

Ludger Gailing

## **Freiraumkonzepte, regionale**

S. 735 bis 746

URN: urn:nbn:de: 0156-5599655



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Freiraumkonzepte, regionale

## Gliederung

- 1 Anlässe und Relevanz
- 2 Begriffsklärung
- 3 Übersicht über Praxisbeispiele
- 4 Gemeinsamkeiten und Potenziale
- 5 Unterschiede und planerisch-politische Herausforderungen
- 6 Kritischer Ausblick

Literatur

Regionalparks, Grüne Ringe und andere regionale Freiraumkonzepte dienen einem landschaftsorientierten Regionalmanagement in Stadtregionen. Sie werden mittels projektorientierter und kooperativer Verfahren umgesetzt, wobei die vernetzten Maßnahmen den Schutz der Freiräume durch Nutzung und ästhetische Qualifizierung bezwecken sollen. Damit ergänzen sie formelle Instrumente der Regionalplanung.

## 1 Anlässe und Relevanz

---

Die heutigen Agglomerationsräume (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) sind das Produkt früherer Freirauminanspruchnahme (Selle 2000). Die Umwandlung von Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche (quantitativer Freiraumverlust) geht einher mit einer strukturellen Freiraumveränderung, d. h. einer Zerschneidung der Freiräume (▷ *Freiraum*) sowie einer negativen qualitativen Veränderung verbliebener stadtreionaler Freiräume, indem deren Funktionalität und Ästhetik eingeschränkt werden (Gailing 2005). Aufgrund der wechselseitigen Durchdringung von Siedlungen und Freiraum sind fragmentierte Stadtlandschaften entstanden, deren Lebensqualität und Erscheinungsbild von den verbliebenen Freiräumen mitgeprägt werden.

Im Zentrum der Bemühungen um einen planerischen Freiraumschutz standen traditionell die formellen Instrumente der ▷ *Raumordnung*, der ▷ *Bauleitplanung* und der ▷ *Landschaftsplanung*. Die Ermöglichung oder Verhinderung einer baulichen oder sonstigen Nutzung im Sinne eines defensiven Freiraumschutzes waren wesentliche angestrebte Steuerungswirkungen. Qualitative Gestaltungsaufgaben und projektorientierte Aufwertungsstrategien konnten mit ihrer Hilfe dagegen nur flankiert werden. Aufgrund ihrer fehlenden sinnlich-ästhetischen Erlebbarkeit und ihres hohen Abstraktionsgrades waren die Inhalte formeller Pläne selten im Bewusstsein der Bevölkerung und relevanter Entscheidungsträger verankert. Die Entwicklung von Strategien und Konzepten zur regionalen Freiraumentwicklung seit dem Beginn der 1990er Jahre war für deren Initiatoren in Regionalverbänden, bei Trägern der Landschaftsrahmenplanung oder in eigens gegründeten Organisationen auch eine Antwort auf diese immanenten Steuerungsdefizite des formellen Planungsinstrumentariums angesichts des ungebrochen hohen Freiraumverlusts. Solche kooperationsorientierten Lösungen lagen zudem auf der Hand, weil auch marktliche Mechanismen aufgrund des Gemeinschaftsgutcharakters (▷ *Gemeinschaftsgüter*) des Freiraums nichts zum Freiraumschutz beitragen können (Maruani/Amit-Cohen 2007: 3).

Ein weiterer Anlass für Regionalparkentwicklung war ein neuer Gestaltungsbedarf, der sich aus der zunehmenden stadtreionalen Komplexität ergab. Hybride Begriffe wie *Stadtregion* und *Stadtlandschaft* (Kühn 1998) zeugten davon, dass neue Raumstrukturen mit einer grundsätzlichen Vermengung der traditionell verstandenen Phänomene ▷ *Stadt* und ▷ *Landschaft* entstanden waren. Spätestens die von Sieverts (1999) angestoßene Debatte um die „Zwischenstadt“ hatte verdeutlicht, dass sich im Zuge des Entstehens von Agglomerationsräumen die traditionell dichotomen Vorstellungen von Stadt und sie umgebenden Freiräumen aufgelöst haben. Einerseits hinterließen Deindustrialisierung und ökonomische Stagnation Brachflächen (▷ *Brachfläche, Konversionsfläche*), sodass Freiräume und das kulturelle Erbe der industriellen Moderne zur Basis qualitativer Aufwertungsstrategien wurden. Andererseits verschärfte der Wettbewerb der Stadt- und Metropolregionen (▷ *Metropolregion*) den Druck auf die Freiräume und ließ die Qualifizierung der Freiräume notwendig erscheinen. Freiräume wurden zunehmend als Entwicklungsressourcen erkannt (Hartz/Kestermann 2004). Damit rückten auch die Instrumente der Regionalparks und regionaler Freiraumverbünde in den Fokus der Raumentwicklung.

