

BONNER GEOGRAPHISCHE ABHANDLUNGEN

ISSN 0373-0468

Herausgegeben von

H. Hahn - W. Kuls - W. Lauer - P. Höllermann - K.A. Boesler

Schriftleitung: H.-J. Ruckert

Heft 57

Klaus Wiek

Die städtischen Erholungsflächen

**Eine Untersuchung ihrer gesellschaftlichen Bewertung
und ihrer geographischen Standorteigenschaften —
dargestellt an Beispielen aus Westeuropa und den U.S.A.**

1977

In Kommission bei
Ferdinand Dümmlers Verlag - Bonn

Klaus Wiek

Die städtischen Erholungsflächen

**Eine Untersuchung ihrer gesellschaftlichen Bewertung
und ihrer geographischen Standorteigenschaften —
dargestellt an Beispielen aus Westeuropa und den U. S. A.**

BONNER GEOGRAPHISCHE ABHANDLUNGEN

ISSN 0373-0468

Herausgegeben von

H. Hahn W. Kuls W. Lauer P. Höllermann K. A. Boesler

Schriftleitung: H.-J. Ruckert

Heft 57

Klaus Wiek

Die städtischen Erholungsflächen

Eine Untersuchung ihrer gesellschaftlichen Bewertung
und ihrer geographischen Standorteigenschaften –
dargestellt an Beispielen aus Westeuropa und den U. S. A.



1977

In Kommission bei

FERD. DÜMMLERS VERLAG · BONN

-Dümmlerbuch 7557 -

Die städtischen Erholungsflächen

**Eine Untersuchung ihrer gesellschaftlichen Bewertung
und ihrer geographischen Standorteigenschaften –
dargestellt an Beispielen aus Westeuropa und den U. S. A.**

von

Klaus Wiek

**Mit 3 Tabellen, 8 Abbildungen und
einer englischen Zusammenfassung**

In Kommission bei

FERD. DÜMMLERS VERLAG · BONN

 **Dümmlerbuch 7557**

**Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Mathematisch–
Naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft**

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-427-75571-1

**© 1977 Ferd. Dümmlers Verlag, 5300 Bonn 1
Herstellung: Richard Schwarzbald, Witterschlick b. Bonn**

Vorwort

Ziel dieser Forschungsarbeit ist es, den Prozeß und die Komplexität der rechtlichen und politischen Bewertung städtischer Erholungsflächen transparent zu machen durch geographische Standort- und Merkmalsanalyse. Die Untersuchung möge dazu beitragen, den sich mit der Stadt befassenden Disziplinen geographische Grundlagen zu städtischen Erholungsflächen anzubieten. Scharnberg bekundet, es "würde selbst das beste Planungsrecht noch keinen guten Städtebau garantieren. Dafür fehlen der Städtebauwissenschaft zu vielen wichtigen Teilespekten gegenwärtig hinreichend gesicherte Erkenntnisse. Das Bundesstädtebauministerium wäre gut beraten, wenn es sich intensiver der ressortüberschreitenden Stadtforschung annehmen ... würde" (Scharnberg 25).

Die Geographie ist der Aufforderung nach fächerübergreifender Forschung bisher nur zaghaft nachgekommen, und zwar aus recht vordergründigen Motiven, wie Schölller konstatiert: "Das beziehungsweise wissenschaftlich-kausale Denken zu Beginn unseres Jahrhunderts führte vielfach zu dem, was ich die "geographische Verkürzung" eines Problems nennen möchte - eine Gefahr, die auch heute vornehmlich durch die Sorge, die Grenzen des eigenen Faches zu überschreiten und die Furcht, "ungeographisch" zu arbeiten oder doch in dieser Hinsicht gerügt zu werden, noch nicht völlig gebannt ist: Die bis zur Einseitigkeit mögliche Beschränkung der Erkenntnis auf unmittelbar geographischen Ausdruck, auf bestimmte Fachkoordinaten und auf geographisch "anerkannte" Relationen, statt die allseitige Klärung eines Problems anzustreben ... So wichtig die Konzeption eines Faches ist - über ihr rangiert die allgemeine Leitidee wissenschaftlicher Forschung, die auf der Suche nach der Wahrheit und der vollen Erkenntnis keine fachlichen Begrenzungen kennen darf." (Schölller 97-98).

Auskünfte und Anregungen von Fachleuten haben die Untersuchung deutlich bereichert. Den Herren Professoren K.A. Boesler, Bonn und C. Werner, Irvine danke ich für großzügige Förderung meiner Arbeit. Finanziell wurde sie ermöglicht durch ein Research Fellowship der University of California und durch ein Habilitandenstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Beiden Institutionen bin ich zu Dank verpflichtet.

Bonn, im April 1976

Klaus Wiek

I N H A L T

1. Die Profilierung kommunaler Erholungsflächen im gesellschaftlichen Wertsystem	7
11. Rahmenbedingungen einer rechtsgeographischen Analyse von Erholungsflächen	7
11.a. Geographischer Gültigkeitsbereich der Untersuchung	7
11.b. Stellenwerte einiger Bezugssysteme innerhalb des gesellschaftlichen Wertsystems	8
11.c. Rechtsphilosophische Grundlagen der Analyse	13
11.c.1. Sozialer und politischer Bezug des geltenden Rechts	13
11.c.2. Wertrezeption und Wertfestschreibung	14
11.c.3. Die wertende Wissenschaft als Rechtszuträgerin	18
11.c.4. Das rechtliche regionale Instrumentarium	20
12. Gesellschaftlich verbindliche Festsetzungen der Arten und Aufgaben von Erholungsflächen	23
12.a. 'Grünfläche' im BBauG	23
12.a.1. Die Differenzierung des Begriffs 'Grünfläche'	23
12.a.2. Die Nichtaustauschbarkeit der Arten von Grünflächen (Konkretisierungserfordernis); die 'begrünte Fläche'	24
12.b. 'Grünanlage' im BBauG	28
12.b.1. Arten und Erscheinungsbild	28
12.b.2. Physische und psychische Erholung als Aufgabenanspruch der Erschließungsgrünanlage und seine Nichterfüllbarkeit	29
12.b.3. Unschärfen der Separierung von beitragsfähigen und nicht beitragsfähigen Grünanlagen als Ansatz zu deren Gleichstellung	33
13. Gesellschaftlich verbindliche Festsetzungen der Standorte von Erholungsflächen im kommunalen Planungsbereich	36
13.a. Erholungsflächenpositionen des Außenbereichs nach § 35 BBauG	37
13.a.1. Erholungsflächenaspekte der Außenbereichsgrenzen	37
13.a.2. Erholungsflächenaspekte des Bestandsschutzes	40
13.a.3. Erholungsflächenaspekte des eingeschränkten Bauverbots	41
13.a.4. Der Schutz der 'Eigenart der Landschaft' als öffentlicher Belang	43
13.a.5. Erholungsflächenschutz durch öffentliche Belange außer Belang 'Eigenart der Landschaft'	47
13.a.6. Erholungsflächenaspekte des Naturschutzes	50
13.a.7. Erholungsflächenaspekte des Landschaftsschutzes	52
13.a.8. Erholungsflächensicherung durch einfachen Bebauungsplan im Außenbereich	54
13.b. Erholungsflächenpositionen in den 'im Zusammenhang bebauten Ortsteilen' nach § 34 BBauG	55
13.c. Erholungsflächenpositionen im Innenbereich des BBauG	60
14. Einwirkungen von Beitrags- und Vorkaufsrecht im BBauG auf Erholungsflächen	65
15. Erholungsflächen im (Bundes-)Städtebauförderungsgesetz und im Landesentwicklungsprogramm von Nordrhein-Westfalen	69

2. Funktionen und Raumannsprüche städtischer Erholungsflächen	71
21. Erholformen	71
21.a. Formen aktiver Erholung	72
21.a.1. Ungenormtes Spiel	72
21.a.2. Genormte Spiel- und Sportarten	73
21.b. Formen passiver Erholung	74
21.b.1. Naturgenuß	74
21.b.2. Soziale Zusammenkünfte	77
21.c. Erholformenkompatibilität	78
22. Raumannsprüche von Erholformen	80
22.a. Rechnerische Aktiv- und Passivflächenanteile in Vollparke	80
22.b. Quantitativer Schätzrahmen des Raumbedarfs ausgewählter Erholformen	84
22.c. Funktionale Verfremdung bei Westentaschenparks und Hinterhofoasen	86
23. Formansprüche einer Vollparkfläche	89
23.a. Ableitung einer Idealform (Cassini-Kurve)	89
23.b. Formenvergleich	91
24. Ansprüche an die Umweltqualität	94
24.a. Qualitätsrisiken durch Luftverschmutzung und Verkehrslärm	94
24.b. Visuelle Störsilhouetten	102
3. Flächenstandard und Parkbereich - Modellvorstellungen zu Kapazität und Einzugsgebiet städtischer Erholungsflächen	107
31. Berechnungen zum Bedarf an Erholungsflächen	107
31.a. Zur Entwicklung eines Flächenstandards	107
31.b. Abgrenzungen von Parkbereichen	118
31.b.1. Zumutbare Zeitdistanz	120
31.b.2. Flächenstandard und Zeitdistanzstandard	125
31.b.3. Modifikationen von Parkbereichen	127
4. Städtische Erholungsflächen im politischen Kräftefeld	132
41. Fallstudien zur offensiven Erholungsflächenpolitik	135
41.a. Die Freiflächenumwidmungsstrategie lokaler und regionaler Verwaltungsebenen (dargestellt am Beispiel des 'Mile Square'-Geländes, City of Fountain Valley, Orange County, Kalifornien)	135
41.a.1. Strategie der mittelfristigen Umwidmung von Teilflächen	135
41.a.2. Die Bundesgesetzgebung zur Erholungsflächenallokation aus Bundesgrundbesitz und der Wettbewerb zwischen County und Gemeinde	141
41.a.3. Der Angriff des County auf ein Restareal als Selbstzweck des Planungsapparates über die Bedarfsdeckung hinaus	146
41.b. Die Erholungsfunktion als Kompromißangebot der nationalen Exekutive im politischen Konflikt um Höchstrenditeflächen ('Les Halles'-Gelände, Paris)	151
41.b.1. Vorschlagspriorität der nationalen Exekutive zur Planung einer Repräsentativfläche	151
41.b.2. Wertwandlungen im planerischen Selektionsprozeß	153
41.b.3. Kompatibilität der parkumrahmenden Funktionen	158

41.c. Parkgründung durch wilde Bürgerinitiative ('People's Park', Berkeley)	160
41.c.1. Funktionswandlungen eines städtischen Zentralgeländes bis zur Abzeichnung kollidierender Gruppeninteressen	160
41.c.2. Der Park als Ausdruck und Symbol eines neuen Lebensstils	162
41.c.3. Die Konfrontation unterschiedlicher Auffassungen einer pluralistischen Gesellschaft zur städtischen Flächennutzung	164
42. Konsequenzen aus Modellvorstellungen und Fallstudien als Erfordernisse einer offensiven Umsetzungspolitik	172
42.a. Wirtschaftlichkeitsdenken	173
42.b. Bodenrechtsreform und Kommunalpolitik	177
42.c. Kompetenzkorrektur für öffentliche Verwaltungsapparate	181
42.d. Gebietsentwicklungsplanung	186
5. Zusammenfassung (incl. Summary)	187
6. Literaturverzeichnis	195
Orts- und Namenregister	215

ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abb. 11.b.	Stellenwerte städtischer Erholungsflächen in ausgewählten Bezugssystemen des gesellschaftlichen Wertesystems	nach	8
Abb. 21.a.	Modulstruktur des South Gate Recreation Park, South Gate, Kalifornien	nach	72
Tab. 21.b.	Liste der naturbelassenen Parkdimensionen		75
Abb. 22.a.	Aktiv- und Passivflächenanteile in Vollparks	nach	84
Abb. 23.a.	Park in Form einer Cassini-Kurve für $a^2 = 1,25 e^2$	nach	90
Abb. 24.a.	Vollpark in Wilmersdorf, Westberlin	nach	94
Abb. 41.a.	Verwaltungsgliederung des 'Mile Square'-Geländes, Fountain Valley, Kalifornien, 1975	nach	136
Tab. 41.a.	Merkmale des 'Mile Square'-Geländes, Fountain Valley, Kalifornien		136
Abb. 41.b.	Planungsprojekt 'Les Halles', Paris	nach	152
Tab. 42.c.	Eine deutsche Kommunalverwaltungsgliederung		182
Abb. 42.c.	Verwaltungsstruktur der Stadt Los Angeles	nach	184

VERWENDETE ABKÜRZUNGEN

AAG	Association of American Geographers
AIP	American Institute of Planners
Ak.Rf.Lp.	Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hannover)
BBauG	Bundesbaugesetz (s.Lit.verz.)
BMin.R.o.	Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bonn)
BRS	Baurechtsammlung (s.Lit.verz.)
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht, Entscheidungen des (s.Lit.verz.)
OVGE	(mit Angabe des OVG-Sitzes) Oberverwaltungsgericht, Entscheidungen des (s.Lit.verz.)

SECRET

100	...	...
101	...	...
102	...	...
103	...	...
104	...	...
105	...	...
106	...	...
107	...	...
108	...	...
109	...	...
110	...	...
111	...	...
112	...	...
113	...	...
114	...	...
115	...	...
116	...	...
117	...	...
118	...	...
119	...	...
120	...	...

SECRET

121	...	...
122	...	...
123	...	...
124	...	...
125	...	...
126	...	...
127	...	...
128	...	...
129	...	...
130	...	...
131	...	...
132	...	...
133	...	...
134	...	...
135	...	...
136	...	...
137	...	...
138	...	...
139	...	...
140	...	...

1. Die Profilierung kommunaler Erholungsflächen im gesellschaftlichen Wertesystem

11. Rahmenbedingungen einer rechtsgeographischen Analyse von Erholungsflächen

11.a. Geographischer und begrifflicher Gültigkeitsbereich der Untersuchung

In diesem Kapitel soll die Stellung der städtischen Erholungsflächen im gesellschaftlichen Wertesystem eines Staates abgesteckt werden. Absichtlich beschränken wir uns auf einen einzelnen Staat (Bundesrepublik Deutschland), da Wertesysteme selbst bei Nationen, die viele geographische, wirtschaftliche, politische und soziale Gemeinsamkeiten aufweisen, voneinander abweichen, und zwar hinsichtlich des Stellenwertes der städtischen Erholungsfunktion. Daß derartige Abweichungen in geringerem Maße auch von Stadt zu Stadt innerhalb eines Staates bestehen, sei am Rande bemerkt.

Andererseits läßt sich das weltweite Phänomen der städtischen Erholungsflächen nicht abstecken, ohne über die Grenzen eines Staates hinauszugehen. Bei der Suche nach unterschiedlichen Ausprägungen der Erholungsflächen beschränken wir uns jedoch auf Beispiele solcher Länder, in denen die Verklammerung von städtischer Freifläche und deren gesellschaftlicher Befrachtung mit Aufgaben sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer Art besonders komplex ist. Die von uns ausgewählten Beispiele stammen aus den U.S.A., Frankreich und der BR Deutschland und decken damit einen Teil der weltweiten Ausprägungen des Erholungsflächenphänomens. Da die Beispiele aus hoch industrialisierten westlichen Nationen stammen, könnte die Vermutung entstehen, die aufgeführten Beispiele seien repräsentativ für die Erholungsflächenentwicklung in den drei Ländern und für eine Reihe wirtschaftlich ähnlich entwickelter Länder. Beide Annahmen scheinen nicht vertretbar. Einerseits umspannen die Beispiele nicht den Radius der Erholungsflächenentwicklung in jeder der genannten Nationen; so stehen die deutschen Beispiele nicht stellvertretend für die Gesamtentwicklung des städtischen Erholungsflächenkomplexes in der Bundesrepublik usw. Andererseits - das ergibt sich aus dem ersten Punkt - sind sie nicht typisch für alle Staaten, die wirtschaftlich hoch entwickelt sind. Sie können zwar hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Charakteristika beispielsweise mit Rostow definiert werden, als jene Staaten, die "the age of high mass-consumption" erreicht haben und sich im Übergang zu einer

- Inhaltliche Relevanz:**
-  Wertsetzung vollinhaltlich für Erholungsflächen bedeutsam (das bedeutet nicht unbedingt ‚ausreichend‘)
 -  Wertsetzung marginal bedeutsam (z. B. bei spezieller Anwendung allgemeiner Vorschriften)

Anmerkung:
Die Felder ohne Signaturen sind entweder in dieser als Fragestellungsschema angelegten Aufstellung nicht eingeschätzt und ausgefüllt worden oder haben keinen Stellenwert für Erholungsflächen.

