

Klaus Selle und Heidi Sinning

Projekte und Strategien der Freiraumentwicklung in Stadtregionen

Das Beispiel der Grünen Ringe Leipzig und Hannover

Projects and Strategies for Developing Open Spaces in Urban Regions

The "Green Rings" of Leipzig and Hanover

Kurzfassung

Das Konzept der Grünen Ringe, mit denen die Stadt „gefasst“, das Siedlungswachstum gelenkt und die Freiraumversorgung der Stadtbevölkerung gewährleistet werden soll, ist alt. In den 90er Jahren erlebte dieses traditionelle Bild und der damit verbundene strategische Ansatz eine erstaunliche Renaissance – und zwar als Element regionaler Strategien und als Baustein nachhaltiger Entwicklung. Anhand von zwei Beispielen aus Leipzig und Hannover werden Ziele, Aufgaben und Arbeitsweisen solcher Bemühungen vorgestellt. In der Auseinandersetzung mit den Beispielen wird deutlich, dass der regionalen Freiraumentwicklung zwar hohe Bedeutung beigemessen wird, dass aber auch Erweiterungen des bisherigen Aufgabenverständnisses und der Arbeitsweisen für eine erfolgreiche Umsetzung notwendig erscheinen.¹

Abstract

The concept of "green rings" (or greenbelts), created to contain towns and cities, to steer built development and to safeguard open spaces for the benefit of urban populations, is an old one. In the 1990s this long-established concept, along with the strategic approach underlying it, experienced an astonishing renaissance – both as an element of regional strategies and as one component of sustainable development. In this article the authors refer to two cases in point, in Leipzig and in Hanover, to discuss the aims, tasks and procedural approaches associated with this strategy. In examining these examples, it becomes apparent that although great importance is attached to protecting the open spaces available in a region, successful implementation of this strategy calls for an expansion of the current perception of the task involved and of the procedures to be adopted.

1 Ausgangspunkt: Wandel im Aufgaben- und Arbeitsverständnis der regionalen Freiraumpolitik

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Urbanisierung, wachsendem Siedlungsdruck sowie dem ständig ansteigenden Anteil an Siedlungs- und Verkehrsflächen erhält der damit einhergehende Verlust von Freiräumen besondere Beachtung. Deshalb sind in den letzten 10 bis 15 Jahren in Ballungsräumen vermehrt Konzepte der regionalen Freiraumentwicklung entstanden. Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre erzielten zwei prominente Projekte Aufmerksamkeit, die sich mit der Auf-

gabe der Freiraumsicherung und -entwicklung am Stadtrand und zwischen den Städten auseinander setzten: der Emscher Landschaftspark im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park und der GrünGürtel in Frankfurt am Main. Dabei ging es um die Aufgabe, die Landschaftsräume zu stärken, aufzuwerten und eine Verknüpfung der verschiedenartigen landschaftlichen Flächen zu erzielen.² Inzwischen haben sich diese Projekte multipliziert und in unterschiedlicher Weise ausgeformt: Grüne Ringe in Hannover und Leipzig, Regionalparks in Brandenburg-Berlin, Landschaftsparks in der Region Stuttgart und am Niederrhein – die Auflistung ließe sich noch verlän-

gern.³ So unterschiedlich die räumlichen Konzepte sind, so deutlich sind gewisse Ähnlichkeiten hinsichtlich des Aufgabenverständnisses und der Arbeitsweisen. Bevor wir anhand von zwei konkreten Beispielen die Details darstellen, seien hier zunächst einige kurze Hinweise⁴ auf Grundlinien und Kontext der Veränderungen gegeben:

Aufgabenverständnis

Die Freiraumfrage ist alt. Sie wird beharrlich seit Beginn der Industrialisierung gestellt. Und fast so alt sind auch Antworten, die sich in großräumigen Freiraumfiguren ausdrücken – zum Beispiel Grüne Ringe.⁵ Und dennoch kann gesagt werden, dass seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts Freiräume in neuem Licht gesehen werden. Dazu hat insbesondere die Einführung des Nachhaltigkeits-Prinzips in viele Politikfelder geführt. Dort, wo es um eine zukunftsfähige Stadt- und Regionalentwicklung geht, zeigt sich heute, dass der sparsame Umgang mit Grund und Boden zentraler Baustein ist und sein muss. Das verdeutlichen alle Programme auf supranationaler (u. a. Charta von Aalborg, European sustainable cities), nationaler (z. B. Raumordnungsbericht 1993, Städtebaulicher Bericht „Nachhaltige Stadtentwicklung“ 1996, Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt) und Länder- bzw. regionaler Ebene.⁶ Mit diesem Wandel im Aufgabenverständnis ist die Freiraumfrage zugleich von einer Ressortproblematik zur Querschnittsaufgabe geworden.

Zugleich hat sich das Verständnis vom sparsamen Umgang selbst geändert. Nicht nur soll die Neuausweisung von Bauland unter Sparsamkeitsaspekten erfolgen – vielmehr ist zu fragen, ob überhaupt neues Bauland benötigt wird, wenn z. B. eine Wiedernutzung von ehemals gewerblich oder infrastrukturell genutzten Flächen möglich ist. Innenentwicklung ist zu einem zentralen Thema geworden. Dabei geht es zunehmend nicht mehr um die Inanspruchnahme von brach gebliebenen Flächen für Siedlungsnutzungen, sondern auch um eine „doppelte Innenentwicklung“, die Gewinnung von Freiräumen in der Stadt: Karl Ganser bezeichnet es daher als zentralen Schlüssel für die Entwicklung von Regionen, „mit dem weiteren Flächenverschleiß aufzuhören und zur Kreislaufwirtschaft in der Flächennutzung überzugehen“.⁸

Neu ist auch, dass bei all diesen Fragen die alte Dichotomie von Siedlung und Freiraum – wo das eine ist, kann das andere nicht sein – an Bedeutung verliert. Vielmehr geht es um den Blick für den Zusammenhang zwischen Siedlung und Freiraum, bei der doppelten Innenentwicklung wie bei der Schaffung von Strukturen an der Peripherie oder zwischen den Städten. Gleichzeitig eröffnet diese Beobachtung die Frage, wie das zukünftige Verhältnis von Stadt und Landschaft aussehen wird. Begriffe wie „Stadt-Landschaftskontinuum“ (Jessen) und „Zwischenstadt“ (Sieverts) weisen darauf hin, dass sich Stadt und Landschaft auf dem Weg zu einer neuen – wenn auch spannungsreichen – Synthese befinden. Aber dazu unten mehr.