## 2 Begriffsklärung

---

Regionale Freiraumkonzepte sind allerdings kein Phänomen des letzten Vierteljahrhunderts, sondern weisen bereits eine längere Ideen- und Entwicklungsgeschichte auf. Exemplarisch sei hier auf stadregionale Grünflächenkonzepte des frühen 20. Jahrhunderts etwa im Ruhrgebiet oder in Hamburg verwiesen (von Petz 2001) sowie auf die damit verbundenen planerischen Figuren Grüner Ringe, Grüner Finger oder der Grünzüge (Maruani/Amit-Cohen 2007). Diese früheren Konzepte waren ihrer Grundlogik nach dem klassischen, rationalen Planungsmodell verpflichtet (Amati 2008) und letztlich auf formelle Instrumente der regionalen Planung angewiesen. Kooperative Organisationsformen (▷ *Kooperative Planung*) zur Projektrealisierung, die über Aufgaben des formellen Freiraumschutzes hinausgehen, waren noch nicht die Basis dieser Konzepte.

Seit den frühen 1990er Jahren dienen regionale Freiraumkonzepte einem freiraum- und landschaftsbezogenen ▷ *Regionalmanagement*, das sich „Stadträndern, Siedlungszwischenräumen, suburbanen Räumen oder stadtnahen Landschaften“ widmet (Hokema 2013: 156). Der Schutz stadtreionaler Freiräume soll über vielfältige Mittel ihrer Qualifizierung erreicht werden. Regionale Freiraumkonzepte zielen auf die Entwicklung von Grüngürteln, Grünen Ringen, regionalen Landschaftsparks, Kulturlandschaftsnetzwerken oder – und dieser Begriff wird oftmals als Oberbegriff gewählt – von Regionalparks.

Unter einem Regionalpark kann man den Versuch verstehen, das Konzept *Park* auf eine ▷ *Stadtregion* zu übertragen. Parks gelten gemeinhin als von der offenen ▷ *Landschaft* und der Bebauung abgehobene Grünanlagen, die mit ihren Gehölzpflanzungen und Gartenelementen intensiver Pflege bedürfen (Siebert/Steingrube 2000). Da es kaum praktikabel ist, die gesamten Freiräume einer Stadtregion auf der Grundlage dieser Charakteristika zu entwickeln, werden mit Regionalparks Gestaltungsschwerpunkte gesetzt. Die nicht gestalteten Freiräume werden aber konzeptionell eingebunden. Der traditionelle Parkbegriff und der Parkbegriff des Naturschutzes (▷ *Naturschutz*), der die gesamte jeweilige ▷ *Kulturlandschaft* als Park definiert, gehen in Regionalparks eine Verbindung ein. Basis der meisten Regionalparkkonzepte in Deutschland ist ein formell geschütztes regionales Freiraumsystem. Regionalplanerische Kategorien des Freiraumschutzes – insbesondere regionale Grünzüge (▷ *Grünzug*) – werden durch Regionalparks um offensive Maßnahmen der Freiraumentwicklung ergänzt.

Strategien zur Regionalparkentwicklung sind projektorientierte Instrumente. Sie zielen auf die Qualifizierung der Freiräume im stadtreionalen Maßstab und integrieren sowohl in räumlicher als auch in institutioneller Hinsicht Maßnahmen der Freiraumerschließung, -vernetzung und -gestaltung sowie solche zur Förderung adäquater Landnutzungsformen. Bei der öffentlichen Aufgabe der regionalen Freiraumqualifizierung handelt es sich um eine Governance-Aufgabe (▷ *Governance*), da es um das „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren“ (Benz 2004: 25) geht, und zwar sowohl um horizontale Koordination zwischen verschiedenen raumgebundenen Ansprüchen an den Freiraum (Hokema 2013) als auch um vertikale Koordination zwischen den auf unterschiedlichen räumlichen Handlungsebenen (Projekt, Stadt, Stadtregion, Bundesland etc.) formulierten Ansprüchen an den Freiraum. Regionalparks können als Beispiele für kulturlandschaftliche Handlungsräume (Fürst/Gailing/Pollermann et al. 2008) in Stadtregionen gelten.

### 3 Übersicht über Praxisbeispiele

---

Insgesamt werden in den deutschen Stadtregionen ca. 30 Regionalparks oder ähnliche Strategien zur Umsetzung regionaler Freiraumkonzepte entwickelt (Gailing 2012: 132 f.). Während einige noch nicht über die Phase ihrer Initiierung hinausgekommen sind, werden andere – insbesondere der Emscher Landschaftspark (Dettmar/Ganser 1999) und der Regionalpark RheinMain (Rautenstrauch 2001) mit dem GrünGürtel Frankfurt – bereits seit Anfang der 1990er Jahre mit hohem organisatorischen und finanziellen Aufwand entwickelt.