Organisationssystem ausgewählter gesellschaftlicher Wertsetzer

Institution	Instrumentarium (Auswahl)	Territoriale Kompetenz der Wertsetzer nach Reichweite und Vollständigkeit, d. h. Maschendichte des Netzes der Erfassung gesellschaftlicher Zielkonflikte, Mittelkonflikte und Ziel - Mittelkonflikte
Bundsgesetzgebung	Bundesbaugesetz Städtebauförderungsgesetz Bundesimmissionsschutzgesetz Baunutzungsverordnung	Bundesweite Vollkompetenz 
Bundesrechtssprechung	BVerwG Entscheidungen und Beschlüsse	Bundesweite Fallkompetenz; höchste Instanz für Boden- und Baurechtssprechung 
Landesgesetzgebung	Landesgesetze, Durchführungsverordnungen, z. B. Landesentwicklungsprogramm von 1974 für Nordrhein - Westfalen	(nur landesweite, deshalb) Teilkompetenz, darf nicht Bundesrecht verletzen 
Regionale Rechtsprechung	OVG, VG Entscheidungen	landesweite Fall- und Teilkompetenz, relativ engmaschig, Urteile jedoch aufhebbar durch BVerwG 
Gemeinderat bzw. Stadtrat (Beschlussbefugnis)	Satzungen, Beschlüsse	gemeindeweite Vollkompetenz (z.B. Planungshoheit in der Bauleitplanung) bei Einbau von außergemeindlichen Kontrollorganen 

Zielsystem
Pauschalzielsetzung affirmative Äußerungen über Notwendigkeit u.s.w. von städtischen Erholungsflächen in Gesetzen, Urteilen, Satzungen u. a.





Gesellschaftliche Bezugssysteme

Mittelsysteme			
Vorbereitungsmittelsysteme (z. T. mit Zielsystemwirkung)		Durchführungsmittelsysteme	
Statusordnung	Ressourcenbewertung	Finanzordnung	Abwicklungsordnung
Öffentl. Trägerbereitschaft für Erh.fl. (FNP - Eintrag von öffentl. Grünflächen u. ä.) Eigenes Verwaltungsressort für öffentl. Erh.fl. Betretungsbefugnis der (nicht-öffentlichen) freien Landschaft u. a.	Schutz d. Eigenart d. Landschaft Umweltqualität Bewirtschaftungs- bzw. Pflegepflicht landwirtschaftlicher Nutzflächen Bedarfsnachweis (städtebauliche Orientierungswerte zum Flächenstandard für Erh.fl.) Größe-, Formerfordernisse von Erholungsflächen Erreichbarkeit (Lageerfordernisse) u. a.	Erschließungsbeitragsrecht Vorkaufrecht d. Gemeinden Finanzielles Handlungsprogramm (Prioritätenrangreihe) der Gemeinden Finanzausgleich u. a.	Standortfestsetzung von Erholungsflächen Beuleitplanung Erschließungsgebietsabgrenzung u. a.
			
			
			
			
			

Räumliche Erscheinung der Wertsetzung

Feedback

Abb. 11.b. Stellenwerte städtischer Erholungsflächen in ausgewählten Bezugssystemen des gesellschaftlichen Wertsystems

noch nicht genauer konturierten Phase "beyond consumption" befinden (Rostow 10-12); dieser wirtschaftlichen Einstufung folgt nicht ohne weiteres eine ähnlich einheitliche Ausprägung des Erholungsflächenkomplexes. Denn die wirtschaftlichen Ausrichtungen dieser Nationen sind bei aller Ähnlichkeit nur Teilaspekte des Erholungsflächenkomplexes und somit nur sehr begrenzte Indikatoren des letzteren.

Aus diesen Einschränkungen ergibt sich, daß die gewählten Beispiele einzig und allein dem Abgreifen der Bandbreite des städtischen Erholungsflächenkomplexes dienen soll. Dabei sei an dieser Stelle angemerkt, daß die jeweiligen Auswahlen einen festgelegten Gültigkeitsbereich haben: das Wertebündel, das für die Bundesrepublik Deutschland skizziert ist, steht nicht stellvertretend für irgendein anderes Land, aber jedes andere Land hätte mit ähnlicher Verfahrenstechnik wertsystemmäßig analysiert werden können. Insofern ruht die Beschränkung der Darstellung auf ein einziges nationales Wertesystem in Zeit- und Aufwandsgründen.

11.b. Stellenwerte einiger Bezugssysteme innerhalb des gesellschaftlichen Wertesystems (Abb. 11.b.)

Nach dem Abstecken des geographischen Gültigkeitsbereichs des Wertesystems ist eine begriffliche Klärung des Themas der städtischen Erholungsflächen nötig. Über den Inhalt des Begriffs 'Erholung' ist ein gesellschaftlicher Konsensus breiter Schichten weder denkbar noch erforderlich. Anders steht es mit dem Phänomen 'städtische Erholungsfläche'. Dieser Flächennutzungstyp umspannt zwar den Begriff der Erholung, bindet ihn aber an - u.a. ökologische - Eigenschaften eines städtischen Grundstücks sowie an das Netz der städtischen Funktionen und entschärft dadurch seine Unbestimmtheit. Ein gesellschaftlicher Konsensus über die Rolle der städtischen Erholungsflächen ist notwendig und kann im positiven Sinne als erreicht angesehen werden, wenn in einem Gesetz der Begriff der zur "Erholung dienenden Fläche" benutzt und in Ausführungsbestimmungen operationell definiert wird. Die Operationalisierung kann dadurch zustandekommen, daß Lagemerkmale von Erholungsflächen festgesetzt werden; Lagemerkmale können ebenso wie quantitative Angaben als Bewertung des Begriffs der städtischen Erholungsflächen betrachtet werden. Die gesellschaftlich verbindliche Benutzung

des Begriffs der städtischen Erholungsfläche ist bereits vollzogen - auf Landesebene legislativ (vgl. Landesentwicklungsprogramm für Nordrhein-Westfalen, s. Lit.verz.), auf Bundesebene in der Rechtsprechung (vgl. Bundesverfassungsgericht, s. Lit.verz.).

Der Begriff der Erholungsflächen, wie er in dieser Untersuchung benutzt wird, umspannt z.B. sowohl Hübblers "Gebiete für die Erholung im herkömmlichen Sinne" als auch seine "Gebiete für erholsame Freizeitaktivitäten" (Hübler 2). Es erscheint sinnvoller, definitionsmäßig die Erholung aus der Fläche zu entwickeln anstatt die geographischen Merkmale einer Freifläche nach einem vorgegebenen Erholungsbegriff festzulegen. Sämtliche im ersten Kapitel, aber auch in den übrigen Kapiteln aufgeführte Fälle sind reale oder potentielle städtische Erholungsflächen. Wir halten uns nicht mit dem allgemeinen Begriff Erholungsfläche auf, sondern stellen ihn auf die städtische Situation zugeschnitten vor. Entsprechend definieren wir Erholungsflächen als städtische Freiflächen, die - potentiell oder tatsächlich - durch ein optimales geographisches Merkmalsbündel hohe Wahrscheinlichkeit bieten, daß von ihnen städtische Erholungssuchende angezogen werden. Flächen, die nach diesem Merkmal suboptimal hinsichtlich Größe, Form, Funktionenvielfalt, Flächenstandard und Einzugsbereich ausgestattet sind, bieten eingeschränkte Erholungsmöglichkeiten. Die Festlegung eines optimalen Merkmalsbündels erfolgt in den Kapiteln 2 und 3. Es besteht aus Normen geographischer Einzelmerkmale, die anstelle empirisch und wertkritisch abgesicherter und von einem gesellschaftlichen Konsensus getragener Optima eingesetzt werden. Noch stehen derartige verbindliche Festsetzungen für die Erholungsfunktion aus, während sie für andere städtische Funktionen wie z.B. für das Verkehrs- und Wohnwesen vielfach vorliegen. Daher setzen wir die von uns gewählten oder übernommenen Normen stellvertretend an und nennen sie ihrem Charakter nach Formalsubstitute.

Die Erfassung der Werte, welche die Gesellschaft für Erholungsflächen prägt und der Wertungen, die Erholungsflächen betreffen, sei zunächst anhand einer Übersicht (Abb. 11.b.) versucht. Eine Wertfestsetzung kann vorgestellt werden als eine Markierung (Stellenwert), die auf einer Meßlatte (Bezugssystem) erscheint. In Abb. 11.b. sind Stellenwerte des städtischen Erholungsflächenphänomens innerhalb ausgewählter Bezugssysteme

aufgezeigt. Wir bieten in dieser Abbildung ein Ziel-Mittel-Schema an, da es sich dazu eignet, eine große Fülle von bewertetem Material in eine systematische Ordnung zu bringen. Dabei muß betont werden, daß wir uns der Gefahr eines zu rigorosen Ziel-Mittel-Denkens bewußt sind. Die Gefahr (bei Brösse, 11, zu knapp referiert) liegt einmal darin, die Systeme nach Ziel und Mittel festzuschreiben, so als sei ein Ziel immer ein solches und nie ein Mittel zu einem anderen Ziel, und umgekehrt ein Mittel nie ein Ziel. Um diesen Aspekt wenigstens andeutungsweise auszuräumen, haben wir zu dem Vorbereitungsmittelsystem in Klammern ihren möglichen Zielcharakter angegeben. (Die Wörter Durchführungsmittel, Vorbereitungsmittel sind von Meinhold entlehnt und von uns mit eigenem Inhalt versehen worden.)

Zum anderen besteht die Gefahr, die Bezugssysteme auf das Organisationssystem aufzuteilen, so daß dann eine Institution bzw. ein Instrumentariumsblock vorwiegend oder ausschließlich ziel-, zweck- oder mittelorientiert ist. Dem ist entgegenzuhalten, daß unseres Erachtens die räumliche Organisationsebene von der Ziel-Mittel-Fixierung freigehalten werden muß. Andernfalls verlieren die Wertsetzungsinstitutionen ihre Flexibilität und vernachlässigen ihre Pflicht, neuen Aufgaben gegenüber Ziele oder Mittel neu zu formulieren.

Die räumliche Einfassung des Stellenwertschemas ergibt sich aus der Beurteilung nach räumlicher Kompetenz der wertsetzenden Institutionen und der räumlichen Relevanz der Inhalte der Wertsetzungsinstrumente (Gesetze, Urteile, Satzungen u.a.). Dabei ist jedes der beiden Kriterien auf die städtischen Erholungsflächen in diesem speziellen Falle ausgerichtet worden. Keineswegs kann das Gesamtschema unverändert auf alle anderen städtischen Flächennutzungen übernommen werden, da die Wertsetzungsmechanismen der gesellschaftlichen Grundfunktionen (Wirtschaften, Wohnen, Erholen, Kommunizieren usw.) unterschiedlich weit und unterschiedlich eigengesetzlich entwickelt sind und deshalb Organisationssystem wie auch Bezugssysteme je nach Thema der Grundfunktion (hier: Flächenpolitik der Erholungsfunktion) unterschiedlich greifen. Auch die Dauer der für den Raum geltenden Wertsetzung ist nach Kompetenz unterschiedlich. Dabei kann generell gelten, daß die gesetzgebenden Institutionen mit Voll- und Teilkompetenz länger ohne Änderungen ihrer Wertsetzungen auskommen als die fallkompetenten Rechtspre-

chungsinstitutionen. Letztere haben jedoch den für eine flexible Rauminwertsetzung entscheidenden Vorteil, daß jene ihrer Wertsetzungen, die nicht akzeptabel erscheinen, angefochten und bei gut begründeter Revision, mit großer Aussicht auf Erfolg relativ schnell (in einigen Jahren) kassiert werden. Dagegen ist die Voll- und Teilkompetenz ein schwerfälligeres Attribut; notwendige Novellierungen von Gesetzen oder neue Gesetze kommen nur in großen Zeitabständen (Jahrzehnten) zustande. Das verleiht der Wertsetzung allerdings jene Stabilität der räumlichen Einflußnahme, die gegen die Mobilität der wertsetzenden Rechtsprechung notwendig wird.

Die gewählten Institutionen verstehen sich nicht ausschließend. Bei der Landesgesetzgebung müssen wir beispielsweise alle legislativen Befugnisse, die zwischen den Institutionen von Bund und Gemeinden eingerichtet sind, uns mitaufgeführt vorstellen. Das gilt für die wachsende legislative De-facto-Position der Regionalbehörden, wie etwa der Bezirksregierungen, und der Verwaltungsapparate im allgemeinen.

Das Flußdiagramm ist so angelegt, daß die Wertsetzer die Bezugssysteme 'anstoßen', so daß letztere ein Produkt der ersteren sind. Organisationssystem und Bezugssysteme sind nicht als unabhängige Größen zu sehen, die die mit Signaturen belegte Matrix gewissermaßen paritätisch produzieren. Das Organisationssystem fächert seine Entscheidungen in die Bezugssysteme und konkretisiert erstere dadurch für den Maßnahmenvollzug. Die Bundesgesetzgebung liefert über das Instrument des BBAuG im Bezugssystem Finanzordnung durch das Erschließungsbeitragsrecht einen Maßnahmenkatalog der erholungsflächenfreundliche und erholungsflächenfeindliche Auswirkungen zeitigt. Beeinflussungen und Verflechtungen des Stellenwerts "Beitragsrecht" sind nicht markiert worden, da das graphisch nicht möglich schien. Bewußt sind Stellenwerte beispielhaft im Bezugssystem zusammengefaßt worden, denn ein positivistischer Anlauf, der jeden Stellenwert bis ins letzte als ein- und abgrenzbar behandelt, verbietet sich angesichts der Komplexität des gesellschaftlichen Wertsystems.

Das Flußdiagramm belegt weiterhin, daß die 'angestoßenen' Bezugssysteme Ergebnisse, offensive wie defensive, zeitigen. Wir beziehen sie auf die Erholungsflächenpolitik und definieren sie im Eingang zum 4. Kapitel.

Auf die Abb.11.b. bezogen, werden Ergebnisse offensiver Erholungsflächenpolitik als Erfolge bei der Erfüllung des im Zielsystem angelegten Aufgabenkatalogs registriert. Eine durch das Organisationssystem bewirkte defensive Erholungsflächenpolitik wird zu erkennen sein an Zielkonflikten, Ziel-Mittel-Konflikten, mangelhafter Operationalität der Bezugssysteme (einschl. der Zielsysteme), falsche Prioritäten. Beide Arten von Resultaten ergeben die räumliche Erscheinung der Wertsetzung und fließen als Informations- und Erfahrungsschatz dem Organisationssystem in einer Art Lernprozeß zur Verarbeitung laufend zu (feedback). Ob es von dieser Praxisanbindung Nutzen zieht, bleibt im einzelnen Erholungsflächenfall zu untersuchen (u.a. durch die Fallstudien des Abschnitts 41).

Wertvorstellungen lassen sich in Form verschiedener Arrangements regionaler, schichtenspezifischer und ähnlicher Art als Systeme apostrophieren. Daher können wir auch jene Wertvorstellungen, die sich mit Erholungsflächen befassen, als ein System ansehen, das sich auf das geographische Phänomen der Erholungsfläche bezieht; mehr als dieser gemeinsame Bezug der Wertvorstellungen ist mit dem Wort System nicht beabsichtigt. Wenn wir von dem Wertsystem der Gesellschaft hinsichtlich städtischer Erholungsflächen sprechen, seien damit Wertvorstellungen erwähnt, die mehreren nationalen Gesellschaften gemein sein können, aber auch solche, die sich nur auf eine individuelle regionale Situation beziehen (z.B. nur auf die BRD oder nur auf den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk). Denn mit allgemein gültigen Wertvorstellungen erfassen wir nur eine Seite der gesellschaftlichen Bewertung von Erholungsflächen; die andere Seite besteht aus individuellen und lokal gebundenen Vorstellungen.