Übersicht I

Beispielhafte Übersicht von Plänen, Programmen und Projekten mit Bezug zur nachhaltigen Freiraumentwicklung⁷

International

- Brundtland-Bericht
- UN-Konferenz Rio de Janeiro: Agenda 21
- European Commission: European sustainable cities
- UN-Konferenz Istanbul: Nachhaltiges Wohn- und Siedlungswesen
- Charta von Aalborg

National

- Raumordnungsberichte 1982–1993
- Leitlinien des Bodenschutzes
- Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000
- Städtebaulicher Bericht Nachhaltige Stadtentwicklung
- Nationalbericht für Habitat II

Bundesländer

z. B. *Nordrhein-Westfalen*

- Freiraumbericht von 1984
- Landesentwicklungsbericht 1988–1994

Niedersachsen

- Umweltbericht 1992
- Landesraumordnungsprogramm 1994

Konzepte und Projekte

... *regional*

- Emscher Landschaftspark
- GrünGürtel Frankfurt und Regionalpark Rhein-Main
- Landschaftspark Mittlerer Neckar, Filderpark und Grüne Nachbarschaften
- Industrielles Gartenreich Dessau-Bitterfeld-Wittenberg
- Lausitz – IBA Fürst-Pückler-Land
- Brandenburg und Berlin: Regionalparks

... *kommunal/regional*

- Hamburg: Schwerpunkt flächenschonende Stadtentwicklung
- Hannover: Stadt und Region als Garten / Grüner Ring
- München: Freiraumentwicklung
- Leipzig: Grüner Ring

Arbeitsweise

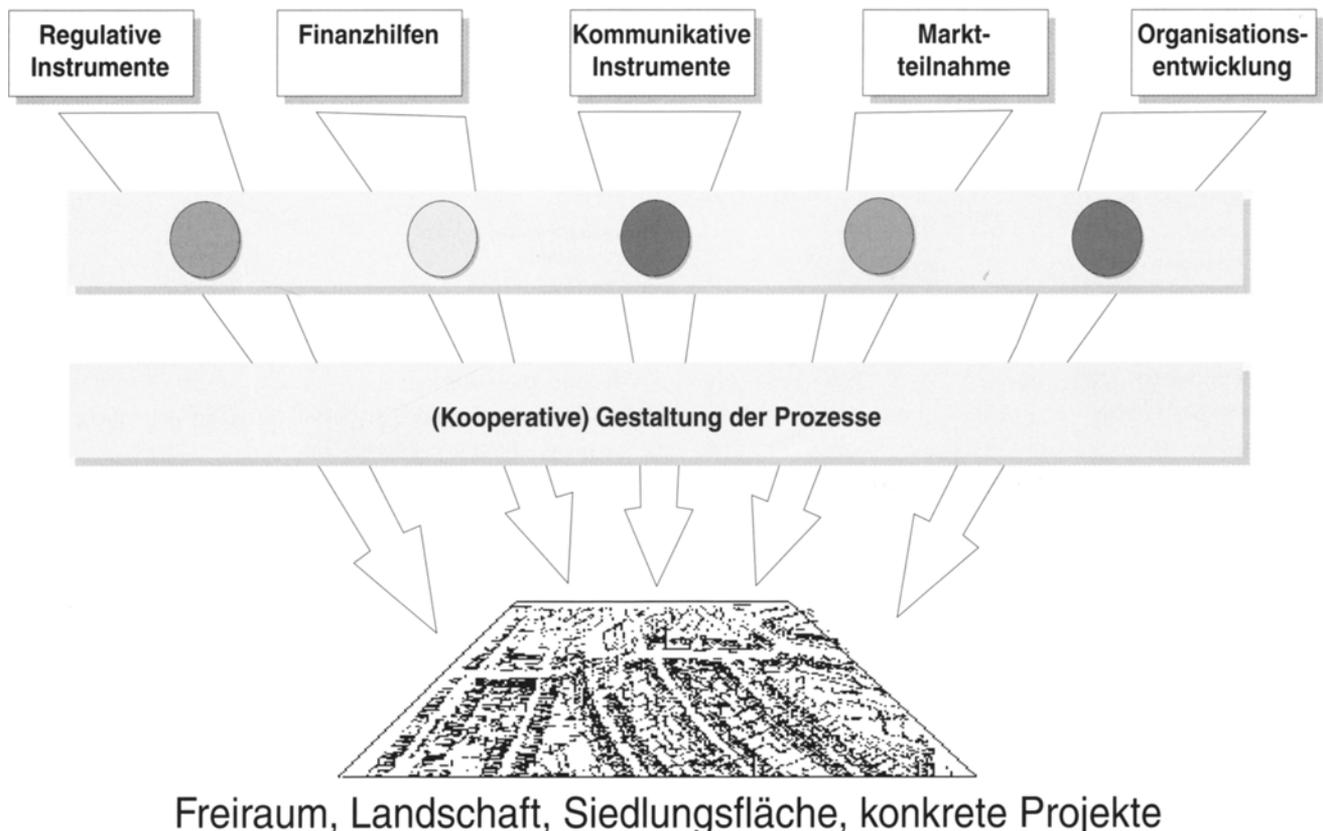
Die Unterscheidung von bebaubarem und nicht bebaubarem Land gehört – historisch betrachtet – zweifellos zum Kern des Regelungsbereiches räumlicher Planung. Das legt die Vermutung nahe, dass das hoheitlich-regulative Instrumentarium (z.B. die Flächennutzungs- und die ihnen zugeordneten Landschaftspläne) ausreicht, um Freiraumsicherung zu betreiben. Diese Auffassung ist im Wandel begriffen. In allen von uns untersuchten Fällen kommt vielmehr ein „Instrumenten-Mix“ zur Anwendung, der das gesamte Spektrum der Steuerungsmöglichkeiten nutzt: von regulativen Planungsinstrumenten (Pläne, Satzungen usw.) über Finanzhilfen (Förderprogramme, Sponsoring usw.) und Marktteilnahme (Bodenvorratspolitik, Auflagen bei der Grundstücksvergabe usw.) bis hin zur Organisationsentwicklung (ablauf- und aufbauorganisatorische Veränderungen innerhalb der Verwaltung, Bildung von Private-Public-Partnerships usw.) und kommunikativen Instrumenten (Stadt-Umland-Konferenzen, Fachforen, Arbeitskreise usw.).

Auch dies geschieht in einem Kontext, der insgesamt auf eine Veränderung der Rolle von Staat und Planung verweist: Folgt man der in den 90er Jahren geführten steuerungstheoretischen Debatte über die „Hand-

lungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts“⁹, verliert die hierarchische Steuerung des Staates oder – wie Ritter schreibt – das „eindimensionale, monokausal ausgerichtete politische Handeln“ zu Gunsten „einer neuen Planungs- und Entscheidungskultur..., einem neuen politischen Steuerungsmodus“ an Bedeutung.¹⁰ Nicht dass das eine das andere ersetze. Aber der nicht-hierarchische, kooperative Steuerungsmodus, der auf Information, Überzeugung, Aushandlung und Vereinbarung setzt, prägt doch vor allem dort zunehmend die Praxis, wo neben die staatlichen Institutionen weitere Akteure aus den Sphären von Markt und privaten Haushalten treten (müssen), um die Aufgaben angemessen bearbeiten zu können. Dies gilt zum Beispiel für viele Handlungsfelder der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung – und offensichtlich auch zunehmend für regionale Freiraumprojekte.