Eine wesentliche Stärke regionaler Freiraumkonzepte ist ihre Flexibilität, denn ohne einengende formelle Vorgaben können sie an die jeweiligen räumlichen und organisatorischen Kontexte angepasst werden. Neben den oben genannten Vorreitern sind die folgenden Beispiele zu nennen: Landschaftspark Region Stuttgart (Baumgärtner 2015), Grüner Ring Leipzig (Hokema 2013), Regionalparks Wedeler Au und Rosengarten in der Metropolregion Hamburg, Grüner Ring Hannover (Klaffke 2009), Kulturlandschaftsnetzwerk der Region Köln/Bonn im Rahmen der Regionale 2010 (Reimer 2012), Regionalpark Saar (Hartz/Kühne 2007) sowie die Regionalparks rund um Berlin (Kühn/Gailing 2008).

Im europäischen Ausland werden mit dem Begriff *Regionalpark* häufig solche Gebiete bezeichnet, die in Deutschland *Naturpark* genannt würden (z. B. die *parcs naturels régionaux* in Frankreich oder die *parchi regionali* in Italien). Vergleichbar sind dagegen stadregionale Entwicklungskonzepte wie der Grüngürtel Wien (Breiling/Ruland 2008), die grünen „Finger“ in Kopenhagen (Primdahl/Vejre/Busck et al. 2009) oder das „Grüne Herz“ der niederländischen Randstad (Koomen/Geoghegan/Dekkers 2009).

### 4 Gemeinsamkeiten und Potenziale

---

Anders als für die *Schutzgebiete nach Naturschutzrecht* (zum Beispiel Nationalpark, Biosphärenreservat, Naturpark) liegen für den Terminus *Regionalpark* und für andere informelle regionale Freiraumkonzepte keine Legaldefinitionen vor. Im Folgenden sollen daher gemeinsame Eigenschaften dieses planerischen Ansatzes in Auswertung von Praxiserfahrungen (vgl. Gailing 2007; Hüchtker/Scholz/Selle et al. 2000) dargestellt werden.

#### Stadtregionaler Bezug

Die Freiraumkonzepte bündeln und vernetzen dezentrale Projekte und Maßnahmen der Landschaftsentwicklung auf der regionalen Ebene (Hartz/Kühne 2007). Sie gelten zunehmend als Ausweis stadregionaler Handlungsfähigkeit im interregionalen Standortwettbewerb, da sie jeweils Beiträge zur Konstituierung einer Stadt- oder Metropolregion als Handlungsraum leisten.

#### Hybride städtischer und ländlicher Entwicklungslogiken

Es werden Visionen und Projekte für die Qualifizierung der Stadtlandschaft generiert (van der Falk / van Dijk 2009). Sie eröffnen Potenziale dafür, neue Gestalt- und Nutzungsqualitäten für die Verzahnung von Freiraum und bebautem Raum in der stadregionalen Kulturlandschaft zu entwickeln. Oftmals stehen sowohl der Schutz und die innovative Weiterentwicklung von Elementen

der ländlichen Kulturlandschaft (beispielsweise landwirtschaftliche Nutzungen wie Streuobstwiesen, Weidehaltungen) als auch typisch städtische Nutzungen wie Freizeitanlagen, Parks und Denkmäler der Industrie- oder  $\triangleright$  *Baukultur* im Mittelpunkt.

### Multifunktionalität als Basis

Regionale Freiraumkonzepte zu erarbeiten, ist eine Querschnittsaufgabe, die ökologische, soziokulturelle und ökonomische Belange integriert. Rhetorisch geht es oftmals um eine Stärkung und Integration der verschiedenen Freirauminteressen gegen die dominierenden Belange der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Die Multifunktionalität der Freiräume (Gailing 2005) umfasst: erstens ökologische Freiraumfunktionen wie den  $\triangleright$  *Bodenschutz*, die Sicherung des Wasserhaushalts oder die Lebensraumsicherung für Tiere und Pflanzen; zweitens soziale und kulturelle Freiraumfunktionen wie Naherholung, Naturerleben, sinnliche Wahrnehmung, Begegnung, Kommunikation oder Identifikation ( $\triangleright$  *Identität, raumbezogene*); drittens ökonomische Freiraumfunktionen wie die Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen sowie die Schaffung von Voraussetzungen für  $\triangleright$  *Dienstleistungen*, private Folgeinvestitionen oder Immobilienwertsteigerungen. Die Qualifizierung der stadtreionalen Freiräume gilt auch als regionalwirtschaftliche Strategie zur Stärkung der weichen Standortfaktoren ( $\triangleright$  *Standortpolitik*) und zur qualitätsorientierten Bewältigung ökonomischer Strukturkrisen.

