete. In den Jahren 1993 bis 1995 wurden erste Ergebnisse der sieben IKAGs in Dokumentationen veröffentlicht.
3. *Die Trittsteine der Regionalparkentwicklung:* Auf dieser Ebene sollte die konkrete Projektumsetzung durch die unterschiedlichen Träger (Kommunen, KVR etc.) stattfinden.

Der Verzicht auf einen hierarchischen Aufbau ermöglichte die gleichzeitige Formulierung regionaler und teilräumlicher Strategien und ihre Erprobung am konkreten Projekt. Man verzichtete auf die für Landschaftsplanung bislang typischen langen Planungszeiten und ermöglichte die schnelle Präsentation sichtbarer Erfolge. Die Parallelität von Planung und konkreter Umsetzung war ein besonderes Anliegen der IBA GmbH und ihres geschäftsführenden Direktors Karl Ganser (Interview Lethmate 2002). Die durch die Leitplanung formulierten strategischen Überlegungen für den Gesamtraum spielten daher letztlich eine erheblich geringere Rolle als die Projektentwicklung vor Ort und die dezentrale Ideenformulierung in den IKAGs: „Es hätte einer besseren Strategie von oben nach unten für diesen riesigen Raum bedurft. Karl Ganser hat diesen Weg aber verlassen, weil er die Chance gesehen hat, über Leuchtturmprojekte und kurzfristige Erfolgserlebnisse die Leute zu motivieren. (...) Wir haben als Rahmenplaner die Leitplanung gemacht, indem wir die spezifischen Ideen

von unten nach oben getragen haben“ (Interview Neumeyer 2002). Da der KVR schon recht früh erkennen musste, dass die praktischen Koordinierungsmöglichkeiten seiner Leitplanung aufgrund des enormen Steuerungsaufwandes an ihre Grenzen gestoßen waren (KVR 1992: 175), konzentrierte er sich im weiteren Verlauf der Regionalparkentwicklung selbst auf die Umsetzung seiner Qualitätsziele anhand konkreter Projekte. Grundlage für seine Arbeit als Projektträger war die Formulierung von drei KVR-Handlungsprogrammen (1993-95 / 1997-99 / 2002-06). Das erste KVR-Handlungsprogramm sah beispielsweise die Realisierung jeweils eines großen Modellprojekts für jeden regionalen Grünzug sowie die Schaffung des Emscher Park Radweges als regionale Klammer vor. Während der KVR zu Beginn des Planungsprozesses noch flächendeckende Programme zur Extensivierung der Landwirtschaft, zur Gestaltung der Siedlungsränder und zur Vernetzung durch Hecken, Alleen und Kleingewässer forderte (IBA Emscher Park/KVR 1990), schwenkte er im Verlauf des IBA-Prozesses zunehmend auf die Strategie der punktuellen Projektplanung ein.

Die Schwerpunkte des Regionalparkmanagements verschoben sich früh von der Planung zum Projektmanagement. Mit steigender Anzahl realisierter Maßnahmen stieg aber auch die Bedeutung von Betriebs- und Pflegeaufgaben. Die Diskussion um die institutionelle Verortung dieser langfristigen Trägerschaftsaufgaben wird seit der Beendigung der IBA Emscher Park im Jahr 1999 und der Auflösung ihrer Planungsgesellschaft bislang ergebnislos geführt. Die in der Endphase der IBA entwickelte Idee einer beim KVR angelegerten regionalen Parkträgerschaft und die Schaffung von dezentralen Parkpflegestationen in den regionalen Grünzügen (Schwarze-Rodrian 1999b: 53) ist unaufgegriffen geblieben. Eine positive Ausnahme hinsichtlich der Verortung dauerhafter regionaler Managementaufgaben stellt allerdings die grundsätzliche Übernahme der Trägerschaft für den Emscher Park Radweg durch den KVR im Jahr 2001 dar: Die Aufgaben der Netzplanung, des Weiterbaus, der Vermarktung, der Pflege und des Qualitätsmanagements für dieses wichtige Teilprojekt des Emscher Landschaftsparks liegen damit in einer Hand (Interview Spiering 2002/KVR 2001b).

Der KVR übernahm darüber hinaus auch weiterhin Aufgaben der Entwicklung und Realisierung von Projekten. Seit der 2001 erfolgten offiziellen Überführung der Leitplanung des Emscher Landschaftsparks in den KVR-Eigenbetrieb „Ruhr-Grün“ existiert eine Organisation, die dazu in der Lage wäre, Planung, Öffentlichkeitsarbeit, Projektrealisierung und Pflege „aus einer Hand zu erbringen und damit die Trägerschaft für den Emscher Landschaftspark zu übernehmen. Der KVR bietet dies an“ (Bürklein 2001: 35).

Die regionalen Akteure waren sich nach dem Ende der IBA Emscher Park uneins über die Fortführung der mit der abgeschlossenen Bauausstellung verbundenen regionalen Aufgaben. Dies gilt auch für die regionale Parkträgerschaft und die Etablierung eines Regionalparkmanagements. Nachdem der Plan der Landesregierung gescheitert war, eine „Agentur Ruhr“ als Nachfolgeorganisation von KVR und IBA Emscher Park GmbH zu etablieren, wurde mit der Projekt Ruhr GmbH eine neue landeseigene Gesellschaft ohne Beteiligung der Kommunen gegründet. Als flexible, wenig personalintensive Einrichtung sollte dieses Werkzeug der Landesregierung aufbauend auf regionalen Potenzialen und Ideen den Prozess des Strukturwandels im Ruhrgebiet beschleunigen und intensivieren



(Rohler 2003a: 75); die Regionalparkentwicklung wurde ihr dabei als Teilaufgabe zugeordnet. In sechs Schritten (Schwarze-Rodrian 2003: 14f) erwarb sich die Projekt Ruhr GmbH die erforderliche Kompetenz, Legitimation und planerische Grundlage zur von mehreren regionalen Workshops begleiteten, moderierenden Fortführung des Regionalparkprozesses:

1. In einem ersten Schritt wurden für einen Bilanz-Workshop alle bislang beteiligten Planungsbüros sowie die betroffenen Kommunen und regionalen Projektträger um eine Stellungnahme gebeten. Trotz dieser Bemühungen kann dennoch weiterhin ein Mangel an Erfolgskontrolle festgestellt werden, denn eine abschließende Bewertung der Bilanz des Emscher Landschaftsparks als Teil des zehnjährigen IBA-Prozesses blieb bislang aus (Interview Neumeyer 2002).
2. Der Emscher Landschaftspark wurde 2002 von Innovationsbeirat und Aufsichtsrat der Projekt Ruhr GmbH zu einem der zwölf zentralen Handlungsfelder der regionalen Strukturpolitik bestimmt. Mit dem politischen Grundsatzbeschluss erhielten Investitionsmaßnahmen des Regionalparks im Rahmen der EU-Strukturförderung Priorität.
3. Die Projekt Ruhr GmbH erhielt den Auftrag zur Implementierung eines Masterplans „Emscher Landschaftspark 2010“ als regionales Moderationsverfahren und inhaltliche Entwicklungswerkstatt.
4. 2002 begann in Kooperation mit einem externen Planungsbüro das zweijährige Masterplanverfahren. Dabei konnten alle Kommunen und Beteiligten ihre Vorschläge zum Planungsbedarf und zu künftigen Projekten einbringen. In der Form eines ersten Zwischenberichts zum Masterplan (Projekt Ruhr GmbH 2003a) wurden die Einzelergebnisse der Startphase zusammengefasst und veröffentlicht.
5. Auf der Grundlage von neun Einzellosen wurden Ende 2003 ausgewählte Planungsteams mit der Ausarbeitung von Schwerpunktthemen beauftragt (Moderation des Masterplans, Ost-West-Grünzug, Regionalparkkonzept, Industrielandschaft, Arbeiten und Wohnen im Park, Kunst im Park, Schwerpunktprojekte, Parkinfrastruktur, nachhaltige Land- und Forstwirtschaft).
6. 2004 wurden die Ergebnisse der Einzellose zu einem Masterplanentwurf (Projekt Ruhr GmbH 2004a) zusammengefasst und allen Kommunen und regionalen Körperschaften sowie der Landesregierung zur Diskussion und Beschlussfassung vorgelegt.

Als schlanke Gesellschaft ist die Projekt Ruhr GmbH auf externes Know-how angewiesen. Sie hat es dabei allerdings vermieden, den KVR als zentrale Leitplanungsinstitution einzubinden, sondern hat sich über die Einbindung von Planungsbüros anderweitigen externen Sachverstand und Innovationspotenziale erschlossen. Aufgrund der Kürze der Zeit zur Bearbeitung der einzelnen Lose kann es nicht verwundern, dass dabei in vielen Fällen lediglich schon vorhandene Ideen zur Regionalparkentwicklung rezipiert worden sind und nur in wenigen wichtigen Sach- oder Projektbereichen echte inhaltliche Neuerungen erarbeitet wurden. Angesichts der Fülle schon vorhandener und noch nicht realisierter Projektideen und Konzepte aus IBA-Zeiten war dies aber auch nicht das einzige Ziel der Projekt Ruhr GmbH; über den Masterplan sollte der Emscher Landschaftspark vielmehr auch die notwendige „Verankerung in Politik und Öffentlichkeit“ (Schwarze-Rodrian 2003: 15) zurückerhalten.

In den letzten Jahren seit 1999 haben – von dem kohärenten Vorgehen der Projekt Ruhr GmbH im Masterplanverfahren abgesehen – alle Akteure des Regionalparkmanagements teils nebeneinander, teils gegeneinander weitergearbeitet. Ein dauerhafter Träger der Regionalparkentwicklung konnte bei den bestehenden institutionellen Konkurrenzen und Inkonsistenzen nicht etabliert werden. Die Projekt Ruhr GmbH erschien zudem nicht als geeigneter freiraumpolitischer Akteur, da sie in ihren übrigen Handlungsfeldern z.B. über die Erweiterung von Gewerbegebieten selbst freiraumzehrende Politik betrieb. Mit der Verabschiedung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (RVR) Anfang 2004 ist nun die Hoffnung auf eine langfristig tragfähige Lösung der Probleme im Regionalparkmanagement verbunden. Als Pflichtaufgabe wurde dem RVR, der nach Ablösung des KVR und Auflösung der Projekt Ruhr GmbH im Oktober 2004 als freiwilliger regionaler Mehrzweckverband entstanden ist, unter anderem die Trägerschaft, Fortführung und Weiterentwicklung des Emscher Landschaftsparks auferlegt (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 RVRG). Mit der Zusammenführung der Kompetenzen von KVR (u.a. formelle Sicherung der Verbandsgrünflächen, Trägerschaft Emscher Park Radweg) und Projekt Ruhr GmbH (u.a. Moderation des Masterplanverfahrens) in einer Organisation kann ein echter Regionalparkträger entstehen, sofern die Regionalparkentwicklung dort nicht nur verwaltet, sondern auch offensiv gestaltet wird.

#### 3.3.4 Der Steuerungsmix

Im Rahmen der IBA sollten „die Pläne von den Projekten lernen“ (Ganser 1999a: 16). Dies galt in Bezug auf den Emscher Landschaftspark nicht nur für dessen informelles Planungssystem, sondern auch für die formellen Instrumente der Regionalplanung. Die Verankerung der im Prozess der Leitplanung, der interkommunalen Rahmenplanung und der Projektplanung erreichten fachlichen Ziele und Inhalte in den drei relevanten Gebietsentwicklungsplänen war ein entscheidendes Zwischenergebnis im Prozess der Regionalparkentwicklung. Auf der Grundlage eines 1991 gefassten Leitbeschlusses der Bezirksplanungsräte der drei zuständigen Bezirksregierungen wurde ein umfangreiches GEP-Änderungsverfahren durchgeführt, dessen Ergebnisse 1994 rechtswirksam wurden. Seitdem sind die regionalen Grünzüge, die in den Nachfolgeplänen des letzten Ruhrgebiets-GEP von 1966 als Planzeichen verschwunden waren, wieder als textliche Ziele und raumordnerische Kategorie festgesetzt. Im Rahmen dieser ersten koordinierten Änderung der drei Ruhrgebiets-GEP wurden bezugnehmend auf die Vorschläge der Leitplanung mehr als 23 qkm Fläche mit der vorangegangenen Zweckbestimmung „Industrieansiedlungsbereich“ oder „Wohnansiedlungsbereich“ in „Waldbereich“, „Agrarbereich“ oder „Bereich für Freizeit und Erholung“ umgewidmet (KVR 1996: 88ff). Der Sicherheitsaspekt, der mit diesen Umwidmungen verbunden ist, gilt als entscheidende Erfolgskomponente und wichtiger Baustein der Entwicklung des Emscher Landschaftsparks. Die informelle projektorientierte Planung bedarf hier im Sinne eines intelligenten Steuerungsmix der formellen Regionalplanung.

Die Übernahme der Ziele des Emscher Landschaftsparks und die Umwidmung von Flächen war aber nur ein erster Schritt, da viele für die Entwicklung des neuen Ost-West-

Grünzugs und die Sicherung der regionalen Grünzüge relevante Bereiche noch nicht mit dem Planzeichen „Regionaler Grünzug“ gekennzeichnet sind. Im Interesse einer möglichst zügigen Bearbeitung hatte man sich 1994 zunächst nur auf Konsensflächen beschränkt, so dass der Regionalpark an wichtigen Engstellen regionalplanerisch noch lückenhaft dargestellt ist (ebd.: 90). Im Rahmen aktueller Änderungs- oder Neuaufstellungsverfahren werden diese Kritikpunkte aber nur unzureichend berücksichtigt, so dass von einer anhaltenden Unterstützung der Regionalparkentwicklung durch die Gebietsentwicklungsplanung keine Rede sein kann. Die Änderungsbereitschaft ist vor allem deshalb gering, da die Kommunen als wichtige Akteure in der Regionalplanung – die Mitglieder der Regionalräte sind kommunale Vertreter – derzeit kaum Bereitschaft zum Verzicht auf die Entwicklung von Wohngebieten oder neuen Straßen zu Gunsten des Emscher Landschaftsparks zeigen. Diese Grundhaltung der Kommunen zeigt sich auch in der nur äußerst zögerlichen Einbindung des Emscher Landschaftsparks in die örtliche Planung: Der Aufforderung an die Städte des Emscherraums, ihre Flächennutzungspläne und Bebauungspläne entsprechend den Erfordernissen des Parkaufbaus zu überarbeiten, sind die Kommunen nicht oder nur unzureichend nachgekommen (Interview Neumeyer 2002).

Der RVR hat über seine Pflichtaufgabe der Erstellung von Planungs- und Entwicklungskonzepten für das Verbandsgebiet, den so genannten Masterplänen (§ 6 RVRG), eine übergreifende Planungskompetenz erhalten. Die Inhalte der Masterpläne sollen bei der Erarbeitung der GEP und der Aufstellung von Bauleitplänen berücksichtigt werden und können auf diese Weise möglicherweise ein wirksames Instrument zur Sicherung von Freiflächen für den Emscher Landschaftspark darstellen. Gleiches gilt für die neue Möglichkeit einer kommunenübergreifenden regionalen Flächennutzungsplanung.

Während die Einbindung in die Regionalplanung zumindest in Form einer Teilabsicherung gelang, ist keine strukturelle Kooperation mit der Landschaftsplanung festzustellen. Die Potenziale des Emscher Landschaftsparks, der die Landschaftsplanung durch seine Projektorientierung und die Artikulation von Erholungsbelangen bestmöglich ergänzen könnte, werden kaum genutzt (Interview Neumeyer 2002). Dies gilt, obwohl der regionale Verband selbst im Auftrag der Kommunen Landschaftspläne erstellt. Auch die Möglichkeit, mit Hilfe von Öko-Konten und Flächenpools die Regionalparkentwicklung zu unterstützen, wird noch nicht genutzt. Der KVR hatte zu diesem Zweck allerdings bereits die Idee eines „Ökologischen Bodenfonds“ entwickelt (KVR 2002a).

Auch die Schutzkategorien des BNatSchG werden nur punktuell eingesetzt; ein rares Beispiel ist die Ausweisung der Kernfläche der ehemaligen Zeche Alma in Gelsenkirchen als Naturschutzgebiet. Der Versuch der systematischen Einbeziehung von Schutzkategorien wurde lediglich auf regionaler Ebene unternommen: Eine Arbeitsgruppe der IBA Emscher Park gab 1998 Empfehlungen für einen „Nationalpark der Industriekultur“ zur Bündelung der Aktivitäten in den Bereichen Industrienaturschutz und Industriedenkmal-schutz (Arbeitsgruppe des IBA-Lenkungsausschusses 1999: 52ff). Die Initiative hatte aber aufgrund der Unvereinbarkeit der Schutzanforderungen eines Nationalparks mit den Entwicklungsnotwendigkeiten einer Stadtregion keinen Erfolg. Daher kämen allenfalls die entwicklungsorientierten Kategorien Biosphärenreservat oder Naturpark in Frage. Da

mit diesen Kategorien aber auch eine Schutzwirkung impliziert wird, wäre der Versuch der Umwandlung des Emscher Landschaftsparks in ein formell geschütztes Gebiet nach BNatSchG wohl eher chancenlos.

### 3.3.5 Der Kooperationsprozess

Im Kooperationsprozess zur Realisierung des Emscher Landschaftsparks waren die Rahmenbedingungen zu Beginn klar: Es musste eine völlig neue Aufgabe von Personen und Institutionen bewältigt werden, „die von der Projektlogik her eng kooperieren mussten, ohne über die entsprechenden Vorerfahrungen und Routinen zu verfügen – und dies alles in dem Bewusstsein, dass auf den regionalen Park niemand gewartet hat und für den Park auch niemand extra Platz macht“ (Kilper 1999: 164). Die zentralen Akteure in diesem „top-down“ organisierten Prozess waren das Land als der entscheidende Geldgeber und die IBA Emscher Park GmbH, die als verlängerter Arm der Landesregierung zwar nicht über eigene Finanzmittel verfügte, aber dennoch gewisse Machtmittel besaß: Projekte, die in die IBA aufgenommen wurden, erhielten Priorität bei der Landesförderung und das Prestige, Teil einer international beachteten Bauausstellung zu sein (Siebel/Ibert/Mayer 1999: 168). Der KVR als weiterer zentraler Akteur bezog seine Position vor allem aus der Beauftragung durch die IBA-Planungsgesellschaft, den damit verbundenen finanziellen Mitteln, seinem gesetzlichen Auftrag zur Freiraumsicherung und seiner freiraumpolitischen Fachkompetenz. Ein weiterer schon von Beginn an beteiligter regionaler Akteur, dessen Bedeutung für die Regionalparkentwicklung seit einigen Jahren zunimmt, ist die Emschergenossenschaft, in welcher die Kommunen und die großen Unternehmen des Emscherraums Mitglied sind: Die Zukunftsaufgabe der Realisierung des Ost-West-Grünzugs – also des so genannten „neuen Emschertals“ – wird ohne die Finanz- und Flächenressourcen der Emschergenossenschaft nicht zu leisten sein.

Alle für den regionalen Kooperationsprozess relevanten Akteure waren im Arbeitskreis Emscher Landschaftspark versammelt: Der KVR, die IBA Emscher Park GmbH, das zuständige Landesministerium, die Kommunen, die beauftragten Rahmenplanungsbüros, Vertreter der drei zuständigen Regierungspräsidenten und die Emschergenossenschaft (KVR 1992: 15). Der Arbeitskreis stellte die kooperative Klammer zwischen den Planungsebenen des informellen Planungssystems, zwischen den IKAGs, aber auch zwischen dem formellen und dem informellen Planungssystem dar (Kilper 1999: 183). Die hohe Anzahl der Beteiligten führte dazu, dass im Arbeitskreis keine Entscheidungen ausgehandelt wurden; er diente vielmehr als regionales Kommunikationsforum. Während auf der regionalen Ebene lediglich jene Akteure beteiligt wurden, die aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten, ihrer formellen Kompetenzen, ihrer Machtstellung und ihrer fachlichen Eignung Relevanz aufweisen, findet auf der Projektebene eine gewisse Öffnung des Beteiligtenkreises statt. Zwar rekrutieren sich die eigentlichen Projektträger in der Regel auch aus den Reihen der an der regionalen Kooperation teilnehmenden Akteure oder eng mit ihnen verknüpfter Institutionen (z.B. der Landesentwicklungsgesellschaft); Verbände, Vereine, andere bürgerschaftliche Initiativen oder engagierte Einzelpersonen reichern den Akteurskreis aber an.

Zwischen der regionalen Ebene und der Projektebene befindet sich die Ebene der interkommunalen Kooperation in den sieben IKAGs. Diese Form der Kooperation entstand in einem Umfeld, das bislang aufgrund der übermächtigen Konkurrenz der Städte des Ruhrgebiets wenig Spielraum für regionale Zusammenarbeit ließ. „Lokale Eifersüchteleien sind an der Tagesordnung und der Kommunalverband Ruhrgebiet (...) ist nicht legitimiert und daher auch nicht in der Lage, übergreifende kommunale Zusammenarbeit tatsächlich zu praktizieren“ (Kunzmann 1996: 132). Die bloße Einrichtung der IKAGs, in denen die jeweiligen Anrainerstädte eines regionalen Grünzugs Projekt- und Maßnahmenvorschläge entwickeln und der notwendige Informationsfluss zwischen Leitplanung und Projektrealisierung hergestellt wird, kann daher als „kaum für möglich gehaltenes Wunder“ (Interview Neumeyer 2002) gelten. Die interkommunale Kooperation ist jeweils auf der Grundlage von regionsweit einheitlichen Beschlüssen der beteiligten Stadträte erfolgt. Analog dazu sind zwischen den administrativen Spitzen der Kommunen entsprechende Verwaltungsvereinbarungen zu den Zielen der gemeinsamen Arbeit abgeschlossen worden. Das eigentlich informelle System der Rahmenplanung wurde damit in doppelter Weise formal legitimiert. Es bestehen aber keine direkten Macht- und Entscheidungskompetenzen. Die Dominanz von Verhandlungssystemen bzw. diskursiven Verfahren sowie die Merkmale der Offenheit, Freiwilligkeit und Gleichberechtigung gelten als Strukturprinzipien der interkommunalen Kooperation in den IKAGs (Kilper 1999: 165). Von einer echten freiwilligen oder gar aus eigenem Antrieb motivierten Teilnahme an den IKAGs kann aber de facto keine Rede sein. Die Kommunen wurden vielmehr in doppelter Weise an einem „goldenen Zügel“ zur Kooperation geleitet: Zum einen hätten sie ohne die Teilnahme an den IKAGs nicht von der Landesförderung für die Landschaftsentwicklung profitiert, zum anderen wären sie auch nicht in den Genuss einer für den Zeitraum von vier Jahren fest finanzierten fachlichen Begleitung durch ein Planungsbüro – eines für jeden Grünzug – gekommen. Die finanziellen Anreize von oben waren also entscheidend dafür, dass die im Emscherraum besonders finanzschwachen und miteinander konkurrierenden Kommunen zur Kooperation bereit waren. Auch das Merkmal der Offenheit trifft auf die IKAGs nicht zu, da sie ausschließlich der interkommunalen Kooperation und damit nicht der Einbeziehung weiterer interessierter oder relevanter Akteure vorbehalten waren. Damit waren aber umgekehrt alle Vorteile eines begrenzten Personenkreises für eine tragfähige vertrauensvolle Zusammenarbeit gegeben.

Ein wichtiges Ziel der Einrichtung der IKAGs war es, die kommunalen Entscheidungsträger vor Ort für den Emscher Landschaftspark zu gewinnen: „Nur wenn das Parkkonzept auch kommunalpolitisch erfolgreich ist, hat es im Ruhrgebiet eine realistische Chance, verwirklicht zu werden“ (KVR 1996: 50). Einige Kommunen zeigten auch von Anfang an ein hohes Engagement, andere waren nur zögerlich an der Mitarbeit interessiert. Diese schickten zwar engagierte Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen in die Arbeitsrunden, so dass auch unter der fachlichen Moderation der beteiligten Planungsbüros gute Ideen für die teilräumliche Realisierung des Regionalparks und die Verteilung der Landesmittel zusammengetragen wurden. Da aber zu selten echte Entscheidungsträger an den Sitzungen teilnahmen, wurden auch kaum belastbare Entscheidungen getroffen. Die Veranke-

rung der IKAGs in Politik und Verwaltung der Kommunen war nur sehr schwach (Kilper 1999: 182), was letztlich zur mangelhaften Einbindung des Emscher Landschaftsparks in die kommunale Bauleitplanung führte.

Die Existenz der Kooperationsstrukturen war auf der Erwartung kurzfristiger finanzieller Nutzenerwartungen aufgebaut. Ob sich diese langfristig bewähren werden, hängt also von der Aufrechterhaltung der Landesförderung ab. Bereits nach der Einstellung der Förderung des fachlichen Inputs durch die Planungsbüros im Jahr 1995 ließ die Qualität der Kooperation nach (Interview Neumeyer 2002). Seit dem Ende der IBA 1999 tagen viele IKAGs nur noch in unregelmäßigen Abständen weiter. Einige der Verwaltungsvereinbarungen, die als Grundlage der Kooperation auf die Zeit der IBA bezogen waren, sind noch nicht verlängert worden. Nach der erfolgreichen medienwirksamen Präsentation von Großprojekten im Abschlussjahr der IBA 1999 hat die Kooperationsbereitschaft aufgrund der fehlenden systematischen Moderation von außen und langfristig unsicheren Finanzquellen stark nachgelassen. Auch die Übernahme der regionalen Moderationsaufgabe durch die Projekt Ruhr GmbH hat noch nicht zu einer Renaissance der interkommunalen Kooperation im Emscher Landschaftspark geführt, da im Verlauf des bisherigen Masterplanprozesses zwar eine intensiviertere Einbeziehung der einzelnen Städte, nicht aber eine interkommunale Erarbeitung von Projekt- und Flächenvorschlägen stattfand. Unabhängig von der Qualität der interkommunalen Kooperation ist damit das individuell unterschiedliche Engagement der Städte bestimmend für die Zukunft des Emscher Landschaftsparks geworden.

Die fehlende Kooperation der Träger der Regionalparkentwicklung mit möglichen wirtschaftlichen Partnern ist ein großes Manko des Emscher Landschaftsparks. Der Kontakt mit solchen Dienstleistungsbetrieben, die in den Bereichen der Gastronomie, der Beherbergung oder des Fahrradverleihs den stadtreionalen Freiraum als ihre wirtschaftliche Grundlage begreifen, wurde nicht systematisch gesucht und nur in Ausnahmefällen hergestellt. Möglichkeiten der Kooperation mit regionalen Unternehmen, die sich z.B. über Sponsoring für den Emscher Landschaftspark und damit für die Qualität der weichen Standortfaktoren in der Region engagieren könnten, wurden ebenfalls kaum geprüft. Dies erstaunt besonders vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Verbesserung eben dieser weichen Standortfaktoren, ist aber in einer wirtschaftlich stagnierenden Region verständlich.

Weniger verständlich ist dagegen der Umgang mit den Landwirten im Emscher Landschaftspark. Diese quantitativ bedeutsamsten Flächennutzer sollten ursprünglich über landwirtschaftliche Modellvorhaben in Kooperation mit Landwirtschaftskammern, Kommunen und weiteren Institutionen in den Planungsprozess des Emscher Landschaftsparks einbezogen werden (KVR 1991: 18). Die Landwirtschaftskammer erstellte folglich einen landwirtschaftlichen Fachbeitrag für das Gebiet des Emscher Landschaftsparks und es fanden Gesprächsrunden von Mitarbeitern der IBA Emscher Park GmbH mit Vertretern der AGBL (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft) statt. Eine tatsächliche Kooperation scheiterte schließlich an folgenden Punkten (Interview Häpke 2002):

- Der Arbeitsbereich war offensichtlich ein zu schwieriges Thema, als dass es im Rahmen des Emscher Landschaftsparks zu einfachen Lösungen hätte kommen können: Zum



einen ist die Wertsteigerung durch die Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Bauland so enorm hoch, dass eine langfristige Planung kaum möglich ist. Die Eigentümer der Flächen – oft sogar Kommunen – sind eher an kurzfristiger Verwertung interessiert. Zum anderen war es schwer, Landwirte zu finden, die das durch den KVR formulierte Ziel der ökologischen Bewirtschaftung auf eigene Faust umsetzen wollten. Eine Projektformulierung fiel daher sehr schwer.

- Die Ökologisierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung passte als flächendeckendes, nicht direkt sichtbares Projekt nicht in das Projektschema der IBA Emscher Park.
- Die Kommunikationshürden waren offensichtlich zu hoch; „die Personen auf Seiten der IBA waren nicht dazu in der Lage, sich mit Landwirten zu unterhalten“ (ebd.).

Es wurde schließlich nur ein einziges Projekt realisiert: Der Neubau eines Zerlegebetriebs für nach Richtlinien der Organisation NEULAND produziertes Fleisch auf dem Gelände der Ökologiestation Schulze-Heil in Bergkamen. Da gleichzeitig durch Projekte wie Gehölzgarten Ripshorst oder Landschaftspark Duisburg-Nord landwirtschaftliche Nutzflächen in Parks umgewandelt wurden, ist die Bilanz der Kooperation des Emscher Landschaftsparks mit der Landwirtschaft insgesamt negativ. Die ökologische Flächenbewirtschaftung war zu Beginn des IBA-Prozesses „ein wichtiges Thema, es flachte aber immer mehr ab und spielte im Präsentationsjahr keine Rolle mehr“ (Interview Spiering 2002). Seit 1999 wurden zunächst weitere Chancen auf eine verbesserte Kooperation mit innovativen landwirtschaftsbezogenen Initiativen verpasst, so dass bei der erfolgreichen Bewerbung der Modellregion „Östliches Ruhrgebiet“ (Kreis Unna, Dortmund, Hamm) für den Wettbewerb „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL (Umweltzentrum Westfalen 2002) der Emscher Landschaftspark keine inhaltliche oder organisatorische Bedeutung erhielt. Im Verlauf des Masterplanverfahrens gelang es allerdings im Jahr 2003, das Thema „Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft“ auf die regionale Tagesordnung zu setzen und Akteure aus diesem vernachlässigten Themenbereich (u.a. die Landwirtschaftskammern) wieder in die Konzepterarbeitung einzubinden.

Alle Projekte des Emscher Landschaftsparks wurden durch Städte, Entwicklungsgesellschaften oder den KVR als „top-down“-Vorhaben durchgeführt. Die Bürger mussten die neuen Wegeverbindungen und Parks erst im Nachhinein für sich entdecken und schätzen lernen. Da keine flächendeckende Strategie der Beteiligung der Bürger oder freiraumbezogener Vereine und Initiativen existierte, wurde teilweise an den Interessen und Bedürfnissen der Freiraumnutzer vorbei geplant. Menschen mit anderen Ideen oder Initiativen mit konstruktiver Kritik an der IBA wurden wie die so genannte „IBA von unten – Initiativkreis Emscherregion e.V.“ abgeblockt (Interview Neumeyer 2002). Diesen Mangel erkennend entwickelte der KVR schon frühzeitig die Idee der Parkvereine: Sie sollten „außerhalb behördlicher Zuständigkeiten und formalisierter Trägerkonstruktionen zu den entscheidenden Säulen der Identifikation und des bürgerschaftlichen Engagements werden“ (KVR 1996: 165). Doch die Idee wurde nicht ausreichend propagiert und blieb unaufgegriffen. Eine bürgerschaftliche Basis des Emscher Landschaftsparks besteht weiterhin nicht. Ehrenamtliche Aufgaben zur Pflege oder zur Verteidigung des Freiraums gegen entgegengesetzte Nutzungsansprüche werden von niemandem wahrgenommen.



Die selektive Beschränkung der Kooperation auf einflussreiche Projektpartner wurde nur in wenigen Fällen aufgehoben. Solche positiven Beispiele sind:

- Der Arbeitskreis „Wir im Grünzug B“: Ehrenamtliche, Aktive, Naturschützer, Sportvereine und weitere Initiativen werden in die Arbeit der IKAG im Grünzug B einbezogen. Der KVR hat die Federführung übernommen. Derzeit steht die gegenseitige Information z.B. mit dem Ziel, die Bebauung von Freiflächen zu verhindern, im Vordergrund. Die engagierten Bürger sollen aber auch verstärkt dazu animiert werden, als Multiplikatoren für den Grünzug B und als „Landschaftswacht“ Aufgaben zu übernehmen (Interview Grzabka 2002).
- Der Stadtpark Rolandhalde in Oberhausen: Das Engagement einer Bürgerinitiative für die Einrichtung eines Stadtparks mit ökologischer Kleingartenanlage wurde im Planungsprozess genutzt. Die Initiative ist nun Trägerverein des Projekts und übernimmt wichtige Gestaltungs- und Pflegeaufgaben (Drewitz/Sinning 2000: 163ff).
- Gesundheitspark Quellenbusch: Ein Förderverein mit für Freiraumpolitik eher untypischen Mitgliedern aus dem Bereich des Gesundheitswesens (z.B. die Allgemeine Ortskrankenkasse oder der Kneipp-Verein) war wesentlicher Motor des Prozesses der Umwandlung einer ehemaligen Schüttdeponie in einen der Gesundheit des Menschen dienenden Park (van Schwarzenberg/Sinning 2000a: 181ff).
- Der Emscher Park Wanderweg: Der „Sauerländische Gebirgsverein“ und der Fußgänger- und Radfahrerclub FUSS e.V. wurden als Projektträger eingebunden.
- Restflächenprojekt Zeche Alma (Gelsenkirchen): Die pflegende Entwicklung des „wildem Industriebwaldes“ erfolgt in Kooperation mit dem BUND, der Staatlichen Forstverwaltung und einer Qualifizierungsgesellschaft für schwer vermittelbare Jugendliche (dies. 2000b: 201ff).
- Mehrere positive Beispiele im Grünzug F: Hier wurde der Versuch unternommen, Bürger einzubeziehen, die nicht unbedingt Mitglieder in Vereinen oder Bürgerinitiativen sind. Beispiele waren Bürgerseminare zur Entwicklung der Heckenlandschaft im Süden Waltrops sowie Bürger- und Künstlerwerkstätten zur Gestaltung der Halde Schwerin in Castrop-Rauxel (siehe Titelbild), deren Erfolg sich an der hohen Identifikation mit dem Projekt, der relativ starken Nutzung und dem fehlenden Vandalismus zeigt (Interview Neumeyer 2002).
- Der Emscher Park Radweg: Das im Zusammenhang mit der Übernahme der Trägerschaft durch den KVR etablierte Routen- und Qualitätsmanagement auf ganzer Streckenlänge der Radwanderstrecke wird in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren realisiert, die Patenschaften für einzelne Streckenabschnitte übernommen haben (Interview Spiering 2003).

Die breite Masse der Projekte im Emscher Landschaftspark weist allerdings kaum Versuche der gemeinsamen Planung und Umsetzung mit Regionsbewohnern auf. Solchen Raum für echte Selbststeuerung oder den Einbezug lokalen Wissens und Engagements gab es allenfalls in Nischen eines regionalen Prozesses, der „top-down“ über die dezentrale Verteilung von Landesmitteln geprägt wurde.

### 3.3.6 Die Projekte des Regionalparks

Projekte wurden dort realisiert, wo die Akteure kooperationsbereit, Grundstücke verfügbar, die Finanzierung gesichert und die Projektthemen wenig kontrovers waren. Die materielle Grundlage des Emscher Landschaftsparks bildet faktisch ein von betriebswirtschaftlichen Verwertungszwängen freies, umfangreiches öffentliches Grundeigentum sowie ehemalige Betriebsflächen, an denen Unternehmen das Verwertungsinteresse verloren haben: Hierzu zählen Industriebrachen und Halden, die sich bereits in Besitz des landeseigenen Grundstücksfonds befanden oder im Verlauf des Prozesses in seinen Besitz übergangen. Auch der KVR hat seine Flächenanteile an den Freiräumen im vergangenen Jahrzehnt sukzessive erhöht. Der Wiederaufbau von Landschaft und die IBA-Aktivitäten im Landschaftspark beschränken sich fast ohne Ausnahme auf den Freiraum, der staatlichen und kommunalen Einrichtungen gehört (Häpke 1999b: 67).

Der Emscher Landschaftspark erscheint in Broschüren der IBA Emscher Park als die flächenhafte Grundlage der Bauausstellung und als räumliche Klammer der eher in besiedelten Bereichen realisierten sonstigen IBA-Projekte. De facto ist aber auch der Emscher Landschaftspark selbst keineswegs ein flächenhaftes Projekt, sondern eine Aneinanderreihung freiraumbezogener Einzelprojekte. Diese Projekte sind nicht Produkte eines ziellosen „muddling through“; vielmehr sind sie durch ihre Einbindung in regionale und teilräumliche Strategien an aufeinander abgestimmte Ziele ausgerichtet. Bei diesen Strategien handelt es sich um die Ergebnisse der grüzugbezogenen Rahmenplanungen, um die Leitplanung für den gesamten Regionalpark und um die IBA Emscher Park als strukturpolitische Strategie. Die Einbindung in die IBA hatte wesentliche Folgen für die Ausrichtung der Einzelprojekte:

- Die Projekte sollten einzeln und in ihrem Zusammenhang den Strukturwandel symbolisieren. Sie mussten als repräsentative Beispiele der „neuen Emscherregion“ identitätsstiftend nach innen und nach außen wirken.
- Zudem sollte der Emscher Landschaftspark den Strukturwandel auch faktisch unterstützen. Viele Projekte waren daher eingebunden in das IBA-Leitprojekt „Arbeiten im Park“, das den Beitrag der IBA zur Verbesserung von Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur darstellte. Es bestand die Anforderung, beim Bau neuer Gewerbegebiete den Landschaftsraum in den Mittelpunkt städtebaulicher Überlegungen zu stellen und Verbindungen zum Emscher Landschaftspark zu gewährleisten (Ganser 1993: 173). Die strukturpolitische Komponente wurde durch die strategische Integration in die Projekt Ruhr GmbH nach dem Ende der Bauausstellung weiter betont.
- Durch die Einbindung in eine Bauausstellung, die sichtbare Ergebnisse vorzeigen musste, wurde auch bei der Auswahl vieler Projekte darauf geachtet, dass sie medienwirksam präsentiert werden können und einen Beitrag zur Produktion besonderer oder sogar spektakulärer Bilder leisten. Die noch in der Machbarkeitsstudie genannten Projekttypen „flächenhafte Erhaltung und behutsame Entwicklung bzw. Anreicherung größerer vorhandener Landschaftsräume“ oder „Immissionsschutz entlang von Nahtstellen zwischen Freiraum und Siedlungsraum“ (IBA Emscher Park/KVR 1990: 163f) mussten

als tendenziell „unsichtbare“ Maßnahmen ausstellungsfähigeren Projekten weichen. Beispiele hierfür sind große Parkprojekte und Projekte der Landmarkenkunst, die das Image des Emscher Landschaftspark prägen. Sofern dabei nicht – wie zweifelsohne an vielen Punkten im Emscher Landschaftspark geschehen – der Gebrauchswert für die Menschen der Region in die Planung mit einbezogen wurde, sind Projekte entstanden, die eher eine Landschaftsinszenierung als eine wirkliche Verbesserung der Nutzbarkeit des Freiraums erreicht haben.

In dem Spannungsfeld zwischen Medienwirksamkeit und Nutzbarkeit bewegen sich alle Projekte des Emscher Landschaftsparks. Es ist eine enorme Fülle an Projekten realisiert worden. Selbst die 53 von Dettmar aufgelisteten Projekte (Dettmar 1999b: 43ff) stellen nur einen unvollständigen Ausschnitt dar, so dass im Folgenden lediglich eine kleine Auswahl der zu IBA-Zeiten entwickelten Maßnahmen vorgestellt wird.

Den Zielen der Parkentwicklung, schnelle Erfolge sichtbar zu machen und einen räumlichen Zusammenhang der isolierten Freiflächen herzustellen, ist wohl am effektivsten das Projekt *Emscher Park Radweg* (EPR) nachgekommen. Von den 230 km dieser „parkeigenen Infrastruktur“ (KVR 1996: 96) sind ca. 70 km auf Wegen entlang der Kanäle, 80 km auf städtischen Straßen und weitere 40 km auf anderen, schon bestehenden Wegen entstanden. Die Konzeption der Route, die in Kooperation des Projektträgers KVR unter anderem mit den beteiligten Städten und dem Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Club (ADFC) erfolgte, sowie die Aufstellung von 4.000 Schildern stellten keine gravierenden planerischen Probleme dar, so dass das Ergebnis schnell der Öffentlichkeit präsentiert werden konnte. Bis zum Jahr 2002 waren aber erst 40 km der Route auf eigens gebauten Wegen entwickelt worden (Interview Spiering 2002). Zu nennen ist hier insbesondere das Pilotprojekt des so genannten *Grünen Pfades* auf einer stillgelegten Güterbahntrasse zwischen Duisburg-Ruhrort und Oberhausen-Buschhausen. Die Schaffung dieser innerstädtischen Grünverbindung bildet ein wichtiges Teilstück des EPR und wurde unter Beteiligung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern realisiert.

Auch in anderen Bereichen des Emscher Landschaftsparks sind Wegeprojekte entscheidend, um eine durchgängige Erfahrbarkeit der isolierten Freiräume zu ermöglichen. Ein besonderes Beispiel ist die Umgestaltung der *Erzbahntrasse* in Bochum, Gelsenkirchen und Herne, ohne die der in seinem Südteil extrem zersplitterte Grünzug D nicht mehr als Einheit wahrgenommen werden kann. Ein möglichst einheitliches Wege-Design aller neu gestalteten oder sanierten Wege hinsichtlich der Breite, begleitender Gehölzpflanzungen und des Fahrbelags soll regionsweit einen gewissen Wiedererkennungseffekt gewährleisten. Der EPR kann trotz fehlender Teilstücke und einzelner Engpässe als ein Erfolgsprojekt des Emscher Landschaftsparks gelten, denn er verfügt bereits jetzt bzw. in naher Zukunft über Projekteigenschaften, die dem gesamten Regionalpark noch fehlen: Neben dem angestrebten einheitlichen Erscheinungsbild sind dies das kommunale Interesse, das Vorhandensein regionaltouristischer Kartenwerke, die echte Einbindung in die übrigen Teilräume der Stadtregion über das vom KVR initiierte „Radtouristische Netz“, ein zukünftig eigenes Logo und ein eigener Träger zur dauerhaften Pflege und zum Qualitätsmanagement. Zur regionalen Parkinfrastruktur zählen außerdem zahlreiche,

teilweise spektakuläre Brückenbauwerke zur Überwindung der vielen Barrieren und der *Emscher Park Wanderweg*.

Die in der Region und weit darüber hinaus prominentesten Projekte sind sicherlich jene Großvorhaben, die als „industriell geprägte Landschaftsparks“ (Dettmar 1999b: 43) bezeichnet werden: Hier manifestiert sich am deutlichsten die Politik der Inszenierung, der Festivalisierung und der breit angelegten Inwertsetzung; zudem wird hier am konsequentesten das Ziel der Freiraumrückgewinnung verfolgt. Das spektakulärste dieser Projekte ist zweifellos der *Landschaftspark Duisburg-Nord* (siehe Abb. 17), der zu einem der bekanntesten Projekte des Regionalparks und zu einem Symbol der gesamten IBA geworden ist. Der Park entstand auf einer über 200 ha großen Fläche zwischen den Duisburger Vororten Meiderich und Hamborn. Das Zentrum des Parks stellt das stillgelegte Hüttenwerk Meiderich dar, das als Industriedenkmal erhalten bleibt. Bei der Gestaltung des Parks spielen die Bewahrung industriegeschichtlicher Zeugnisse, die Entwicklung der spontanen Vegetation und der ökologische Umbau der Alten Emscher eine entscheidende Rolle (IBA Emscher Park 1999b: 40ff). In den Jahren 1990/91 fand ein international besetzter Wettbewerb zur Gestaltung der Industriebrache und der an sie angrenzenden landwirtschaftlich genutzten Bereiche statt, aus denen schließlich vor Ort auch unter Beteiligung der Interessengemeinschaft Nordpark der später realisierte Entwurf ausgewählt wurde. In der Interessengemeinschaft Nordpark hatte sich eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Institutionen zusammengeschlossen, die bürgernahe Ideen für die Parkentwicklung in den Planungsprozess einbrachten (Kilper 1999: 289ff). Das Projekt, dessen Entwicklung maßgeblich von der Landesregierung und der IBA-Planungsgesellschaft beeinflusst wurde, erfuhr dank des bürgerschaftlichen Engagements eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen der lokalen und regionalen Freiraumnutzer. Die Schaffung außergewöhnlicher Nutzungsmöglichkeiten – z.B. ein Tauchbecken im Gasometer oder ein Klettergarten in den Erzbunkern – hat den Gebrauchswert der Parkanlage erhöht und trägt ergänzend zu den mächtigen Bildern, die das Industriedenkmal vermittelt, zur Anziehungskraft des Landschaftsparks Duisburg-Nord bei. Die Hochofenanlage wird seit 1997 bei Dunkelheit durch Illuminationen überhöht und dient regelmäßig als Kulisse für kulturelle Veranstaltungen.

Der bunt ausgeleuchtete Hochofenbetrieb hat sich zu einem neuen Wahrzeichen der Emscherregion entwickelt und trifft auf immer mehr Akzeptanz bei auswärtigen Besuchern und bei Anwohnern, die eine Wiederbelebung ihres Stadtteils konstatieren (Schwarz 2001: 169). Dennoch bleibt auch Kritik an dem Parkprojekt festzuhalten, die als symptomatisch für viele der Großprojekte des Emscher Landschaftsparks gelten kann:

- Die potenziellen Nutzer wurden zwar beteiligt und waren als Ideengeber willkommen. Sie blieben aber mangels echter Mitentscheidungsmöglichkeiten „in der Rolle der kritikfähigen Zuschauer und Adjutanten, die beim Politikfähigmachen des Projekts indirekt mitsteuern müssen“ (Müller 1993: 274) und fühlten sich „von den Planern und Projektverantwortlichen nicht ernst genommen, statt dessen häufig im Planungsverfahren übergangen“ (Kilper 1999: 295).
- Der Park weist einen fatalen Geburtsfehler auf: Große Bereiche der Industriebrache wurden 1989 durch den Grundstücksfonds des Landes erworben, da sie als ökologische



Ausgleichsflächen für eine kurzfristig neu auszuweisende Gewerbebebietsfläche in Duisburg-Rheinhausen zu dienen hatten (Linne 1994: 20). Der Wiederaufbau von Landschaft war hier demnach eine Ausgleichsmaßnahme für den Verlust agrarisch genutzten Freiraums.

- Die spontane Entwicklung der sukzessionsbedingt vielfältigen Vegetation wurde nur in Teilbereichen zugelassen. Statt dessen werden mittels Pflegemaßnahmen künstlich Naturzustände erhalten, so dass auch die gerade erst als erhaltenswert entdeckte Industrienatur bereits ein Objekt des klassisch verstandenen Naturschutzes geworden ist. Kurioserweise werden frühe Sukzessionsstadien auch durch so massive Eingriffe wie die Nutzung der betreffenden Flächen als Pkw-Stellflächen erhalten.
- Der mittelfristige Erhalt und die Pflege des Industriedenkmals sind nicht gesichert. Es droht „das Wegbrechen parkprägender Anlagen, wie z.B. der Schornsteine und der Hochöfen“ (Bildau 2001: 26) und damit die massive Einschränkung der Attraktivität und der Nutzungsfähigkeit des Parks, wenn die relativ mittellose Stadt Duisburg nicht finanziell unterstützt wird.



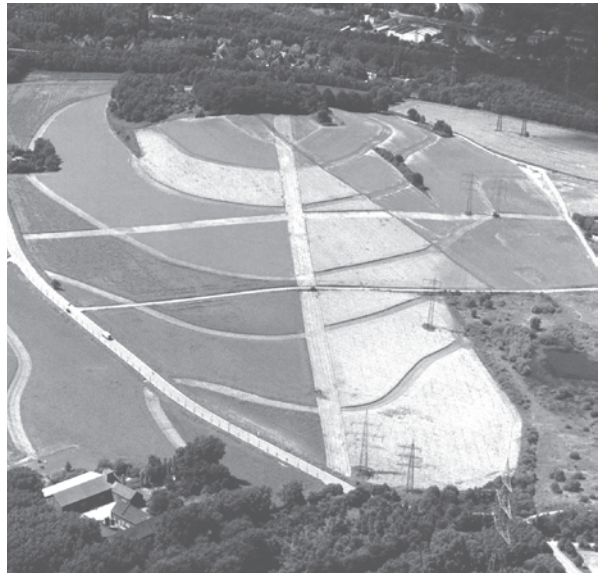
**Abb. 17 (oben):**  
Landschaftspark Duisburg-Nord  
Quelle: Grub/Lejeune 1996

**Abb. 18 (unten):**  
Haldenereignis Emscherblick:  
Der Tetraeder in Bottrop  
Foto: Gailing



**Abb. 19 (oben):  
Blühbild am Mechtenberg**

Quelle: TOPOS 1999



**Abb. 20 (unten):  
Stahlbramme auf der  
Schurenbachhalde**

Foto: Gailing



Weitere kostenintensive Großprojekte des Emscher Landschaftsparks sind der *Nordsternpark Gelsenkirchen*, der im Rahmen der Bundesgartenschau 1997 einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt wurde, die *Neuen Gärten Oberhausen* (Landesgartenschau 1999) und der *Seepark Lünen* (Landesgartenschau 1996), die alle durch ihre Einbindung in Gartenschauen Produkte einer Festivalisierungsstrategie waren.

Neben den großen Parkprojekten zählen noch die Projekte der so genannten Landmarkenkunst, die vor allem auf für die Freiraumnutzung hergerichteten Bergehalden realisiert wurden, zu den Maßnahmen mit regionsweiter Ausstrahlung. Sie stehen als Formen der Überhöhung künstlicher Landschaftsbauwerke in eindeutiger Form für die Produktion „mächtiger Bilder“, die „sichtbare Zeichen für den Wandel der Region“ darstellen sollen (Walz 1999: 80/86). Mit ihrer Hilfe soll Begeisterung für die vernachlässigte Landschaft im Emscherraum geweckt werden und die Wahrnehmbarkeit des Zusammenhangs der regionalen Grünzüge wenigstens aus der Vogelperspektive heraus hergestellt werden. Diese weithin sichtbaren Leuchtturmprojekte stellen Zielpunkte in der Landschaft dar und dienen der Inwertsetzung der Halden und der sie umgebenden Freiräume (Interview Neumeyer 2002). Die bekannteste Landmarke ist wohl das *Haldenereignis Emscherblick/ Halde Beckstraße* in Bottrop (siehe Abb. 18): Der 60 Meter hohe von Wolfgang Christ konzipierte Stahltetraeder auf der zweitgrößten Halde im Emscherraum ist zugleich Kunstwerk, Aussichtsturm und nächtliches Illuminationsobjekt. Andere spektakuläre Projekte sind Richard Serras „Bramme für das Ruhrgebiet“ auf der *Schurenbachhalde* in Essen (siehe Abb. 20) und die *Halde Schwerin* in Castrop-Rauxel, die von einer stählernen Sonnenuhr (siehe Titelbild) gekrönt wird.

Die Inwertsetzung der Landschaft mittels künstlerischer Interventionen spielt auch bei anderen Projekten eine entscheidende Rolle: Beispiele sind der *Kunstwald Teutoburgia* in Herne, wo auf dem Gelände der ehemaligen Zeche Teutoburgia zahlreiche Kunstwerke in einen neuen Park integriert wurden, und der *Landschaftspark Mechtenberg* zwischen Essen, Gelsenkirchen und Bochum, der durch temporäre Inszenierungen bekannt wurde. Die Land-Art-Aktionen wie Blüh- und Gravurbilder auf den Feldern am Mechtenberg (siehe Abb. 19) entstanden in Zusammenarbeit des ansässigen Landwirts mit Künstlern und dem KVR. Dieser Landschaftspark steht ebenso wie der *Gehölzgarten Ripshorst*, der auf Landwirtschaftsflächen der Firma Thyssen in Oberhausen entstand, stellvertretend für jene Projekte, mit welchen die Umwandlung von Agrarland in Parks betrieben wurde. Die ehemalige Scheune des landwirtschaftlichen Betriebs beherbergt seit 1999 eine Dauerausstellung zum Emscher Landschaftspark; ein weiteres Gebäude ist als „Haus des Naturschutzes“ Sitz der anerkannten Naturschutzverbände. Der Emscher Landschaftspark verfügt mit dem Haus Ripshorst über einen Informations- und Serviceort. Solche Anlaufpunkte fehlen in den meisten Grünzügen. Neben dem Grünzug B (Haus Ripshorst) verfügt nur der Grünzug G mit der *Ökologiestation Schulze-Heil* in Bergkamen über eine vergleichbare Institution. Träger der Ökologiestation ist die gemeinnützige Umweltzentrum Westfalen GmbH, die sich unter

Abb. 21: Kurler Busch (Dortmund) im Projektgebiet Waldband Seseke



Foto: Gailing

anderem in den Bereichen Umweltpädagogik und Öko-Tourismus engagiert. Weiterer Untermieter ist die Naturförderungsgesellschaft des Kreises Unna, in der Kreis, Kommunen und Verbände der Freiraumnutzer und -schützer zusammengeschlossen sind (Interview Häpke 2002). Das Projekt stellt als Kristallisationspunkt bürgerschaftlichen Engagements und als Ort der Kooperation mit der Landwirtschaft eine Ausnahme unter den Projekten des Emscher Landschaftsparks dar. Die größten Potenziale für eine verbesserte institutionalisierte Kooperation mit Freiraumnutzern und -schützern sowie für eine langfristige Organisation der Pflege bestehen wohl hier und im Haus Ripshorst.

Zu den ebenso unspektakulären wie auch kostengünstigen Maßnahmen im Emscher Landschaftspark gehören die ursprünglich drei Einzelprojekte des Projekts *Restflächen in der Industrielandschaft* auf Zeckenbrachen in Essen und Gelsenkirchen. Das Zulassen natürlicher Sukzession, die zur Entwicklung „wilder Industriewälder“ (Dettmar 1999c: 39) führt, und die pflegende Entwicklung der entstehenden Wälder durch die Forstverwaltung stehen im Mittelpunkt des experimentellen Projekts. Aufgrund der prekären Altlastensituation und der ökologischen Bedeutung der neuen Lebensräume für seltene Tiere und Pflanzen wurde auf eine Sanierung verzichtet. Da das Niveau der vorgeschrie-



benen Gefahrenabwehr in einem Wald geringer ist als in einem öffentlichen Stadtpark, konnten die drei Restflächen auch für Besucher erschlossen und frei zugänglich gemacht werden (ebd.). Das Restflächenprojekt, das heute unter der Bezeichnung „Industriewald Ruhrgebiet“ fortgeführt wird und um weitere Flächen in Dortmund, Bochum, Waltrop und Datteln ergänzt wurde (Weiss 2003: 55), steht wohl am deutlichsten für den innovativen Einbezug der industriell geprägten Freiräume und für ein dynamisiertes Kulturlandschaftsverständnis.

Trotz der Fülle der bereits umgesetzten Projekte besteht eine Vielzahl gescheiterter Projekte und – angesichts des angestrebten Realisierungszeitraum von 25 bis 30 Jahren – eine Vielzahl noch geplanter Projekte. Gescheitert ist eine regionsweite Strategie zur Einbindung der Landwirtschaft in den Regionalparkprozess; gescheitert ist bislang auch die Idee, Pflegestationen und Parkvereine in jedem der sieben regionalen Grünzüge anzusiedeln. Einzelprojekte, die bereits als Ideen präsentiert wurden und deren Realisierung konkret angestrebt wurde, sind dagegen durch die Beschränkung auf Konsensfälle fast immer auch tatsächlich umgesetzt worden oder befinden sich in Umsetzung. Eine eindeutige Ausnahme stellt das *Waldband Seseke* (siehe Abb. 21) im regionalen Grünzug G dar. Es war als Leitprojekt des KVR in das erste Handlungsprogramm des Verbands aufgenommen worden und sollte einen Beitrag zur Erhöhung des Waldanteils im Kreis Unna, dem waldärmsten Kreis Deutschlands, leisten. Das Projekt unterschied sich von anderen erfolgreichen Projekten durch die mangelnde Flächenverfügbarkeit: Während die meisten Projekte des Emscher Landschaftsparks auf großen Einzelgrundstücken eines öffentlichen Eigentümers realisiert wurden (z.B. Industriebrachen in der Hand des Grundstücksfonds oder Halden in KVR-Besitz), standen der Umsetzung der Waldbandidee komplizierte Liegenschaftsverhältnisse entgegen. Die dort ansässigen Landwirte waren nicht bereit, ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage zu Gunsten einer Forsterweiterung aufzugeben. Auch Versuche, das Waldband mit Hilfe eines Flächenpools durch die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen zu realisieren, waren bislang erfolglos. Da es sich schließlich bei einem Waldvermehrungsprojekt um ein sehr langfristiges, unspektakuläres Projekt handelt, passte es nicht in den Reigen der spektakulären IBA-Projekte und zur Vision einer neuen Landschaft. Nie realisiert wurden darüber hinaus bislang solche Projektvorschläge, die über die festgelegte Parkgrenze hinausreichen und eine Verknüpfung der Freiräume mit den Siedlungsgebieten vorsehen. Grünverbindungen aus den Innenstädten und Wohnquartieren in den Emscher Landschaftspark hinein kamen als Maßnahmen zu IBA-Zeiten nicht in Frage (Interview Neumeyer 2002).

Eine Gegenüberstellung der Projektvorschläge der Rahmenplanungen mit den erreichten Ergebnissen offenbarte schon früh einen langfristig hohen Handlungsbedarf, um aus der Kette der durch den EPR verbundenen Einzelprojekte einen regionalen Park zu entwickeln (z.B. KVR 1996: 125ff). Im Verlauf des Masterplanverfahrens sind daher zahlreiche neue Projektideen hinzugekommen, die teilweise sogar eine Erweiterung der Gebietskulisse des Emscher Landschaftsparks z.B. um Flächen am Rhein und am Oberlauf der Emscher implizieren. Herausragende Beispiele für solche neuen, schwerpunktmäßig kommunal initiierten Projekte sind die Konzepte „Rheinpark – Duisburg an den Rhein – Grüner Ring“

in Vorbereitung einer Bundesgartenschau 2011 in Duisburg, „Krupp-Gürtel“ in Essen als Teil des Grünzugs B oder der „Grüne Ring Dortmund“ entlang der Emscher bis zur Emscherquelle, der die Schaffung des so genannten Phoenix-Sees auf einem ehemaligen Stahlwerksgelände in Dortmund-Hörde einbezieht. Auch die Weiterentwicklung bereits realisierter Projekte (z.B. des Landschaftsparks Duisburg-Nord oder des Gehölzgartens Ripshorst) stellt einen wichtigen Handlungsbedarf für den weiteren Parkaufbau dar (Projekt Ruhr GmbH 2003a: 9f). Im Masterplanverfahren wurden über kommunale Vorschläge hinaus auch neue regionale Projektideen entwickelt, die entweder wie z.B. die „Route der absurden Orte“ oder die „Parkautobahn“ mit „EmscherPark-Tankstellen“ (Rohler 2003b: 2f) erhebliche Diskussionspotenziale bieten oder wie die Maßnahmenkonzepte für eine nachhaltige Land- und Forstwirtschaft (Lohrberg 2003: 22f) Ansatzpunkte für eine tatsächlich verbesserte Einbindung der Flächennutzer darstellen. Insgesamt umfasst der Emscher Landschaftspark laut Masterplanentwurf nun 200 fertig gestellte Projekte und 271 laufende oder zukünftige Einzelprojekte (Projekt Ruhr GmbH 2004b: 1).