Zu beobachten ist zudem eine deutlich verstärkte Umsetzungsorientierung: Um tatsächlich Veränderungen im Raum bewirken zu können, werden Ressourcen und Aktivitäten projektförmig fokussiert, um z.B. einen Landschaftsteil umgestalten, eine Landmarke setzen, einen verbindenden Weg bauen zu können. Diese räumliche, zeitliche und sachliche Bündelung von Ressourcen¹¹ ergänzen flächenhafte Planungen, machen

Abbildung 1
Instrumenten-Mix



in ersten Umsetzungsschritten die Zielrichtung des Vorhabens deutlich und bieten Gelegenheit zu Lernprozessen für nächste Realisierungsschritte.

2 Beispiele aus der Praxis – Grüne Ringe in Leipzig und Hannover

Vor dem Hintergrund des hier nur kurz skizzierten allgemeinen Wandels bei Aufgaben- und Arbeitsverständnis der Freiraumentwicklung sei der Blick nun auf die beiden Beispiele „Grüner Ring Leipzig“ und „Grüner Ring Hannover“ gelenkt. Sie illustrieren im Detail, wie die Aufgaben vor Ort verstanden werden und auf welche Weise das Instrumentarium ergänzt und neue Wege einer nachhaltigen Freiraumsicherung und -entwicklung eröffnet werden.

2.1 Grüner Ring Leipzig

Abbildung 2
Grüner Ring Leipzig



Ziele und Aufgaben

Im Leipziger Verdichtungsraum soll auf einer Fläche von mehr als 100 km² eine intakte Kulturlandschaft entstehen. Die Region vereint das Spannungsfeld einer durch Braunkohlebergbau zerstörten Landschaft mit den Brachen stillgelegter Industriebetriebe einerseits und einer interessanten Kulturgeschichte und landschaftlicher Besonderheiten, z.B. einem artenreichen Auenwald, andererseits.

Das Gebiet des „Grünen Ringes Leipzig“ umfasst die Stadt Leipzig und die 13 Umlandgemeinden. Die lokalen und regionalen Akteure wollen mit dem „Grünen Ring“ eine Vernetzung von Naturschutz und Landschaftspflege, umweltverträglicher Land- und Forstwirtschaft, Umwelttechnologien, umweltfreundlichem Bauen, Wohnen und Arbeiten, sanftem Tourismus und

Naherholung sowie einer Pflege regionaler Traditionen und Denkmäler erreichen. Die dafür gesteckten Ziele wurden in einer Umwelterklärung zusammengefasst, die die Grundlage des Planungsprozesses darstellt.

Ziele der Umwelterklärung:

„Die Unterzeichner wollen bis zum Jahr 2005 zur wesentlichen Verbesserung der Umweltqualität im Raum Leipzig entsprechend den Grenzen ihrer Gemeinden - unabhängig von der Sanierung der Tagebaue Espenhain, Cospuden und Zwenkau - mindestens:

- 200 ha Wald aufforsten,
- ca. 100 km Fließgewässer renaturieren,
- ca. 100 km neue, autofreie Wanderwege schaffen,
- ca. 200 km Flurfeldgehölze anlegen,
- die Landwirte der Region durch Überzeugung und Förderung dafür gewinnen, dass 100% der landwirtschaftlichen Flächen umweltgerecht bewirtschaftet werden, entsprechend des 'Programmes zur Förderung umweltgerechter Landwirtschaft'. Dabei genießt die allmähliche Erhöhung des Anteiles biologisch-kontrollierten Anbaues besondere Priorität;
- den Kulkwitzer See sanieren,
- den Ausgleich zwischen unbelasteter Grundwasserneubildung und Entnahme schaffen,
- die nicht mehr betriebenen Deponien sanieren und landschaftlich gestalten,
- 300 ha Landschaftspark schaffen und eine Biotopvernetzung betreiben,
- Konzepte für den sanften Tourismus bzw. Naherholung erarbeiten und umweltverträglich umsetzen,
- das Eichholz wiedervernässen.“¹²

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, baut die Region auf Kooperation, Kreativität und intensive Öffentlichkeitsarbeit. Ein Prozess interkommunaler Kooperation zwischen der Kernstadt Leipzig, den umliegenden Gemeinden und dem Landkreis Leipziger Land soll unter Mitwirkung weiterer lokaler und regionaler Akteure die Ziele der Umwelterklärung verwirklichen.¹³

Prozess und Akteure

Die Idee, einen „Grünen Ring“ um die Stadt Leipzig zu entwickeln und die vielen Einzelprojekte der Kommunen zu bündeln, ging zunächst von einzelnen Personen in der Stadtverwaltung Leipzig aus. Ursprünglich stand dabei weniger die Landschaftsentwicklung als vielmehr die Extensivierung der Landwirtschaft und das Ziel, die landwirtschaftlichen Betriebe für ökologischen Landbau zugewinnen und Frischgemüse für die Stadt Leipzig zu produzieren, im Vordergrund. Da sich dabei aber der starke Handlungsbedarf in der Landschaft zeigte, entstand die umfassendere Strategie, die Kulturlandschaft im Umland von Leipzig zu entwickeln.

Übersicht 2
Organigramm Grüner Ring Leipzig



Um den Prozess in Gang zu bringen, fand ab 1994 eine *bilaterale Gesprächsserie* zwischen dem ehemaligen Umweltdezernenten der Stadt Leipzig und den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Umlandkommunen zu dem Thema „Natur- und Landschaftsverbund“ statt. Ziel war es, gemeinsame Probleme und Interessen herauszufinden, einen Grundkonsens zu schaffen sowie die Bereitschaft und das Interesse zur Beschäftigung mit diesem Thema zu testen. Diese Vorbereitungsphase für die eigentliche Arbeit des Grünen Rings nahm als vertrauensbildende Maßnahme knapp zwei Jahre in Anspruch. Schwierigkeiten bei der Projektentwicklung ergaben sich zum einen aus dem Vorbehalt, dass in einer Zeit des allgemeinen Umbruchs andere Projektthemen wichtiger erschienen. Zum anderen wirkte sich die sehr kontrovers geführte Eingemeindungsdebatte der Stadt Leipzig hemmend auf den Fortgang aus.

Im September 1996 fand die erste *Stadt-Umland-Konferenz* zu dem Thema „Grüner Ring Leipzig“ statt, an der die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Umlandkommunen sowie Vertreterinnen und Vertreter anderer lokaler und regionaler Institutionen und Vereine teilnahmen. Sie verabschiedeten die Umwelterklärung.

Im Anschluss an die Stadt-Umland-Konferenz bildeten sich *thematische Arbeitsgruppen*, die seitdem tagen. Themen der fünf Arbeitsgruppen sind: Gewässer-

renaturierung, Landschaftspflege, Revitalisierung von Brachflächen, Naherholung und Tourismus sowie Umwelttechnologie. Moderiert werden die Arbeitsgruppensitzungen von einer Bürgermeisterin bzw. einem Bürgermeister oder einer Amtsleiterin bzw. einem Amtsleiter. Die Geschäftsstelle des Grünen Ringes beim Aufbauwerk Leipzig unterstützt deren Arbeit durch Koordination, Organisation, Vermittlung und Fördermittelbeschaffung. Teilweise war die Resonanz in den einzelnen Arbeitsgruppen so hoch, dass Untergruppen gebildet wurden. Die Arbeitsgruppe „Landschaft“ mit 60 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wählte aus 15 thematischen Schwerpunkten fünf Themen für Untergruppen aus.