### Prozessorientierung

Anstelle hoheitlichen Planungshandelns mit restringierender Wirkung stehen zunächst Aufgaben des Projektmanagements wie die Erschließung von Finanzierungsmöglichkeiten, das Setzen ökonomischer Anreize sowie Überzeugungs- und Vermittlungsarbeit im Vordergrund.  $\triangleright$  *Informelle Planung* und aktive Umsetzung finden parallel zueinander statt; Planung wird als flexibler und jeweils individueller Prozess verstanden, der unterschiedliche Akteure einbezieht (Hartz/Kühne 2007). Kommunale und staatliche Verwaltungen öffnen sich für die Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren. Die Entwicklungsrichtung der Freiräume wird auf der Basis kollektiver Aushandlungsprozesse und lokal angepasster Lösungsstrategien formuliert und in projektorientierten Allianzen mit jeweils spezifischer Trägerschaft umgesetzt (Peters 2012: 280 ff.). Regionalparks und andere Freiraumstrategien gelten mit ihren dialogischen, vernetzten und informellen Verfahren als Ausdruck und Symbol einer neuen Planungskultur (Reimer 2012: 163 ff.). Zur Prozessorientierung regionaler Freiraumkonzepte zählt auch die Gestaltung des jeweiligen Steuerungsmixes, wenn die formellen Steuerungswirkungen der Regional-, Flächennutzungs- oder Landschaftsplanung für die Zwecke der Regionalparkentwicklung genutzt werden.

### „Park in den Köpfen“

Erst wenn sich die Bewohner und die Entscheidungsträger einer  $\triangleright$  *Stadtregion* mit den Freiräumen identifizieren, wenn die Freiräume „im kollektiven Bewusstsein großer Bevölkerungsanteile als Wert verankert“ (Curdes 1999: 337) sind, soll der Freiraumschutz erfolgreich sein. Grundlage für diesen Aneignungsprozess ist zunächst eine diskursive Strategie der symbolhaften Benennung der stadtreionalen Freiräume: Landschaftspark, Grüngürtel oder Grüner Ring sind Beispiele für solche Versuche. „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 2000: A66). Neben der bloßen Benennung sind freiraumpolitische Maßnahmen der Vernetzung bislang isolierter Freiräume, der

ästhetischen Aufwertung, der Inszenierung in Form gestalterischer und künstlerischer Interventionen, der Belegung mit vielfältigem Freizeitnutzen und der *Erschließung* mit Fuß- und Radwegen notwendig. Indem auf diese Weise die aktive Aneignung des Freiraums ermöglicht wird, sollen Menschen emotional berührt werden und ihre Identifikation mit den Freiräumen steigen. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass die Regionsbewohnerinnen und -bewohner Engagement für den Freiraumschutz entwickeln und die „durch Gestaltung tabuisierten“ (Ganser 1993: 174) Freiräume gegen Eingriffe verteidigen. Wenn Freiraumpolitik den „Park in den Köpfen“ schaffen will, erschließt sie sich zusätzliche Aufgaben im Bereich der Kommunikations- und Vermittlungsarbeit.

### Schutz durch Nutzung

Regionalparks oder Grüne Ringe sind keine formalrechtlich abgesicherten Schutzgebiete und entfalten keine restringierenden Wirkungen. Der Freiraumschutz soll vielmehr durch vielfältige Formen der Freiraumnutzung erreicht werden, zum Beispiel der Naherholung, der Landschaftskunst oder der urbanen Land- und Forstwirtschaft. Insbesondere der Einbezug ökonomischer Landnutzer (Lohrberg 2006) stellt eine Herausforderung für die Umsetzung regionaler Freiraumkonzepte dar. Zur Realisierung des Schutzes durch Nutzung wird die Planung kommunikativer; sie bezieht die Menschen vor Ort in öffentlichkeitswirksame Aktionen und Events direkt ein; sie schafft gemeinsame Akteurs- und Interessenskonstellationen, indem Bündnisse zwischen den Entscheidern entlang eines Grünzugs oder in einem Regionalpark geschmiedet und Partnerschaften (etwa mit Schulen, Unternehmen, touristischen Dienstleistern, Heimatvereinen, Landwirten und Künstlerinitiativen) begründet werden (Danielzyk/Gailing/Kühn et al. 2012: 389).