Das herausragende Projekt für die Zukunft des Emscher Landschaftsparks und insbesondere des Ost-West-Grünzugs als Rückgrat der Regionalparkentwicklung ist aber zweifelsohne der weitere ökologische Umbau des Emscher-Systems. „Ohne diesen Umbau wird es keinen Emscher Landschaftspark geben, da eine Landschaft ohne ein ökologisch intaktes Gewässersystem nicht vorstellbar ist“ (Ganser 1995b: 204). Bislang standen der Bau von Kläranlagen und die ökologische Umgestaltung einzelner Emscherzuläufe im Vordergrund der Aktivitäten der Emschergenossenschaft. Durch neuere Initiativen der Emschergenossenschaft zur Planung des Emscherumbaus (Masterplan emscher:zukunft) und zum Dialog mit den regionalen Akteuren über die zukünftige Gestaltung des „neuen Emschertals“ besteht nun eine realistische Perspektive für den Umbau des Emscher-Hauptlaufes und damit gleichzeitig für die Regionalparkentwicklung: „Solange die Perspektive für den Umbau der Emscher nicht bestand, waren die Flächen entlang der Emscher Tabuzonen ohne Veränderungspotenzial. Der Emscherumbau kann nun zum Vehikel der zukünftigen Entwicklung des Emscher Landschaftsparks werden“ (Interview Lethmate 2002).

### 3.3.7 Finanzierung

Die Realisierung der zahlreichen Projekte des Emscher Landschaftsparks wurde durch ein eigenes Investitionsförderprogramm, das Ökologieprogramm im Emscher-Lippe-Raum (ÖPEL) ermöglicht. Es wurde bereits 1991 durch das nordrhein-westfälische Umweltministerium in das Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes eingestellt, noch bevor Leit- und Rahmenplanung abschließende Ergebnisse formuliert hatten. Das ÖPEL ist damit Ausdruck des Prinzips der Gleichzeitigkeit von Planung und Realisierung (Kilper 1999: 166). Mit einem Förderanteil des Landes von 80 bis 90% wurden den Projektträgern hervorragende Förderbedingungen geschaffen. Angesichts des geringen Eigenanteils machen die Gemeinden und der KVR vom „Fleischtopf ÖPEL“ (ebd.: 184) rege Gebrauch.

Die Geltungsdauer der Richtlinie war zunächst auf vier Jahre begrenzt, ist aber seit 1995 schon viermal verlängert worden. Das Fördervolumen aus Mitteln des Landes betrug jährlich 30 Mio. DM. In analoger Anwendung der Richtlinie standen über diese Mittel

hinaus weitere Mittel aus den EU-Strukturfonds (Zielprogramm Ziel-2) und den EU-Gemeinschaftsinitiativen RESIDER II und RECHAR II in Höhe von insgesamt 105 Mio. DM zur Verfügung, sofern die Maßnahmen innerhalb der jeweiligen Förderkulisse der EU-Programme projektiert wurden. Für die derzeit laufende Phase V der Ziel-2-Förderung wurden weitere Mittel zur Verfügung gestellt, so dass bis zum Abschluss dieser Förderperiode im Jahr 2006 voraussichtlich insgesamt weitere 37 Mio. € ÖPEL-Mittel verausgabt werden können (Bezirksregierung Münster 2004). Dem Emscherraum steht als Region, die durch sektorale Anpassungsprozesse in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten ist, diese Strukturförderung durch die EU zu. Es ist allerdings beachtenswert, dass sich die Philosophie der IBA Emscher Park, den Wiederaufbau von Landschaft als strukturpolitische Maßnahme zu verstehen, in handfester EU-Förderung niederschlägt. Aufgrund der Abhängigkeit von EU-Mitteln gilt das Jahr 2006 z.B. beim wichtigen Projektträger KVR als entscheidendes Datum: „2006 läuft die EU-Förderung aus. Bis dahin müssen wir mit möglichst vielen Projekten fertig sein“ (Interview Grzabka 2002).

Jeder Projektträger beantragt die ÖPEL-Mittel bei der Bezirksregierung Münster. Welche Projekte im Rahmen von ÖPEL gefördert werden, entscheidet ein interministerieller Arbeitskreis beim Umweltministerium in Düsseldorf. Die Verteilung der ÖPEL-Mittel organisiert wiederum die Bezirksregierung in Münster. Das eigens aufgelegte Förderprogramm

**Tab. 6: Öffentliche Investitionen für Projekte im Emscher Landschaftspark**

Projekte im Emscher Landschaftspark	Öffentliche Investitionen für Projekte im Emscher Landschaftspark 1989-1999 in TDM		
	insgesamt	davon MURL	in %
Landschaftspark Duisburg-Nord	95.992	27.180	21,67 %
Neue Gärten Oberhausen (Landesgartenschau)	64.000	46.000	14,44 %
Emscher Park Radweg	31.734	14.230	7,16 %
Seepark Lünen (Landesgartenschau)	31.428	14.720	7,09 %
Gehölzgarten Ripshorst (Oberhausen)	11.200	11.200	2,53 %
Ökologiestation Schulze-Heil (Bergkamen)	7.517	7.357	1,69 %
Haldenereignis Emscher-Blick/ Tetraeder Bottrop	3.274	2.774	0,74 %
Projekte mit Landwirtschaftsbezug (Grünzug G)	2.434	2.134	0,55 %
Restflächenprojekte in Essen und Gelsenkirchen	1.600	0	0,36 %
übrige Projekte in den Grünzügen A-G	193.837	165.471	43,75 %
<i>Summe</i>	<i>443.016</i>	<i>291.066</i>	<i>100,00 %</i>
Nordsternpark Gelsenkirchen (Bundesgartenschau)	138.915	33.666	

Quelle: eigene Berechnungen nach IBA Emscher Park 1999a; die Gesamtsumme beinhaltet abweichend von IBA Emscher Park 1999a nicht die Kosten für Leit- und Rahmenplanung; der Nordsternpark wurde als Projekt der Projektreihe „Arbeiten im Park“ geführt

und die Verwendung der EU-Strukturfondsmittel für Freiraumpolitik im Emscherraum zeigen das hohe landespolitische Interesse an der Realisierung des Emscher Landschaftsparks. Dafür nahm man sogar in Kauf, das ambitionierte Finanzierungsmodell der IBA Emscher Park zu durchbrechen, das die Bündelung bestehender Förderprogramme und den Verzicht auf staatliche Sonderprogramme vorgesehen hatte (Kilper 1999: 149ff).

Auf eine enge Zweckbestimmung für rein ökologisch motivierte Maßnahmen wurde bewusst verzichtet. Da folglich alle Sachverhalte förderungsfähig sind, die Relevanz für die notwendige ökologische und kulturelle Ausgestaltung des Emscher Landschaftsparks aufweisen, werden neben naturschutzbezogenen, wasserbaulichen und landschaftsgestaltenden Maßnahmen auch die Schaffung von Kunstobjekten, der Aufbau eines Rad- und Fußwegenetzes oder die Schaffung von Freizeitmöglichkeiten unterstützt. Die Verwendung von Mitteln eines ökologischen Förderprogrammes für vergleichsweise teure Brückenbauwerke oder Kunstwerke stellt aus der Sicht der zuständigen Naturschutzverwaltungen eine durchaus zweifelhafte Innovation dar (Schwarze-Rodrian 2000: 25f).

Die gesamte Investitionssumme für den Emscher Landschaftspark betrug bis zum Jahr 2002 „ca. 500 Millionen DM“ (Interview Grzabka 2002); davon entfallen auf den IBA-Zeitraum von 1989 bis 1999 453.467.000 DM (IBA Emscher Park 1999a: 15). Damit sind lediglich 14,8% der im Rahmen der IBA eingesetzten öffentlichen Investitionen, die sich auf insgesamt 3,6 Mrd. DM belaufen, für das zentrale Leitprojekt der Bauausstellung eingesetzt worden. Für die Realisierung der Projekte sind zwar schwerpunktmäßig ÖPEL-Mittel verwendet worden, einzelne Parkprojekte erhielten aber auch Fördergelder anderer Landesministerien. Dies gilt insbesondere für Leuchtturmprojekte wie den Landschaftspark Duisburg-Nord oder den Nordsternpark in Gelsenkirchen, die zu den kostenintensivsten Maßnahmen im Emscher Landschaftspark zählten. In der Aufteilung der Projektkosten (siehe Tab. 6) zeigt sich die Strategie, auf wenige prominente Einzelprojekte zu setzen und eine flächenhafte Regionalparkentwicklung tendenziell zu vernachlässigen.

Hinzu kommen weitere Mittel, die andere regionale Organisationen wie die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die Emschergenossenschaft, aber auch die Ruhrkohle AG im Emscher Landschaftspark verausgaben. So hatte die Emschergenossenschaft bis zum Jahr 2000 knapp 1,2 Mio. € in den Umbau der Gewässer der Region investiert; die Ruhrkohle AG verausgabt jährlich durchschnittlich 25.500 €/ha für die Haldenrekultivierung (Rohler 2003a: 71).

Im Vergleich zu anderen Investitionsbereichen der IBA wie der Gewerbeentwicklung oder der Stadtentwicklung und angesichts der Fülle noch nicht sanierter Altstandorte im Emscherraum sind die Ausgaben für den Emscher Landschaftspark wohl nur „peanuts“ (Interview Neumeyer 2002). Gleichzeitig sind die Fördersummen immer noch so hoch, dass der KVR als der bislang aktivste Projektentwickler im Emscher Landschaftspark – zwischen 1992 und 2001 hat er 40 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 118 Mio. DM realisiert – Probleme hat, die verfügbaren Mittel tatsächlich auszugeben (Interview Grzabka 2002).

Die zentrale Förderung des Emscher Landschaftsparks hat dem Land Nordrhein-Westfalen – vermittelt über die IBA-Planungsgesellschaft – die Möglichkeit verschafft, eigene

inhaltliche Schwerpunkte in der Freiraumpolitik des Emscherraums durchzusetzen und die interkommunale Kooperation anzuregen. Als Folge der gesicherten Förderung mussten die regionalen Akteure aber keine Finanzierungs kreativität entwickeln: So wurden nur ausnahmsweise private Sponsorengelder eingeworben und die Idee, die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen zur Finanzierung des Regionalparks zu nutzen, würde die Existenz eines regionalen Pools voraussetzen. Zu diesem Schritt sind die Städte bislang nicht bereit, so dass die städtischen Ausgleichsmaßnahmen bislang ohne regionale Kooperation durchgeführt werden und dabei teilweise sogar Maßnahmen des Emscher Landschaftsparks konkurrenzieren (Interview Lethmate 2002). Da ab dem Jahr 2006 die EU-Mittel nicht mehr zur Verfügung stehen, wird sich der Zwang zur Erhöhung der Finanzierungs kreativität verschärfen, wenn nicht die befürchteten „mageren Jahre“ (Projekt Ruhr GmbH 2003a: 7) Realität werden sollen. Eine Alternative zur verstärkten Einwerbung externer Mittel stellt der Verzicht auf kostenintensive Freirauminvestitionsprojekte dar; Maßnahmen wie die Industriegeländeprojekte, die mit einem geringen Investitions- und Unterhaltungsaufwand verbunden sind, würden dann künftig Priorität genießen (Dettmar 2003: 28).

Mit Ausnahme des KVR, der im Rahmen seiner umlagefinanzierten Liegenschaftspolitik Flächen zur Realisierung des Emscher Landschaftsparks erworben hat, und des landeseigenen Grundstücksfonds bestehen keine regionalen Akteure, die Freiraumpolitik durch Grunderwerb betreiben. Gerade die Kommunen sehen sich mangels verfügbarer Haushaltsmittel nicht zu einer solchen Politik in der Lage. Die Politik der Freiraumsicherung und der Parkentwicklung durch Grunderwerb kann sich daher nur auf wenige Einzelprojekte und wichtige Abschnitte des EPR beschränken.

Zu den Besonderheiten der Finanzierung des Emscher Landschaftsparks zählt neben dem ÖPEL die auf die ersten fünf Jahre der Parkentwicklung befristete Förderung der Planungskosten durch das nordrhein-westfälische Städtebauministerium. In diesem Rahmen wurden dem KVR für seine Leitplanung 2 Mio. DM und den für die Rahmenplanung zuständigen IKAGs 1,2 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Mit dieser Anschubförderung konnte auch die Arbeit der externen Planungsbüros sichergestellt werden. Die IKAGs hatten aber erhebliche Mühen, diese Planungsgelder tatsächlich auszugeben, so dass ein Teil davon 1995 an die Landesregierung zurückgeben werden musste (Kilper 1999: 184).

Das entscheidende Problem im Finanzierungssystem des Regionalparks ist – in engem Zusammenhang mit der nicht abschließend geregelten Parkträgerschaft – die ungeklärte Zuständigkeit für die notwendigen Pflegeausgaben. Nach Abschluss der IBA sind die Kommunen trotz vorhandener Ideen zu regional koordinierten Lösungen (IBA Emscher Park 1999a: 76f) weitgehend mit der Pflege der entwickelten Freiflächen allein gelassen worden. Eine ursprünglich vorgesehene finanzielle und organisatorische Entlastung durch Pflegestationen und Parkpatenschaften zur Einbindung der Freiraumnutzer ist nicht erfolgt. Eine Förderung der Erhaltungsinvestitionen mit ÖPEL-Mitteln ist aufgrund der Bestimmungen der Förderrichtlinie nicht möglich. Die Kommunen sehen sich aber nicht dazu in der Lage, den jährlichen Finanzbedarf für die Pflege, der auf ca. 20 Mio. € geschätzt wird (ebd.), eigenständig zu finanzieren. Das Land Nordrhein-Westfalen, das schon die Erstinvestitionen zu 80 bzw. 90% gefördert hat, wird sich daher in Zukunft stärker engagieren müssen.

Es deutet sich eine fünfzigprozentige Beteiligung des Landes wenigstens für die Pflege der regional bedeutsamen Großprojekte (z.B. Landschaftspark Duisburg-Nord, Nordsternpark, Seepark Lünen, EPR, Gehölzgarten Ripshorst etc.) an (Interview Spiering 2002).

Im Sinne einer internalisierungsorientierten Regionalpolitik wäre die langfristige Subventionierung der Leistungen der Freiräume der Emscherzone sinnvoll, damit nicht andere Freiräume außerhalb des Verdichtungsraums diese Leistungen verbunden mit hohen negativen externen Kosten bereitstellen müssen. Die von einer dramatischen Finanzschwäche betroffenen Städte der Emscherregion als die eigentlichen Nutznießer haben bisher wenig zur Subventionierung der Freiraumleistungen beigetragen; vielmehr sind vermittelt über KVR-Umlage, Landesförderung und EU-Strukturförderung auch und gerade andere Kommunen des Ruhrgebiets, andere Teilräume Nordrhein-Westfalens und sogar andere Regionen Europas zu Gunsten der Freiräume im Emscherraum in Vorleistung getreten.

### 3.3.8 Fazit

Eine abschließende Bewertung der Arbeit und der Wirkungen des Emscher Landschaftsparks ist schwer möglich, da die Entwicklung dieses Generationenprojekts noch längst nicht abgeschlossen ist. Aber auch zur Beurteilung des aktuellen Zwischenstandes fehlen Daten, da weder ein regionales Monitoring durchgeführt noch ausreichend valide, externe Gutachten erarbeitet wurden. Die Großprojekte des Emscher Landschaftsparks sind zwar als Erfolge sichtbar, doch „niemand hat auch nur einen ungefähren Überblick darüber, was sich auf dem Hinterhof des alltäglichen kommunalen Planungsgeschäfts innerhalb der letzten zehn Jahre abgespielt hat“ (Finke/Neumeyer 1999: 203). Einen ersten Schritt stellt hier die Evaluation von Rohler (2003a) dar, die sich in ihrer Aussagekraft allerdings auf sechs Teilprojekte des Emscher Landschaftsparks und die Analyse vorhandener Regionaldaten beschränkt.

Es ist aber dennoch möglich, unter Beachtung der einschränkenden Tatsache, dass es sich um das erste deutsche Regionalparkprojekt gehandelt hat und folglich „Pionierarbeit“ geleistet wurde, folgende Schwächen des Emscher Landschaftsparks herauszustellen:

- Der Regionalpark war durch seine Einbindung in eine Bauausstellung auf die Entwicklung prestigeträchtiger Vorzeigeprojekte angewiesen. Diese Projekte sollten eigentlich auch außerhalb des direkten Wirkungskreises der IBA auf Nachahmer treffen und innovatives Lernen ermöglichen. Davon kann bislang nur in Ansätzen die Rede sein, denn die relativ finanzschwachen Kommunen leisteten in den vergangenen Jahren schwerpunktmäßig dann eigene Beiträge zum Aufbau des Emscher Landschaftsparks, wenn diese durch die zentrale Förderung angeregt wurden. Dieses „Schielen auf die Fördertöpfe“ zeigt sich erneut im aktuellen Prozess der Integration neuer, diesmal allerdings tatsächlich kommunal entwickelter Projektideen in den Regionalparkprozess und der damit verbundenen Ausweitung der Gebietskulisse des Emscher Landschaftsparks.
- Da schnelle und sichtbare Erfolge präsentiert werden mussten, wurde eine Strategie der Produktion ästhetisch anspruchsvoller Landschaftsbilder gewählt. Bösertige Probleme wie die Belastung der Böden und des Grundwassers oder die anhaltende Umwandlung landwirtschaftlich genutzter Freiräume in Bauland wurden nicht ausreichend bearbeitet.



Lösungen in diesen Bereichen – ein nicht bebauter Acker oder eine sanierte Bodenschicht – wären kaum mediengerecht zu präsentieren.

- Der Prozess der Regionalparkentwicklung war aufgrund seiner hohen strukturpolitischen Bedeutung von oben initiiert und finanziert. So wurde weder Finanzierungskreativität gefördert, noch erschien es zwingend notwendig, private Kooperationspartner einzubinden. Die Folgen sind vielfältig: Durch mangelnde Kooperation mit Landwirten fehlen dem Regionalpark flächenhafte Wirkung und Partner für Freiraumschutz und entwickelnde Pflege der Landschaft. Durch mangelnde Kooperation mit der privaten Wirtschaft fehlen Dienstleistungsunternehmen, die privaten Nutzen aus Tourismus und Naherholung ziehen wollen, und mögliche Sponsoren. Durch mangelnde Kooperation mit Bürgern und bürgerschaftlichen Initiativen fehlen dem Regionalpark aktive Fürsprecher und Menschen, die sich vor Ort für das regionale Projekt engagieren. Eine weitere Konsequenz besteht bezüglich der Vernachlässigung anderer freiraumrelevanter Initiativen, die den Regionalpark bereichern könnten: Beispiele sind die mangelnde Einbindung in das erfolgreiche touristische Projekt „Route der Industriekultur“, das rund 2,6 Mio. Besucher jährlich anzieht (Projekt Ruhr GmbH 2004b: 2), und die fehlende Verknüpfung mit Aktivitäten im Bereich der Landwirtschaft (z.B. die erfolgreiche Teilnahme des Kreises Unna und der Städte Hamm und Dortmund am Bundeswettbewerb „Regionen aktiv“). Schon das Ende der IBA Emscher Park hat dem Emscher Landschaftspark Elan gekostet, ein Auslaufen zentraler Förderprogramme könnte bewirken, dass die regionalen Akteure – wie schon zu Beginn der IBA Emscher Park befürchtet – endgültig „in den alten Trott zurückfallen“ (Ache/Kunzmann 1992: 13). Das Jahr 2006 als Endpunkt der EU-Förderung wird hier ein entscheidendes Datum sein.
- Das Regionalparkmanagement weist in zwei für ein langfristiges regionales Projekt wichtigen Bereichen Mängel auf: Zum einen ist die langfristige Pflege der geschaffenen Anlagen und die regionale Trägerschaft ungeklärt, zum anderen wurde der Regionalpark nicht ausreichend vermarktet. So verfügt der Emscher Landschaftspark nicht über ein eigenes Logo, eigene Hinweisschilder oder einheitlich gestaltete Ausstattungselemente. Mit der Verankerung der Parkträgerschaft beim neuen RVR ist eine Lösung dieser organisatorischen Probleme und ein Ende der lähmenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen den regionalen Hauptakteuren wahrscheinlicher geworden.

Der Regionalpark ist zwar bislang einem Fachpublikum, nicht aber der Bevölkerung im Emscherraum bekannt. Das Ziel, den „Park in den Köpfen“ der Regionsbewohner zu verankern, wurde bislang verfehlt. Wer im Ruhrgebiet und besonders im Westen des Emscherraums von einem Landschaftspark spricht, meint in aller Regel den Landschaftspark Duisburg-Nord und nicht den Emscher Landschaftspark. Offensichtlich verfügen viele Einzelprojekte schon genau über jene Eigenschaften, die dem Regionalpark fehlen: Sie sind bekannt, man kennt ihre Namen, man identifiziert sich mit ihnen, sie sind als neue Naherholungsgebiete akzeptiert und werden genutzt. Für den Regionalpark gilt hingegen: „Es ist kein zusammenhängender Landschaftspark entstanden und auch die einzelnen Grünzüge sind kaum erkennbar (...) Man kann Objekte sehen und besuchen, aber man kann nicht erkennen, dass die etwas miteinander zu tun haben“ (Interview Häpke 2002).



Der Emscher Landschaftspark scheint in seinem derzeitigen Entwicklungsstand noch eine bloße Addition von Ankerpunkten, lokalen Parks, Wegeabschnitten und Landmarken zu sein. Begriffe wie regionaler Landschaftspark, Grünzug und neues Emschertal erscheinen noch als Euphemismen. Angesichts der Fülle bereits jetzt realisierter Projekte würde schon ein besseres Regionalparkmarketing – verbunden mit einem adäquaten Ersatz für die anonymen Grünzugnamen A bis G – für eine höhere Bekanntheit sorgen. Langfristig können aber nur flächendeckende Strategien in Kooperation mit der Landwirtschaft und anderen Freiraumnutzern und die konkrete Realisierung des Ost-West-Grünzugs im Zusammenhang mit dem Umbau des Emschersystems dafür sorgen, dass aus dem abstrakten Plankonstrukt Emscher Landschaftspark ein realer Regionalpark wird.

Die Schwäche der stadtreionalen Freiraumpolitik kann nur dann überwunden werden, wenn die Regionsbewohner den Park auch kennen, sich mit ihm identifizieren und gegen andere Flächenansprüche verteidigen. Die geringe politische Akzeptanz kann nur erhöht werden, wenn der Emscher Landschaftspark sichtbar mit solchen Initiativen in den Bereichen Tourismus, Naherholung und Landwirtschaft verknüpft wird, die auch wirtschaftliche Vorteile bieten. Hier hat der Emscher Landschaftspark bislang zu wenig Erfolg. Das große Ziel der IBA, nicht nur den vorhandenen Freiraum zu verteidigen, sondern ihn auch spürbar zu vermehren, wurde noch nicht erreicht. Für die bisherige Regionalparkentwicklung gilt eher, dass der Freiraum zwar punktuell vermehrt wurde – von 1989 bis 1997 nahmen die Park- und parkähnlichen Flächen in den 17 IBA-Städten um 1.500 ha zu (Häpke 1999b: 66) – aber der vorhandene Freiraum nicht verteidigt werden konnte. „Während die IBA einen Hektar neuer Parkanlagen geschaffen hat, gingen mehr als zwei Hektar alter, d.h. landwirtschaftlich genutzter Freiraum verloren“ (ebd.: 67). Die Schwäche der Freiraumpolitik im Emscherraum war zu Beginn der Regionalparkentwicklung existent, als die zentral im Emschertal gelegene Halden- und Kohlenlagerfläche Dortmund-Ellinghausen nicht Teil des Emscher Landschaftsparks werden konnte, und sie besteht auch heute noch, da im Landschaftspark Duisburg-Nord oder in unmittelbarer Nachbarschaft zum Tetraeder in Bottrop flächenintensive Einzelhandelsprojekte geplant werden.

Doch zentrale Schritte für eine verbesserte Freiraumpolitik sind in jedem Fall erfolgt: Die Landesregierung ist in finanzielle Vorleistung getreten und hat den Emscher Landschaftspark – auch unter dem vorbildlichen Einsatz europäischer Strukturförderung – von Anfang an in den Prozess der staatlichen Begleitung des Strukturwandels eingebunden. Die Förderung der Landschaft im Emscherraum ist seit 1989 vermittelt über die landeseigenen Gesellschaften IBA Emscher Park GmbH und Projekt Ruhr GmbH kohärenter Teil der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik für den Emscherraum gewesen. Das alte Konzept der regionalen Grünzüge wurde wiederbelebt, so dass die Bedeutung der formellen Regionalplanung für den Freiraumschutz wieder erhöht wurde. Der Freiraum hat zudem einen neuen Stellenwert als wichtiges Thema einer aktiven umsetzungsorientierten Regionalpolitik erhalten, für deren Ausgestaltung interkommunale Kooperation angeregt werden konnte. Durch viele erfolgreiche Projekte wurden die Grundsteine für eine europaweit beachtete Entwicklung gelegt, die – angereichert um die im Masterplanverfahren generierten neuen Ideen – in den kommenden Jahren zweifellos einer Verstetigung bedarf.

### 3.4 Der Regionalpark RheinMain

#### 3.4.1 Die Stadtregion und ihr Freiraum

Das Rhein-Main-Gebiet ist nach Rhein-Ruhr und Berlin der drittgrößte deutsche Verdichtungsraum. Es weist eine polyzentrische Struktur auf, in der allerdings die Stadt Frankfurt am Main infolge ihrer herausragenden wirtschaftlichen Stärke und Größe (642.670 Einwohner) eindeutige Dominanz gegenüber einer Vielzahl von kleineren Städten und Gemeinden besitzt. Eine allgemein anerkannte Abgrenzung der Region liegt nicht vor. Übereinstimmung besteht lediglich dahingehend, dass der funktionale Verflechtungsraum sich auf Teile dreier Bundesländer – Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern – erstreckt und somit neben Frankfurt noch weitere Zentren wie Darmstadt, Mainz, Wiesbaden und Aschaffenburg dazugehören. Diesem weit gefassten Selbstverständnis entspricht die Abgrenzung des IHK-Forums Rhein-Main, das eine Wirtschaftsregion Frankfurt RheinMain (siehe Abb. 22) mit 4,8 Mio. Einwohnern auf ca. 11.000 qkm Fläche abgegrenzt hat. Der Verdichtungsraum Rhein-Main ist der dicht besiedelte Teil dieser Wirtschaftsregion (Bördlein 2000: 538). Der im Jahr 2000 per Gesetz (§ 2 Abs. 1 BallrG) definierte Ballungsraum Rhein-Main umfasst dagegen lediglich die kreisfreien Städte Frankfurt am Main und

Abb. 22: Region Frankfurt RheinMain



Quelle: NWMA 2001

Offenbach am Main sowie die benachbarten Kreise oder Teilgebiete von ihnen. In diesem Gebiet des Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM) lebten 2003 2,17 Mio. Einwohner auf 2.458 qkm (PVFRM 2004c). Das Verbandsgebiet des PVFRM ist damit um 1.031 qkm größer als das seiner Vorgängerorganisation UVF (Umlandverband Frankfurt). Dem Bild einer „Region ohne feste Grenzen“ (Bördlein a.a.O.) entspricht auch das Bild einer Region ohne ein „verbindendes regionales Rhein-Main-Bewusstsein in der Bevölkerung und bei ihren politischen Vertretern“ (Ipsen/Kühn 1994: 22).

Die polyzentrische Struktur des Verdichtungsraums spiegelt sich auch in seiner Freiraumstruktur wider: „Der städtische Ballungsraum ist aufgelockert durch seine Freiräume, in der Regel grüne Bänder oder Korridore, man nimmt sie nur nicht als zusammenhängende Landschaft wahr. Und es sind überwiegend Landschaftsreste, übrig gebliebene Flächen zwischen den Siedlungen (...) und praktisch von jedem Standpunkt aus begrenzten Gebäude oder technische Einrichtungen den Horizont“ (Pannitschka 1998: 8). Die Region steht seit Jahrzehnten unter einem erheblichen Siedlungsdruck. Das Bild wird nicht mehr durch die Stadt und einzelne Dörfer in der freien Landschaft geprägt, sondern „durch einen funktional verstädterten Raum mit „patchwork“-Nutzungen. Die Landschaft ist urbanisiert und zersiedelt“ (Aring 1999: 337). Dennoch sind die einzelnen Siedlungen noch nicht vollständig zusammengewachsen, so dass Reste früherer Kulturlandschaften erhalten geblieben sind und das Bild von der Region Rhein-Main prägen. In der gesamten Planungsregion Südhessen (Regierungsbezirk Darmstadt) entsprach der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche 1995 ungefähr 18%; allein zwischen 1985 und 1995 sind hier über 13.300 ha Freiraum verloren gegangen. Die besiedelte Fläche wuchs im gleichen Zeitraum um 11% (Rhein-Mainische Forschung 2000: 27). Im dicht besiedelten Kernbereich der Region, für den keine hinreichend aktuelle Flächenstatistik existiert, dürfte der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche noch erheblich höher liegen. Dies gilt trotz der auch hier noch vorhandenen zusammenhängenden Waldgebiete im Hochtaunuskreis und rund um den Flughafen.

Die Region Rhein-Main wird seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs von einer äußerst dynamischen Wirtschaftsentwicklung geprägt, die eine starke Nachfrage nach Siedlungs- und Gewerbeflächen induziert hat. Frankfurt am Main hat sich aufbauend auf seiner Tradition als Banken- und Börsenplatz, Messestadt und Verkehrsknotenpunkt zu einer, wenn nicht *der* deutschen „global city“ entwickelt (Lohde-Reiff 2001: 51f). Die Basis dieser Entwicklung ist nicht nur die Stadt, sondern die gesamte Region Rhein-Main, so dass sich die Internationalisierung regionsweit auswirkt. Der anhaltend starke Verlust stadtreionaler Freiräume stellt eine Folge und eine Bedingung für die globale Bedeutung des Wirtschaftsstandortes Frankfurt dar. Am deutlichsten zeigt sich dies am Flughafen Frankfurt/Main, der als weltweit siebtgrößter Flughafen zwanzig Jahre nach dem in der Region heftig umstrittenen Bau der Startbahn West wieder an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen ist. Die bei einem angestrebten Ausbau wahrscheinlichste Variante einer neuen Landebahn Nordwest würde den direkten Verlust von 352 ha Freiraum mit wichtiger Erholungsfunktion bedeuten. Der Flughafen ist vollständig von ausgedehnten Waldgebieten umgeben, so dass jede der diskutierten Eingriffsvarianten einen starken Waldverlust mit

erheblichen Folgen für alle Umweltschutzgüter nach sich ziehen würde (Interview Ockel 2002).

Weiterer quantitativer Freiraumverlust entsteht, da Wachstumsschübe in der vom global vernetzten Finanzsektor dominierten Kernstadt Expansionsbestrebungen in der Region freisetzen und den Trend der Suburbanisierung verstärken. Kennzeichnend für viele Frankfurter Umlandgemeinden wurden ambitionierte Gewerbeobjekte in verkehrsgünstiger Lage und auch erfolgreiche Ansiedlungen von Unternehmenszentralen (Ronneberger/Keil 1993: 39). Die dynamischsten Wachstumszentren sind das nordwestliche und das südliche Frankfurter Umland, die als „Taunusrandstreifen“ bzw. „Flughafenstreifen“ bezeichnet werden. Neben der expansiven Gewerbeentwicklung ist selbstverständlich auch die fortgesetzte Siedlungsentwicklung freiraumzehrend. Dies gilt vor allem für die Umlandkreise wie den Main-Taunus-Kreis oder den Hochtaunuskreis, die in einer aufgrund von Zuwanderungen insgesamt wachsenden Stadtregion von überdurchschnittlichen Bevölkerungsgewinnen profitieren und damit auch von einem hohen quantitativen Freiraum-

**Abb. 23: Mangel an Freiraumqualität:  
Agrarisch genutzter Freiraum bei Frankfurt-Hoechst**



Quelle: Sieverts 1999

**Abb. 24: Struktureller Freiraumverlust:  
Infrastrukturtrasse bei Flörsheim**



Foto: Gailing

verlust betroffen sind (Bördlein 2001: 176ff). Doch auch in der Kernstadt Frankfurt und einzelnen Kommunen im direkten Umland, die im vergangenen Jahrzehnt weniger oder nicht von der wirtschaftlichen Dynamik und dem regionalen Bevölkerungsanstieg profitiert haben, werden in Konkurrenz zu den boomenden Kommunen neue Wohn- und Gewerbegebiete auf Kosten der Freiräume erschlossen, um der leicht negativen Entwicklung gegenzusteuern. Alle genannten Tendenzen gehen in der Summe vor allem zu Lasten der landwirtschaftlich genutzten Freiflächen, die sich in den 1990er Jahren im Gebiet des ehemaligen UVF um 180 ha pro Jahr verringert haben (Blume 1996: 17).

Mit der skizzierten Entwicklung ist auch ein hoher struktureller und qualitativer Freiraumverlust verbunden. Insbesondere die gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur sorgt für vielfältige Zerschneidungswirkungen wie z.B. die Einschränkung der Durchgängigkeit und der Nutzbarkeit der Freiräume. Eine für den Rhein-Main-Raum besonders typische Einschränkung der Freiraumqualität

ist die ständige Lärmbelastung durch den Flughafen. „Die Ausbauabsichten provozieren zunehmend die Frage, wie ein Weltflughafen im Zentrum einer dicht besiedelten Region mit der Lebensqualität ihrer Einwohner in Übereinstimmung zu bringen ist“ (Rhein-Mainische Forschung 2000: 98). Auch Hochspannungsleitungen, Mülldeponien und kleinere Abbaugelände schränken die Freiraumqualität ein. Hinzu kommen die negativen Folgen des landwirtschaftlichen Strukturwandels: Immer größere Ackerschläge werden mit schlagkräftiger Mechanisierung bearbeitet, Viehhaltung auf Grünland wird verdrängt und die Bewirtschaftung der ausgedehnten landschaftstypischen Streuobstbestände an den Südhängen des Taunus ist nahezu vollständig zum Erliegen gekommen (Heckelmann 2001: 32).

In der Region wurde lange die Grundhaltung gepflegt, den Schutz der Freiraumfunktionen in nahen Kulturlandschaften wie dem Taunus, dem Vogelsberg oder dem Spessart zu konzentrieren und die Freiräume im Ballungsraum selbst zu vernachlässigen. Dies galt beispielsweise für die Wasserversorgung oder die naturnahe Erholung. Trotz des fortschreitenden Freiraumverlusts und der Belastungen für die Freiraumqualität erbringen die stadtregionalen Freiräume aber immer noch vielfältige Leistungen beispielsweise hinsichtlich des lokalen Klimaschutzes oder der regionalen Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Es können aber insbesondere im Vergleich zu den nahen Erholungslandschaften einige Mängel bezüglich der Eignung der Freiräume für Erholung und Freizeit sowie hinsichtlich der Erfüllung des Wunsches nach ästhetischer Natur konstatiert werden. Allgemein ist daher die Rhein-Main-Agglomeration mit dem Image einer Landschaft ohne besonderen Stellenwert belegt. Sie gilt gemeinhin als Stadtregion ohne besondere Naherholungsqualitäten (siehe Abb. 23 und 24).

### 3.4.2 Ziele der Regionalparkentwicklung

Die Konzeption und die Umsetzung des Regionalparks RheinMain ist durch das Ziel geleitet, einen verbesserten Freiraumschutz durch die Erhöhung des ideellen Wertes der Freiräume in den Köpfen der Rhein-Main-Bürger zu erreichen. Der Regionalpark knüpft an das seit 1968 durch die Regionalplanung abgesicherte System der regionalen Grünzüge an, mit deren Hilfe im Sinne einer Negativplanung ein vollständig unkontrollierter Freiraumverlust verhindert werden konnte. Es wurden aber nie Vorstellungen dazu konzipiert, wie man die Freiräume der regionalen Grünzüge aus einer eigenen Logik heraus zu bewahrenswerten Landschaften entwickeln kann. Die bei den erholungsuchenden Bewohnern der Region unbekannt regionalen Grünzüge sollen daher mittels der Regionalparkstrategie als ein zusammenhängendes System attraktiver Freiräume erlebbar gemacht werden. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass „die Menschen, die sich über einen Regionalpark die Landschaft aneignen, sie auch gegen Eingriffe verteidigen“ (Rautenstrauch 1995a: 25).

Es ist in diesem Zusammenhang keineswegs vorgesehen, die Grünzüge insgesamt zu einem klassischen Stadtpark zu erklären oder gar den Versuch zu unternehmen, sie flächendeckend landschaftsarchitektonisch zu gestalten. Ein solches Ansinnen wird angesichts der Größe des Planungsgebietes – es ist von ca. 60.000 ha regionaler Grünzüge



Abb. 25: Regionalpark RheinMain



Quelle: PVFRM 2003a, bearbeitet

die Rede (Grub/Lejeune 1996: 99) – als unrealistisch abgelehnt. Vielmehr soll das Ziel, das wesentliche regionalplanerische Plankonstrukt der regionalen Grünzüge für alle sichtbar zu verdinglichen, mittels der Entwicklung eines Netzwerkes von parkartig gestalteten Wegen erreicht werden, die als Rückgrat der Grünzüge eine Vielzahl bereits existierender und neu zu schaffender Landschaftselemente verbinden (Interview Rautenstrauch 2002). Der vorhandene Freiraum soll als Erholungs- und Erlebnisraum aufgewertet und für die Freiraumnutzer als eine Abfolge verschiedenartiger Landschaften erlebbar gemacht werden. Diesem Ziel dient die gartenkünstlerische Gestaltung der Regionalparkroute, die mit ihrer einprägsamen Begleitvegetation das Grundnetz bildet, in das am Weg gelegene Parkanlagen, Erholungseinrichtungen, Ausflugsziele, Naturschutzgebiete und landwirtschaftliche Flächen einbezogen werden (Maertens 2001: 12). Das Netz der so entstehenden Regionalpark-Korridore (siehe Abb. 25) soll in Zukunft ein Wegesystem von ca. 450 km bilden. Der Regionalpark RheinMain war zu Beginn seiner Realisierung 1995 zunächst ein Konzept für den verdichterten Teil des Verbandsgebiets des damaligen UVF. Nach außen hin sollte er an den Naturpark Hochtaunus im weniger dicht besiedelten Norden der Rhein-Main-Region anschließen und in seinem Zentrum Verknüpfungen zum Frankfurter GrünGürtel herstellen. Der GrünGürtel Frankfurt, dessen Umsetzung bereits 1991 beschlossen wurde, ist im Gegensatz zum Regionalpark das Projekt einer einzelnen Stadt und beruht auf einem flächenhaften Konzept. Während der Regionalpark entlang von Wegen organisiert ist, an denen einzelne landschaftsbezogene Interventionen vorgenommen werden, wurden im Rahmen des GrünGürtel-Projekts 8.000 ha Freiflächen – dies entspricht einem Drittel des Frankfurter Stadtgebiets – als Tabuflächen für jede künftige bauliche Entwicklung definiert. Wegebau und andere freiraumbezogene Maßnahmen sind im GrünGürtel Frankfurt nur

Hilfsmittel für die notwendige Ausgestaltung der Flächen und für die Sicherung der Freiräume im Bewusstsein der Bürger (Interview Hoppe 2002). Im Zusammenhang mit dem Grüngürtel Frankfurt besteht der hohe Anspruch, flächenhaft einen grünen Gürtel rund um die Stadt Frankfurt zu schützen und zu entwickeln. Die Kritik an diesem Projekt, es sei volontaristisch und befinde sich in einer Position der Schwäche, da es zwar als flächiges Plankonstrukt, nicht aber als reale Grünstruktur erkennbar sei (Hoffmann-Axthelm 1991: 163), trifft den Regionalpark RheinMain nicht: Dieser Park ist vielmehr unter Verzicht auf flächenhafte Ansprüche und direkte Schutzwirkungen die Summe der real sichtbaren Maßnahmen.

Das Grüngürtel-Konzept ist mittlerweile als eigenständiges Freiraumprojekt wie andere kommunale Konzepte auch (z.B. der das engere Offenbacher Stadtgebiet umschließende „GrünrinG vom Main zum Main“) in den Regionalpark RheinMain integriert worden. Neben diesen Erweiterungen nach innen wurden Erweiterungen nach außen in andere Bereiche des Verdichtungsraums RheinMain getätigt oder sind für die Zukunft vorgesehen. Die Verbandsgrenzen stellen dabei keine Entwicklungshürden dar: Schon vor der Vergrößerung der Verbandsfläche 2001 wurden Regionalparkwege in angrenzenden Teilen der Region entwickelt. Für die Zukunft sind bereits Erweiterungen nach Wiesbaden und in den Rheingau, wo getragen von einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft ein eigenständiger Regionalpark Rheingau geplant wird (Regionalpark Rheingau 2004), sowie länderübergreifend in den bayerischen Untermain und in den Bereich der rheinland-pfälzischen Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe vorgesehen.

Der Regionalpark RheinMain als Rückgrat der regionalen Grünzüge stärkt direkt alle Freiraumfunktionen, die von seinen Einzelprojekten profitieren und indirekt alle Freiraumfunktionen, die mittels der regionalen Grünzüge regionalplanerisch geschützt werden. Da sowohl im stärker urbanisierten zentralen Bereich als auch in den von Suburbanisierungsschüben betroffenen Außenbereichen des Verdichtungsraums Freiraumfunktionen aufgewertet werden sollen, verringert die Regionalparkstrategie grundsätzlich die funktionsräumliche Arbeitsteilung zwischen den Teilräumen der Region. Dies gilt ebenso im Verhältnis der Gesamtregion zu den sie umgebenden Kulturlandschaften. Ob diese positive Entwicklung aber de facto so eintreten wird, hängt von den Schwerpunktsetzungen im Aushandlungsprozess der einzelnen Freiraumnutzungen ab. Tendenziell zeichnet sich beispielsweise trotz anders lautender Zielsetzungen eine weitere Verdrängung der Landwirtschaft und damit eine Erhöhung der funktionsräumlichen Arbeitsteilung ab.

Eine Einordnung des Regionalparks in die Dimensionen der Freiraumpolitik ist nicht einfach, da die ganze Bandbreite freiraumpolitischer Möglichkeiten unter seinem Konzept subsumiert wird (UVF 2001a: 3ff):

- Durch die Schaffung neuer Verdienstmöglichkeiten und Kooperation mit den Landwirten soll ein Beitrag zur Sicherung agrarischer Nutzungsformen im Verdichtungsraum geleistet werden. Dies kann als Ansatz für eine nachhaltige Bewirtschaftung der stadtreionalen Ressourcen gewertet werden.
- Der Regionalpark wird durch ein regionales Biotopverbundsystem ergänzt. Naturnahe Landschaftsbestandteile und „rauhe Natur“ werden bewusst einbezogen. In diesem Rahmen wird der klassische Naturschutz in die Regionalparkstrategie eingebunden.



- Die Freiräume im Regionalpark sollen dem erholungsuchenden Stadtbewohner Raum für eine Vielzahl überwiegend ruhiger und naturschonender Freizeitmöglichkeiten bieten.
- Maxime für die Gestaltung des Regionalparks ist die ästhetische Aufwertung der Landschaft, denn nur wenn der Regionalpark als gestalteter Freiraum identifizierbar ist, wird er von den Menschen angenommen. Die Herstellung neuer und der Erhalt alter Landschaftsbilder sowie die Inszenierung der Freiräume sind wesentliche Elemente der Regionalparkstrategie.
- Das Bild der Region Rhein-Main ist primär durch ihre Wirtschaftskraft geprägt. Mit dem Regionalpark soll auch ihr Erholungs- und Freizeitwert gesteigert werden. Der Park soll sich positiv als weicher Standortfaktor auswirken.

Im Rahmen seiner Grundidee ist das Konzept des Regionalparks sehr offen für Interpretationsspielräume und neue Ideen. Mit dem Regionalpark können grundsätzlich alle Funktionen und Leistungen des Freiraums gestärkt werden, die einen Beitrag dazu leisten, dass die Regionsbewohner die Landschaft bewusster wahrnehmen, häufiger zum Zwecke der Erholung aufsuchen und wegen ihrer Schönheit und Eigenart positiv beurteilen. Die ökologische Aufwertung der Freiräume, die Beschränkung der Siedlungsentwicklung, die Erhöhung der kulturellen und ästhetischen Qualitäten der Landschaft und die Umsetzung des Ziels, die Ansprüche der Landwirtschaft, des Naturschutzes und der Erholung bestmöglich zu verknüpfen (UVF 1999: 2f), sollen die notwendige Inwertsetzung der Freiräume bewirken. Das Motto des Parks „Der Landschaft einen Sinn – Den Sinnen eine Landschaft“ verdeutlicht, dass dabei insbesondere die Landschaftsästhetik in allen ihren Facetten eine zentrale Rolle spielt.

Das eigentliche Ziel der Regionalparkentwicklung ist aber kein primär freiraumpolitisches. In einer Region, in der angesichts der differierenden Interessen der Teilräume immer wieder das Fehlen eines „rhein-mainischen“ Regionalbewusstseins beklagt wird (Bördlein 2000: 539), entstand die Idee des Regionalparks als Vehikel zur Unterstützung einer regionalen Identitätsbildung und zur Schaffung von Regional- bzw. Metropolenbewusstsein. Es sollten Visionen für die zukünftige Rhein-Main-Metropole entwickelt werden, „um der Landkarte der Region in den Köpfen der Bürger Prägnanz zu verschaffen und sie zu einem Ort zu machen, der Identität besitzt, Vertrautheit ermöglicht, Heimatgefühle stützt und darüber hinaus auch Metropolenqualität hat“ (Interview Rautenstrauch 2002). Die Freiraumpolitik steht damit in direktem Zusammenhang mit Bestrebungen, die Region in ihrer Rolle als Basis der wirtschaftlichen Entwicklung der „global city“ Frankfurt am Main zu stärken. Maßnahmen zur Sicherstellung einer hochwertigen Standortqualität, zu denen die ästhetische und ökologische Inwertsetzung der Freiräume gezählt werden, sollen den in globaler Perspektive konkurrierenden Wirtschaftsstandort Rhein-Main sichern (Rautenberg 1997: 298).

Es sind dabei Parallelen zur Stadtpolitik in Frankfurt am Main erkennbar, die in den 1980er Jahren die Stärkung der weichen Standortfaktoren – damals in Bezug auf das Stadtbild und die Kultur – betrieb und dabei einerseits die lokale Identität durch Verbesserung des Images nach innen und außen erhöhen, andererseits aber eine metropolitane

Urbanität schaffen wollte (Bördlein 1993: 239). Der Regionalpark verfolgt ähnliche Ziele:

- die Stärkung der weichen Standortfaktoren vor allem hinsichtlich der Ästhetik und der Nutzbarkeit der Freiräume,
- die Schaffung einer regionalen Identität
- sowie die Verbesserung des Images der Region nach innen gegenüber den Menschen vor Ort in den Städten und Gemeinden und nach außen gegenüber den Menschen, die in der Metropolregion Rhein-Main einen dynamischen Wirtschaftsstandort suchen, der auch eine gute Lebensqualität bietet.

Das Kulturlandschaftsverständnis des Regionalparks RheinMain entspringt ebenfalls der Strategie der Schaffung einer regionalen Identität: Während das Bild der Region Rhein-Main bislang eher von Faktoren wie der Skyline oder dem Flughafen geprägt ist, bilden die einzelnen Projekte des Regionalparks „ein Korrektiv zum harten Bild der Region, das heitere und heimatliche Gefühle weckt“ (Rautenstrauch 2001: 20). Dem Prozess der Degradierung der Landschaft soll der Entwurf einer stadtreionalen Kulturlandschaft entgegengesetzt werden, der sich zwar einerseits an den idealen inneren Bildern orientiert, sich aber andererseits an die veränderten Gegebenheiten und Besonderheiten des Verdichtungsraums Rhein-Main anpassen soll. Dieses Ziel entspringt ganz offensichtlich dem Wunsch, zwischen einem traditionellen und einem dynamischen Kulturlandschaftsverständnis zu vermitteln. Historische Elemente sollen eingebunden werden, ohne dass historische Kulturlandschaften reproduziert oder nicht mehr erreichbare landschaftliche Idealzustände angestrebt werden. Die zahlreichen Zeugnisse der menschlichen Nutzung in einer verstädterten Region wie der Flughafen, Autobahnen oder Mülldeponien sollen nicht geleugnet, sondern in die Parkkonzeption einbezogen werden. Dazu wird eine neue Gestaltvorstellung der Stadtlandschaft bzw. „ein neues Landschaftsbild“ (Rautenstrauch 1995b: 655) entworfen.

### 3.4.3 Regionale Organisation und Regionalparkmanagement

Die Idee zur Entwicklung eines Rhein-Main-Metropolenparks als Projekt, welches die Region zur Profilierung ihrer regionalen Identität verbinden sollte, entstand in den Jahren 1988/89 innerhalb der planenden Verwaltung des UVF. Der heutige Leiter der Planungsabteilung im PVFRM Dr. Lorenz Rautenstrauch kann in diesem Zusammenhang als der „Vater des Regionalparks“ (Interview Blume 2002) bezeichnet werden. Der UVF konnte von Anfang an deswegen als ernst zu nehmender Initiator auftreten, weil er über Umsetzungs- und formelle Planungskompetenzen verfügte. Die für die Realisierung eines regionalen Projekts notwendige Verbindung von Planung und Umsetzung konnte damit durch den Verband garantiert werden. Ein weiteres Motiv für die auf Seiten des UVF entwickelte Initiative für einen Regionalpark war die Verbesserung der Situation des UVF selbst: Der UVF bestand seit 1975 und wurde als regionaler Mehrzweckpflichtverband mit der überörtlichen Planung (gemeinsamer Flächennutzungsplan und Landschaftsplan) und echten Trägerschaftsaufgaben z.B. in den Bereichen Wasserversorgung und Abfallbeseitigung betraut. Organe des Verbands waren eine Gemeindekammer, ein Verbandsausschuss und ein unmittelbar gewählter Verbandstag (Heinz 2000: 220f). Letztlich blieb der Verband

aber auf eine Rolle als planende und moderierende Verwaltung beschränkt, sein Um- und Durchsetzungspotenzial blieb gering. Mit dem Regionalpark bot sich dem UVF die Chance, in einem positiv besetzten Ressortbereich echte regionale Managementaufgaben zu übernehmen und sich damit in ein besseres öffentliches Licht zu rücken. Dazu verfügte er auch über die politische Unterstützung der regional gewählten Abgeordneten des Verbandstages (Interview Rautenstrauch 2002). Diese originär regionale Initiative wurde unabhängig vom Land Hessen und von den in starker Konkurrenz zueinander stehenden Kommunen ergriffen.

Durch den Wechsel vom UVF zum PVFRM hat sich in Bezug auf das formelle Planungssystem in der Region zunächst nichts geändert: In der hessischen Planungshierarchie – die außerhessischen Teilräume der Region Rhein-Main sind unabhängig davon in das rheinland-pfälzische bzw. das bayerische Planungssystem eingebunden – folgt dem Landesentwicklungsplan Hessen zunächst der Regionalplan für die Planungsregion Südhessen (Regierungsbezirk Darmstadt) und schließlich ein gemeinsamer Flächennutzungsplan der 43 Mitgliedskommunen des UVF; in der Landschaftsplanung besteht bei sekundärer Integration ein Landschaftsrahmenplan für Südhessen und ein Landschaftsplan für das Gebiet des ehemaligen UVF (PVFRM 2001: 6). Die Gebiete der 32 zum neuen Verband hinzugekommenen Kommunen werden derzeit in die gemeinsame Planung einbezogen. Zudem soll erstmals in Deutschland vom neuen § 9 Abs. 6 BauGB Gebrauch gemacht werden, indem für das PVFRM-Gebiet ein regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt wird.

Die hessische Verbandsreform wird aber im Hinblick auf das Regionalparkprojekt kritisiert: Es besteht zum einen kein unmittelbar gewähltes Regionalparlament mehr, so dass ein explizit regionales Projekt große Schwierigkeiten hat, sich bei den Vertretern der Einzelkommunen in der Gemeindekammer, dem „Rat der Region“, durchzusetzen. Noch verhängnisvoller dürfte allerdings der mit der Reform de jure verbundene Verlust der finanziellen, organisatorischen und personellen Basis des Regionalparks sein. Laut Ballungsraumgesetz von 2000 ist die Planung, Errichtung und Unterhaltung des Regionalparks RheinMain eine von mehreren Aufgaben, für deren Erfüllung die Städte und Gemeinden freiwillige Kooperationsformen finden können (§ 1 Abs. 1 BallrG). Da der PVFRM lediglich formelle Planungsaufgaben erhalten hat, ist die Frage nach der Zukunft aller regionalen Managementaufgaben und damit auch nach der künftigen Organisationsstruktur des Regionalparks ungeklärt. Gegensätzliche ordnungspolitische Grundvorstellungen, schlechte finanzielle Rahmenbedingungen und ungenügende Kooperation zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften – insbesondere mit dem regionalen Zentrum Frankfurt am Main – haben tragfähige institutionelle Lösungen bislang verhindert. Der PVFRM hat daher mangels einer neuen organisatorischen Basis die mit dem Regionalpark verbundenen Aufgaben zunächst kommissarisch übernommen. Auch nach der „schwierigen Umbruchphase“ (Interview Blume 2002), in der sich der regionale Verband befunden hat, gilt daher vorerst weiterhin jene Zwei-Ebenen-Konstruktion, welche die Regionalparkentwicklung seit 1995 bestimmt:

- Auf der *Ebene der Stadtregion* kümmert sich der PVFRM (zuvor der UVF) um das Gesamtprojekt und die regionale Koordination. Zu den vielfältigen Aufgaben zählen die

Entwicklung der regionalen Gesamtkonzeption, die planerische Sicherung über Einbindung in die formellen Planungsverfahren, die Erschließung von Finanzierungsquellen, Marketing, Werbung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Lobby-Arbeit gegenüber Parteien und Politikern, Integration des Regionalparks in transnationale EU-Projekte sowie wichtige Weichenstellungen für Projektrealisierungen. Der PVFRM bemüht sich mit viel Zeit und Vorbereitung darum, die Gemeinden für eine Mitarbeit am Regionalpark zu gewinnen. Als Gesellschafter in den teilregionalen Umsetzungsgesellschaften sorgt der Verband für die regionale Kohärenz der vor Ort beschlossenen und durchzuführenden Maßnahmen. Wer diese Aufgaben in Zukunft übernehmen wird, ist zurzeit noch fraglich. Die vom BallrG vorgegebene Übergangsfrist, innerhalb welcher der PVFRM Aufgaben wie die Regionalparkentwicklung an neue regionale Aufgabenträger abgeben sollte, lief Ende 2002 ergebnislos ab. Der Verband war daher bemüht, eine Dachgesellschaft als neue Trägerstruktur unter Beteiligung des Landes Hessen zu installieren. 2003 gelang zwar tatsächlich die Gründung einer „Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH“ nach dem so genannten Landrätemodell durch die Kreise Main-Taunus, Hochtaunus und Offenbach; faktisch hat die Dachgesellschaft ihre Tätigkeit aber noch nicht aufgenommen, weil das Ziel verfehlt wurde, alle Kreise und die kreisfreien Städte der Verbandsregion als Gesellschafter zu gewinnen. Die jetzige GmbH stellt daher zurzeit lediglich eine „rechtlich fixierte Verhandlungsposition“ (Interview Rautenstrauch 2004) dar, die für den Fall, dass eine regionsweite GmbH gegründet wird, einer Anpassung bedarf. Unter dieser Voraussetzung werden sich dann voraussichtlich auch das Land Hessen als zahlender Gesellschafter sowie der PVFRM als Bereitsteller von Betriebs-, Planungs- und weiteren Serviceleistungen in die Dachgesellschaft einbringen (ebd.). Eine koordinierende Stelle ist in jedem Fall auch in Zukunft notwendig, um das weitere Wachstum des Regionalparks steuern zu können und dabei das einheitliche Erscheinungsbild des Parks zu wahren. Die Gefahr der fehlenden Einheitlichkeit der Gestaltung ist bereits jetzt real: Zwar existieren Mustermappen, welche die Gestaltung von Hinweisschildern und den so genannten Regionalparkstelten (siehe Abb. 26) regionsweit einheitlich festlegen. Auch die durchgängige Benutzung des Regionalparklogos, das mit dem Logo des PVFRM identisch ist, sorgt für einen guten Wiedererkennungseffekt. Wenn aber der Verband oder eine Dachgesellschaft als regionale Klammer fehlen sollten, bestünde die Gefahr, dass „anstelle eines Regionalparks eine beliebige Anzahl von Kommunalparks“ (Interview Blume 2002) ohne Gemeinsamkeiten entsteht. Dies würde erst recht bei einer Ausdehnung des Regionalparks RheinMain über die Verbands- oder Landesgrenzen hinweg gelten.

Abb. 26: Regionalparkstelen



Foto: Gailing

- Auf der *Durchführungsebene* werden Einzelprojekte in drei unterschiedlichen organisatorischen Konstellationen realisiert: Erstens durch objektbezogene Einzelabsprachen zwischen Verband und einzelnen Kommunen, zweitens im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Verband und jeweils einer Kommune zur kontinuierlichen Umsetzung des Regionalparks sowie drittens im Rahmen von gemeinnützigen Durchführungsgesellschaften zwischen dem Verband und jeweils mehreren Kommunen (UVF 2001b: 10). Mit Hilfe dieser Konstruktionen kann flexibel auf die lokalen Gegebenheiten Rücksicht genommen werden, denn falls eine Kommune nicht zur Gründung einer GmbH mit ihren Nachbarkommunen bereit ist, bestehen andere Möglichkeiten der Realisierung des Regionalparks. In Verwaltungsvereinbarungen verpflichten sich der Verband und eine Kommune, für die Realisierung regionalparkbezogener Maßnahmen einen festen jährlichen Betrag aufzuwenden. Maßnahmen im GrünGürtel Frankfurt werden beispielsweise auf der Grundlage einer solchen Vereinbarung mit der Stadt Frankfurt am Main durchgeführt. Die Arbeit mit Einzelabsprachen und Verwaltungsvereinbarungen gilt im PVFRM nur als Notbehelf; die Gründung von Durchführungsgesellschaften wird präferiert, da sie die Maßnahmenrealisierung über kommunale Grenzen hinweg ermöglichen und als Lernort für interkommunale Kooperation gelten. Eine GmbH kann zudem flexibler agieren als eine Behörde. Insgesamt arbeiten 38 von 75 Kommunen im Kern der Region im Kontext der Regionalparkentwicklung mit dem Verband zusammen (PVFRM 2003a: 12). Davon sind 26 Kommunen Gesellschafter in Durchführungsgesellschaften, mit neun Kommunen existieren Verwaltungsvereinbarungen. Bei Gründung einer handlungsfähigen Dachgesellschaft werden die Modalitäten der Verwaltungsvereinbarungen und der Durchführungsgesellschaften möglicherweise überprüft und angepasst.