Obwohl die Stadt-Umland-Konferenz Arbeitsschwerpunkte festlegt, haben die Arbeitsgruppen letztendlich Handlungsspielraum, welche Projekte sie schwerpunktmäßig bearbeiten und wie sie die Details ausformen wollen. So zielt die Arbeitsgruppe Umwelttechnologie beispielsweise auf die Gestaltung einer „Touristischen Route“ im Leipziger Nordraum. Stationen der Umwelttechnologie sind z. B. ein Betriebsgelände in Taucha, eine Windkraftanlage von Quelle, eine Lärmschutzwand an der A 14 und die CO₂-Modellgemeinde Lützschena. Die Projekte sollen verdeutlichen, dass es ein Anliegen des Grünen Rings ist, Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen gerade auch in diesem Bereich zu unterstützen.

In der Folge fanden weitere Stadt-Umland-Konferenzen statt, in denen die Arbeitsgruppen über ihre Ergebnisse berichteten und wichtige Entscheidungen bezüglich der Ziele und Schwerpunkte der gemeinsamen Arbeit getroffen wurden. Dabei spielen die hier versammelten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Umlandgemeinden und der Stadt Leipzig als Entscheidungsträger eine zentrale Rolle. Die Stadt-Umland-Konferenzen stehen allen Interessierten zur Teilnahme offen und tagen in der Regel einmal pro Jahr, bei Bedarf auch öfter. Die Moderation und Leitung liegt beim Beigeordneten für Umwelt, Ordnung, Wohnen der Stadt Leipzig.

Eine *Arbeitsgruppenleiterrunde* als Gremium der Leiterinnen und Leiter der einzelnen thematischen Arbeitsgruppen, dem Leiter des Umweltamtes der Stadt Leipzig sowie Mitarbeitern der Geschäftsstelle des Grünen Ringes tagt in unregelmäßigen Abständen und forciert die Umsetzung der beschlossenen Projekte. Sie bietet ein Forum für neue Ideen, zur Reflexion von Problemen in den Arbeitsgruppen oder bei der Umsetzung der Projekte. Außerdem bereitet die Arbeitsgruppenleiterrunde die Stadt-Umland-Konferenzen vor.

Für die freiwillige Aufgabe „Grüner Ring Leipzig“ hat die Stadt Leipzig eine *verwaltungsinterne Arbeitsgruppe* neu eingerichtet, die Querschnittsaufgaben zum Grünen Ring übernimmt. Diese Struktur sowie die beauftragte Geschäftsstelle erlauben eine Entlastung der Regelverwaltung und gewährleisten, dass der Arbeitsprozess und die Umsetzung zügig voranschreiten können.

Die aufgezeigten kommunikativen Instrumente sind unmittelbar mit dem traditionellen Instrumentarium der Freiraumsicherung und -entwicklung verknüpft. Zur Umsetzung der Ziele und Projekte kommen beispielsweise die Regionalplanung, die Bauleitplanung, die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung sowie Fördermittel aus verschiedenen Ressorts zum Einsatz.

Seit 1998 wird ein „*Regionales Handlungskonzept des Grünen Rings Leipzig*“ entwickelt.¹⁴ Ziel ist es, die Leitidee und die Entwicklungsziele mit einem ganzheitlichen Ansatz für den Teilraum Leipzig mit seinen Umlandgemeinden im Rahmen der Regionalen Entwicklungskonzeption für den Großraum Halle-Leipzig und des Regionalplanes Westsachsen zu definieren und auf dieser Basis Handlungsfelder zu konkretisieren. Vorhandene Teilkonzepte, Ideen und Projekte sollen so gebündelt werden, dass ein abgestimmter Maßnahmenkatalog für alle berührten Bereiche vorgelegt werden kann.

2.2 Grüner Ring Hannover

Ziele und Aufgaben

1995 entstand in der Region Hannover die Idee eines Rundweges, der die peripheren Landschafts- und Siedlungsräume Hannovers ins Zentrum der Betrachtung rückt, sie erlebbar und – im Wortsinne – erfahrbar macht. Es handelt sich dabei um ein gemeinsames Projekt der Stadt Hannover, des Kommunalverbandes Großraum Hannover (KGH), des Landkreises Hannover und der an Hannover angrenzenden Städte und Gemeinden. Im Unterschied zu vergleichbaren Konzepten und Projekten trat das hannoversche Projekt nicht mit dem Anspruch auf, Flächen in erheblichem Umfang für Freiraumfunktionen sichern und entwickeln zu wollen. Dieses aus Sicht der Politik oft „rote Tuch“ mied man und konzentrierte sich zunächst auf den „harten Kern“ des Projekts: Der Grüne Ring bezeichnet zunächst lediglich einen Rad- und Fußweg, der so ausgewählt wurde, dass weit über 80% der Strecke bereits in Form von Wirtschafts- und Freizeitwegen vorhanden waren.

Der 75 km lange Radweg wird dennoch zugleich als ein wesentlicher Schritt zur Sicherung und Entwicklung der Freiräume entlang der Strecke verstanden. Mit weiteren Maßnahmen zur Qualifizierung der Räume soll in kleinen Schritten ein Freiraumsystem für die ganze Region entstehen und sichtbar werden. Der Grüne Ring „stellt den Versuch dar, die noch vorhandenen großen offenen Landschaftsräume an den inneren und äußeren Stadträndern von Hannover zu sichern und in ihrer besonderen Charakteristik zu entwickeln. Sie dienen nicht nur als Ausgleichsräume, sondern besitzen als naturbezogene Frei- und Identifikationsräume für die Stadtmenschen eine fundamentale Bedeutung“¹⁵.

Prozess und Akteure

Ursprünglich sollte das Projekt des Grünen Rings Hannover mit spektakulären Kunstprojekten an der Peripherie verbunden und im Zuge der Expo 2000 hervorgehoben und mit zusätzlicher Durchsetzungskraft bearbeitet werden. Nachdem dieses Konzept weder bei potenziellen Sponsoren noch bei der Expo-GmbH auf Unterstützung stieß, wurde es „auf kleiner Flamme“ informell weiter entwickelt. Die zuständigen Planerinnen und Planer bei Kommunen, Landkreis und Kommunalverband erkundeten gemeinsam sinnvolle Streckenführungen, erarbeiteten einen Routenvorschlag und leiteten diesen im Sommer 1995 allen an Hannover angrenzenden Umlandkommunen zur Stellungnahme zu. Die Idee des Grünen Rings stieß insgesamt auf ein sehr positives Echo. Die zahlreichen Vorschläge der Gemeinden, den Weg noch stärker durch

das gemeindeeigene Gebiet zu führen, wurden nach einer weiteren Befahrung im Frühjahr 1996 in einem neuen Routenplan aufgegriffen. 1997/98 wurde der endgültige Wegeverlauf festgelegt. Im Oktober 1998 wurde auf der Veranstaltung „Landgang – 1000 Bilder des Grünen Rings“ des KGH eine erste Rad-/Wanderkarte sowie die beispielhafte Kennung eines Wegeabschnittes präsentiert. Die Arbeitsschritte der Jahre 1998/99 bauten hierauf auf: Fortsetzung der Kennzeichnung des Grünen Ringes, Herstellen bislang fehlender Verbindungsstücke, Erarbeitung eines „Grünen Ring-Buches“ mit Routenvorschlägen und zahlreichen Informationen.