### Visionen und Projekte

Die strategischen Planungsansätze (Lehmann 2003) regionaler Freiraumkonzepte kombinieren die Makro-Ebene mit ihren Raumvisionen und regionalen Landschaftsleitbildern (Reimer 2012) mit der Mikro-Ebene der konkreten physisch-materiellen Umsetzung von Projekten (Peters 2012: 197 ff.). 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).

## 5 Unterschiede und planerisch-politische Herausforderungen

---

Die im Folgenden diskutierten Unterschiede zwischen den Konzepten regionaler Freiraumqualifizierung in deutschen Stadtregionen sind zugleich – auf einer allgemeinen Ebene – Herausforderungen für Planung und Politik.

Eine Multifunktionalität der Ziele ist in allen Handlungsräumen festzustellen, deren jeweiliges Gewicht differiert aber erheblich. So sind die Grünen Ringe im Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen kaum mehr als reine Radrouten, während der Grüne Ring Leipzig Themen wie

Landwirtschaft, Gewässerentwicklung, Umwelttechnologie und Naherholung verknüpft. Die Basis des Regionalparks RheinMain ist ein System parkartig zu gestaltender Regionalparkrouten, die als Rückgrat der Grünzüge eine Vielzahl bereits existierender und neu zu schaffender Landschaftselemente wie Freizeiteinrichtungen, Naturschutzgebiete und Landmarken miteinander verbinden. Diese Fokussierung auf den formalplanerisch gesicherten Freiraum der Grünzüge besteht auch im Emscher Landschaftspark; sein zentraler Auftrag ist aber die Gestaltung des Transformationsprozesses der Industrielandschaft. Das Ziel ist hier eine urbane Kulturlandschaft, die ihre industriellen Wurzeln als Potenziale für neue Entwicklungen nutzt; folglich wird auch das bauliche industriekulturelle Erbe in die Regionalparkplanungen einbezogen. In den suburbanen Regionalparks rund um Berlin zählen die bestehenden dörflichen Strukturen zu der Raumkulisse der Regionalparks; Antworten auf die spezifischen Problemlagen des Stadtumlands mit seinen Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen werden aber kaum gesucht. Auch der junge Regionalpark Rosengarten südlich von Hamburg wird im Spannungsfeld zwischen der wachsenden Metro-pole und noch dörflich geprägten Orten entwickelt.

Unterschiede bestehen auch in der Wahl der Organisationsform: Beispiele für Organisationsstrukturen sind Projektgesellschaften (GmbH), welche die regionale Freiraumentwicklung vorantreiben: So ergänzten die landeseigene IBA Emscher Park GmbH bzw. die Projekt Ruhr GmbH mit ihren Tätigkeiten wesentlich die Arbeit des Kommunalverbandes Ruhrgebiet bzw. des Regionalverbandes Ruhr im Emscher Landschaftspark. Im Regionalpark RheinMain operiert seit 2005 eine Regionalparkdachgesellschaft, die interkommunale Projektgesellschaften in Regionalparkteilräumen unterstützt. In den Berlin-Brandenburger Regionalparks sind eingetragene Vereine aktiv; ihr Vorteil besteht darin, über die interkommunale Kooperation (> *Kooperation, interkommunale und regionale*) hinaus zivilgesellschaftliche Partner einzubeziehen. Wesentlich ist letztlich nicht die jeweilige Organisationsform, sondern ihre Ausgestaltung und Machtbasis: Ohne ausreichende Mittelausstattung und ohne Einbezug der Kommunen bzw. Fördermittelgeber ist eine solche Organisation nicht handlungsfähig.

Während in einigen Stadtregionen formelle Institutionen genutzt wurden, um die Regionalparkentwicklung abzusichern (z. B. in der Landesentwicklungsplanung im Saarland sowie in der regionalen Flächennutzungs- und Landschaftsplanung im Regionalpark RheinMain), beruhen andere Freiraumkonzepte ausschließlich auf informellen Planungen. Der Erfolg informeller Planungen kann sich auch einstellen, wenn sie inkrementell (> *Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus*) weiterentwickelt werden: So wurden im Regionalpark RheinMain Erfahrungen zunächst in einem Pilotgebiet gesammelt und in der Metropolregion Hamburg wurde ein erster Regionalpark (Wedeler Au) als Modellprojekt gefördert.