Die einzelnen Gesellschaften sollen jeweils nur von wenigen Kommunen eingerichtet werden, damit noch bei jeder Kommune ein gemeinsames Interesse an den Einzelprojekten einer GmbH aufrechterhalten werden kann. Es bestehen zurzeit folgende Gesellschaften:

- Die *Regionalpark RheinMain GmbH*, die so genannte Pilotgesellschaft, wurde bereits 1995 gegründet. Gesellschafter sind der regionale Verband, die Gesellschaft zur Rekultivierung der Kiesgrubenlandschaft Weilbach (GRKW) und die Stadt Hochheim. Über die GRKW sind indirekt auch der Main-Taunus-Kreis und die Kommunen Flörsheim und Hattersheim an der Gesellschaft beteiligt. Das vom UVF für das zwischen Frankfurt und Wiesbaden gelegene Pilotgebiet erarbeitete Konzept wird durch eine kleine Geschäftsstelle umgesetzt, die vor Ort in Flörsheim ansässig und mit vier Mitarbeitern ausgestattet ist. Das Aufgabenspektrum der Pilotgesellschaft umfasst zunächst den Grundstückserwerb, der sich als kompliziert erweist, da wirklich zusammenhängende Flächen und Geländestreifen für den Regionalparkweg nur ausnahmsweise ohne langwierige Verhandlungen zu erwerben sind. Während die Detailplanungen selbst an private Planungsbüros vergeben wurden, kümmert sich die GmbH um die konkrete Umsetzung: Dabei wird an jedem Einzelabschnitt des Regionalparkweges Kooperationsarbeit mit den Eigentümern, Pächtern und ausgewählten Freiraumnutzern geleistet. Auf der Grundlage der Planungen wird der Regionalparkweg mit seinen begleitenden Einzelprojekten konsequent abschnittsweise realisiert. Durch Pressearbeit, Erstellung und kosten-

lose Verteilung einer eigenen Freizeitkarte, die mittlerweile in fünfter Auflage vorliegt, sowie die Organisation von Bürgerversammlungen wird der Versuch unternommen, die Bekanntheit und Akzeptanz des Regionalparks im Pilotgebiet zu erhöhen. Als besonders effektiv hat sich in diesem Zusammenhang die Durchführung von solchen Festen und Events herausgestellt, die mit dem Anspruch des Regionalparks, die Sinne in vielfältiger Weise anzusprechen, Menschen in den Regionalpark locken. Beispiele waren ein Bildhauersymposium mit großer Abschlussparty oder ein Blütenessen im Naturschutzhaus. Zur konkreten Umsetzung der Einzelprojekte ist die Sicherstellung der Finanzierung notwendig. Die Pilotgesellschaft betätigt sich dabei als Ausgleichsmakler, indem auf einem Öko-Konto Flächenaufwertungen als Öko-Punkte verbucht werden, die anschließend zur Kompensation von Eingriffen verkauft werden können. Die konkrete Vergabe der Ausführungsarbeiten, bei der die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen zur Bedingung gemacht wurde, und die Organisation der Pflege in Kooperation mit Landwirten und einer Beschäftigungsgesellschaft gehören zu den weiteren Managementaufgaben. Bei Abschluss aller intendierten Projekte im Pilotgebiet wird die Gesellschaft zur Sicherstellung der langfristigen Pflege möglicherweise mit der GRKW, die ihr operatives Kiesgeschäft eingestellt hat und sich auf den Betrieb eines Naturschutzhauses konzentriert, zu einer Nachfolgesellschaft verschmolzen (Interview Blume 2002).

- Seit 1997 besteht die *Regionalpark RheinMain SÜDWEST GmbH*, die für derzeit 12 Kommunen im Gebiet rund um den Flughafen Maßnahmen realisiert. Es wurde keine eigene Organisationseinheit gebildet, der Geschäftssitz wurde bei der Stadt Rüsselsheim angesiedelt. Die vier Geschäftsführer beim PVFRM, bei der Stadt Frankfurt und aus den beteiligten Kreisen Groß Gerau und Offenbach teilen sich die Aufgaben der Vorplanung und der operativen Umsetzung vor Ort. Anders als im Pilotgebiet werden die Einzelmaßnahmen nicht auf der Grundlage einer festgelegten Planung, sondern auf Vorschlag der Kommunen realisiert. Die Aufgaben der SÜDWEST GmbH reichen von der Prüfung der Vereinbarkeit der Vorschläge mit formellen Planungen und mit dem regionalen Netz der Parkwege über die Erteilung projektbezogener Planungsaufträge an private Büros, die Diskussion dieser Vorentwürfe mit den politischen Gremien der betroffenen Kommune und die Beauftragung der Ausführungsplanung bis zur öffentlichen Ausschreibung und Begleitung der tatsächlichen Maßnahmen. Nach zwei bis drei Jahren garantierter Pflege werden die Einzelprojekte zur weiteren Pflege den Kommunen übergeben (Interview Ockel 2002). Die Aufgabe der koordinierten Umsetzung ohne eine eigene Geschäftsstelle bei einer Vielzahl beteiligter Kommunen ist erheblich komplizierter als im Pilotgebiet. Dementsprechend entstanden rund um den Flughafen zunächst eher „fraktale Strukturen“ (Schwarz 2000: 67); das durchgängige Netz der Regionalparkwege wächst deutlich langsamer. Zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit werden auch für das Gebiet dieser GmbH seit 2003 Freizeitkarten erstellt.

- Nach dem Vorbild dieser beiden Gesellschaften entstanden in den vergangenen Jahren mit der *Regionalpark RheinMain Kronberg/Schwalbach GmbH* und der *Regionalpark RheinMain Taunushang GmbH* weitere Durchführungsgesellschaften unter der Beteiligung von zwei bzw. vier Kommunen. Im Januar 2004 ist zudem die *Regionalpark*



*RheinMain Hohe Straße GmbH* gegründet worden, die von sechs Kommunen in einem nordöstlichen Teilbereich des PVFRM getragen wird.

An der SÜDWEST GmbH und der Taunushang GmbH ist auch die Stadt Frankfurt am Main als Gesellschafter beteiligt. Damit und mit der oben erwähnten Verwaltungsvereinbarung ist das ursprünglich sehr eigenständige Projekt GrünGürtel in den Regionalparkprozess integriert worden. Der GrünGürtel weist einen relativ hohen Bekanntheitsgrad auf, da zu Beginn der 1990er Jahre durch einen von viel Öffentlichkeitsarbeit begleiteten Planungsprozess viele Menschen in Frankfurt für das Projekt gewonnen werden konnten. Exkursionen, Workshops, Kongresse, Informationsmaterial und ein Bürgerwettbewerb sollten die Planung in den Köpfen der Bürger und der politisch Verantwortlichen verankern. Frühe Erfolge dieser Kommunikationsarbeit waren die einstimmige Zustimmung der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung zur GrünGürtel-Verfassung, die aus einer Charta, einer öffentlich-rechtlichen Sicherung der Freiflächen, einem Flächenplan und einem GrünGürtel-Plan bestand, sowie die damit verbundene Gründung einer gut ausgestatteten GrünGürtel GmbH (Koenigs/Lieser 1992: 130ff). Die versprochene dauerhafte Finanzierung des Projekts wurde aber nicht eingelöst, so dass die GmbH bereits 1996 aufgelöst werden musste. Derzeit beschäftigt sich eine ämterübergreifende Projektgruppe GrünGürtel mit der Fortführung des Projekts. Große Vorteile des GrünGürtels sind mangels einer ausreichenden Anzahl sichtbarer Maßnahmen seine rechtliche Absicherung und sein Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung (Interview Hoppe 2002). Eine Vielzahl von Veröffentlichungen (z.B. die kostenlos verteilte GrünGürtel-Freizeitkarte) und Veranstaltungen bewirkt – ergänzt um das Wirken des sympathischen „Frankfurter GrünGürtel-Tiers“ des Zeichners Robert Gernhardt – die Verstetigung dieser Kommunikationsarbeit. Ein eigenes Logo und eine einheitliche Zeichensprache sorgen für den notwendigen Wiedererkennungseffekt. Die GrünGürtel-Stele entspricht dabei der im Regionalpark verwendeten Stele, so dass auch ein optischer Zusammenhang der beiden Projekte hergestellt worden ist. Der aufwändige, teure und erfolgreiche Planungs- und Kommunikationsprozess der ersten GrünGürtel-Planungsphase fehlt dem Regionalpark RheinMain. Ohne diesen „politischen Fanfarenstoß“ (Interview Rautenstrauch 2002) musste er sich die notwendige Aufmerksamkeit mühsam erarbeiten. Der Erfolg zahlreicher Projekte insbesondere im Pilotgebiet gibt der Strategie des Regionalparks aber recht; ohne die Verankerung des GrünGürtels in den Regionalparkprozess würden mittlerweile auch in Frankfurt erheblich weniger Freiraumprojekte realisiert.

#### 3.4.4 Der Steuerungsmix

Der Regionalpark RheinMain steht für die Neukonstruktion informeller und semi-formeller Instrumente sowie für eine enge Verzahnung mit formellen Instrumenten. Die erste planerische Konzeption war 1994 das im Auftrag des UVF von einem externen Büro (Mediastadt – Büro für Stadtkommunikation) erarbeitete Strukturkonzept (Christ 1994). Das in dieser Studie konzipierte Modell eines Regionalparks mit flächenhaftem Gestaltungsanspruch – u.a. nach dem Idealbild der traditionellen englischen Landschaftsparks (ebd.: 46) – entwickelte der UVF weiter zu einem Netz aus Regionalparkrouten. Dieser regionale

Routenplan wird im Realisierungsprozess fortgeschrieben und stellt letztlich eine Zusammenfassung teilträumlicher Routenpläne dar, die in einem aufwändigen Abstimmungsverfahren mit Politik und Verwaltung der Kommunen unter Einbeziehung von Flächennutzern und Naturschützern entwickelt worden sind. Die teilträumlichen Routenpläne, die regional aufeinander abgestimmt werden, stellen das Herzstück des informellen Planungssystems und die Basis für die Realisierung des Regionalparks dar. Als Inhalt kommunaler Grundsatzbeschlüsse, Bestandteil der Verwaltungsvereinbarungen des Verbands mit einzelnen Kommunen oder Bestandteil der Verbandsbeschlüsse zur Gründung der Durchführungsgesellschaften erhalten diese informellen Pläne einen semi-formellen Charakter.

Die beteiligten Akteure, die sich auf die Verläufe der Regionalparkrouten einigen konnten, akzeptieren die informellen Routenpläne als gemeinsam entwickelte Zielkonzepte. Falls eine Kommune sich nicht in den gemeinsamen Erarbeitungsprozess einbringen will, steht dem Verband auch die Möglichkeit offen, die Regionalparkrouten ohne gemeindlichen Grundsatzbeschluss im Rahmen des formellen Landschaftsplanverfahrens festzusetzen. Diese „Rute im Fenster“ musste bislang nur im Fall einer einzigen Kommune tatsächlich eingesetzt werden. Für alle anderen Kommunen waren das Regionalparkkonzept und die finanziellen Anreize, die mit ihm verbunden sind, ausreichend attraktiv. Als Vorstufen der konkreten Projektrealisierung werden die Routenpläne in einem weiteren Schritt in Einzelabschnitte untergliedert, für die jeweils Vorplanungen im regionalen Verband und Gutachten externer Planungsbüros erarbeitet werden. Auf dieser Grundlage werden schließlich die lokalen Einzelprojekte identifiziert. Idealtypisch geschah dies im Pilotgebiet mit einem Grundplan, der in dreißig Projektabschnitte aufgeteilt wurde (Interview Rautenstrauch 2002). Eine politische Absicherung durch den Verbandstag erfuhr der Regionalpark mit einem Grundsatzbeschluss, der Verabschiedung von grundlegenden Gestaltungsprinzipien und den oben erwähnten Beschlüssen zur Gründung der Gesellschaften und zu den Verwaltungsvereinbarungen. Daneben bestehen aber auch die im Folgenden dargelegten Verknüpfungen mit formellen Plänen.

Das Verhältnis zum *Regionalplan Südhessen* hat zwei Dimensionen: Zum einen stellen die seit 1968 fixierten regionalen Grünzüge als freiraumschützendes Planelement die räumliche Grundlage der Regionalparkrouten dar und sind wichtig für die inhaltliche Rechtfertigung der Regionalparkentwicklung. Ohne die Negativplanung der regionalen Grünzüge, die einen Beitrag zur Verhinderung oder zumindest zur Verzögerung von Bauvorhaben leisten, würde die daran anknüpfende und für jedermann anschauliche Positivplanung des Regionalparks keinen Sinn machen. Die abstrakte Plansignatur, deren begrenzter Erfolg sich an dem stetigen Freiraumverlust in der Region zeigt, wird um das konkrete Erlebnis der gestalteten und nutzbaren Landschaft ergänzt. Die Effizienz des Freiraumschutzes im Verbandsgebiet ergibt sich damit erst aus der Kombination der beiden Instrumente; eine Abschaffung der regionalen Grünzüge als „wesentlichstes Gestaltungsinstrument der Regionalplanung“ (Rautenstrauch 1993: 13) war folglich im Kontext des Regionalparkprozesses nie vorgesehen. Zum anderen ist der Regionalpark RheinMain aber durch seine textliche Erwähnung in dem im Jahr 2000 fortgeschriebenen Regionalplan – und zudem auch im hessischen Landesentwicklungsplan – mittlerweile selbst formell verankert worden.

Eine Verankerung der flächenhaften Bereiche des Regionalparks im *Flächennutzungsplan* des UVF und in den Flächennutzungsplänen der neuen Mitgliedskommunen ist dagegen nicht erfolgt. Diese Integration soll aber im Rahmen der bis 2006/07 laufenden Erarbeitung eines *regionalen Flächennutzungsplans* gelingen. In diesem die Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung vereinigenden Planwerk werden zudem auch die Regionalparkrouten als eigene Plansignatur vermerkt (Interview Rautenstrauch 2004).

Die Einbindung in die *Landschaftsplanung* ist in besonders systematischer Weise erfolgt. Neben der Darstellung in Text und Karte des südhessischen Landschaftsrahmenplans gilt dies vor allem für die Darstellung im Landschaftsplan des UVF. Das informelle Verfahren der kooperativen Erstellung teilträumlicher Routenpläne konnte in seinen Ergebnissen für das formelle Verfahren zur Fortschreibung des Landschaftsplans genutzt werden. Die enge Verbindung der beiden Verfahren zeigt sich darin, dass für das Pilotgebiet des Regionalparks zwischen 1995 und 1997 auch zunächst ein „Pilot-Landschaftsplan“ erstellt wurde, dessen Konzeption, Methodik und Inhalte später auf das restliche Verbandsgebiet übertragen wurden. Der Regionalpark wird im Landschaftsplan des UVF sowohl in der Leitbildkarte als auch in der Entwicklungskarte dargestellt. Die detailliertere Entwicklungskarte zeigt Regionalpark-Korridore, Anbindungen des Regionalparks an Siedlungsgebiete bzw. ÖPNV-Haltestellen sowie Regionalpark-Flächen mit Gestaltungspunkten im Regionalpark (PVFRM 2001: 10ff). Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Entwicklungskonzeption ist die Biotopverbundplanung. Die beiden Elemente Regionalpark und Biotopverbund ergänzen sich in dem Sinne, dass der Regionalpark in einigen Abschnitten nicht nur Vernetzungsfunktionen, sondern auch Biotopverbundfunktionen übernehmen soll. In Abschnitten mit solchen Überlagerungen ist der Regionalpark so zu gestalten, dass die hohe Bedeutung des Arten- und Biotopschutzes angemessen respektiert wird (UVF 2000: 138). Die genannten Prinzipien der Aufstellung des UVF-Landschaftsplans gelten auch bei der im Vorfeld der regionalen Flächennutzungsplanung erfolgenden Aufstellung eines um die Gebiete der neuen Verbandsgemeinden erweiterten PVFRM-Landschaftsplans. Der Vorteil der formellen Absicherung und Einbindung des Regionalparks in den Landschaftsplan des Verbands liegt generell darin, dass die Planer des Regionalparks so gezwungen werden, das Projekt in die gesamtäumliche Sicht zu integrieren und sich mit Naturschutzziele und den übrigen Ansprüchen an die Landschaft aktiv auseinander zu setzen. Der Regionalpark läuft so nicht Gefahr, ein reines Erholungskonzept zu bleiben und erscheint nicht mehr als „vom Himmel gefallen, sondern ist Teil einer durchdachten Konzeption“ (Interview Rautenstrauch 2002). Zudem ist es möglich, nicht kooperationsbereite Kommunen zur Zusammenarbeit zu bewegen.

Im Landschaftsplan ist neben dem Biotopverbundsystem auch der Regionalpark als regionales Kompensationskonzept festgelegt. Da die Realisierung des Regionalparks eng mit Eingriffs- und Ausgleichsregelungen verknüpft ist und so auf eine Verankerung im Landschaftsplan angewiesen ist, erwies sich die Tatsache, dass die informelle Regionalparkplanung und die formelle Landschaftsplanung bislang in den Händen einer Organisation lagen, als Erfolgsfaktor (Sturm 2000: 710). Falls der Verband diese Zuständigkeit verliert, müsste man auf den Vorteil verzichten, den Regionalpark direkt als Instrument

zur flächenmäßigen Steuerung von Kompensationsmaßnahmen einsetzen zu können. Insbesondere im Pilotgebiet konnte bislang erreicht werden, dass statt der üblichen eher wahllosen Verteilung der Kompensationsmaßnahmen eine Bündelung entlang der Regionalparkrouten erfolgt ist. Für die Landwirte ergab sich daraus der Vorteil, dass sie auf den verbleibenden landwirtschaftlichen Flächen nicht mehr mit Ausgleichsmaßnahmen rechnen müssen (Interview Rautenstrauch 2002).

Die Schutzgebietskonzeption des Landschaftsplans weist dagegen keine direkten Berührungspunkte mit dem Regionalparkkonzept auf. Zwar sind 77% der Verbandsfläche mit Schutzgebieten nach Naturschutz-, Forst- oder Wasserrecht belegt (PVFRM 2001: 8), eine systematische Verknüpfung mit diesen Schutzgebietskategorien (z.B. LSG, Wasserschutzgebiete, Bannwald) ist aber nicht feststellbar. Eine Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang der GrünGürtel Frankfurt dar: Die Flächen des als freiwillige Selbstbindung der Stadt und Teil der GrünGürtel-Verfassung 1991 beschlossenen GrünGürtel-Plans wurden in zwei Chargen als LSG „Grüngürtel und Grünzüge“ rechtlich gesichert. Als solche wurde das LSG auch nachrichtlich in den Landschaftsplan, den Landschaftsrahmenplan und den Regionalplan übernommen (Interview Hoppe 2002). Der konsistente Inhalt des einstimmigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung 1991 führte zudem dazu, dass auch der Flächennutzungsplan des UVF an mehreren Stellen zu Gunsten des GrünGürtels geändert wurde. Das „Anhäufen von Schutzkategorien“ (ebd.) ist ein expliziter Bestandteil der GrünGürtel-Strategie. Der Steuerungsmix formeller und informeller Instrumente und die Neuschaffung semi-formeller Instrumente wie der GrünGürtel-Verfassung oder der teilräumlichen Routenpläne des Regionalparks Rhein/Main stellen gemeinsame Stärken der beiden unter dem Dach des Regionalparks vereinten Freiraumprojekte dar.

### 3.4.5 Der Kooperationsprozess

Das Spektrum der Akteure im Kooperationsprozess zur Realisierung des Regionalparks Rhein/Main ist auf den ersten Blick überschaubar, denn mit dem UVF bzw. dem heutigen PVFRM existiert nur ein einziger regionaler Akteur, dessen Kooperationspartner die einzelnen Kommunen bzw. die unter Beteiligung mehrerer Kommunen gegründeten Durchführungsgesellschaften sind. Es findet aber de facto eine Anreicherung des Kreises der beteiligten Akteure statt: Auf der Ebene des Gesamtprojekts werden das Land Hessen und die EU als zusätzliche Geldgeber, auf der teilräumlichen und projektbezogenen Ebene werden Landwirte, Grundstückseigentümer, Sponsoren, Vereine, bürgerschaftliche Initiativen und Einzelpersonen in den Prozess eingebunden. Die zentrale Position des regionalen Verbands ergibt sich dabei nicht nur aus seiner Rolle als Initiator, sondern auch aus den ihm zukommenden Aufgaben als regionaler Pflichtverband: Durch die Flächennutzungs- und Landschaftsplanungskompetenz sowie die langjährige Aufgabenwahrnehmung im Bereich der umsetzungsorientierten Freizeit- und Erholungsplanung verfügt er zum einen über das notwendige Fachwissen und zum anderen über die Mittel, um formelle und projektorientierte Planung sinnvoll zu verknüpfen. Dank der Verbandsumlage kann er zudem realisierungsbezogenen Einfluss ausüben. Er ist folglich der stadtreionale Akteur mit den bedeutendsten Finanz-, Macht- und Rechtsmitteln sowie mit dem höchsten fachspezifischen

Wissenspotenzial. Aufgrund der fehlenden externen außerregionalen Inputs z.B. von Seiten der hessischen Landesregierung bedarf es eines solchen starken regionalen Akteurs, um den Kooperations- und Realisierungsprozess gestalten zu können. Die besondere Position des regionalen Verbands ist freilich seit dem Wechsel vom UVF zum PVFRM gefährdet.

Damit die dezentralen Durchführungsgesellschaften den Regionalpark in einzelnen Abschnitten und Projekten realisieren können, benötigen sie Geld, politische Unterstützung und die Absicherung durch ein formelles Planverfahren (Rautenstrauch 1995b: 653). Die Absicherung durch ein formelles Planverfahren ist durch die Einbindung in das Verfahren zum Landschaftsplan des UVF gelungen, die notwendige dauerhafte finanzielle und politische Unterstützung konnte mit Hilfe der Gründung der GmbHs erreicht werden. Die beteiligten Kommunen leisten mit der Gründung einer Gesellschaft das Bekenntnis zur finanziellen Unterstützung und begeben sich als Gesellschafter in die Pflicht, das Regionalparkprojekt mit allen politischen Mitteln zu unterstützen. Der Anreiz zur Kooperation liegt darin, dass zum einen Mittel aus der regionalen Verbandsumlage oder aus anderen supraregionalen Finanzquellen bereitgestellt werden und zum anderen der einzelnen Kommune mit der Realisierung von Einzelmaßnahmen ein realer Nutzen entsteht, der einem Prestigegewinn gleichkommt.

Die Bereitschaft zu interkommunaler Kooperation ist in der Region sehr unterschiedlich ausgeprägt. Generell werden zwar aufgrund der Polyzentralität der Region lieber die lokalen Unterschiede als die Gemeinsamkeiten betont (Interview Springer 2002), doch in einzelnen Teilräumen besteht ein gutes Klima für gemeinsames Arbeiten über kommunale Grenzen hinweg. Dies gilt besonders für eine Reihe von Kommunen im Main-Taunus-Kreis, so dass die Entscheidung, hier die Pilotgesellschaft zu gründen, sich auf eine Tradition interkommunaler Zusammenarbeit berufen konnte. In weiten Teilen des Kreises Offenbach muss der Regionalpark dagegen mangels Kooperationsbereitschaft auf der Grundlage singulärer Verwaltungsvereinbarungen umgesetzt werden. In der derzeitigen Situation politischer Diskussionen um die Ausgestaltung künftiger Kooperationslösungen und handfester finanzieller Schwierigkeiten der einzelnen Kommunen im Rhein-Main-Gebiet sind die Voraussetzungen für interkommunale Kooperation generell nicht in ausreichendem Maße gegeben.

Dem Verband kommt dennoch in jedem Fall die Aufgabe zu, die Akteure in den Kommunen davon zu überzeugen, dass der mit dem Regionalpark verbundene Prestigegewinn am effektivsten in Kooperation mit den Nachbarkommunen erzielt werden kann. Wenn die Bürgermeister der Kommunen erkennen, dass eine Beteiligung ihrer Kommune an der interkommunalen Realisierung des Regionalparks der Profilierung ihrer eigenen politischen Arbeit dient, steigen die Chancen auf Gründung einer neuen Gesellschaft. Auf dieses kommunale Engagement ist der PVFRM angewiesen, da die Kommunen einen erheblichen Anteil der entstehenden Kosten selbst tragen müssen (Interview Rautenstrauch 2002). Für den Verband besteht der Idealfall darin, dass er durch seine Kommunikationsarbeit die kommunalen Akteure dazu bewegt, die Realisierung des Regionalparks in Kooperation mit den Nachbarkommunen als ihr „eigenes“ Projekt zu begreifen. Durch diese politische Verankerung werden die Freiraumbelange gestärkt (Forche 1997: 144).

Die Gesellschaften sind letztlich ein Mittel, um die interkommunale Kooperation und die Zusammenarbeit des Verbands mit den an der Umsetzung interessierten Kommunen zu institutionalisieren. Ort der Kooperation ist der mit Vertretern der Kommunen besetzte Aufsichtsrat. Der Vorteil der Institutionalisierung liegt darin, dass alle Beteiligten sich vertraglich dazu verpflichten, auf einen Kooperationsgewinn zu setzen. Beim Aushandeln der Maßnahmen muss nicht nur der eigene Vorteil durchgesetzt werden (Sinning 2000c: 219). Wenn demgegenüber unter Verzicht auf die Gründung einer GmbH lediglich Verwaltungsvereinbarungen geschlossen werden, so bleibt die Umsetzung an die bestehenden Institutionen gebunden. In beiden Fällen wird aber die Kontinuität des Geldflusses gesichert. Zugesicherte Zahlungen des Verbands und die vertragliche Selbstbindung zur kommunalen Gegenfinanzierung sorgen dafür, dass alle Kommunen, die über Gesellschaften oder Verwaltungsvereinbarungen in den Regionalparkprozess einbezogen worden sind, ein dauerhaftes politisches und finanzielles Interesse an der Zukunft des regionalen Projekts haben.

Letztlich bestimmen die Kommunen im Rat der Region über die Zukunft des Regionalparks. Der Verband hat daher zur Sicherung des Projekts in der von Unsicherheit geprägten zurückliegenden Phase der Regionalparkentwicklung mit neuen Verwaltungsvereinbarungen und dem Bemühen um neue interkommunale Durchführungsgesellschaften versucht, „noch möglichst viele Nägel einzuschlagen“ (Interview Rautenstrauch 2002). Dabei gelingt es dem PVFRM über sein Engagement in zwei transnationalen Projekten der EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIB NWE – dem SAUL- und dem SOS II-Projekt (Sustainable and Accessible Urban Landscapes bzw. Sustainable Open Space) – Kooperationen zu stiften. Kooperationsanreize sind die neu erschlossenen externen Finanzquellen und der bei europäischen Projekten vermutete Renommeegewinn. Ein Beispiel für neu institutionalisierte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Hohe Straße GmbH, wo Projektrealisierungen durch das SAUL-Projekt begleitet und mit EU-Mitteln kofinanziert werden (PVFRM 2004a).

Auch in der SÜDWEST GmbH sorgt ein „Anstoß finanzieller Art von Dritten“ (Interview Ockel 2002) für die notwendige Kooperationsbereitschaft und die Verstetigung der Arbeit; allerdings handelt es sich hierbei nicht um Mittel des Verbands oder anderer Gebietskörperschaften, sondern um Mittel aus dem Umweltfonds der „Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide“ (FAG; früher: Flughafen Frankfurt/Main AG). Die FAG, ein Unternehmen mit öffentlichen Aktionären, hat diesen Fonds 1997 eingerichtet und mit jährlich 5 Mio. DM ausgestattet, wobei dem Regionalpark RheinMain bislang der größte Anteil dieser freiwilligen Leistungen zukam (Bender 2001: 44). Die Kommunen im Bereich der SÜDWEST GmbH wehren sich zwar vehement gegen den geplanten weiteren Ausbau des Flughafens, nehmen die Mittel der FAG mangels eigener finanzieller Möglichkeiten aber dennoch an. Der Geschäftsführer der SÜDWEST GmbH weist auf dieses Dilemma hin: „Man muss aufpassen, dass man sich nicht verkauft. Wir sind von der Investitionsbereitschaft der Fraport AG abhängig; wenn Fraport weniger oder keine Investitionen zur Verfügung stellt, ist der Ausbau des Regionalparks entsprechend gefährdet“ (Interview Ockel 2002). Angesichts latenter oder direkter Konflikte zwischen FAG und den betroffenen Kommunen im Zusammenhang mit der Diskussion um den Ausbau des Flughafens



fens soll der FAG-Umweltfonds einen Beitrag zum Abbau der Konfrontationen und zur Imagepflege des Unternehmens leisten. Der Gedanke an einen möglichen Deal – frei nach dem Motto „wir bauen für euch den Regionalpark und dafür dürfen wir die Landebahn bauen“ – ist zwar einerseits nicht von der Hand zu weisen (Interview Springer 2002), denn der Regionalpark gilt auch für den Vorstandsvorsitzenden der FAG als standortwichtiges Projekt; andererseits scheint eine solche Strategie – wenn sie denn tatsächlich verfolgt wird – erfolglos zu bleiben: „Da denken die Kommunalpolitiker mit zweierlei Maß: Sie nehmen das Geld für die Regionalparkentwicklung, lassen sich den Protest gegen den Flughafenausbau aber nicht abkaufen“ (Interview Rautenstrauch 2002). Die Regionalpark SÜDWEST GmbH nimmt auch bei der Entwicklung der Regionalparkwege keine Rücksicht auf die Ausbaupläne des Flughafens, so dass bei zwei der diskutierten Ausbauvarianten Regionalparkwege verlegt werden müssten. Die FAG hat auf die Investitionsentscheidungen der Regionalparkgesellschaft keinen Einfluss (Interview Ockel 2002).

Die Kooperation mit der Flughafengesellschaft stellt angesichts der Dimensionen des Sponsorings und der Abhängigkeit einer ganzen Durchführungsgesellschaft von einem einzigen Unternehmen eine Ausnahme im Regionalpark dar. Trotz vielfältiger Versuche des PVFRM, weitere private Geldgeber zu gewinnen, ist die Bereitschaft zum Sponsoring in der Region derzeit nur schwach ausgeprägt (Interview Rautenstrauch 2004). Nur in Ausnahmefällen gelingen erfolgreiche Sponsoringvorhaben:

- Die „Allee für El Lissitzky“ entsteht in Schwalbach am Taunus auf einem 6 ha großen Gelände, das an den Sitz der Firma Procter & Gamble angrenzt. Das aus großen Betontafeln bestehende, die Regionalparkroute begleitende Kunstobjekt wurde mit einer Spende des Unternehmens finanziert, das damit seiner Verbundenheit mit der Stadt und der Region Ausdruck verleihen wollte (Faust/Flagge/Rautenberg 2001: 112).
- Das Software-Unternehmen Controlware in Dietzenbach hat neben seinem Erweiterungsgebäude Ackerflächen gekauft, um dort einen „Internetpark“ für die Gäste und Beschäftigten der Firma zu schaffen. Dieses auf rein privater Initiative beruhende Projekt wurde als öffentlich zugänglicher Teil des Regionalparks gestaltet (Interview Rautenstrauch 2002).

Über dieses Engagement von Firmen zur Entwicklung der weichen Standortfaktoren in ihrer direkten Umgebung hinaus existieren noch weitere öffentlich-private Projektpartnerschaften. Ein Beispiel ist das Rosarium in Hattersheim, wo die Zusammenarbeit mit einem Unternehmen, das Rosen züchtet und vermarktet, gesucht wurde. Andere Projekte wie das Nussbaumquartier in Hattersheim oder das Bildhauersymposium am Panoramaweg in Flörsheim wurden von mehreren Unternehmen mit Spenden unterstützt. Trotz dieser Erfolge ist man mit dem bisherigen Erfolg des Werbens um Sponsoren noch unzufrieden. Broschüren zum Zweck der Sponsorenwerbung und Unterstützungsaktionen der IHK oder der Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main haben bislang gerade bei den so genannten regionalen Playern wie den Großbanken keinen Erfolg gehabt.

Eine Lösung deutete sich im Zusammenhang mit der so genannten Metropolitana FrankfurtRheinMain an. Diese „Plattform der Wirtschaft für Projekte der Bürgergesellschaft“, getragen und finanziert von der IHK Frankfurt und den großen Unternehmen,

hatte in einer Machbarkeitsstudie vier Themenbereiche für ihr regionales Engagement identifiziert, zu denen auch das Thema „Urbanität und Landschaft“ gehörte. Projekte im Rahmen des Regionalparks RheinMain sollten hier einen hervorgehobenen Stellenwert erhalten (Schultheis 2002: 28). Es waren große Überschneidungen zwischen den Zielsetzungen der Metropolitana und des Regionalparks RheinMain zu konstatieren: Beide argumentierten damit, die regionale Identität und die weichen Standortfaktoren in der Region mit offensiver Projektentwicklung stärken zu wollen. Die angedachte Einbindung des Regionalparks in die Metropolitana und damit die Möglichkeit für ein koordiniertes Regionalparksporing scheiterten aber aufgrund der Verschmelzung der Metropolitana mit der regionalen Wirtschaftsinitiative. Von der Metropolitana blieben in der Wirtschaftsinitiative Metropolitana Frankfurt Rhein-Main nur noch der Name und die Idee der regionalen Imageförderung übrig (Langhagen-Rohrbach 2004: 62).

Im Bereich der angestrebten Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ist eine Konzentration auf größere potenzielle Geldgeber zu konstatieren. Die Kooperation mit freiraumabhängigen Dienstleistungsunternehmen (z.B. Gastronomie, Beherbergung, Fahrradverleih), um die Regionalparkentwicklung mit wirtschaftlichem Eigeninteresse zu verbinden, wurde dagegen mit Ausnahme einiger Ausflugsgaststätten und Straußwirtschaften noch nicht konsequent genug gesucht. Gleiches gilt für die mangelhafte Kooperation mit Landwirten, den wichtigsten Flächennutzern in den regionalen Grünzügen. Die Ziele des Umgangs mit der Landwirtschaft sind im Landschaftsplan dargelegt: „Landwirtschaft (...) soll nicht verdrängt werden. Der Regionalpark soll vielmehr dazu beitragen, dass die Inanspruchnahme von landwirtschaftlicher Fläche, etwa im Zusammenhang mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, überschaubar und verlässlich disponiert wird. Es soll zum Vorteil der Landwirtschaft Besucherlenkung betrieben (...) werden. Direktvermarktung und die Nutzung anderer Existenznischen sollen durch entsprechende Führung der Regionalparkrouten unterstützt bzw. initiiert werden“ (UVF 2000: 25). De facto wurde aber bislang keine Form der Kooperation mit den Landwirten gefunden, „die diese selbst als wertvoll ansehen. An der grundsätzlichen Ablehnung durch die Landwirte hat sich nichts geändert. Gegen die Landwirte wird das Projekt auf Dauer nicht durchsetzbar sein“ (Interview Rautenstrauch 2002). Ein großes Problem ist die Verdrängung der Landwirtschaft durch Maßnahmen des Regionalparks, welche die Landwirte zusätzlich zu dem ohnehin stattfindenden zersiedlungsbedingten Flächenverlust belastet. Im Pilotgebiet hat man versucht, mit der Einrichtung eines dauerhaften Arbeitskreises zum Thema Landwirtschaft und Informationsveranstaltungen die einzelnen Landwirte besser einzubeziehen. Die Landwirte sollten dafür gewonnen werden, die mit dem Regionalpark verbundenen Chancen zu nutzen. Möglichkeiten, von dem Projekt zu profitieren, ergeben sich durch die Beteiligung an der Maßnahmenumsetzung („der Landwirt als Garten- und Landschaftsbaubetrieb“), durch die dauerhafte Landschaftspflege (Wiesenmahd und Obstbaumschnitt), durch Direktvermarktung oder durch Existenznischen wie die Pensionspferdehaltung. Mit den Landwirten, die so als Partner für den Regionalpark gewonnen werden konnten und sich konstruktiv beteiligen, ist ein besseres Arbeiten möglich als mit jenen Landwirten, die nicht vom Regionalpark profitieren. Der Prozess der Vertrauensbildung von Seiten

der Regionalpark GmbH ist noch längst nicht abgeschlossen (Interview Blume 2002). Bei erfolgreicher Zusammenarbeit mit dem Regionalpark ergeben sich insbesondere für direktvermarktende oder sich weiter diversifizierende landwirtschaftliche Betriebe Vorteile durch die Anbindung ihrer Verkaufsstellen an die Regionalparkroute und die Werbung für ihr Geschäft in den Publikationen der Regionalparkgesellschaften. Dies gilt beispielsweise für den Biolandhof Teichfuss in Rüsselsheim oder den Kronenhof in Bad Homburg.

Eine Einbindung von Vertretern der Landwirtschaft und der anerkannten Naturschutzverbände hat im Zusammenhang mit dem formellen Landschaftsplanverfahren stattgefunden. In diesem Rahmen war eine begrenzte Beeinflussung des Verlaufs der Regionalparkroute von Seiten der Landwirte und der Naturschützer möglich. Generell ist aber zu kritisieren, dass beide Gruppen zu oft erst dann eingebunden werden, wenn die Projekte bereits mit den Gemeinden abgestimmt und damit beschlussreif sind (Schwarz 2000: 90ff). Von einer kooperativen Entwicklung der Projekte oder einer frühzeitigen Beteiligung kann hier keine Rede sein. Problematisch ist dabei sicherlich, dass sowohl die Landwirte als auch die Naturschützer dem Regionalpark tendenziell kritisch gegenüberstehen und daher an einer echten Kooperation nicht interessiert sind. Beide Gruppen können sich mit den meisten Vorhaben des Regionalparks nicht identifizieren: Die Landwirte befürchten eine Verdrängung; der Naturschutz kritisiert, dass die landschaftsgestalterischen Maßnahmen viel teurer und uneffektiver sind als mögliche Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes. Zur Vertrauensbildung wurde im Pilotgebiet daher auch mit haupt- und ehrenamtlichen Naturschützern eine prozessbegleitende Arbeitsgruppe eingerichtet (Interview Blume 2002).

Die Beteiligung der übrigen Bürger findet nur in einem äußerst begrenzten Rahmen statt. Es ist ein Mangel an Arbeitsformen zur Einbindung von Vereinen, Verbänden und interessierten Einzelpersonen feststellbar. Die Öffentlichkeit wird über Events wie Fahrradtouren oder Pflanzaktionen zwar in das Regionalparkprojekt integriert, doch wird ihr nicht in ausreichendem Maße die Möglichkeit geboten, eigene Impulse zu geben. Durch das Fehlen frühzeitiger Beteiligungsformen zeigt sich ein Engagement der Bürger für den Regionalpark erst dann, wenn sie einen konkreten Eindruck der realisierten Projekte gewinnen können. Ein Beispiel ist die spendenfinanzierte Pflanzung einer Magnolienallee im Rosarium Hattersheim. Pflegepatenschaften für Regionalparkabschnitte oder Einzelprojekte werden nicht systematisch angeboten, da die bisherigen Erfahrungen z.B. mit einer Schule negativ waren. Zudem wird befürchtet, dass eine zusammenhängende Pflege gefährdet würde (Interview Rautenstrauch 2002). Insgesamt ist im Umgang mit Freiraumnutzern, Vereinen und betroffenen oder engagierten Einzelpersonen eher ein Vorgehen zu konstatieren, das ohne Angebote für eine echte frühzeitige Beteiligung und ohne Versuche, bürgerschaftliches Engagement bewusst anzuregen, auf Konfliktvermeidung und schwerpunktmäßig projekt- bzw. eventbezogene Einbindungsformen setzt.

#### 3.4.6 Die Projekte des Regionalparks

Projekte wurden in den letzten Jahren dort realisiert, wo ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung standen, die Flächen verfügbar waren und der politische Wille zur Projektrealisierung ausgeprägt war. Diese Faktoren treffen vor allem für das Pilotgebiet zu, aber auch

für einzelne Maßnahmen im Aktionsbereich der anderen Gesellschaften oder einzelner Kommunen. Das Pilotgebiet zeichnet sich im Vergleich zu den übrigen Teilbereichen des Regionalparks durch die Konzentration finanzieller Mittel und die ausgeprägte Unterstützung durch den Verband und die beteiligten Kommunen aus. Ein wichtiger Ansatzpunkt war hier zudem das Flächenpotenzial der GRKW.

Die Auswahl der Projekte lässt grundsätzlich eine große inhaltliche Bandbreite zu. Entscheidend ist, dass sie einen Beitrag zur Hauptstrategie der Regionalparkentwicklung, also zur Stärkung der regionalen Identität leisten. Mit jedem Projekt soll dabei ein identitätsbildender Ort geschaffen werden (NWMA 2001: 51). Was dies für die Ausgestaltung der einzelnen Projekte bedeutet, bleibt allerdings auf der Ebene der regionalen Strategie offen und muss daher teilträumlich und projektbezogen konkretisiert werden. Die Projektideen entstehen beim regionalen Verband, den Durchführungsgesellschaften, den Kommunen oder den beauftragten Planungsbüros. Dabei ist eine Projektvielfalt entstanden, die alte und neu angelegte Parks, kulturhistorische Anlagen und Kunstobjekte ebenso einschließt wie Aussichtstürme, Spiel- und Freizeitanlagen oder Streuobstwiesen. Trotz des sehr offenen Konzepts mit breiten Interpretationsspielräumen besteht eine Tendenz zur Realisierung solcher Projekte, die dem Geschmack einer gut ausgebildeten städtischen Bevölkerung entsprechen. „Dem Bildungsbürger tun wir hier einen großen Gefallen. Es ist chic, sich auf das Fahrrad zu setzen und bewusst durch die Landschaft zu fahren. Man freut sich, Informationen über die Ortsgeschichte vorzufinden oder Kunstobjekte; so trifft man deren Interessenwelt: Landschaft, Geschichte, Kunst, kulinarische Erlebnisse und andere schöne Dinge. (...) Insofern sind wir in der Planer- und Architektenwelt und bei Journalisten sehr beliebt. (...) Beim einfachen Bürger, der noch Dialekt spricht, ist die Kritik größer. Da werden die Maßnahmen manchmal nicht verstanden, denn die Ästhetik erschließt sich nicht jedem. Aber auch diejenigen, die mich vor Jahren noch mit Unverständnis angesprochen haben, die finden doch heute das eine oder andere gelungen“ (Interview Blume 2002). Was also unter dem Motto der Stärkung der regionalen Identität konkret umgesetzt wird, hängt stark von dem Geschmack der agierenden Planer und deren Kalkül der Werbung um eine bestimmte Zielgruppe ab. Ob auf diese Weise identitätsstiftende Orte für alle Regionbewohner entstehen, kann bezweifelt werden.

Das zentrale Vorhaben, das in jedem Teilbereich des Regionalparks die übrigen Projekte nach dem Prinzip der Perlenschnur verbinden soll, ist die *Regionalparkroute*. Von den mittlerweile geplanten 450 km dieser Routen ist erst ein ca. 28 km langes Teilstück im Pilotgebiet zwischen Hattersheim und Hochheim als wirklich im Zusammenhang erlebbarer Weg fertig gestellt worden; in anderen Bereichen der Region bestehen bereits weitere Teilstücke von einigen Kilometern Länge oder noch kürzere Teilstücke im Bereich von Einzelprojekten. Insgesamt wurden bislang rund 60 km der Regionalparkroute realisiert. Das Wegenetz soll in Zukunft regionsweit das Grundgerüst für den Regionalpark bilden. Jede Regionalparkroute soll von mindestens zehn Meter breiten Wiesenstreifen eingefasst werden. Entsprechend den Standortbedingungen werden diese Wiesenstreifen mit Bäumen, Hecken, Stauden oder Krautsäumen bepflanzt oder als Allee ausgebildet. Sie können wegbegleitende Kunstobjekte oder Gegenstände von kulturhistorischer Bedeu-

tung enthalten. Vorhandene Wege wie der Mainuferweg werden in das Wegesystem integriert oder angeschlossen. Nur in Ausnahmefällen sollen neue Wege angelegt werden. Wenn es die örtlichen Gegebenheiten erfordern, so kann von dem Grundmuster „Hauptweg mit beidseitigem Wiesenstreifen“ abgewichen werden. Dies gilt insbesondere für Wege im Wald (UVF 2001a: 7). In Ergänzung zur regionalparktypischen Gestaltung der routenbegleitenden Wiesenbereiche wird eine Beschilderung installiert, die regionsweit den gleichen Gestaltungskriterien folgen soll. Im Pilotgebiet sind bereits durchgängig Regionalparkstelen errichtet worden, die als Wegweiser und Informationstafeln dienen. Das Ziel aller routenbegleitenden Maßnahmen besteht darin, regionsweit einen Wiedererkennungseffekt sicherzustellen. Entscheidendes Realisierungshindernis ist nicht die Sanierung und Einbindung der vorhandenen Fuß- und Radwege, sondern vor allem die Schaffung der bepflanzten Wiesenstreifen. Dieses Gestaltungselement kann nur dann realisiert werden, wenn es gelingt, die dafür notwendigen Grundstücksteile von den derzeitigen Eigentümern zu erwerben oder zu pachten. In den meisten Fällen bedeutet dies die Umwandlung landwirtschaftlich genutzter Flächen. In anderen Fällen sind die Eigentümer nicht am Verkauf interessiert, weil sie auf die Ausweisung der entsprechenden Flächen als Bauland hoffen. Dies ist beispielsweise in der Nähe von Weilbach der Fall, wo die Realisierung des Regionalparkweges einen echten Beitrag zur Siedlungsbegrenzung leisten könnte (Interview Rautenstrauch 2002). In dichter besiedelten Teilräumen der Region bestehen Barrieren, die sich aus der industriellen Nutzung der benötigten Flächen ergeben. Dies behindert noch eine durchgängige Wegeführung am südlichen Mainufer in Rüsselsheim und zwischen Kelsterbach und Raunheim (Interview Ockel 2002).

Entlang der Regionalparkrouten sollen die übrigen flächenhaften oder punktförmigen Einzelprojekte (Faust/Flagge/Rautenberg 2001: 56ff) in Abständen von einigen hundert Metern zu einem Regionalpark zusammenwachsen. Auch hier gilt, dass bislang die meisten Projekte im Bereich des Pilotgebietes realisiert wurden. Nicht alle Elemente werden aber tatsächlich neu gebaut: Vorhandenes wie die fast 100 Jahre alte *Wasserwerksallee in Hattersheim*, das *Naturschutzgebiet „Flörsheimer Schweiz“* oder der *Kurpark in Bad Weilbach* werden gleichfalls über die Regionalparkroute angebunden und damit zu Bestandteilen des Regionalparks.

Im Rahmen der Strategie, die regionale Identität zu stärken, ist der Einbezug und die Aufwertung historischer Elemente besonders relevant. Dies gilt auch für industriegeschichtliche Zeugnisse wie die 1997/98 freigelegten und konservierten *Kalkbrennöfen* einer alten Ziegelhütte bei Flörsheim. Eine moderne Stahlkonstruktion, die über der historischen Anlage errichtet wurde, ermöglicht den Besuchern Einblicke in die einzelnen Brennkammern. Eine *keltische Erlebnisstätte* in Rödermark thematisiert archäologische und kulturhistorische Belange und macht sie für den Erholungsuchenden erlebbar: In Verbindung mit der dort verlaufenden Römerstraße und zwei wieder hergerichteten Hügelgräbern entstand eine Figurengruppe, die eine keltische Bestattungszeremonie darstellt. Das auffälligste Projekt mit geschichtlichem Bezug ist die 1996 von der GRKW wieder errichtete *Flörsheimer Warte* (siehe Abb. 27), eine Rekonstruktion des historischen Vorgängerbauwerks aus dem 15. Jahrhundert. Heute dient das weithin sichtbar in den Weinbergen gelegene

**Abb. 27: Flörsheimer Warte**

Quelle: Faust/Flagge/Rautenberg 2001

Bauwerk multifunktional als Gutsauschank und Aussichtsturm.

Neben der Flörsheimer Warte wurden eine Reihe von Projekten als Aussichtspunkte konzipiert. Von ihnen sind Blicke auf die Landschaft möglich, die durch den Regionalpark geschützt werden soll, und sie sollen zudem als landschaftsprägende Landmarken die Präsenz des Regionalparks deutlich machen. Spektakuläre Beispiele sind der *Aussichtsturm auf dem Wingertsberg* in Dietzenbach, der aufgrund seiner filigranen, teilweise

beweglichen Konzeption „Ballett der Bewegungen“ genannt wird, und die *Stangenpyramide in Dreieich*, die aus 450 Rundhölzern bestehend den Blick auf die Frankfurter Skyline und den dahinter liegenden Taunus lenkt. Eine interessante Idee ist mit einer weiteren Landmarke, dem *Nest am Silbersee* in Hochheim (siehe Abb. 28) verbunden: Das ehemalige Kiesgrubengelände Silbersee, ein Naturschutzgebiet, soll mit diesem Projekt in den Regionalpark eingebunden werden, ohne dass ein Betreten des Geländes erlaubt wird. Zu diesem Zweck wurde auf einem aufgeschütteten Hügel ein stilisiertes Nest errichtet, das begehbar ist und von dem aus die Beobachtung des Schutzgebiets ohne Störung für die Wasservögel möglich ist. Es soll durch unmittelbare Anschauung für die Ziele des Naturschutzes geworben werden, ohne dass der Schutzzweck missachtet wird (Faust/Flagge/Rautenberg 2001: 60).

Bei diesen Projekten steht nicht ausschließlich die bloße Funktion als Aussichtspunkt im Vordergrund. Sie stellen vielmehr Kunstwerke dar und bewirken auf diese Weise die teilräumliche Inszenierung der sie umgebenden Landschaft. Als Kunstwerke in der Landschaft

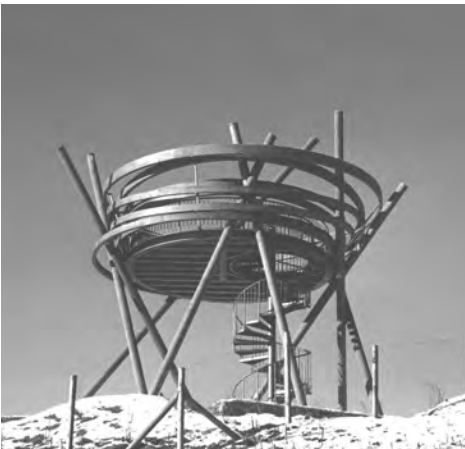
**Abb. 28: Das Nest am Silbersee in Hochheim**

Foto: Gailing

stehen sie symbolisch z.B. für die Einbindung eines Vogelschutzgebiets (Hochheim), die Betonung der Ortsgeschichte (Flörsheim) oder die regionale Verbundenheit (Dreieich). Im Regionalpark sind in diesem Sinne auch reine Kunstprojekte ohne jede funktionale Bedeutung geschaffen worden: Zu nennen sind hier die *Steinskulpturen am Panoramaweg* (siehe Abb. 29) in Flörsheim, die nach dem Vorbild der Bildhauersymposien vor Ort entstanden sind, die von Ian Hamilton Finlay gestaltete *Sandsteinsäule* im Frankfurter GrünGürtel, in die ein Goethe-Spruch ein-



graviert ist und das Projekt „Nahtstelle Müll – Fenster zur Deponie“ in Hochheim (siehe Abb. 30). Mit diesem Kunstwerk wird der Versuch unternommen, das Altlastenproblem bewusst zu artikulieren. Zahlreiche Kiesgruben in der Region sind als Deponien genutzt und aufgefüllt worden, so dass die Folgen dieser Eingriffe heute nicht mehr wahrgenommen werden können. Mit der „Nahtstelle Müll“ werden die Bodenprofile eines Ackers und einer Deponie gegenübergestellt. Das Projekt ist in unmittelbarer Nachbarschaft einer Deponie entstanden, die in den kommenden Jahren als Teil des Regionalparks aufgefüllt und

**Abb. 29: Steinskulptur am Panoramaweg**



Foto: Gailing

rekultiviert wird, so dass nur noch das Kunstobjekt auf die nicht mehr sichtbaren Gefährdungen aufmerksam machen wird. An diesem Projekt wird der Anspruch des Regionalparks besonders deutlich, die durch städtische Nutzungen geprägte Kulturlandschaft nicht zu leugnen, sondern bewusst einzubinden – der Regionalparkweg führt direkt am Fuß der Deponie entlang – und dennoch die Risiken nicht auszublenden. Ein offener Umgang mit den Brüchen einer städtisch geprägten Landschaft fehlt allerdings in anderen Bereichen des Regionalparks, in denen zwar einerseits mit künstlerischen oder landschaftsarchitektonischen Mitteln eine Inszenierung und Ästhetisierung der Restlandschaft betrieben wird, aber andererseits die vergangenen und zukünftigen Gefährdungen nicht in ausreichendem Maße thematisiert werden.

**Abb. 30: Fenster zur Deponie**



Foto: Gailing

Eine Kombination von flächenhafter Landschaftsgestaltung und künstlerischem Einzelobjekt stellt das *Nussbaumquartier* in Hatters-

heim dar (siehe Abb. 31). Versuchsfelder der ehemaligen Hoechst AG wurden hier in einen zwölf Hektar großen Landschaftsgarten umgestaltet, der von Baumgruppen gegliedert wird. Auf einem zentralen Platz befindet sich eine drei Meter hohe Rabenskulptur eines lokalen Künstlers. Umgeben ist die Skulptur von Walnussbäumen, deren Spender auf einem metallenen Spenderbaum mit Namen verewigt wurden. Aufgrund des zusammenhängenden Grundbesitzes war hier die Entwicklung einer vergleichsweise großen Anlage möglich. Eine der ersten Attraktionen des Regionalparks war das ebenfalls in Hattersheim gelegene *Rosarium*. Es knüpft an die lokale Tradition des Rosenanbaus an und steht für eine besonders klassische Form der Parkgestaltung, die im weit gefassten Konzept des Regionalparks ebenfalls einen Platz findet.

Während bei der Mehrzahl der Regionalparkvorhaben mit Hilfe landschaftsgestalterischer Maßnahmen die Landschaftsmittelpunkte gestärkt wird, besticht das Projekt „*Vom Sainer zur Horlache*“ durch den Versuch, die Restbestände eines Grünzugs zwischen den Städten Rüsselsheim und Raunheim zu bewahren. Es ist damit das einzige Projekt, das die Inwertsetzung der Landschaft in einem Bereich betreibt, der von akuter Fortsetzung des Freiraumverlusts bedroht ist. Der bislang landwirtschaftlich genutzte Grünzugrest, der an einer Stelle gerade nur noch wenige Meter breit ist, wurde durch einen Weg erschlossen, mit Baumgruppen bepflanzt und mit einem Kunstobjekt aufgewertet. Ziel ist die dauerhafte Sicherung der Grünverbindung.

Die bislang aufgeführten Projekte sind in der Mehrzahl auffällig und prägen daher das öffentliche Außenbild des Regionalparks. Dass der Regionalpark aber neben Dokumenten der Ortsgeschichte, Aussichtstürmen, Kunstobjekten und Parkanlagen auch Naturschutzprojekte umfasst, wird dabei leicht übersehen. Beispiele für solche unspektakulären, aber im Sinne des Arten- und Biotopschutzes wichtigen Maßnahmen sind eine *Fischtreppe* am Schwarzbach in Hattersheim, das *Naturschutzgebiet Weilbacher Kiesgruben* in Flörsheim oder ein Bohlenweg zur Besucherlenkung im Naturschutzgebiet *Schwanheimer Düne* im GrünGürtel Frankfurt (siehe Abb. 32).

Dieses Frankfurter Projekt steht hier stellvertretend für eine Reihe von Vorhaben des GrünGürtels, die erst mit Unterstützung der finanziellen Mittel des Regionalparks realisiert werden konnten. Das gilt auch für das Projekt *Schwanheimer Alteichen*, wo ein Rundweg außergewöhnliche Blicke in die lokale Natur- und Kunstgeschichte ermöglicht, und den ehemaligen *Militärflugplatz Frankfurt-Bonames*, dessen Nachnutzungskonzept Naturschutz- und Freizeitanforderungen versöhnen soll: Auf einem Teilstück der ehemaligen Landebahn wurde die geschlossene Betondecke aufgebrochen und der natürlichen Suk-

**Abb. 31: Rabe im Nussbaumquartier Hattersheim**



Quelle: Faust/Flagge/Rautenberg 2001

zession überlassen, ein anderer Teil dient als Freizeitweg für nicht-motorisierte Erholungsuchende wie Inlineskater, Spaziergänger und Radfahrer.

Eine letzte Gruppe von Projekten verdeutlicht die Offenheit des Regionalparkkonzepts: Durch „Andocken“ an Aktivitäten, die ohnehin im Regionalparkgebiet stattfinden, wird das Themenspektrum erweitert und die Regionalparkidee abgesichert. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise das von der GRKW getragene *Naturschutzhaus Weilbacher Kiesgruben*, das sich zum wichtigsten regionalen Zentrum für Umweltbildung entwickelt hat, oder die *Straßenmühle* in Flörsheim als direkt angebundenes Weingut mit Direktvermarktung.

Gerade die Direktvermarktung und andere Ideen zur Stärkung der Landwirtschaft im Verdichtungsraum Rhein-Main konnten aber bislang kaum durch den Regionalpark befördert werden. Zwar vermarkten viele Höfe bereits direkt und viele Landwirte haben sich selbstständig Einkommensalternativen und Nebenerwerbsmöglichkeiten erschlossen; die geplante aktive Förderung dieser Entwicklung durch Projekte des Regionalparks ist bislang aber ausgeblieben. Eine Hoffnung der Regionalparkplaner war in diesem Zusammenhang die Teilnahme der Region am Wettbewerb „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL. Trotz des Scheiterns in der zweiten Runde des Wettbewerbs verfolgt man grundsätzlich das Ziel, an die hier formulierten Ideen zur Etablierung einer Regionalmarke und zur Schaffung eines Umfeldes für eine verbesserte regionale Kooperation und eine verbesserte regionale Vermarktung anzuknüpfen, um die Einbindung der Landwirtschaft in den Regionalpark zu erreichen (Interview Blume 2002).

Neben diesen Ideen für Projekte im Bereich der Landwirtschaft ist noch eine Vielzahl anderer Projekte geplant. Angesichts der Fülle noch nicht realisierter Abschnitte der Regionalparkroute stellen die bislang schwerpunktmäßig im Pilotgebiet umgesetzten Maßnahmen nur einen kleinen Bruchteil der künftigen Projektrealisierungen dar. Es wurden daher in den vergangenen Jahren – insbesondere im Gebiet der SÜDWEST GmbH – weitere

**Abb. 32: Naturschutzgebiet Schwanheimer Düne**



Quelle: Faust/Flagge/Rautenberg 2001

konkrete Projektplanungen entwickelt und umgesetzt. Allerdings sind darüber hinaus einige geplante Projekte durch die unsichere regionale Trägersituation „ins Stocken geraten“ (Interview Rautenstrauch 2004), neue Projektideen sind kaum formuliert worden. Von zehn Projekten, deren Finanzierung zu Beginn des Jahres 2002 gesichert war (PVFRM 2002), wurden einige Maßnahmen nicht realisiert. Weitergehende Visionen mit regionsweiter Ausstrahlung, deren Realisierung von der gescheiterten Metropolita abhängig gewesen wären, sind über die Konzeptionsphase nicht hinausgekommen: Mit der „Skyline

Banken- und Aussichtstürme“ sollten ausgehend von Türmen und Aussichtspunkten, die im Regionalpark errichtet wurden oder in Zukunft noch errichtet werden, Sichtbeziehungen zu den Bankentürmen in Frankfurt hergestellt werden (Schultheis 2002: 28). Der aus Hochhäusern bestehenden Frankfurter Skyline sollte eine Skyline der Aussichtstürme als Pendant gegenübergestellt werden, die über Signalstationen, Kommunikationsspiele oder Laserinszenierungen hätten verbunden werden können. Daran wurde die Hoffnung geknüpft, dass sich die Unternehmen in den Hochhäusern der Frankfurter City dazu bereit erklären, die Patenschaft für jeweils einen der regionalen Türme oder Aussichtspunkte zu übernehmen. Das schwache Interesse der Banken und anderer großer Firmen für den Regionalpark hätte auf diese Weise geweckt werden sollen (Interview Rautenstrauch 2002).

Anstöße für die Konzeption, Konkretisierung und Umsetzung neu formulierter oder bereits länger geplanter Maßnahmen gingen von den Interreg IIIb-Projekten SAUL und SOS aus, da in ihrem Zusammenhang – ähnlich wie im von Zuwendungen der FAG profitierenden Gebiet der SÜDWEST GmbH – externe finanzielle Kooperationsanreize gesetzt werden konnten. Hierzu zählen neben dem oben genannten alten Flugplatz Bonames auch die Rekonstruktion von Teilen der Landgräflichen Gartenlandschaft in Bad Homburg, der Wasserwerkspark in Dietzenbach und der Wetterpfad auf dem Buchhügel-Gelände in Offenbach am Main. Letzterer führte allerdings durch lokalpolitische Verwerfungen und die damit verbundene Rücknahme der Landesförderung zu der zeitweiligen Befürchtung, dass die gesamte europäische Projektförderung zur Disposition stehen könnte.

Unterdessen wird aber weiter an der Umsetzung EU-kofinanzierter Projekte gearbeitet. Ein seltenes Beispiel für eine neue interkommunale Projektzusammenarbeit stellt dabei das Teilprojekt „Hohe Straße“ dar: Entlang der historischen Handelsstraße zwischen Frankfurt am Main und Leipzig werden im Main-Kinzig-Kreis neue Abschnitte der Regionalparkroute – zunächst zwischen Frankfurt und Hammersbach – für Radfahrer und Fußgänger ausgebaut. Zahlreiche Vorschläge zur routenbegleitenden Maßnahmenentwicklung sind bereits entwickelt worden (PVFRM 2004b). Auch die „Route der Industriekultur Rhein-Main“, ein dem Regionalpark RheinMain nicht direkt zugeordnetes interkommunales Vorhaben zur Sicherung, Erschließung und Vermarktung des weithin unbekanntes industriekulturellen Erbes der Region von Bingen bis Aschaffenburg, ist in das SAUL-Projekt eingebunden.