Ein Wertsystem enthält explizite und implizite Werte, die ersteren werden durch direkte Werturteile offenbar, die letzteren müssen von Verhaltensweisen abgeleitet werden (vgl. Albert 288). Um ein Beispiel zu geben: Die Gesellschaft belegt die städtischen Erholungsflächen in der Rechtsprechung schriftlich mit Festsetzungen; die Flächen werden aber auch durch Verhaltensweisen ihrer Besucher gekennzeichnet, die teils implizit durch Beobachtung, teils explizit durch Befragung ermittelt werden können. Wichtiger als diese Unterscheidung ist die administrative Reichweite der Verbindlichkeit dieser Vorstellungen. Es gibt Institutionen der Gesellschaft, beispielsweise die Landesgesetzgebung,

denen höchste Verbindlichkeit für ein Bundesland zukommt. Sie äußert sich in der Möglichkeit, die Wertvorstellung in die geographische Wirklichkeit in diesem Bundesland umzusetzen. Damit gewinnen für unsere Zielsetzung gesellschaftliche Institutionen an Interesse, die eine große Umsetzungspotenz aufweisen.

In diesem ersten Kapitel befassen wir uns mit expliziten Wertvorstellungen von Institutionen, die eine hohe Umsetzungspotenz haben. Ihre Vorstellungen greifen geographisch weit aus, indem sie für eine nationale Gesellschaft oder eine ihrer regionalen Gesellschaften verbindlich sind. Eine weitgehende Verknüpfung des wertsetzenden Materials mit geographischen Einzelsituationen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht angeboten werden. "Recognition of the fluid state of value studies may be used as a safeguard against the dangers inherent in the ambiguity of the term "value" and in a premature commitment to a method or theory." (Albert 288).

11.c.Rechtsphilosophische Grundlagen der Analyse

11.c.1. Sozialer und politischer Bezug des geltenden Rechts

Die Position der städtischen Erholungsflächen soll gekennzeichnet werden durch die Werte, mit der die Gesellschaft die Erholungsflächen belegt, und zwar auf dem Weg über die Merkmale, die ihnen aufgrund der verbindlich fixierten (gesetzlichen) Werteordnung der Gesellschaft angeheftet werden. Dieser Zielsetzung folgend, sei zunächst die rechtsphilosophische Position der Gesellschaft der Bundesrepublik skizziert. Rechtswissenschaftler in der Bundesrepublik sind sich einig in der Ablehnung eines "unpolitischen Selbstverständnisses" des Rechts (Görlitz 514). Bezüglich der uns interessierenden Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dieser Irrweg folgendermaßen zu charakterisieren: "Dieses Selbstverständnis spiegelt die Auffassung, daß Gesetzgebung Politik, Verwaltung Gesetzesausführung und Verwaltungsgerichtsbarkeit Ausführungskontrolle sei, sofern die Verwaltungstätigkeit die Interessen des Bürgers tangiert. ... Der Rechtsstaat ... war jetzt zum formalen Gerüst erklärt, um das sich beliebige Werte ranken konnten. Nunmehr ging es in erster Linie darum, daß die Form, d.h. das Recht, gewahrt wurde. ... Da das Recht aber nur die äußere Ordnung regelte, blieb der innere Kern dieser Ordnung, das Politische, von der Kontrolle ausgenommen." (Görlitz 514).

Das führte in der Vergangenheit zu einem Rechtspositivismus oder besser Rechtsformalismus: "Während der allgemeine Positivismus das positive Material in sozialen Fakten sucht, kapselt sich der rechtswissenschaftliche Positivismus gerade in einer in der älteren Jurisprudenz nicht gekannten Weise von der sozialen Problem- und Faktenwelt ab und sucht seine positive Grundlage allein in möglichst lupenreinen juristischen Begriffen. Die Sozialwelt wird also gerade ausgeblendet, die rechtlich-soziale Entwicklung wird nicht durch Erkenntnis der Realität gesteuert, sondern nur in dem vorgegebenen abstrakt-formalen Rahmen der juristischen Begriffe." (Dilcher 511).

Demgegenüber stellt Dilcher die sozialpolitische Einflußnahme des Rechts auf die Gesellschaftsentwicklung als Wesensmerkmal des Rechts fest: "Indem die Rechtswissenschaft die rechtlichen Begriffe wie Tatsachen behandelt, verdrängte sie das Bewußtsein davon, daß sie Gestaltungs- und nicht Faktenwissenschaft ist, daß sie es mit Wertungen und nicht allein mit Befunden zu tun hat. Ich sage: verdrängte sie, denn in der vom Vernunftrecht begründeten, von Savigny noch aufgenommenen Unterscheidung in historische und philosophische Elemente der Rechtswissenschaft war das Bewußtsein einer Wissenschaft, die es sowohl mit einer - gewordenen - Gesellschaft wie mit der wertenden Gestaltung dieser Gesellschaft zu tun hat, enthalten." (Dilcher 512). Noll sekundiert für die Gesetzgebung, sie sei "die wichtigste Aufgabe der Politik." (Noll 58).

Auch die von uns im 1. Kapitel zitierte Rechtsprechung versteht sich - in Abhebung von diesem Formalismus - als Instrument der Gesellschaft zur Beurteilung und Steuerung gesellschaftlicher Wertvorstellungen. Das ist insofern wichtig, als diese Gerichtbarkeit sich auch bewußt ist, daß sie nicht repräsentativ alle in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden legitimen Werturteile zur Geltung kommen lassen kann. Ihre Selektion von Werturteilen - als eigenes Werturteil vorgetragen - steht stellvertretend - nicht alle anderen Vorstellungen repräsentierend - für alle übrigen Vorstellungen.

11.c.2. Wertrezeption und Wertfestschreibung

Nach dieser Feststellung der sozial- und politikbezogenen Rolle des Rechts wenden wir uns der spezifischen Weise zu, in der Gesetzgebung und Recht-

sprechung Wertvorstellungen der Gesellschaft aufnehmen und ihre selektierten Wertvorstellungen an die Gesellschaft wieder abgeben. Dabei lassen sich grundlegende Unterschiede zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung feststellen. Beginnen wir mit der Art und Weise wie die Gesetzgebung sich den gesellschaftlichen Wertvorstellungen öffnet.

Die Gesetzgebung ist gekennzeichnet durch eine vielfältige Offenheit, und zwar hinsichtlich der Identität des 'Gesetzgebers' und der über ihn in die Gesetzgebung einfließenden Vorstellungen. Der Gesetzgeber (als lawmaker) ist "bald Individuum, bald ein Gerichtshof, eine Kommission, eine Legislative, eine Behörde, die Exekutive, eine private Organisation, eine pressure group" (Noll 45). Einzigartig ist die Offenheit dieser Gesetzgeber nach allen gesellschaftlichen Richtungen hin. "Der formell legitimierte Gesetzgeber sieht sich ständig einer unbegrenzten Fülle von Gedanken, Forderungen und Impulsen ausgesetzt, die den Inhalt seiner Erlasse beeinflussen." (Noll 46). Das darf nicht nur und nicht vorwiegend negativ gesehen werden, wozu man, wenn man von der Stränge und Reglementierung der Rechtsprechung kommt, leicht neigt. Im Gegensatz zur Rechtsprechung ist "das Gesetzgebungsverfahren teils zu Recht, teils zu Unrecht viel offener, formloser, informellen Einflüssen praktisch schrankenlos ausgesetzt." (Noll 46). Somit bestehen "keinerlei Garantien für die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der gesetzgeberischen Instanzen" (Noll 56). Was für die Gesetzgebung abträglich erscheint, ist nicht diese unregelmäßige Rezeption von gesellschaftlichen Einflüssen, sondern die geringe Übereinstimmung von Gesetzgebung und Gesellschaft hinsichtlich gesellschaftlicher Prioritäten. Der Gesetzgeber wählt seine Themen nicht im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Relevanz aus. "Gegenwärtig besteht ... keinerlei Gewähr dafür, daß der Gesetzgeber sich mit allen wichtigen und nur mit den wichtigen Problemen der Gesellschaft befaßt. ... Prioritäten werden vielmehr nach Willkür und Zufall gesetzt." (Noll 56) Zu dieser Auffassung kann sicherlich auf die Themenwahl nach (parteilichem) Kalkül einschränkend hingewiesen werden, aber der Grundtenor des Zitats bleibt davon unberührt. Der Vorwurf, der auf dem Gesetzgeber lastet - mangelnde Repräsentanz der gesellschaftlichen Probleme in seinen gesetzgeberischen Vorhaben - fällt allerdings auf die Gesellschaft zurück. Denn sie hat den Gesetzgebungsapparat in der mangelbehafteten

Weise geschaffen. Die Eigenart des Gesetzgebers ist somit ein Spiegelbild der jeweiligen Gesellschaft und ist damit ein Kerngegenstand unseres 1. Kapitels. Hier wird sich zu der Gesetzgebung (z.B. soweit sie im Bundesbaugesetz manifestiert wird) eine Bewertung hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Relevanz anbieten.

Die rechtlichen Pfeiler "Gesetzgebung" und "Rechtsprechung" sind sehr ungleiche Rezipienten von Wertvorstellungen. Die Gesetzgebung läßt sich in vieler Hinsicht als Antipode der Rechtsprechung sehen, was in einem Vergleich der beiden verdeutlicht wird. "Auf die Normierung der richterlichen Instanz wurde in der ganzen Geschichte des Rechtsstaats größte rechtspolitische Sorgfalt verwendet, so daß man ohne Übertreibung sagen kann, daß der Rechtsstaat selbst mit dem Ausbau von Rechtssprechungsinstanzen sich entwickelte, wenn nicht sogar mit ihm identisch ist. Der Richter gilt als 'objektiv', weil er unabhängig, unbestechlich, nicht beliebig absetzbar, an Verfahrensregeln gebunden ist, die ihm jede Voreingenommenheit erschweren. Für den Gesetzgeber gilt dies alles nicht. Darum ist es auch kein Zufall, daß Versuche, die Gesetzgebung an elementarste Prinzipien wie Wahrheitspflicht hinsichtlich der dem Entscheid unterstellten Tatsachen zu binden, bisher fast nur dadurch verwirklicht wurden, daß man richterliche Instanzen einsetzte, ... die nachträglich die richterlichen Qualitäten in den Gesetzgebungsprozeß einbringen." (Noll 45-55).

Der Gegensatz zur Rechtsprechung ist aber nicht durchgängig. Beide Rechtspfeiler zeichnen sich durch eine gemeinsame wichtige Prämisse des Rechtssystems der Bundesrepublik aus, die man als "Veränderbarkeit der Gesetzeslage" umschreiben könnte. Es herrscht unter Juristen heute die Meinung vor, daß die Änderbarkeit des Rechts das wichtigste Anzeichen dafür ist, daß die Gesellschaft das Recht als ein gesellschaftspolitisches Instrument zur Institutionalisierung sich anbahnender Veränderungen in der Gesellschaft handhaben will. "Erst dann gilt Recht positiv, wenn ... die Änderbarkeit des Rechts permanente Gegenwart wird. ... Zur Positivität gehört, daß das 'jeweils' geltende Recht als Selektion aus anderen Möglichkeiten bewußt wird und kraft dieser Selektion gilt. Das jeweils geltende positive Recht schließt diese anderen Möglichkeiten zwar aus, eliminiert sie aber nicht aus dem Horizont des Rechtsers-

lebens, sondern hält sie als mögliche Themen des Rechts präsent und verfügbar für den Fall, daß eine Änderung des geltenden Rechts opportun erscheint." (N. Luhmann, zit. nach Riegel 312). Veränderbarkeit ist ein notwendiges Gegengewicht gegen die schon erwähnte Tatsache, daß in einer pluralistischen Gesellschaft ein wertender Standpunkt von seiten des Rechts nur selektiven Charakter haben kann. "Da die Institution des Rechts in der modernen Gesellschaft nicht auf einen für alle Gruppen, Verbände, Parteien, Organisationen verbindlichen Konsens über Werte, Grundanschauungen und Legitimitätsvorstellungen zurückgreifen ... kann, müssen Integrationsmechanismen gefunden werden, die zumindest eine vorläufige Regelung sozialer Konflikte durch rechtliche Normierung erlauben. ... So löst z.B. die Bindung der Konfliktgruppen an das formale Verfahren rechtlicher Entscheidungsinstanzen den Konsens über vorgängig geteilte Werte und Normen ab." (Riegel 313-14).

Gesetzestexte und Gerichtsentscheidungen haben also stellvertretenden und nicht notwendigerweise repräsentativen Charakter. Dieser strahlt nun auf die Gesellschaft aus, wobei die Publizität der rechtlichen Äußerungen direkten Einfluß auf die Ausstrahlungskraft hat. Sämtliche Gesetzestexte werden publiziert und sind frei käuflich, im Gegensatz zu Gerichtsentscheidungen. Diese werden von der Rechtsprechung als zusätzlicher gesetzesähnlicher Kodex neben den Gesetzen verwendet, bleiben aber der Öffentlichkeit weitgehend verborgen. "Von den richterlichen Urteilen werden, auch wenn sie präjudizielle Bedeutung haben, nur wenige publiziert. Dennoch berufen sich die Gerichte ohne Bedenken auch auf unpublizierte Urteile." (Noll 57).

Die Einflußnahme der Gesetzgebung ist damit weitaus größer. Die Bezugnahme der Rechtsprechung auf weite Kreise der Gesellschaft erscheint im Gegensatz zu der Sorgfalt, mit der sie strukturell ausgestattet wurde: denn diese Einflußnahme auf die Wertbildung der Gesellschaft bleibt fast gänzlich auf den abgeurteilten Fall beschränkt.

An dieser Stelle sei angemerkt, daß es der Verwaltung ähnlich wie der Rechtsprechung ergeht. Ihre wertsetzende Rolle wird durch schlechte Öffentlichkeitsarbeit behindert. Bei dem fehlenden Vertrauensverhältnis zwischen öffentlichem Verwaltungsplaner (z.B. Landesplaner) und den 'Beplanten' ist der schwache Öffentlichkeitsbezug des Verwaltungshandelns häufig kritisiert worden (vgl. Schäfers, v. Schrötter).

So läßt sich zu diesem Punkt der gesellschaftlichen Beeinflussung durch Rechtsinstitutionen konstatieren, daß diese fragmentarisch und nur von Fall zu Fall einschätzbar ist. Damit muß für die im 1. Kapitel angeführten Fälle die Vorbemerkung gemacht werden, daß die Ausstrahlung der Gesetzgebungswertsetzung und der Rechtsprechungswerturteile auf die Gesellschaft möglicherweise viel geringer ist als umgekehrt die vorgenannte Einflußnahme der Gesellschaft auf die Vorstellungen der Rechtsinstitutionen. Damit wird aber den Urteilen und Gesetzestexten nichts von ihrer Bedeutung genommen, nur die Perspektive, unter der sie Bedeutung haben, ist damit bestimmt: sie beeinflussen die Gesellschaft damit gewissermaßen mehr in dem Maße, in dem die Gesellschaft ihren eigenen Einfluß in ihnen wiedererkennt. Auf die z.T. eigenwilligen Werturteile einzelner Gerichte legt sich die Gesellschaft aber kaum fest.

11.c.3. Die wertende Wissenschaft als Rechtszuträgerin

So lohnt es sich, nun zu fragen, wie der Prozeß der gesellschaftlichen Einflußnahme auf die Institution Recht geregelt wird. Damit kommt unsere eigene Verfahrensweise und Darstellungsform (wissenschaftliche Werturteile) in die Diskussion. Wie schon in 11.c.2. kritisch angemerkt wurde, muß das Recht danach trachten, möglichst umfassende Erkenntnis über die Wertvorstellungen der Gesellschaft, für die es Recht setzt und spricht, zu erlangen, um die eigenen Vorstellungen weniger stellvertretend als vielmehr auch repräsentativ für die gesellschaftlichen Vorstellungen einzusetzen. Um das zu erreichen, bedarf das Recht des Rates der Wissenschaften wie auch anderer gesellschaftstragender Kräfte. Wie sollen die Wissenschaften ihren Rat einbringen, Fakten ausbreitend oder Fakten bewertend? Längst ist erkannt, daß das Postulat, etwa Max Webers, einer wertfreien Wissenschaft selbst Ausdruck eines wohlkonturierten Wertsystems ist (vgl. Buttner 9; Stavenhagen 610). Auf der Fiktion der wertfreien Wissenschaft basiert eine auch heute noch vorhandene Auffassung, nach der die Rolle der Wissenschaft folgende ist: "Die Wissenschaften liefern der Gesetzgebung ... Daten, stellen Prognosen und zeigen Alternativen auf; die Politik setzt Wertprioritäten, wählt zwischen den möglichen Alternativen aus und fällt die Entscheidung." (Noll 59). Noll dagegen optiert für eine wertende Wissenschaft

als Zuträgerin des Gesetzgebers: "Wertungsoffenheit, nicht Wertungsabstinzenz wäre zu postulieren. Auch für den Gesetzgeber ist nicht viel gewonnen, wenn die ihn beratende Wissenschaft sich aller wertenden Schlüsse enthält und ihre Ausführungen auf eine Aneinanderreihung von Fakten beschränkt." (Noll 59). Damit wird ein Teil der gesellschaftlichen Wertvorstellungen an den Gesetzgeber direkt herangetragen. Wegen dieses Vorteils ist "ein Wertungsmonopol der Politik und des Parlaments" abzulehnen (Noll 60).