In tendenziell monozentralen Stadtregionen wie in Berlin – und auch in der Metropolregion Hamburg – wird überwiegend ein Modell erprobt, dass eine Freiraumentwicklung jeweils in den einzelnen Zwischenräumen zwischen den radial ins Umland verlaufenden Siedlungsachsen vorsieht. Landschaftsräume in der Kernstadt sind nur an deren äußerstem Rand integriert. Regionalparks sind dann – wie Grüne Ringe – auf den suburbanen Raum fokussiert. In polyzentralen Stadtregionen haben Regionalparks dagegen einen netzwerkartigen Charakter und basieren auf den verbliebenen Freiräumen zwischen den aufeinander zuwachsenden Siedlungsgebieten, die in der Regel als regionale Grünzüge formell gesichert sind. Das gilt beispielsweise im Regionalpark RheinMain und im Emscher Landschaftspark. In polyzentralen Stadtregionen sind Regionalparks nicht zwangsläufig auf den suburbanen Raum beschränkt.



Ein Bestimmungsfaktor für die Regionalparkentwicklung ist die spezifische Ausprägung der allgemeinen stadtreionalen Governance. Ob eine Stadt-Umland-Kooperation (Priebes 2005) nur informell ist, auf einem Netzwerk- oder Holdingmodell beruht oder formale, öffentlich-rechtliche Strukturen prägend sind, hat Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit. Der regionale Institutionalierungsgrad ist allerdings kein ausschließlicher Gradmesser für den Erfolg von Strategien zur Freiraumqualifizierung. Entscheidend sind vielmehr die Qualität der Entwicklungsziele, ihre Verankerung bei kommunalen und regionalen Entscheidungsträgern, aktive Promotoren der Regionalparkentwicklung, eine handlungsfähige Organisationsstruktur sowie die Nutzung von Synergien mit formellen Planungsinstrumenten. Entscheidend ist zudem eine Mehrebenen-Governance, denn Verantwortlichkeiten müssen im Wechselspiel zwischen dem jeweiligen Bundesland, der regionalen Organisation, den Städten, Kreisen und Gemeinden sowie den gesellschaftlichen Akteuren wahrgenommen werden.

## 6 Kritischer Ausblick

---

Die Strategien zur Regionalparkentwicklung und andere regionale Freiraumkonzepte sind als Instrumente noch keinesfalls etabliert. Wie alle informellen Instrumente der Raumentwicklung sind sie auf kollektive Lernprozesse und die Bereitschaft zur Kooperation angewiesen. Aufgrund der komplexen Realität von Freiräumen, in denen sich etwa landschaftsökologische Aspekte mit Fragen von Landschaftswahrnehmung oder Immobilienmärkten berühren, haben es Planer zudem mit vielfachen Unsicherheiten zu tun (Antrop 2004)

Lokale Einzellösungen zur projektorientierten Gestaltung, Rückgewinnung, *▷ Zwischen-nutzung* oder Inszenierung neuer und alter Freiräume in den Städten können wesentliche Innovationen generieren. Sie ersetzen aber nicht die Vorteile einer stadtreionalen Strategie, die Kooperationspartner und Finanzierungsquellen erschließt und die Lobby für die Freiräume insgesamt erhöht. Es fehlt aber noch die *▷ Evaluation* der Instrumente: Sind Regionalparks und Grüne Ringe tatsächlich Instrumente der quantitativen Freiraumsicherung? Oder qualifizieren sie umgekehrt möglicherweise sogar weitere Siedlungsentwicklung (Koomen/Dekkers 2013)?

Eine Gefahr der Strategie, Freiräume zu inszenieren, besteht zudem darin, dass auf diese Weise von sozialen oder ökologischen Problemen einer Region abgelenkt werden kann. Durch die Produktion kommunizierbarer Bilder erhöht sich zwar im Sinne einer Marketingstrategie der Tauschwert der Freiräume, es droht aber die Vernachlässigung ihres Gebrauchswerts für die Regionsbewohnerinnen und -bewohner (Keil 1991). Wenn mittels regionaler Freiraumkonzepte vor allem „Leuchtturmprojekte“ realisiert werden, besteht die Gefahr, dass alltäglichen Freiräumen im direkten Wohnumfeld weniger planerische Aufmerksamkeit zukommt und eine Konzentration auf das Spektakuläre und Vermarktbare erfolgt (Oppermann/Schalaster/Steffen 2009: 79).

Befürworter der hier diskutierten Freiraumkonzepte betonen häufig deren Potenziale zur Integration verschiedener Raumansprüche, Entwicklungsziele und Akteure. Dies gilt in besonderem Maße für den suburbanen Raum, denn hier konkurrieren private und öffentlich-rechtliche Flächennutzer bzw. Vertreter sektoraler Entwicklungsvorstellungen auf stark ausgeprägte Weise miteinander. Es bestehen Konkurrenzen zwischen fast allen ländlichen und städtischen Raumansprüchen, was die besondere Heterogenität suburbaner Kulturlandschaft zu illustrieren