### 3.4.7 Finanzierung

Mangels einer systematischen Förderung durch das Land Hessen war es notwendig, zur Umsetzung des Regionalparks RheinMain Finanzierungskreativität zu entwickeln. Gesteuert durch den regionalen Verband wurde ein Finanzierungssystem aufgebaut, das sich durch Mischfinanzierung und eine teilräumliche Diversifizierung auszeichnet. Der Regionalpark wird aus drei Quellen finanziert: aus öffentlichen Haushalten des UVF bzw. des PVFRM, der Kommunen, des Landes und der EU, naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen sowie aus Sponsorengeldern. Der Finanzierungsschlüssel für die Maßnahmen der meisten Durchführungsgesellschaften und die auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen umgesetzten Projekte legt in der Regel eine 2/3-Beteiligung des Verbands und

eine 1/3-Beteiligung der jeweiligen Kommunen fest. Die übrigen Quellen dienen lediglich der Ergänzung dieser Grundfinanzierung.

Eine klare Ausnahme stellt die Regionalpark SÜDWEST GmbH dar, deren Gesamtvolumen von bislang 8 Mio. DM (Stand: Anfang 2002) ausschließlich durch die FAG aufgebracht wurde. Weitere Quellen mussten dort aufgrund der seit 1998 laufenden Spenden aus dem Umweltfonds des Flughafens von jährlich 2-3 Mio. DM nicht erschlossen werden. Dementsprechend sind hier weder Land und Verband an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligt, noch werden Ausgleichsgelder genutzt. Die Kommunen kommen hier allerdings für den Grundstückserwerb auf. Sie stellen das Grundstück der GmbH zur Verfügung, die darauf mit den Mitteln des Umweltfonds die Maßnahmen durchführt. Für die langfristige Pflege ist nach einer Zeit von zwei bis drei Jahren Garantiepflege dann wieder die einzelne jeweilige Kommune finanziell verantwortlich (Interview Ockel 2002). Es besteht ein deutliches finanzielles Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der FAG. Der Regionalpark RheinMain wurde von 1998 bis 2003 mit insgesamt 7,5 Mio. € aus dem FAG-Umweltfonds unterstützt.

Die ansonsten vorherrschende Mischfinanzierung ist gut an der Situation der Pilot-GmbH zu verdeutlichen. Die Kostenschätzung, die bei Gründung der GmbH vorlag, sah ein Volumen von knapp 24 Mio. DM einschließlich der Kosten für die Geschäftsstelle vor. Den Grundstock der Finanzierung bilden die Beiträge der Gesellschafter, wobei der UVF zwei Drittel und die Kommunen bzw. die im kommunalen Besitz befindliche GRKW das restliche Drittel beigesteuert haben. Die so aufgebrachte Summe von 15 Mio. DM in fünf Jahren musste folglich noch ergänzt werden. Es bestanden aber zunächst von Seiten der hessischen Landesregierung „erhebliche Schwierigkeiten, den passenden Fördertopf für den Ballungsraum zu finden. Es gab nur Fördermittel für strukturschwache Räume“ (Interview Blume 2002). 1995 wurde schließlich entschieden, das Regionalparkprojekt aus den Mitteln der Landesgartenschau-Förderung mit insgesamt 5 Mio. DM verteilt über fünf Jahre zu unterstützen (Blume 1996: 18). Dieser Beitrag des Landes wurde später aus haushaltspolitischen Gründen auf nur noch 2,5 Mio. DM reduziert. Die Pilot-GmbH musste sich aufgrund des Ausfalls der Landesmittel verstärkt um andere Finanzierungsmöglichkeiten bemühen. Sponsoren steuerten ca. 1 Mio. DM bei. Auch hier war dies schwerpunktmäßig die FAG, ergänzt um einige kleinere Firmen, zu denen die Bürgermeister einen guten Kontakt besaßen. 3,5 Mio. DM hatte die Gesellschaft zudem aus Mitteln der Ausgleichsabgabe der Naturschutzbehörden einkalkuliert, doch diese Mittel standen nicht zur Verfügung. Daraufhin wurde für die GmbH bei der zuständigen Unteren Naturschutzbehörde des Main-Taunus-Kreises ein Öko-Konto eingerichtet. Die durchgeführten Maßnahmen, welche die Anforderungen an die Anerkennung als naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahmen erfüllen, konnten abzüglich der eigenen Eingriffe als Guthaben auf diesem Öko-Konto verbucht werden.

Nach hessischem Naturschutzgesetz muss derjenige, der einen Eingriff tätigt, zunächst selbst seine Ausgleichsverpflichtungen erfüllen oder sich alternativ mit der Zahlung einer Ausgleichsabgabe an die Naturschutzbehörde von dieser Pflicht befreien. Zwischen der Entscheidung für eine der beiden Grundvarianten muss aber noch geklärt werden, ob nicht



ein Dritter – in diesem Fall die Regionalpark RheinMain GmbH – eine Möglichkeit zur Erfüllung der Ausgleichsverpflichtungen anbietet. So wurden der DB AG, der durch den Bau einer neuen Trasse für Hochgeschwindigkeitszüge erhebliche Ausgleichsverpflichtungen entstanden sind, Öko-Punkte im Wert von 3,5 Mio. DM verkauft (Interview Blume 2002). Kleinere Beträge von bis zu 400.000 € konnten durch den Verkauf von Öko-Punkten an die Straßenbauverwaltung eingenommen werden, teilweise für solche Straßenbauprojekte, die schon vor einigen Jahren realisiert wurden (Interview Rautenstrauch 2004). Mit dieser Finanzierungsmöglichkeit wird einerseits die finanzielle Unabhängigkeit erhöht, andererseits profitiert der Regionalpark auf diese Weise von Eingriffen in den Freiraum. Gerade im Pilotgebiet droht hier in Zukunft ein außergewöhnliches Szenario: Die bereits im Flächennutzungsplan des UVF dargestellte Umgehungsstraße B519/B40 soll mitten durch das Regionalparkgebiet führen und dabei die reizvolle Flörsheimer Schweiz zerschneiden. Bei einem Erfolg der Philosophie des Regionalparks, die Landschaft aufzuwerten, die Möglichkeiten für die sinnliche Erfahrbarkeit der Landschaft zu erhöhen und dadurch den Freiraum zu schützen, müsste die Umgehungsstraße verhindert werden können. Danach sieht es aber nicht aus, denn die Regionalpark RheinMain GmbH hat über ihr Öko-Konto noch Flächen und Maßnahmen zur Verfügung, die sie der Straßenbauverwaltung für dieses Projekt zur Verfügung stellen kann. Über das Öko-Konto würde man auf diese Weise von der Zerstörung der Landschaft profitieren.

Im Pilotgebiet sind nach weitgehendem Abschluss der Arbeiten 28 km Regionalparkroute mit Investitionen in Höhe von ca. 12 Mio. € verwirklicht worden. Angesichts 450 km geplanter Routen im gesamten Verdichtungsraum stehen die eigentlichen Investitionen

**Tab.7: Investitionen in ausgewählte Projekte des Regionalparks RheinMain**

Ausgewählte Projekte im Regionalpark RheinMain	Investitionen in TDM	Quellen (neben Verband u. Kommunen)		
		Land	Ökopunkte	Sponsoren
Nussbaumquartier Hattersheim	2.580	X	X	X
Landwehrweg Hochheim	2.380	X	X	
Hattersheimer Rosengarten	1.933	X		
Weg an der Deponie (Hochheim)	750	X	X	
Kalkbrennöfen (Flörsheim)	626	X		X
Panoramaweg (Flörsheim)	468	X	X	
Fischtreppe am Schwarzbach (Hattersheim)	450	X		
<i>Summe aller Projekte im Pilotgebiet</i>	<i>ca. 24.000</i>			
Stangenpyramide in Dreieich	400			X
Steg im NSG Schwanheimer Düne (Frankfurt)	245			X
Finlay-Säule (Frankfurt)	85			X
Grünzug zwischen Rüsselsheim und Raunheim	57			X
<i>Summe aller Projekte der SÜDWEST GmbH</i>	<i>ca. 8.000</i>			

Quelle: Schwarz 2000 sowie Interviews Blume u. Ockel / im Pilotgebiet ergeben sich die Projektkosten aus der Gesamtkalkulation für Grunderwerb, Planungs- und Baukosten / im Gebiet der SÜDWEST GmbH beziehen sich die Projektkosten auf den Stand des Jahres 2000, die Gesamtkosten auf den Stand des Jahres 2002



damit noch bevor. Für den Fortgang des Prozesses war es daher zumindest symbolisch wichtig, dass die hessische Landesregierung, die sich eher zurückhaltend engagiert, in den Jahren 2001 bis 2003 rund 0,75 Mio. € für neue Projekte zur Verfügung gestellt hat (Interview Rautenstrauch 2002). Nach einer Phase der Konzentration auf das Pilotgebiet und auf wenige andere Bereiche der Region werden diese Mittel sowie die eingeworbenen europäischen Mittel stärker regional gestreut, um die notwendige Verankerung des Projekts in der Gesamtregion zu erreichen. Die Kosten einer Auswahl von bereits realisierten Projekten aus dem Pilotgebiet und dem Aktionsbereich der Regionalpark SÜDWEST GmbH zeigt Tab. 7. Insgesamt betrug die Gesamtsumme aller Projektinvestitionen im Regionalpark RheinMain bis 2002 ca. 20 Mio. € (PVFRM 2003b: 3).

Durch die Beteiligung des Verbands an transnationalen EU-Projekten im nordwesteuropäischen Metropolenraum hat der PVFRM eine neue zusätzliche Finanzierungsquelle für die vorläufige Weiterentwicklung des Regionalparks erschlossen. Während die Teilnahme am abgeschlossenen Projekt „Neue StadtLandschaften“ der europäischen Gemeinschaftsinitiative Interreg IIC schwerpunktmäßig der dialogorientierten Konzeptentwicklung für das Regionalparkergänzungsprojekt „Route der Industriekultur Rhein-Main“ diente (NWMA 2001: 51ff), ist mit der Teilnahme an dem SOS II- und dem SAUL-Projekt der neuen Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIB auch die Möglichkeit der Finanzierung von Investitionen in Pilot- bzw. Demonstrationsprojekte (siehe Kapitel 3.4.7) verbunden (PVFRM 2004a). Das Interesse der EU liegt hierbei darin, in Umsetzung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) innovative Formen des kreativen Umgangs mit stadtreionalen Kulturlandschaften in einem europäischen Metropolennetzwerk erproben zu lassen. Die Gelder der Gemeinschaftsinitiative sind folglich nicht mit europäischen Strukturfondsmitteln zu verwechseln; der Region Rhein-Main als strukturstarker Region würden solche Mittel ohnehin nicht zustehen. Die EU-Förderung beträgt für insgesamt sieben Projekte im Regionalpark RheinMain inklusive der Route der Industriekultur 2,233 Mio. €. Bedingung für die Auszahlung der Gelder ist die erfolgreiche Kofinanzierung durch die regionalen Akteure, was in der Region RheinMain aufgrund der fehlenden formalen Managementkompetenzen des PVFRM und mangels einer alternativen regionalen Trägerstruktur ein Problem darstellt: Trotz der gegenteiligen Bestimmungen des BallrG erbringt der PVFRM daher auf der Grundlage einer Sonderregelung 2/3 der notwendigen Summe von nochmals 2,233 Mio. €, die betroffenen Kommunen bringen den Rest auf (Interview Rautenstrauch 2004). Über die reine Projektfinanzierung hinaus ergeben sich durch die Einbindung von Regionalparkprojekten in ein transnationales Netzwerk vielfältige weitere Vorteile des kommunikativen Austauschs, des transnationalen Lernens und der Aufwertung lokaler Projekte in der regionalpolitischen Kommunikation. Zudem erleichtert die institutionalisierte Zusammenarbeit in interregionalen Netzwerken weitere Projektförderungen in kommenden Förderphasen der Gemeinschaftsinitiative Interreg.

Der Anteil der durch den Grunderwerb entstandenen Kosten an den gesamten Projektkosten ist bei den Maßnahmen im Regionalpark RheinMain vergleichsweise hoch. Wo es möglich ist, werden daher Flächen beteiligter Kommunen oder öffentlicher Institutionen (z.B. der RheinMain-Deponie) genutzt. Während im Pilotgebiet die neu erworbenen

Flächen in das Eigentum der GmbH übergehen, wird in den anderen Teilräumen des Regionalparks Grunderwerb nur zu Gunsten der Kommunen getätigt. Alternativen hierzu sind langfristige Pacht- oder Erbbauverträge.

Nur im Pilotgebiet fallen Planungs- und Organisationskosten innerhalb der GmbH an, da sie als einzige über eine eigene Geschäftsstelle verfügt. In den anderen Gesellschaften oder im Fall der über Verwaltungsvereinbarungen realisierten Regionalparkabschnitte werden die Aufgaben nebenamtlich von den Mitarbeitern in den Kommunalverwaltungen wahrgenommen. Das Modell der Finanzierung einer Geschäftsstelle hat sich bewährt, da die Mitarbeiter der Geschäftsstelle ihre gesamte Arbeitszeit und ihr volles Engagement dem Regionalpark widmen können (Interview Rautenstrauch 2002). Es wurde bewusst versucht, nicht mehr Mittel als nötig für Planung und Öffentlichkeitsarbeit auszugeben. Damit wollte man von den Erfahrungen mit dem Projekt GrünGürtel Frankfurt lernen, das zwar 1991 nach einer Phase kostspieliger innovativer Planverfahren und forcierter Öffentlichkeitsarbeit eine Zusicherung der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung für 300 Mio. DM Investitionsmittel in zehn Jahren und für eine gesicherte Organisationsstruktur erhielt (Grub/Lejeune 1996: 86), aber de facto nur wenige Millionen DM investieren durfte. Heute werden zwar Projekte des GrünGürtels vor allem mit Mitteln des Regionalparks realisiert, vergleichsweise große Anteile der nur geringen kommunalen Unterstützung für den GrünGürtel fließen aber weiterhin in die Öffentlichkeitsarbeit.

Die Finanzierung der langfristigen Pflege der Regionalparkprojekte, deren Kosten sich allein für das Pilotgebiet auf jährlich rund 225.000 € belaufen dürften, ist ein noch ungeöstes Problem. Obwohl dies keine offizielle Aufgabe der Regionalpark RheinMain GmbH darstellt, organisiert sie im Pilotgebiet die Pflege der Projekte, die aus der maximal zweijährigen Fertigstellungspflege auslaufen. Davon profitieren beauftragte Landwirte und – als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme kofinanziert – Mitarbeiter einer Beschäftigungsgesellschaft. Die Kommunen, die für die Pflege zuständig wären, zeigen bislang noch keine Bereitschaft zu verstärktem Engagement. In anderen Bereichen des Regionalparks sind die Kommunen dagegen schon voll verantwortlich.

Viele Kommunen im Verbandsgebiet des PVFRM profitieren kaum oder nur indirekt von den bisherigen Projektrealisierungen. Die Zustimmung dieser Kommunen zum Regionalpark und zur Finanzierung der Maßnahmen durch die Verbandsumlage wurde zu Beginn des Umsetzungsprozesses mit dem Versprechen erkaufte, dass der Regionalpark irgendwann zum wirklich regionsweiten Projekt weiterentwickelt wird. Die Konzentration der Mittel auf einen relativ kleinen Teilraum der Region ist nicht im Sinne einer internalisierungsorientierten Regionalpolitik. Grundsätzlich bietet aber das Instrument der Verbandsumlage in dieser Hinsicht große Potenziale: Ihre Höhe bemisst sich nach Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft einer Gemeinde, so dass beispielsweise Frankfurt am Main einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Finanzierung der Maßnahmen des Verbands – also auch der Regionalparkprojekte – leisten muss (Heinz 1997: 84). Obwohl Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft nur indirekte Indikatoren für den realisierten Freiraumverlust sind, kann man feststellen, dass die Finanzierung von freiraumschützenden Maßnahmen schwerpunktmäßig durch jene Kommunen, die in der Vergangenheit den stärksten Freiraumverlust bewirkt haben, zu-

mindest ansatzweise dem Verursacherprinzip entspricht. Bei Bildung einer künftigen Regionalparkdachgesellschaft gilt es, eine den Bedingungen der Verbandsumlage vergleichbare Lastenteilung zu erreichen. Die jährlichen Zahlungen der Gesellschafter, zu denen dann aller Voraussicht nach auch das Land Hessen und der regionale Verband gehören, sollten im Sinne einer internalisierungsorientierten Regionalpolitik möglichst nicht nur von denjenigen Kommunen aufgebracht werden, auf deren Territorium die Maßnahmen durchgeführt werden. Im Rahmen der Diskussion um die Ausgestaltung der Regionalparkdachgesellschaft wird allerdings ein Verzicht auf die schwerpunktmäßig umlagebasierte Gemeinschaftsfinanzierung zu Gunsten einer primär kommunalen Finanzierung erwogen.

In einer polyzentralen Region wie der Region Rhein-Main mit überall noch vorhandenen Freiraumresten bietet sich eine wenig konzentrierte Subventionierung der freiraumbezogenen Leistungen an: Im Anschluss an die zwischenzeitliche Konzentration der Investitionen in einem Teilraum wäre es daher nun sinnvoll, der Grundidee des Regionalparks RheinMain folgend in der ganzen Region vom GrünGürtel Frankfurt bis zu den Übergängen in die weniger dicht besiedelten Gebiete die Freiräume zu stärken. Da alle Regionsbewohner Nutznießer der Freiraumleistungen sind, sind nach dem Äquivalenzprinzip auch alle Kommunen der Stadtregion an der Finanzierung von Freiraumprojekten zu beteiligen.

#### 3.4.8 Fazit

Ein externes Gutachten zu den Stärken und Schwächen des Regionalparks RheinMain wurde bislang nicht erarbeitet. Auch ein Monitoring oder Befragungen der Regionsbewohner werden beim derzeitigen Stand der Regionalparkentwicklung und angesichts der Unsicherheit über die künftige institutionelle Verankerung des Parks von den verantwortlichen Akteuren als nicht sinnvoll erachtet. Es ist aber möglich, hinsichtlich der Bekanntheit des Regionalparks zu postulieren, dass das Projekt zwar bei Politikern und Journalisten in der Region bekannt ist, nicht aber bei der Mehrzahl der Menschen, die im Rhein-Main-Gebiet leben. Im Pilotgebiet, wo bislang die meisten Projekte realisiert wurden, ist die Bekanntheit des Regionalparks sicher am stärksten ausgeprägt. In dieser Hinsicht war der GrünGürtel Frankfurt erfolgreicher als der Regionalpark, denn durch die Phase der massiven Öffentlichkeitsarbeit zu Beginn des städtischen Projekts ist er vergleichsweise prominent. Der Regionalpark RheinMain wird aber wohl erst dann zum „Park in den Köpfen“, wenn auch zunehmend andere Teile der Region – dem Pilotgebiet vergleichbar – mit einem Netz der Regionalparkwege ausgestattet werden und dort eine sinnliche Anschauung der Regionalparkidee gewonnen werden kann.

Bei der jetzigen Momentaufnahme eines Regionalparks, der außerhalb des Pilotgebiets „Stückwerk“ (Interview Springer 2002) geblieben ist, kann die folgende Erörterung der Schwächen des Parks sich nur auf die wenigen schon realisierten Teilbereiche beschränken:

- Die Entwicklung einer Kette von Maßnahmen entlang eines Regionalparkweges unter Verzicht auf einen flächendeckenden Anspruch ist angesichts der zur Verfügung stehenden Mittel ein realistisches Konzept. Ob sich durch diese Inwertsetzung von einzelnen Segmenten der Landschaft tatsächlich der beabsichtigte Schutzeffekt für die Gesamt-

fläche der regionalen Grünzüge einstellen wird, ist zumindest fraglich. Der Frankfurter GrünGürtel wird im Gegensatz zum Regionalpark RheinMain flächendeckend von der semi-formellen GrünGürtel-Verfassung und der formellen Ausweisung als LSG geschützt. Obwohl hier mangels finanzieller Mittel erst in den letzten Jahren mit der Umsetzung von Inwertsetzungsmaßnahmen begonnen wurde, haben die Freiflächen des GrünGürtels aufgrund des strategischen Kumulierens von Schutzkategorien „nun schon elf Jahre allen möglichen Phantasien der Stadterweiterung standgehalten“ (Interview Hoppe 2002). Dieser flächendeckende Schutzeffekt, der sich gerade in jüngster Zeit verstärkt gegen Begehrlichkeiten wie die Errichtung von Wohn- und Freizeitanlagen bewähren muss (Grabow 2004), fehlt dem Regionalparkkonzept. Es besteht die Gefahr, dass bei fortgesetztem Freiraumverlust die schon realisierten Freiraumprojekte als „Feigenblatt für die Siedlungszuwächse“ (Interview Springer 2002) oder missbräuchlich sogar als Maßnahmen zur qualitativen Vorbereitung weiterer Siedlungsentwicklung verstanden werden. Im Verfahren der laufenden Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans muss das Regionalparkkonzept folglich durch den konsequenten Schutz der regionalen Grünzüge unterstützt werden.

- Die Gefahr einer Abhängigkeit von weiteren Eingriffen ist in der Tat real: Dies betrifft zum einen die teilweise Finanzierung über den Verkauf von Öko-Punkten, dessen potenziell zweifelhafte Wirkung sich am Beispiel der im Pilotgebiet geplanten Umgehungsstraße zeigt, sowie zum anderen den künftigen Umgang mit dem Flughafen. Die FAG besitzt zwar derzeit keinen Einfluss auf die von ihr mitfinanzierte Regionalparkrealisierung, doch könnte sich diese Tatsache mit dem Bau einer neuen Landebahn ändern. Vor dem Hintergrund der für diesen massiven Eingriff notwendigen Ausgleichsmaßnahmen hat ein Mitglied im Aufsichtsrat der FAG bereits betont, dass es wichtig sei, dass mit dem Regionalpark „ein System vorhanden ist, dessen sich die Fraport AG für den Ausbau bedienen kann“ (IG Ökoflughafen 2001). Der Regionalpark ist mangels umfassender Landesförderung und nur eingeschränkter Finanzierungsbereitschaft der Kommunen auf Sponsoring und Ausgleichsmittel angewiesen. Die so entstandene Mischfinanzierung bringt den Regionalpark aber in die Dilemmasituation, die Mittel von denjenigen zu erhalten, die für den fortgesetzten Freiraumverlust verantwortlich sind. In Bezug auf den Bau einer neuen Landebahn wird aber der Regionalpark kaum ein geeignetes Kompensationskonzept darstellen, denn die damit verbundene Versiegelung von mehreren Hundert Hektar Wald stellt einen in den Grünzügen des Verdichtungsraums nicht mehr ausgleichbaren Eingriff dar.
- Durch die Konzentration auf „derzeit stark landschaftsarchitektonische Ansätze“ (Kühn 2000: 191) wie die Schaffung „eines Regionalparkkorridors mit Randstreifen und die Realisierung von Parkanlagen, Kunstwerken und Aussichtspunkten besteht die Gefahr einer bloßen Symbolpolitik. Die fortgesetzten, teilweise massiven Eingriffe in den Freiraum werden durch solche Maßnahmen nicht direkt verhindert oder thematisiert. Auch die Situation der Landwirte als den entscheidenden Flächennutzern wird nicht verbessert, sondern im Gegenteil durch Maßnahmen in der Landschaftsmitte und weitere Verdrängungseffekte noch verschärft. Für viele Flächenbewirtschafter stellt das Freiraumsiche-

rungskonzept Regionalpark paradoxerweise eine Bedrohung dar, weil im Rahmen des thematisch sehr breiten, grundsätzlich multifunktionalen Konzepts die landwirtschaftliche Produktionsfunktion bislang vernachlässigt wurde. Hier sind vertrauensbildende Maßnahmen zum Abbau bestehender Ängste oder Feindseligkeiten notwendig.

Durch die durchaus schon zu konstatierende tendenzielle Ausrichtung der Projekte an dem Geschmack des Bildungsbürgertums oder potenzieller Sponsoren würde sich der Regionalpark voraussichtlich noch stärker in diese kritische Richtung entwickeln. Ob der Regionalpark dann noch – wie ursprünglich vorgesehen – als Beitrag zur Stärkung der Landwirtschaft, als Komplement zu einem Biotopverbundsystem und als Instrument zum indirekten Freiraumschutz verstanden werden kann, ist fraglich. Grundsätzlich ist allerdings die Einbindung von Sponsoren nicht zu kritisieren, sondern als Teil eines effektiven Finanzierungsmanagements zu begrüßen. Wichtig bleibt aber, dass die ursprüngliche Konzeption des Regionalparks Beachtung findet und dass es gelingt, den Elementen einer symbolischen Regionalpolitik auch solche Projekte zur Seite zu stellen, die Antworten auf die „harten“ Fragen der Freiraumpolitik im Verdichtungsraum geben. Das Hauptziel der Stärkung der regionalen Identität kann sicher nicht ausschließlich mit den Mitteln der Kunst oder der Landschaftsgestaltung erreicht werden; die Sicherung der Landwirtschaft und der Schutz von Relikten der Natur- und Kulturlandschaft müssen – wie durch die Initiatoren des Regionalparks auch gefordert – ebenso dazu gehören. Außerdem darf der Regionalpark nicht den im Pilotgebiet aufgetretenen Fehler fortsetzen, primär eine Zielgruppe zu bedienen. Die Nutzbarkeit des Regionalparks sollte vielmehr für die ganze Breite der Regionsbewohner sichergestellt werden.

Der Regionalpark RheinMain zeigt anschaulich Wege einer umsetzungsorientierten regionalen Planung auf. Der UVF hat über seine Aufgabe der formellen Planung hinausgehend eine aktive projektorientierte Strategie und ein eigenes teilträumlich differenziertes Managementsystem entwickelt. Dafür hat der Verband vorbildhaft seine formelle Kompetenz der Landschaftsplanung genutzt und strebt eine ähnliche Kombination formeller und informeller Instrumente auch bei der Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans an. Das Projekt ist ein echtes *regionales* Projekt, da es in regionaler Initiative formuliert wurde, in erster Linie mit regionalen oder regional eingeworbenen Mitteln finanziert wird und regionsweit realisiert werden soll. Es ist fatal, dass die notwendige Verstetigung der Arbeit und die Einlösung des Versprechens, den Regionalpark über das Pilotgebiet hinaus zu entwickeln, derzeit aufgrund der Folgen der Verbandsreform, der damit verbundenen Einschränkung regionaler Handlungsfähigkeit und konkreter Streitigkeiten über kooperativ wahrzunehmende Zuständigkeiten behindert werden. Die Tatsache, dass andere regionale Projekte der Kultur- und Wirtschaftsförderung ebenfalls unter diesen generell verschlechterten Rahmenbedingungen leiden, kann sicherlich nicht darüber hinwegtrösten, dass mit dem Regionalpark RheinMain ein innovativer Versuch des freiraumbezogenen Regionalmanagements vorläufig in eine schwierige Situation geraten ist.

Der Regionalpark RheinMain gilt nach der gescheiterten Frankfurter Olympiabewerbung nun als einziges wirklich regionales Projekt (Interview Rautenstrauch 2004). Dem Mangel kommunaler Finanzen, der Konkurrenz regionalpolitischer Grundvorstellungen

und anderen widrigen Rahmenbedingungen zum Trotz wäre die Gründung einer regionsweit agierenden Regionalparkdachgesellschaft – gepaart mit der Einwerbung der Kooperationsbereitschaft subregionaler und lokaler Akteure – daher ein notwendiger Schritt zur Wiedererlangung regionaler Handlungsfähigkeit.

### 3.5 Die Kette der Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg

#### 3.5.1 Die Stadtregion und ihr Freiraum

Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg ist der größte monozentrische Verdichtungsraum in Deutschland. Die Siedlungsstruktur ist durch radial von Berlin in das Umland verlaufende Siedlungsbänder sowie durch dünner besiedelte Achsenzwischenräume mit sehr kleinen Gemeinden und einer Konzentrationstendenz im unmittelbaren Berliner Umland charakterisiert. Das Land Berlin bildet zusammen mit den historisch seit 1920 entlang der Eisenbahntrassen entstandenen Siedlungsachsen, die in das Land Brandenburg hineinreichen, den von der MKRO abgegrenzten Verdichtungsraum Berlin-Brandenburg. Ergänzt um die Achsenzwischenräume stellt dieser sternförmige Verdichtungsraum den im Landesplanungsvertrag der beiden Bundesländer 1995 festgelegten so genannten engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg dar, in dem 1999 auf 5.370 qkm 4,3 Mio. Einwohner lebten; 3,8 Mio. Einwohner davon allein in der dominanten Kernstadt (Beyer/Schulz 2001: 123f).

Die für westliche Großstadtregionen typischen Suburbanisierungsprozesse fanden in Berlin aufgrund der jahrzehntelangen Isolierung West-Berlins und den fehlenden marktpolitischen Voraussetzungen im Ostteil der Stadt nicht statt. Aufgrund dieser in Deutschland einmaligen Bedingungen hat sich in Berlin eine Stadtkante erhalten (siehe Abb. 33), die „so scharf wie mit dem Lineal gezogen (...) den übergangslosen Gegensatz von Stadt und Land“ markiert (MLUR/SenStadt 2001: 4). Die Bevölkerungs- und Flächenstatistik zeigt die Prägnanz der Stadtkante: Während in Berlin 3797 Einwohner je qkm leben, leben im Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraums nur 205 Einwohner je qkm; während der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in Berlin 68%

**Abb. 33: Stadtkante in Berlin-Wartenberg**



Foto: Gailing



**Abb. 34: Erholungslandschaften in Stadtnähe:  
Der Flakensee im Regionalpark Müggel-Spree**



Foto: Gailing

beträgt, beträgt er im Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraums nur 12,6% (MUNR/SenStadtUm 1998c: 98). Eine hochverdichtete Stadt grenzt an ein relativ dünn besiedeltes Umland.

Im Vergleich zu anderen Agglomerationsräumen verfügt die Stadtregion Berlin-Brandenburg daher über einzigartige Ausgangsbedingungen. Es hat sich in unmittelbarer Stadtnähe ein sehr differenziertes Mosaik naturnaher Landschaften erhalten, das einer artenreichen Flora und Fauna unterschiedliche Lebensräume und den Regionsbewohnern

zahlreiche Erholungsmöglichkeiten bietet (Finke 1998b: 168). Die Freiräume zwischen den Siedlungsachsen erfüllen als Grundlage der Land- und Forstwirtschaft, der Naherholung und des Natur- und Landschaftsschutzes zwar generell eine Mehrfachfunktion, es sind aber erhebliche Unterschiede in ihrer landschaftlichen Ausstattung zu konstatieren. Schwerpunkträume für die Landwirtschaft sind z.B. die großflächig ausgeräumten Ackerfluren der Teltower Platte im Südwesten oder der Barnimer Feldmark im Nordosten der Stadt. Sie weisen trotz der Stadtnähe eine geringe Erholungseignung auf und gelten gegenüber weiter entfernt liegenden Landschaften wie dem Spreewald oder der Märkischen Schweiz als nicht konkurrenzfähig (Interview Kühn 2002). Die Wald- und Seenlandschaften im Südosten mit Müggelsee und Müggelbergen, im Südwesten mit Grunewald und Havelseen und im Nordwesten mit Spandauer Forst und Tegeler See gelten dagegen als traditionelle Berliner Erholungslandschaften (siehe Abb. 34). Andere Teilräume des Berliner Umlands wie das Waldhügelland des Barnim im Norden oder die Döberitzer Heide (siehe Abb. 35), ein 5.000 ha (!) großes unbesiedeltes und unzerschnittenes Schutzgebiet im Westen der Stadt, weisen große Naturschutzpotenziale auf.

**Abb. 35: Vielfalt der Naturräume: Die Döberitzer Heide**



Foto: Gailing

Die historisch bedingt ländliche Struktur des Berliner Umlands hat sich – von markanten Ausnahmen abgesehen – auch in den Jahren seit dem Fall der Berliner Mauer 1989 nicht gravierend verändert. Trotz eines kontinuierlichen quantitativen Freiraumverlusts – allein in den Jahren bis 1996 hat der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche um 1,4% zugenommen (Beyer/Schulz 2001: 148) – bleibt der prinzipielle Gegensatz von Stadt und Umland bestehen. Die ursprüngliche Befürchtung, das Umland würde sich im Zuge einer nachholenden Suburbanisierung zu einem „Speckgürtel“ entwickeln, war offensichtlich übertrieben. Anfang der 1990er Jahre wurde Berlin noch als kommende „Metropole mit dynamischer Wirtschaft und stark wachsender Einwohnerzahl, als Hauptstadt Deutschlands mit zunehmender internationaler Bedeutung“ (Pfeiffer/Stoll 2000: 46) gesehen. Da dem Raum Berlin-Brandenburg ein demographischer Zuwachs von einer Million Menschen binnen eines Jahrzehnts prophezeit wurde, wurde in Berlin und in den zahlreichen Umlandkommunen zunächst auf eine relativ undifferenzierte Wachstumspolitik gesetzt (Berger 1993: 9). Obwohl sich in beiden Teilen der Stadt ein Prozess der Deindustrialisierung vollzog, wurde das dabei entstandene Brachflächenreservoir kaum genutzt; vielmehr wurden im Berliner Umland neue Standorte für Gewerbe, Einzelhandel und Wohnen entwickelt. Eine sich dynamisch entwickelnde Stadt-Umland-Wanderung – von 1991 bis 1999 sind 207.000 Personen von Berlin ins Umland gezogen – führte zu verstärktem Wohnungsbau in Brandenburger Städten und Gemeinden, von denen einige ihre Einwohnerzahl mehr als verdoppelten. An verkehrsgünstigen Standorten wie in Wildau und Waltersdorf entstanden unverhältnismäßig viele großflächige Einkaufszentren und in Wustermark wurde das erste deutsche Factory Outlet Center errichtet. Gerade im südlichen und südwestlichen Umland bildete sich zudem eine Konzentration von neuen, vielfach überdimensionierten Gewerbestandorten entlang der Autobahn (Beyer/Schulz 2001: 126ff).

Ein entscheidender Grund für die unkoordinierte Entwicklung war das Fehlen verbindlicher Raumordnungspläne. Die Brandenburger Kommunen, die auf der Grundlage ihrer verfassungsrechtlich garantierten Planungshoheit übermäßig viele ehemals landwirtschaftlich genutzte Flächen zu potenziellen Baugebieten umwidmeten, werden erst seit Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans für den engeren Verflechtungsraum (LEPeV) 1998 stärker kontrolliert. Der Mangel an übergeordneter Planung, die Finanznot der unter hoher Arbeitslosigkeit und dem Zusammenbrechen bisheriger (land-)wirtschaftlicher Strukturen leidenden Kommunen und die daraus resultierende „Bürgermeisterkonkurrenz“ um Zuzügler und Betriebe begünstigten die Suburbanisierungstendenzen.

Quantitativer, struktureller und qualitativer Freiraumverlust ist die Folge der skizzierten Entwicklung. Viele punktuelle Eingriffe ließen statt eines großen Speckgürtels einzelne „Speckwülste“ entstehen (complan 2001a: 6). Die Kommunen sind trotz der erwarteten, aber nicht erfolgten massiven Wachstumsschübe weiterhin wachstumsorientiert und sehen sich in dieser Grundhaltung aufgrund neuer Prognosen bestätigt, die für die kommenden Jahrzehnte neue Suburbanisierungsschübe prophezeien (Kühn 1999: 34/52). Der anvisierte Ausbau des Flughafens Schönefeld zum internationalen Großflughafen Berlin-Brandenburg wird in Zukunft weitere massive Siedlungs- und Verkehrsentwicklung induzieren. Gerade in denjenigen Umlandbereichen, die verkehrsgünstig gelegen sind und

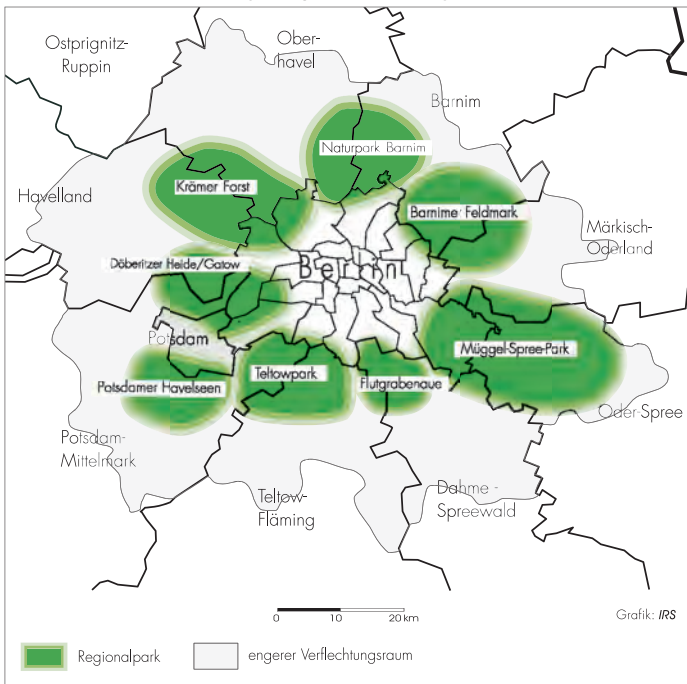
durch die intensivierte Landwirtschaft ohnehin eine niedrige Freiraumqualität aufweisen, werden große punktuelle Eingriffe in den Freiraum auch in Zukunft leicht zu rechtfertigen sein.

### 3.5.2 Ziele der Regionalparkentwicklung

Die Entwicklung einer Kette von Regionalparks, die mit einem Radius von ca. 15 km einen mehr als 2.500 qkm großen Parkring bilden (complan 2001a: 10), soll als Gegenstrategie zum „Speckgürtel“ einen Beitrag zur Sicherung der Stadtkante und der besonderen Freiraumqualitäten in den von künftigem Siedlungsflächenwachstum bedrohten Achsenzwischenräumen leisten. Es wurden zu diesem Zweck acht Regionalpark-Entwicklungsräume (siehe Abb. 36) mit Flächengrößen zwischen 300 und 600 qkm definiert, in welchen die folgenden Landschaftsräume geschützt und entwickelt werden sollen (MLUR/SenStadt 2001: 14f):

- Unmittelbar hinter den Großsiedlungen von Marzahn und Hohenschönhausen beginnt noch in Berlin weit nach Brandenburg hineinreichend die *Barnimer Feldmark*, ein landwirtschaftlich geprägter Raum mit weiten Äckern und einzelnen Dörfern.
- Das bekannte Ausflugsgebiet *Müggel-Spree* zwischen Berlin-Köpenick und Fürstenwalde ist vom Gewässersystem der Spree und bewaldeten Höhenzügen geprägt (siehe Abb. 34).
- In der stadtnahen Agrarlandschaft der *Flutgrabenaue* wird der Ausbau des Flughafens Schönefeld zum internationalen Großflughafen stattfinden.

**Abb. 36: Suchräume der Regionalparkentwicklung um Berlin**



Quelle: Kühn 1999

- Landschaftsprägende Elemente im *Teltow Park* sind die Tafeln der ehemaligen Rieselfelder im Süden Berlins. Die Region ist seit dem Mauerfall aufgrund der Nähe zu den teuren Wohnlagen des südwestlichen Berlins auf großes Ansiedlungsinteresse gestoßen.
- Die Region der *Potsdamer Havelseen* ist eine traditionelle Ausflugsregion. Sie wird geprägt von den Schlössern und Gärten in der Umgebung der Brandenburger Landeshauptstadt.
- Die *Döberitzer Heide* (siehe Abb. 35) ist nach jahrhundertelangen militärischen Aktivitäten heute das größte unzerschnittene und unbesiedelte Gebiet im Berliner Umland und hat hohe Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz.
- Der *Krämer Forst*, ein großes Waldgebiet, wird von einem Dörferkranz aus 14 Straßen- und Angerdörfern umgeben; im nordöstlichen Teil des Regionalparks erstrecken sich große Ackerflächen.
- Der gemeinsame Berlin-Brandenburger *Naturpark Barnim* ist von Wäldern, Seen und Grünland geprägt. Als formell geschützter Naturpark stellt er eine Ausnahme unter den acht Parks dar.

Aufbauend auf dem Grundziel der Erhaltung der stadtnahen Freiräume im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg sollen mit dem Parkbegriff nicht nur freiraumgestalterische Ansprüche, sondern vor allem freizeit- und erholungsorientierte Zielsetzungen verdeutlicht werden (Ermer 1999: 102). In den Achsenzwischenräumen ist nach der im LEPeV formulierten Strategie „eine verträgliche Struktur von kleinräumiger Siedlungsentwicklung, zu schützenden Landschaftsbestandteilen, Erholungsformen und ökologisch verträglicher Land- und Forstnutzung anzustreben“ (MUNR/SenStadtUm 1998a: 89). Der Freiraumschutz soll erreicht werden, indem den betroffenen Umlandkommunen eine mit dem Freiraumerhalt verbundene wirtschaftliche Perspektive aufgezeigt wird. Regionalparks sind dabei trotz ihrer Verankerung im LEPeV nicht als administratives Planungsinstrument, wie etwa ein naturschutzrechtlich festgelegtes Großschutzgebiet, sondern als Angebot der Landesplanung zu verstehen (Ermer/Hoff/Mohrmann 1997: 874). In den Regionalparks soll als Antwort auf die schlechte wirtschaftliche Lage der nicht von der Suburbanisierung profitierenden Umlandgemeinden der ökologische Schutz der Freiräume bewusst mit sozioökonomischen Entwicklungsperspektiven verbunden werden.

2001 wurden von den mit der Regionalparkentwicklung befassten Akteuren vier Leitthemen formuliert, welche die freiraumpolitische Ausrichtung der Regionalparks um Berlin verdeutlichen (complan 2001a: 9):

1. Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe
2. Tagestourismus als Wirtschaftsfaktor
3. Kulturlandschaften als Markenzeichen
4. Flächenpools als Mittel zum Zweck der Regionalparkentwicklung

Das Motto der Regionalparkentwicklung lautet dementsprechend: „Nur wenn man schützt, was man vermarkten will, kann man auch morgen noch davon profitieren“ (MLUR/SenStadt 2001: 11). Landschaftliche Schönheit, attraktive Wohnlagen „im Grünen“ und qualitativ hochwertige landwirtschaftliche Erzeugnisse gelten dabei als die wichtigsten Produkte, deren Vermarktung einen Beitrag für den Aufbau einer Naherho-

lungsbranche, einer zukunftsfähigen Landwirtschaft und einer landschaftlich angepassten Siedlungsentwicklung leisten soll. Durch die Kombination von Freiraumschutz und Freiraumnutzung sowie die Integration umwelt-, gesellschafts- und wirtschaftsbezogener Anforderungen kann die Idee der Regionalparkentwicklung als Nachhaltigkeitsstrategie verstanden werden. Die gleichberechtigte Bedeutung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Freiraumfunktionen zeigt sich anhand der Zielformulierung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (GL): Regionalparks sollen demnach Markenzeichen für gute Adressen werden (Ermer/Hoff/Mohrmann 1997: 875) als

- Lebensmittelpunkt für die alteingesessenen und neuen Bewohner, die sich mit ihrer Region identifizieren und vor Ort Arbeit finden können,
- beliebte Ausflugsziele für die großstädtische Bevölkerung, die sich hier erholen will und dank des kulturellen, gastronomischen und freizeitsportlichen Angebots die örtliche Wirtschaft belebt, sowie
- „Grüne Lungen“, die dauerhaft zur ökologischen Stabilisierung der Stadtregion beitragen.

Die für Nachhaltigkeitskonzepte typische Zielbreite ist auch hier festzustellen. Dem Vorteil der Integration verschiedener Freiraumfunktionen steht aber die Gefahr der Beliebigkeit gegenüber. Insbesondere droht bei einer eindeutigen Betonung der Funktion des Freiraums als weicher Standortfaktor für Ansiedlungen die Gefahr der ausschließlich ökonomischen Ausrichtung des Regionalparkkonzepts. Das Problem des Widerspruchs zwischen der Idee, Freiraumschutz durch verträgliche Nutzungsformen zu betreiben, und der Gefahr, den Schutz der Freiräume als Grundlage für künftige Siedlungs- und Gewerbeentwicklung zu verstehen, muss in jedem lokalen Einzelfall gelöst werden und hat sich angesichts der ökonomischen Schwächeperiode der vergangenen Jahre verschärft. Das politische Ziel, mittels der Regionalparkentwicklung „eine nachhaltige und harmonische Stadt-Umland-Entwicklung“ (MLUR 2004) zu erreichen, wird nur dann erfolgreich erfüllt werden können, wenn die vorhandenen Konflikte zwischen einzelnen Flächennutzungen oder zwischen Berlin und seinem Umland nicht unter dem Mantel eines holistischen Konzepts verdeckt, sondern offensiv thematisiert und gelöst werden.

Bei einer Einordnung der Berlin-Brandenburger Regionalparkidee in die Dimensionen stadtreionaler Freiraumpolitik (siehe Kapitel 2.1.6) muss aufgrund des anvisierten Primats einer ökologisch verträglichen Land- und Forstnutzung die „nachhaltige Bewirtschaftung“ an erster Stelle genannt werden. Hinzu kommen aufgrund der Förderung der Regionalparks als Naherholungsgebiete und dem Zulassen von Siedlungsentwicklung auf der Grundlage der landschaftlichen Qualitäten die Dimensionen „Der nutzbare Freiraum“ und „Freiraum als weicher Standortfaktor“. Welche Dimensionen de facto eine Rolle spielen, hängt stark von den Akteuren vor Ort in den Regionalparks ab. Aus einer kommunalpolitischen Sichtweise betrachtet sind die beiden letztgenannten Möglichkeiten attraktiver, da sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen eher mit einem konkreten wirtschaftlichen Gewinn verbunden sind. Eine weitere Dimension, die der Ursprungsidee innewohnt, spielt in der Realität keine Rolle: Im LEPeV wurde formuliert, dass dem Vor-

teilsausgleich zwischen Berlin und dem Umland ein besonderes Gewicht beizumessen sei (MUNR/SenStadtUm 1998a: 89). Da die Kernstadt aber bislang kaum Beiträge zur Entwicklung der Regionalparks geleistet hat, kann von einer hier zumindest angedachten „internalisierungsorientierten Freiraumpolitik“ faktisch keine Rede sein.

Es ist möglich, die Regionalparkidee als Konzept zu werten, das auf einem klassischen arbeitsteiligen Stadt-Umland-Verhältnis beruht. In den Regionalparks sollen mit Erholungsmöglichkeiten, landwirtschaftlicher Produktion und ökologischen Ausgleichsfunktionen jene Leistungen erbracht werden, die in der dicht besiedelten Kernstadt Berlin vernachlässigt werden. Das Konzept beruht damit eindeutig auf dem Prinzip funktionsräumlicher Arbeitsteilung. Wenn man allerdings das gesamte Bundesland Brandenburg betrachtet, so kann die Förderung der Regionalparkentwicklung im engeren Verflechtungsraum als Beitrag gegen eine zu starke funktionsräumliche Arbeitsteilung gewertet werden. Nicht in den dünner besiedelten berlinfernen Teilräumen des Landes, die unter dem Leitbild der dezentralen Konzentration schwerpunktmäßig entwickelt werden sollen und ohnehin über große Naturpotenziale verfügen, sondern in der direkten Umgebung der wachsenden Großstadt wird der Versuch des Freiraumerhalts unternommen. Dies kann als konzeptioneller Beitrag dafür gewertet werden, dass innerhalb des engeren Verflechtungsraums – wie in einem ausgeglichenen Funktionsraum – alle Funktionen und Leistungen des Freiraums auch in Zukunft zur Verfügung stehen werden, und dass noch weiter entfernt liegende Bereiche in ihrer Bedeutung als Räume für ökologischen Ausgleich, landwirtschaftliche Produktion und die Erholung der Stadtbewohner nicht übermäßig ausgenutzt werden.

Das mit den Regionalparks um Berlin verbundene Kulturlandschaftsverständnis ist ambivalent: Zum einen steht die traditionelle Kulturlandschaft im Vordergrund, indem als schön empfundene Freiräume wie Wald- und Seenlandschaften oder gegliederte Grünlandbereiche erhalten werden und indem von landwirtschaftlicher Intensivierung geprägte Bereiche angereichert werden sollen. So heißt es über die Barnimer Feldmark, dass sie „den Übergang von der ausgeräumten Agrarlandschaft zur attraktiven Erholungslandschaft mit vielfältig gegliedertem Landschaftsbild bewältigen“ muss (MLUR/SenStadt 2001: 40), wobei die Anlage von Alleen, Hecken und Obstgärten als mögliche Maßnahmen in Frage kommen. Der angestrebte „Landschaftsaufbau“ (ebd.) hat die Wiederherstellung des Idealbilds einer traditionellen, bäuerlich geprägten Kulturlandschaft zum Ziel. Dieses Bild widerspricht aber den Realitäten: „Teile des Umlands sind geprägt von brachliegenden Rieselfeldern, ausgeräumten Feldfluren, Datschensiedlungen und neuen großen Projekten. Man muss nach schönen Gegenden wirklich suchen. Das Umland ist vielerorts eher wüst und ruppig. Es macht nicht gerade einen harmonischen Eindruck im Sinne dieser romantischen Landschaftsvorstellung“ (Interview Kühn 2002). Da das Regionalparkkonzept bewusst die besiedelten Bereiche mit einbezieht, kann ein ausschließlich traditionelles Kulturlandschaftsverständnis nicht als zukunftsfähig gelten: Verstreute Dörfer prägen zwar immer noch in weiten Teilen der Regionalparks das Landschaftsbild, aber angesichts der wirtschaftlichen Dynamik im Berliner Umland hat sich die Landschaft mit Strukturen angereichert, die einem alten Kulturlandschaftsverständnis längst widersprechen.



### 3.5.3 Regionale Organisation und Regionalparkmanagement

Im April 1995 wurde erstmals in der Bundesrepublik für den Gesamttraum zweier Länder eine dauerhafte Zusammenarbeit in der Landesplanung staatsvertraglich vereinbart und mit der Gründung der GL 1996 institutionalisiert. Auch nach der gescheiterten Länderfusion 1996 wurde hier die länderübergreifende Zusammenarbeit mit der Erarbeitung des LEPeV fortgesetzt, da der Planungsdruck und der Ordnungsbedarf im engeren Verflechtungsraum von beiden Bundesländern als hoch empfunden wurden (Beyer/Schulz 2001: 124). Ein einheitlicher Raumordnungsplan für das Berliner Umland war notwendig geworden, da das Land Brandenburg fünf Regionalplanungsregionen gebildet hatte, die jeweils von den Grenzen des Landes Brandenburg bis an die Berliner Stadtgrenze reichen. Das Hauptziel der Brandenburger Landesplanung, einen Disparitätenausgleich zwischen dem ländlichen berlinfernen Raum und dem stärker prosperierenden Berliner Umland zu erreichen, hatte großen Einfluss auf die Abgrenzung dieser Planungsregionen. Berlin favorisierte dagegen ursprünglich eine Stadt-Umlands-Verbandslösung, um auf die besonderen Herausforderungen in der engeren Stadtregion reagieren zu können. Es konnte sich damit aber nicht gegen Brandenburg durchsetzen, das die Gefahr einer großstadtzentrierten Raumordnung sah. Einer Quadratur des Kreises gleich wurde schließlich quer zur Regionalplanung der LEPeV, ein besonderer LEP für den engeren Verflechtungsraum, erarbeitet (Kujath 1994: 66f) und 1998 in Kraft gesetzt. Grundlage für den LEPeV, weitere Landesentwicklungspläne (z.B. bezüglich des Berlin-Brandenburger Gesamttraums oder des neuen Großflughafens Schönefeld) und die fünf Regionalpläne ist das 1998 als Gesetz verabschiedete gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (LEPro).

Eine einheitliche Fachplanung wurde dagegen nicht installiert, so dass sich beispielsweise im Bereich der Landschaftsplanung zwei Planungssysteme gegenüberstehen. In Berlin werden Landschaftspläne auf der Grundlage eines Landschaftsprogramms erarbeitet; in Brandenburg existieren ebenfalls ein landesweit gültiges Landschaftsprogramm sowie Landschaftsrahmenpläne auf der Ebene der Landkreise bzw. der Großschutzgebiete und die kommunalen Landschaftspläne. Nach dem Prinzip der sekundären Integration fließen deren Inhalte in die gesamträumliche Planung ein, wobei aufgrund der völlig unterschiedlichen Planungsebenen und der in diesem Sachbereich fehlenden länderübergreifenden Planungskoooperation die Wirkungsweise im engeren Verflechtungsraum eingeschränkt ist.

Die GL ist die zentrale Akteurin im Prozess der Regionalparkentwicklung. Aufbauend auf Gutachten wie dem „Regionalen Strukturkonzept für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg“ von 1992 oder der „Vorstudie Regionalpark“ von 1993, die bereits die Anlage großflächiger Regionalparks als Grünring um die Stadt Berlin vorsahen, ergriff sie die Initiative und verankerte das Instrument der Regionalparks im LEPro und im LEPeV. Die landesplanerische „top-down“-Initiative konnte aber nicht zu der notwendigen „top-down“-Umsetzung führen, da Regionalmanagement oder andere umsetzungsbezogene Aufgaben nicht in den im Landesplanungsvertrag definierten Aufgabenbereich der GL fallen (Land Brandenburg/Land Berlin 1995: 4). Die Regionalparks blieben daher ein blo-

ßes landesplanerisches Angebot an die Akteure vor Ort in den Brandenburger Kommunen und den Berliner Bezirken, stellen aber keine Verpflichtung zum Handeln dar. Es sind weder „spezielle gesetzliche Regelungen, noch gesonderte Verwaltungen oder zusätzliche Finanzmittel“ (Ermer 1999: 104) für die Regionalparks vorgesehen.

„Man hat sich ein Konzept für den Gesamttraum ausgedacht. So etwas muss immer von oben kommen, da es um übergeordnete Interessen geht. Diese ‚top-down‘-Idee aber ‚bottom-up‘ umzusetzen, ohne finanzielle Mittel bereitzustellen, das ist ein klarer Widerspruch“ (Interview Kühn 2002). Um diesen Widerspruch zumindest teilweise aufzulösen, hat die GL über die Definition der planerischen Ziele hinaus noch weitere Initiativen ergriffen: „Am Anfang haben wir das Projekt ‚gefeatured‘. Wir haben mögliche ‚Keimzellen‘ der Regional-

parkentwicklung angesprochen, durch Aufklärungsarbeit die Vorteile vermittelt und so eine gewisse Steuerung ausgeübt“ (Interview Hoff 2002). Zu den Initialmaßnahmen der GL zählte die Finanzierung gutachterlicher Entwicklungskonzepte und einer damit zusammenhängenden prozessbegleitenden Moderation für jeden der Regionalparks sowie die Sicherstellung der Öffentlichkeitsarbeit auf der regionalen Ebene. Die Erstellung von Regionalpark-Broschüren sowie die Entwicklung eines Dachlogos (siehe Abb. 37) und individueller Logos für die jeweiligen Regionalparks zur Sicherstellung eines einheitlichen Erscheinungsbilds gehörten dabei zu den – für eine Landesplanungsverwaltung durchaus unüblichen – Leistungen der GL. Weitere Anstöße von oben erfolgten seit 2001 mit der Finanzierung einer

durch ein privates Planungsbüro durchgeführten Evaluation der Regionalparkaktivitäten, in deren Verlauf eine Interessengemeinschaft und später auch ein Dachverband der Regionalparks unterstützt, ein gemeinsamer Internetauftritt konzipiert und zahlreiche Hilfestellungen für die einzelnen Regionalparkträger geleistet werden konnten.

Die eigentlich relevanten Aktivitäten finden aber auf der teilräumlichen Ebene der einzelnen Regionalparks statt. Nur wenn die von der GL formulierte und von wenigen „top-down“-Impulsen begleitete Strategie bei Gemeinden, Verbänden, Vereinen und engagierten Einzelpersonen auf Interesse und Mitwirkungsbereitschaft trifft und selbstständiges Handeln angeregt wird, kann die Regionalparkentwicklung Erfolg haben. Regionalparks, in denen schon vor der Initiative der GL freiraumbezogene Kooperationen bestanden, hatten daher einen enormen Entwicklungsvorteil. Zu nennen ist hier insbesondere der Regionalpark Barnimer Feldmark.

Die Akteure in den Regionalparks bestimmen in einem ergebnisoffenen Prozess eigenständig ihre inhaltlichen Arbeitsschwerpunkte, ihr räumliches Wirkungsfeld, die von ihnen zu leistenden Aufgaben des Regionalparkmanagements und ihre Organisationsform. Dabei ist eine Vielfalt an Arbeitsformen entstanden:

- Träger der Regionalparkentwicklung in der *Barnimer Feldmark* ist der Verein Regionalpark Barnimer Feldmark e.V., der 1996 gegründet wurde. Mitglieder des Vereins sind

Abb. 37: Dachlogo der Regionalparks



Quelle: MLUR/SenStadt 2001

Kommunen, Private und weitere, bereits zuvor aktive Vereine wie der im Nordosten Berlins operierende Förderverein Landschaftspark Nordost e.V. oder der Förderverein Naturschutzstation Malchow e.V. Die drei Vereine haben sich unter Mitwirkung des WIR e.V. (Gesellschaft zur Förderung der Weiterbildung in der Region) 2001 zu einer „Entwicklungspartnerschaft“ zusammengeschlossen, die eine Steuerungsgruppe für die Regionalparkentwicklung bildet. Mit weiteren Vereinen ist hier ein Vereinsnetzwerk entstanden, das auf der Grundlage des persönlichen Engagements der Mitglieder freiraumbezogene und sonstige Managementaufgaben umfassend wahrnimmt. Zu den Aufgaben zählen die Projektentwicklung und -umsetzung, die Beschäftigungsförderung, die Entwicklung von projektbezogenen Finanzierungsmodellen, die Lobby-, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Organisation von diversen Veranstaltungen. Eine besondere Wirkung entfaltet dabei die jährliche Ausrichtung eines Landschaftstages, der als öffentliches Forum an die Traditionen der DDR-Umweltbewegung anknüpft. In Broschüren der beteiligten Vereine und im Rahmen einer eigenen Internetpräsenz wird auf die vielfältigen Veranstaltungen wie Radwandertage, Regionalparkläufe und Regionalparkfeste hingewiesen (complan 2001a: 24/Regionalpark Barnimer Feldmark e.V. 2001). Der Regionalpark Barnimer Feldmark stellt das Beispiel eines Regionalparks dar, in dem eine ohnehin stattfindende endogene Entwicklung durch die Idee der GL einen externen Anschlag erfahren hat.