Bei alledem wurde bewusst eine behutsame Vorgehensweise der „kleinen Schritte“ gewählt. Dies aus mehreren Gründen:

- Mit langem Atem und kleinen Projekten sei unter den gegebenen Bedingungen eher etwas zu erreichen. Ein Grüner Ring als Großprojekt, der auch viel Geld koste, würde die Schwellen zu hoch setzen und manche potenziellen Geldgeber von Anfang an abschrecken.
- Zudem müsse auf „Empfindlichkeiten im regionalen Geflecht“ eingegangen werden können. Da sei es besser, nicht mit Zeitdruck zu arbeiten. So könne man auch gegebenenfalls problematische Einzelvorhaben für einige Zeit aussetzen, bis sich die Lage entspanne.
- Durch eine Entwicklung über einen längeren Zeitraum könne das Projekt (auch biologisch gesehen) besser abgepuffert werden, was am ehesten zu einer dauerhaften Sicherung führe.
- Projekte sollten nicht in Form von Kraftakten verwirklicht werden, sondern Entwicklungen zulassen.

Der Grüne Ring Hannover ist ein offener Prozess und lebt ganz wesentlich von informellen Kommunikationsprozessen. Von entscheidender Bedeutung ist die enge Zusammenarbeit in einer Kerngruppe, die ihrerseits mit einem weiteren Kreis von Akteuren – anderen Verwaltungsstellen, Politik, Verbänden, Vereinen, usw. – kommuniziert. So entstand ein Netzwerk mit „Knoten“, von denen die wesentlichen Steuerungsimpulse ausgehen.

Wichtig ist auch die Vermittlung der Konzeption und des erreichten Standes in die Öffentlichkeit und damit die Kommunikation mit den potenziellen Nutzerinnen und Nutzern des Wegesystems. Bislang scheint dies erfolgreich zu verlaufen: In den Medien finden sich – in mehr oder minder regelmäßigen Abständen – Berichte über Fortschritte, Aktionen usw. und – was wichtiger ist

– der Grüne Ring wird in vielen seiner Teilstücke bereits intensiv genutzt.

3 Auswertung der Beispiele: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Beide Beispiele konnten hier nur sehr knapp und unter Verzicht auf zahlreiche Details dargestellt werden.¹⁶ Dennoch mag ein erster Eindruck entstanden sein, von dem ausgehend nun einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede resümierend benannt werden können.

3.1 Rahmenbedingungen und Entstehung

Die Grünen Ringe in Leipzig und Hannover sind interkommunale Projekte in monozentrischen Regionen. Die hier stattfindenden Kooperationen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden sind in Anbetracht der unterschiedlichen Interessen und wechselseitigen Vorbehalte keine Selbstverständlichkeit. Welche Rahmenbedingungen bzw. Entstehungsfaktoren waren hierzu förderlich?

Im Fall „Grüner Ring Leipzig“ war es vorrangig der Handlungsdruck, die ausgeräumte Landschaft zu entwickeln und die bestehende Kulturlandschaft zu erhalten, der die Stadt Leipzig veranlasste, einen Prozess in Gang zu bringen, der die Zusammenarbeit der Umlandkommunen mit der Stadt Leipzig und dem Landkreis Leipziger Land erforderlich machte. Die gemeinsame Motivation der Kommunen für das Projekt war Voraussetzung für den Grünen Ring. Ohne diese Haltung wäre es nicht möglich gewesen, zusammenzuarbeiten. Mit dem Grünen Ring Leipzig gelang es zudem, die durch die parallel laufende Diskussion um die Eingemeindung der Umlandkommunen belastete Zusammenarbeit auf „neutralem Terrain“ neu zu beginnen. Der Grüne Ring war ein Thema, das unbelastet gemeinsam angegangen werden konnte.

Auch in der Region Hannover erschien die Idee des Grünen Rings plausibel. Sie barg zudem positive Identifikationsmöglichkeiten und war so – als Wegesystem – für viele Akteure überzeugend. Zudem nahm der Projektcharakter dem Grünen Ring den Anspruch des Grundsätzlichen. Hier wird anscheinend keine Strukturveränderung, keine prinzipielle Neuorientierung zum Beispiel der regionalen Flächenpolitik betrieben, sondern „nur“ ein konkretes Projekt realisiert. Wesentliche Voraussetzung sind aber auch die Existenz und Arbeitsweise des Kommunalverbandes Großraum Hannover. Er übernimmt beim Projekt Grüner Ring eine „intermediäre Rolle“ zwischen Kern-Stadt und Umland.

Von Bedeutung für die Entstehung interkommunaler Kooperation können auch Förderprogramme sein, die dazu auffordern oder anreizen: Unter anderem um die Beziehungen zwischen Stadt und Umland zu verbessern, konzipierte der Freistaat Sachsen das Förderprogramm FR-REGIO mit der Auflage, durch Kooperation das regionale Denken zu fördern. Die Beantragung von Fördermitteln für Maßnahmen des Grünen Rings, z. B. die Revitalisierung von Brachen, ist für die einzelnen Kommunen ein wichtiges Zugpferd und befördert die Umsetzung. Da die gemeinsame Beantragung Voraussetzung für die Bewilligung ist, müssen alle Beteiligten mitwirken. Zugleich ist die Antragstellung so schneller und effektiver.

Dass dieser „Goldene Zügel“ regionales Handeln fördern kann, zeigen weitere Förderprogramme und Wettbewerbe der Länder, des Bundes und der Europäischen Union, die ihre (finanzielle) Unterstützung von bestimmten, kooperativen Verfahrensqualitäten abhängig machen. Hier seien nur die „REGIONALE“ in Nordrhein-Westfalen, der Wettbewerb des Bundesbauministeriums „Regionen der Zukunft“ und das europäische Förderprogramm URBAN beispielhaft genannt.

3.2 Aufgaben

Mit der Diskussion über Nachhaltigkeit wird die Feststellung, dass Freiraum immer knapper wird, in einen neuen Kontext gestellt. Im Sinne einer *Zukunftsbeständigkeit* geht es nun darum, ökologische, ökonomische und soziale Funktionen und Potenziale als Zusammenhang zu erkennen und zu nutzen. Der (argumentative) Widerspruch von Ökologie oder Ökonomie, von Stadt *oder* Natur scheint sich in vielen Projekten aufgelöst zu haben. Es wird z. B. betont, dass Freiraumentwicklung auch ein Beitrag zur Standortsicherung ist. So erhoffen sich beispielsweise die Stadt Hannover und ihre Umlandgemeinden, ihren Bewohnerinnen und Bewohnern durch den Grünen Ring attraktivere Wohnlagen und Naherholungsmöglichkeiten bieten zu können. Im Falle des Grünen Rings Leipzig setzt die Wirtschaft selbst Impulse für eine nachhaltige Entwicklung, indem sie Umwelttechnologien als Segment der regionalen Freiraumentwicklung fördert und damit – in Form der Route für Umwelttechnologien – an die Öffentlichkeit tritt.