Eine wertende Wissenschaft kann es unternehmen, Gesetze und Gerichtsentscheidungen in ihren Wertsetzungen zu analysieren. Diese Analyse, die wir im 1. Kapitel anbieten, ist ebenfalls wertend. "Für jede Wertung gilt, daß ... ihre Annehmbarkeit für die Gesellschaft nur diskutierbar ist als Diskussion der Folgen der Wertung für die Gesellschaft" und diese Folgen sind "ebenfalls unter Wertgesichtspunkten zu diskutieren" (Podlech 209). Damit ist der Weg des 1. Kapitels darstellungsmäßig vorgezeichnet: Wertsetzungen werden aufgrund ihrer potentiellen Folgen von uns gewertet. Eine solche Werturteilsanalyse ist im Gegensatz zu anderen wissenschaftlichen Konzepten schwierig und wenig formal-elegant: es gibt keine ausgeprägte Hierarchie der Werte, ihre Abhängigkeiten und Stellenwerte wechseln.

Bei der Bewertung müssen wir also unterscheiden und durchgehend trennen die quellenmäßigen Werturteile und die von uns gegebenen und als solche im Text gekennzeichneten. Was die zitierten Quellen angeht, so muß bei ihnen die sie hervorbringende Institution mitbedacht werden. Wer versucht, interdisziplinär zu arbeiten, entdeckt, daß jede Berufsgruppe eigene Wertsysteme beachtet, durch die eine neue Idee gefiltert und bei starren Werturteilen auch abgefangen wird. So ist ein Bauleitplaner mit einem anderen beruflichen Wertsystem befrachtet als ein die soziale und kulturelle Infrastruktur Planender im gleichen Stadtplanungsapparat. Damit erscheint die Gesellschaft als Verband einer relativ kleinen Zahl von Berufsgruppen, die aus ihrem beruflichen Werturteilsrahmen das gesellschaftliche Wertsystem konstituieren und institutionalisieren. Viele Planungsmodelle - Wirtschaftsflächen - und z. B. Freiflächenmodelle sind darin gleich - werden entworfen mehr um den sie in Auftrag gebenden Institutionen zu dienen als den Menschen oder Städten, für die sie entworfen wurden. Diese Verzerrung muß als Beiprodukt eines jeden gesellschaftlichen Vorschlags beachtet werden. Die Landesplanung sucht politi-

sche Ziele zu verwirklichen, die durchaus nicht mit den Zielen einer einzigen Gemeinde harmonieren müssen: damit ist weder eine Initiative der einen noch der anderen Verwaltungseinheit disqualifiziert; nur muß anerkannt werden, daß es eine über beiden stehende absolute Wahrheit und Weisheit, also eine objektive, werturteilsfreie Lösung nicht gibt.

Auf diesem Hintergrund beginnt die gesellschaftliche Aufgabe des wertenden und bewertenden Forschers, sich als eine werturteilsanalytische Arbeit abzuzeichnen, die nur zwischen den Fronten, nie über den Fronten stattfinden und Resultate zeitigen kann.

Die von uns gefällten Werturteile verstehen wir als Fortschreibungen gesellschaftlicher Vorstellungen. Zu den von uns gestützten Wertaussagen werden Alternativen angeboten. Beispielsweise wird im 3. Kapitel unserem Postulat der Zugangsgleichheit zu Erholungsflächen für alle Bewohner als Alternative die Vorstellung der Stadt Philadelphia aufgeführt, nach der die Bewohner in aufgelockert bebauten Stadtteilen benachteiligt werden. Wie schon ausgeführt, lassen sich diese Alternativen weniger aus sich selbst heraus, sondern vielmehr durch die Beurteilung der Folgen für die Gesellschaft annehmen oder ablehnen.

Wissenschaftliche Wertungsbeiträge werden dringend erforderlich, weil das Verwaltungsrecht zunehmend zur Zukunftsgestaltung herangezogen wird. So fordert Rinken, das Verwaltungsrecht werde "Bestandteil eines umfassenden Werkes gesellschaftlicher und politischer Planung werden müssen." (Rinken 521). Die Wissenschaften können dabei nach zwei Seiten hin vermitteln: übereilte Reformen wie auch verschleppte Reformen steuern. Dadurch wird eine Hypothek der Rechtstradition abgebaut, die der neuen Planungsrolle des Verwaltungsrechts diametral entgegengesetzt ist. "Denn dem Recht wird häufig die Funktion zugeschrieben, sich anbahnenden Entwicklungen gerade entgegenzuwirken." (Lüderssen 353).

11.c.4. Das rechtliche regionale Instrumentarium

Wie läßt sich die rechtliche Wertesetzung für städtische Erholungsflächen operationell erfassen? Die Bewußtseinsbildung dessen, was in dem Wertvorstellungssystem der Gesellschaft das Phänomen "Erholungsfläche" ausmacht, kann erreicht werden durch die geographische Sortierung und

Wichtung von Gesetzen und Rechtsentscheidungen zum Bau- und Bodenrecht. Die geographische Sortierung entspricht der Gliederung der Abschnitte 11-14. In ihnen ist rechtliches Material aus verschiedenen Wertsetzungsebenen vertreten. Nach der Entscheidungskompetenz kann das wertsetzende Instrumentarium in der Bundesrepublik folgendermaßen gegliedert werden:

1. Die Bundesgesetzgebung erläßt Rahmenvorschriften (z.B. das Bundesraumordnungsgesetz von 1965) und detaillierte Baugesetze (z.B. das Bundesbaugesetz von 1960). Ihr steht als Interpretationsinstanz mit der höchsten Entscheidungskompetenz die Bundesrechtsprechung gegenüber; zu Raumordnungsfragen nimmt vorwiegend das Bundesverwaltungsgericht Stellung.
2. Die Landesgesetzgebung schafft regionale Planungsgesetze (z.B. das Landesentwicklungsprogramm für Nordrhein-Westfalen von 1974), die Bundesrecht nicht verletzen dürfen. Die Landesrechtsprechungsinstanzen repräsentieren die Oberverwaltungsgerichte in Fragen des Bau- und Bodenrechts.
3. Eine dritte Ebene bilden gemeindeübergeordnete Verwaltungsbehörden, in der Regel die dem Kreis übergeordneten Territorialbehörden, denen kaum eine Bedeutung für unser Thema zufällt. Im Gegensatz dazu bilden die auf dieser Ebene operierenden Verwaltungsgerichte die wichtige untere Rechtsprechungsinstanzen.
4. Die Gemeinde ist dank der ihr verliehenen Planungshoheit die wichtige, territorial kleinste Wertsetzungsebene.

Da sich die der Bundesgesetzgebung nachgeordneten übrigen Wertesetzer nach dieser richten müssen, werden wir vorrangig die Bundesgesetze auf ihre Erholungsflächenabsichten hin untersuchen, und diese durch landesgesetzliche Facetten der Erholungsflächenvorstellung ergänzen. Entsprechend überflügelt auf dem Rechtsprechungssektor die Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts die übrigen Instanzen, jedoch hat sie in unserem Rahmen gleiche Bedeutung wie die Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts werden wir so vollständig wie möglich darstellen, während wir uns bei der Ebene der Oberverwaltungsgerichte beispielhaft auf Nordrhein-Westfalen beschränken.

Ausgewählt wurden Urteile, die Arten, Aufgaben, Standortpositionen, Eigenschaften und Entwicklungsmöglichkeiten von Erholungsflächen besonders

programmatisch behandeln. Bei der geographischen Beurteilung des rechtlichen Materials verfahren wir in Form einer Gegenüberstellung. Die geographische Substanz der gesellschaftlichen Festsetzung wird meist in Zitatform vorgestellt. Zu ihrer Bewertung wird ein geographisches Merkmalsbündel herangezogen, das dann im 2. Kapitel genau bestimmt wird. Dieser geographische Kommentar untersucht den Realitätsbezug der Gesetze und Urteile. Neben die rechtsräumliche Wirklichkeit tritt somit die funktionalräumliche Realität.

Bei der Herausstellung der geographischen Substanz des Rechtstextes genügt es nicht, beispielsweise festzustellen, daß nichtprivilegierte Vorhaben zum Außenbereich selten Zugang haben. Es sind auch die Mechanismen anzudeuten, durch die diese Regelung wirksam wird und durch die Ausnahmen möglich werden. Diese Ausführungen erhellen die Komplexität des wertsetzenden Rechtssystems. Sie hat nicht nur sachbezogene und systembedingte Komponenten, sondern wandelt sich auch zeitlich. Um wertgeschichtliche Erörterungen aus der Untersuchung herauszulassen, beschränken wir diese auf einen engen Zeitraum von der Verkündung des Bundesbaugesetzes am 23. Juni 1960 bis zur Gegenwart.

12. Gesellschaftlich verbindliche Festsetzungen der Arten und Aufgaben von Erholungsflächen

Als potentielle Träger von Erholungs- und Freizeitbetätigungen betrachten wir die im BBauG unterschiedenen Freiflächenarten 'Grünflächen' und 'Grünanlagen'.

12.a. 'Grünfläche' im BBauG

12.a.1. Die Differenzierung des Begriffs 'Grünfläche'

Das Bundesbaugesetz erfaßt in seinem ersten Teil, der die "Bauleitplanung" regelt, die öffentlichen Freiflächen mit dem Begriff der 'Grünfläche': "Der Bebauungsplan setzt ... fest ... die Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe". (§9 Abs 1 Nr 8 BBauG). Der Begriff der Grünfläche versammelt unter sich heterogene Flächennutzungen, die u.a. besitzmäßig, nutzungsmäßig, nutzungsperiodisch und standortmäßig unterschiedlich ausgerichtet sind. Besitzmäßig sind es Flächen, die der öffentlichen Hand gehören (Parkanlagen), von der öffentlichen Hand verpachtet werden (Dauerkleingärten), die Vereinsbesitz (Sportplatz) oder Privatbesitz (Zeltplatz) sein können. Nach den Ertragsquellen können u.a. unterschieden werden: Flächen mit wirtschaftlichen Erträgen ohne Marktbasis (Kleingärten), mit wirtschaftlichen Erträgen auf Marktbasis (Vermietung von Zeltplätzen), und mit nichtwirtschaftlichem, sozialem Nutzen (Parkanlagen). Zeitlich sind einige Flächen ganzjährig nutzbar, andere nur zu bestimmten Jahreszeiten (Kleingärten). Diese zitierten Flächen bilden keine Standortgemeinschaft mit Erholungsbezug. Während sich ein öffentlicher Erholungsbezug aus Parkanlagen und Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätzen konstruieren läßt, sind Dauerkleingärten und Friedhöfe funktional andersartige Flächennutzungen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß der Gesetzgeber offenbar durch die Subsumierung verschiedener Flächennutzungen eine stärkere Differenzierung der Grünflächen angestrebt hat. Umgekehrt verleitet aber der Oberbegriff gerade wegen der im Bundesbaugesetz vorgenommenen Untergliederung zu einer einheitlichen Behandlung der lediglich beispielhaft genannten Flächennutzungen. Diese Schwierigkeit konnte auch die Rechtsprechung nicht ausräumen. Sie hatte zunächst im Vertrauen auf die Zweckmäßigkeit des Oberbegriffverfahrens alle subsumierten Begriffe raumplanerisch als austauschbar

interpretiert: Demnach ist es nicht einmal nötig im Bebauungsplan anzugeben, ob eine "Grünfläche z.B. als Sportplatz, als Kinderspielplatz oder als Perkanlage vorgesehen ist." (OVG Münster. BRS 20,47). In diesem Zitat wird eine Austauschbarkeit lediglich für jene Begriffe angedeutet, die noch eine Standortgemeinschaft bilden können; ihre unterschiedliche funktionale Spannweite ist jedoch so groß, daß eine Austauschbarkeit dazu führen könnte, daß statt kostspieliger großer Parkanlagen funktional monotone Parkauschnitte etwa in Form von Kinderspielplätzen sich stadtweit durchsetzen. Das Gericht nimmt aber auch die übrigen Grünflächen in das Austauschbarkeitsverfahren mit auf. Damit kann eine Gemeinde sich jene Grünflächen heraussuchen, die finanziell am wenigsten aufwendig sind. "Es steht einer Gemeinde ... frei, eine [im Bebauungsplan. K.W.] festgesetzte Grünfläche in jeder Art und Weise zu nutzen, wie sie im §9Abs1Z1f8 BBauG (beispielhaft) aufgezählt wird." (OVG Münster, 1968. BRS 20,47). Wegen ihrer funktionalen Unverbindlichkeit eröffnet diese Wahlfreiheit der Gemeinde eine die Erholungsfunktion schädigende Planungsselektion.

12.a.2. Die Nichtaustauschbarkeit der Arten von Grünflächen (Konkretisierungserfordernis); die 'begrünte Fläche'

Das BVerwG mit Urteil vom 16.2.1973 (BVerwGG 42, 5-8) hebt das Urteil des OVG Münster fünf Jahre später auf. Das BVerwG setzt neue Akzente der Flächentypisierung und zwar unter Einschaltung des Begriffs der 'begrünten Fläche'.

Zunächst sei der festgesetzte geographische Inhalt der Entscheidung besprochen. Der im Bebauungsplan einer Gemeinde verwendete Begriff der "öffentlichen Grünfläche" darf nicht zu allen in §9Abs1Nr8 BBauG aufgeführten oder zu anderen, mit diesen Beispielen verwandten Flächennutzungen herangezogen werden. Diese Nutzungsarten leiten einen gemeinsamen Nenner aus der Deutung des Wortes Grünfläche als einer 'begrünten Fläche' ab.

Wir erkennen, daß dieses Kriterium Abstufungen zuläßt. So kann ein Kinderspielplatz minimal oder stärker begrünt sein. Nur wenn es sich, was selten der Fall sein dürfte, um einen völlig begrüntem Kinderspielplatz handelt, wäre er auf einer mit der Bezeichnung "öffentliche Grünfläche" versehenen Flächenausweisung des Bebauungsplanes zuzulassen. Wegen des Vollbegrünungserfordernisses bei Verwendung des Begriffs 'Grünfläche', ergibt

sich immer dann für die Gemeinde ein "Konkretisierungserfordernis" (BVerwGE 42, 5), wenn sie eine nicht völlig begrünte Fläche anlegen will. Der Bebauungsplan muß somit gegebenenfalls noch genauer sein als das Gesetz, wenn er eine andere als die in dem zitierten Passus des § 9 BBauG beispielhaft aufgeführte Flächennutzung verlangt.

Die Gründe des Urteils für das Konkretisierungserfordernis lassen sich in fünf Punkte gliedern:

I. Das BVerwG begründet das Konkretisierungserfordernis mit den unterschiedlichen Wirkungen, die der Anrainer einer zu beplanenden Fläche aus der Einrichtung der einen oder anderen Art von Grünfläche zu akzeptieren hat. Die Alternative, etwa Dauerkleingärten oder einen Kinderspielplatz einrichten zu können, wird deshalb der Gemeinde genommen.

II. Des weiteren wird das Konkretisierungserfordernis mit der Abwehr von Nebenzwecken begründet. Es soll ausgeschlossen werden, daß eine Gemeinde die Bezeichnung Grünfläche in dem Bebauungsplan für Flächen benutzt, für die noch keine Nutzung festgelegt werden soll, sondern die zunächst lediglich vor Bebauung geschützt werden sollen. Wenn eine Gemeinde den Oberbegriff wählt statt einen der Unterbegriffe des § 9 Abs. 1 Nr. 8 BBauG, muß angenommen werden, sie wolle eine begrünte Fläche einrichten. Will sie weder eine solche begrünte Fläche noch eine der genannten konkreten Flächennutzungen verwirklichen, so fehlt der Bezeichnung Grünfläche die Erforderlichkeit, die nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BBauG für alle Festsetzungen im Bebauungsplan gegeben sein muß.