- Im Regionalpark *Müggel-Spree* ist das Gegenteil der Fall: Alle hier aufgebauten Organisations- und Arbeitsstrukturen sind als Produkt der von der GL gestützten externen Moderation entstanden. Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) setzt sich seit 1998 für die Regionalparkentwicklung ein und wird dabei seit 2000 von einem privaten Förderverein unterstützt. Dieser Schritt erfolgte, um bewusst auch Privatpersonen und Unternehmen einzubinden. Unter Einbezug von weiteren Akteuren wie touristischen Initiativen und dem Auen- und Gewässerschutzverein Müggelspree e.V. werden in vier Arbeitsgruppen (Verkehr, Tourismus, touristische Leitsysteme und Landwirtschaft/ Umwelt) Projekte entwickelt (Römer 2001: 50f).
- Im Regionalpark *Flutgrabenaue* sind angesichts der geplanten Entwicklung des Großflughafens keine Organisationen entstanden, die Regionalparkentwicklung betreiben.
- Im *Teltow Park* war schon seit 1993 der Verein für Landschaftspflege und Umweltschutz Teltow-Fläming e.V. aktiv. Über seinen Fachbeirat „Teltow Park“ versteht sich der Verein als Träger der Regionalparkentwicklung. Aufgaben des Vereins sind unter anderem Projektentwicklung, Veranstaltungsorganisation, Öffentlichkeitsarbeit, das Sondieren möglicher Finanzquellen sowie der Versuch, Unternehmen für die Ziele des Regionalparks und für konkrete Projekte zu gewinnen. Langfristig soll eine Werbegemeinschaft interessierter Unternehmen zentrale Aufgaben übernehmen (Interview Muschinsky 2002).
- Versuche, mittels externer Moderation örtliches Engagement anzuregen und geeignete Institutionen zu schaffen, waren in den Regionalparks *Krämer Forst* und *Döberitzer Heide* in unterschiedlichem Maße erfolgreich. Während im *Krämer Forst* 1998 ein Förderverein mit vier Arbeitsgruppen gegründet wurde und als Novum in den Regionalparks

eine ABM-finanzierte Geschäftsstelle ihre Arbeit aufnahm, ist der schon seit 1997 in der Döberitzer Heide angestrebte Zweckverband noch immer nicht gegründet worden. Die im Krämer Forst gelungene Bündelung der Aktivitäten unter dem Dach einer Institution war im Regionalpark Döberitzer Heide aufgrund des unkoordinierten Nebeneinanders von Projekten und Initiativen bislang nicht möglich (complan 2001a: 23f).

- Sonderfälle stellen der *Naturpark Barnim* und der Regionalpark *Potsdamer Havelseen* dar, da hier die Entwicklung der Parks völlig unabhängig von der Regionalparkkonzeption der GL betrieben wird. Im Naturpark Barnim existiert eine Naturparkverwaltung, die als Landeseinrichtung über eigene Haushaltsmittel, feste Mitarbeiter und eine eigene Geschäftsstelle verfügt. Auch ein Naturparkkuratorium und ein formeller Pflege- und Entwicklungsplan geben dem Naturpark jene Strukturen, die in den übrigen Regionalparks fehlen. Der Regionalpark Potsdamer Havelseen schließlich ist unter diesem Namen unbekannt; als Gemeindeforum Havelseen wurde hier aber eine KAG gegründet, die gefördert durch das Brandenburger Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) zahlreiche Maßnahmen für die Bundesgartenschau in Potsdam 2001 vorbereitet hat. Die mit den interkommunalen Aufgaben der Vorbereitung des Großereignisses betraute KAG wurde 1998 um einen Landschaftspflegeverein Potsdamer Kulturlandschaft e.V. zur Einbindung nicht-kommunaler Akteure ergänzt (MLUR/SenStadt 2001: 25ff/65ff), welcher mittlerweile eine höhere regionalparkbezogene Aktivität entfaltet als das derzeit inaktive Gemeindeforum.

Als Organisationsformen haben sich bislang Verein und KAG durchgesetzt. In diesen kooperativen Organisationsstrukturen wird die Bündelung jener Kräfte gewährleistet, die das Angebot der GL zur Regionalparkentwicklung vor Ort aufgreifen wollen. Ein Verein kann dabei als eigene Rechtspersönlichkeit Verbindlichkeiten eingehen, als ABM-Träger fungieren und Zuwendungen empfangen (Kühn 1999: 65). Der Verein als Organisationsform hat sich „aufgrund des integrativen Charakters als Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Engagement als positiv erwiesen. Eine tragfähige Regionalentwicklung findet unter Trägerschaft der Vereine insbesondere durch die breite Einbindung privater Akteure statt. (...) Die politische Einbindung kann wiederum durch die Organisationsform einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft umfassend gewährleistet werden“ (complan 2001a: 25f). Eine KAG ohne einen zusätzlichen Regionalparkverein erscheint aufgrund der Beschränkung auf kommunale Akteure als nicht ausreichend. Kombinationen wie in den Regionalparks Müggel-Spree und Potsdamer Havelseen nutzen die Vorteile beider Rechtsformen. Dennoch gilt bislang der sich auf ein breites Vereinsnetz stützende Regionalpark Barnimer Feldmark als der Regionalpark mit der höchsten Aufgabenvielfalt und Umsetzungsorientierung.

Als stadtregionale Klammer der vielfältigen Arbeits- und Organisationsformen entstand 2000 die Interessengemeinschaft „Regionalparks in Brandenburg und Berlin“, um die Kommunikation zwischen den einzelnen Regionalparks zu fördern und eine stärkere Außenwirkung und Durchsetzungskraft zu erzielen (ebd.: 14). Produkte dieser Kooperation waren unter anderem ein gemeinsames Grundsatzpapier, die Formulierung der oben zitierten Leitthemen der Regionalparkentwicklung sowie die Erstellung eines Sets an Rad-

und Wanderkarten, das ein Leipziger Verlag in Zusammenarbeit mit den örtlichen Geschäftsstellen der Regionalparks entwickelt hat. Bei dieser Arbeitsgruppe handelte es sich aber um eine unsichere Konstruktion, da sich die Akteure noch nicht primär aus eigenem Antrieb, sondern auf Initiative des Planungsbüros trafen, das für die GL eine Evaluation des Gesamtprozesses vorgenommen hat. Konsequenterweise wurde die eher lockere Interessengemeinschaft im Mai 2003 aufgelöst und in einen „Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V.“ umgewandelt. Der Verein nimmt laut Satzung als Dachorganisation der Regionalparkentwicklung „die gemeinsame Interessenvertretung der einzelnen Regionalparks als Ansprech- und Verhandlungspartner, insbesondere gegenüber den Ländern Berlin und Brandenburg und deren Einrichtungen, wahr. Seine Ziele sind der Erhalt der Lebensgrundlagen für die ansässige Bevölkerung und die Stärkung der regionalen Identität, insbesondere die Förderung regionalen Brauchtums und von regionalen Wirtschaftsweisen, der Schutz und die Entwicklung von Natur und Landschaft im engeren Verflechtungsraum, sowie die Förderung der Völkerverständigung (Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V. 2003: 1). Der Mehrwert des Dachverbands gegenüber der Vorgängerorganisation liegt in seiner formellen Vereinsstruktur und der damit verfestigten organisierten Zusammenarbeit (Interview Geurts 2004). Die Durchführung regionalparkübergreifender Projekte, die Ermöglichung eines gemeinsamen Erfahrungsaustausches und der regelmäßigen Kommunikation, die Einwerbung von öffentlichen und privaten Mitteln, die fachliche Unterstützung der Regionalparks sowie die Einbindung von nationalen und internationalen Kooperationspartnern stehen auf der umfangreichen Agenda des Vereins (Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V. 2003: 1f). Da der Verein über keine eigenen Managementstrukturen verfügt, fungierte bislang das ursprünglich von der GL beauftragte Planungsbüro als Geschäftsstelle des Dachverbands der Regionalparks.

Im April 2004 konstituierte sich ein offizieller Beirat für den Dachverband, um über die ehrenamtlichen Akteure der einzelnen Regionalparks hinaus weitere Partner in die Regionalparkentwicklung einzubinden. Das zehnköpfige Gremium, dem Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung der beiden Länder Berlin und Brandenburg angehören, soll die Verankerung der Regionalparkarbeit als Perspektive der Regionalentwicklung in der Öffentlichkeit erhöhen und zudem mittel- und langfristige tragfähige Finanzierungsquellen erschließen. Durch die Gründung des Dachverbands und seines Beirats dürfte sich die Lobby der Regionalparks in der Berlin-Brandenburger Politik spürbar erweitern.

#### 3.5.4 Der Steuerungsmix

Der Steuerungsmix formeller und informeller Instrumente ist im Fall der Regionalparks um Berlin paradoxerweise bereits in den formellen Instrumenten LEPeV und LEPro selbst angelegt. Durch das LEPro wurde dabei nur ein grundsätzliches Ziel vorgegeben: „Im engeren Verflechtungsraum ist unter Einbeziehung von Flächen des Berliner Stadtgebietes ein Grüngürtel durch eine Kette von Regionalparks zu sichern und zu entwickeln“ (MUNR/SenStadtUm 1998b: 56). Eine inhaltliche Konkretisierung findet das Konzept der Regionalparks im LEPeV, der unter Verwendung der Raumkategorie „Entwicklungsraum

Regionalpark" in seiner Karte Suchräume für die künftige Regionalparkentwicklung darstellt und in einer zusätzlichen Erläuterungskarte diese Suchräume mit Namen belegt. Die Zuordnung der Umlandgemeinden zu Gemeindetypen und die Festlegung von Freiraumkategorien (z.B. Freiraum mit großflächigem Ressourcenschutz/Freiraum mit besonderem Schutzanspruch) sollen die künftige Siedlungsentwicklung auf Schwerpunkträume lenken und die Freiräume großräumig erhalten. Während diese „harten“ Inhalte des LEPeV beachtenspflichtige Ziele der Landesplanung darstellen, haben sämtliche Aussagen zu den Regionalparks (MUNR/SenStadtUm 1998a: 89) lediglich den Charakter von abwägungspflichtigen Grundsätzen. Als „Suchräume für handlungsorientierte länderübergreifende Konzepte und Maßnahmen des Landschaftsaufbaus und der angepassten Ortsentwicklung“ (ebd.) sind die Regionalparks ein umsetzungsorientierter „Fremdkörper“ in einem Planwerk mit ansonsten ordnender und restringierender Wirkung. Es findet sich mit dem Hinweis auf Kompensationsmaßnahmen sogar eine Idee zur konkreten Maßnahmenrealisierung.

Die dargestellten Entwicklungsräume umfassen vor allem solche Gemeinden, denen von landesplanerischer Seite mit einem zulässigen zehnprozentigen Bevölkerungswachstum nur eine vergleichsweise geringe Eigenentwicklung zugestanden wird. Auf der Grundlage des LEPeV wird in diesen Gemeinden knapp die Hälfte aller kommunalen Planungsabsichten unterbunden. Diesen Gemeinden soll als Ausgleich für die restriktive Handhabung der landesplanerischen Ziele mit der Regionalparkidee eine zukunftsfähige Entwicklungsalternative angeboten werden (Schulte 2000: 725). Über die Regionalparks wird der Versuch unternommen, den Mangel an umsetzungsorientierter Regional- und Landesplanung in der Stadtregion Berlin-Brandenburg auszugleichen. Um angesichts der fehlenden Regionalmanagementkompetenz der GL die Ernsthaftigkeit dieser Bemühungen zu unterstreichen, wurde das eigentlich informelle Instrument in einem formellen Plan verankert.

Das „top-down“-Konzept bedurfte der Vermittlung an die Adressaten der Planung, die als Träger der Regionalparkentwicklung das Angebot der Landesplanung annehmen sollten. Da bei den Kommunen und den übrigen Akteuren vor Ort das eigentliche Umsetzungspotenzial in Form von Möglichkeiten zur Projektentwicklung liegt, war die GL in Ergänzung zu der Verankerung im formellen Plan noch auf weitere persuasive Instrumente angewiesen. Dies waren in erster Linie die von der GL finanzierten Entwicklungskonzeptionen, die von unabhängigen Gutachtern in Abstimmung mit den Akteuren vor Ort entstanden. Diese Maßnahmenprogramme enthalten Projekte, die von den Akteuren in den ersten fünf bis sechs Jahren nach Fertigstellung des Gutachtens zur Umsetzung gebracht werden sollten. Diese informellen Bausteine im Steuerungsmix hatten als Arbeitsgrundlage in den verschiedenen Regionalparks einen höchst unterschiedlichen Erfolg:

- Im Teltow Park wurden ein – in diesem Fall – im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (!) erstelltes Entwicklungskonzept und die auf ein Jahr befristete Arbeit eines freiberuflichen Landschaftsplaners als Projektentwickler und Parkmanager kaum aufgegriffen. In der Region entstand der Eindruck, dass diese „top-down“-finanzierten Planungen lediglich an den Erholungsansprüchen der Berliner Stadtbevölkerung



ausgerichtet waren: „Die Berliner wollten hier die Natur begradigen und eine Micky-maus-Landschaft einrichten. Wir wollten das nicht“ (Interview Muschinsky 2002). Die Planungen und Projektvorschläge wurden letztlich in großen Teilen abgelehnt.

- Im Regionalpark Müggel-Spree hatten dagegen die Entwicklungskonzeption und das Maßnahmenprogramm eines Berliner Planungsbüros im Zusammenhang mit der anschließenden Phase der moderierenden Prozessbegleitung Erfolg: Es wurden feste Arbeitsstrukturen geschaffen und erste Maßnahmen durchgeführt. Den Moderatoren und der GL als Initiatorin gelang es, die Idee des Regionalparks den Akteuren vor Ort zu vermitteln und sie zu selbstständigem Handeln zu motivieren (Kühn 1999: 71).
- In der Barnimer Feldmark wurde das Entwicklungskonzept „als Impuls zur Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg“ (Interview Lichtenstein 2002) aufgenommen. Es stellt mit seinen rund 150 Maßnahmenvorschlägen mit zeitlicher Prioritätensetzung und konkreten Finanzierungsmöglichkeiten eine entscheidende Grundlage der Regionalparkentwicklung dar.

Neben der Arbeit mit informellen, umsetzungsorientierten Entwicklungskonzeptionen sollten nach den Vorstellungen der GL auch durch die Konkretisierung der Regionalparkidee auf den unteren Ebenen der formellen Planung Impulse für die Regionalparkentwicklung gesetzt werden. Tatsächlich wird die Idee in den Entwürfen der Regionalpläne – bislang erlangte nur der Regionalplan Havelland-Fläming vorübergehende Rechtskraft – aufgegriffen. Allerdings werden in der Regel nur die durch die Landesplanung formulierten Grundsätze nachrichtlich übernommen, ohne die notwendige regionale Konkretisierung vorzunehmen: „Durch die Aufstellung der Regionalpläne ist keine neue Qualitätsstufe in den Regionalparkprozess gekommen“ (Interview Hoff 2002). In der Bauleitplanung finden die Regionalparks nur in wenigen Brandenburger Gemeinden Erwähnung; ein Beispiel ist der Flächennutzungsplan der Alt-Gemeinde Blumberg in der Barnimer Feldmark. Der Berliner Flächennutzungsplan ist bereits seit 1994 rechtsgültig und trifft daher keine Aussagen zur Regionalparkentwicklung.

Regionalparks haben nicht die Wirkung eines formell festgesetzten Schutzgebietes. Der mögliche Erfolg des Instruments beruht auf der bewussten Distanzierung von Naturparks oder anderen Schutzkategorien des BNatSchG: „Wenn gesagt wird, dass der Regionalpark ein Schutzgebiet sei, dann hätte das eine negative psychologische Wirkung. Eine solche Konfrontation von Seiten des Landschaftsschutzes führt zu nichts“ (Interview Lichtenstein 2002). De facto sind aber viele Bereiche der einzelnen Regionalparks naturschutzrechtlich geschützt: Im Regionalpark Müggel-Spree sind 42% des Regionalparks als flächenhafte Schutzgebiete ausgewiesen (Kühn 1999: 47f), die Gesamtfläche des Regionalparks Döberitzer Heide steht unter Natur- oder Landschaftsschutz (MLUR/Sen-Stadt 2001: 74) und der Naturpark Barnim ist selbst ein Großschutzgebiet. Die von landwirtschaftlicher Nutzung geprägten Regionalparks weisen dagegen erheblich weniger Schutzgebiete auf.

Zwar wurde die Regionalparkidee von der agrarstrukturellen Vorplanung der unteren Agrarämter in ihren Entwicklungskonzeptionen berücksichtigt, doch eine Einbindung der Regionalparks in die Instrumente der Landschaftsplanung hat – von äußerst seltenen Ausnah-

men wie dem Blumberger Landschaftsplan abgesehen – trotz der hohen Relevanz weder in Berlin noch in Brandenburg stattgefunden. Eine ungewollte Übereinstimmung besteht lediglich mit dem älteren Berliner Landschaftsprogramm von 1994, das im Berliner Bereich des Regionalparks Barnimer Feldmark die Entwicklung eines neuen Naherholungsgebietes „Berliner Barnim“ vorsieht. Nach Aussage der GL ist die Integration der Regionalparks in die Landschaftsplanung nicht erwünscht, da sie keine Regelungsinstrumente darstellen sollen, sondern Angebote zur Kooperation mit beschränkten Hilfeleistungen von Seiten der GL. Eine Verwechslung mit restriktiven Instrumenten soll bewusst ausgeschlossen werden (Interview Hoff 2002). Die Regionalparkentwicklung stellt mithin auch kein vorrangiges Ziel der zuständigen Naturschutzbehörden dar.

Die durch das Naturschutzrecht gegebenen Möglichkeiten zur Umsetzung regionalparkbezogener Maßnahmen im Rahmen eines Kompensationsmanagements sollen dagegen in Zukunft konsequenter genutzt werden. Es existieren bereits Ansätze zur Konzentration von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in so genannten Flächenpools; im Regionalpark Müggel-Spree stand ein solcher Flächenpool kurz vor seiner Gründung.

### 3.5.5 Der Kooperationsprozess

Im Prozess der Regionalparkentwicklung wirkte auf der regionalen Ebene mit der GL zunächst nur ein einziger Akteur, so dass von einem stadtreionalen Kooperationsprozess keine Rede sein konnte. Im Gegensatz dazu ist auf der Ebene der einzelnen Regionalparks der Regionalparkidee entsprechend eine ganz erhebliche Erweiterung des Akteurspektrums festzustellen. Auch in diesen teilräumlichen Kooperationsprozessen spielt die GL eine wichtige Rolle, setzt als entscheidender Fach- und Machtpromotor ihre Impulse aber nur indirekt. Aufgrund ihrer rechtlichen Verfasstheit ist ihr eine direkte Einflussnahme mit finanziellen Mitteln oder durch den Aufbau eines handlungsfähigen Managementsystems verwehrt. Zudem sieht sie die Regionalparkentwicklung bewusst nicht als dauerhafte Aufgabe der öffentlichen Hand, sondern als eine Aufgabe der „privaten Akteure bzw. der freiraumerhaltenden Landnutzer“ (Ermer 1998: 71). Diesen Akteuren und den Kommunen wird von der GL das Angebot der Regionalparkentwicklung gemacht. Sie verzichtet in diesem Prozess auf Machtmittel und setzt mit dem zeitweiligen Einbezug externer Planungsbüros zur Gutachtererstellung, Moderation und Evaluation des Prozesses indirekte fachliche Impulse. Statt einer Steuerung über Geld, Macht oder fachliche Inputs leistet die GL lediglich „Hilfe zur Selbsthilfe“ und hofft auf die Katalysatorwirkung ihrer gezielten punktuellen Interventionen.

Die Erfolgchancen des Regionalparkkonzepts sind daher in hohem Maße abhängig von der persönlichen Motivation und Einsatzbereitschaft einzelner Akteure vor Ort, ihrer Bereitschaft zur Kooperation und ihrer Fähigkeit, externen Sachverstand einzuholen und finanzielle Ressourcen zu bündeln. Diese Strategie führt nur dann zu echten Innovationen, wenn es den Akteursgruppen in den Regionalparks gelingt, eigenständig Strukturen für eine konzentrierte und problemorientierte Zusammenarbeit zu entwickeln. Aufgrund des Mangels an übergeordneter Steuerung, fachlichen Impulsen, finanziellen Mitteln und externer Moderation wurde in den vergangenen Jahren als erste stadtreionale Institution

neben der GL zunächst die Interessengemeinschaft der Regionalparks in Brandenburg und Berlin eingerichtet. Auch diese Einrichtung war aber ohne die Moderation und die fachlichen Inputs eines externen Planungsbüros kaum arbeitsfähig. Die Anreize für die einzelnen „bottom-up“-Akteure, regionalparkübergreifend zu kooperieren, waren – mit Ausnahme des zu erwartenden Ideenaustausches – noch sehr gering. Ob der eingerichtete Dachverband und sein Beirat als zugehöriges Unterstützergremium erfolgreicher arbeiten werden, hängt wohl insbesondere von der Verstärkung finanzieller Kooperationsanreize ab.

Schon auf der entscheidenden Ebene der Regionalparks selbst sind die Kooperationsanreize dürftig: Es stehen weder dauerhaft finanzielle Mittel zur Verfügung, noch ist der Problemdruck in allen Regionalparks so groß, dass es zu freiraumbezogenen Kooperationen kommt. Hierbei ist allerdings zu unterscheiden zwischen jenen Akteuren, die sich gegen eine Freirauminanspruchnahme wehren und mit der Motivation des Landschaftsschutzes die Regionalparks entwickeln wollen, und denjenigen, die mangels anderer wirtschaftlicher Möglichkeiten primär die sozioökonomischen Vorteile der Regionalparkentwicklung erkennen. Während die zuerst genannte Gruppe vornehmlich in den berlinnahen Kommunen aktiv ist, da sich dort für sie aufgrund der zunehmenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ein Problemdruck ergibt, so ist die zuletzt genannte Gruppe eher in den berlinfernen Kommunen oder in Kommunen mit einem hohen Schutzgebietsanteil zu motivieren, da man dort nicht von dem Wachstum der Metropole profitieren kann (Römer 2001: 91).

Die Idee der „bottom-up“-Entwicklung bewirkt, dass grundsätzlich alle Akteure in den Regionalparks relevant für den Erfolg der Regionalparkentwicklung sind, ungeachtet der Tatsache, ob es sich um kommunale oder private Akteure handelt. Die interkommunale Kooperation ist daher nur ein Teilaspekt der Regionalparkentwicklung und in den meisten Regionalparks kaum als eigener Prozess erkennbar. Die Ausgangsbasis für interkommunale Kooperation in der Stadtregion Berlin-Brandenburg ist als äußerst kompliziert einzustufen, denn sie wird überlagert von Konflikten:

- Angesichts der vorherrschenden Konkurrenz wachstumsorientierter Umlandkommunen um neue Wohn- und Gewerbestandorte sind Kooperationsvoraussetzungen zu Gunsten von Freiraumbelangen und Belangen der Naherholung oder der Landwirtschaft kaum existent. Zudem sind nur die wenigsten Kommunen dazu bereit oder in der Lage, freiwillige Maßnahmen der Regionalparkentwicklung zu finanzieren, so dass kein gemeinsamer Kooperationsanreiz entsteht. Selbst Kommunen, die durch Stadt-Umland-Wanderungen massiv profitiert haben, zeigen nur geringe Bereitschaft, in freiraumbezogene Projekte zu investieren, da sie zunächst nachholend „harte“ Infrastruktur aufbauen müssen (Interview Muschinsky 2002).
- Besonders belastet ist das Verhältnis der Großstadt Berlin zu seinen Nachbarkommunen. „Siedlungsstrukturelle Gegensätze zwischen Stadt und Land, kulturelle Gegensätze zwischen West und Ost, kommunalpolitische Gegensätze zwischen der Millionenmetropole und Kleinstgemeinden, soziale Gegensätze zwischen Alt- und Neubürgern“ (Kühn 1999: 60) erschweren die Kooperation über die Landesgrenze hinweg.
- Darüber hinaus besteht die besondere Problematik des Stadtgüter-Besitzes: Die Betriebsgesellschaft Stadtgüter Berlin bewirtschaftet im Umland der Stadt etwa 20.000 ha

Landwirtschaftsfläche (Ermer 1998: 71), so dass viele Kommunen nicht über die Freiräume außerhalb ihrer Siedlungsbereiche verfügen können.

- Die umstrittenen Kommunalreformen in Berlin und Brandenburg der vergangenen Jahre führten zur Fusion kleinerer Brandenburger Gemeinden und zur Schaffung von Großbezirken in Berlin. In dieser schwierigen Phase der kommunalen Neuordnung sind die Potenziale für die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit zunächst gesunken; vereinzelt zeigen sich aber die neu geschaffenen Gebietskörperschaften schon kooperativer als ihre kleinteiligen Vorgänger.

Trotz der zahlreichen Belastungen sind auch positive Beispiele interkommunaler Kooperation erwähnenswert. Neben vier Kommunalen Nachbarschaftsforen, die unabhängig von der Regionalparkidee existieren, aber zum Teil auch die Regionalparkentwicklung thematisieren, gilt dies vor allem für diejenigen regionalen Arrangements, bei denen die Gründung von KAGs gelang (Regionalparks Müggel-Spree und Potsdamer Havelseen) oder Kommunen in Vereinsstrukturen zusammenarbeiten (Regionalparks Barnimer Feldmark und Krämer Forst). In diesen Teilregionen scheint die Regionalparkidee aufgrund der Bedeutung der Naherholung bzw. der Landwirtschaft auf kommunale Zustimmung und Kooperationsbereitschaft zu stoßen. In Regionalparks, die einem vergleichsweise starken Ansiedlungsdruck ausgesetzt sind (Teltow Park) oder in denen geplante Großprojekte andere regionale Entwicklungsabsichten in den Hintergrund treten lassen (Regionalpark Flutgrabenaue), ist interkommunale Kooperation zu Gunsten der Schaffung eines Regionalparks dagegen seltener oder gar nicht festzustellen. Lediglich im Regionalpark Barnimer Feldmark ist eine zufrieden stellende länderübergreifende Kooperation zu konstatieren, so dass die meisten Regionalparks de facto Brandenburger „Umlandparks“ darstellen.

Mit Ausnahme des Regionalparks Müggel-Spree und des Naturparks Barnim, in denen die forstliche Flächennutzung dominiert, ist in allen Regionalparks die Landwirtschaft der bei weitem bedeutendste Flächennutzer. In der Barnimer Feldmark sind sogar 63% der Fläche des Regionalparks landwirtschaftlich genutzt (MLUR/SenStadt 2001: 41). Die Kooperation mit den Landwirten ist daher von enormer Relevanz. Angesichts des Strukturwandels im Agrarbereich und den damit verbundenen Beschäftigungseinbußen ist die Suche nach zukunftsfähigen Strategien für die Landwirtschaft ein wichtiges Aufgabenfeld für die Regionalparkentwicklung. In der Erläuterung der Regionalparkidee im LEPeV wird die große Bedeutung der Landwirtschaft für eine qualitative Regionalparkentwicklung betont: „Als langfristiges Ziel soll die Flächenbewirtschaftung im Entwicklungsraum Regionalpark den Anforderungen an ökologische Verträglichkeit und Landschaftspflege nachkommen (integriertes Flächenmanagement); von besonderer Bedeutung ist hierbei die Sicherung der Freiräume durch eine ökologisch verträgliche Landwirtschaft“ (MUNR/SenStadtUm 1998a: 90). Diesem hohen Anspruch konnte bislang nicht entsprochen werden. Da sich Landwirte nur dann kooperationsbereit im Sinne der Erreichung der formulierten Ziele zeigen, wenn sie zusätzliche Fördermittel für die Kulturlandschaftspflege erhalten, konnten die Institutionen in den Regionalparks, die nicht über diese Ressourcen verfügen, den Landwirten kaum Perspektiven vermitteln.

Eine Ausnahme gelungener Kooperation mit der Landwirtschaft stellt der Regionalpark Barnimer Feldmark dar. Trotz der Tatsache, dass auch hier nur wenige Landwirte Mitglied in den die Regionalparkentwicklung tragenden Vereinen sind, gelang die Einbindung der Landwirtschaft: Eine Regionalkonferenz zum Thema Landwirtschaft, Beratungen der Arbeitsgruppe Landwirtschaft/Landnutzung/Naturschutz, gemeinsame Sitzungen mit kommunalen Vertretern, die Thematisierung der Probleme der Landwirtschaft auf den Landschaftstagen, die Möglichkeit der Beratung und eine intensive Beteiligungsarbeit bei Maßnahmen im Regionalpark Barnimer Feldmark dienen dem Abbau der Vorbehalte der Landwirte, so dass sie sich heute größtenteils mit der Regionalparkkonzeption identifizieren (Sinning 2000d: 38). Einige Projekte sind in Kooperation mit Landwirten umgesetzt worden. 2001 wurde zudem eine Zukunftswerkstatt organisiert, um eine Beteiligung am Bundeswettbewerb „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL vorzubereiten. Über 50 Akteure entwickelten eine gemeinsame Vision zur Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe durch Vermarktung regionaler Produkte sowie zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft durch alternative Einkommensquellen in den Bereichen Tourismus, Landschaftspflege und neue Energien. Weitere Akteure konnten im Rahmen einer Regionalen Partnerschaft für die Unterstützung der Bewerbung gewonnen werden (Regionalparks in Brandenburg und Berlin 2001). Trotz des Scheiterns der Bewerbung wurden hier in Kooperation der relevanten Akteure Ideen für die Zukunft der Landwirtschaft entwickelt, die eine Arbeitsgrundlage für die kommenden Aktivitäten im Regionalpark darstellen.

Die Kooperation mit in den Regionalparks agierenden Unternehmen gelingt nur punktuell. In den Regionalparks sind zwar teilweise Unternehmen mit regionaler bis globaler Bedeutung ansässig, doch dieses Sponsorenpotenzial ist bislang ungenutzt. Sponsoring spielt in kleinem Maße allenfalls bei der Öffentlichkeitsarbeit oder der Durchführung von regionalparkbezogenen Veranstaltungen eine Rolle. In diesem Rahmen wird auch die Zusammenarbeit mit solchen Unternehmen gesucht, deren Einkünfte vom Erhalt der Freiräume abhängig sind. Ein Erfolg ist hier beispielsweise die Auflistung von Gaststätten, Übernachtungsmöglichkeiten, Reiterhöfen und Direktvermarktern im Rahmen der Internetpräsentation des Regionalparks Barnimer Feldmark. Generell können aber die Regionalparks noch nicht das Ziel erfüllen, wirtschaftliche Impulse zu setzen. Dazu wäre eine konsequentere Kopplung der Ziele der Regionalparkentwicklung mit Instrumenten der Wirtschaftsförderung notwendig. Ansätze dazu sind im Regionalpark Müggel-Spree zu erkennen, wo mit den Maßnahmen des Regionalparks die Tourismuswirtschaft unterstützt werden soll. Der neue Müggel-Spree-Weg dient hier in erster Linie als Werbeträger zur verbesserten Vermarktung der bestehenden Dienstleistungsangebote in den Bereichen Gastronomie, Hotellerie und Freizeit (Kühn 1999: 58). In einer Teilregion des Teltow Parks, der so genannten Reiseregion Rangsdorfer See, soll durch ein privates Unternehmen ein Fremdenverkehrsleitsystem installiert werden, das sich aus den daraus erzielbaren Werbeeinnahmen refinanziert (Interview Muschinsky 2002). Die Industrie- und Handelskammern der Region Berlin-Brandenburg haben unterdessen die Regionalparks als gewerblichen Wirtschaftsfaktor und als Möglichkeit für neue Existenzgründungen insbesondere

in tourismusbezogenen Dienstleistungssegmenten anerkannt und engagieren sich auch personell im neu gegründeten Beirat für den Dachverband der Regionalparks.

Letztlich sind alle Aktivitäten auf die Netzwerke vor Ort angewiesen. Anders als in anderen Parks ist im Rahmen des Vereinsnetzwerkes im Regionalpark Barnimer Feldmark eine besonders breite Mobilisierung gelungen. Hier gelang zum einen die Einbindung weiterer Teile der Bevölkerung über eine breite Öffentlichkeitsarbeit, zum anderen sind über die Mitgliedschaft im Trägerverein oder den anderen die Regionalparkentwicklung unterstützenden Vereinen vergleichsweise viele Akteure direkt beteiligt. Allein im Förderverein Landschaftspark Nordost e.V., der sich auf der Berliner Seite engagiert, sind 65 Mitglieder aktiv. Das Netzwerk reicht von Naturschützern über Landwirte und Kleingärtner bis zu Behörden und Wohnungsgenossenschaften (Förderverein Landschaftspark Nordost e.V. 2001: 4). Schon vor dem Engagement der Landesplanung hatten sich – im Gegensatz zu anderen Regionalparks – in der Barnimer Feldmark sowohl auf Berliner als auch auf Brandenburger Seite Vereine aktiv für Ziele eingesetzt, die denen der heutigen Regionalparkentwicklung entsprechen. Dies war die Basis dafür, dass die Ideen der GL mit Erfolg aufgegriffen werden konnten. Einschränkend ist allerdings zu betonen, dass der mittel- und langfristige Erfolg auch hier von einer verbesserten Finanzierung und stabileren Arbeitsstrukturen abhängt. Für den Vorsitzenden des Fördervereins Landschaftspark Nordost e.V. gilt, dass letztlich das ehrenamtliche Engagement die Basis des Regionalparks darstellt. Er betont zusammenfassend: „Die entscheidende Frage ist die Existenz der Akteure vor Ort und die Unterstützung durch die Behörden und die Politik; wobei entscheidend ist, dass die Akteure vor Ort stark genug sind. Die Verantwortung für die Entwicklung der Kommunen können nur die Leute übernehmen, die dort wohnen. Man kann nicht auf irgendjemanden warten, der etwas macht. Die Zeiten sind hier vorbei“ (Interview Lichtenstein 2002). Mit einer weiteren Aussage betont er den umfassenden, bürgerorientierten Anspruch der Regionalparkentwicklung in der Barnimer Feldmark: „Wenn man etwas erreichen will, dann müssen alle beteiligt werden. Der Regionalpark soll ja schließlich kein Vertreibungsmechanismus sein, sondern ein Integrationsmechanismus. Die Leute sollen sich wiederfinden können, sich in die Entwicklung einbringen können. Damit ist der Kern der Sache festgeschrieben: Es geht um eine langfristig nachhaltige Entwicklung. Wir fühlen uns von Anfang an als immanenter Bestandteil einer lokalen und regionalen Agenda 21“ (ebd.).

### 3.5.6 Die Projekte der Regionalparks

Die deutlichen Unterschiede zwischen den Berlin-Brandenburger Regionalparks in Bezug auf den Grad der Kooperation und die Stabilität der Organisationsstrukturen haben direkte Auswirkungen auf Erfolge in der Projektrealisierung. Einige Regionalparks befinden sich noch in der Orientierungsphase und setzen daher noch keine Maßnahmen um. Es sind generell aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten und eines Mangels an arbeitsfähigen Strukturen noch nicht genügend sichtbare Erfolge vorzuweisen. In vielen Fällen können Außenstehende nicht eindeutig feststellen, ob ein Projekt tatsächlich eine originäre Maßnahme eines Regionalparks ist. Für jedes Projekt wird mangels einer Regelförderung ein eigenes Finanzierungskonzept entwickelt, so dass anhand des Finanzierungsprofils kei-



ne Zuordnung des Projekts zu einem Regionalpark möglich ist. „Einige Projekte erhalten das Logo des Regionalparks, obwohl sie auch ohne ihn entwickelt worden wären“ (Interview Kühn 2002). Aufgrund der Offenheit der Regionalparkidee können in Publikationen auch problemlos solche Maßnahmen als Projekte *der* Regionalparks dargestellt werden, die eigentlich nur Projekte *in* den Regionalparks sind.

Abb. 38: Teilstück der Barnimer Dörfertangente



Foto: Gailing

Die umgesetzten Projekte folgen in der Regel der im LEPeV formulierten Strategie der Kombination von Freiraumschutz mit vielfältigen regionalen Entwicklungsmöglichkeiten. Die überwiegende Anzahl der bereits umgesetzten Maßnahmen konzentriert sich dabei auf die Beschäftigungsförderung (z.B. Arbeitsförderprojekte mit Landwirten), die touristische Erschließung (z.B. Ausschilderung von Fuß- und Radwegen) und die Regionalparkgestaltung (z.B. Landschaftspflegemaßnahmen und Projekte zum Landschaftsaufbau)

(complan 2001a: 14). Um den Bekanntheitsgrad der Regionalparks zu erhöhen, wird in den meisten Regionalparks mit dem Aufbau von Wegeverbindungen begonnen. Nur dort, wo die Akteure kooperationsbereit sind, arbeitsfähige Strukturen entwickelt worden sind, kommunale Grundstücke bereitstehen und es den Trägern der Regionalparkentwicklung gelungen ist, finanzielle Ressourcen zu erschließen, können Projekte überhaupt realisiert werden. Diese Voraussetzungen sind längst noch nicht überall gegeben, so dass in einigen Regionalparks mangels realer Projekte noch auf prozessuale Erfolge der Regionalparkentwicklung verwiesen werden muss. Im Folgenden werden Projekte aus den einzelnen Regionalparks aufgeführt. Die beiden Sonderfälle Naturpark Barnim und Regionalpark Potsdamer Havelseen sowie der bislang gescheiterte Regionalpark Flutgrabenaue werden dabei ebenso ausgeklammert wie nicht-räumliche Projekte (z.B. regelmäßige regionale Kultur- und Sportveranstaltungen, Messeauftritte etc.).

Der Regionalpark Barnimer Feldmark kann „im Vergleich aller Regionalparks als der am stärksten umsetzungsorientierte und in der Projektauswahl am breitesten gefächerte Bereich bezeichnet werden“ (complan 2001a: 33). Die Projekte stellen in der Regel Maßnahmenpakete dar. Ein typisches Beispiel ist das Projekt *Landwirtschaft im Umbruch – Region im Aufwind*, das eine Vielzahl von Maßnahmen in den Bereichen Landschaftspflege, Renaturierung ungenutzter Flächen und Ausbau des Rad- und Wanderwegenetzes bündelt (complan 2001b: 4f) und arbeitslosen Landwirten eine Beschäftigung geboten hat. Unter den Einzelprojekten, die im Rahmen solcher Maßnahmenbündel realisiert werden, sticht besonders die *Barnimer Dörfertangente* als länderübergreifendes Projekt heraus. Teilstücke dieses 20 km langen, von Bepflanzungen begleiteten Fuß- und Radweges (siehe Abb. 38) durch die Feldmark sind bereits fertig gestellt. Insgesamt ein Drittel des rund 30.000 ha

großen Regionalparks ist bereits mit gekennzeichneten Wegen erschlossen. Haupt- und lokale Wanderwege wurden markiert und mit Wegweisern und Infotafeln ausgestattet. Neben diesen regionalparkweit wirksamen Maßnahmen wurden auch punktuelle Projekte durchgeführt wie die Wiederherstellung eines Rundweges im *Lenné-Park Blumberg*. Die weitere Projektvielfalt reicht von dem Versuch, ein *Markenzeichen* für regionale Produkte zu entwickeln, über das Angebot, die Feldmark mit einem an mehreren Stationen ausleihbaren *Elektromobil* zu erkunden, bis zu „einfachen“ *Dorf- oder Biotopgestaltungsmaßnahmen* (MLUR/SenStadt 2001: 36ff). In der Parklandschaft Barnim, dem Berliner Teil des Regionalparks, werden weitere Maßnahmen wie Heckenpflanzungen, Wegebau, Entsiegelungen oder die Entwicklung von Kleingewässern realisiert. In Berlin-Falkenberg wurde als Kooperationsprojekt des Fördervereins Landschaftspark Nordost e.V. mit dem Verein Baufachfrau Berlin e.V. ein *altes Gutsarbeiterhaus* saniert. Es dient als „Tor zum Regionalpark“, touristische Informationsstelle und Sitz des Fördervereins (Förderverein Landschaftspark Nordost e.V. 2001: 14ff). Durch den Berliner Senat wird unabhängig von der Regionalparkentwicklung in der Parklandschaft Barnim eine Kette von drei Stadtrandparks entwickelt, um den Charakter der Stadtkante am Rande der Großwohnsiedlungen zu bewahren und ein neues Naherholungsgebiet aufzubauen. Bereits realisiert wurde beispielsweise das Projekt *Neue Wiesen* (siehe Abb. 39), das kofinanziert von den Investoren der neuen Vorstadt Karow-Nord zu einer Zeit konzipiert wurde, als man in Berlin noch von einem massiven Stadtwachstum ausging. Das teure und umstrittene Parkprojekt befindet sich daher heute nicht wie ursprünglich geplant am Stadtrand, sondern eher in der Landschaftsmittle. In den beiden übrigen Stadtrandparks wird nach heftiger Kritik an den Neuen Wiesen eher im Sinne der Regionalparkentwicklung die Landwirtschaft mit einbezogen und nur partiell Landschaftsdesign betrieben (Schröder 2001b: 10f).

Hauptprojekt im Regionalpark Müggel-Spree ist die Entwicklung von 140 km Rad- und Fußwegen, verbunden mit der Errichtung von 28 großen Informationstafeln und der Erstellung einer Wanderkarte. Der gut ausgeschilderte *Müggel-Spree-Weg* (siehe Abb. 40) stellt das Rückgrat des Wegenetzes im Regionalpark dar. Dieser Rundweg, der alle Teilbereiche des Regionalparks verbindet, ist auf der Grundlage der Entwicklungskonzeption eines externen Planungsbüros ausgebaut bzw. ausgeschildert worden. Er dient zur

Abb. 39: Projekt Neue Wiesen



Foto: Gailing

bestmöglichen Vermarktung der touristischen Potenziale. In Ergänzung zu diesem übergreifenden Projekt sollen in den einzelnen Kommunen Maßnahmen im Sinne der stark touristisch ausgerichteten Regionalparkstrategie durchgeführt werden. Künftig soll mit einem Flächenpool die weitere Regionalparkentwicklung auch im Bereich der Landschaftsentwicklung erleichtert werden. Bereits in den vergangenen Jahren wurden – unabhängig

von den Regionalparkstrukturen – im Gebiet des Regionalparks Kompensationsmaßnahmen zur *Aufwertung der Spreeauen* durchgeführt. Zu den ersten Ergebnissen gehören Wiedervernässungsmaßnahmen, ein Streuobstwiesenprojekt und die Anlage einer Naturwaldzelle (MLUR/SenStadt 2001: 43ff).

Im Teltow Park führt der dortige Landschaftspflegeverein Projekte in den Bereichen Waldschulpädagogik, Rad- und Fußwegesysteme und regionale Wirtschaftskreisläufe durch. Als einzige echte Maßnahmen des Regionalparks gelten aber zwei wenige Kilometer lange Teilstücke des laut ursprünglicher Konzeption 100 bis 150 km langen *Radwegenetzes*. Geplant ist der Einbezug der ehemaligen Rieselfelder, von denen einige Tafeln und Standrohre unter Denkmalschutz stehen, sowie die Einrichtung eines Fremdenverkehrsleitsystems entlang von Radrouten im Teilbereich um den Rangsdorfer See (ebd.: 60/Interview Muschinsky 2002).

Abb. 40: Müggel-Spree-Weg



Foto: Gailing

In der Döberitzer Heide wurden trotz fehlendem Träger der Regionalparkentwicklung bereits Maßnahmen umgesetzt. Zu nennen sind insbesondere die Projekte zur Konversion der ehemals militärisch genutzten Heidelandschaft. Die *Beräumung der Heide von Munition* und die *Umsetzung eines Wanderwegekonzepts*, die Errichtung eines *Naturschutzzentrums* und die *Gewässersanierung* sind aber allesamt Maßnahmen, die ungeachtet ihrer Zielkonformität mit der Regionalparkstrategie nicht in die eigentliche Entwicklung des Regionalparks Döberitzer Heide eingebunden sind (complan 2001a: 31f).

Im Krämer Forst befindet sich die Maßnahmenumsetzung erst in der Anfangsphase, so dass noch keine in der Landschaft sichtbaren Projekte realisiert wurden. Mit der Einführung der *Regionalmarke „Holzfällerbrot“* konnte ein wichtiger Beitrag zur Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe erreicht werden, indem vom Erzeuger des Getreides bis zum Bäcker eine Kette von Akteuren zur regionalen

Produktion und Vermarktung des Produkts gebildet wurde. Die Umsetzung eines Wanderwegekonzepts mit Ausbaumaßnahmen und anspruchsvoller Ausschilderung ist geplant (MLUR/SenStadt 2001: 20f). In einer Käte in Schwante wurde eine *Tourismusinformationsstelle* eingerichtet, in der auch die Geschäftsstelle des Regionalparks ihren Sitz hat (Interview Geurts 2004).

Die Einrichtung von mit einem „i“ gekennzeichneten *Info-Punkten* als „Kontaktbörsen der jeweiligen Region“ (MLUR 2003) gelang mittlerweile in mehreren Regionalparks. Neben Schwante und Berlin-Falkenberg sind auch Rangsdorf im Regionalpark Teltow und Blumberg im Regionalpark Barnimer Feldmark mit diesem Element der touristischen Infrastruktur ausgestattet. Als einziges regionalparkübergreifendes Projekt ist der so genannte *66-Seen-Rundweg* projektiert worden, der rund um Berlin im Außenbereich der Regionalparks entwickelt wird. Das Vorhaben ist zwar ebenso wie der *Mauerweg* auf dem ehe-

maligen Todesstreifen an der heutigen Landesgrenze kein originäres Regionalparkprojekt, bietet aber gute Möglichkeiten für eine Intensivierung der regionalparkübergreifenden Zusammenarbeit.

Beim derzeitigen Stand der Umsetzung kann in keinem Regionalpark von einer fortgeschrittenen, geschweige denn von einer abgeschlossenen Entwicklung gesprochen werden. Als Konzept zur dauerhaften Nutzung der Freiräume für Zwecke der Naherholung, des Tourismus und der Land- und Forstwirtschaft wird ein Regionalpark in seinen Maßnahmen auch nie endgültig „umgesetzt“ sein. In allen Teilräumen – auch im verhältnismäßig weit entwickelten Regionalpark Barnimer Feldmark – kann derzeit nur von ersten Schritten auf dem Weg zu einem Regionalpark im Sinne der Definition der GL gesprochen werden. Falls die schon geplanten oder noch in Zukunft zu konzipierenden Maßnahmen nicht umgesetzt werden, so würden die Regionalparks um Berlin wohl bloße Landschaftsräume bleiben, die man mit dem Etikett „Regionalpark“ versehen hat. Eine solche Entwicklung droht, wenn es nicht gelingt, die Arbeits- und Organisationsformen der Parks unter Einbezug der Akteure vor Ort professioneller zu gestalten und in ausreichendem Maße finanzielle Ressourcen zu erschließen.

### 3.5.7 Finanzierung

Die von der GL entwickelte und im LEPeV verankerte Strategie sieht keine zentrale finanzielle Förderung der Regionalparkentwicklung vor. Projektkosten werden in keinem Fall durch die GL übernommen, da diese Organisation über keine eigenen Fördermöglichkeiten verfügt. Gemäß ihrer „bottom-up“-Philosophie schiebt sie nur Prozesse an, ohne die tatsächliche Realisierung zu begleiten (Interview Geurts 2002). Ein weiterer Mangel besteht darin, dass auch andere Landesbehörden keine finanziellen Mittel bereitstellen: Das Land Berlin leistet bislang keine Beiträge zur Regionalparkentwicklung, und auch aus den Fördertöpfen der Brandenburger Landesministerien, die ursprünglich als wichtige Finanzierungsquelle gedacht waren, ist keine Unterstützung zu erwarten. Dies hängt mit der Brandenburger Fördersystematik zusammen, die im Sinne des Leitbildes der dezentralen Konzentration den vergleichsweise schwach strukturierten äußeren Entwicklungsraum massiv unterstützt, den engeren Verflechtungsraum um Berlin dagegen von jeglicher Förderung ausklammert. Dies gilt widersprüchlicherweise auch für freiraumpolitische Maßnahmen, obwohl angesichts des Siedlungsdrucks im Berliner Umland gerade hier der größte Handlungsbedarf in den Bereichen Freiraumschutz, Landschaftsentwicklung und Naherholungsplanung besteht.

Infolge dieser ungünstigen Rahmenbedingungen sind die Akteure in den Regionalparks projektweise zur kreativen Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten gezwungen. „Die Akquisition der Gelder hängt wesentlich vom Geschick der Leute vor Ort ab“ (Interview Hoff 2002). Ausnahmen stellen lediglich der Naturpark Barnim und das Gemeindeforum Havelseen dar, deren Finanzierung mit Landesmitteln direkt gesichert wird.

Potenzielle Finanzierungsquellen sind mangels Landesförderung grundsätzlich kommunale Mittel, Sponsorengelder und Mittel des Naturschutzes im Zusammenhang mit Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft:

- Zum Leidwesen der Regionalparks treten aber auch die Kommunen kaum als Geldgeber in Erscheinung: „Die Kommunen sollen etwas beitragen, aber die Bereitschaft dazu ist kaum vorhanden, denn die Kommunen haben ja kaum Geld“ (Interview Muschinsky 2002). Die Finanzierung von Maßnahmen in den Regionalparks über kommunale Umlagen hätte enorme Bedeutung für die langfristige Stabilisierung und die kommunale Verankerung der Regionalparkentwicklung. Ein solches Modell wurde aber bislang aufgrund der fehlenden Finanzkraft und Bereitschaft der Kommunen in keinem Regionalpark umgesetzt.
- Auch die Unterstützung durch Sponsoren ist bislang noch zu gering oder findet nicht statt. Eine Ausnahme stellt der Regionalpark Barnimer Feldmark dar, wo immerhin eine Beteiligung von Unternehmen an der Finanzierung von öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen und Broschüren eingeworben werden konnte.
- Ausgleichsmittel wurden ebenfalls kaum mobilisiert. Dafür sind drei Gründe festzuhalten: Erstens konzentrieren die Naturschutzbehörden die Kompensationsmaßnahmen vorzugsweise in formellen Großschutzgebieten wie Naturparks oder Biosphärenreservaten. Eine Ausnahme ist der Regionalpark Müggel-Spree, wo allerdings der Schutzgebietsanteil sehr hoch ist. Zweitens sind die Kommunen noch zu selten zu der für übergreifende Flächenpools notwendigen interkommunalen Kooperation bereit; sie führen die Kompensationsmaßnahmen lieber nah am Eingriff durch, wo in aller Regel noch genügend Flächenpotenziale vorhanden sind. Drittens ist die Flächenbeschaffung für Kompensationsmaßnahmen sehr schwierig, da die Berliner Stadtgüter als „Großgrundbesitzer“ im Stadtumland vergleichsweise hohe Summen für den Verkauf von Flächen verlangen (Interview Hoff 2002). Als erster Teilerfolg stand im Regionalpark Müggel-Spree eine Flächenagentur vor ihrer Gründung.

Der Ausfall so vieler Finanzierungsquellen hat die Regionalparkentwicklung behindert und von einer Quelle abhängig gemacht, die ursprünglich nur als eine von vielen in Betracht gezogen wurde: Die Gelder für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) der Bundesanstalt für Arbeit – der heutigen Bundesagentur für Arbeit – und für Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), die aus kofinanzierten Mitteln der EU-Strukturfonds stammen. Die neuen Bundesländer und Berlin haben als Ziel-1-Gebiete bislang Anspruch auf eine solche europäische Strukturförderung. Mit ABM- und SAM-Mitteln ist ein vielfältiger Nutzen für die Regionalparks verbunden, denn es gelingt nicht nur die Stärkung des Zweiten Arbeitsmarktes und damit die Verbesserung der sozialen Lage im Berliner Stadtumland, sondern es können auch investive Maßnahmen der Regionalparks umgesetzt werden. Die Mittel dienen sowohl der Bezahlung der Beschäftigten als auch der Finanzierung der Sachkosten für die Projektrealisierung. Der entscheidende Mangel dieser Finanzierungsweise ist aber die fehlende langfristige Kalkulierbarkeit: Zum einen werden die Maßnahmen nur von Jahr zu Jahr bzw. Halbjahr zu Halbjahr genehmigt, zum anderen nehmen die verfügbaren Mittel je nach politischer Opportunität plötzlich zu – wie im Jahr der „Kanzler-ABM“ 1998 (Interview Muschinsky 2002) – oder fallen völlig weg. Mit der Gründung des Beirats des Dachverbands der Regionalparks in Brandenburg und Berlin im Jahr 2004 ist die Hoffnung verbunden, mittel- und langfristige Optionen zur Finanzierung von Projekten und Ma-



nagementstrukturen zu gewinnen. Die Lobby-Arbeit der beteiligten Akteure aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung soll helfen, Finanzierungsquellen der beteiligten Länder, des Bundes und vor allem der EU zu erschließen (Interview Geurts 2004).

Die bisherigen Projektinvestitionen waren angesichts des Mangels an Finanzierungsmöglichkeiten in den meisten Parks sehr gering. Eine Ausnahme stellt der Regionalpark Barnimer Feldmark dar (siehe Tab. 8), wo die Akteure vor Ort mit hohem Engagement die Finanzierung zahlreicher Projekte sicherstellen konnten. Die Summen, die vom Berliner Senat im zum Regionalpark gehörenden Landschaftsraum „Parklandschaft Barnim“ für Einzelprojekte wie die Neuen Wiesen verausgabt wurden, sind allerdings um ein Vielfaches höher als die Gesamtsumme der Projektkosten im ganzen Regionalpark. „Angesichts des vergleichsweise großen Betrages für diesen winzigen Teilbereich war das Entsetzen in den Brandenburger Kommunen groß“ (Interview Hoff 2002). In den Jahren 2002 bis 2004 konnten im Berliner Barnim weitere 3,5 Mio. € als Ausgleichsgelder der DB AG für versiegelte Flächen am Lehrter Stadtbahnhof und am Gesundbrunnen ausgegeben werden (Rössling 2002).

**Tab. 8: Kosten ausgewählter Projekte im Regionalpark Barnimer Feldmark**

Projekte im Regionalpark Barnimer Feldmark	Gesamtkosten (in TDM)	Projektdauer (ABM/SAM)	Beschäftigte Arbeitnehmer
Landwirtschaft im Umbruch – Region im Aufwind	1.967	6 Monate	100
Dorfentwicklung, Freizeit und Jugend in der Mark	375	12 Monate	10
Projekte auf dem Gutshof und in der Gemeinde Börnicke	251	24 Monate	3
Touristisches Wegeleitsystem Ahrensfelde/Blumberg	143	12 Monate	3
<i>Summe aller Projekte</i>	<i>ca. 3.270</i>		
Park Neue Wiesen	ca. 12.000		

*Quelle: complan 2001b sowie Schröder 2001b; die Summe aller Projekte umfasst auch Projekte wie die Veranstaltung von Regionalparkläufen, Landschaftstagen und Jugendcamps; der zum Vergleich aufgeführte Park Neue Wiesen ist kein Projekt des Regionalparks*

Selbst der relativ erfolgreiche Regionalpark Barnimer Feldmark ist in seinen Strukturen dauerhaft instabil, denn ohne einen gesicherten finanziellen Rahmen können weder investive Maßnahmen noch Strukturen des Regionalparkmanagements finanziert werden. Eigentumsbildung zu Gunsten des Regionalparks ist in einer solchen Situation nicht möglich; Wegebaumaßnahmen werden daher auf kommunalen oder anderen öffentlichen Flächen durchgeführt (Interview Geurts 2002). Die Finanzierung von Pflegemaßnahmen im Sinne von Maßnahmen zur Erhaltung bereits realisierter Projekte spielt zum jetzigen Zeitpunkt nur eine untergeordnete Rolle. Schwerpunkt vieler Maßnahmen ist dabei also eher die Landschafts- als die Projektpflege. Das Problem der Pflegekosten wird sich in Zukunft nur bei einer vermehrten Projektumsetzung verschärfen und wird dann wahrscheinlich in erster Linie durch die Regionalparkkommunen zu lösen sein.

Auch bei den Planungs- und Organisationskosten müssen die „bottom-up“-Akteure eigenständig Lösungen finden und ehrenamtliche Leistungen erbringen. Der Förderver-



ein Regionalpark Barnimer Feldmark e.V. finanziert seine Arbeit nur zu einem kleinen Teil über Mitgliedsbeiträge und Spenden, vor allem aber über ABM- und SAM-Mittel. Aufgrund der dargelegten Umstände ermöglicht ein auf ABM und SAM basierendes Regionalparkmanagement „kein kontinuierliches Arbeiten, keine Perspektivenplanung und keine Entwicklung mehrjähriger Strategien“ (Interview Geurts 2002). Nur in der ersten Aufbauphase der Regionalparks Döberitzer Heide, Barnimer Feldmark, Müggel-Spree und Krämer Forst leistete die GL finanzielle Unterstützung für begleitende Moderation und die kooperative Erstellung von Maßnahmenprogrammen. Der von der GL geförderte Zeitraum von ca. sechs Monaten reichte aber für die nachhaltige Unterstützung der Regionalparkentwicklung durch Moderation nicht aus. „Es wurde ein Stein ins Rollen gebracht und vorzeitig gestoppt“ (Römer 2001: 85). Die notwendigen Strukturen konnten nicht etabliert werden. Auch die in den vergangenen Jahren geleistete Unterstützung für die Koordinierungs- und Evaluationsleistungen eines externen Büros (complan GmbH) war nur eine vorerst einmalige Intervention der GL; die Geschäftsstelle des Dachverbands der Regionalparks wird daher derzeit ehrenamtlich geführt. Aufgrund ihrer Konstitution darf die GL nur raumwissenschaftliche Untersuchungen, nicht aber Regionalmanagementprozesse fördern.

Von dem im LEPeV geforderten Vorteilsausgleich kann in der Realität der Regionalparkentwicklung keine Rede sein. Berlin beteiligt sich trotz der Forderung der vom Senat finanzierten Berlin-Studie, sich mit 5 Mio. DM an der Regionalparkentwicklung zu beteiligen (Regierender Bürgermeister von Berlin 2000: 149), nicht an freiraumbezogenen Maßnahmen im Umland. Es gilt daher weiterhin, was Rein Mitte der 1990er Jahre festgestellt hat: „Eine Verantwortung für das Umland, bis hin zu finanziellem Engagement bei der Entwicklung von Naherholungsschwerpunkten, zeigt die Stadt (...) nicht. Bisher wird die brandenburgische Landschaft als kostenloser Ausgleichsraum angesehen“ (Rein 1994: 24). Die Regionalparks als Konzept der Freiraumerhaltung im Umland können folglich als berlinlastige Konstruktion gelten. „Es bleibt ein Konzept im Sinne der Großstadt, nicht im Sinne der an Eigenentwicklung interessierten Orte“ (Interview Kühn 2002). Ein finanzieller Ausgleich im Sinne des Äquivalenzprinzips für jene Kommunen, die den Großstadtbewohnern die Freiraumleistungen bereitstellen, ist nicht erfolgt und angesichts der Berliner Finanzkrise auch nicht absehbar. Langfristig wird das Regionalparkkonzept aber nur Bestand haben, wenn die Kernstadt Ausgleichszahlungen leistet, da andernfalls freiraumzehrende Entwicklungspfade in den Regionalparks eingeschlagen werden. Dieses Verhältnis von Regionalparkkommunen, die einen finanziellen Ausgleich für ihre Entwicklungsbeschränkungen erhalten sollten, zu dem Profiteur, der die Bereitstellung der Freiraumleistungen angemessen subventionieren sollte, gilt zudem längst nicht mehr als reines Problem im Verhältnis der Brandenburger Umlandkommunen zur Großstadt Berlin. Vielmehr sind einige Umlandkommunen im letzten Jahrzehnt derart gewachsen, dass auch sie sich als Profiteure an dem Aufbau der Regionalparks in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft finanziell beteiligen sollten.

### 3.5.8 Fazit

Die Regionalparks im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg befinden sich noch in der Anfangsphase ihrer Entwicklung. Da Umfragen zur Identifikation der Regionsbewohner und der regionalen Entscheidungsträger mit der Regionalparkidee bislang nicht durchgeführt worden sind, ist eine Erfolgsbewertung schwierig. Eine 2001 durchgeführte Evaluation (complan 2001a) bewertet den Erfolg der Regionalparks insbesondere anhand der Ergebnisse des Kooperationsprozesses, da konkrete, räumlich sichtbare Erfolge bislang noch Mangelware sind.