Die Grünen Ringe haben zudem auch *symbolische Funktionen*. Mit dem eingängigen Bild des „grünen Rings“ kann der „Park in den Köpfen“¹⁷ entstehen, werden Zusammenhänge in der Landschaft vorstellbar und erfahrbar. Dabei ist Erfahrbarkeit auch ganz wörtlich zu verstehen: Nicht von ungefähr besteht eine

der zentralen Maßnahmen in den Konzepten der regionalen Freiraumentwicklung im Schaffen von Rad- und Wanderwegsystemen. Von hier ausgehend ist es dann ein nächster Schritt, das Anliegen der regionalen Freiraumentwicklung in den politischen Raum und die Öffentlichkeit zu transportieren und zur Mitarbeit zu motivieren. Sind die Grünen Ringe einmal von der Bevölkerung angenommen und genutzt – so die Überlegung –, wird es in Zukunft schwerer fallen, diese Systeme anzugreifen und zu gefährden.

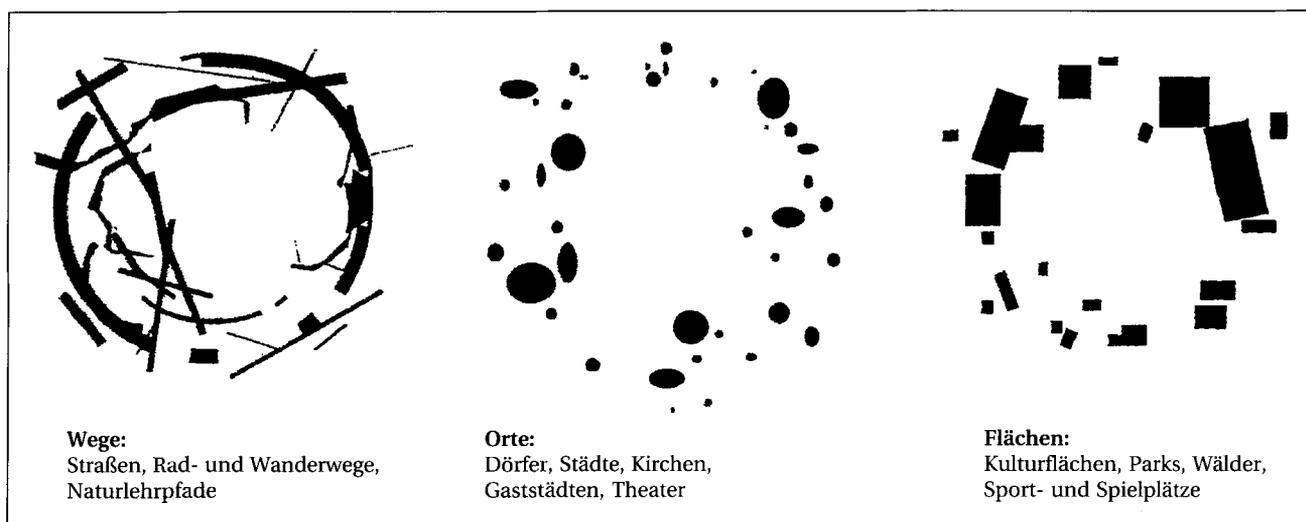
Beide Projekte bewegen sich zudem in einer Zone, die zu den klassischen Themen stadt-regionaler Freiraumpolitik gehört: dem *Stadtrand*. Grüne Ringe und grüne Gürtel sollten die ausufernde Stadt neu fassen, *green belts* „das weitere Wachstum großer Agglomerationsräume kontrollieren, das Zusammenwachsen benachbarter Städte verhindern“¹⁸ In den 90er Jahren änderte sich das Thema. Die Rede ist nun von der „inneren Peripherie“ und der „Zwischenstadt“:¹⁹ „Es entsteht ein Stadt-Landschaftskontinuum, in dem Landschaftsinseln und Stadtinseln unterschiedlicher Größe sich abwechseln“²⁰. Zugleich findet nicht mehr nur „stete ‚Landnahme‘ an den Rändern der Ballungsräume, sondern auch ‚Stadtnahme‘ durch Landschaft in Form von Siedlungsabfall“²¹ statt. Stadtregionen dehnen sich nicht nur aus, indem sich Siedlungsräume in die Landschaft erweitern, sondern in Form von Brachen erscheint auch Landschaft in der Stadt neu.

Dieses neue Bild einer gegenseitigen Durchdringung der Nutzungen, von Siedlung *und* Freiraum, macht deutlich, dass Freiräume nicht mehr nur als von Besiedlung freizuhalten Räume definiert werden können. Siedlung und Freiraum vernetzen sich in sehr engmaschiger Weise und dies wird auch an den Beispielen der Grünen Ringe deutlich. So verknüpft der Grüne Ring Leipzig Wege, Orte und Flächen und macht so ein engmaschiges Geflecht von Siedlung und Freiraum, verbunden durch Infrastruktur (Wege und Straßen), in sehr plastischer Weise erlebbar (siehe Abb. 3).

Auch beim Grünen Ring Hannover ist die enge Verflechtung von Siedlung und Freiraum ein zentrales Thema. Entlang der Route des Radweges wechseln sich Bebauung und freie Landschaft ab, werden „innere“ „und äußere“ Peripherie sichtbar.

Erlebbar werden so jedoch auch Spannungsfelder. Denn die Grünen Ringe führen keineswegs dazu, dass die Nutzungskonflikte an den Peripherien befriedet würden. Vielmehr dauert der zentrifugale Siedlungsdruck an, entstehen weiterhin Wohngebiete, gewerbliche Großkomplexe (z. B. um Flughäfen), Hotels und Erlebnis-Center usw.²³ Aber, so scheint es jedenfalls, die

Abbildung 3
Die verschiedenen Planungsebenen im Grünen Ring Leipzig²²



Grünen Ringe tragen zu einer Stärkung der Freiräume bei, geben ihnen einen eigenen Wert, der zudem ordnend auf die Siedlungsentwicklung in den Peripherien wirken kann.