III. Auch aus Gründen der Gleichbehandlung aller Bodennutzer ist das Konkretisierungserfordernis nötig. Denn der Gesetzgeber räumt dem Privatnutzer keinen ähnlich breiten Spielraum ein wie er sich für die Gemeinden aus der beliebigen Anwendung des Grünflächenbegriffs abzeichnen würde.

IV. Schließlich muß konkretisiert werden, weil die Gemeinde sonst Pflichten, die ihr das BBauG auferlegt, nicht nachkommen kann. Eine dieser Pflichten ist das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 1 und 2 BBauG: "Bauleitpläne haben sich nach den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, ihrer Sicherheit und Gesundheit zu richten. Dabei sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen."

V. Die Konkretisierung ist auch nach § 2 Abs. 6 BBauG erforderlich. Durch diesen Passus werden die Entwürfe der Bauleitpläne den Bedenken und

Anregungen der Bürger ausgesetzt. Wenn Bedenken und Anregungen vorgebracht werden sollen, ist dazu eine konkrete Flächennutzungsangebe erforderlich; denn zu dem Oberbegriff können so divergierende Resonanzen erfolgen, daß sich daraus kein Gewinn für die Planung erzielen läßt. Der Sammelbegriff Grünfläche ist zwar rechtswirksam, aber nur wenn die Gemeinde eine ausschließlich "begrünte Fläche" (BVerwGE 42,6) errichten will. Er läßt gemäß dieser Entscheidung beispielsweise nicht die Einrichtung eines Kinderspielplatzes zu.

Der geographische Kommentar soll sich zum einen auf die Art der begrifflichen Anschauung, die in dem Urteil zutage tritt, beziehen und zum anderen auf die von ihm ausgehenden planerischen Konsequenzen.

Das BVerwG legt den Grünflächenbegriff optisch aus. Er bezeichnet eine Fläche, die durch Vegetation begrünt ist. Wir müssen hier aber auch die Alternativen, die der Sinnbezirk dieses Begriffes liefert, ansprechen. Denn mit der höchstrichterlichen Festsetzung wird die geographische Wirklichkeit in einer bestimmten Richtung hin geschaffen und umgeändert. Eine im Sinnbezirk des Begriffs angesiedelte Alternative wäre die funktionale Auslegung. Danach wäre die Grünfläche ein Sammelname für alle nicht zu den Wirtschafts-, Wohn- und Verkehrsfunktionen zählenden Flächen, unabhängig vom Vegetationsbesatz. Allen diesen Flächen ist dann gemein, daß sie nicht zu den genannten übrigen städtischen Funktionen rechnen. Ein Hinweis darauf, daß der Gesetzgeber auch diese Alternativauslegung mitgemeint hat, können wir aus der Aufnahme des Begriffs 'Sportplatz' ableiten. Wir stellen somit fest, daß die vom BVerwG bevorzugte Auslegung des Begriffs Grünfläche im Sinne des Anschauungsdenkens eine spezifische Weise der gesellschaftlichen Auffassung der geographischen Wirklichkeit darstellt.

Mit dem Anschauungsdenken bleibt die Funktion unerfaßt. Derartige physiognomisch durch ein einziges Merkmal charakterisierte Flächen sind funktional nicht einheitlich. So kann die Gemeinde bei Wahrung des Kriteriums einer 'begrünten Fläche' beispielsweise begrünte Spielplätze oder Dauerkleingärten anlegen. Wenn die Funktion nicht konkretisiert wird, bleiben sehr unterschiedliche Belastungen durch begrünte Flächen erhalten. Zu denken ist z. B. der Gegensatz zwischen einem begrünten Bolzplatz für Kinder und Jugendliche und einem mit Blumen bepflanzten Teil einer Parkanlage. Damit hat die öffentliche Hand, auch wenn sie Grünflächen als begrünte Flächen anlegen will, einen weiten funktionalen Spielraum, den der Privatnutzer

nicht erhält. Auch Abwägungsgebot und Reklamationseinräumung werden nicht, wie erhofft, erreicht.

Neben der notwendigen Funktionskonkretisierung müßte auch die Öffentlichkeit der Erholungsflächen unter den Grünflächen speziell genannt werden. Denn unter dem Begriff der begrünnten Fläche kann die Gemeinde der Öffentlichkeit nicht zugängliche Kleingärten anlegen. Das Urteil läßt diese Möglichkeit offen. Ist dieses Beispiel möglich, wäre auch die für öffentliche Erholungsflächen notwendige Ertragsbefreiung hin-fällig. Mit der Anlage von Dauerkleingärten könnten Erholungsflächen auf Jahre hinaus zurückgesteckt werden.

12.b.'Grünanlage' im BBauG

Der vom BBauG eingeführte Begriff der Grünfläche umfaßt eine Reihe von Flächennutzungen, die erholungsrelevant sein können. Jedoch erschöpft sich der Erholungsflächenbezug nicht mit dem Grünflächenbegriff. Im 6. Teil des BBauG, der die "Erschließung" regelt, taucht der Begriff der Grünanlage auf.

12.b.1. Arten und Erscheinungsbild

§ 127 Abs.2 BBauG definiert eine Art der Grünanlage, die Erschließungsgrünanlage: "Erschließungsanlagen ... sind 1. die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze; 2. Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete; ... 3. Parkflächen und Grünanlagen, soweit sie Bestandteil der in den Nummern 1 und 2 genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind."

In der Auslegung des Gesetzestextes unterscheidet das BVerwG zwischen Baugebiets- und Ortsteilgrünanlagen und erkennt nur die ersteren als beitragsfähig an. "Die Beitragspflicht für eine Grünanlage entfällt, wenn die Anlage nach ihrer Ausdehnung offensichtlich der Bevölkerung ... eines ganzen Ortsteils zur Erholung dienen soll" (BVerwGE 36, 155). Das Gericht stützt sich dabei auf den Begriff des 'Baugebietes' und argumentiert, daß der Gesetzgeber eben nicht gesagt habe, jede Grünanlage sei beitragsfähig.

Damit gibt es eine Erschließungsgrünanlage, die sich nicht aus ihren Eigenmerkmalen, sondern aus ihrem Lagebezug zum Baugebiet definiert. Das Aussehen dieser Anlage bestimmt die Rechtsprechung durch die schon bei der Grünfläche von uns besprochene Hervorhebung der optischen Merkmalsausprägung. Wir verweisen auf das BVerwG Urteil vom 8.1.1971 (BVerwGE 37, 76-79). Die Begründung für eine Begrünung wird an eine Aufgabe gebunden. Im Zusammenhang mit dem Erschließungsbeitragsrecht heißt es: "Hier geht es um Flächen, für die eine Begrünung deswegen erforderlich ist, weil sie dem Bürger zur Erholung dienen sollen. Dabei kann dahinstehen, ob eine Erholung nicht auch auf einem Platz möglich ist, der nicht begrünt ist. Allein aus der Tatsache nämlich, daß der Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Erholung von Grünanlagen spricht, muß geschlossen werden, daß er nur Erholungsstätten mit Pflanzenbewuchs in den Erschließungsaufwand einbeziehen wollte." (ibid. 77).

Für Grünanlagen wird die enggefaßte Vorstellung von einer begrünter Fläche nicht verwendet. Das Urteil macht teilweise begrünter Kinder-spielplätze beitragsfähig mit der Begründung, daß eine völlige Begrünung nicht dem Spieltrieb einer bestimmten Altersklasse entsprechen würde. "Mag für größere Kinder eine Spielwiese attraktiver sein als für kleinere Kinder, so verhält es sich mit einer Sandfläche umgekehrt. Nach Überzeugung des erkennenden Senats kann es aber nicht angehen, den altersbedingten Spieltrieb eines Kindes weitgehend zum Kriterium dafür zu machen, ob die Gemeinde die Kosten für den Spielplatz umlegen darf oder nicht." (ibid. 78). Daher muß "einem Spielplatz auch dann der Charakter einer Grünanlage zugesprochen werden, wenn der nicht mit Pflanzenwuchs versehene Teil des Spielplatzes größer ist als der begrünter Teil, falls nur die Begrünung nicht von so untergeordneter Bedeutung ist, daß sie den Charakter der Anlage nicht mitbestimmt." (ibid. 77). Diese funktionsgerechte Einschränkung des Begrünungserfordernisses scheint uns auf andere Erholformen (z. B. Tennis) gleichfalls anwendbar. Mit der zitierten nichtoperationellen Anforderung an Freiflächen kommt dem Begrünungskriterium keine Sperrfunktion mehr zu. Damit ist die Grünanlage unter Umständen der Grünfläche als begrünter Fläche physiognomisch diametral entgegengesetzt. Zwar leistet das Urteil noch der Etablierung altersgruppensegregierender Erholformen Vorschub; jedoch ist es wegen der Hineininterpretation des Erholungsgedankens in den Gesetzestext und der Loslösung vom Begrünungssyndrom ein Wendepunkt der Rechtsprechung auf dem Wege zur Etablierung der Erholungsfunktion im städtischen Funktionenverbund.

12.b.2. Physische und psychische Erholung als Aufgabenanspruch der Erschließungsgrünanlage und seine Nichterfüllbarkeit

Das BVerwG bezieht in einem wichtigen Urteil vom 21.10.1970 (BVerwGE 36, 155-60) die umfassende Erholungsfunktion auf die Erschließungsgrünanlage. Es setzt sich von der Dominanz der städtebaulichen Auflockerungsaufgabe der Erschließungsgrünanlage ab: "Die Grünanlage dient nicht nur der Auflockerung eines Baugebietes in optischer Hinsicht, sondern auch der physischen und psychischen Erholung des Menschen durch Luftverbesserung und Aufenthalt im Freien." (ibid. 157). Wenig später sekundiert das schon erwähnte Urteil des BVerwG vom 8.1.1971: "Keinesfalls möchte ... der Senat den Begriff der Grünanlage vornehmlich mit dem Zweck der Auflockerung begründen. Vielmehr ist die Möglichkeit der Erholung ... der vornehmliche

Zweck der Grünanlage." (BVerwGE 37,79).

Mit der Hineinnahme des Wortes "Erholung" in den Aufgabenbereich der Erschließungsanlage wird diese funktional anspruchsvoll befrachtet. Da die meist kleinflächigen Anlagen im Zusammenhang mit ihrer Auflockerungsaufgabe gestaltet wurden, dienten sie allenfalls einer bescheidenen Form von Auslaufentspannung; deshalb ist ihre Erhebung in den Rang von Erholungsanlagen ein kühner Schritt. Er stützt sich auf ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts von 1954, in dem die "Erholungsflächen" zusammen mit den "Verkehrsflächen" zu den die bauliche Nutzung erst ermöglichenden Voraberrichtungen der Erschließung aufgeführt werden (BVerfGE 3, 429). Der Erholungsbegriff taucht im BBauG absichtlich nicht mehr auf. Die Wiedereinführung des Begriffs durch die Rechtsprechung ist auf dem Hintergrund eines Mangels an großflächigen innerstädtischen Erholungsflächen (unseren Vollparks, vgl. Kapitel 2) zu sehen. Die für die neue Aufgabe der Erschließungsgrünanlage erforderlichen Flächenstandards werden nur indirekt in Form eines Postulats über "ausreichende" Anlagen mitgeliefert: "Der Gesetzgeber geht ... davon aus, daß heute die Anlegung ausreichender Grünanlagen zur Aufrechterhaltung der Gesundheit der Einwohner einer Gemeinde notwendig ist." (BVerwGE 36, 157).

Damit hat die Rechtsprechung sowohl funktionale umfassende als auch ausreichende Flächen gefordert. Diese Forderung ist scharf zu trennen von der in das zitierte Urteil einfließenden Behauptung, daß eben diese Forderung auf jeder Erschließungsgrünanlage erfüllbar sei. Es ist nicht möglich, diese Wertsetzung für die Grünanlage ohne die Einbeziehung der großen Parkanlage als einer nicht beitragsfähigen Grünfläche auszuloten. Es ergibt sich aus den Untersuchungen des Abschnitts 22, daß ein auf die Bevölkerung eines Baugebiets bezogener Flächenstandard für eine Erholungsfläche mit umfassenden Funktionen derartig viel Fläche erfordert, daß der Rahmen einer Anbindung an ein einziges Wohngebiet oft gesprengt wird. Die Kleinheit der Fläche einer Erschließungsgrünanlage vermag andererseits so wenige Funktionen zu akkommodieren, daß der anspruchsvolle Begriff Erholung für sie nicht verwendbar erscheint. Daher muß unseres Erachtens eine Vollparkfläche mehr als ein Baugebiet bedienen. Das Urteil verlangt "soziales Umdenken", um Erschließungsgrünanlagen als "Erholungsstätten zu sichern (ibid. 77, 79). Das läßt zu der Auffassung ein, als solle sozial umgedacht werden in dem Sinne, daß nun von Erschließungsgrünanlagen umfassende Erholungsaspekte zu fordern seien.

Das Urteil nähert sich dem Erholungsanspruch außerdem über das städtebauliche Merkmal der hohen Wohndichte. "Die immer stärker werdende Wohndichte in den Gemeinden rechtfertigt es, im Interesse der Aufrechterhaltung der geistigen und körperlichen Gesundheit der Bevölkerung auch Grünanlagen ... als notwendig für die Erschließung anzusehen." (BVerwGE 37, 79).

Auch diese Formulierung öffnet den Weg zu einer nicht funktionsgerechten Anlage von Erschließungsgrünanlagen. Als funktionsgerecht wäre nun das vom Gericht angesprochene Erholungsangebot einzusetzen. Das Kriterium der stärker werdenden Wohndichte kann von den Gemeinden dahingehend ausgelegt werden, daß nur dort, wo von hohen Wohndichten gesprochen werden kann, eine Erholungsanlage von beliebig kleiner Größe notwendig sei. Diese Folgerungsmöglichkeit belegt, daß die Wertvorstellungen der Rechtsprechung noch nicht auf Grundsätze zur Umsetzung dieser Vorstellungen gestützt sind.

Die Auflockerungsaufgabe der Grünanlagen eines Baugebiets ist traditionell und vom Sprachgebrauch her angelegt. Wörter wie 'Bebauungsplan', 'Baugesetz' u. ä. belegen, daß in der raumordnenden Gesetzgebung die 'bau'-implizierende Sprachregelung überwiegt. Die traditionelle Auflockerungsaufgabe wird meist mit anderen Aufgaben gekoppelt. So hat etwa die Anlage eines Grüngürtels als Schutzstreifen für ein Wohngebiet gegen Lärm und andere umweltmäßige Belästigungen durch ein benachbartes Industriegebiet neben der optischen auch andere umweltschützende Aufgaben (vgl. OVG Münster, BRS 10,25).

Das BVerwG Urteil vom 8.1. 1971 (BVerwGE 37, 76-79) macht gegen diese alte Aufgabe Front und wertet sie gegenüber den Vorinstanzen ab:

"Wenn das Verwaltungsgericht Bedenken hat, ob die Grünanlage im vorliegenden Falle den Zweck habe, das umgebende Baugebiet aufzulockern, so ist dem entgegenzuhalten, daß aus dem Begriff der Auflockerung der Baugebiete für die Bestimmung des Begriffes einer Grünanlage nicht viel zu entnehmen ist. Jede Grünanlage wird in einem gewissen Umfange der Auflockerung eines Baugebietes dienen, wenn sie überhaupt durch eine gewisse Mindestgröße einen Erschließungswert hat. Keineswegs möchte daher der Senat den Begriff der Grünanlage vornehmlich mit dem Zweck der Auflockerung begründen." (ibid. 78-79). Gegenüber der anspruchsvollen Erholungsaufgabe sei gewissermaßen als ein Gegengewicht die Auffassung gesetzt, daß es sich bei den Erschlie-

Bungsgrünanlagen um Flächen handelt, die nicht auf Erholung, sondern auf 'Auslauf' abzielen. "Beitragsfähige Grünanlagen ... sind Grünanlagen, die dem Auslauf der in jenem Erschließungsbezirk wohnenden Bevölkerung dienen." (Schmidt 226). Diese Belegung mit einer Auslaufaufgabe ergibt sich aus der lagemäßigen und funktionalen Situation der Anlagen. Lagemäßig an Wohngebiete eng angebunden, stehen sie in der visuellen Übersattung durch diese und funktional sind sie von der Größe her nicht vielfältig ausstattbar. Die häufige soziale und altersmäßige Homogenität ihrer Besucher ist in dem nachbarlichen Einzugsgebiet und der funktionsmäßigen Beschränkung (Kinderspielplatz) begründet.