„Es gibt noch keinen Regionalpark, der langfristig sicher auf seinen eigenen Füßen steht“ (Interview Geurts 2002). In einigen Regionalparks sind aufgrund des hohen Entwicklungsdrucks (Teltow Park) oder der zu erwartenden Großprojekte (Flutgrabenau) nur wenige oder gar keine Aktivitäten festzustellen. In Gebieten mit vergleichsweise geringen anderweitigen Entwicklungspotenzialen (Barnimer Feldmark) oder für die Naherholung vorteilhaften naturräumlichen Ausgangsbedingungen (Müggel-Spree) wird die Idee, einen Regionalpark zu entwickeln, mit größerem Engagement aufgenommen. Der Versuch, Freiraumerhalt mit wirtschaftlicher Entwicklung zu verknüpfen, scheint nur dort erfolgreich zu sein, wo „harte“ Entwicklungsfragen nicht dominant sind. Das nicht-restriktive Instrument Regionalpark ist darauf angewiesen, dass wirtschaftliche Nutzungen, die mit dem Freiraumerhalt verbunden sind, in dem jeweiligen Teilraum ein höheres oder zumindest gleichwertiges Entwicklungspotenzial darstellen und daher bei konkreten Entscheidungen zur Flächennutzung angemessen berücksichtigt werden. Tourismus und Naherholung scheinen hier die einzig konkurrenzfähigen Perspektiven zu sein; die Landwirtschaft dürfte bei den gegebenen Rahmenbedingungen nur in besonders benachteiligten Räumen eine ähnlich wichtige Rolle spielen. Es besteht dabei stets die Gefahr, „dass das ursprünglich zur Freiraumsicherung ins Leben gerufene Instrument Regionalpark zu einem Instrument der Tourismusentwicklung und Wirtschaftsförderung degradieren könnte“ (Kühn 1999: 62). Doch bei fehlenden öffentlichen Investitionen zu Gunsten der Regionalparks scheint kaum eine andere Zukunftsoption vorhanden zu sein als jene, die der Vorsitzende des Landschaftspflegevereins Teltow-Fläming für seinen Regionalpark formuliert hat: „Wenn ich den Teltow Park funktionstüchtig machen will, dann muss der Teltow Park der Motor fürs Geld verdienen sein“ (Interview Muschinsky 2002). Auch im Rahmen der offiziellen Gründung des Beirates für den Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V. wurde den Regionalparks eine solche Rolle als „sehr interessanter gewerblicher Wirtschaftsfaktor vor allem für kleinere Unternehmen“ und „Marketingeffekt für die Marktentwicklung und die Wirtschaftsansiedlung“ zugeschrieben (Egenter 2004).

Die klassische Unterlegenheit der Freiraumpolitik scheint angesichts der in den Regionalparks weiter erfolgenden Eingriffe bislang fortzubestehen. Ein prägnantes Beispiel hierfür war die geplante, mittlerweile aber gescheiterte Ansiedlung eines Autowerks in der Gemeinde Grünheide im Regionalpark Müggel-Spree: 300 ha Wald wären zu diesem Zweck trotz der Lage im Regionalpark komplikationslos geopfert worden und große Teile eines LSG wurden dazu bereits umgewidmet (Landesbüro anerkannter Naturschutzver-

bände 2001). Gerade zur Verhinderung der zahlreichen viel unspektakulärerem Eingriffe in den Freiraum wäre eine verbesserte Verknüpfung der Regionalparks mit formellen Instrumenten wie z.B. Schutzgebietskonzeptionen sicher sinnvoll. Dies gilt zumal für jene Regionalparks, in denen keine Bereitschaft zum Freiraumerhalt erkennbar ist. Unabhängig davon müssen aber folgende strukturelle Mängel der Regionalparkentwicklung beseitigt werden:

- Ohne eine gesicherte Finanzierung können materiell sichtbare Erfolge und verbindliche Organisationsstrukturen kaum vorgewiesen werden. Die Bereitstellung von mehr öffentlichen Mitteln wäre ein idealer Anreiz zur Verbesserung der Kooperation vor Ort. Brandenburger Landesmittel sollten in Abweichung von der bisherigen Fördersystematik für freiraumpolitische Maßnahmen auch im engeren Verflechtungsraum eingesetzt werden. Fördermittel der EU und des Bundes sollten eingeworben werden.
- Obwohl es sich bei den Regionalparks um eine „berlinlastige“ Konstruktion handelt, leistet Berlin – angesichts seiner Finanzkrise – keine Beiträge zur Regionalparkentwicklung. Neben einer finanziellen Beteiligung an den Maßnahmen in Brandenburg käme es zudem darauf an, auch in Berlin Freiraumpolitik im Sinne der Regionalparkidee zu betreiben. Ergänzend zu dem dafür notwendigen Freiraumschutz in den Randbereichen der Stadt sollte dies – in Erweiterung der bisherigen Regionalparkidee – mit dem Ziel der Erhöhung des Freiraumanteils auch stärker für die inneren Stadtbereiche gelten, um die funktionsräumliche Arbeitsteilung zwischen Berlin und seinem Umland zu verringern. Eine Verknüpfung der Regionalparks mit innerstädtischen Freiräumen über Grünkeile wäre darüber hinaus – anknüpfend an verschiedene stadtstrukturelle Planungen des 19. und 20. Jahrhunderts (Christiaanse 2004: 23ff) – ein sinnvolles Mittel zur Ermöglichung durchgängiger Fuß- und Radwegeverbindungen in das Berliner Umland.
- Die bloße Entwicklung einer „top-down“-Idee, ohne den „bottom-up“-Akteuren effektive Mittel zur Umsetzung an die Hand geben zu können, hat keinen Erfolg. Die GL hat mit der Regionalparkstrategie eine Idee für regionales Management entwickelt, verfügt aber weder über die finanziellen, noch über die organisatorischen Mittel, um ein dauerhaftes Regionalparkmanagement in jeder Teilregion, eine übergreifende Service-Einrichtung für alle Regionalparks oder ein effektives System zur Projektrealisierung zu installieren. Eine umsetzungsorientierte Landesplanungsbehörde kann sich offensichtlich nicht ausschließlich auf die Selbststeuerungsleistungen freiwilliger ehrenamtlicher Akteure vor Ort verlassen, sondern muss auch handlungsfähige Institutionen schaffen bzw. unterstützen. „Im Prinzip benötigt jeder Regionalpark eine gesicherte Geschäftsstelle und sein eigenes professionelles Regionalmanagement mit fachlich-übergreifender Kompetenz“ (Interview Geurts 2002). Die nun institutionalisierte regionale Klammer des Dachverbands mit dem zugehörigen Beirat stellt zweifellos einen ersten Baustein zur Verstetigung der Regionalparkentwicklung dar, wenn auch – mit Ausnahme der inhaltlichen Unterstützung durch die GL-Mitarbeiter – nun keine Fachberatung mehr geleistet wird.

Für eine Erfolgsbewertung der Regionalparks ist besonders die Frage relevant, ob der „Park in den Köpfen“ der Regionsbewohner entstanden ist. Die GL und subregionale

Tab. 9: Vergleich der drei Fallstudien – Die Stadtregion und ihr Freiraum

	<b>Emscher Landschaftspark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Charakterisierung des Verdichtungsraums</b>	polyzentrisch	polyzentrisch, mit Schwerpunkt auf Frankfurt	monozentrisch
<b>Freiraumsituation</b>	industriell überformte Restlandschaft in einer hoch verdichteten und stark zersiedelten Stadtregion	Reste alter Kulturland- schaft in einem zuneh- mend verstärkten Raum mit aufeinander zuwachsenden Sied- lungen	hoch verdichtete Großstadt mit klarer Stadtgrenze zu dünn besiedeltem Umland, keine Freiraumknapp- heit im Umland
<b>Ursache und zeitliche Dynamik des quantita- tiven Freiraumverlusts</b>	altindustrialisierte Region, trotz wirt- schaftlicher Stagnation fortgesetzte Zunahme des Siedlungs- und Verkehrsflächenanteils	starker Siedlungsdruck seit dem 2. Weltkrieg, dynamisches Wirt- schaftswachstum in der Stadtregion der „global city“ Frankfurt	Suburbanisierung erst seit dem Fall der Mauer
<b>Freiraumqualität</b>	starke Zerschnei- dungs- und Barriere- effekte, Altlasten, denaturierte Fließge- wässer	zunehmende Zer- schneidungs- und Barriereeffekte, Lärm- belastung	außerhalb der Kern- stadt nur geringe Einschränkungen z.B. durch die intensive Landwirtschaft
<b>Leistungsfähigkeit der Freiräume</b>	mit Ausnahme des landwirtschaftlich ge- prägten Ostteils sehr stark eingeschränkt	eingeschränkt/befrie- digend in den regio- nalen Grünzügen und großen Waldgebieten	in den Zwischenräu- men der Siedlungs- achsen fast uneinge- schränkt

*eigene Darstellung*

Akteure haben mit der Förderung einiger Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, eines ansprechenden einheitlichen Erscheinungsbilds und der Durchführung von publikums-wirksamen Veranstaltungen viel dafür getan, dass sich der Bekanntheitsgrad der Regionalparks erhöhen konnte. Über die Fachöffentlichkeit und die Bewohner der am weitesten entwickelten Regionalparks hinaus kennen aber wohl noch zu wenige Berliner und Brandenburger die Regionalparks. Insbesondere in Bezug auf die Berliner Bevölkerung und die Bewohner prosperierender Umlandkommunen ist ein Mangel an Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu konstatieren (Römer 2001: 122). Als entscheidender Mangel hat sich ebenfalls erwiesen, dass die Verankerung der Idee in den Köpfen der politischen Entscheidungsträger bislang noch nicht in ausreichendem Maße gelungen ist. Dies gilt sowohl für die Landes- als auch für die Kommunalpolitik. Viele Entscheidungsträger verbinden mit der Regionalparkentwicklung Gedanken an typische Hemmnisse, die vom klassischen Naturschutz ausgehen, und sehen daher kaum die möglichen ökonomischen Entwicklungspotenziale.

Das Konzept der Regionalparks bietet grundsätzlich Raum für vielfältige Aktivitäten, sofern sie mit den Zielen des Freiraumschutzes und der regionalen Entwicklung übereinstimmen. Die Etablierung eigenständiger Regionalparks ermöglicht unabhängig vom übergreifenden stadtreionalen Konzept individuelle Schwerpunktsetzungen: In manchen Regionen überwiegen Aktivitäten zur Tourismusentwicklung, in anderen stehen die Vermarktung regional erzeugter Produkte oder der klassische Landschafts-

Tab. 10: Vergleich der drei Fallstudien – Ziele der Regionalparkentwicklung

	<b>Emscher Landschaftpark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Grundziele</b>	Freiraumerhalt, -rückgewinnung, -vernetzung, -inwertsetzung	Freiraumerhalt und Freirauminwertsetzung	Freiraumerhalt und Freiraumnutzung
<b>Grundstruktur des geplanten Regionalparks</b>	7 regionale Grünzüge, ein Ost-West-Grünzug („das neue Emschertal“)	GrünGürtel Frankfurt im Zentrum, Regionale Grünzüge bis an den Rand des Verdichtungsraums	Kette von acht einzelnen Regionalparks in den Zwischenräumen der Siedlungsachsen
<b>Ausdehnung des Regionalparks</b>	320 qkm, innerer Teilraum der Stadtregion	450 km Routen in 600 qkm Grünzügen, ganze Stadtregion	8 Parks (jeweils 300-600 qkm), äußere Teilräume der Stadtregion
<b>Gestaltungsanspruch</b>	flächendeckend innerhalb der Parkgrenze	nicht flächendeckend, Netzwerk parkartig gestalteter Wege und Projekte	flächendeckend, die vorhandene Landschaft ist der Park
<b>Dimensionen der Freiraumpolitik</b>	Bildproduktion, weicher Standortfaktor, nutzbarer Freiraum	Bildproduktion, weicher Standortfaktor, nutzbarer Freiraum (alle: Vehikel einer regionalen Identitätspolitik)	nachhaltige Bewirtschaftung, nutzbarer Freiraum, weicher Standortfaktor
<b>Kulturlandschaftsverständnis</b>	sehr dynamisch (die neue industrielle Kulturlandschaft)	Vermittlung zwischen einem traditionellen und einem dynamischen Verständnis	traditionell (Idealbild der alten Kulturlandschaft)
<b>Verringerung der funktionsräumlichen Arbeitsteilung</b>	in Bezug auf Freizeit und Erholung, nicht aber in Bezug auf die Landwirtschaft	in Bezug auf alle Freiraumfunktionen, Gefahr der Erhöhung der Arbeitsteilung in Bezug auf die Landwirtschaft	Erhalt der Arbeitsteilung zwischen Stadt und Umland, Verringerung der Arbeitsteilung zwischen Stadtregion und weiterem Umland

*eigene Darstellung*

schutz im Vordergrund. In jedem Fall bietet das Regionalparkkonzept Möglichkeiten für eine nachhaltige Regionalentwicklung, deren soziale Komponente angesichts der Beschäftigungswirkungen nicht vernachlässigt wird. Vorbildfunktionen entfalten die Regionalparks in Brandenburg und Berlin hinsichtlich der entstandenen bürgerschaftlichen Organisations- und Trägerstrukturen. Die aus der Sicht der Effektivität der Arbeitsstrukturen zu kritisierende Strategie der Delegation von Verantwortung an die kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteure vor Ort hat positive Wirkungen gehabt: Es wurden interkommunale und noch weitergehende Kooperationen in Räumen angeregt, wo zuvor keine Kooperationsbereitschaft vorhanden war, und es wurden – im Fall der Barnimer Feldmark – bestehende Netzwerke aktiver, engagierter Bürger gestärkt. Landwirte, Naturschützer und Tourismusvereine konnten in den Prozess der Regionalentwicklung eingebunden werden. Aufbauend auf diese Erfolge würden eine verbesserte finanzielle Förderung, dauerhaft gesicherte Arbeitsstrukturen und stärkere fachliche Inputs durch Beratung und Moderation der begonnenen Regionalparkentwicklung zweifellos die notwendige Stabilität verleihen.

Tab. 11: Vergleich der drei Fallstudien – Regionale Organisation und Regionalparkmanagement

	<b>Emscher Landschaftpark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Formelle Planung in der Stadtregion</b>	kein stadtregionaler Plan, drei Regionalpläne	gemeinsamer FNP für das Gebiet des reg. Verbandes	LEPeV als stadtregionaler Plan, fünf Regionalpläne
<b>Initiator der Regionalparkentwicklung</b>	Initiative der Landesregierung	Initiative des regionalen Verbandes	Initiative der gemeinsamen Landesplanungsbehörde
<b>Regionale Institution</b>	Regionale Planungs- und Projektgesellschaft, Mehrzweck(pflicht)verband mit freiraumpolitischen Umsetzungskompetenzen und großem Grundbesitz (seit 2004 mit formellen planerischen Kompetenzen)	Mehrzweckpflichtverband mit formellen planerischen Kompetenzen (seit 2001 reiner Planungsverband, de jure Verlust der freiraumpolitischen Umsetzungskompetenzen)	kein Regionalverband, länderübergreifende Landesplanung, Dachverband der Regionalparks
<b>Regionale Managementaufgaben (Schwerpunkte)</b>	Planung, Projektmanagement, Moderation, Öffentlichkeitsarbeit	Planung, Einbindung in die formelle Planung, Moderation, Projektmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Finanzierungsmanagement, Kooperationsarbeit	Einbindung in die formelle Planung, Moderation, Kooperationsarbeit
<b>Subregionale Institutionen</b>	IKAGs je Grünzug	Interkommunale DurchführungsgmbHs	KAGs, Vereine
<b>Subregionale Managementaufgaben (Schwerpunkte)</b>	Planung, Projektmanagement	Projektmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Pflege	Projektmanagement, Finanzierungsmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Kooperationsarbeit

eigene Darstellung

### 3.6 Vergleich der Fallstudien (Tabellen 9-16)

Auf der Grundlage der formulierten Untersuchungskriterien werden im Folgenden die Eigenschaften der drei Regionalparkkonzepte in tabellarischer Form zusammengefasst und einander gegenübergestellt. Jede Tabelle gibt einen schnellen Überblick über den Status quo sowie über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der freiraumpolitischen Fallstudien. Dabei wird deutlich, dass unabhängig von einer grundsätzlichen Ähnlichkeit im instrumentellen Charakter die konkrete Anwendung des Instruments Regionalpark in sehr unterschiedlicher Weise erfolgen kann.

Die betrachteten Verdichtungsräume weisen in Bezug auf Siedlungsstruktur und Freiraumsituation (siehe Tab. 9) große Gegensätze auf, die sich auf die Zielkonzeption der Regionalparks (siehe Tab. 10) ausgewirkt haben. Die Regionalparkkonzepte setzen an denjenigen Freiraumproblemen an, die in dem jeweiligen Verdichtungsraum einer dringlichen Lösung bedürfen. Diese Grundziele werden aber in ein Konzept eingebettet, das sich



**Tab. 12: Vergleich der drei Fallstudien – Der Steuerungsmix**

	<b>Emscher Landschaftpark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Instrumente des informellen Planungssystems</b>	Machbarkeitsstudie, Leitplanung, Master- plan, Rahmenplanung, Projektplanung vor Ort	Strukturkonzept, re- gionaler Routenplan, teilträumliche Rou- tenpläne, Projektab- schnitte vor Ort	Entwicklungskon- zeptionen und Maßnahmenprogram- me, Projektplanung in den Regionalparks
<b>Charakter der informellen Pläne</b>	informell (keine kommunale Verankerung)	semi-formell (Verankerung durch kommunale und Ver- bandsbeschlüsse)	informell (keine kommunale Verankerung)
<b>Einbindung in die formelle überörtli- che Planung</b>	Wiederaufleben der regionalen Grünzüge als Kategorie der Regi- onalplanung, Teilsiche- rung erster Ergebnisse in den Regionalplänen	Anknüpfen an die regionalplanerisch gesicherten regionalen Grünzüge, textliche Verankerung in Regio- nalplan und LEP	eigene Freiraum- kategorie im LEPeV (Text und Karte), Erwähnung in Regional- plänen
<b>Einbindung in die formelle örtliche Planung</b>	kaum FNP-Änderungen	erfolgt im Rahmen der künftigen Aufstellung eines regionalen FNP	nur in Ausnahmen erfolgt
<b>Einbindung in die Landschaftsplanung</b>	keine Einbindung	systematische Einbin- dung (Bestandteil des Landschaftsplans als Kompensationskonzept in Ergänzung zum Biotopverbund)	nur in Ausnahmen erfolgt

*eigene Darstellung*

nicht ausschließlich aus den gegebenen stadtreionalen Voraussetzungen ergibt, sondern klare freiraumpolitische Schwerpunktsetzungen z.B. bezüglich des Gestaltungsanspruches oder des Kulturlandschaftsverständnisses impliziert.

Eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Regionalparkentwicklung ist das Vorhandensein einer regionalen Organisation, die über möglichst umfassende freiraumpolitische Kompetenzen verfügt. Der Regionalpark als umsetzungsorientiertes Konzept bedarf dabei regionaler und teilträumlicher Managementstrukturen, die eine Realisierung konkreter Projekte gewährleisten. Während die regionale Organisationsform nicht im Rahmen der Regionalparkentwicklung verändert werden kann, ist – wie die Beispiele zeigen – die Schaffung oder Unterstützung subregionaler Institutionen zur Maßnahmenrealisierung direkt beeinflussbar (siehe Tab. 11).

Sofern die formelle Planung zu den Kompetenzen einer regionalen Organisation gehört, ist eine wichtige Voraussetzung für die umfassende Einbindung des informellen Instruments Regionalpark in formelle Planwerke bzw. die Flankierung der mit dem Regionalpark verbundenen Maßnahmen durch die Schutzmöglichkeiten eines formellen Plans gegeben. Unabhängig davon wurde in den Regionalparkregionen jeweils ein spezifisches informelles Planungssystem entwickelt, das zum Kernbereich des Regionalparkmanagements gehört (siehe Tab. 12).

Tab. 13: Vergleich der drei Fallstudien – Der Kooperationsprozess

	<b>Emscher Landschaftpark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Zentrale Akteure und ihre Rolle im Kooperationsprozess</b>	<p><i>KVR:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachpromotor, Projektrealisierer</li> </ul> <p><i>IBA Emscher Park GmbH, Projekt Ruhr GmbH:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Machtpromotor durch Zugang zur Landesregierung</li> <li>• Prozessmoderator</li> </ul> <p><i>IKAG-Vertreter:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideen und Umsetzung</li> </ul>	<p><i>UVF, PVFRM:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachpromotor und Machtpromotor, Verbindung von regionaler Planung und regionalem Management</li> </ul> <p><i>Kommunen und GmbHs:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung</li> </ul>	<p><i>Landesplanungsbehörde:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachpromotor und Machtpromotor (beides sehr zurückhaltend)</li> </ul> <p><i>KAGs, Vereine, Vereinsnetzwerke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideen und Umsetzung</li> </ul>
<b>Akteure auf der Projektebene</b>	Verbände, Vereine, Initiativen, Einzelpersonen, Unternehmen	Verbände, Vereine, Initiativen, Einzelpersonen, Unternehmen, Sponsoren	Vereine, Initiativen, Einzelpersonen, Kommunen, Tourismusinitiativen, Landwirte, Unternehmen
<b>Kooperationskultur (interkommunal)</b>	schlechte Kooperationstradition	schlechte Kooperationstradition mit teilträumlichen Ausnahmen	konfliktäre Situation
<b>Kooperationsmotiv</b>	finanzielle Nutzenerwartungen	finanzielle Nutzenerwartungen und Prestige	Umsetzung gemeinsamer regionaler Entwicklung
<b>Verankerung der interkommunalen Kooperationsstrukturen</b>	formal abgesichert über kommunale Beschlüsse, keine politische Lobby	formal abgesichert über kommunale und Verbandsbeschlüsse und Verträge, politische Lobby bei aktiven Bürgermeistern	KAG formal abgesichert, Vereine rein bürgerschaftlich, keine politische Lobby
<b>Kooperation mit freiraumabhängigen Dienstleistern</b>	nein	punktuell (v.a. Gastronomie)	projektweise Kooperation mit der Naherholungsbranche
<b>Kooperation mit anderen Unternehmen</b>	nur bei wenigen Projekten	strukturell mit der Flughafen AG, sonst: private Projekte, öffentl.-private Projekte, Sponsoring	nur im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit
<b>Kooperation mit der Landwirtschaft</b>	nur bei einem Projekt, hohe konzeptionelle Ansprüche vorläufig gescheitert	hohe konzeptionelle Ansprüche nur punktuell eingelöst, Arbeitskreis Landwirtschaft	hohe konzeptionelle Ansprüche gescheitert, Ausnahme: Barnimer Feldmark (AG, Beratung, Projekte, Zukunftswerkstatt)
<b>Kooperation mit Freiraumnutzern, Vereinen und bürgerschaftlichen Initiativen</b>	keine Beteiligungsstrategie, projektbezogen Einbezug der Bürger möglich	keine Beteiligungsstrategie, keine kooperative Projektentwicklung oder frühzeitige Beteiligung, projektweise Einbindung möglich	jegliche Aktivität abhängig vom Engagement der Akteure vor Ort, ausschließlich kooperative Projektentwicklung

eigene Darstellung

**Tab. 14: Vergleich der drei Fallstudien – Die Projekte der Regionalparks**

	<b>Emscher Landschaftpark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Einbindung der Projekte in regionale Strategien</b>	1. strukturpolitische Landesinitiativen (IBA Emscher Park, Projekt Ruhr GmbH) 2. Leitplanung des KVR 3. Rahmenplanung je Grünzug	1. regionale Identitätspolitik 2. regionale Landschaftsplanung	1. Landesentwicklungsplanung 2. regionale Wirtschafts- und Tourismusentwicklung
<b>Projektschwerpunkte</b>	Leuchtturmprojekte, Symbole des Strukturwandels, sichtbare Erfolge im Rahmen der Bauausstellung	Schaffung identitätsbildender Orte, breite Projektvielfalt	Beschäftigungsförderung, touristische Erschließung, Landschaftsgestaltung und -pflege, Landwirtschaft
<b>Projekttypen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emscher Park Radweg</li> <li>• industriell geprägte Landschaftsparks</li> <li>• Landmarkenkunst</li> <li>• Kunstobjekte</li> <li>• „Restflächenprojekte“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionalparkroute</li> <li>• Ortsgeschichtliche Projekte</li> <li>• künstlerisch gestaltete Aussichtspunkte</li> <li>• kleinere Parkanlagen</li> <li>• Naturschutzprojekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rad- und Fußwege</li> <li>• Landwirtschaftsprojekte</li> <li>• Biotopentwicklung</li> <li>• Regionale Produkte</li> </ul>
<b>Woran scheitern Projekte?</b>	komplizierte Grundstückssituation, mangelhafte Außenwirkung	komplizierte Grundstückssituation, mangelhafte Kooperation mit Landwirten	fehlende finanzielle Mittel, ineffiziente Arbeitsstrukturen, fehlende Einbindung kommunaler Akteure
<b>Gescheiterte Projekte</b>	Waldvermehrung, Grünverbindungen in Stadtteil, Landwirtschaftsprojekte	Landwirtschaftsprojekte	alle Projekte, die aufgrund der Rahmenbedingungen nicht initialisiert wurden

*eigene Darstellung*

In den drei Stadtregionen greifen die Akteure mit unterschiedlichen Rollen in den für die Umsetzung von Regionalparkprojekten notwendigen Kooperationsprozess ein (siehe Tab. 13). Dabei ist die zentrale Rolle der „top-down“-Akteure zwangsläufig vorauszusetzen; von dem durch sie konzipierten oder zugelassenen Steuerungsmodell ist es aber abhängig, welche „bottom-up“-Akteure in diesen Prozess eingebunden werden und welche Rolle diese dabei spielen können. Dabei sind erhebliche Unterschiede zwischen den drei Fallstudien zu konstatieren.

Die tatsächlich realisierten Maßnahmen stellen die sichtbaren Produkte der Zielkonzeption, der Planung, des Regionalparkmanagements und des Kooperationsprozesses dar. So unterschiedlich diese Grundbedingungen in den einzelnen Parks sind, so unterschiedlich fallen auch die Projekte aus (siehe Tab. 14). Ob überhaupt ausreichend Projekte realisiert werden können, ist – wie das Berliner Beispiel zeigt – stark von den Arbeitsstrukturen und den finanziellen Möglichkeiten abhängig.

Die drei Fallstudien weisen in Bezug auf die Finanzausstattung und das Finanzierungssystem erhebliche Divergenzen auf (siehe Tab. 15). Das Vorhandensein zentraler Geldge-

Tab. 15: Vergleich der drei Fallstudien – Finanzierung

	<b>Emscher Landschaftpark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Grundlage</b>	Land und EU-Strukturförderung	Verband und Kommunen (z.T. auch Flughafen AG)	ABM und SAM (bislang)
<b>Landesförderung</b>	eigenes Förderprogramm (30 Mio. DM jährlich)	kein passendes Förderprogramm, 4 Mio. DM (1995-2003)	keine Landesförderung
<b>Kommunaler Anteil</b>	10 bis 20 %	33,3 %	projektbezogen
<b>Investitionsvolumen</b>	ca. 500 Mio. DM (1989-2002)	ca. 32 Mio. DM (1995-2002, nur Pilotgebiet und SÜD-WEST)	ca. 3,3 Mio. DM (1998-2001 / nur Barnimer Feldmark)
<b>Finanzierungskreativität</b>	nein	ja (Sponsoren, Verkauf von Ökopunkten, EU-Projekte)	ja (Sponsoren, kommunale Mittel, Ausgleichsgelder)
<b>Flächenerwerb</b>	gezielt durch KVR und Landesfonds	gezielt durch GmbH oder Kommunen	nein
<b>Finanzierung der Planungs- und Organisationskosten</b>	Landesförderung 1990-1995: 10,4 Mio. DM	kommunale Mittel, Mittel der GmbH, Mittel des Verbandes	Vereinsbeiträge, Spenden, ABM- und SAM-Mittel, Anschub durch die GL
<b>Pflegekosten</b>	ungeklärte Zuständigkeit, bei wichtigen Projekten Landesbeteiligung geplant	Kommunen im Regelfall verantwortlich (Ausnahme Pilotgebiet)	ungeklärte Zuständigkeit
<b>Stadtregionaler Ausgleich</b>	teilweise über Verbandsumlage	positiv: Finanzierung über Verbandsumlage	erfolgt nicht, Berlin als Nutznießer kaum beteiligt

*eigene Darstellung*

ber und einer gesicherten Förderung von oben bzw. eine kreative eigenverantwortliche Finanzierung durch regionale und kommunale Akteure sind wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Regionalparkentwicklung.

Abschließend werden kurz die Stärken und Schwächen der drei freiraumpolitischen Praxisbeispiele aufgezeigt (siehe Tab. 16). Allen drei Regionalparks ist dabei gemeinsam, dass sie sich noch in einem frühen Entwicklungsstadium befinden. Dies gilt selbstverständlich für die Regionalparks um Berlin, deren Entwicklung erst 1998 begonnen hat, aber auch für die Projekte im Emscherraum und im Rhein-Main-Gebiet, die schon seit Beginn der 1990er Jahre geplant und realisiert werden. In allen drei Fallstudien wurde – ohne auf die Ergebnisse eines umfassenden Monitorings zurückgreifen zu können – der Entwicklungsstand „unvollendeter“ Projekte untersucht. Die Regionalparkentwicklung stellt eine sehr langfristige angelegte Aufgabe dar.

In keinem der drei Verdichtungsräume konnte die traditionelle Schwäche der Freiraumpolitik behoben werden (Gailing 2003: 71), doch die Impulse für die Freiraumentwicklung

**Tab. 16: Vergleich der drei Fallstudien – Fazit**

	<b>Emscher Landschaftspark</b>	<b>Regionalpark RheinMain</b>	<b>Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</b>
<b>Umsetzungsstand</b>	viele Projekte, noch keine regionale Wirkung	fast abgeschlossen im Pilotgebiet, ansonsten einzelne Abschnitte	nur sehr wenige Projekte, je nach Regionalpark sehr unterschiedlich
<b>Monitoring erfolgt?</b>	teilweise	nein	Evaluation des Prozesses
<b>Schwächen</b>	Abhängigkeit von Landesförderung, Bildproduktion statt ökologischer Sanierung, mangelnde Kooperation mit Freiraumnutzern, geringer Bekanntheitsgrad	Abhängigkeit von weiteren Eingriffen in die Landschaft, zweifelhafte Schutzwirkung des Regionalparkkorridors, Gefahr der Konzentration auf landschaftsarchitektonische Maßnahmen	fehlende Finanzmittel, fehlende Einbindung der Kernstadt, fehlende Managementstrukturen, geringer Bekanntheitsgrad
<b>Stärken</b>	Wiederbelebung des Konzepts der regionalen Grünzüge, umsetzungsorientierte regionale Planung, viele erfolgreiche Projekte, interkommunale Kooperation angeregt	regionale Initiative, umsetzungsorientierte regionale Planung, konsequente Einbindung in die Landschaftsplanung, Finanzierungskreativität, kommunale Verankerung, teilräumlich differenziertes Regionalparkmanagement	bürgerschaftliche Organisations- und Trägerstrukturen, Perspektiven für eine nachhaltige Regionalentwicklung durch Verbindung ökologischer Schutzziele mit der sozioökonomischen Entwicklung (Landwirtschaft, Beschäftigung, etc.)

*eigene Darstellung*

und die real sichtbaren Veränderungen sprechen dafür, dass die Ergänzung der traditionellen freiraumpolitischen Instrumente um das handlungsorientierte Instrument Regionalpark generell positiv beurteilt werden muss. Jede Fallstudie steht dabei für den Versuch, bei jeweils unterschiedlichen stadtreionalen und institutionellen Rahmenbedingungen eigene Schwerpunkte zu setzen. Von allen drei Regionalparkkonzepten können Akteure in anderen Stadtreionen lernen, so dass der hier dokumentierte Vergleich der drei Fallstudien in die im Folgenden aufgeführten Strategiebausteine zur Weiterentwicklung der Freiraumpolitik einfließt.

## 4 Strategiebausteine zur Weiterentwicklung der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen

Das Instrument Regionalpark wird in jeder der untersuchten Beispielregionen unterschiedlich interpretiert und angewandt. Ungeachtet der Tatsache, dass jedes Regionalparkkonzept einen individuell relevanten Beitrag zur Weiterentwicklung der Freiraumpolitik darstellt, ist es möglich, jeweils besonders innovative Einzelaspekte zu benennen, deren Verwendung auch in anderen Verdichtungsräumen als Erfolg versprechend im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung gelten kann. In diesem Kapitel werden solche innovativen Einzelaspekte der untersuchten Fallstudien anhand der in Kapitel 3.1 definierten Kriterienbereiche zusammengestellt und um weitere Ideen ergänzt. Die so entstehende Übersicht kann Akteuren in Stadtregionen, in denen das Instrument Regionalpark noch nicht erprobt wird, als Arbeitsgrundlage und Ideensammlung für die Entwicklung eines Regionalparks oder eines vergleichbaren regionalen Freiraumentwicklungskonzepts dienen. Es kommt dabei zu zwei Abweichungen von den bislang in diesem Band angewandten Kriterien: Zum einen wird in Kapitel 4.1 die besondere Rolle der nicht durch die Regionalparkentwicklung direkt veränderbaren stadtreionalen Rahmenbedingungen erörtert, zum anderen werden – angesichts der konstatierten Vernachlässigung von Erfolgsüberprüfungen in den untersuchten Regionalparks – in Kapitel 4.8 Ideen für ein Regionalparkmonitoring vorgestellt.

### 4.1 Rahmenbedingungen der Regionalparkentwicklung

Versuche der Konstruktion eines idealen, flächendeckend verallgemeinerbaren Ansatzes zur Verbesserung der Freiraumpolitik in Stadtregionen sind zurückhaltend zu bewerten, weil jede Stadtregion individuell strukturiert ist und spezifische regionale Potenziale und Problemlagen aufweist. Im Folgenden wird eine Auswahl der wichtigsten freiraumpolitischen Rahmenbedingungen vorgestellt, die als Ausgangsbasis einer erfolgreichen Regionalparkentwicklung ernst genommen werden müssen.

- Die *naturräumlichen und siedlungsstrukturellen Voraussetzungen* eines Verdichtungsraums bilden eine grundlegende Rahmenbedingung der Regionalparkentwicklung. Erfolgsfaktoren sind diesbezüglich aber nicht zu formulieren: Regionalparks können in monozentrischen wie in polyzentrischen Stadtregionen, in hoch verdichteten wie in schwächer verdichteten Teilräumen einer Stadtregion, in schrumpfenden wie in prosperierenden Wirtschaftsregionen sowie in Gebieten mit einer guten wie mit einer schlech-



ten Funktionsfähigkeit der Freiräume entwickelt werden. Bei der Formulierung der Ziele eines Regionalparks müssen diese in jeder Stadtregion einzigartigen Gegebenheiten allerdings Berücksichtigung finden.

- Eine ambivalente Bedeutung hat die *Wirtschaftskraft* einer Stadtregion: Einerseits ist die dynamische wirtschaftliche Entwicklung eines Verdichtungsraums Auslöser quantitativer und struktureller Freiraumverluste, andererseits sind saturierte Stadtregionen eher dazu in der Lage, freiraumpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität zu finanzieren. In wirtschaftlich stagnierenden oder schrumpfenden Regionen bestehen einerseits Potenziale zum Erhalt und zur Rückgewinnung der Freiräume als Basis nicht-freiraumzehrender Dienstleistungen, aber andererseits Gefahren des anhaltenden Freiraumverlusts durch die Entwicklung neuer Wohn- und Gewerbegebiete im interregionalen Konkurrenzkampf. In beiden Situationen muss sich Regionalparkentwicklung gegen widerständige Interessen durchsetzen und muss dafür – angesichts der Dominanz sozioökonomischer Motive im politischen Diskurs – auch jeweils Argumente anführen, die einen ökonomischen Nutzen begründen.
- Eine für den Erfolg des Regionalparkmanagements entscheidende Rahmenbedingung ist das Vorhandensein einer *stadtregionalen Organisationsform*, die dazu befähigt ist, ein regionales Parkprojekt zu formulieren bzw. aufzugreifen, in Politik, Öffentlichkeit und formeller Planung zu verankern und selbstständig unter Schaffung eines spezifischen Managementsystems zu realisieren (siehe Kapitel 4.3).
- Eng damit zusammenhängend ist die Frage, ob eine Stadtregion eine eigene *Planungsregion* darstellt, da in diesem Fall die informelle Regionalparkplanung nur mit einem Träger der Regionalplanung bzw. der regionalen Flächennutzungsplanung abgestimmt werden muss. Bei einer idealtypischen Entwicklung wäre der Träger der formellen Planung gleichzeitig der Träger der Regionalparkentwicklung.

## 4.2 Ziele der Regionalparkentwicklung

Mit der Definition der Ziele der Regionalparkentwicklung werden die entscheidenden Weichen für den Erfolg eines Regionalparkkonzepts gestellt. Dieser Schritt macht klare räumliche und inhaltliche Festlegungen und regionsspezifische Schwerpunktsetzungen notwendig.

- „*Die ganze Stadtregion*“: Ein Regionalpark sollte in allen Teilräumen eines Verdichtungsraums entwickelt werden. Hierfür sind zwei entscheidende Gründe zu nennen: Zum einen ist der Trend des Freiraumverlusts in der Regel regionsweit zu konstatieren, so dass in allen Teilräumen Strategien für den Freiraumerhalt verfolgt werden müssen. Zum anderen kann nur auf diese Weise auch eine regionsweite Wirkung erzeugt werden: Da der Bekanntheits- und Nutzungsgrad des Regionalparks als bedeutende Voraussetzung für den Freiraumerhalt gilt, müssen alle Bewohner eines Verdichtungsraums die Chance erhalten, in ihrer näheren Umgebung den Regionalpark zu erleben. Die Vorgabe, alle stadtregionalen Freiräume einzubeziehen, kann nicht in allen Teilräumen mit der gleichen Anfangsintensität angegangen werden. Es ist vielmehr eine schrittweise Entwicklung in über die Region verteilten Pilotgebieten notwendig, für deren Auswahl

sich insbesondere solche Teilräume anbieten, in denen der Freiraumverlust in der Vergangenheit besonders hoch war, in Zukunft besonders hoch sein könnte oder in denen ein besonderer Mangel an Freiraumqualität zu konstatieren ist. Als räumliche Grundlage der Regionalparkentwicklung bietet sich in polyzentralen Regionen das System der regionalen Grünzüge zwischen den Städten und Gemeinden an. In monozentralen Regionen muss darauf geachtet werden, dass der Regionalpark nicht als reines Umlandprojekt für die ausschließlichen Bedürfnisse der Kernstadt konzipiert wird; der Regionalpark sollte daher nicht nur ringförmig um die Kernstadt herum entwickelt werden, sondern muss auch das innerstädtische Grünsystem mit einbeziehen.

- „*Flächenhafter Anspruch*“: Eine flächenhafte Gestaltung aller stadtreionalen Freiräume wäre aus finanziellen Gründen als planerische Utopie und aufgrund der dann drohenden Verdrängung der Landwirtschaft als nicht sinnvoll abzulehnen. Ein Verzicht auf den flächenhaften Anspruch des Regionalparks würde aber zwangsläufig einem Verzicht auf den Schutz der nicht als Bestandteil des Regionalparks identifizierten Freiräume gleichkommen. Es ist daher notwendig, den flächenhaften Anspruch des Regionalparks auf alle oder möglichst viele Freiräume der Stadtregion als Taburäume künftiger Siedlungsentwicklung zu beziehen und ihn mit konkreten flächenhaften Maßnahmen – z.B. Kooperationsprojekten mit der Landwirtschaft – zu untermauern. Wegesysteme, Parkprojekte und weitere Maßnahmen der Landschaftsentwicklung stellen in einem solchen flächenhaften Konzept die notwendigen Hilfsmittel zur inhaltlichen Ausgestaltung und damit auch zur Sicherung der Freiräume „in den Köpfen“ der Bürger dar. Es sollten auch (und gerade) dort Maßnahmen durchgeführt werden, wo Eingriffe in den Freiraum drohen, denn der Schutzeffekt eines Regionalparks kann sich nicht in der Landschaftsmitte, sondern nur am Siedlungsrand entfalten. Die Definition einer klaren Parkgrenze ist sinnvoll, um den Schutzanspruch des Regionalparks zu verdeutlichen; eine solche Festlegung sollte allerdings nicht verhindern, dass auch sinnvolle Maßnahmen außerhalb der Grenze – z.B. Verbindungen des Parks zu Siedlungsgebieten und zu ÖPNV-Haltestellen – realisiert werden.

- „*Freiraumschutz als primäres Ziel*“: Die Grundidee der Regionalparkentwicklung besteht darin, die Möglichkeiten des Freiraumschutzes durch Strategien der Freirauminwertsetzung und -nutzung zu verbessern. Auf Basis dieser Grundidee werden Projekte zur Entwicklung, Gestaltung und nachhaltigen Nutzung der Freiräume identifiziert und umgesetzt. Mit diesen sichtbaren Projekten, ihren ökologischen und sozialen Verbesserungen und spürbaren wirtschaftlichen Vorteilen erhalten die Freiräume eine konkrete Bedeutung, rücken in das Bewusstsein der Regionsbewohner und werden dadurch geschützt. Es besteht bei einer solchen Entwicklung die latente Gefahr, dass zwar die sekundären Ziele der Freirauminwertsetzung und der Verbesserung der Freiraumnutzung konsequent verfolgt werden, das primäre Ziel des Freiraumschutzes aber außer Sichtweite gerät. Dem ist vorzubeugen, indem das Ziel des Freiraumerhalts – ergänzt um weitergehende Ziele der Freiraumrückgewinnung und -vernetzung – zur eigentlichen Grundlage für die räumliche Identifizierung eines jeden Teilprojekts wird, während die sekundären Ziele lediglich für dessen inhaltliche Ausgestaltung von Relevanz sein sollten.

- „*Erhöhung des Gebrauchswerts und nachhaltige Bewirtschaftung der Freiräume*“: Inszenierungen der Freiräume sind möglich und nötig, um das ästhetische Empfinden, die Emotionen und die Phantasie der Menschen anzuregen und die Identifikation mit den Freiräumen zu erhöhen. Regionalparkentwicklung darf aber keinesfalls das Produkt einer bloßen Inszenierungsstrategie sein, sondern sollte Inszenierungen und Festivalisierungen lediglich als Mittel zum Zweck einsetzen. Im Zentrum der Regionalparkentwicklung sollten die Erhöhung des Gebrauchswerts der Freiräume für vielfältige Aktivitäten der Regionsbewohner und die Förderung ressourcenschonender Bewirtschaftungs- und Nutzungsformen stehen. Die Einbettung dieser strategischen Hauptorientierungen in eine mit Vorsicht dosierte Inszenierungsstrategie stellt eine besondere Herausforderung der Regionalparkentwicklung dar.
- „*Der multifunktionale Freiraum*“: Der Freiraum in Verdichtungsräumen ist immer multifunktional. Durch einen Regionalpark sollte daher der Schutz der Freiräume verbessert werden, indem die Freiraumqualität und der Nutzen der Freiräume in ökologischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht erhöht werden. Die Offenheit des Konzepts stellt dabei eine Stärke dar: Die Regionalparkentwicklung kann sich, wenn sie das Konzept des multifunktionalen Freiraums ernst nimmt, nicht auf die landschaftsarchitektonische Gestaltung von Parks, die Schaffung von Rad- und Fußwegen oder die Ausstattung der Landschaft mit Kunstwerken beschränken, sondern muss auch Projekte in den Bereichen Landwirtschaft, Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, Naherholungs- und Tourismusentwicklung, Naturschutz und Landschaftsentwicklung umsetzen und freiraumpolitische Maßnahmen in diesen und weiteren Bereichen unter dem Dach des regionalen Leitprojekts Regionalpark bündeln. Es kommt dabei nicht mehr auf das Gegeneinander der bislang von sektoralen Disziplinen verwalteten Einzelnutzungen an, sondern auf ihre sinnvolle Verbindung. Als Gegenkonzept zur Verdrängung einzelner Freiraumfunktionen leistet eine multifunktionale Freiraumpolitik einen Beitrag zur Verringerung der funktionsräumlichen Arbeitsteilung zwischen den Stadtregionen und ihrem Umland.
- „*Kompromiss zwischen dynamischem und traditionellem Kulturlandschaftsverständnis*“: Der Schutz der Freiräume sollte nicht mit dem Schutz der traditionellen Kulturlandschaft verwechselt werden. Ein Regionalpark als offensives und entwickelndes Konzept darf Zeugnisse neuerer anthropogener Eingriffe in den Freiraum nicht leugnen und muss Ideen für deren Einbindung entwickeln. Gerade die Rückgewinnung von Freiräumen wird nur möglich sein, wenn generell ein dynamisches Kulturlandschaftsverständnis vorherrscht. Allerdings darf dies umgekehrt auch nicht zu einer Idealisierung der zersiedelten und zerschnittenen Stadtlandschaft und damit zu einer Banalisierung weiterer Freiraumverluste führen: Das Vorhandensein möglichst zusammenhängender Freiräume ist gerade dasjenige Charakteristikum der alten Kulturlandschaft, das es vorrangig zu bewahren gilt.

### 4.3 Regionale Organisation und Regionalparkmanagement

Zur Umsetzung eines Regionalparkkonzepts ist generell eine Zwei-Ebenen-Konstruktion sinnvoll (siehe Abb. 41). Während die mit dem Gesamtprojekt verbundenen Aufgaben

Abb. 41: Mögliche Organisationsformen und Hauptaufgaben des Regionalparkmanagements

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

eigene Darstellung

auf der Ebene der Stadtregion bearbeitet werden sollten, bietet sich auf der subregionalen Ebene die Schaffung von neuen bzw. die Zusammenarbeit mit bereits bestehenden Organisationen an, die mit konkreten Durchführungsaufgaben betraut werden.

- *Regionale Organisationsform*: Die institutionelle Verfasstheit bereits bestehender stadtregionaler Organisations- bzw. Kooperationsformen ist im Prozess der Regionalparkentwicklung in der Regel nicht zu beeinflussen. Es gelten aber zwei Ausnahmen: Zum einen kann sich eine regionale Organisation – im Rahmen der ihr zugestandenen Möglichkeiten – selbstständig Kompetenzfelder wie die Regionalparkentwicklung erschließen und damit ihr Aufgabenspektrum erweitern. Zum anderen ist es möglich, auf Initiative eines Bundeslandes, einer institutionell verfassten Region oder der Kommunen eines Verdichtungsraums eine Regionalparkentwicklungs- bzw. Regionalparkdachgesellschaft zu gründen. Dies ist dann sinnvoll, wenn noch keine regionale Organisation existiert, die als Träger der Regionalparkentwicklung geeignet erscheint. Sehr vorteilhaft erscheint aber die Einbindung der Aufgabe in einen Regionalverband bzw. eine regionale Gebietskörperschaft, da hier Möglichkeiten der Bündelung von Planungs- und Umsetzungskompetenzen und der demokratischen Absicherung des Regionalparkprojekts bestehen.

- *Subregionale Organisationsformen*: Der regionale Träger der Regionalparkentwicklung sollte möglichst viele umsetzungsrelevante Aufgaben an in Teilräumen der Region operierende Organisationen delegieren. Diesen Einheiten sollte zwar Eigenaktivität und Selbststeuerung ermöglicht werden, allerdings ist insbesondere bei einem Mangel an Umsetzungserfolgen und regionalem Zusammenhang der Projekte eine stärkere regionale Steuerung nötig. In einem solchen Fall und generell überall dort, wo relativ zügig, mit einer geringen Regelungsdichte und unabhängig von Verwaltungen Regionalpark-

entwicklung betrieben werden soll, bietet sich die Einrichtung von *Regionalparkgesellschaften* in der Rechtsform gemeinnütziger GmbHs an. Die an ihr beteiligten Akteure und ihre finanziellen Beiträge werden ebenso wie der Zweck der GmbH im Gesellschaftervertrag festgelegt; allerdings werden dadurch alle weiteren Akteure vorläufig von der festen Kooperation ausgeschlossen. Zur Institutionalisierung der interkommunalen Kooperation ist alternativ zur GmbH die Einrichtung von KAGs oder Zweckverbänden möglich. Zweck einer KAG ist die gemeinsame Beratung und Abstimmung von interkommunalen Aufgaben, ohne dass die Beschlüsse eine tatsächliche Bindungswirkung entfalten würden. Da die Regionalparkentwicklung hierbei kommunale Aufgabe bliebe und in der KAG lediglich Koordinationsarbeit geleistet würde, bietet sich die KAG nur als Ergänzung eines echten Aufgabenträgers an. Ein *Zweckverband* kann dagegen tatsächlich Aufgaben durchführen und zu diesem Zweck von seinen Mitgliedern Umlagen erheben (Heinz 2000: 202ff). Zur Einbindung von Freiraumnutzern und bürgerschaftlichen Initiativen ist – ggf. in Zusammenarbeit mit bestehenden kooperativen Organisationen wie Landschaftspflegeverbänden – die Einrichtung von *Regionalparkvereinen* sinnvoll, in denen sich ehrenamtliches Engagement mit umsetzungsorientierter Kooperation verbinden kann. Falls ein Verein als einziger subregionaler Träger der Regionalparkentwicklung agiert, ist es sinnvoll, ihm gezielt externe Fachberatung zur Verfügung zu stellen. Die konsequenteste Möglichkeit der Einbindung von Kommunen, privatwirtschaftlichen und beruflichen Freiraumnutzern, wichtigen Grundbesitzern und engagierten Freiraumnutzern wäre die Schaffung einer gemeinsamen gesellschaftlichen Institution für den Freiraumschutz (Häpke 1999b: 70) bzw. für die Entwicklung eines Regionalparks. In einer solchen *Regionalparkgenossenschaft* – es kommen auch andere Rechtsformen in Frage, die private und öffentliche Beteiligungen ermöglichen – kann die gemeinsame Erfüllung freiraumpolitischer Aufgaben unter Betonung der Potenziale gemeinschaftlicher Nutzungsformen im Vordergrund der Arbeit stehen. Die abschließende Auswahl der Organisationsform sollte generell zwar unter Vermeidung überflüssiger Fehl- und Doppelkonstruktionen erfolgen, dennoch ist eine Kombination bestimmter Möglichkeiten sinnvoll (z.B. KAG und Verein). Die bislang erwähnten formellen Rechtsformen sind wichtig, da teilräumliche Regionalparkentwicklung verbindlich institutionalisierter Organisationsformen bedarf. Diesen Institutionen kann aber auch eine weiche Kooperationsform wie beispielsweise ein Regionalparkforum zur Seite gestellt werden, in dem entwicklungsrelevante und engagierte Akteure mitwirken können.

- *Planung und Koordination*: Die Planungsaufgaben bestehen auf der regionalen Ebene in der Formulierung eines Zielkonzepts für die Regionalparkentwicklung, weiterer Elemente des informellen Planungssystems (siehe Kapitel 4.4) sowie der Einbindung der informellen Planung in die Instrumente der formellen Planung und – falls vorhanden – in ein Regionalmanagement. Die Einbindung vielfältiger freiraumbezogener Planungen und Aktivitäten (z.B. städtische Grünkonzepte, regionale Tourismusinitiativen oder regionale Vermarktungsstrategien der Landwirtschaft) in das Regionalparkkonzept sollte ebenfalls auf der regionalen Ebene geleistet werden. Der Grad der notwendigen regionalen Koordination ergibt sich aus der Selbststeuerungsfähigkeit der subregional agierenden

Einheiten, die für die Teilräume der Region unter Beteiligung der Freiraumnutzer und anderer relevanter Akteure Entwicklungskonzeptionen bzw. konkrete Maßnahmenprogramme erarbeiten. Im Idealfall gelingt dabei sowohl die Konkretisierung als auch die Beeinflussung der regional vorgegebenen Ziele. Das Monitoring zur regelmäßigen Erfolgsüberprüfung sollte zu den Aufgaben der regionalen Organisation gehören (siehe Kapitel 4.8).

- *Projektentwicklung*: Auf der Grundlage teilträumlich konkretisierter Maßnahmenprogramme werden durch die Durchführungsorganisationen auf der subregionalen Ebene Projekte umgesetzt. Projekte, die regionale Ausstrahlungskraft entfalten sollen („Leuchtturmprojekte“), können aber auch direkt durch die regionale Organisation auf der Grundlage eigener Maßnahmenprogramme realisiert werden.
- *Grundstückserwerb und Flächenmanagement*: Ob die beteiligten Institutionen Grundstücke erwerben oder langfristig für die Zwecke des Regionalparks pachten können, hängt von ihrer rechtlichen Konstitution und ihrer finanziellen Ausstattung ab. Diese Aufgabe, die für bestimmte Maßnahmen wie den Wegebau besonders wichtig ist, kann daher je nach Auswahl der Organisationsformen auf der regionalen oder der subregionalen Ebene erfüllt werden oder sie wird alternativ dazu von den einzelnen Kommunen erbracht. Gleiches gilt für ein Flächenmanagement zur Bündelung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu Gunsten der Regionalparkentwicklung (siehe Kapitel 4.4). Eine Alternative zu Kauf oder Pacht ist der vertragliche Freiraumschutz in Kooperation mit Freiraumnutzern und -eigentümern.
- *Finanzierung*: Für die Finanzierung der Projekte, der Planung, der laufenden Service- und Organisationsaufgaben und der Maßnahmenpflege ist die Entwicklung eines tragfähigen Finanzierungssystems notwendig. Diese Aufgabe der Bündelung und Erschließung finanzieller Mittel sollte auf der regionalen Ebene angesiedelt sein. Dabei sollte auch der Versuch unternommen werden, externe Mittel (EU, Bundesländer, Großsponsoren etc.) zu akquirieren (siehe Kapitel 4.7). Ziel sollte es sein, die finanzielle Sicherheit der subregionalen Einheiten regionsweit einheitlich zu gewährleisten und darüber hinaus auf regionaler, subregionaler und Projektebene Spielräume für Finanzierungskreativität bestehen zu lassen.
- *Einbindung externen Fachwissens*: Die Möglichkeiten zur Einbindung externen Fachwissens sollten genutzt werden, um die Innovationsfähigkeit des regionalen Vorhabens zu erhalten und die Ergebnisse nationaler wie internationaler Fachdebatten in die Regionalparkentwicklung einfließen lassen zu können. Beispiele sind Projektwerkstätten und -wettbewerbe, geführte Exkursionen zu „best-practice“-Projekten sowie die Veranstaltung von Fachtagungen. Dabei ist über die Einbindung von Fachwissen hinaus die qualifizierte Einbindung des Alltagswissens der Freiraumnutzer beispielsweise über Bürgerworkshops sicherzustellen.
- *Überzeugungs-, Beratungs-, Beteiligungs- und Kooperationsarbeit*: Der Regionalpark als persuasives Instrument kann nicht ohne die im Folgenden genannten Arbeitsformen auskommen. Auf der regionalen Ebene kommt es dabei in erster Linie darauf an, die politischen Entscheidungsträger in Land, Region und Kommunen vom Nutzen des Park-



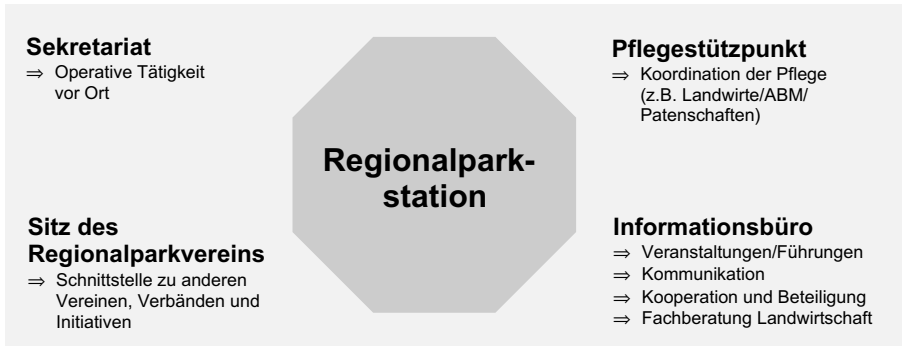
projekts für die regionale Entwicklung bzw. die Entwicklung der einzelnen Kommunen zu überzeugen. Diese Lobby-Arbeit für den Regionalpark kann auch auf andere regionale Akteure wie große Wirtschaftsunternehmen oder regionale Initiativen erweitert werden. Der Träger der Regionalparkentwicklung muss die mit der Realisierung befassten Institutionen zudem beratend unterstützen. In den Teilräumen einer Region sowie bei der Projektrealisierung steht die Kooperation mit Kommunen, Unternehmen, Landwirten, weiteren Freiraumnutzern und bürgerschaftlichen Initiativen bzw. ihre Beteiligung im Vordergrund. Bei einer engen Verknüpfung von formeller und informeller Planung bietet sich die Nutzung gesetzlich definierter Beteiligungsinstrumente (z.B. Bürgerversammlungen) an; darüber hinaus sollten aber auch informelle Arbeitsformen (z.B. Arbeitsgruppen mit den Landwirten) genutzt werden. Projektbegleitende Arbeitsgruppen sollten dabei von Anfang an auch alle relevanten Genehmigungsbehörden einbeziehen, um administrative Problemlagen frühzeitig erkennen und lösen zu können. Echte Kooperation kann darüber hinaus beispielsweise durch Bürgerworkshops, die Einrichtung einer kooperativen Organisationsform (Verein, Genossenschaft, Forum etc.) oder – insbesondere wenn eine Organisationsform gewählt wurde, die keine Einbindung der Freiraumnutzer zulässt – durch einen Beirat der Freiraumnutzer bei der mit der Durchführung der Regionalparkentwicklung betrauten Organisation gelingen. Auf der regionalen Ebene können – vergleichbar der regionsweit anzuwendenden Gestaltungskriterien – Verfahrenskriterien zur Beteiligung und Kooperation der erwähnten relevanten Gruppen in jedem Teilraum und bei jedem Projekt definiert werden. Da ohne die Einbindung der Freiraumnutzer die Entwicklung eines Regionalparks dauerhaft nicht gelingen wird, sollte die Möglichkeit geprüft werden, zur Vermittlungs- und Beratungsarbeit, zur Einwerbung von Bürgerengagement und zur frühzeitigen Konfliktbearbeitung prozessbegleitend Ansprechpartner in den Teilbereichen des Regionalparks – so genannte „fieldworker“ (Brenken et al. 2003: 102ff) oder Regionalparkranger – einzusetzen.

- **Öffentlichkeitsarbeit:** Auch über Strategien der Beteiligung und Kooperation gelingt die Einbindung großer Teile der Regionsbevölkerung nicht. Da aber die Schaffung des „Parks in den Köpfen“ der Menschen zentrales Ziel der Regionalparkentwicklung sein sollte, ist eine gute Öffentlichkeitsarbeit notwendig. Mit unterschiedlichen Schwerpunkten besteht diese Aufgabe sowohl auf der regionalen als auch auf der subregionalen Ebene des Regionalparkmanagements. Beispiele sind eine Internetpräsentation des Regionalparks, Ausstellungen, die Teilnahme an regionalen Messen, die Erstellung von handlichen Printprodukten (Broschüren, Führer, Karten, Veranstaltungskalender) und deren kostenlose, sequenziell zu wiederholende Verteilung an die Haushalte der Region, die Publikation von Fachbüchern oder Bildbänden, möglichst regelmäßige Präsenz in Presse und Lokalradio sowie die Durchführung von Exkursionen, Events und Aktionen im Regionalpark. Gerade zu Beginn des Prozesses der Regionalparkentwicklung und nach der Realisierung wichtiger und typischer Einzelprojekte sollten öffentlichkeitswirksame Maßnahmen verstärkt eingesetzt werden, um das Projekt Regionalpark regionsweit bekannt zu machen und das Interesse der Regionsbewohner zu wecken. Über solche besonderen Ereignisse hinaus ist die regelmäßige identitätsbildende Durchführung

von Veranstaltungen (z.B. jährliche Regionalparkfeste, Regionalparksportveranstaltungen oder Regionalparkrallyes für Kinder) anzustreben. Wichtig für den Wiedererkennungseffekt und die Außenwirkung eines Regionalparks ist es zudem, ein regionsweit einheitliches Erscheinungsbild durch die zentrale Festlegung von Gestaltungskriterien zu gewährleisten. Dies kann durch die durchgängige Verwendung eines Regionalpark-Logos auf allen Publikationen und Schildern sowie durch typische Ausstattungsmerkmale bezüglich Farbe, Form und Material der Wegweiser, Infotafeln etc. erreicht werden. Bei einer idealtypischen Regionalparkentwicklung sollten diese regelmäßig wiederkehrenden Merkmale schon von Beginn an verwendet werden. Durch die Verwendung des Logos kann ein Beitrag zur sichtbaren Verbindung freiraumbezogener Initiativen, die in die Regionalparkentwicklung einbezogen werden (z.B. eine Regionalmarke der Landwirtschaft), oder bereits existierender Projekte mit dem Regionalpark geleistet werden. Wichtig für die Außendarstellung der Teilräume des Regionalparks ist ihre Benennung mit Namen, die bekannt sind und einen regionalen Bezug aufweisen.