vermag. Typische planerische Forderungen an Freiraumpolitik im suburbanen Raum bestehen darin, „von der Konfrontation zur Kooperation“ (Boczek 2004: 136) überzugehen und „die Ganzheitlichkeit der Landschaft“ als Grundlage für die Suche nach gemeinsamen Strategien der jeweiligen Akteure zu nutzen, „um in neuen Allianzen ihre jeweiligen Interessen zu verbinden“ (Boczek 2004: 151). Dieser Vision des suburbanen Miteinanders steht allerdings zugleich die Realität des suburbanen Neben- und Gegeneinanders diametral gegenüber. Der Umgang mit Freiräumen ist stets Interdependenzmanagement, wobei die einzelnen Flächennutzungen über unterschiedlich machtvolle institutionelle Arrangements verfügen. Probleme institutioneller Interaktion sind immanent, wobei die Protagonisten regionaler Freiraumkonzepte – im Vergleich zu anderen Akteuren – nicht über ein hervorgehobenes Gestaltungsprimat verfügen.

## Literatur

---

- Amati, M. (2008): Green belts: A twentieth-century planning experiment. In: Amati, M. (ed.): Urban green belts in the twenty-first century. Aldershot/Burlington, 1-17.
- Antrop, M. (2004): Uncertainty in planning metropolitan landscapes. In: Tress, G.; Tress, B.; Harms, B.; Smeets, P.; van der Valk, A. (eds.): Planning metropolitan landscapes. Concepts, demands, approaches. Wageningen, 12-25. = DELTA Series 4.
- Baumgärtner, C. (2015): Der Regionale Landschaftspark. Informelles Planungsinstrument und Entwicklungsstrategie am Beispiel der Region Stuttgart – Prozess und Wirkungen. Lemgo. = Stadt + Landschaft 8.
- Benz, A. (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 11-28. = Governance 1.
- Boczek, B. (2004): Qualifizierungspotenziale der urbanen Landschaft: Von der Konfrontation zur Kooperation. In: Bölling, L.; Sieverts, T. (Hrsg.): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Wuppertal, 136-151.
- Breiling, M.; Ruland, G. (2008): The Vienna green belt: From localised protection to a regional concept. In: Amati, M. (ed.): Urban green belts in the twenty-first century. Aldershot/Burlington, 167-183.
- Curdes, G. (1999): Kulturlandschaft als „weicher“ Standortfaktor. In: Informationen zur Raumentwicklung (5/6), 333-346.
- Danielzyk, R.; Gailing, L.; Kühn, M.; Leibenath, M.; Priebs, A.; Schenk, W. (2012): Fazit und Ausblick. In: Schenk, W.; Kühn, M.; Leibenath, M.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Suburbane Räume als Kulturlandschaften. Hannover, 378-390. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236.
- Dettmar, J.; Ganser, K. (1999) (Hrsg.): Industrienatur – Ökologie und Gartenkunst im Emscher Park. Stuttgart.
- Fürst, D.; Gailing, L.; Pollermann, K.; Röhring, A. (2008) (Hrsg.): Kulturlandschaft als Handlungsraum. Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund.

- Gailing, L. (2005): Regionalparks – Grundlagen und Instrumente der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 121.
- Gailing, L. (2007): Regionalparks als stadregionale Entwicklungsstrategien – Interkommunale Kooperationen für die Stadtlandschaft. In: DfK – Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 46 (1), 68-84.
- Gailing, L. (2012): Suburbane Kulturlandschaften als Handlungsräume – Institutionenprobleme und Governance-Formen. In: Schenk, W.; Kühn, M.; Leibenath, M.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Suburbane Räume als Kulturlandschaften. Hannover, 126-147. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236.
- Ganser, K. (1993): Stadtland im Ruhrgebiet – Der Emscher Landschaftspark. In: Koenigs, T. (Hrsg.): Stadt-Parks: urbane Natur in Frankfurt. Frankfurt am Main / New York, 170-174.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik. In: Häußermann, H.; Siebel, W. (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Opladen, 7-31. = Leviathan Sonderheft 13.
- Hartz, A.; Kestermann, R. (2004): New planning concepts and regional cooperation: Responding to the challenges of new urban landscapes. In: Tress, G.; Tress, B.; Harms, B.; Smeets, P.; van der Valk, A. (eds.): Planning metropolitan landscapes. Concepts, demands, approaches. Wageningen, 178-198. = DELTA Series 4.
- Hartz, A.; Kühne, O. (2007): Der Regionalpark Saar – eine Betrachtung aus postmoderner Perspektive. In: Raumforschung und Raumordnung 65 (1), 30-43.
- Hokema, D. (2013): Landschaft im Wandel? Zeitgenössische Landschaftsbegriffe in Wissenschaft, Planung und Alltag. Wiesbaden.
- Hüchtker, S.; Scholz, B.; Selle, K.; Sinning, H.; Sutter-Schurr, H. u. a. (2000): Freiräume, Siedlung, Kooperationen. Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. Dortmund.
- Keil, R. (1991): Handlungsräume/Raumhandeln. In: Wentz, M. (Hrsg.): Stadt-Räume. Frankfurt am Main / New York, 186-208.
- Klaffke, K. (2009): Anfänge des Grünen Rings in Hannover. In: Region Hannover (Hrsg.): „Grüne Räume bewegen! Freiraumkonzepte für Lebensqualität in Stadtregionen“. Dokumentation der Tagung am 6. und 7. Mai 2009. Hannover, 33-39. = Beiträge zur regionalen Entwicklung 121.
- Koomen, E.; Dekkers, J. (2013): The impact of land-use policy on urban fringe dynamics. Dutch evidence and prospects. In: Malkinson, D.; Czamanski, D.; Benenson, I. (eds.): Modeling of land-use and ecological dynamics. Berlin.
- Koomen, E.; Geoghegan, J.; Dekkers, J. (2009): The impact of open space preservation policies. In: van der Valk, A.; van Dijk, T. (eds.): Regional planning for open space. Abingdon/New York, 179-198.
- Kühn, M. (1998): Stadt in der Landschaft – Landschaft in der Stadt. In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung 7-8.1998, 495-507.