Altersmäßige Segregierung und funktionale Beschränkung sind auch von der Rechtsprechung als Kennzeichen der begrenzten Erholung auf Erschließungsgrünanlagen aufgeführt worden. So bieten diese Anlagen Erholung "gerade für ältere Menschen und Kinder" (BVerwGE 37,79). Die Betonung liegt auf passiven Erholformen (vgl. Abschnitt 21): "diese Erholung besteht im Aufenthalt innerhalb der Grünanlage, d.h. im Spaziergehen und im Ausruhen." (BVerwGE 37,79).

Neben diese Erholformen tritt als weitere der soziale Kontakt. Das BVerwG postuliert, Grünanlagen seien für die "geistige Gesundheit der Bevölkerung" nötig (BVerwGE 37,79). Es bezieht sich auf einen 65m mal 25m großen Kinderspielplatz und betont, daß auf ihm eine Abfolge: zwischenmenschliche Begegnung - geistige Anregung - Erholung möglich sei. "Die Tatsache, daß sich die Kinder auf dem öffentlichen Spielplatz begegnen können, schafft die Möglichkeit einer besonderen geistigen Anregung und damit zugleich einer Erholung." (BVerwGE 37,79).

Erschließungsgrünanlagen sind kaum in der Lage, die erwähnten Erholformen qualitativ ansprechend anzubieten. Diese Anlagen haben jedoch ihren Platz in einem Erholungsflächensystem gewissermaßen als "Zulieferer" der Vollparks. Von einer hierarchischen Verbindung der Erschließungsgrünanlagen (als Auslaufflächen) und Vollparks ist hingegen gesetzgeberisch nicht die Rede. Denn die großen Parks sind nicht auf ein Baugebiet zugeschnitten und folglich keine Erschließungsanlagen. Sie müssen nach Größe, Lage und Funktionsbreite mehr als ein Baugebiet bedienen und sind nicht Teile der Wohnfunktion, sondern selbständige, die Wohnfunktion komplementär ergänzende Funktionsträger. Als die Hauptvertreter der Erholungsfunktion im städtischen Funktionenverbund sollte die Einschätzung der Erschließungsgrünanlagen auf sie und nicht nur auf die Baugebiete ausgerichtet sein.

Wegen dieser fehlenden geographischen Verbindung wird die Erschließungsgrünanlage mit dem vollen Erholungsanspruch der Gesellschaft befrachtet; dieser Versuch der Exklusivverkettung von Erholung und funktionaler Selektionsfläche muß daher zwangsläufig verunglücken. Als flankierende Dekorativflächen haben sie ihren Wert; für einen erholsamen Aufenthalt im Sinne des Auslaufs für Erwachsene, Kinder und Hunde genügt ohne Zweifel eine kleine Anlage.

In einer Zeit, in der in der BR Deutschland die Wertvorstellungen der arbeitsethischen Industriegesellschaft auf Wertwandlungen zu einer sozialbewußten und freizeitethischen Gesellschaft stoßen, müssen wir gegen die Verschmelzung der Begriffe Auslauf und Erholung Stellung beziehen und auch ihre geographischen Bezugsebenen in der vorgelegten generellen Form trennen.

12.b.3. Unschärfen der Separierung von beitragsfähigen und nicht beitragsfähigen Grünanlagen als Ansatz zu deren Gleichstellung

Die Rechtsprechung hat diese Überlegungen auch insofern angestellt, als sie in vorsichtiger Form den großen Erholungsflächen Gleichbehandlung einräumen möchte:

"Es kann hier dahinstehen, ob der Gesetzgeber verfassungsmäßig gehandelt hätte, wenn er sämtliche Grünanlagen einer Gemeinde beitragspflichtig gemacht hätte. Er hat das jedenfalls nicht getan, sich vielmehr u.a. auf diejenigen Grünanlagen beschränkt, die nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind. Damit scheiden nach Überzeugung des erkennenden Senats große Grünanlagen aus, die als Erholungsgebiete für die gesamte Bevölkerung einer Gemeinde oder auch nur eines Ortsteils in Frage kommen." Und auf den Fall der nur 6000 m² großen Anlage in München bezogen: "Bei einer Breite von 30 m kann von einer solchen Anlage nicht gesprochen werden." (Beide Zitate BVerwG Urteil vom 21.10.1970; BVerwGE 36, 157-58).

Diese Abgrenzung ist nicht eindeutig und legt die Vermutung nahe, daß die Separierung der beiden Grünanlagenarten so streng nicht mehr gesehen wird, denn die Auslegung des dritten Satzes im obigen Zitat läßt folgende geographische Situation zu. In einer Millionenstadt mit großen

Ortsteilen von über 50.000 Einwohnern kann es einen Ortsteil geben, der mehrere Vollparks besitzt. Jeder dieser Parks bedient nur einen Teil des Ortsteils und wäre nach der angegebenen Rechtsprechung beitragsfähig.

Mit der inoperationalen Definition einer Erschließungsgrünanlage enthält das gesellschaftliche Wertesystem eine Unschärfe, die durch einen geographischen Bezug zu beseitigen ist. Eine solche wird von uns in den Kapiteln 2 und 3 angeboten. Danach wären Grünflächen gemäß ihren geographischen Merkmalen einzustufen, und es könnte zwischen optimalen und suboptimalen Anlagen unterschieden werden. Die wertsetzenden Institutionen der Gesellschaft können dann die eine oder andere oder beide beitragsfähig machen oder anderweitig gleich einstufen. Daß der Kreis der vom Beitragsrecht zu erfassenden Grünanlagen erweitert werden muß, wird in der juristisch-planerischen Literatur bejaht (vgl. Bonczek, Förster, Gassner 78).

Ein weiteres Indiz eines schon angelaufenen Prozesses einer Gleichstellung aller Erholungsflächen bieten Bereichsvorstellungen der Rechtsprechung.

Das BVerwG Urteil vom 21.10.1970 (BVerwGE 36, 155-60) soll als Grundlage dieses Aspektes dienen:

"Für kleinere Grünanlagen ... wird ein kleinerer Erschließungsraum angenommen werden müssen als für größere. ... Das Erschließungsgebiet einer Grünanlage kann sich nicht auf Grundstücke erstrecken, von denen aus ein zu langer Weg zur Grünanlage erforderlich ist. Indessen meint der erkennende Senat, daß ein Weg von etwa 200 m auch Kindern und älteren Personen noch zuzumuten ist. ... Örtliche Umstände können jedoch das Erschließungsgebiet einer Grünanlage beeinflussen. So werden gegebenenfalls 200 m entfernte Grundstücke nicht zum Erschließungsgebiet zu rechnen sein, wenn von ihnen aus verkehrsreiche Straßen überquert werden müssen, um zur Grünanlage zu gelangen." (ibid. 158-59).

Die im ersten Satz ausgesprochene Staffelung des Erschließungsraumes wird im zweiten Zitatabschnitt nach oben hin begrenzt durch eine radiale Maximalbereichsangabe. Erstaunen muß die Tatsache, daß in diesen Angaben der Bereich einer Erschließungsgrünanlage nicht als Teil des Baugebiets definiert wird. Wenn aber die Erschließungsgrünanlage ihren Bereich aufgrund ihrer geographischen Merkmalsausprägungen (vor allem

funktionale Vielfalt und Größe) definiert und damit baugebietsübergreifend wird, dann ist kein Unterschied zu einem Vollpark gegeben. Auch bei der zitierten absoluten Angabe über die maximale Größe eines Einzugsgebiets ergibt sich, daß die Erschließungsgrünanlage über ein Baugebiet hinausreichen kann. Das ist ein Beleg, daß die Grünanlage auch unabhängig von ihrer Erschließungsfunktion gesehen wird.

Ein weiterer Nachweis gelingt mit der Tatsache, daß eine nur 6000 m^2 große Anlage nicht für alle Einwohner ihres festgesetzten Erschließungsraumes Erholungsmöglichkeiten anbieten kann. Ein quantitativer Nachweis dieser Erkenntnis läßt sich allerdings nur mit Hilfe eines Flächenstandards führen; er ist die Grundlage einer Gegenüberstellung von Erholungsflächengröße und Erschließungsraumbevölkerung. Um die vom Gericht gewünschte Erholung zu ermöglichen, wäre für einen Erschließungsraum ein Vollpark zu planen, in dessen geographischem Bereich (vgl. Abschnitt 31) der 200 m-Radius nur einen engeren Ring abstecken würde. Demnach könnte ein kleiner Vollpark, der nur Teile eines Ortsteils bedient beitragsfähig werden, und zwar auch dann, wenn er nachweislich ein Einzugsgebiet von mehr als einem 200 m-Radius hat. Denn die im Urteil vollzogene Erschließungsraumbegrenzung ist für Beitragszwecke festgesetzt und nicht mit der funktionalen Einzugsbereichsbegrenzung identisch. Somit ist eine standortmäßige und funktionale Unterscheidung von Erschließungs- und Nichterschließungsgrünanlage mit dem Kriterium des 200 m-Radius nicht gegeben.

13. Gesellschaftlich verbindliche Festsetzungen der Standorte von Erholungsflächen im kommunalen Planungsbereich

13.a. Erholungsflächenpositionen des Außenbereichs nach § 35 BBauG. Der Außenbereich wird in § 19 Abs. 2 BBauG negativ definiert, und zwar in Entgegensetzung zu den Tatbeständen der §§ 30 und 34 BBauG (BVerwGE 41, 232). Zu ihm zählen alle Flächen, die "außerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 und außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile" liegen (§ 19 Abs. 2 BBauG). "Außenbereich im Sinne des § 35 BBauG ist begrifflich nicht mehr und nicht weniger als die Gesamtheit der von den §§ 30 und 34 BBauG nicht erfaßten Flächen. Daß diese Flächen in einem naturalistisch-geographischen Sinne "außen" liegen, wird mit dem Rechtsbegriff des Außenbereichs nicht festgelegt". (BVerwGE 41, 232-33). Das Wort "Außenbereich" ist eine unglückliche Wortschöpfung des Gesetzgebers, insoweit als es nicht etwas bezeichnet, das außen liegen muß und schon gar nicht etwas, das mit Begriffen wie "freie Natur", "Stadtferne", "Einsamkeit" (aufgezählt in BVerwGE 41, 232), umschrieben werden kann. Es ist, was wir den "Außerhalbbereich" nennen mögen, und zwar außerhalb 1) eines Bebauungsplanes und/oder 2) eines einzigen städtebaulichen Strukturmerkmals (Ortsteilbebauungszusammenhang). Es kann sich um Flächen handeln, die innerhalb einer Flächengruppierung liegen. Diese Flächen können beispielsweise folgende "Gegengewichte" zu den sie zum Außenbereich verweisenden beiden Charakteristika haben:

1. Lage innerhalb eines Gemeindegebiets

2. Lage in subjektiv empfundener bequemer Reichweite eines Wohngebietes. Die Behandlung dieser Flächen richtet sich nur nach einem planungsinstrumentellen und einem optischen Kriterium. Der Gesetzgeber differenziert wie folgt: Liegt das Grundstück außerhalb eines Bebauungsplanes und außerhalb eines Ortsteilbebauungszusammenhanges, so ist seine Nutzung an § 35 BBauG gebunden; liegt es außerhalb eines Bebauungsplanes, aber in einem Ortsteilbebauungszusammenhang, richten sich Nutzungsmöglichkeiten nach § 34 BBauG.

Wir behandeln in diesem Abschnitt 13a nur den Außenbereich nach § 35 BBauG, ein weiterer Abschnitt ist dann den Erholungsflächenstandorten in den nicht beplanten 'im Zusammenhang bebauten Ortsteilen' gewidmet. Der Ausdruck "Außenbereich" in diesem Abschnitt 13a meint nur den nach § 35 BBauG bestimmten Teil des Außenbereichs. Hier zunächst der Text

der §§ 34 und 35 BBauG:

"§ 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile.

In Gebieten, für die die Gemeinde noch nicht beschlossen hat, einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 aufzustellen, oder für die die Aufstellung eines solchen Bebauungsplanes nicht erforderlich ist, ist innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ein Vorhaben zulässig, wenn es nach der vorhandenen Bebauung und Erschließung unbedenklich ist."

"§ 35 Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich

(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

1. einem landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt,
2. einer Landarbeiterstelle dient,
3. dem Fernmeldewesen, der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient oder
4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll.

(2) Sonstige Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt.

(3) Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen und andere Verkehrseinrichtungen, Versorgungs- und Abwasseranlagen, für die Sicherheit, Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert, die Wasserwirtschaft gefährdet, das Ortsbild verunstaltet oder die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigt oder wenn die Entstehung einer Splittersiedlung zu befürchten ist. Auf Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur ist besonders Rücksicht zu nehmen."

13.a.1. Erholungsflächenaspekte der Außenbereichsgrenzen

Der Außenbereich gilt als die klassische Domäne der Erholungsfunktion. Seine Grenzen zu schützen, kann somit heißen, die Erholungsfunktion zu

schützen. Diese Vorstellung läßt sich bei Abgrenzungsversuchen belegen. Die Grenzen des Außenbereichs können sich für Erholungsfunktionen in der Regel nur ungünstig verschieben, ihre Stabilisierung bedeutet Erfolg gegenüber dem Anprall von Bebauungsabsichten. Wenn ein ehemaliges Wochenendhaus, das später zum Wohnhaus umfunktioniert wurde, 80 m von dem letzten zum Ortsteilzusammenhang gehörenden Gebäude entfernt liegt, besteht kein Zusammenhang mehr, es ist dann Teil des Außenbereichs. Diese Entfernungsangabe wurde 1963 aufgestellt (OVGE Münster 19, 132-33). Sie entstammt einem grünflächenfreundlichen Urteil, das OVG wollte bewußt die "als Grüngürtel bezeichnete unbenutzte Natur des S.-Berges schützen" (ibid.134). Mit der Ablehnung der Bebauung eines 80 m vom Ortsteilzusammenhang liegenden Grundstücks wird der Außenbereich nicht nur vor Bebauung geschützt, sondern auch für andere Funktionen gesperrt. Die stillschweigende Befrachtung des Außenbereichs mit Funktionen der naturbelassenen Flächen, verbaut Möglichkeiten, die Erholungsfunktion z.B. in Form eines Sportplatzes ortsteilzugehörig anzubinden. Vom Gesetzgeber nicht einbezogen ist die Überlegung, daß hier eine - psychologisch wichtige - Anbindung der Erholungsfunktion an Baugebiete möglich wäre, sobald diese Randgrundstücke als Freiflächen zum Baugebiet bestandteilsmäßig gehören würden. Die Ausuferung des Ortsteilbebauungszusammenhangs in den Außenbereich wird von der Rechtsprechung negativ gesehen; sie interpretiert die gesetzgeberische Formulierung, nach der Bauvorhaben außerhalb von Bebauungsplanräumen sich auf Grundstücke "INNERHALB" der im Zusammenhang bebauten Ortsteile" (§34 BBauG) beschränken müssen, rein optisch. Die Methode ist wie schon bei der Grünfläche ein Anschauungsverfahren und nicht eine funktionale Einschätzung der Randzone. Unserer Meinung nach ist die funktionale Einschätzung vom Gesetzgeber mit der Formulierung "innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile" nicht abgewiesen. Aus geographischer Sicht ergibt sich sogar die Notwendigkeit, nicht nur die optische Bausituation, sondern auch und vor allem die sie bedingende funktionale Struktur des bebauten Ortsteils zu berücksichtigen. Dann kann ein an dem angeblichen Außenrand des Bebauungszusammenhangs liegendes Bauvorhaben funktional zu diesem dazugehören. Umgekehrt kann ein nach optischen Gesichtspunkten nicht zum Außenbereich gehöriges Grundstück "zwischen" zwei Bauten funktional aus dem Ortsteil herausfallen und dem Funktionsverband des Außenbereichs zugehören. Das oben zitierte Urteil könnte von dieser Überlegung nicht betroffen sein; die Urteilbegründung spezifiziert das nicht. Da das Gericht die funktionalen Zusammenhänge nicht erforscht, bleibt es offen,

ob eine komplexere Betrachtungsweise, wie es die funktionale ist, das Grundstück ebenfalls zum Außenbereich geschlagen hätte.