- *Regionalparkstationen*: Die auf der Ebene der Stadtregion zu koordinierende Einrichtung von Regionalparkstationen in jedem der Teilräume erfüllt mehrere Zwecke zugleich (siehe Abb. 42): Unter einem Dach können alle an der subregionalen Regionalparkentwicklung beteiligten Organisationen (z.B. Büro des Regionalparkvereins oder Geschäftsstelle der GmbH) einen Stützpunkt finden, so dass hier die Koordination zwischen den professionellen Aufgaben des Regionalparkmanagements und dem Engagement der Freiraumnutzer gelingen kann. Es sollten daher auch Ortsgruppen von Naturschutzverbänden, Tourismusinitiativen oder Verbänden der Landwirtschaft in die Regionalparkstationen integriert werden. Wichtig ist die dauerhafte Präsenz der für die Regionalparkentwicklung in dem jeweiligen Teilraum relevanten Personen vor Ort. Eine besondere Funktion kann die Regionalparkstation als Informationsbüro für Naherholungsuchende, Naturinteressierte und sonstige Regionalparknutzer erfüllen. Als Ausgangspunkt von Führungen durch den Regionalpark, Beratungsstelle für Flächenbewirtschaftler, Basisstation der „fieldworker“, Ausstellungsraum und Veranstaltungsort für Feste, Vorträge und umweltpädagogische Angebote, aber auch für Sitzungen im Rahmen der Beteiligungs- und Kooperationsprozesse können hier vielfältige Aktivitäten gebündelt werden. Auch die Pflege der dem Regionalpark zugeordneten Freiräume gehört zu den möglichen Aufgaben einer Regionalparkstation. Dies umfasst Maßnahmen der Landschaftspflege und die Pflege der im Rahmen der Regionalparkentwicklung realisierten Projekte. Dabei ist unter Beachtung des Prinzips „Pflege durch Nutzung“ die Kooperation mit Landwirten und anderen Flächennutzern zu suchen. Pflegeaufgaben können auch unter Einbindung von Beschäftigungsträgern oder durch Übertragung auf engagierte Bürger wahrgenommen werden. Ein Qualitätsmanagement zur Feststellung von Vandalismus oder sonstigen Schäden im Regionalpark kann im Rahmen von Patenschaften mit Vereinen oder engagierten Einzelpersonen durchgeführt werden. Die Regionalparkstationen sollten zwar zentral konzipiert werden, aber in Bezug auf Organisation und Aufgaben den jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst agieren können. Bereits vorhandene Einrichtungen wie Naturschutzstationen oder Tourismusbüros sind ggf. einzubeziehen.

Abb. 42: Mögliche Aufgaben einer Regionalparkstation



eigene Darstellung

#### 4.4 Der Steuerungsmix

Das informelle Instrument Regionalpark kann mit seinen Maßnahmen zur Nutzung und Gestaltung der Landschaft nur einen indirekten Beitrag zum Freiraumschutz leisten und ist daher auf die Abstimmung mit der formellen Planung angewiesen. Der Regionalpark kann dabei als komplementäre Strategie genutzt werden, formellen Instrumenten der gesamträumlichen Planung oder der umweltbezogenen Fachplanung, die aufgrund ihrer restriktiven Wirkung auf Widerstand stoßen, ein positives Konzept der Freiraumentwicklung zur Seite zu stellen. Mit seinem projektorientierten und kooperativen Ansatz stellt er eine ideale Ergänzung der Regionalplanung, der regionalen Flächennutzungsplanung oder der Landschaftsplanung dar.

- *Das informelle Planungssystem*: Als Grundlage der Regionalparkentwicklung ist ein eigenes informelles Planungssystem (siehe Tab. 17) zu entwickeln, das der Vorbereitung der einzelnen Projekte und ihrer Einbettung in ein flächenhaftes Gesamtkonzept dient. Idealtypischerweise befreit sich ein solches Planungssystem möglichst weit von der traditionellen Logik hierarchisch aufgebauter Planungen und ermöglicht die Parallelität von Planung und Umsetzung. Da Regionalparkentwicklung immer die Entwicklung von Projekten zum Ziel hat, sollte mit der Entwicklung von konkreten Maßnahmenprogrammen und deren Umsetzung auf beiden Ebenen des Regionalparks parallel zu der Entwicklung

Tab. 17: Regionalparkplanung: Informelles Planungssystem

	<b>Flächendeckende Freiraumplanung</b> (Verknüpfung zur form. Planung)	<b>Punktuelle Projektplanung</b> (inkl. Kostenschätzungen)
<b>Regionale Ebene</b>	Machbarkeitsstudie, Bestandsanalyse  (Qualitäts-)Ziele der Parkentwicklung	
	Regionales Freiraumentwicklungskonzept	Regionales Maßnahmenprogramm
<b>Subregionale Ebene</b>	Teilräumliche Freiraumentwicklungskonzepte	Teilräumliche Maßnahmenprogramme
<b>Projektebene</b>		Einzelprojekt

eigene Darstellung

flächenbezogener Freiraumentwicklungskonzepte begonnen werden. Der Erfolg einer solchen frühzeitigen Projektrealisierung besteht in sichtbaren und schnellen Ergebnissen, die der Regionsbevölkerung den Grundgedanken des Regionalparks nahe bringen. Wichtig ist allerdings, dass zu Beginn der Entwicklung von Maßnahmenprogrammen und flächendeckenden Freiraumentwicklungskonzepten eine Bestandsanalyse – dabei kann auf Dokumente der Landschaftsplanung zurückgegriffen werden – bzw. eine Machbarkeitsstudie sowie ein Konzept zu den grundlegenden Zielen und raumbezogenen Qualitätszielen der Regionalparkentwicklung erstellt werden. Auf diese Weise wird erreicht, dass die nur punktuell wirksame Projektumsetzung auf der Grundlage einer regionalen Strategie erfolgt. Mit Ausnahme der zu Beginn einmalig erstellten Bestandsanalyse, der Machbarkeitsstudie und des Zielkonzepts sind die in Tab. 17 aufgeführten Dokumente entweder in regelmäßigen Abständen neu zu erstellen (Maßnahmenprogramme mit Projektlisten inkl. Kostenschätzungen) oder aufeinander abzustimmen (flächenbezogene Freiraumentwicklungskonzepte). Eine ideale Systematik soll dabei nicht vorherrschen; vielmehr geht es darum, dass sich die regionalen und die teilräumlichen Dokumente im Prozess der Regionalparkentwicklung gegenseitig in iterativen Rückkopplungsschritten beeinflussen. Dies gilt auch im Verhältnis der handlungsorientierten Maßnahmenprogramme zu den flächenbezogenen Entwicklungskonzepten. Es ist anzustreben, einigen der Dokumente einen semi-formellen Charakter zu verleihen, indem sie in Grundsatzbeschlüsse der regionalen und kommunalen Parlamente, in grundlegende Verträge (z.B. bei Gründung einer GmbH) oder Verwaltungsvereinbarungen integriert werden.

- *Einbindung in die gesamträumliche Planung:* Der Nutzen informeller flächenbezogener Freiraumentwicklungsprogramme besteht nicht nur in der Einbettung der Projekte in übergreifende Konzepte, sondern auch in der verbesserten Möglichkeit, die Ergebnisse der informellen Planung in die Instrumente der formellen Planung einzubinden. Zur Einbindung in die gesamträumliche Planung – z.B. in die Regionalplanung, die regionale Flächennutzungsplanung oder die teilräumliche Landesentwicklungsplanung – bestehen grundsätzlich vier Möglichkeiten, die in Kombination angewandt werden können:

1. Ergänzung der Wirkung bestehender Freiraumkategorien (z.B. regionale Grünzüge, Grünzäsuren)
2. Verankerung des Regionalparks im formellen Plan als Initialzündung zu Beginn der Regionalparkentwicklung ohne restringierende Wirkungen auf andere Nutzungen
3. Verankerung des Regionalparks nach der Etablierung des informellen Planungssystems ohne restringierende Wirkungen auf andere Nutzungen
4. Etappenweise Absicherung von Zwischenergebnissen der Regionalparkentwicklung mit restringierenden Wirkungen auf andere Nutzungen

- *Einbindung in die Landschaftsplanung:* Landschaftsplan und Regionalpark können sich arbeitsteilig ergänzen. Regionalparks als umsetzungsorientierte Instrumente, die im Gegensatz zur Landschaftsplanung sozioökonomische Nutzungsansprüche, Erholungsansprüche und Ansprüche an die Landschaftsästhetik formulieren, bedürfen dringend der fachlichen Einbettung in eine ökologische Fachplanung und damit der fachlichen

Abstimmung mit Zielen des Natur- und Biotopschutzes. Ein Regionalpark ohne Landschaftsplan steht in der Gefahr, eine projektförmige Inszenierungsstrategie zu sein, während umgekehrt ein Landschaftsplan ohne Regionalparkkonzept oder vergleichbare informelle Instrumente ein sektoraler Plan ohne Umsetzungsmöglichkeiten und politische Lobby bleibt. Die Landschaftsplanung kann durch Einbindung des Regionalparks Image, Einfluss und Handlungsmöglichkeiten gewinnen, denn im Landschaftsplan definierte Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftsentwicklung können im Rahmen eines Regionalparkkonzepts realisiert werden. Es bietet sich insbesondere die Verknüpfung der Regionalparkentwicklung mit der Entwicklung eines Biotopverbundsystems an. Über die Einbindung des Regionalparks in die Landschaftsplanung hinaus ist auch die Verknüpfung mit anderen umweltbezogenen Fachplanungen anzustreben.

- *Der Regionalpark als regionales Kompensationskonzept:* Zur Realisierung von bestimmten Maßnahmen des Regionalparks bietet es sich an, ihn in eine konzeptionelle Handhabung der Ausgleichs- und Ersatzregelung einzubeziehen (siehe auch Kieslich/Neumeyer 2000: 145ff):

- Die flächenbezogenen Entwicklungskonzeptionen dienen abgestimmt mit naturschutzfachlichen Zielsetzungen der Landschaftsplanung als räumlich-fachliche Zielvorgabe für die Kompensationsregelung. Auf der Ebene der Teilräume sind für die Kompensation geeignete Flächen festzulegen.
- Als Instrumente des eigentlichen Flächen- und Maßnahmenmanagements können durch den Träger der Regionalparkentwicklung ein Kompensationspool zur frühzeitigen Ausweisung und Bereitstellung von Kompensationsflächen und -maßnahmen sowie ein Ausgleichskataster unter anderem zur Verwaltung vorgezogener Maßnahmen (Öko-Konto) geführt werden. Da die Maßnahmen naturschutzfachlichen Zielsetzungen entsprechen müssen, können bestimmte Regionalparkprojekte wie z.B. Kunstobjekte nicht als Kompensationsmaßnahmen gelten.

- *Regionalpark und Schutzgebiete nach BNatSchG:* Die Beschlüsse der regionalen und kommunalen Parlamente, die den Entwicklungskonzeptionen des Regionalparks einen semi-formellen Charakter geben, können inhaltlich um Beschlüsse zur Beantragung der formellen naturschutzfachlichen Sicherung der gesamten Regionalparkfläche oder wichtiger Einzelflächen ergänzt werden. Es kommt dabei insbesondere die Ausweisung von LSG in Frage, welche eine gute Ergänzung zu den Freiraumkategorien der Regionalplanung darstellen. Darüber hinaus ist insbesondere in äußeren Teilräumen eines Verdichtungsraums die ergänzende Einrichtung eines Naturparks oder eines Biosphärenreservats zu prüfen.

#### 4.5 Der Kooperationsprozess

Der Träger der Regionalparkentwicklung bzw. die subregionalen Einheiten sollten als Promotoren zur Organisation, Moderation und inhaltlichen Steuerung des Kooperationsprozesses auftreten. Auf beiden Ebenen sollten sie sich als Fachpromotoren für ein kooperatives Zusammenwirken der Akteure zur Ermöglichung von Innovationen einsetzen. Die größten Möglichkeiten, als Machtpromotor zu agieren, besitzt der jeweilige regionale

Träger bei Verfügbarkeit finanzieller Mittel und rechtlicher Interventionspotenziale. Sofern nicht „bottom-up“-Akteure selbstständig freiraumpolitische Kooperationsformen und damit Anknüpfungspunkte für eine mögliche Regionalparkentwicklung gebildet haben, ist es die Aufgabe der Promotoren, solche Kooperationsmöglichkeiten zu schaffen. Dies gilt für alle im Folgenden erörterten Bereiche.

- *Interkommunale Kooperation*: Die Ausgangsbedingungen für interkommunale Kooperation in Fragen der regionalen Freiraumpolitik sind in der Regel ungünstig. Der regionale Träger der Regionalparkentwicklung muss daher gezielt Kooperationsanreize vor allem in Form von finanziellen Mitteln, aber auch in Form von immateriellen Möglichkeiten zur Verbesserung des Prestiges oder des Images der jeweiligen Kommune setzen. Die Kommunen und die kommunalpolitischen Eliten müssen davon überzeugt werden, dass sich die Teilnahme am regionalen Parkprojekt lohnt und sie dafür die Kooperation mit ihren Nachbarkommunen suchen sollten. Damit der Regionalpark auf der stadtregio-nalen 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. Regelmäßige Treffen wichtiger kommunaler Vertreter in Arbeitsgruppen im Kontext der gemeinsamen subregionalen Organisationen (siehe Kapitel 4.3) sowie politische Grundsatzbeschlüsse der Kommunen dienen der Formalisierung der Kooperation.

- *Kooperation mit der Wirtschaft*: Eine erfolgreiche Kooperation mit Unternehmen zu Gunsten der Regionalparkentwicklung gelingt nur, wenn deren wirtschaftliches Eigeninteresse geweckt werden kann. Regionale Plattformen der Wirtschaft oder in der Region beheimatete Einzelunternehmen, die Interesse an ihrem wirtschaftlichen Umfeld und an der Stärkung der weichen Standortfaktoren zeigen, können als Sponsoren für den Regionalpark bzw. für repräsentative Einzelprojekte gewonnen werden. Freiraumpolitik wird allerdings im Gegensatz zu anderen Politikbereichen wie der Kulturpolitik als rein öffentliche Aufgabe wahrgenommen, so dass der Aufbau von echten Partnerschaften nur in einem langfristigen Prozess möglich ist. Eine dauerhafte private Unterstützung für den Regionalpark, die in einem „Förderkreis der Freunde des Regionalparks“ verstetigt werden kann, wird allerdings nur erfolgreich und zielführend sein, wenn diese Art des Sponsorings den Ideen der jeweiligen Unternehmen entgegenkommt und der Regionalpark sich nicht auf die Realisierung vermarktungsfähiger Projekte beschränken lässt. Darüber hinaus können auch gemeinsame öffentlich-private Projekte realisiert oder rein private Projekte in den Regionalpark einbezogen werden, sofern sie seiner Zielkonzeption entsprechen. Weitere vielfältige Kooperationsmöglichkeiten mit der Wirtschaft ergeben sich durch die Zusammenarbeit mit freiraumabhängigen Dienstleistungsunternehmen der Naherholungsbranche, deren Standorte bei der Konzeption von Rad- und Fußwegesystemen berücksichtigt werden sollten.

- *Kooperation mit der Landwirtschaft*: Die Stärkung der produzierenden Landwirtschaft ist eine besonders effektive Form des Freiraumschutzes. Aufgrund der hohen Relevanz der Landwirtschaft als wichtigstem Flächennutzer in den stadtregio-nalen Freiräumen müssen Projekte für die und in Kooperation mit der Landwirtschaft von Anfang an



zum Kernbereich der Regionalparkentwicklung gehören. Eine solche Einbindung wird nur dann gelingen, wenn die Landwirte das Regionalparkprojekt nicht als zusätzliche Form der Flächenkonkurrenz, sondern als wertvollen Beitrag für ihre Arbeit ansehen. Kooperationsanreize sind daher neben finanziellen Mitteln und der Möglichkeit, gesellschaftliches Ansehen zu gewinnen, die positiven Wirkungen gemeinsamer Projekte und landwirtschaftlicher Beratungseinrichtungen im Regionalpark. Landwirten bzw. ihren Vertretern muss ein Mitspracherecht bei der Planung von Maßnahmen im landwirtschaftlich genutzten Freiraum und bei der Verortung von Kompensationsmaßnahmen eingeräumt werden. Zur Existenzsicherung der Höfe ist es notwendig, den Landwirten möglichst viele Chancen zur Einkommensverbesserung und zur Erschließung neuer Erwerbsmöglichkeiten einzuräumen (siehe Kapitel 4.6). Zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit auf der subregionalen Ebene bestehen Möglichkeiten der Einrichtung eines Arbeitskreises Landwirtschaft unter Einbezug der Landwirte und relevanter Organisationen wie dem Bauernverband, der AGÖL, der AGBL oder den Landwirtschaftskammern, sowie die Zusammenarbeit mit einem Landschaftspflegeverband bzw. -verein als freiwilligem Zusammenschluss von Naturschützern, Landwirten und Kommunalpolitikern auf Kreisebene.

- *Kooperation mit den Freiraumnutzern:* Die Umsetzung von Projekten wird umso erfolgreicher betrieben, je enger der Beteiligtenkreis auf die umsetzungsrelevanten Akteure begrenzt werden kann. Es bleibt dabei allerdings fraglich, ob die in effektiver Weise umgesetzten Projekte auch den Nutzungsbedürfnissen der Regionsbewohner entsprechen. Um genau dies sicherzustellen, sind bei der Erarbeitung der Entwicklungskonzeptionen und insbesondere auf der Ebene der konkreten Projektplanung und -realisierung die Bürger als Freiraumnutzer in den Planungsprozess einzubeziehen. Die Möglichkeiten reichen von einfachen Mitmach-Aktionen über Wettbewerbe, Planungswerkstätten bis zu echten kooperativen Projekten und der Schaffung von Trägervereinen für einzelne Projekte. Die konsequenteste Form der Kooperation mit den Freiraumnutzern ist die Institutionalisierung eines Regionalparkvereins oder einer anderen von bürgerschaftlichem Engagement getragenen Organisation als Träger der subregionalen Regionalparkentwicklung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist es schwierig, Bürger für die Zusammenarbeit an Freiraumprojekten zu interessieren, die nicht ohnehin Mitglied in einem Verband, einem Verein oder einer Bürgerinitiative sind. Es ist daher zum einen konsequent, freiraumrelevante Organisationen wie Naturschutzverbände, Sportvereine, Heimatvereine oder Bürgerinitiativen gegen freiraumzehrende Projekte an der Regionalparkentwicklung zu beteiligen und gemeinsame Projekte durchzuführen; zum anderen sollten aber über Veranstaltungen und vielfältige Formen der Öffentlichkeitsarbeit auch weitere Bürger für ein Engagement im Regionalpark gewonnen werden.

#### **4.6 Die Projekte der Regionalparks**

Eine projektorientierte Planung kann leicht zu einer Reihe von Insellösungen führen, die nicht miteinander verbunden sind. Es ist daher anzustreben, die vielen lokalen Projekte eines Regionalparks in den übergeordneten Zusammenhang eines sektorenübergreifen-

den Regionalmanagements zu integrieren (siehe Abb. 43). Dies kann gelingen, indem der Regionalpark selbst als freiraumbezogenes *Leitprojekt* einer Stadtregion definiert wird und mit anderen regionalen Leitprojekten unter Berücksichtigung der bestehenden Wechselwirkungen im Rahmen des *Regionalmanagements* koordiniert wird. Eine solche strategische Einbindung des Leitprojekts Regionalpark ist auch unter dem Dach einer *Regionalen Agenda 21* möglich: Als kooperationsorientiertes Generationenprojekt mit dem Ziel des Freiraumerhalts kann es sinnvoll in ein solches „langfristig orientiertes Konzept der Abstimmung der Entwicklungsvorstellungen innerhalb einer Region unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit“ (IÖR 2002: 3) integriert werden.

Abb. 43: Das Leitprojekt Regionalpark



eigene Darstellung

Die Koordination der Einzelprojekte des Regionalparks kann durch ihre Bündelung in *Handlungsfeldern der Regionalparkentwicklung* gelingen. Die in Abb. 43 aufgeführte Auflistung möglicher Handlungsfelder bedarf der regionsspezifischen Konkretisierung unter Berücksichtigung der vorherrschenden Kernprobleme der Freiraumpolitik. Schwerpunktsetzungen sind dabei im Sinne des jeweiligen Zielkonzepts notwendig. Um dem multifunktionalen Charakter des Freiraums gerecht zu werden, sollte allerdings unbedingt vermieden werden, wichtige Handlungsfelder von der Projektrealisierung auszuschließen. Dies gilt insbesondere für eher unspektakuläre Sachbereiche wie die Stützung der stadtregionalen Landwirtschaft oder die Umsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes. Die Koordination der Handlungsfelder untereinander ist generell im Rahmen des informellen Planungssystems und mit der Definition handlungsfeldübergreifender Projekte sicherzustellen. In den regionalen und subregionalen Maßnahmenprogrammen sollte von Anfang an nicht nur auf die räumliche Verteilung der Projekte zur Erzielung einer regionsweiten Wirkung, sondern auch auf die Berücksichtigung jeweils aller Handlungsfelder der Regionalparkentwicklung geachtet werden. Auch „Leuchtturmprojekte“ mit besonderer Ausstrahlung oder grundlegender Wirkung können in allen Handlungsfeldern entwickelt werden. Im Folgenden werden beispielhaft Projektansätze der Handlungsfelder Parkinfrastruktur und Landwirtschaft dargestellt. Während Parkinfrastrukturprojekte zu den erprobten Grundlagen bereits realisierter Regionalparkkonzepte zählen, sind Maßnahmen zur Stärkung der Landwirtschaft bislang vernachlässigt worden.

- *Handlungsfeld Parkinfrastruktur*: Die Konzeption von Wander- und Radwanderrouten und ihre Ausstattung mit einem einheitlichen identitätsstiftenden Beschilderungssystem gilt als vergleichsweise unkomplizierter Einstieg in die Entwicklung eines Regionalparks,

insbesondere wenn bereits bestehende Wegeverbindungen genutzt werden können. Mittelfristig ist ein solches Projekt aber unbedingt um Maßnahmen des Wegeausbaus sowie des Wegeneubaus mit dem Ziel der Netzerweiterung zu ergänzen. Einige dieser Netzschlüsse werden aufgrund von Barrieren nur in einem sehr langfristigen Prozess oder mit aufwändigen Konstruktionen (Brücken, Untertunnelungen, Grünüberdeckungen etc.) zu realisieren sein. Beim Wegeneubau sollten land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen möglichst geschont werden; besondere Potenziale bieten Maßnahmen des Rückbaus und der Entsiegelung von Bahntrassen oder Straßen. Regionalparkrouten gliedern punkthafte lokale Projekte in den Regionalpark ein und tragen als regionale Infrastruktur zur Adressbildung bei. Damit sie sich von untergeordneten Wegesystemen abheben, sollten sie einen überhöhten Charakter erhalten, der durch eine einheitliche Gestaltung (Fahrbelag/Begleitgrün/Infotafeln/Ruheplätze etc.) erreicht werden kann. Ergänzend zu den Routen für Radfahrer und Fußgänger können entsprechend ihrer jeweils spezifischen Anforderungsprofile auch Wasserwanderwege, Reitwege, Routen für Inlineskater oder Gelegenheiten für Draisinenfahrten realisiert werden. Auch für andere freiraumbezogene Sportarten wie Mountainbiken, Tauchen oder Klettern sollten – je nach den regionalen Gegebenheiten – Angebote geschaffen werden. Museumseisenbahnen, Schiffsverbindungen oder Kutsch- und Planwagenfahrten stellen ergänzende Möglichkeiten zur tourismusspezifischen Erschließung der Freiräume dar. An Bahnhöfen und gut erreichbaren Orten im Regionalpark sollten Einrichtungen für den Verleih und die Reparatur von Fahrrädern geschaffen bzw. in die Regionalparkentwicklung einbezogen werden. Wichtig ist die Ergänzung aller Regionalparkwege um Verbindungen mit Siedlungsgebieten, Innenstädten und zentralen ÖPNV-Haltepunkten. Wo stark frequentierte Wege ausgehend von Siedlungsgebieten oder ÖPNV-Haltepunkten in den Freiraum führen, ist es möglich, regionsweit ähnlich gestaltete „Tore zum Regionalpark“ einzurichten, um einen Wiedererkennungseffekt zu erzielen. Zur Parkinfrastruktur ist auch die Einrichtung der Regionalparkstationen (siehe Kapitel 4.3) zu zählen. Neben den baulichen Maßnahmen gehören auch die logistische Vernetzung der Verkehrssysteme, eine infrastrukturbezogene Marketing- und Kommunikationsarbeit sowie die Vermarktung sektoraler Teilrouten zum Handlungsfeld Parkinfrastruktur. Themenrouten zur Verbindung ausgewählter Projekte bieten sich in Anknüpfung an andere Handlungsfelder des Regionalparks beispielsweise in den Bereichen Regionalkultur und -geschichte, Stadtnatur sowie Gartenkultur an.

- *Handlungsfeld Landwirtschaft*: Angesichts des häufig bestehenden Mangels an kommunalen und regionalen Konzepten für die Stärkung der Landwirtschaft im Verdichtungsraum muss in diesem Handlungsfeld über konkrete Einzelmaßnahmen hinaus eine Strategie für die Verbesserung der Rahmenbedingungen erarbeitet werden. Hierzu zählen folgende Aspekte (Brink/Niemann 1998: 14f):

- langfristige Sicherung der Landwirtschaftsflächen durch langfristige Pachtverträge,
- Einbezug der Landwirte in die formelle und informelle Planung,
- Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen in Übereinstimmung mit der Landwirtschaft,

- Auflagen zur ökologischen Landbewirtschaftung als Bestandteil kommunaler Pachtverträge.

Zu den Maßnahmen im Handlungsfeld Landwirtschaft kann es gehören, die Möglichkeiten des ökologischen Landbaus zur Verbesserung der ökologischen Freiraumfunktionen und zur Erhöhung der Akzeptanz der stadtreionalen Landwirtschaft zu stärken. Maßnahmenbeispiele hierfür sind verbesserte Beratungsdienstleistungen und die Unterstützung ökologisch wirtschaftender Betriebsgemeinschaften. Unabhängig von der Wirtschaftsweise sollten aber zur Sicherung der Existenz einer stadtnahen Landwirtschaft und zur Stärkung regionaler Kreisläufe die Möglichkeiten der regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte verbessert werden. Besondere Bedeutung hat dabei die Direktvermarktung über Hofläden, die Etablierung von Bauern- und Ökomärkten in den Innenstädten und Siedlungsgebieten, die Belieferung von Großküchen, Kantinen und regionaler Gastronomie oder die Schaffung von Selbsterntemöglichkeiten. Wichtig sind auch Anschubhilfen für die Bündelung und gegenseitige Ergänzung der Produkte über Erzeugerzusammenschlüsse. Lokale Verarbeitungseinrichtungen sind für die regionale Vermarktung zu erhalten bzw. zu fördern (Ev. Akademie Bad Boll 1998: 96). Ein Hauptziel ist generell der kurze Weg vom stadtreionalen Erzeuger zum Verbraucher. Als Teil eines Marketingkonzepts ist zudem die Schaffung einer „Regionalpark-Marke“ für in der Stadtregion produzierte landwirtschaftliche Erzeugnisse anzustreben. Direktvermarktende Betriebe und Betriebe, die über weitere Existenznischen und Einkommensalternativen (Hotellerie, Gastronomie, Pensionspferdehaltung, Lehrbauernhöfe, Veranstaltungen etc.) im eigenen wirtschaftlichen Interesse Beiträge für die Regionalparkentwicklung leisten, sollten von der Öffentlichkeitsarbeit – z.B. über regionale Einkaufs- und Freizeitführer – und der konsequenten Anbindung an die Routen des Regionalparks profitieren. Auch weitere Möglichkeiten zur Einkommensverbesserung wie die Landschaftspflege, Wasserkooperationen zur Verbesserung der Qualität des Grund- und Oberflächenwassers und die Stärkung der Rolle des Landwirts als Energie- und Rohstoffwirt (Biogas, Windkraft etc.) können als Maßnahmen des Regionalparks beratend unterstützt und in Modellprojekten gefördert werden. Viele der hier aufgezählten Maßnahmen zur Stärkung der Landwirtschaft sind – im Gegensatz zu Projekten anderer Handlungsfelder – selten als Veränderung im Freiraum wahrzunehmen, da es hier nicht auf sichtbare oder gar spektakuläre Projekte ankommt, sondern vielmehr auf den Erhalt der betrieblichen Existenzgrundlage der produzierenden Landwirtschaft und um ihre Ausrichtung an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung der Freiräume. Dennoch können auch hier sanfte Formen der Inszenierung und Festivalisierung eingesetzt werden, um die Landwirte und ihre bedeutsame Rolle im Verdichtungsraum in das öffentliche Bewusstsein zu rücken. Beispiele sind die Verknüpfung von landwirtschaftlicher Produktion und Kunst (Meyer-Glitza/Ryktönen 2001: 66ff), Radtouren zum Thema Landwirtschaft, Hoffeste und Tage der offenen Tür.

#### **4.7 Finanzierung**

Wichtig für eine erfolgreiche Regionalparkentwicklung ist die gesicherte Finanzierung der Maßnahmenumsetzung, des Flächenerwerbs, der Planungs- und Organisations-

kosten sowie der langfristigen Pflegekosten. Ein auf alle Stadtregionen übertragbares, idealtypisches Finanzierungssystem ist dabei nicht vorstellbar, da die organisatorischen und förderungsbezogenen Voraussetzungen große Unterschiede aufweisen. Generell sollte die kreative Erschließung und Bündelung vielfältiger finanzieller Mittel betrieben werden, um eine zu große Abhängigkeit von – potenziell versiegenden – Einzelquellen zu vermeiden. Da „Finanzierung“ nicht mit öffentlicher Förderung gleichgesetzt werden sollte (Jakubowski/Melzer 2002: 1), sind auch private Investitionen und Finanzarrangements öffentlich-privater Partnerschaften einzubeziehen.

- *Projektinvestitionen*: Für die Finanzierung regionalparkbezogener Maßnahmen sollte ein gesichertes, einheitliches Finanzierungssystem entwickelt werden, um zu verhindern, dass projektweise Lösungen gefunden werden müssen. Dabei ist es zweitrangig, ob die Hauptfinanzierungsquelle ein eigenes Landesförderprogramm für Freiraumentwicklung im Ballungsraum oder die Verbandsumlage des regionalen Verbands ist. Mit dem Ziel der kommunalen Verankerung der Projekte sollten sich die Kommunen in jedem Fall in angemessener Weise an der Projektfinanzierung beteiligen. Da Regionalparks auch als Instrument der Regionalentwicklung und der Strukturförderung verstanden werden können, ist es möglich, Landes- oder EU-Mittel mit diesen Zweckbestimmungen zu beantragen. Über die gesicherte Grundfinanzierung hinaus sollten generell oder projektweise Mittel aus zusätzlichen Quellen erschlossen werden. Hierzu zählen:

- weitere Förderprogramme der Umwelt-, Landwirtschafts-, Wirtschaftsressorts von EU, Bund und Bundesländern (z.B. im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiativen zur transnationalen oder grenzüberschreitenden Zusammenarbeit),
- die Teilnahme an Bundes- und Landeswettbewerben zur regionalen Entwicklung,
- Ökofonds regionaler Unternehmen, „fundraising“ (Sponsorendatenbanken, Regionalparkförderverein, spezifische Sponsoren-Projekte etc.), überregionale oder regionale Stiftungen, private Investitionen (siehe Kapitel 4.5) sowie
- Mittel aus der Ausgleichsabgabe der Naturschutzbehörden und der Verkauf von Öko-Punkten.

- *Planungs- und Organisationskosten*: Während in Bezug auf die Projektinvestitionen aufgrund der Sichtbarkeit der Maßnahmen zusätzliche Mittel vergleichsweise einfach einzuwerben sind, müssen die Kosten für Planung und Organisation des Regionalparks öffentlich abgesichert werden. Es können zwar auch – beispielsweise durch Spenden und Beiträge für einen Regionalparkverein – private Mittel genutzt werden, doch sollte die strukturelle Aufgabenerfüllung auf der regionalen und subregionalen Ebene des Regionalparkmanagements mit öffentlichen Mitteln der Region und der Kommunen finanziert werden. Eine landesseitige Kofinanzierung kann in der Anfangsphase erfolgen, um Anreize für den Aufbau von Organisationsstrukturen, die Erarbeitung grundlegender Elemente des informellen Planungssystems und die Moderation von Vernetzungsaktivitäten zu setzen. Ziel sollte es in jedem Fall sein, ein arbeitsfähiges und mit qualifiziertem Fachpersonal ausgestattetes Regionalparkmanagement auf beiden räumlichen Ebenen der Regionalparkentwicklung finanziell abzusichern.

- *Pflegekosten*: Mit Ausnahme der Mittel der europäischen Strukturförderung und der Kompensationsgelder bzw. -maßnahmen sind die in der Rubrik „Projektinvestitionen“ genannten Finanzierungsquellen auch für die Pflege einsetzbar. Problematisch ist bislang, dass zu oft erst nach der Projektrealisierung an den Aufbau einer funktionierenden Finanzierung der Pflegemaßnahmen gedacht wird. Von Seiten des Regionalparkmanagements sind daher die Entwicklung besonders pflegeintensiver Projekte zu vermeiden und von Anfang an Konzepte für die gesicherte Finanzierung der Pflege zu entwickeln. Zusätzlich zu den oben genannten Mitteln kommen im Bereich der Pflege die EU-kofinanzierten Agrarumweltprogramme der Länder (Landschaftspflegeprogramme, Vertragsnaturschutzprogramme) in Frage. Ein gewisser Beitrag kann auch durch ehrenamtliche Pflegepatenschaften erbracht werden. Da die Aufgabe der Pflege einen sehr langen Zeithorizont betrifft, ist eine langfristig tragfähige Lösung unabhängig von Einzelentscheidungen privater Sponsoren oder von der sich verändernden Situation öffentlicher Haushalte zu entwickeln. Diesem „Ewigkeitsgedanken“ trägt wohl am ehesten die Idee einer Regionalparkstiftung Rechnung: Diese kann in Form einer Stiftung des öffentlichen Rechts gebildet werden, deren Vorteil die gesicherte öffentliche Anfangsfinanzierung und die zunächst gesicherte politische Unterstützung ist. Eine Stiftung nach bürgerlichem Recht hätte dagegen den Vorteil, auch unabhängig von der dauerhaften politischen Kooperationsbereitschaft ein Stiftungsvermögen bilden und für die Zwecke der Stiftung einsetzen zu können (Kuhnert/Kiehle 2000: 5). Voraussetzung wäre generell aber die Bereitschaft öffentlicher oder privater Stifter, den besonderen Zweck der Stiftung – in diesem Falle die dauerhafte Pflege des Regionalparks und ggf. zusätzliche Aufgaben der Projektentwicklung und des Grundstückserwerbs – finanziell zu unterstützen.
- *Integrierte Förderung für schwächere Regionen*: Aufgrund spezifischer regionsstruktureller Benachteiligungen, schlechter Finanzausstattung oder des Fehlens einer handlungs- und innovationsfähigen regionalen Organisationsform bedürfen einige Stadtreionen oder Teile von ihnen einer besonderen förderungspolitischen Aufmerksamkeit. Schwierigkeiten wie kostenaufwändige Vorleistungen zur Teilnahme an Regionalwettbewerben oder die bei EU-Programmen notwendigen Vorfinanzierungen würden andernfalls unüberwindbare Hürden für schwächere Regionen darstellen (Jakubowski/Melzer 2002: 7). Dabei sollten aufgrund der Multifunktionalität von Regionalparkkonzepten integrierte Förderstrategien zur Bündelung vorhandener sektoraler Ressortmittel eingesetzt werden. Die regionalen Akteure müssen dann nicht über jedes Projekt neu mit den jeweiligen Fachministerien verhandeln.
- *Regionalparks für eine internalisierungsorientierte Freiraumpolitik*: Falls es innerhalb einer Stadtreion – trotz des in Kapitel 4.2 formulierten Ziels der regionsweiten Entwicklung des Regionalparks – zu erheblichen Ungleichgewichten dergestalt kommt, dass eine oder mehrere Kommunen keine Beiträge zur Regionalparkentwicklung leisten, andere dagegen aufgrund der freiraumpolitischen Maßnahmen in ihrer sonstigen Entwicklung eingeschränkt werden, so ist ein stadtreionaler Ausgleich zu organisieren. Ungeachtet einer anzustrebenden landesweiten Regelung des ökologischen Finanzausgleichs (sie-



he Kapitel 2.3.3), die einen Beitrag zum Ausgleich zwischen Stadtregionen und ihrem Umland leisten soll, kann insbesondere auf der Ebene von regionalen Verbänden der Finanzierungsschlüssel der Verbandsumlage neu bestimmt werden. Als Ergebnis einer solchen Reform sollte die Belastung der Nutznießer und die Entlastung der Kommunen, die durch die Regionalparkentwicklung unentgeltliche Leistungen für die Bürger der übrigen Gemeinden erbringen, garantiert werden.

#### 4.8 Regionalparkmonitoring

Ein Monitoring der Regionalparkentwicklung kann in regelmäßigen Abständen als Bestandteil des Regionalparkmanagements durch die jeweilige regionale Organisation durchgeführt werden. Dazu sollte neben der Erstellung von einfachen Projektdokumentationen die Möglichkeit einer indikatorengestützten Erfolgsüberprüfung genutzt werden, deren Grundlage die Formulierung quantifizierbarer Ziele im Rahmen des Zielkonzepts der Regionalparkentwicklung sein muss. Die ausgewählten Indikatoren dienen der Operationalisierung der Entwicklungsziele und stellen Messgrößen dar, mit deren Hilfe die Zustände im Regionalpark räumlich und zeitlich miteinander verglichen werden können. In Relation gesetzt zu den formulierten Zielen zeigen sie an, inwieweit sich die Zustände den Zielen der Regionalparkentwicklung angenähert haben (siehe auch Birkmann et al. 1999: 17ff).

Tab. 18: Beispiel eines Indikatorensatzes zur Erfolgskontrolle der Regionalparkentwicklung

Ziele der Regionalparkentwicklung	Indikator	Datenbeschaffung
Erhöhung des Freiraumanteils an der regionalen Gesamtfläche	Flächenanteile von Grün- und Erholungsflächen	Regionale Flächenstatistik
Verringerung des Zerschneidungsgrades der regionalen Freiräume	Anteil unzerschnittener Freiräume an allen Freiräumen	Luftbilder, Regionale Flächenstatistik
Verringerung des Freizeitverkehrs in das stadtrregionale Umland	Anzahl der Wochenendfahrten (Auto) in das stadtrregionale Umland	Verkehrszählungen
Verbesserung der regionalen Vermarktung	Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit Direktvermarktung	Landwirtschaftsämter, Befragungen
Erhöhung der Fläche des ökologischen Landbaus	Anteil der Fläche des ökologischen Landbaus an allen Freiräumen	Landwirtschaftsämter, Regionale Flächenstatistik
Erhöhung der Nutzungsintensität der stadtrregionalen Freiräume	Anzahl der Regionalparkbesuche pro Person und Jahr	Haushaltsbefragungen, Besucherzählungen
Erhöhung der Zufriedenheit der Nutzer mit dem Regionalpark	Anteil der Nutzer, die sich positiv über den Regionalpark äußern	Befragungen vor Ort
Erhöhung des Bekanntheitsgrades („Regionalpark in den Köpfen“)	Anteil der Regionsbewohner, denen der Regionalpark bekannt ist	Haushaltsbefragungen
Erhöhung des bürgerschaftlichen Engagements für den Regionalpark	Mitglieder in den subregionalen Regionalparkvereinen	eigene Statistik
Erhöhung des Engagements der Wirtschaft für den Regionalpark	Anteil der Sponsorenmittel am jährlichen Investitionsvolumen	eigene Statistik

eigene Darstellung

Tabelle 18 zeigt das Beispiel eines Indikatorenansatzes zur Erfolgskontrolle der Regionalparkentwicklung. Die hier aufgeführten quantifizierbaren Ziele der Regionalparkentwicklung und die abgeleiteten Indikatoren stellen nur eine Auswahl möglicher Beispiele dar, die in jeder Stadtregion ergänzt und an die jeweiligen Bedingungen vor Ort angepasst werden muss. Es sind dabei erstens solche Ziele genannt, deren Erfüllung nicht ausschließlich durch den Regionalpark beeinflusst werden kann, zweitens solche Ziele, welche die Akzeptanz und die Nutzung des Regionalparks betreffen, und drittens Ziele, die den Prozess der Kooperation und der Schaffung von Organisationsstrukturen betreffen. Ebenso wie die Formulierung des regionalen Zielkonzepts kann auch die Erstellung des Indikatorenansatzes in Kooperation mit freiraumrelevanten Akteuren erarbeitet werden (siehe auch Koitka/Kreft 2000: 488ff). Insbesondere ist eine Abstimmung mit den subregionalen Trägern der Regionalparkentwicklung vorzusehen. Damit die Ergebnisse der in mehrjährigen Abständen durchzuführenden Erfolgskontrollen eine größere Außenwirkung entfalten, sind image-wirksame Auszeichnungen derjenigen Teilregion bzw. derjenigen Kommune vorzunehmen, welche die größten Verbesserungen im Sinne des Zielkonzepts vorweisen können.

## 5 Resümee

Das seit den 1990er Jahren in drei deutschen Verdichtungsräumen erprobte Instrument Regionalpark stellt eine *freiraumpolitische Innovation* dar. Entstanden angesichts des anhaltenden Verlusts stadtreionaler Freiräume und in Reaktion auf die Kritik an formellen und hierarchisch koordinierenden Instrumenten wird mit Regionalparks der Versuch unternommen, den notwendigen hoheitlich-regulativen Freiraumschutz durch vielfältige Mittel der Inwertsetzung der Freiräume zu ergänzen. Hierzu zählen ebenso Maßnahmen der Erschließung und Vernetzung der Freiräume wie Maßnahmen zu ihrer Gestaltung und Inszenierung sowie zur Förderung nachhaltiger Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen. Als handlungs- und prozessorientierte Instrumente eines freiraumbezogenen Regionalmanagements sind Regionalparks ein typisches Beispiel für den Wandel des Planungsparadigmas. Zur Umsetzung der unter dem Dach des Regionalparks gebündelten Projekte sind nicht wie im Zusammenhang der traditionellen formellen Instrumente rechtliche Interventionen von oben, sondern dialogorientierte und kooperative Verfahren, Vermittlungsarbeit und ökonomische Anreize zur Stimulation gesellschaftlicher Selbstorganisationsprozesse notwendig.

Der bereits 1989 im Rahmen der IBA Emscher Park konzipierte *Emscher Landschaftspark* kann als Vorreiter der übrigen deutschen Regionalparks gelten. Eingebunden in ein umfassendes Strukturprogramm zum ökologischen, sozialen und ökonomischen Umbau des nördlichen Ruhrgebiets wurde hier die alte regionalplanerische Idee der regionalen Grünzüge wiederbelebt. Parkprojekte auf ehemaligen Industriearealen, Projekte der Landmarkenkunst und regionsweite Rad- und Wanderrouten sollen die vielfach zerschnittenen Freiräume aufwerten und werden in einem neuen regionalen Zusammenhang integriert. In dem auf Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen entwickelten Emscher Landschaftspark gelang es aufgrund der zentral gesicherten Finanzierung vergleichsweise schnell, konkrete Maßnahmen in allen Teilen des Emscherraums zu präsentieren, die den planerischen Zielen der Freiraumrückgewinnung und -inwertsetzung entsprachen. Trotz der Installierung eines anschubfinanzierten informellen Planungssystems mit einer Leitplanung auf der Ebene des regionalen Gemeindeverbands KVR und der Rahmenplanung auf der Ebene interkommunaler Arbeitsgemeinschaften vermochten es die regionalen Akteure aber bislang nicht, einen dauerhaft tragfähigen Kooperationsprozess zu Gunsten des Regionalparks aufrechtzuerhalten. Ungelöste Aufgaben der vergangenen Jahre

nach dem Ende der IBA Emscher Park 1999 waren – ungeachtet neuer Impulse durch ein regionales Masterplanverfahren – die Zuordnung der regionalen Trägerschaftsaufgaben, die Verstärkung der interkommunalen Kooperation und insbesondere ein verbesserter Einbezug bürgerschaftlicher Initiativen und der Landwirtschaft in den Prozess der Regionalparkentwicklung.

Vergleichbare Probleme sind auch im *Regionalpark RheinMain* zu lösen. Nach der Umwandlung des regionalen Mehrzweckverbands UVF in einen reinen Planungsverband muss auch hier eine langfristig stabile Trägerstruktur auf der regionalen Ebene gefunden werden, die subregionale und lokale Kooperationsstrukturen erhält und neu entwickelt. Im Gegensatz zum Emscher Landschaftspark ist der Regionalpark RheinMain ein echtes regionales Projekt: Er wurde durch den regionalen Verband konzipiert, fast ausschließlich von Akteuren der Stadtregion finanziert und soll einen Beitrag zur Stärkung des Regionalbewusstseins leisten. Das Grundkonzept des Regionalparks besteht in einer Regionalparkroute, die vielfältige Freiraumprojekte miteinander verbindet. Sie bildet dabei das Rückgrat der regionalen Grünzüge, welche als ein zusammenhängendes System attraktiver Freiräume erlebbar gemacht werden sollen. In einem Pilotgebiet und weiteren Teilabschnitten wurden bereits zahlreiche Projekte entwickelt, wobei landschaftsarchitektonische Ansätze überwiegen. Zur Maßnahmenumsetzung wurden unter Beteiligung des regionalen Verbands und der jeweiligen Kommunen Durchführungsgesellschaften gegründet. Da der Regionalpark RheinMain im Gegensatz zum Emscher Landschaftspark im gesamten Verdichtungsraum realisiert werden soll, ist auch der GrünGürtel Frankfurt als flächenhaftes kommunales Konzept zum Schutz und zur Entwicklung der Freiräume in die Regionalparkentwicklung integriert worden.

Die *Kette der Regionalparks um Berlin* schließt dagegen nur Freiräume in den äußeren Bereichen der Stadtregion mit ein. Acht große Landschaftsräume zwischen den Siedlungsachsen im Berliner Umland wurden 1998 von der gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg zu Suchräumen für eine mögliche Regionalparkentwicklung erklärt, in denen als Gegenstrategie zum befürchteten „Speckgürtel“ ein Beitrag zur Freiraumsicherung geleistet werden soll. Wie auch bei seinen Vorgängerkonzepten im Ruhrgebiet und im Rhein-Main-Gebiet ist die Stärkung des Freiraums als weicher Standortfaktor ein Ziel der Regionalparks um Berlin; allerdings steht hier weniger die Realisierung landschaftsgestaltender Maßnahmen als vielmehr der Erhalt der zusammenhängenden Freiräume im Vordergrund der Regionalparkentwicklung. Mit dem Aufbau einer Naherholungsbranche und der nachhaltigen Bewirtschaftung der Freiräume werden Möglichkeiten aufgezeigt, um vom Freiraumerhalt und seiner Entwicklung in wirtschaftlicher Hinsicht zu profitieren. Als landesplanerisches Angebot ohne Aufbau eines zentralen Regionalparkmanagements und ohne geregelte finanzielle Unterstützung ist die Entwicklung der Regionalparks vom Engagement der Kommunen und der übrigen Akteure vor Ort abhängig. Die Entwicklungsfortschritte der Regionalparks sind daher sehr unterschiedlich: Während in einigen Brandenburg-Berliner Regionalparks aufbauend auf vorhandenen Strukturen bürgerschaftlichen Engagements bereits Projekte realisiert werden konnten, befinden sich die Organisations- und Kooperationsstrukturen in anderen Parks noch im Aufbauprozess.

Ein regionalparkübergreifender Dachverband und sein Beirat sollen in Zukunft neue Impulse zur Verstetigung der Regionalparkentwicklung setzen.

In der praktischen Anwendung des Instruments Regionalpark sind generell noch Schwächen festzustellen, die seine Wirkung einschränken. In Bezug auf die Ausrichtung der Regionalparkkonzepte besteht beispielsweise die latente Gefahr, die *Strategie der Inwertsetzung der Freiräume* mit einer bloßen Inszenierungsstrategie zu verwechseln. Werden die stadtreionalen Freiräume aber nur zur Produktion vermeintlich identitätsstiftender Bilder, nicht aber zur Erhöhung ihres tatsächlichen Gebrauchswerts für die Regionsbewohner und für nachhaltige Bewirtschaftungsformen genutzt, so werden zwar die weichen Standortfaktoren gestärkt; die Bedeutung der Freiräume als Grundlage der produzierenden Landwirtschaft und freiraumabhängiger Dienstleistungen nimmt aber auf diese Weise nicht zu. Eine ökonomisch ausgerichtete Orientierung der Freiraumpolitik ist zu begrüßen, wenn es gelingt, das wirtschaftliche Eigeninteresse am Freiraumerhalt zu wecken. Die Stärkung der vielfältigen sozialen und ökologischen Freiraumfunktionen sollte aber ebenso im Mittelpunkt der Regionalparkentwicklung stehen.

Der Erfolg des informellen und handlungsorientierten Instruments Regionalpark hängt davon ab, inwieweit tatsächlich erfolgreiche Projekte realisiert werden. Hierfür sind angemessene Organisationsformen notwendig, die auf den Ebenen der Stadtregion und subregionaler Teilräume die Aufgaben des Regionalparkmanagements konsequent erfüllen, dabei alle freiraumrelevanten Akteure in den Kooperationsprozess einbinden, die notwendigen Finanzmittel bündeln und mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit einen Beitrag zur Schaffung des „Parks in den Köpfen“ der Regionsbewohner leisten können. Es ist ein Ziel des vorliegenden Bandes, aufbauend auf den dokumentierten Erfahrungen in drei Stadtregionen eine *Arbeitsgrundlage für die Regionalparkentwicklung* vorzustellen, deren Anwendung in Verdichtungsräumen empfohlen werden kann.

In keinem der untersuchten Regionalparks konnte bislang die traditionelle Schwäche der Freiraumpolitik überwunden werden. Allerdings steht der Gebrauch des Instruments Regionalpark überall noch am Anfang, so dass nicht abschließend geklärt werden kann, ob sich der Wirkungsgrad der Freiraumpolitik in Bezug auf einen erfolgreichen Freiraumschutz tatsächlich erhöht hat. Regionalparks stellen in jedem Fall keinen Ersatz, sondern eine sinnvolle Ergänzung für formelle und hoheitlich-regulative Instrumente der gesamträumlichen Planung und der umweltbezogenen Fachplanungen dar. Die Freiraumkategorien der Regionalplanung und die Schutzgebietskategorien der Landschaftsplanung verlieren durch die Entwicklung eines Regionalparks nicht ihre Existenzberechtigung; vielmehr kann nur ein *koordinierter Steuerungsmix formeller und informeller Instrumente*, der in den untersuchten Stadtregionen bereits in unterschiedlicher Weise erprobt wird, einen Beitrag zur Stärkung der Freiraumbelange leisten.

In einer *langfristigen Forschungsperspektive* sollte der Versuch unternommen werden, den Wirkungsgrad freiraumpolitischer Instrumente zu vergleichen und dabei sowohl Stadtregionen, die Regionalparkkonzepte erproben, als auch solche, die ausschließlich auf die Wirkung formeller Instrumente vertrauen, in die Untersuchung einzubeziehen. Interessant wäre zudem eine Ergänzung um Beispiele aus anderen europäischen Ländern,

insbesondere um solche Stadtregionen, die formelle Instrumente mit Schutz- *und* Entwicklungswirkungen anwenden, damit den Entscheidungsträgern in deutschen Stadtregionen die Vorbehalte gegenüber der Anwendung formeller Schutzkategorien genommen werden können.