3.3 Prozessgestaltung

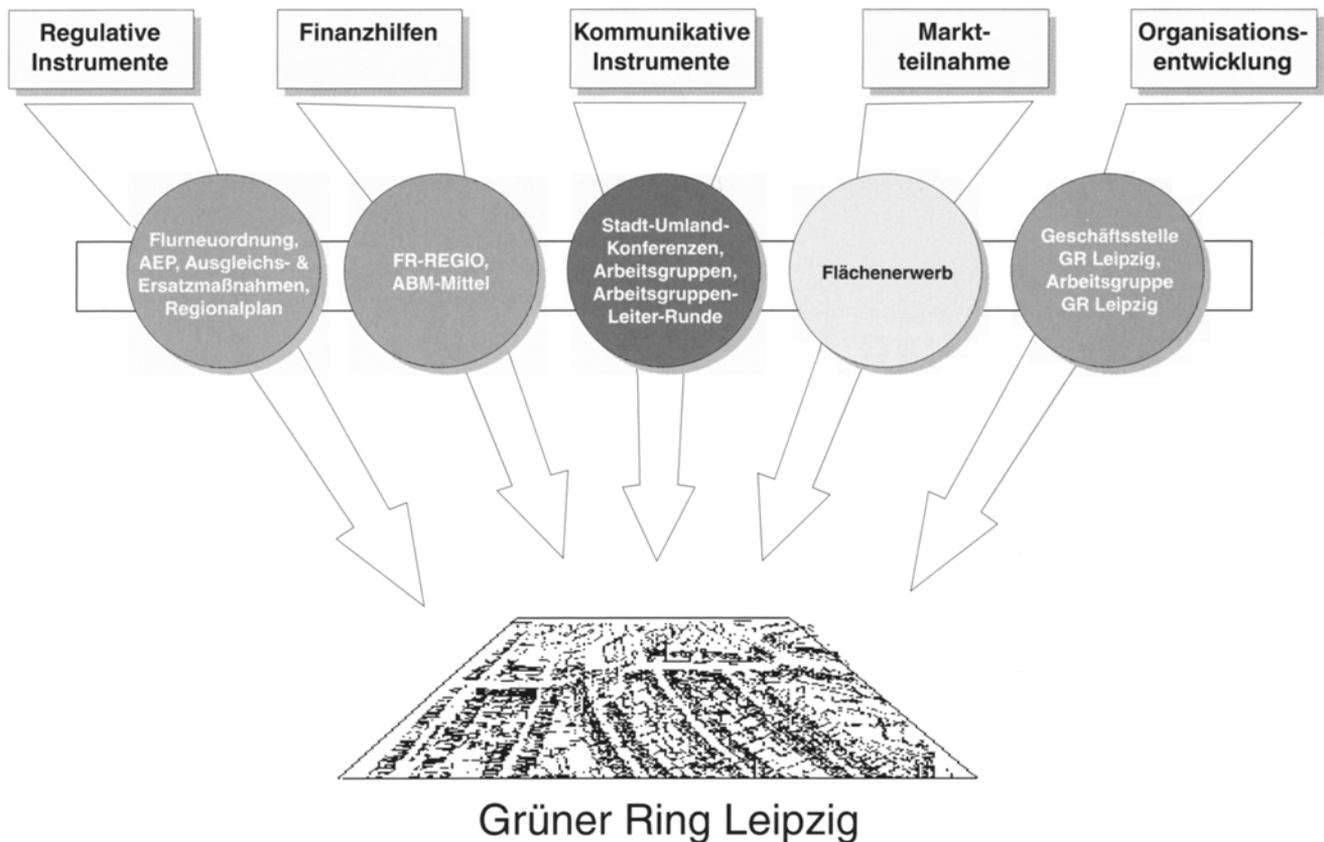
Beide Fallbeispiele sind durch einen Instrumentenmix und ein projektformiges Vorgehen gekennzeichnet. Dabei spielen "weiche", kommunikative Arbeitsformen eine zentrale Rolle. Es zeigt sich: Wenn kommunikative Arbeits- und Organisationsformen in einer zielgerichteten Strategie verknüpft werden, können sie zur Sicherung und Entwicklung der regionalen Freiräume beitragen. Dies belegen beide Beispiele. Allerdings wurden zur Entwicklung der Grünen Ringe in Leipzig und Hannover verschiedene kommunikative Strategien verfolgt: Der Prozess des Grünen Rings in Leipzig beruht zentral auf einer klaren Aufbauorganisation mit vielfältigen informellen Arbeits- und Organisationsformen und breiten Mitwirkungsmöglichkeiten. Die thematischen Arbeitsgruppen, die den beteiligten Akteuren eine gezielte Mitwirkung an Schwerpunktthemen ermöglichen, und die Stadt-Umland-Konferenzen als gemeinsame Plattform der Kommunen spielen dabei eine besondere Rolle. Auch die bilaterale Gesprächsserie zu Beginn des Prozesses war von sehr großer Bedeutung. Es hat sich offensichtlich bewährt, mit den Bürgermeister*innen als zentralen Schlüsselpersonen und Entscheidungsträgern sowie mit einzelnen Betroffenen im Vorfeld zu sprechen. Dadurch konnte eine Vertrauensbasis geschaffen und ein Konsens gefunden werden. Nur so war es möglich, bei der ersten Stadt-Umland-Konferenz die Umwelterklärung gemeinsam zu verabschieden.

Beim Grünen Ring Hannover ist ebenfalls die zentrale Bedeutung der vielen Einzelgespräche nicht zu übersehen. Hier geht es jedoch zunächst informeller zu: Impulse setzt eine kleine Kerngruppe, von der die weitere Kommunikationsarbeit ausgeht. Insgesamt kommt man hier mit weniger Organisationsebenen und Arbeitsformen aus.

Dieser Unterschied resultiert wesentlich aus den verschiedenen Voraussetzungen in den beiden Stadtregionen. Während im einen Fall (Hannover) bereits regionale Planungsorganisationen bestehen und an zahlreiche Projekte und Planungen zur Landschafts- und Freiraumplanung in der Region angeknüpft werden kann, mussten Voraussetzungen dieser Art im Fall Leipzig erst geschaffen oder inhaltlich kompensiert werden. Dabei zeigt sich, dass die Verzahnung des kommunikativen Prozesses mit den „klassischen“ Instrumenten befördert wird. So verfolgten Vertreter*innen und Vertreter der Träger öffentlicher Belange die Diskussion um den Grünen Ring Leipzig aufmerksam und nahmen teilweise an den Arbeitsgruppensitzungen und den Stadt-Umland-Konferenzen teil. In der Folge flossen die Zielsetzungen des Grünen Ringes frühzeitig auch in deren formale Planungen ein. Als Beleg dafür kann die Einschätzung der Regionalen Planungsstelle Westsachsen dienen, dass der Grüne Ring eine der besten Möglichkeiten darstelle, Regionalplanung zu betreiben und umzusetzen.

Gemeinsam ist beiden Planungsprozessen zudem, dass man das Gesamtvorhaben in kleinen Schritten, projektformig anging und sich dabei vor allem in den Anfangsphasen zunächst auf konsensfähige Themen konzentrierte. In Leipzig waren dies Flächen, die nicht durch scharfe Nutzungskonflikte belastet waren und

Abbildung 4
Instrumenten-Mix am Beispiel des Grünen Rings Leipzig



für die gemeinsame Entwicklungsziele und Interessen vorlagen. Es gab im Leipziger Umland ausreichend Freiräume ohne Nutzungsdruck und man konnte – ohne das Konzept eines Grünen Ringes in Frage zu stellen – alle Flächen, die die Kommunen zur Baulandausweisung vorgesehen hatten, ausklammern. Dieser Grundkonsens war Ergebnis der bilateralen Gespräche und schlug sich in der Umwelterklärung nieder. Damit wurden Interessengegensätze gemieden. In der so entstandenen konstruktiven Arbeitsatmosphäre können aufkommende Konflikte leichter gelöst werden.