Neben der funktionalen gibt es weiterhin die verwaltungsmäßige, die ebenfalls eine andere Alternative zur optischen Bedeutung des Wortes "innerhalb" darstellt. Wenn der Gesetzgeber die Geographie der Verwaltungseinheiten zugrundelegte - was bei der starken planerischen Stellung der Gemeinden naheliegt - gehörten auch jene Grundstücke zu den "im Zusammenhang bebauten Ortsteilen", die zwar nicht optisch, jedoch verwaltungsmäßig zu ihnen gehören. Bei einem Ortsteil einer Gemeinde, der dem optischen Charakter nach ein "im Zusammenhang bebauter Ortsteil" ist, liegen auch optisch randliche Grundstücke verwaltungsmäßig "innerhalb" des Ortsteils. Mit diesen Überlegungen wollen wir die spezifische räumliche Anschauungsweise der verbindlichen Wertesetzung verdeutlichen und Verbindungen zur Planungspraxis ziehen. Die Planungspraxis möchte gern die Erstarrung der optischen Außenbereichsgrenze auflösen; das gelingt auf dem Weg über die funktionale Begründung. Hinsichtlich der auf die Randzonen des Außenbereichs ausgreifenden Erholungssuche der Wohnbevölkerung des potentiell-täglichen Erholungszyklus zerfällt der Außenbereich in zwei unterschiedlich stark besuchte Zonen. Die besonders intensiv mit der Erholungsfunktion bewegte Randzone . zu den bewohnten Baugebieten sollte nach Planermeinung funktionsgerecht eingerichtet werden. "Die offene, stadtnahe Landschaft gehört in Zukunft zur Stadterneuerung in den Stadtreionen." (Bonczek 59). Damit wird zumindest für den Randbereich des Außenbereichs eine mit den Baugebieten verknüpfte Funktion angenommen.

Der Angriff auf den Außenbereich endet für Bebauungsabsichten nicht immer wie in dem soeben dargelegten Urteil. Bebauung ist in einigen Fällen gestattet worden, weil der randlichen Außenbereichszone "Baulandqualität" durch die optische Ausstrahlung der randlichen Bebauung zugesprochen wurde. Zugrundeliegt ein Fall, in dem ein Bungalow in einen Außenbereichsabschnitt hineinragen durfte. Dieser Außenbereichsabschnitt war im Flächennutzungsplan als Grünfläche ausgewiesen; der Flächennutzungsplan stellt jedoch im Gegensatz zum Bebauungsplan keine Rechtsnorm dar. Das OVG Rheinland-Pfalz argumentiert, der Bau schließe sich an vorhandenes Baugebiet an und durch ihn wird "nur ein verhältnismäßig geringfügiges Stück aus der Grünfläche herausgenommen" (OVG Rheinland-Pfalz, BRS 18,95). Solche "Flächenraube" sind möglicherweise häufiger in Regionen, in denen keine dringliche gesellschaftliche Forderung den Außenbereich mit der Erholungsfunktion belegt. Eine regionale Variation des bundesdeutschen Wertbildes ist sicher vorhanden und muß für unsere Zwecke

einer Übersichtsdarstellung in ihrer von uns nicht ausgeloteten Spannweite als Charakteristikum akzeptiert werden. Wir kommen im folgenden Abschnitt des Bestandsschutzes auf einen anderen Aspekt der sogenannten Baulandqualität zurück, bei dem diese Qualität im Innern des Außenbereichs durch vorhandene Bebauung hervorgerufen wird.

13a.2. Erholungsflächenaspekte des Bestandsschutzes

Auf dem Wege, das Potential des Außenbereichs als Erholungsfläche abzustocken, müssen wir erkennen, daß der Gesetzgeber mit der Schaffung des "Bestandsschutzes" eine Verfestigung bestehender Bebauung im Außenbereich ermöglicht hat. Der durch Art 14 Abs 1 GG begründete Bestandsschutz verlangt "Eigentumsausübung" (BVerwGE 42, 13), sichert also nur "das tatsächlich Vorhandene" (BVerwGE 42, 13) und zwar baulich, funktionsmäßig und aktionsmäßig:

- 1) er rechtfertigt nicht, an die Stelle eines Bauwerks einen Ersatzbau im Außenbereich zu errichten (BVerwGE 42, 13)
- 2) er deckt "allein die Erhaltung des vorhandenen Bestandes und zwar in seiner bisherigen Funktion" (BVerwGE 36, 300)
- 3) er verlangt Ausübung, die Funktion darf also nicht ruhen (BVerwGE 42, 13).

Damit ist dem Außenbereich ein weitgehender Schutz vor neuer Bebauung scheinbar sicher und selbst ein großer Teil des vorhandenen Bestandes sollte auslaufen, wenn auch über mehrere Jahrzehnte.

Es folgen zwei Beispiele. Zu Punkt 1 wird festgesetzt: Bestandsschutz erlaubt nicht Errichtung eines Neubaus anstelle des Altbaus. (BVerwG Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 825.7). Wenn das Gebäude so baufällig ist, daß eine Reparatur praktisch einem Neubau gleichkäme (z.B. durch neue Fundamente), entfällt der Bestandsschutz, und eine Ordnungsverfügung der Gemeinde zum ersatzlosen Abbruch ist rechtmäßig. (BVerwG Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 96, S. 42-43).

In Verbindung mit Punkt 2 folgt diese Überlegung (BVerwGE 36, 301): Wenn die Wiederherstellung des alten Gebäudes genehmigungspflichtige Maßnahmen erfordert, kann die Wiederherstellung nur erfolgen, wenn erstens "der Bestand unabhängig von der Wiederherstellung noch funktionsgerecht nutzbar ist" und zweitens "bei der Wiederherstellung die bisherige Funktion gewahrt bleibt". Das sind Bedingungen, die die automatische "Fortschreibung" des Bestandes ganz erheblich unterbinden. Es wird also hier nicht der Anschauungsbestand geschützt, sondern der aktive Funktionsbestand.

Da im Laufe der Zeit eine der drei Bedingungen entfällt, zielt die Bestandschutzregelung auf die Bereinigung des Außenbereichs von allen Baulichkeiten ab, die nicht zu den Funktionen des Außenbereichs gehören. Allerdings hat die Erholungsfunktion durch den Bestandschutz zeitliche Nachteile hinzunehmen. Eine sofortige Beseitigung der in einem Erholungsgebiet befindlichen Bebauung wäre nur durch Enteignung möglich, da aber "für solche Enteignungsmaßnahmen die Voraussetzungen fehlen" (OVGE Münster 20, 214) bleibt die bestandeschützte Bebauung. Außerdem ermöglicht das Einschleichen des Bestandschutzes in Form des Begriffes der "Baulandqualität" eine Beeinträchtigung der für Erholungszwecke wichtigen Saumzone des Außenbereichs. Bei Streitfällen über Baulücken am Rande eines bebauten Gebietes fallen viele Entscheidungen zugunsten von Bauvorhaben aus. Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, daß Baulücken schon vom Wort her implizit als 'zu bebauende Lücken' aufgefaßt werden und an Nichtbebauung als einer vom Gesetz her gleichrangigen "Bebauung" psychologisch erst in zweiter Linie gedacht wird. "Der Begriff "Baulandqualität" ist weder gesetzlich definiert noch im öffentlichen Baurecht allgemein gebräuchlich. Er ist daher auch durch die Rechtsprechung nicht annähernd sicher erklärt." (OVGE Münster 20, 207- 16). "Baulandqualität" wird beispielsweise angenommen, wenn ein Forstgebiet durch Wohn- und Wochenendhäuser "den Charakter eines stillen Wald- und Erholungsgebiets weitgehend verloren" hat (ibid. 213). In einer solchen Situation herrscht für die bestehenden Bauten im Einklang mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG Bestandschutz und darüber hinaus können sogar "geringfügige Vergrößerungen" (ibid. 214) der Häuser gemacht werden. Es ist dann schwer, das Gebiet nicht als bebaut anzusehen, da ständig gebaut werden darf, wengleich nicht in Form von Neubauten.

13a.3. Erholungsflächenaspekte des eingeschränkten Bauverbots

Die entschiedenste Absage an eine vorstellungsmäßige Synonymität von Erholungsfläche und Außenbereich wird durch das scheinbar rigorose Bauverbot im Außenbereich ausgesprochen. Wie das Bauen im Außenbereich prinzipiell zu sehen ist, darüber gehen die Entscheidungen auseinander, indem zunächst 1964 formuliert wird, daß "das Bundesbaugesetz den Außenbereich keinem generellen Bauverbot unterwirft" (BVerwGE 19, 85). Diese Formulierung revidierend heißt es zwei Jahre später, daß "im Außenbereich das Bauen grundsätzlich unterbleiben soll" (BVerwGE 25, 162, sich auf BVerwGE 19, 75-76 berufend).

Der Außenbereich kann jederzeit sogenannte "privilegierte Vorhaben" aufnehmen, z.B. Gebäude (einschl. Wohngebäude) für landwirtschaftliche Betriebe. Öffentliche Belange dürfen diesen Bauvorhaben aber "nicht entgegenstehen" (§ 35 Abs1 BBauG). Nichtprivilegierte Vorhaben werden strenger beurteilt, sie dürfen öffentliche Belange "nicht beeinträchtigen" (§ 35 Abs2 BBauG). Ein privilegiertes Bauvorhaben im Außenbereich wird schon zu Fall gebracht, "wenn es in irgendeiner Weise gegen einen Wert verstößt, dessen Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt." (OVG Münster, Deutsches Verwaltungsblatt, (DVBL) 1962, 721). Nichtprivilegierte, sogenannte "sonstige Vorhaben" bedürfen außerdem der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 36 Abs1, Satz 2 BBauG). Aber diese Kontrollinstanz kann von der Rechtsprechung ausgeschaltet werden, sobald diese darauf erkennt, daß ein Bauvorhaben zwar nicht privilegiert ist, jedoch öffentliche Belange nicht beeinträchtigt. Wenn eine Baugenehmigungsbehörde zur Erteilung einer Baugenehmigung der besprochenen Art und Lage verurteilt wird, so hat auch die höhere Verwaltungsbehörde keine Verhinderungsmöglichkeit mehr, sie wird "aus dem weiteren Verfahren überhaupt ausgeschaltet" (BVerwGE 42, 10, fußend auf BVerwGE 16, 116).

Nicht einmal alle Arten von Erholung sind im Außenbereich nach § 35 zuzulassen, wenn eine Einschränkung öffentlicher Belange erkannt wird. So wurde das Bildungs- und Erholungszentrum einer religiösen Gemeinschaft nicht als notwendigerweise im Außenbereich anzusiedeln gesehen und nicht zugelassen (OVG, BRS 23, 125-128). Eine Rolle mag der nicht öffentliche Charakter des Erholungsprojekts gespielt haben. Aber schon die Ansicht der Rechtsprechung, daß Erholungszentren nicht automatisch im Außenbereich beheimatet sind, selbst wenn sie kontemplative Erholungsformen betonen, biegt diese Vorhaben wieder in die Siedlungsnähe zurück. Hier sind sie bequemer erreichbar und mögen vielseitiger ausfallen durch vielfältige soziale Interaktion (vgl. Abschnitt 21.b.).

Ebenfalls nicht erlaubt sind Einzelfunktionen, die auch im Innenbereich liegen können. Wenn eine Minigolfanlage auf einem eingegrüntem 3625 m² großen Grundstück, das in einer Verbandsgrünfläche liegt, in der Nähe von Wohngebäuden angelegt werden soll, ist sie wegen ihrer Umweltbelastung (Kraftfahrzeuglärm der an- und abfahrenden Besucher) nicht kompatibel mit der Wohnfunktion. (BVerwG Urt.v.3.3.1972. Buchholz 406.11, § 35 BBauG Nr.97, S.47-51). Sie vermag als nichtprivilegiertes Vorhaben, nicht das Kriterium der Beeinträchtigung öffentlicher Belange zu umschiffen. Ausdrücklich wird sie nichtprivilegiert,

weil sie auch im Innenbereich vorkommt. "Minigolfanlagen befinden sich nicht selten innerhalb bebauter Gebiete, z.B. in Parks ... Sie stellen keine Anforderungen an ihre Umgebung, die nur im Außenbereich erfüllt werden könnten." (ibid.49). Gälte dieses Urteil allgemein, so wäre der Außenbereich praktisch für aktive Erholformen, soweit sie spezielle Anlagen erfordern (Sportplätze), gesperrt.

13.a.4. Der Schutz der 'Eigenart der Landschaft' als öffentlicher Belang

Beide Positionen der Erholungsfunktion, die implizite (Gesamtaußenbereich als Erholungsträger) und die explizite (designierte Erholungsflächen im Außenbereich) fallen unter das Kriterium des Schutzes öffentlicher Belange. Dieser Abschnitt 13.a.4. soll sich mit dem Schutz des Außenbereichs als eines generell der Erholungsfunktion förderlichen Areals befassen, der folgende Abschnitt 13.a.5. untersucht dann den Schutz der designierten Außenbereichserholungsflächen.

Unter den in § 35 Abs 3 BBauG aufgeführten Beispielen des Vorliegens einer Beeinträchtigung öffentlicher Belange hat der Schutz der 'Eigenart der Landschaft' die Rechtsprechung besonders beschäftigt. Hier hat eine kaum meßbare ästhetische Komponente des Landschaftsgeföhls Sperrwirkung für bestimmte Funktionen; wegen ihrer Subjektivität kann sie beliebig und willkürlich eingesetzt werden und zwar für wie auch gegen die Nutzung der Landschaft als Erholungsraum. Diese Ambivalenz des Kriteriums der Beeinträchtigung öffentlicher Belange ist besonders ungünstig, da sich dadurch in der Gesellschaft keine feste Vorstellung über die Wirkung der Anwendung des Begriffs bildet. Einige Beispiele mögen diese Problematik belegen.

1. Das Kriterium bringt die Bebauung in einem potentiellen Erholungsgebiet zum Stillstand. Das OVG hat die Anwendung des Begriffs auf ökologisch durch Bauten geschädigte Gebiete ausgedehnt. Nicht nur ist das " 'jungfräuliche' Außenbereichsgebiet" schützenswert, sondern gerade auch das Außenbereichsgebiet, in dem bereits unerwünschte Häuser stehen (BVerwGE, BRS 18,83).

Der Begriff wird zur Ablehnung des Weiterschreitens einer Bebauung verwendet, obwohl durch die vorhandene Bebauung in einer Heidelandschaft "de facto ein aufgelockertes Baugebiet entstanden" ist (OVGE Lüneburg, 19,336).

2. Das Kriterium blockiert optisch akzeptable Bestandsschutzmodifikationen. - Während in dem vorgenannten Fall eine deutlich sichtbare Schädigung der Eigenart der Landschaft zugrundeliegt, befaßt sich ein anderer Fall mit einem geplanten Altentellerwohnhaus (der Kläger ist Landwirt), das keinen optischen Gegensatz zur Landschaft bildet. Das OVG wendet sich gegen die zu weite Auslegung des Begriffs der "Eigenart der Landschaft" durch das VG. "Das Vorhaben widerspricht öffentlichen Belangen insbesondere deshalb, weil bei seiner Durchführung die "Eigenart der Landschaft" beeinträchtigt werden würde (§ 35 Abs.3 BBauG). Im Gegensatz zu der vom Verwaltungsrecht vertretenen Auffassung ist allerdings davon auszugehen, daß es für den Eintritt einer Beeinträchtigung der Eigenart der Landschaft nicht entscheidend darauf ankommt, ob sich der vorgesehene Bau einwandfrei in die Umgebung einfügen wird. ... Die Worte "Eigenart der Landschaft" sind nicht auf das Verhältnis zwischen dem Bauwerk und seiner Umgebung, sondern auf das Verhältnis zwischen dem Bauwerk und dem für seine Errichtung vorgesehenen Boden zu beziehen. Eine Beeinträchtigung der Eigenart der Landschaft liegt dort vor, wo die Bebauung dem Wesen und insbesondere der Nutzungsweise des Bodens widerspricht (z.B. die Errichtung einer Fabrik im Walde). So liegt es auch hier. ... Die Bebauung landwirtschaftlich genutzter Flächen mit Wohnhäusern widerspricht dieser Nutzungsart und dementsprechend auch der Eigenart der Landschaft". (OVGE Lüneburg 18,460).