## Literaturverzeichnis

- Ache, Peter/Kunzmann, Klaus R. (1992): *Bleibt die Emscherzone als Verlierer(in) zurück?*; in: dies./Bremm, Heinz-Jürgen/Wegener, Michael (Hg.): *Die Emscherzone: Strukturwandel, Disparitäten – und eine Bauausstellung*. Dortmund; 7-19
- Albers, Gerd (1993): *Über den Wandel im Planungsverständnis*; in: *Raumplanung*, Nr. 61; 97-103
- Angermann, Oswald/Weinreich, Günter (1989): *Von 66 zu 9 Minuten Arbeit für 250 g Butter – Verdienste und Kosten der Lebenshaltung*; in: Hölder, Egon (Hg.): *Im Zug der Zeit*. Wiesbaden; 235-246
- Apel, Dieter (2001): *Flächen sparen, Landschaft schonen*; in: *Raumplanung*, Nr. 96; 145-150
- Apolinarski, Ingrid/Gailing, Ludger/Röhling, Andreas (2004): *Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft*. Working Paper, IRS Erkner; in: <http://www.irs-net.de/download/Kulturlandschaft.pdf>
- Arbeitsgruppe des IBA-Lenkungsausschusses (1999): *Nationalpark der Industriekultur*; in: Ganser, Karl/Höber, Andrea (Hg.): *IndustrieKultur*. Essen, 52-55
- Aring, Jürgen (1999): *Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt*. Hannover
- Aschauer, Wolfgang (2000): *Zwischen Analyse und Politik – Zum Anwendungsbezug regionalwissenschaftlicher Forschung*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10; 589-598
- Atteslander, Peter (1971): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. Berlin
- Aufmkolk, Gerd (1999): *Landschaft in der Region*; in: *Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (kurz SRL) (Hg.): Stadt und Landschaft, Regionale Strategien*. Berlin; 155-159
- Bauchmüller, Michael (2002): *Künast kündigt weitere Agrarreformen an*; in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 9, 11. Januar 2002; 19
- Bender, Wilhelm (2001): *Sponsoring für den Regionalpark – Das Beispiel der FAG*; in: Faust, Alfons/Flagge, Ingeborg/Rautenberg, Thomas (Hg.): *Der Regionalpark RheinMain*. Darmstadt; 44-45
- Benz, Arthur (1999): *Regionalisierung: Theorie, Praxis, Perspektiven*. Opladen
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose (1991): *Umverteilung durch Verhandlungen?*; in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Nr. 1; 46-75
- Berger, Hartwig (1993): *Wachsende Stadt im schrumpfenden Hinterland*; in: *Kommune*, Nr. 9; 9-12
- Beyer, Wolf/Schulz, Marlies (2001): *Berlin – Suburbanisierung auf Sparflamme!?*; in: Brake, Klaus/Dangschat, Jens S./Herfert, Günter: *Suburbanisierung in Deutschland*. Opladen; 123-150
- Bezirksregierung Münster (2004) (Zugriff am 30.06.2004): *Ökologieprogramm Emscher-Lippe (ÖPEL)*; in: <http://www.bezreg-muenster.nrw.de>
- Bildau, Gerd (2001): *Bestandsqualität sichern – Highlights verknüpfen*; in: *Projekt Ruhr GmbH: Emscher Landschaftspark 2010 – Dokumentation des Workshops 30. August 2001*. Essen; 26
- Birkmann, Jörg (1999): *Eckpunkte für ein kommunales Nachhaltigkeitsindikatorensystem*; in: dies./Koitka, Heike/Kreibich, Volker/Lienenkamp, Roger (Hg.): *Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung*. Dortmund; 57-79
- Birkmann, Jörg/Koitka, Heike/Kreibich, Volker/Lienenkamp, Roger (Hg.) (1999): *Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung*. Dortmund
- Bizer, Kilian/Ewringmann, Dieter (1999): *Abgaben in der Flächennutzung*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8; 511-519
- Blume, Friedhelm (1996): *Erste Schritte zum Regionalpark Rhein-Main*; in: *TOPOS*, Nr. 17; 14-20
- Blume, Hans-Peter (1993): *Böden*; in: Sukopp, Herbert/Wittig, Rüdiger (Hg.): *Stadtökologie*. Stuttgart/Jena/New York; 154-171
- Bördlein, Ruth (1993): *Das Rhein-Main-Gebiet als Standort hochrangiger Dienstleistungen*. Frankfurt am Main
- Bördlein, Ruth (2000): *Die neue Institutionalisierung der Region – Das Beispiel Rhein-Main*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10; 537-548
- Bördlein, Ruth (2001): *Region Rhein-Main: Region ohne Grenzen*; in: Brake, Klaus/Dangschat, Jens S./Herfert, Günter: *Suburbanisierung in Deutschland*. Opladen; 175-186

- Bothmann, Frank (1997): Regionales Freiraumsystem Ruhrgebiet; in: *Raumplanung*, Nr. 77; 131-136
- Brake, Klaus (2001): Neue Akzente der Suburbanisierung; in: *ders./Dangschat, Jens S./Herfert, Günter: Suburbanisierung in Deutschland*. Opladen; 15-26
- Brauer, Hanns-Ludwig/Schwarze-Rodrian, Michael (2002): Arbeiten im Park – ökologische Profile und ökonomische Potenziale für die Zukunft der Arbeit im Ruhrgebiet; in: *Projekt Ruhr GmbH: Emscher Landschaftspark 2010 – Arbeiten im Park*. Essen; 3-4
- Bremm, Heinz-Jürgen (1997): Zwischen Globalisierung und Regionalisierung; in: *Raumplanung*, Nr. 79; 291-295
- Brenken, Heike/Brink, Antje/Förster, Anka/Klaffke, Kaspar/Rode, Michael/Tessin, Wulf/von Haaren, Christina (2003): *Naturschutz, Naherholung und Landwirtschaft am Stadtrand*. Bonn
- Brink, Antje/Niemann, Eckehard (1998): Einführung; in: *Preisler-Holl, Luise/Scholz-Berg, Regine (Hg.): Freiräume und Landwirtschaft im Ballungsraum*. Berlin; 11-16
- Brösse, Ulrich (1995): Funktionen der Raumordnung und Landesplanung; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover; 353-356
- Bürklein, Klaus D. (2001): Kommunalverband steht für die Fortsetzung des Emscher Landschaftsparks zur Verfügung; in: *Projekt Ruhr GmbH: Emscher Landschaftspark 2010 – Dokumentation des Workshops* 30. August 2001. Essen; 35
- BUND/Misereor (Hg.) (1997): *Zukunftsfähiges Deutschland – ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*, 4. Aufl.. Basel/Boston/Berlin
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (kurz BBR) (2001): *Raumordnungsbericht 2000*. Bonn
- Bundesamt für Naturschutz (kurz BfN) (2000): *Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung*. Bonn
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (kurz BfLR) (1996): *Nachhaltige Stadtentwicklung – Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau*. Bonn
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (kurz BMU) (2000): *Umweltgutachten 2000 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen – Kurzfassung*. Berlin
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002): *Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*. Berlin
- Bunge, Thomas (2003): Möglichkeiten und Grenzen integrativer Umweltplanung; in: *Kühling, Wilfried/Hildmann, Christian (Hg.): Der integrative Umweltplan – Chance für eine nachhaltige Entwicklung?*. Dortmund; 131-140
- Busch-Lüty, Christiane (1998): *Nachhaltige Entwicklung als Leitbild und gesellschaftlicher Verständigungsprozess*; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Nachhaltige Raumentwicklung: Szenarien und Perspektiven für Berlin und Brandenburg*. Hannover; 4-18
- Christ, Wolfgang (1994): *Regionalpark Rhein-Main – Strukturkonzept im Auftrag des Umlandverbandes Frankfurt*. Darmstadt
- Christ, Wolfgang (1999): REGIONALE – Perspektiven für Architektur und Städtebau; in: *Kurth, Detlef/Scheuven, Rudolf/Zlonicky, Peter (Hg.): Laboratorium Emscher Park*. Dortmund; 77-81
- Christiaanse, Kees (2004): Ein grüner Archipel. Ein Berliner Stadtkonzept „revisited“; in: *DISP*, Nr. 156; 21-29
- Clemens, Corinna (2000): Die „Inszenierung“ regionaler Teilräume – ein Beitrag zur Bildung einer Region?; in: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 2-3; 201-210
- complan GmbH (2001a): *Untersuchung über die Regionalparkentwicklung als raumordnerisches Modell für eine nachhaltige Stadt-Umlandentwicklung und für ein raumwirksames Regionalmanagement*, Endbericht, Bd. 1. Langerwisch
- complan GmbH (2001b): *Untersuchung über die Regionalparkentwicklung als raumordnerisches Modell für eine nachhaltige Stadt-Umlandentwicklung und für ein raumwirksames Regionalmanagement*, Endbericht, Bd. 1 – Anhang. Langerwisch
- Curdes, Gerhard (1999): Kulturlandschaft als „weicher“ Standortfaktor; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 5/6; 333-346
- Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V. (2003) (Zugriff am 20.12.2003): *Satzung des „Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin“*. Beschlossen am 6. Mai 2003 in Schloss Diedersdorf, Diedersdorf, Regionalpark Teltow; in: <http://www.complangmbh.de/regionalpark/Satzungstext.htm>
- Dahl, Hanns-Jörg/Niekisch, Manfred/Riedl, Ulrich/Scherfose, Volker (2000): *Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz*. Heidelberg
- Dahl, Jürgen (1991): Verteidigung des Federgeistchens; in: *Politische Ökologie*, Nr. 24, November 1991; 33-42
- Dangschat, Jens S. (1997): Sustainable City – Nachhaltige Zukunft für Stadtgesellschaften; in: *Brand, Karl-Werner (Hg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie*. Opladen; 169-191
- Danielzik, Jürgen/Horstmann, Klaus (2000): Kooperation statt Konfrontation: Die kooperative Landschaftsplanung; in: *LÖBF-Mitteilungen*, Nr.1/2000; 41-46
- Danielzyk, Rainer/Priebs, Axel (2001): Suburbia und stadregionale Kooperation; in: *Brake, Klaus/Dangschat, Jens S./Herfert, Günter: Suburbanisierung in Deutschland*. Opladen; 261-269
- de la Chevallerie, Hildebert (2001): *Landschaft zwischen den Städten – die Idee der Regionalparks*; in: *Das Bauzentrum/Baukultur*, Nr. 1/2001; 12-18

- Dettmar, Jörg (1999a): *Die Industrielandschaft an der Emscher*; in: ders./Ganser, Karl (Hg.): *Industrienatur – Ökologie und Gartenkunst im Emscher Park*. Stuttgart; 10-31
- Dettmar, Jörg (1999b): *Park- und Freiflächentypen sowie Infrastruktur im Emscher Landschaftspark*; in: ders./Ganser, Karl (Hg.): *Industrienatur – Ökologie und Gartenkunst im Emscher Park*. Stuttgart; 42-47
- Dettmar, Jörg (1999c): *Wildnis statt Park?*; in: TOPOS, Nr. 26; 31-42
- Dettmar, Jörg (2003): *Brachflächen in der Zwischenstadt – Bausteine einer postindustriellen Landschaft. Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet*; in: Arlt, Günter/Kowarik, Ingo/Mathey, Juliane/Rebele, Franz (Hg.): *Urbane Innenentwicklung in Ökologie und Planung*. Dresden; 28-32
- Deutsches Institut für Urbanistik (kurz DIFU) (2001): *TAT-Orte – Gemeinden im ökologischen Wettbewerb, Themenheft Ökologischer Landbau*. Berlin
- Domhardt, Hans-Jörg (1999): *Freiraumstruktur*; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. Hannover; 185-197
- Dosch, Fabian/Beckmann, Gisela (1999): *Siedlungsentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8; 493-509
- Drewitz, Imke/Sinning, Heidi (2000): *Stadtspark Rolandhalde in Oberhausen*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Freiräume entwickeln – in Stadt und Region*. Dortmund; 163-180
- Eberhardt, Alfred (1996): *Umweltschutz als Integrationsaufgabe*. Bonn
- Egenter, Peter (2004): *Begrüßungsvortrag der Industrie- und Handlungskammer Potsdam im Rahmen der offiziellen Gründung des Beirates für den Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e. V. am 06.04.2004*
- Eibl-Eibesfeldt, Irenäus (1995): *Die Biologie des menschlichen Verhaltens*, 3. Aufl.. München
- Ellwein, Thomas (1994): *Der überforderte Staat*. Baden-Baden
- Ermer, Klaus (1994): *Instrumente einer ökologisch orientierten Stadtentwicklung*; in: ders.: *Stadt und Umwelt*. Bonn; 55-104
- Ermer, Klaus (1998): *Regionalparks als Beitrag zur integrierten Landentwicklung*; in: Preisler-Holl, Luise/Scholz-Berg, Regine (Hg.): *Freiräume und Landwirtschaft im Ballungsraum*. Berlin; 65-75
- Ermer, Klaus (1999): *Räumliche Steuerung*; in: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (kurz SRL) (Hg.): *Stadt und Landschaft, Regionale Strategien*. Berlin; 97-108
- Ermer, Klaus/Hoff, Renate/Mohrmann, Rita (1997): *Regionalparks in Berlin und Brandenburg*; in: *Stadt und Grün*, Nr. 12; 873-877
- Ev. Akademie Bad Boll (1998): *Boller Erklärung zur kommunalen Landwirtschaftspolitik*; in: Preisler-Holl, Luise/Scholz-Berg, Regine (Hg.): *Freiräume und Landwirtschaft im Ballungsraum*. Berlin; 93-96
- Ewers, Hans-Jürgen (1999): *Nachhaltige Entwicklung aus der Perspektive des SRU*; in: Hübler, Karl-Hermann/Kaether, Johann: *Nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung – wo bleibt sie?*. Berlin; 33-39
- Faust, Alfons/Flagge, Ingeborg/Rautenberg, Thomas (Hg.) (2001): *Der Regionalpark RheinMain*. Darmstadt
- Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2001) (Zugriff am 29.11.2001): *Parcs naturels régionaux de France*; in: <http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr>
- Finke, Lothar (1994): *Landschaftsökologie*, 2. Aufl.. Braunschweig
- Finke, Lothar (1996): *Integration von Landschaftsplanung und Regionalplanung*; in: Albert, Gerhard/Bechmann, Arnim/Buchwald, Konrad: *Bewertung und Planung im Umweltschutz*. Bonn; 286-295
- Finke, Lothar (1998a): *Integration landschaftsökologischer Ziele in die Regionalplanung und Stadtentwicklung*; in: Kujath, Hans Joachim (Hg.): *Räumliche Umweltvorsorge*. Berlin; 13-28
- Finke, Lothar (1998b): *Schutz von Naturraumpotenzialen in Berlin-Brandenburg*; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): *Nachhaltige Raumentwicklung: Szenarien und Perspektiven für Berlin und Brandenburg*. Hannover; 165-176
- Finke, Lothar/Neumeyer, Hans-Peter (1999): *Die IBA Emscher Park – ein Beispiel für eine nachhaltige Regionalentwicklung?*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4; 195-203
- Finke, Lothar/Kieselich, Wolfgang/Neumeyer, Hans-Peter (2000): *Stand und Weiterentwicklung von Umweltqualitätszielen, Umwelthandlungszielen und Umweltindikatoren der Raum- und Siedlungsentwicklung*. Berlin
- Fischer, Klaus (2000): *Der regionale Landschaftspark Rhein-Neckar-Pfalz – Eine Idee auf dem Weg zur Realität*; in: Jentsch, Christoph/Lukhaup, Rainer (Hg.): *Der regionale Landschaftspark – Landschaftsgestaltung und Freiraumsicherung in einem industriellen Verdichtungsraum*. Mannheim; 33-50
- Flick, Uwe (1995): *Stationen des qualitativen Forschungsprozesses*; in: ders./Keupp, Heiner/von Kardorff, Ernst/von Rosenstiel, Lutz/Wolff, Stephan (Hg.): *Handbuch Qualitative Sozialforschung*, 2. Aufl.. Weinheim; 148-173
- Förderverein Landschaftspark Nordost e. V. (2001): *Jahreskalender 2002*. Berlin
- Forche, Thomas (1997): *Regionalpark Rhein Main*; in: Ott, Erich (Hg.): *Zukunft der Kulturlandschaften*. Frankfurt am Main; 139-145
- Fürst, Dietrich (1998): *Regionalmanagement als neues Instrument regionalisierter Strukturpolitik*; in: Kujath, Hans Joachim (Hg.): *Strategien der regionalen Stabilisierung*. Berlin; 233-250
- Fürst, Dietrich (1999a): *Globalisierung und europäische Integration versus nachhaltige Entwicklung*; in: Weiland, Ulrike (Hg.): *Perspektiven der Raum- und Umweltplanung*. Berlin; 13-33
- Fürst, Dietrich (1999b): *Nachhaltige Regionalentwicklung*; in: ders.: *Umsetzbarkeit der Nachhaltigkeitsanforderungen in der Region*. Hannover; 63-77

- Fürst, Dietrich/Schubert, Herbert (1998): Regionale Akteursnetzwerke; in: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 5/6; 352-361
- Gälzer, Ralph (2001): *Grünplanung für Städte*. Stuttgart
- Gailing, Ludger (2003): Regionalparks als freiraumpolitische Innovation. Erfahrungen mit einer offensiven Freiraumentwicklung in Stadtregionen; in: *Raumplanung*, Nr. 107; 67-72
- Ganser, Karl (1993): Stadtland im Ruhrgebiet – Der Emscher Landschaftspark; in: Koenigs, Tom (Hg.): *Stadt-Parks: urbane Natur in Frankfurt*. Frankfurt am Main/New York; 170-174
- Ganser, Karl (1995a): Informelle Planung; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover; 490
- Ganser, Karl (1995b): Ökologische Erneuerung als Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung von morgen: eine regionale Perspektive; in: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): *Stadtökologie, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 6*. Berlin; 193-206
- Ganser, Karl (1999a): Nachhaltige Regionalentwicklung durch die IBA Emscher Park; in: Kurth, Detlef/Scheuven, Rudolf/Zlonicky, Peter (Hg.): *Laboratorium Emscher Park*. Dortmund; 14-18
- Ganser, Karl (1999b): Von der Industrielandschaft zur Kulturlandschaft; in: Ganser, Karl/Höber, Andrea (Hg.): *IndustrieKultur*. Essen; 11-17
- Ganser, Karl/Siebel, Walter/Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park; in: *Raumplanung*, Nr. 61; 112-118
- Gawron, Thomas (1998): Planungskultur und nachhaltige Raumentwicklung; in: Kühn, Manfred/Moss, Timothy (Hg.): *Planungskultur und Nachhaltigkeit*. Berlin; 33-52
- Gebhard, Ulrich (1993): Natur in der Stadt – Psychologische Randnotizen zur Stadtökologie; in: Sukopp, Herbert/Wittig, Rüdiger (Hg.): *Stadtökologie*. Stuttgart/Jena/New York; 97-112
- Gestring, Norbert/Heine, Hartwig/Mautz, Rüdiger/Mayer, Hans-Norbert/Siebel, Walter (1997): *Ökologie und urbane Lebensweise*. Braunschweig/Wiesbaden
- Görlitz, Axel (1995): *Politische Steuerung*. Opladen
- Grabow, Busso/Henckel, Dietrich/Hollbach-Grömig, Beate (1995): *Weiche Standortfaktoren*. Stuttgart/Berlin/Köln
- Grabow, Ingo (2004) (Zugriff am 29.05.2004): Hände weg vom GrünGürtel!; in: <http://www.umweltzeitung-frankfurt.de/Naturschutz/6620.htm>
- Grohé, Tomas (1999): Der Emscher Landschaftspark – eine regionale Entwicklungsstrategie?; in: Kurth, Detlef/Scheuven, Rudolf/Zlonicky, Peter (Hg.): *Laboratorium Emscher Park*. Dortmund; 60-64
- Grub, Hermann/Lejeune, Petra (1996): *Grün zwischen Städten*. München/New York
- Grüner, Christine (2000): *Nachhaltige Raumentwicklung und Gender Planning*. Dortmund
- Grüner Ring Leipzig (1999): *Das Regionale Handlungskonzept des Grünen Ringes Leipzig*. Leipzig
- Grüner Ring Leipzig (2001): *Landwirtschaft im Großraum Leipzig*. Leipzig
- Haber, Wolfgang (1972): Grundzüge einer ökologischen Theorie der Landnutzungsplanung; in: *Innere Kolonisation*, 21. Jg., Januar 1972; 294-298
- Haber, Wolfgang (1993): *Ökologische Grundlagen des Umweltschutzes*. Bonn
- Häpke, Ulrich (1994): IBA-Landschaftsplanung – Ästhetik der Zerstörung oder Pflege der Ressourcen?; in: *Initiativkreis Emscherregion e.V. (Hg.): IBA – Inspektion von unten*. Essen; 163-165
- Häpke, Ulrich (1999a): Mehr Parks – Weniger Freiraum; in: *Garten und Landschaft*, Nr. 5; 34-36
- Häpke, Ulrich (1999b): Von Gemeinheiten zum Emscher Landschaftspark; in: Müller, Sebastian/Herrmann, Rita A.: *Inszenierter Fortschritt – Die Emscherregion und ihre Bauausstellung*. Bielefeld; 61-72
- Häußermann, Hartmut/Roost, Frank (1998): Globalisierung, Global City; in: Häußermann, Hartmut (Hg.): *Großstadt – Soziologische Stichworte*. Opladen; 79-91
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik; in: dies. (Hg.): *Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte*, Leviathan Sonderheft, Nr. 13. Opladen; 7-31
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1994): Wie organisiert man Innovationen in nichtinnovativen Milieus?; in: Kreibich, Rolf/Schmid, Arno S./Siebel, Walter/Sieverts Thomas/Zlonicky, Peter (Hg.): *Bauplatz Zukunft – Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen*. Essen; 52-63
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2000): *Soziologie des Wohnens*, 2. Aufl.. Weinheim/München
- Hahn, Ekhard (1993): *Ökologischer Stadtbau*, 2. Aufl.. Frankfurt am Main
- Hard, Gerhard (2001): *Natur in der Stadt?*; in: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Heft 2/3; 257-270
- Heckelmann, Karl-Heinz (2001): Die Landwirtschaft im Regionalpark RheinMain; in: Faust, Alfons/Flagge, Ingeborg/Rautenberg, Thomas (Hg.): *Der Regionalpark RheinMain*. Darmstadt; 32
- Heeg, Susanne (2001): *Politische Regulation des Raumes*. Berlin
- Heiland, Stefan (2000): Naturschutz zwischen Kooperation und Konfrontation. Entscheidungskriterien für die Wahl geeigneter Naturschutzstrategien; in: *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Heft 1/2000; 9-13
- Hein, Ekkehard (1998): Planungsformen und Planungsinhalte; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Hannover; 186-204
- Heinrich, Caroline/Röhring, Andreas (2001): Raumgebundene Gemeinschaftsgüter; in: *IRS aktuell*, Nr. 33, Oktober 2001; 3-4
- Heinz, Werner (1997): Ansätze interkommunaler Kooperation: Frankfurt und die Rhein-Main-Region; in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Nr. 1; 72-97

- Heinz, Werner (2000): *Stadt und Region: Kooperation oder Koordination?*. Stuttgart/Berlin/Köln
- Hellmer, Friedhelm/Friese, Christian/Krollos, Heike (1999): *Mythos Netzwerke*. Berlin
- Hennings, Gerd/Müller, Sebastian (1999): *Identität der Räume: Kunstwelten*; in: Thabe, Sabine (Hg.): *Identität der Räume, Räume der Identität*. Dortmund; 95-113
- Herfer, Günter (2001): *Stadt-Umland-Wanderungen nach 1990*; in: Institut für Länderkunde Leipzig (kurz IfL) (Hg.): *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, Bevölkerung*. Heidelberg/Berlin; 116-120
- Hillgardt, Jan (1997): *Nachhaltige Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen*. Kaiserslautern
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (1991): *Stadt-Ökologie*; in: Koenigs, Tom (Hg.): *Vision offener Grünräume: GrünGürtel Frankfurt*. Frankfurt am Main/New York; 159-165
- Hopf, Christel (1995): *Qualitative Interviews in der Sozialforschung – ein Überblick*; in: Flick, Uwe/Keupp, Heiner/von Kardorff, Ernst/von Rosenstiel, Lutz/Wolff, Stephan (Hg.): *Handbuch Qualitative Sozialforschung, 2. Aufl.*. München; 177-182
- Hoppe, Werner (1992): *Landschaftsplanung als Umweltleitplanung*; in: *Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 21, November 1992*; 1381-1390
- IBA Emscher Park (1993): *Katalog zum Stand der Projekte*. Gelsenkirchen
- IBA Emscher Park (1996): *Werkstatt für die Zukunft von Industrieregionen, Memorandum der Internationalen Bauausstellung Emscher Park 1996-1999*. Gelsenkirchen
- IBA Emscher Park (1999a): *Die Erfahrungen der IBA Emscher Park – Programmbausteine für die Zukunft*. Gelsenkirchen
- IBA Emscher Park (1999b): *Katalog der Projekte*. Gelsenkirchen
- IBA Emscher Park (1999c): *Kurzinfo mit großer IBA-Landkarte*. Gelsenkirchen
- IBA Emscher Park/Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (1990): *Machbarkeitsstudie Emscher Landschaftspark*. Gelsenkirchen
- IBA Fürst-Pückler-Land (2004) (Zugriff am 19.02.2004): *Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land*; in: <http://www.iba-see.de>
- IG Ökoflughafen (2001) (Zugriff am 19.11.2001): *Regionalpark wichtig für Flughafen-Ausbau*; in: [http://www.ig-oekoflughafen.de/Politik\\_6.htm](http://www.ig-oekoflughafen.de/Politik_6.htm)
- Institut für ökologische Raumentwicklung (kurz IÖR) (2002) (Zugriff am 21.01.2002): *Regionale Agenda 21*; in: [http://www.ioer.de/plain/pdf/d\\_regag.pdf](http://www.ioer.de/plain/pdf/d_regag.pdf)
- Ipsen, Detlev (1998): *Die Landschaft der Stadt*; in: ders./Wehrle, Astrid (Hg.): *Stadt und Natur – Kunst und Ökologie*. Frankfurt am Main; 11-25
- Ipsen, Detlev (1999): *Was trägt der Raum zur Entwicklung der Identität bei?*; in: Thabe, Sabine (Hg.): *Räume der Identität – Identität der Räume*. Dortmund; 150-159
- Ipsen, Detlev/Kühn, Manfred (1994): *Grenzenlose Stadt und begrenztes Bewusstsein: Regionale Identität*; in: Wentz, Martin (Hg.): *Region*. Frankfurt am Main/New York; 20-25
- Jänicke, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael (2003): *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, 2. Aufl.*. Bonn
- Jakubowski, Peter/Melzer, Michael (2002): *Finanzierungsmodelle für eine nachhaltige Regionalentwicklung – Erste Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben der Raumordnung*; in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (kurz BBR) (Hg.): *Nachhaltigkeit braucht Finanzierung – Berichte aus den Regionen*. Bonn; 1-12
- Jessel, Beate (1998): *Landschaften als Gegenstand von Planung*. Berlin
- Job, Hubert/Stiens, Gerhard/Pick, Doris (1999): *Zur planerischen Instrumentierung des Freiraum- und Kulturlandschaftsschutzes*; in: *Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6*; 399-416
- Jochimsen, Reimut (1995): *Infrastruktur*; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover; 490-498
- Kahnert, Rainer (1992): *Altlasten in der Emscherzone: Hypotheken der industriellen Vergangenheit*; in: Ache, Peter/Bremm, Heinz-Jürgen/Kunzmann, Klaus R./Wegener, Michael (Hg.): *Die Emscherzone: Strukturwandel, Disparitäten – und eine Bauausstellung*. Dortmund; 115-131
- Kegler, Harald (2001): *Industrielles Gartenreich*; in: Longo, Antonio/von Petz, Ursula/Potz, Petra/Selle, Klaus (Hg.): *Spazi aperti – Offene Räume*. Dortmund; 296-310
- Keil, Roger (1991): *Handlungsräume/Raumhandeln*; in: Wentz, Martin (Hg.): *Stadt-Räume*. Frankfurt am Main/New York; 186-208
- Keller, Donald A./Koch, Michael/Selle, Klaus (1998): *Planung ohne/und/durch/für Projekte*; in: dies. (Hg.): *Planung + Projekte*. Dortmund; 157-169
- Kommunalverband Großraum Hannover (kurz KGH) (1998): *Regionales Naherholungsprogramm 1998 für den Großraum Hannover*. Hannover
- Kiemstedt, Hans (1996): *Der Landschaftsrahmenplan*; in: Albert, Gerhard/Bechmann, Arnim/Buchwald, Konrad: *Bewertung und Planung im Umweltschutz*. Bonn; 271-285
- Kienast, Dieter (1993): *Die Natur der Sache – Stadtlandschaften*; in: Koenigs, Tom (Hg.): *Stadt-Parks: urbane Natur in Frankfurt*. Frankfurt am Main/New York; 10-15
- Kieslich, Wolfgang/Neumeyer, Hans-Peter (2000): *Räumliche Umweltziele*. Dortmund
- Kilper, Heiderose (1999): *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park: Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion*. Opladen



- Kinder, Ulrich (2002): Finanzierung von Projekten einer nachhaltigen Regionalentwicklung im Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen; in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (kurz BBR): Nachhaltigkeit braucht Finanzierung – Berichte aus den Regionen. Bonn; 16-21
- Kleyer, Michael (1996): Urbanisierungsprozesse in der Kulturlandschaft; in: Konold, Werner (Hg.): Naturlandschaft – Kulturlandschaft. Landsberg; 229-242
- Knebel, Jürgen (1999): Der Entwurf des Umweltgesetzbuchs; in: Stadt und Grün, Nr. 3; 153-158
- Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich/Danielczyk, Rainer (2001): Warum „kooperative Regionalplanung“ leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist; in: DISP, Nr. 145; 41-50
- Koenigs, Tom (1991): Politik offener Grünräume; in: Koenigs, Tom (Hg.): Vision offener Grünräume: Grün-Gürtel Frankfurt. Frankfurt am Main/New York; 31-57
- Koenigs, Tom (1993): Zur Zukunft des Städtischen; in: Koenigs, Tom (Hg.): Stadt-Parks: urbane Natur in Frankfurt. Frankfurt am Main/New York; 50-59
- Koenigs, Tom/Lieser, Peter (1992): GrünGürtel Frankfurt; in: Wentz, Martin (Hg.): Planungskulturen. Frankfurt am Main; 127-133
- Koitka, Heike (1999): Kooperative Indikatorenentwicklung als Instrument für eine nachhaltige Raumentwicklung; in: Birkmann, Jörg/dies./Kreibich, Volker/Lienenkamp, Roger (Hg.): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Dortmund; 80-99
- Koitka, Heike/Kreft, Holger (2000): Gemeinsam Indikatoren entwickeln! Ein neuer Baustein für regionale Agenda-21-Prozesse; in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 6; 488-498
- Kotzke, Gabriele (1999): Resümee zum Diskussionsforum 1 „Neue Vororte“; in: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (kurz SRL) (Hg.): Stadt und Landschaft, Regionale Strategien. Berlin; 77-84
- Krätke, Stefan (1995): Stadt – Raum – Ökonomie. Basel/Boston/Berlin
- Kraus, Jobst (2002): Wer etwas auf sich hält, ist höchst nachhaltig – Zum inflationären Gebrauch eines Begriffes; in: BUND/Misereor (Hg.): Wegweiser für ein zukunftsfähiges Deutschland. München; 97-98
- Kühn, Manfred (1998a): Naturschutz zwischen Konflikt und Konsens; in: Raumplanung, Nr. 80; 51-56
- Kühn, Manfred (1998b): Stadt in der Landschaft – Landschaft in der Stadt; in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8; 495-507
- Kühn, Manfred (1999): Kulturlandschaften zwischen Schutz und Nutzung. Erkner
- Kühn, Manfred (2000): Vom regionalen Grünzug zum Regionalpark – neue Leitbilder, Strategien und Instrumente des stadtreionalen Freiraumschutzes; in: Einig, Klaus (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin; 183-201
- Kühn, Manfred (2003): Potsdam: Kulturlandschaft für die Wissensgesellschaft; in: IRS aktuell, Nr. 40, Juli 2003; 11-13
- Kühn, Manfred/Moss, Timothy (1998): Perspektiven einer neuen Planungskultur; in: dies. (Hg.): Planungskultur und Nachhaltigkeit. Berlin; 233-250
- Kükelhaus, Hugo (1982): Bau von Stätten der Wahrnehmung: Eine Utopie?; in: ders./zur Lippe, Rudolf (Hg.): Entfaltung der Sinne. Frankfurt am Main; 42-49
- Kuhnert, Jan/Kiehle, Wolfgang (2000): Die hessische Stiftung nachbarschaftlicher Träger; in: Freihaus, Nr. 6; 5
- Kujath, Hans Joachim (1994): Zwischen Zentrum und Peripherie: Regionale Transformation und Raumordnungspolitik in Berlin-Brandenburg; in: Ipsen, Detlev (Hg.): Stadt und Region – StadtRegion. Frankfurt am Main; 50-71
- Kujath, Hans Joachim (1998): Räumliche Modelle des Ressourcenmanagements; in: Moss, Timothy/Weith, Thomas (Hg.): Stadtregionen im Gleichgewicht, Tagungsband zur UTECH 1998. Erkner; 9-19
- Kunzmann, Klaus R. (1996): Das Ruhrgebiet: alte Lasten und neue Chancen; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Agglomerationsräume in Deutschland. Hannover; 112-151
- Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (1991): Leitlinien Emscher Landschaftspark. Essen
- Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (1992): Emscher Landschaftspark, Leitplan-Zwischenbericht. Essen
- Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (1996): Parkbericht Emscher Landschaftspark. Essen
- Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (2001a) (Zugriff am 30.10.2001): Historisches Kurz-Porträt des Kommunalverbandes Ruhrgebiet; in: <http://www.kvr.de>
- Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (2001b): Trägerschaft Emscher Park Radweg. Essen
- Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (2002a) (Zugriff am 20.03.2002): Der ökologische Bodenfonds; in: <http://www.kvr.de>
- Kommunalverband Ruhrgebiet (kurz KVR) (2002b) (Zugriff am 15.04.2002): Städte- und Kreisstatistik Ruhrgebiet; in: <http://www.kvr.de>
- Lamnek, Siegfried (1988): Qualitative Sozialforschung, Band 1: Methodologie. München/Weinheim
- Land Brandenburg/Land Berlin (1995): Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg – Landesplanungsvertrag. Berlin/Potsdam
- Landesbüro anerkannter Naturschutzverbände (2001) (Zugriff am 26.11.2001): BMW-Ansiedlung im LSG „Grünau – Grünheider Wald- und Seengebiet“; in: Rundbrief 3/2001, <http://www.lan-bbg.de/text/rb301.htm>



- Langenau, Bettina (2001): *Die Fallstudie als Forschungsansatz in der Raumplanung*, unveröffentlichtes Arbeitspapier des Fachgebiets Soziologische Grundlagen der Raumplanung der Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund. Dortmund
- Langhagen-Rohrbach, Christian (2004): *Aktuelle Regionalisierungsprozesse in der Region Rhein-Main*; in: *Raumforschung und Raumordnung*, Nr. 1; 58-66
- Lehmann, Meike (2000): *Strategie Regionalpark – ein praktisches Handlungsfeld für das Regionalmanagement*; in: *DISP*, Nr. 143; 32-38
- Lienenkamp, Roger (1999): *Von der Indikatorenansammlung zum Indikatorensystem*; in: Birkmann, Jörg/Koitzka, Heike/Kreibich, Volker/ders. (Hg.): *Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung*. Dortmund; 100-127
- Linne, Martin (1994): *Landschaftspark Duisburg-Nord*; in: *Garten und Landschaft*, Nr. 7; 20-28
- Löfgren, Orvar (1994): *Die wahre Landschaft ist im Kopf*; in: *TOPOS*, Nr. 6; 6-14
- Lohde-Reiff, Robert (2001): *Mikroglobalisierung in Frankfurt am Main*; in: *Kommune*, Nr. 2/2001; 51-55
- Lohrberg, Frank (2003): *Die Hälfte des Parks – Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft*; in: *Projekt Ruhr GmbH*. 3. Emscher Landschaftspark 2010 Workshop. *Qualitäten des Parks*. Beiträge zu den Arbeitsgruppen. Essen
- Losch, Siegfried (1999): *Landschaftsverbrauch als Problem der Freiraumnutzung*; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Flächenhaushaltspolitik*. Hannover; 24-30
- Luhmann, Niklas (1990): *Ökologische Kommunikation*, 3. Aufl.. Opladen
- Mädling, Heinrich (2001): *Suburbanisierung und kommunale Finanzen*; in: Brake, Klaus/Dangschat, Jens S./Herfert, Günter: *Suburbanisierung in Deutschland*. Opladen; 109-120
- Maertens, Thomas (2001): *Zum Begriff des Regionalparks*; in: Faust, Alfons/Flagge, Ingeborg/Rautenberg, Thomas (Hg.): *Der Regionalpark RheinMain*. Darmstadt; 12-13
- Mayer, Margit (1996): *Postfordistische Stadtpolitik*; in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Heft 1-2; 20-27
- Mayer-Tasch, Peter C./Kohout, Franz (1994): *Umweltpolitik in Deutschland*; in: dies./Mrass, Walter/von Weizsäcker, Ernst Ulrich: *Umweltpolitik und ihre Instrumente*. Bonn; 1-33
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*; in: dies. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main/New York; 9-38
- Mayntz, Renate (1997a): *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*; in: dies.: *Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt am Main/New York; 239-262
- Mayntz, Renate (1997b): *Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*; in: dies.: *Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt am Main/New York; 263-292
- Mayring, Philipp (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*, 5. Aufl.. Weinheim/Basel
- Meinefeld, Werner (2000): *Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialforschung*; in: Flick, Uwe/Steinke, Ines/von Kardorff, Ernst (Hg.): *Qualitative Forschung*. Reinbek bei Hamburg; 265-275
- Meißner, Jörg (2000): *Ein Blick zurück nach vorn*; in: *Rheinisches Industriemuseum Oberhausen (Hg.): War die Zukunft früher besser?*. Bottrop/Essen; 313-329
- Merkens, Hans (2000): *Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion*; in: Flick, Uwe/Steinke, Ines/von Kardorff, Ernst (Hg.): *Qualitative Forschung*. Reinbek bei Hamburg; 286-299
- Meurer, Petra (2000): *Flächennutzungsentwicklung: Nachhaltigkeit und ökonomische Sichtweise*; in: *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (kurz ILS) (Hg.): Zukunftsgestaltung durch nachhaltige Regionalentwicklung*. Dortmund; 21-25
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht*; in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung*. Opladen; 441-471
- Meyer-Glitza, Patrick/Rytkönen, Helena (2001): *Wenn Kühe ein Bild malen*; in: *Politische Ökologie*, Nr. 73-74; 66-69
- Milchert, Jürgen (1983): *Über die Sehnsucht nach Wildnis im städtischen Freiraum*; in: *Garten und Landschaft*, Nr. 10; 771-776
- Milchert, Jürgen (1996): *Thesen zur Situation der kommunalen Freiraumplanung*; in: *Stadt und Grün*, Nr. 6; 393-404
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (kurz MLUR)/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (kurz SenStadt) (2001): *Regionalparks in Brandenburg und Berlin*. Potsdam
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (kurz MLUR) (2003) (Zugriff am 26.05.2003): *Regionalparks in Brandenburg und Berlin gründen einen Dachverband*; in: <http://www.mlur.brandenburg.de>
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (kurz MLUR) (2004) (Zugriff am 27.04.2004): *Dachverband der Regionalparks erhält Unterstützung*; in: <http://www.mlur.brandenburg.de>
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (kurz MSWV) (1988): *Internationale Bauausstellung Emscher-Park – Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete*, Memorandum zu Inhalt und Organisation. Düsseldorf

- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (kurz MUNR)/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin (kurz SenStadtUm) (1998a): *Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin*; in: dies. (Hg.): *Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg*. Potsdam; 76-104
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (kurz MUNR)/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin (kurz SenStadtUm) (1998b): *Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg*; in: dies. (Hg.): *Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg*. Potsdam; 46-75
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (kurz MUNR)/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin (kurz SenStadtUm) (1998c): *Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg*. Potsdam
- Mitschang, Stephan (1999): *Flächennutzungsplanung*; in: *Raumplanung*, Nr. 86; 198-208
- Mitscherlich, Alexander (1965): *Die Unwirtlichkeit unserer Städte*. Frankfurt am Main
- Mönnecke, Margit (2001): *Landschaftsplanung und strategische Umweltprüfung*; in: *Garten und Landschaft*, Nr. 1; 16-19
- Mohrmann, Rita (1994): *Umweltpolitische Ziele*; in: Ermer, Klaus: *Stadt und Umwelt*. Bonn; 1-22
- Molitor, Reimar (1997): *Die Bedeutung der Landwirtschaft für eine nachhaltige Regionalentwicklung*. Berlin
- Mühlenberg, Michael/Slowik, Jolanta (1997): *Kulturlandschaft als Lebensraum*. Wiesbaden
- Müller, Sebastian (1992): *Renaturierung als Impuls für die Erneuerung einer altindustrialisierten Region: Zum Konzept der Internationalen Bauausstellung Emscher Park*; in: Ache, Peter/Bremm, Heinz-Jürgen/Kunzmann, Klaus R./Wegener, Michael (Hg.): *Die Emscherzone: Strukturwandel, Disparitäten – und eine Bauausstellung*. Dortmund; 209-244
- Müller, Sebastian (1993): *Parks im Westen, ein Modell der „Ökologischen Regulation“?*; in: ders./Schmals, Klaus M.: *Die Moderne im Park?*. Dortmund; 255-278
- Müller, Sebastian (1999): *Wohnungsfrage und Arbeitersiedlungen in der Zwischenstadt*; in: ders./Herrmann, Rita A.: *Inszenierter Fortschritt – Die Emscherregion und ihre Bauausstellung*. Bielefeld; 89-103
- Nohl, Werner (1984): *Städtischer Freiraum und Reproduktion der Arbeitskraft*, 2. Aufl.. München
- Nohl, Werner (1993): *Kommunales Grün in der ökologisch orientierten Stadterneuerung*. München
- Noller, Peter/Prigge, Walter/Ronneberger, Klaus (1994): *Zur Theorie der Globalisierung*; in: dies. (Hg.): *Stadt-Welt*. Frankfurt am Main/New York; 13-24
- North Western Metropolitan Area Programme (kurz NWMA) (2001): *New urban landscapes – neue Wege sozialverträglicher Entwicklung von Stadtlandschaften*. Newcastle
- O'Meara, Molly (1999): *Eine neue Vision für unsere Städte*; in: *Worldwatch Institute* (Hg.): *Zur Lage der Welt 1999*. Frankfurt am Main; 181-212
- Oppermann, Bettina (2000): *Zwölf Thesen und Folgerungen zu kooperativen Planungsprozessen im gesellschaftlichen Umgang mit Umwelt als knappem Gut*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Verständigungen über Planung und Kooperation*. Dortmund; 108-111
- Pannitschka, Wolf (1998): *Regionalpark Rhein-Main – ein langfristiges Projekt des Umlandverbandes Frankfurt*; in: *Planerin*, Nr. 3; 8-10
- Pfeiffer, Ingo/Stoll, Michael (2000): *Globale Konkurrenzen: Berlin und Brandenburg als Region in Europa*; in: *Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung* (kurz SRL) (Hg.): *Stadtplanung und Städtebau in Berlin 1990-1999*. Berlin; 46-51
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (kurz PVFRM) (2001): *Landschaftsplan UVF – Aufbau, Ziele, Umsetzung*. Frankfurt am Main
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (kurz PVFRM) (2002) (Zugriff am 20.03.2002): *Faust begrüßt Unterstützung des Landes – Regionalpark wächst an vielen Orten der Region*, Pressemitteilungen vom 9. Januar 2002; in: <http://www.pvfrm.de>
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (kurz PVFRM) (2003a): *Der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main – Aufgaben und Ziele*. Frankfurt am Main
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (kurz PVFRM) (2003b): *Regionalpark RheinMain. Der Landschaft einen Sinn – Den Sinnen eine Landschaft*. Frankfurt am Main
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (kurz PVFRM) (2004a): *Die transnationalen Projekte. Sustainable and Accessible Urban Landscapes – Sustainable Open Space*. Frankfurt am Main
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (kurz PVFRM) (2004b) (Zugriff am 06.06.2004): *Hohe Straße – Ein Projekt entwickelt sich*; in: <http://www.regionalpark-rheinmain.de>
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (kurz PVFRM) (2004c): *Zahlen und Fakten 2004*. Frankfurt am Main
- Pohl, Jürgen (1998): *Qualitative Verfahren*; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (kurz ARL) (Hg.): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Hannover; 95-112
- Priebs, Axel (1998): *Instrumente der Planung und Umsetzung*; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (kurz ARL) (Hg.): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Hannover; 205-221
- Prigge, Walter/Ronneberger, Klaus (1994): *Zur Auflösung Frankfurts in die Region*; in: Ipsen, Detlev (Hg.): *Stadt und Region – StadtRegion*. Frankfurt am Main; 25-35
- Projekt Ruhr GmbH (2003a): *Masterplan Emscher Landschaftspark 2010 – 1. Zwischenbericht*. Essen

- Projekt Ruhr GmbH (2003b) (Zugriff am 22.10.2003): Startphase des Masterplans Emscher Landschaftspark 2010; in: <http://www.projektruhr.de>
- Projekt Ruhr GmbH (2004a): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010 – Entwurf. Essen
- Projekt Ruhr GmbH (2004b) (Zugriff am 22.05.2004): ‚Neues Emschertal‘-Leitprojekt für die nächsten 15 Jahre. Projekt Ruhr Pressemitteilung; in: <http://www.projektruhr.de>
- Pusch, Marion (1997): Revision des Mensch-Natur-Verhältnisses. Hannover
- Rautenberg, Thomas (1997): Regionalpark Rhein-Main; in: Raumplanung, Nr. 79; 296-298
- Rautenstrauch, Lorenz (1993): Regionale Grünzüge und Regionalpark; in: Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum (Hg.): Landwirtschaft – Grüngürtel – Regionalpark. Zur Freiflächenproblematik in Ballungsräumen. Bad Karlshafen; 13-24
- Rautenstrauch, Lorenz (1995a): Funktionsverteilung zwischen Stadt und Umland; in: Das Bauzentrum, Nr. 3; 15-26
- Rautenstrauch, Lorenz (1995b): Regionalpark Rhein-Main; in: Der Architekt, Nr.11; 651-655
- Rautenstrauch, Lorenz (2001): Kulturlandschaft und heimatliche Identität: Der Ursprung der Regionalpark-idee; in: Faust, Alfons/Flagge, Ingeborg/Rautenberg, Thomas (Hg.): Der Regionalpark RheinMain. Darmstadt; 20-21
- Rebele, Franz (1996): Industriebrachen: Ökologie und Management. Stuttgart
- Rees, William E. (1997a): Is ‚sustainable city‘ an oxymoron?; in: Local Environment, Nr. 3; 303-310
- Rees, William E. (1997b): Smaller feet for bigger cities; in: The International Institute for the Urban Environment (Hg.): The ecological footprint of cities. Amsterdam; 85-101
- Regierende Bürgermeister von Berlin (2000): Die BerlinStudie – Strategien für die Stadt. Berlin
- Regionalpark Barnimer Feldmark e.V. (2001) (Zugriff am 24.10.2001): Regionalpark Barnimer Feldmark; in: <http://www.regionalpark-barnimerfeldmark.de>
- Regionalpark Rheingau (2004) (Zugriff am 14.06.2004): Wer steht hinter der Initiative?; in: <http://www.regionalpark-rheingau.de>
- Regionalparks in Brandenburg und Berlin (2001) (Zugriff am 20.11.2001): Wettbewerb „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“; in: <http://www.regionalpark.de>
- Regionalverband Ruhrgebiet (kurz RVR) (2004): Karte des Verbandsgebietes, zugesandt durch den RVR
- Regionalverband Stuttgart (1994): Landschaftspark Mittlerer Neckar, Region Stuttgart. Stuttgart
- Region Hannover (2002): Der Grüne Ring – Landschaftsräume am Stadtrand von Hannover. Hannover
- Rein, Hartmut (1994): Naherholung in der Region; in: Garten und Landschaft, Nr. 4; 22-24
- Reiß-Schmidt, Stephan (1990): Der Emscher Landschaftspark – von der Vision zur Realisierung; in: Zeitschrift für Vermessungswesen, Nr. 7/8; 302-313
- Renger, Manfred (1993): Bodenwasser- und Grundwasserhaushalt; in: Sukopp, Herbert/Wittig, Rüdiger (Hg.): Stadtökologie. Stuttgart/Jena/New York; 172-182
- Rhein-Mainische Forschung des Instituts für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung (Hg.) (2000): Regionalatlas Rhein-Main: Natur – Gesellschaft – Wirtschaft. Frankfurt am Main
- Ritter, Ernst-Hasso (1979): Der kooperative Staat; in: Archiv des öffentlichen Rechts, 104. Band; 389-413
- Ritter, Ernst-Hasso (1995a): Ökologie im Siedlungsraum; in: ders. (Hg.): Stadtökologie, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 6. Berlin; 11-22
- Ritter, Ernst-Hasso (1995b): Stadtökologie als politische Gestaltungsaufgabe; in: ders. (Hg.): Stadtökologie, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 6. Berlin; 277-302
- Ritter, Ernst-Hasso (1998): Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover; 6-22
- Römer, Ricarda (2001): Regionalparks um Berlin: Anwendung der neuen Planungskultur für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Berlin
- Rönneper, Heino (1981): Landschaftliche Leistungen im Konzept einer räumlich-funktionalen Arbeitsteilung bei Anwendung marktorientierter Steuerungsmechanismen. Frankfurt am Main
- Rössling, Ingo (2002) (Zugriff am 14.04.2002): Landschaftstag Barnimer Feldmark zu naturnahem Tourismus; in: Berliner Morgenpost, 1. März 2002, [http://morgenpost.berlin1.de/archiv2002/020301/lokalanzeiger\\_o/story501652.html](http://morgenpost.berlin1.de/archiv2002/020301/lokalanzeiger_o/story501652.html)
- Rohler, Hans-Peter (2003a): Regionalparks – Strategien zur Entwicklung der Landschaft in Ballungsräumen. Eine Untersuchung am Beispiel des Emscher Landschaftsparks. Essen
- Rohler, Hans-Peter (2003b): Regionalpark – Strategie der Regionalentwicklung; in: Projekt Ruhr GmbH: 3. Emscher Landschaftspark 2010 Workshop. Qualitäten des Parks. Beiträge zu den Arbeitsgruppen. Essen
- Ronneberger, Klaus/Keil, Roger (1993): Rhein-Main – Eine Region formiert sich neu; in: DISP, Nr. 112; 38-44
- Rose, Michael Thomas (1999): Überlegungen zur Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich; in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Heft 2; 267-279
- Sassen, Saskia (1996): Metropolen des Weltmarktes – Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt am Main/New York
- Scharf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts; in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., Heft 4; 621-634

- Schmidt, Albert (1995): *Naturschutz und Landschaftspflege in der Stadt*; in: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): *Stadtökologie, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 6*. Berlin; 101-112
- Scholich, Dietmar (1999): *Nutzungsanspruch Verkehr*; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): *Flächenhaushaltspolitik*. Hannover; 55-67
- Schreyer, Bernhard/Schwarzmeier, Manfred (2000): *Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der politischen Systeme*. Wiesbaden
- Schröder, Kirsten (2001a): *Frische Luft im besiedelten Bereich*; in: Faust, Alfons/Flagge, Ingeborg/Rautenberg, Thomas (Hg.): *Der Regionalpark RheinMain*. Darmstadt; 26-28
- Schröder, Thies (2001b): *Feldmark Wartenberg – Landschaft statt Stadtrandpark*; in: *Garten und Landschaft*, Nr. 1; 9-11
- Schröter, Frank (2004) (Zugriff am 16.02.2004): *Aktueller Stand der Siedlungs- und Verkehrsfläche*; in: [http://www-public.tu-bs.de:8080/~schroete/Bodenverbrauch/Aktueller\\_Stand.htm](http://www-public.tu-bs.de:8080/~schroete/Bodenverbrauch/Aktueller_Stand.htm)
- Schulte, Wilhelm (2000): *Die gemeinsame Landesplanung für den Metropolitanraum Berlin-Brandenburg*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 11/12; 719-726
- Schultheis, Jürgen (2002): *Handbuch für die gemeinsame Arbeit an der Zukunft*; in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 13, 16. Januar 2002; 28
- Schultze, Rainer-Olaf (1995): *Staatstheorie – Staatszentrierte Ansätze*; in: Nohlen, Dieter (Hg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, 3. Aufl.. München/Zürich; 733-743
- Schwarz, Angela (Hg.) (2001): *Vom Industriebetrieb zum Landschaftspark: Arbeiter und das Hüttenwerk Duisburg-Meiderich zwischen Alltäglichkeit und Attraktion*. Essen
- Schwarz, Beate (2000): *Der Regionalpark RheinMain, Diplomarbeit an der Universität Gesamthochschule Kassel, Fachbereich 13 (Stadtplanung, Landschaftsplanung)*. Kassel
- Schwarze-Rodrian, Michael (1999a): *Der Emscher Landschaftspark – von der Vision zur Umsetzung*; in: Kurth, Detlef/Scheuven, Rudolf/Zlonicky, Peter (Hg.): *Laboratorium Emscher Park*. Dortmund; 65-70
- Schwarze-Rodrian, Michael (1999b): *Kleiner Bilderbogen durch das Spektrum der Einzelprojekte*; in: Dettmar, Jörg/Ganser, Karl (Hg.): *Industrienatur – Ökologie und Gartenkunst im Emscher Park*. Stuttgart; 47-55
- Schwarze-Rodrian, Michael (2000): *Interkommunale Zusammenarbeit und Freiraumentwicklung im Ruhrgebiet*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Verständigungen über Planung und Kooperation*. Dortmund; 20-27
- Schwarze-Rodrian, Michael (2003): *Regionale Moderation*; in: *Garten und Landschaft*, Heft 9, September 2003; 13-15
- Seel, Hans-Jürgen/Sichler, Ralph (1993): *Perspektiven einer Psychologie der menschlichen Naturbeziehung*; in: Seel, Hans-Jürgen (Hg.): *Mensch-Natur: zur Psychologie einer problematischen Beziehung*. Opladen; 14-26
- Selle, Klaus (1994): *Was ist bloß mit der Planung los?*. Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (1996): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden/Berlin
- Selle, Klaus (Hg.) (2000a): *Freiräume, Siedlung, Kooperationen*. Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2000b): *Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung*. Dortmund
- Selle, Klaus/Yachkaschi, Schirin (2000): *Der Grüne Ring Hannover*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Freiräume entwickeln – in Stadt und Region*. Dortmund; 41-57
- Siebel, Walter (1996): *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park*; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): *Agglomerationsräume in Deutschland*. Hannover; 97-111
- Siebel, Walter (1998): *Kontext – Widersprüchliche Entwicklungstendenzen und Perspektiven*; in: Keller, Donald A./Koch, Michael/Selle, Klaus (Hg.): *Planung + Projekte*. Dortmund; 79-82
- Siebel, Walter/Ibert, Oliver/Mayer, Hans-Norbert (1999): *Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma?*; in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4; 164-172
- Siebert, Julia/Steingrube, Wilhelm (2000): *Inszenierte Natur*; in: Institut für Länderkunde Leipzig (kurz IfL) (Hg.): *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 10, *Freizeit und Tourismus*. Heidelberg/Berlin; 40-43
- Sieferle, Rolf Peter (1997): *Rückblick auf die Natur: eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt*. München
- Sieverts, Thomas (1999): *Zwischenstadt*, 3. Aufl.. Braunschweig/Wiesbaden
- Sieverts, Thomas/Ganser, Karl (1993): *Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus*; in: *DISP*, Nr. 115; 31-37
- Sinning, Heidi (2000a): *Der Grüne Ring Leipzig*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Freiräume entwickeln – in Stadt und Region*. Dortmund; 59-78
- Sinning, Heidi (2000b): *Landschaftspark NiederRhein*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Freiräume entwickeln – in Stadt und Region*. Dortmund; 119-140
- Sinning, Heidi (2000c): *Regionalpark Rhein-Main mit Pilotgebiet der Städte Flörsheim, Hattersheim und Hochheim*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Freiräume entwickeln – in Stadt und Region*. Dortmund; 209-220
- Sinning, Heidi (2000d): *Regionalparks Brandenburg-Berlin mit den Regionalparks „Barnimer Feldmark“ und „Teltow-Park“*; in: Selle, Klaus (Hg.): *Freiräume entwickeln – in Stadt und Region*. Dortmund; 21-40
- Splett, Gisela (2000): *Erfolgskontrollen bei integrativen Naturschutzprojekten*; in: *Natur und Landschaft*, Heft 1; 10-16



- Statistisches Bundesamt (kurz StBA) (2001) (Zugriff am 28.12.2001): Umwelt; in: <http://www.destatis.de/basis/d/umw/ugrtab7.htm>
- Statistisches Bundesamt (kurz StBA) (2004a) (Zugriff am 16.02.2004): Umweltbeanspruchung rückläufig – Positive Signale jetzt auch bei der Flächennutzung; in: <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2003/p4460112.htm>
- Statistisches Bundesamt (kurz StBA) (2004b): Umweltnutzung und Wirtschaft - Bericht zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen 2004. Wiesbaden
- Strauss, Anselm/Corbin, Juliet (1996): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim
- Sturm, Peter (2000): Region Frankfurt/RheinMain; in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12; 705-712
- Tesdorpf, Jürgen (1984): Landschaftsverbrauch. Berlin/Vilseck
- Tönnies, Gerd (1995): Verdichtungsräume; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (kurz ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover; 1006-1011
- TOPOS (1999): Internationale Bauausstellung Emscher Park, Nr. 26, März 1999
- Trepl, Ludwig (1988): Die ökologische Krise ist nicht das, wofür die Ökologiebewegung sie hält, und die Ökologiebewegung ist nicht das, wofür sie sich hält; in: ders. (Hg.): Beiträge zum ökologischen Diskurs, Schriftenreihe des IÖW, Nr. 15. Berlin; 30-37
- Trepl, Ludwig (1991): Ökologische Stadtgestaltung; in: Koenigs, Tom (Hg.): Vision offener Grünräume: GrünGürtel Frankfurt. Frankfurt am Main/New York; 167-171
- Uppenbrink, Martin/Gelbrich, Helmut (1996): Von der Zukunft der Landschaftsplanung; in: Natur und Landschaft, Heft 11; 465-468
- Umlandverband Frankfurt (kurz UVF) (1999): Der Regionalpark RheinMain – Der Landschaft einen Sinn, den Sinnen eine Landschaft. Frankfurt am Main
- Umlandverband Frankfurt (kurz UVF) (2000): Landschaftsplan UVF. Frankfurt am Main
- Umlandverband Frankfurt (kurz UVF) (2001a) (Zugriff am 10.12.2001): Charta für einen Regionalpark Rhein-Main, Grundsätze zur Gestaltung des Regionalparks Rhein-Main; in: [http://www.dtp-akademie.de/fra/Regionalpark/html\\_seiten/downloads/Gestalt.pdf](http://www.dtp-akademie.de/fra/Regionalpark/html_seiten/downloads/Gestalt.pdf)
- Umlandverband Frankfurt (kurz UVF) (2001b): Tätigkeitsbericht 2000. Frankfurt am Main
- Umweltzentrum Westfalen (2002): Modellregion „Östliches Ruhrgebiet“ (Kreis Unna, Dortmund, Hamm). Unser Beitrag für die Wende in der Agrarwirtschaft. Bergkamen
- Valentini, Donata (1994): IBA-Emscherpark – Landschaft in der Industrieregion; in: Kreibich, Rolf/Schmid, Arno S./Siebel, Walter/Sieverts Thomas/Zlonicky, Peter (Hg.): Bauplatz Zukunft – Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen; 182-190
- Valentini, Donata (1996): Freiräume und nachhaltige Stadtentwicklung; in: Planerin, Nr. 2; 57-59
- van Schwarzenberg, Sylvia/Sinning, Heidi (2000a): Gesundheitspark Quellenbusch in Bottrop; in: Selle, Klaus (Hg.): Freiräume entwickeln – in Stadt und Region. Dortmund; 181-187
- van Schwarzenberg, Sylvia/Sinning, Heidi (2000b): Restflächenprojekt Zeche Alma, Gelsenkirchen; in: Selle, Klaus (Hg.): Freiräume entwickeln – in Stadt und Region. Dortmund; 201-207
- von Oertzen, Susanne (1993): Planung im entzauberten Staat – Zur neueren Staatsdebatte in den Politikwissenschaften; in: Raumplanung, Nr. 61; 104-111
- von Petz, Ursula (1998): Robert Schmidt und die Grünflächen-Politik im Ruhrgebiet; in: Kastorff-Viehmann, Renate (Hg.): Die grüne Stadt. Essen; 25-47
- von Petz, Ursula (2001): „Aus grauer Städte Mauern...“. Grün- und Freiraumplanung in Deutschland: Historische Aspekte der Moderne; in: dies./Longo, Antonio/Potz, Petra/Selle, Klaus (Hg.): Spazi aperti – Offene Räume. Dortmund; 45-62
- von Weizsäcker, Ernst Ulrich (1994): Erdpolitik, 4. Aufl.. Darmstadt
- Voß, Arnold (1999): Städtebau als Regionaldesign; in: Müller, Sebastian/Herrmann, Rita A.: Inszenierter Fortschritt – Die Emscherregion und ihre Bauausstellung. Bielefeld; 50-60
- Wachter, Daniel (1990): Externe Effekte, Umweltschutz und regionale Disparitäten. Begründung und Ausgestaltungsmöglichkeiten einer umweltbezogenen internalisierungsorientierten Regionalpolitik, Inaugural-Dissertation. Zürich
- Wackernagel, Mathis/Rees, William (1997): Unser ökologischer Fußabdruck: Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt. Basel/Boston/Berlin
- Walz, Manfred (1999): Kunstlandschaften – zerstören oder besetzen?; in: Müller, Sebastian/Herrmann, Rita A.: Inszenierter Fortschritt – Die Emscherregion und ihre Bauausstellung. Bielefeld; 73-88
- Weck, Sabine (1995): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen. Dortmund
- Weiss, Joachim (2003): „Industriewald Ruhrgebiet“ – Freiraumentwicklung durch Brachensukzession; in: LÖBF-Mitteilungen, Nr. 1/2003; 55-59
- Wicke, Lutz (1991): Umweltökonomie und Umweltpolitik. München
- Wolfrum, Sophie (1999): Regionale Landschaften; in: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (kurz SRL) (Hg.): Stadt und Landschaft, Regionale Strategien. Berlin; 133-148

## Verzeichnis der gesetzlichen Grundlagen

- BallrG (Ballungsraumgesetz – Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main); Land Hessen; in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Dezember 2000*
- BauGB (Baugesetzbuch); in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997*
- BBodSchG (Bundes-Bodenschutzgesetz – Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten); vom 17. März 1998*
- BImSchG (Bundes-Immissionsschutzgesetz); in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002*
- BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz – Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege); vom 25. März 2002*
- BWaldG (Bundeswaldgesetz – Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft); vom 2. Mai 1975*
- GAKG (Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“); in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988*
- KrW-/AbfG (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen); vom 27. September 1994*
- KVRG (Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet); Land Nordrhein-Westfalen; in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994*
- Legge regionale (L.R.) 86/30 novembre 1983; Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale; Bollettino ufficiale della Regione Lombardia 2 dicembre 1983*
- ROG (Raumordnungsgesetz); in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997*
- RVRG (Gesetz über den Regionalverband Ruhr); in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Februar 2004*
- StGB (Strafgesetzbuch); in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998*
- WHG (Wasserhaushaltsgesetz – Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts); in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 2002*

## Verzeichnis der Interviewpartner

- Friedhelm Blume, Prokurist der Regionalpark RheinMain GmbH, Geschäftsführer der Regionalpark RheinMain Taunushang GmbH; 16. Januar 2002 in Frankfurt am Main*
- Silke Geurts, COMPLAN Gesellschaft für Kommunalberatung, Planung und Standortentwicklung mbH; 24. Januar 2002 in Langerwisch und telefonisch 18. Februar 2004*
- Helge Grzabka, Kommunalverband Ruhrgebiet, Ruhr Grün; 4. Februar 2002 in Essen*
- Ulrich Hüpke, Umweltzentrum Westfalen; am 28. Januar 2002 in Bergkamen*
- Renate Hoff, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Referat Regional- und Freiraumentwicklung, Ressourcenschutz; 22. Januar 2002 in Potsdam*
- Klaus Hoppe, Leiter der Abteilung Umweltvorsorge im Umweltamt der Stadt Frankfurt am Main und der Projektgruppe GrünGürtel; 16. Januar 2002 in Frankfurt am Main*
- Dr. Manfred Kühn, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS); 25. Januar 2002 in Erkner*
- Gudrun Lethmate, Kommunalverband Ruhrgebiet, Ruhr Grün; 4. Februar 2002 in Essen*
- Bernd Lichtenstein, Vorsitzender des Fördervereins Landschaftspark Nordost e. V., Mitglied im Regionalpark Barnimer Feldmark e. V.; 22. Januar 2002 in Berlin*
- Jürgen Muschinsky, Vorsitzender des Vereins für Landschaftspflege und Umweltschutz Teltow-Fläming e. V. und Fachbeirat „Der Teltow-Park“; 23. Januar 2002 in Rangsdorf und Trebbin*
- Dr. Hans-Peter Neumeyer, grünplan – Büro für Landschaftsplanung; 30. Januar 2002 in Dortmund*
- Manfred Ockel, Leiter des Umwelt- und Grünflächenamtes der Stadt Rüsselsheim und Geschäftsführer der Regionalpark RheinMain SÜDWEST GmbH; 15. Januar 2002 in Rüsselsheim*
- Dr. Lorenz Rautenstrauch, Leiter der Planungsabteilung des Planungsverbands Frankfurt Region RheinMain, Geschäftsführer der Regionalpark RheinMain GmbH und der Regionalpark RheinMain SÜDWEST GmbH; 14. Januar 2002 in Frankfurt am Main und telefonisch 28. Mai 2004*
- Harald Spiering, Kommunalverband Ruhrgebiet, Ruhr Grün; 4. Februar 2002 und 28. November 2003 in Essen*
- Joachim Springer, Abteilungsleiter Stadtentwicklung und Verkehrsplanung des Bau- und Planungsamtes der Stadt Offenbach, eh. Abgeordneter im Verbandstag des UVF; 16. Januar 2002 in Offenbach am Main*



Das anhaltend hohe Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum zeigt sowohl in prosperierenden als auch in schrumpfenden Stadtregionen die Grenzen formeller Planung für den Freiraumschutz auf. In Ergänzung zu dem bestehenden Instrumentarium werden deswegen seit den 1990er Jahren Regionalparks als neue strategie- und projektorientierte Konzepte stadtreionaler Freiraumentwicklung erprobt. Freiraum bleibt dabei nicht ein bloßes Schutzgut sektoraler Fachpolitiken, sondern wird zu einem offensiven Entwicklungsfaktor nachhaltiger Raumentwicklung.

In drei Schwerpunkten wird mit diesem Band angestrebt, kommunalen und regionalen Akteuren eine Arbeitsgrundlage und Ideensammlung für die Freiraumentwicklung zur Verfügung zu stellen:

- durch eine ausführliche Beschreibung der Grundlagen stadtreionaler Freiraumpolitik,
- durch die Darstellung der Praxiserfahrungen, die anhand dreier Fallbeispiele (Emscher Landschaftspark, Regionalpark RheinMain, Regionalparks um Berlin) vorgestellt und kritisch analysiert werden, sowie schließlich
- durch die Formulierung von Strategiebausteinen zur Weiterentwicklung der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen.

*Ludger Gailing hat in Dortmund Raumplanung studiert. Er arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsabteilung „Regionaler Institutionenwandel zur Sicherung von Gemeinschaftsgütern“ am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner (bei Berlin).*