- Kühn, M.; Gailing, L. (2008): From green belts to regional parks: History and challenges of suburban landscape planning in Berlin. In: Amati, M. (ed.): Urban green belts in the twenty-first century. Aldershot/Burlington, 185-202.
- Lehmann, M. F. (2003): Strategischer Planungsansatz Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen. Eine empirische Untersuchung von Regionalpark-Projekten in deutschen Stadtregionen. Frankfurt am Main.
- Lohrberg, F. (2006): Regionale Gartenkultur und Landwirtschaft. Die Regionen entdecken ihren Freiraum. In: DGGL – Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur e. V. (Hrsg.): Regionale Gartenkultur. Über die Identität von Landschaften. München, 25-30.
- Maruani, T.; Amit-Cohen, I. (2007): Open space planning models: A review of approaches and methods. In: Landscape and Urban Planning 81 (1-2), 1-13.
- Oppermann, B.; Schalaster, F.; Steffen, R. (2009): Grüne Ringe & Co.: Function follows form? In: Region Hannover (Hrsg.): „Grüne Räume bewegen! Freiraumkonzepte für Lebensqualität in Stadtregionen“. Dokumentation der Tagung am 6. und 7. Mai 2009. Hannover, 76-82. = Beiträge zur regionalen Entwicklung 121.
- Peters, C. (2012): Qualifizierungsprozesse suburbaner Freiräume. Erfahrungen, Herausforderungen und Potentiale am Beispiel der Region Köln/Bonn. Aachen.
- Priebs, A. (2005): Stadt-Umland-Problematik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1096-1103.
- Primdahl, J.; Vejre, H.; Busck, A.; Kristensen, L. (2009): Planning and development of the fringe landscapes. On the outer side of the Copenhagen ‘fingers’. In: van der Valk, A.; van Dijk, T. (eds.): Regional planning for open space. Abingdon/New York, 21-39.
- Rautenstrauch, L. (2001): Kulturlandschaft und heimatliche Identität: Der Ursprung der Regionalparkidee. In: Faust, A.; Flagge, I.; Rautenberg, T. (Hrsg.): Der Regionalpark RheinMain. Darmstadt, 20-21.
- Reimer, M. (2012): Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 3.
- Selle, K. (2000): Freiräume für die Stadt! In: Selle, K. (Hrsg.): Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Dortmund, A3-A77.
- Siebert, J.; Steingrube, W. (2000): Inszenierte Natur. In: Institut für Länderkunde, Leipzig (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band 10: Freizeit und Tourismus. Heidelberg/Berlin, 40-43.
- Sieverts, T. (1999): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig/Wiesbaden. = Bauwelt Fundamente 118.
- van der Valk, A.; van Dijk, T. (2009): Rethinking open space planning in metropolitan areas. In: van der Valk, A.; van Dijk, T. (eds.): Regional planning for open space. Abingdon / New York, 1-20.

## Freiraumkonzepte, regionale

von Petz, U. (2001): „Aus grauer Städte Mauern ...“. Grün- und Freiraumplanung in Deutschland: Historische Aspekte der Moderne. In: Longo, A.; von Petz, U.; Potz, P.; Selle, K. (Hrsg.): Spazi aperti – Offene Räume, Freiraumplanung in Italien und Deutschland. Dortmund, 45-62. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 103.

Bearbeitungsstand: 12/2016