Eine ähnliche Strategie lässt sich beim Grünen Ring Hannover erkennen. Mit einem Rad- und Wanderweg zu beginnen, bei dem rund 80 % der Strecke bereits vorhanden sind, stößt wohl kaum auf (politische) Widerstände, wie sie bei einer umfassenden Konzeption zur Freiraumsicherung vermutlich vorhanden wären. Auch das Aufschieben heikler Teilprojekte trug dazu bei, dass das Gesamtvorhaben auf einen breiten Konsens bauen konnte. Ziel ist es dennoch, Freiräume im Zusammenhang mit dem Radweg zu sichern, aufzuwerten und zu entwickeln.

Hier wie in Leipzig wird sich also erst über die lange Frist zeigen, wie ein solches konsensorientiertes Vorgehen in kleinen Schritten wirkt, welche Eigenentwick-

lungen damit in Gang gesetzt werden, welche der gewünschten Erweiterungen realisierbar sind – aber auch, welche Konflikte ungelöst bleiben oder neu entstehen.

Man darf also auf die weitere Entwicklung gespannt sein.

Anmerkungen

(1) Der vorliegende Beitrag knüpft an die Ergebnisse des Forschungsprojekts „Kooperativer Umgang mit einem knappen Gut. Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Freiraum- und Siedlungsentwicklung“ an, bearbeitet von 1996 bis 1999, gefördert von der Stiftung Volkswagenwerk. Die (vier) Ergebnisberichte erscheinen im Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Einen Überblick über die Ergebnisse geben: Hüchtker, S.; Scholz, B.; Selle, K.; Sinning, H.; Sutter-Schurr, H. u. a.: Freiraum, Siedlung, Kooperationen. Forschungsergebnisse, Hinweise für Praxis, Folgerungen. In: Selle, K. (Hrsg.): Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 1. – Dortmund 2000

(2) Vgl. Grub, H.; Lejeune, P.: Grün zwischen Städten. – München, New York 1996

- (3)
Vgl. Hüchtker, S.; Selle, K.; Sinning, H. u.a.: Freiräume entwickeln – in Stadt und Region. Beispiele aus der Praxis (= Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 3. – Dortmund 2000
- (4)
Ausführlich: Selle, K.: Impuls Landschaft. Bedeutungswandel der Freiraumfrage in der Stadtentwicklung. In: DISP (1996) H. 136/137, S. 36–46
- (5)
Vgl. Bauer, J. und Stratmann, U.: Das Kölner Grün- und Freiflächensystem – Historische Entwicklung und aktuelle planerische Ansätze zu seiner Sicherung und Fortentwicklung. In: Stadt und Grün (1997), H. 8, S. 543 ff. und H. 9, S. 668 ff., sowie: Paul, A.: Freiraumsysteme in großen Städten. In: Stadt und Grün (2000), H. 1, S. 22–29
- (6)
Vgl. Selle, K. (Hrsg.): Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Ein Lesebuch für Studierende und andere Interessierte, 2. Aufl. – Dortmund 2000
- (7)
Aus: Selle, K.: Impuls Landschaft . . . , a.a.O. [siehe Anm. (4)], S. 36
- (8)
Karl Ganser im Gespräch mit Carl Steckeweh und Kunibert Wachten im deutschen Katalog zur VI. Biennale (Wachten, K. (Hrsg.): Wandel ohne Wachstum. – Braunschweig 1996, S. 17)
- (9)
Scharpf, F.W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32 (1991), H. 4, S. 621–634
- (10)
Ritter, E.H.: Stadtökologie – Aufforderung zum Dialog. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Forum Stadtökologie (1996) H. 1, S. 4; ausführlicher: vgl. Ritter, E.H. (Hrsg.): Stadtökologie = Sonderheft der Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 6/95. – Berlin 1995
- (11)
So definiert Walter Siebel Projekte. Ausführlicher vgl. Mayer, H.-N.; Siebel, W.: Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. In: disp (1998), H. 134, S. 4
- (12)
Stadt Leipzig, Amt für Umweltschutz (Hrsg.): Stadt – Umland – Konferenz. Grüner Ring Leipzig, S. 2. – Leipzig 1996
- (13)
Vgl. Kasek, L.: Der Grüne Ring Leipzig. In: Leipziger Blätter (1997), H. 31, S. 86–90
- (14)
Vgl. Grüner Ring Leipzig (Hrsg.): Das Regionale Handlungskonzept. Eine Kurzdarstellung der Arbeit des Grünen Ringes Leipzig. – Leipzig 1999
- (15)
Klaffke, K.: Der Garten als Symbol. In: Garten + Landschaft (1998), H. 11, S. 10–12; vgl. auch die Beiträge von K. Klaffke und V. Krüger sowie ergänzende Materialien zur Freiraumpolitik in Hannover. In: Selle, K. (Hrsg.): Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. – Dortmund 2000, S. B 312–B 330
- (16)
Vgl. hierzu die ausführlicheren Fall-Darstellungen in Band 3 der Ergebnisberichte zum Projekt „Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung“ [siehe Anm. (3)] sowie die auszugsweise Wiedergabe von Originalmaterialien zu den Fällen. In: Selle, K. (Hrsg.): Vom Sparsamen Umgang . . . , a.a.O. [siehe Anm. (6)]
- (17)
Vgl. Selle, K.: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 69, 2. Aufl. – Dortmund 1996, insbes. S. 186 ff.
- (18)
Tessin, W.: Zur Praxis der Green-Belt-Politik. In: Das Gartenamt (1979), H. 28, S. 433
- (19)
Sieverts, T.: Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Bauwelt Fundamente 118, 2. Auflage. – Braunschweig, Wiesbaden 1998
- (20)
Jessen, J.: Stadt und Landschaft – Neue Herausforderungen an die Planung. In: Stadt und Landschaft. Regionale Strategien, SRL-Jahrestagung/BDLA-Bundeskongress 1998, hrsg. von der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V. (SRL). = SRL Schriftenreihe, H. 45, S. 14 f. – Berlin 1999
- (21)
Ebenda
- (22)
Stadt-Umland-Konferenz (Hrsg.): Grüner Ring Leipzig, Broschüre, 2. Stadt-Umland-Konferenz. – Leipzig 1997
- (23)
Vgl. zu dieser Entwicklung insgesamt: Jessen, J.: Peripherie und Stadtkern. In: Garten und Landschaft (1998), H. 10, S. 13–16

Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle
Universität Hannover
Institut für Freiraumentwicklung
und Planungsbezogene Soziologie (IFPS)
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover

Dipl.-Ing. Heidi Sinning
Projektleiterin Bereich Staat und Verwaltung
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
E-Mail: heidi.sinning@bertelsmann.de