3. Das Kriterium bindet die Erholungsfunktion und bestimmte Wirtschaftsfunktionen zusammen. - Eine im Gegensatz zu den beiden ersten Punkten explizite Verkettung von Landschafts- und Erholungsraum findet sich in Festsetzungen, in denen Landschaft des Außenbereichs schlicht nicht als potentiell, sondern tatsächliches Erholungsareal angesehen wird, gleichgültig welcher Nutzung es unterworfen ist. Zugrunde liegt eine Abbruchverfügung für ein ohne Genehmigung im Außenbereich errichtetes Blockhaus. Das OVG Lüneburg stellt im Urteil vom 19.11.1964 (OVGE Lüneburg 20,446-49) fest: Es "beeinträchtigt das Bauwerk die natürliche Eigenart der Landschaft. In einem Gebiet, das durch das Zusammentreffen von Wald und weiträumigen Wiesen gekennzeichnet ist, ist ein Wochenendhaus ein Fremdkörper, der den Erholungswert der Landschaft zugunsten der wenigen Personen vermindert, die sich ein Grundstück als Bauplatz haben verschaffen können." (ibid.447). Das OVG schließt unseres Erachtens zu pauschal von der Eigenart der Landschaft auf den "Erholungswert der Landschaft" (ibid. 447), so als sei Land-

schaft stets erholungsbezogen. Daß bestimmte Landschaften reizvoll sind, belegt ihr Besucherzuspruch; daß andere "eigen"-artige Landschaften (z.B. monotone Großfarmflächen) auf die meisten Personen nicht erholungsevozierend, sondern deprimierend wirken, ist ebenfalls eine Erfahrungstatsache. Auch diese Landschaft wäre zu schützen, obwohl ihr schwerlich ein Erholungswert zugestanden werden kann. So ist nicht 'die Landschaft' schlechthin erholungswertvoll, sondern nur bestimmte Landschaften. Als Formalsubstitut ihrer Attraktivität könnte das Kriterium der Vielseitigkeit ihrer naturbelassenen Elemente (vgl. Parkdimensionen, Abschnitt 21.b.) dienen. Diese Einschränkung einer Verkopplung "Landschaft - Erholung" gilt über die Physiognomie hinaus auch funktional. Die passiven Erholformen des Wanderns, obwohl nicht allein herrschend (vgl. Reitmöglichkeiten nach § 36 in Nordrhein-Westfalens Landschaftsgesetz von 1975) sind von großer Prägekraft auf den Erholungsbegriff. Dies führt zu der Vorstellung, daß Erholung auf Landschaft und daher vorwiegend auf passive Erholformen phänomenologisch zugeschnitten sei. Es kommt dann auf dem Gebiet der städtischen Erholungsflächenvorstellungen zu analogen Fehlern, beispielsweise, daß das Image eines städtischen Vollparks mit Attributen der "Eigenart der Landschaft" belegt wird, obwohl diese Attribute nur auf den naturbelassenen Teil einer städtischen Vollparkfläche zutreffen. So wird eine auffassungsmäßige Koinzidenz von Landschaftserholung und Stadtparkerholung keinem der beiden geographischen Phänomene 'Landschaft' und 'Stadtpark' funktional gerecht. Übrigens findet sich der Mißbrauch des Landschaftsbegriffs als Substitut für Erholungsfläche in den Auffassungen des Landschaftsarchitekten, wenn er behauptet: "Die kleine Gemeinde braucht in der Regel keinen Bürgerpark. Hier können alle Bürger in kurzer Zeit die freie Landschaft erreichen." (Grebe, 47).

Eine Variante hierzu entsteht durch die Begriffskopplung "Landwirtschaft - Erholung". Das BVerwGE setzt in seinem Urteil fest, das BBauG zielt darauf ab, den Außenbereich landwirtschaftlich und gleichermaßen als Erholungslandschaft der Allgemeinheit zu erhalten. Letzterer falle die Aufgabe der "Erholung und Erbauung" zu (beide Zitate BVerwG Beschluß vom 27.10.1964. BRS 15,68). Die land- und forstwirtschaftliche Nutzung wird sogar als erholungsinduzierend gesehen, wenn die "Erhaltung der natürlichen Nutzungsart des Außenbereichs" als öffentliches Interesse gesehen wird, "mit dem Ziel der Bewahrung dieses Bereichs als natürliches Erholungs- und Ausflugsgebiet für die umwohnende Großstadtbevölkerung." (BVerwG, Buchholz 406.11, §35 BBauG Nr.85, S.10).

Die gleiche Vorstellung wird im Landschaftsgesetz für Nordrhein-Westfalen (s. Lit.verz.) tradiert. Die freie Landschaft soll für die Erholung des Menschen erschlossen werden, ohne daß die Landwirtschaft als Flächen-nutzer zurückgestuft wird (§1Abs2 und 3). Die Erschließungsabsicht wird durch die 'Betretungsbefugnis' belegt: "In der freien Landschaft ist das Betreten der privaten Wege und Pfade, der Wirtschaftswege sowie der Feld-raine, Böschungen, Öd- und Brachflächen und anderer landwirtschaftlich nicht genutzter Flächen zum Zwecke der Erholung auf eigene Gefahr gestat-tet". (§35Abs1 Landschaftsgesetz Nw).

Ebenso programmatisch und räumlich undifferenziert wird in ähnlichen Ge-setzen anderer Bundesländer verfahren. Da konstituiert "die Landschaft" schlechthin als "Wald, Flur und Gewässer" den "Erholungsraum", der "frei zugänglich" gehalten werden muß. (§1Abs1 Hessisches Landschaftspflegege-setz v.4.4.1973). Wichtig ist, daß dem Grundstückseigentümer im Außenbe-reich Pflegepflicht der Kulturflächen und Bewirtschaftungszwang auferlegt wird.(z.B. §5 Hessisches Landschaftspflegegesetz; §3 Verordnung zur Durch-führung des Hessischen Landschaftspflegegesetzes vom 27.7.1973; §26 Land-wirtschafts- und Landeskulturgesetz von Baden-Württemberg vom 14.3.1972). Die von den Landwirtschaftsbetrieben erbrachten Leistungen in Form von Pflege brachfallender Flächen werden als landeskultureller oder tertiärer Nutzen bezeichnet. Er ist für die Erholungswirtschaft (Fremdenverkehr) im allgemeinen und für die Nächsterholung im besonderen erwünscht, sowie aus anderen, z.B. ökologischen und wasserwirtschaftlichen Gründen erforderlich (vgl. Danz 47-49). Die in Pflege verbleibenden Kulturflächen erscheinen als ein Mechanismus zur Festschreibung des Erholungspostulats im Außenbe-reich. Ob es ein Schritt zur Aufbereitung von Landschaftsteilen zur Er-holungsbedarfsdeckung ist, muß stets am Einzelfall analysiert werden.

Einer verallgemeinernden Verklammerung "Landwirtschaft - Erholung" müssen wir wegen der geographischen Friktionen von Wirtschaftsfunktion und Erholungsfunktion widersprechen. Zwar mag die landwirtschaftliche Idylle, die in den zitierten Urteilen mitschwingt, von dieser Kritik auszunehmen sein; aber von einer Erholungsfunktion der großflächig mit hohem Maschinenbesatz operierenden, auf Massenproduktion zielenden industriellen Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland wie der U.S.A. kann nicht die Rede sein. Somit erweist sich einmal mehr, daß ein allgemeines Identitätspostulat von wirtschafts- zu erholungsbezo-genen Flächen nicht haltbar ist. Auf die Rechtsgeographie bezogen bedeu-

tet dies, daß die Erholungsfunktion nur auf Arealen mit bedarfdeckenden erholungsspezifischen Merkmalsausprägungen ausgewiesen werden soll. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit des Bürgers, außerhalb der raumplanerisch festgesetzten öffentlichen und privaten Erholungsflächen im Außenbereich Erholung zu suchen. Die gemachten Rechtsvorschlage gehören in einer pluralistischen Gesellschaft einem Angebots-, nicht einem Versorgungsmodell an.

13.a.5. Erholungsflachenschutz durch 'öffentliche Belange' außer Belang 'Eigenart der Landschaft'

Das Kriterium des öffentlichen Belangs wird weiterhin eingesetzt in Fällen, in denen Erholungsflächen als stadtfunktionales Strukturierungsinstrument fungieren und in Fällen, welche die geographischen Eigenmerkmale (gemäß Kapitel 2) dieser Flächen stützen.

1. Schutz der Erholungsflächen als Teile einer geordneten städtebaulichen Entwicklung : ein öffentlicher Belang

Grundlage: Urteil des OVG Münster vom 5.2. 1968. OVG 23, 284-86.

Im Außenbereich kann eine Bodenverkehrsgenehmigung nur versagt werden, wenn die beabsichtigte Nutzung nicht mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist (§ 20 Abs 1 BBauG). Sie wurde versagt, um "die noch vorhandenen Grünflächen außerhalb ... (der) Siedlungsschwerpunkte ... dem Erholungsbedurfnis der Allgemeinheit zu erhalten." (ibid. 286). Das Gericht stützt sich auf einen kreisbezogenen Gebietsentwicklungsplan und ein Landesentwicklungsprogramm, das zu jener Zeit (1968) in Nordrhein-Westfalen nur Richtliniencharakter hatte. Beide Pläne kommen einem Flächennutzungsplan nach § 1 Abs 2 BBauG gleich. Dieser gibt als vorbereitender Bauleitplan nach BVerwGE 18, 247 und 254 darüber Auskunft, was "'die' geordnete Entwicklung des Gemeindegebietes ist." (ibid. 286).

Hier ist von dem Flächennutzungsplan als einem die Auslegung des § 20 Abs 1 BBauG steuernden Instrument Gebrauch gemacht worden. Da Landesentwicklungsprogramm und Gebietsentwicklungsplan gegen Zersiedelung und für Grunflachenerhaltung waren, hatte das Urteil des OVG einen erholungsflachenfordernden Effekt. Zur geordneten städtebaulichen Ent-

wicklung des Gemeindegebiets zählt gleichrangig mit den bebauten Flächen die Entwicklung der baufreien Flächen. Der Außenbereich kann nichtprivilegierte Bauvorhaben nach § 35 Abs2 abweisen, selbst wenn ein öffentlicher Belang beeinträchtigt wird, der nicht in § 35 Abs3 genannt ist; denn die dort aufgeführte Liste stellt nur Beispiele auf. So ist ein in § 35 Abs3 nicht genannter öffentlicher Belang die geordnete Entwicklung des Gemeindegebiets. Zu ihr gehört die Erhaltung eines Gebietes, wenn es als "stadtnahes Erholungsgebiet" einer Großstadt (OVG Münster, BRS 16, 54) dient. Wird sein Charakter als Erholungsgebiet durch einzelne Bauten angetastet, so ist der obige öffentliche Belang beeinträchtigt.

2. Schutz der Erholungsfläche als Teil der geordneten städtebaulichen Gliederung: ein öffentlicher Belang.

Grundlage: OVG Münster, Urteil vom 16.1.1964 BRS 15, 119-20.

Eine "geordnete städtebauliche Gliederung" ist ein öffentlicher Belang (ibid. 119). Das Urteil führt aus, daß in dicht besiedelten und industrialisierten Ballungsgemeinden freie Flächen nötig sind als

- 1) "dringend erforderliche Erholungsflächen"
- 2) Klima-, Luft- und Wasserhaushaltpositivum
- 3) Verhinderer des "Zusammenwachsens der Städte"
- 4) Verhinderer "übergroßer und unüberschaubarer besiedelter Gebiete mit ihren zahlreichen Nachteilen für die Wohnbevölkerung" (alle Angaben ibid. 119).

Daß es sich um Flußuferfreiland handelt (Ruhrsüdufer der Städte Herdecke und Hagen), macht es für den Punkt 1 besonders reizvoll. Dieser verblaßt aber gegenüber der Bedeutung, die den Punkten 3 und 4 als Gliederungsaspekte in dem Urteil zukommen.

3. Schutz von Verbandsgrünflächen: ein öffentlicher Belang

Durch das Gesetz betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5.5.1920 hat der Gesetzgeber der Grünflächenerhaltung Vorschub leisten wollen und so ist ein Verbandsverzeichnis potentieller Grünflächen angelegt worden. Dieses hat aber wenig Einfluß. Verbandsgrünflächen erfahren gerichtliche Interpretation unterschiedlicher Art: einerseits gibt es Urteile, die die Verbandsgrünflächen als "eine im öffentlichen

Interesse zu schützende Ordnung" apostrophieren (OVG Münster, Deutsches Verwaltungsblatt 1962, 722) und nichtprivilegierte Wohnbebauung gemäß § 35 Abs2 BBauG blockieren. Denn nach § 35 Abs2 genügt für ein Bauverbot schon eine "Beeinträchtigung öffentlicher Belange". Die Behörde hat hier keinen Ermessungsspielraum für Ausnahmen (ibid. 722). Die Rechtsprechung trennt jedoch für ein Grundstück die Aufnahme in ein Verbandsgrünflächenverzeichnis von der Erlangung der Eigenschaft einer Verbandsgrünfläche. Am häufigsten beschäftigt die Gerichte das für das Ruhrgebiet vorliegende Verzeichnis.

"Im Rahmen des § 34 BBauG ist es ohne Bedeutung, wenn ein Grundstück in das in § 16 Abs3 der Verbandsordnung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk erwähnte Verzeichnis aufgenommen worden ist." (OVG Münster 19, 167 aus 1963). Dadurch "wird es noch nicht zu einer Verbandsgrünfläche". (ibid. 170). Ebenso ein Jahr später: Die Aufnahme eines Grundstücks in dieses Verzeichnis ist noch "keine verbindliche planerische Regelung" (OVG Münster 20, 272 aus 1964), "sondern sie begründet nur die Zuständigkeit des Verbandes ... Bebauungspläne festzusetzen." (ibid. 272). Das Verzeichnis ist kein Bebauungsplan, sondern hat die Bedeutung eines Flächennutzungsplanes, so daß die Aufnahme von Grüngebieten "lediglich ein wesentliches Indiz" darstellt, "daß eine Bebauung des Grundstücks einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zuwiderlaufen und damit öffentliche Belange beeinträchtigen würde." (ibid. 273). Das ist jedoch lediglich ein Indiz. Es kann vorkommen, daß durch Bebauung keine Beeinträchtigung öffentlicher Belange eintritt. Daher ist kein generelles Bauverbot durch die bloße Aufnahme eines potentiellen Erholungsgeländes in das Verbandsverzeichnis ausgesprochen.

4. Schutz der Erholungsflächenrandzone: ein öffentlicher Belang.

Grundlage: OVG Münster, Beschluß vom 26.1.1960. BRS 10,6-12.

Einem (unter Landschaftsschutz stehenden) Forstgebiet ("H.Wald bei M.Gl.") werden randliche Flächen als vor Bebauung zu schützen angegliedert und das Gesamtareal als "Erholungsgebiet der Stadtbevölkerung" bezeichnet (ibid. 11). Diese randliche Reservierung wird als "verständige Bau- und Städteplanung" gepriesen (ibid. 6).

5. Schutz der ungestörten Benutzung von Erholungsflächen: ein öffentlicher Belang.

Grundlage: BVerwG Urteil vom 12.11.64 BRS 15, 118-19.

Zu den nicht aufgezählten öffentlichen Belangen des § 35 Abs2 gehört die "ungestörte Benutzung einer ... Grünanlage, die der Erholung und sportlichen Betätigung" dient.(ibid.118-19). Deshalb kann auf einem Grundstück, das sich in diese Grünanlage erstreckt, nicht gebaut werden, weil die ungestörte Benutzung (eines Freibades) dann nicht vorläge. Eine Ausnahme sieht § 35 BBauG nicht vor.

Grundlage: OVGE Lüneburg 26, 321-23.

In die gleiche Schutzkategorie fallen am Ufer des Zwischenahner Meeres bisher unbebaute Freiblickflächen. Zu schützen ist eine Erholungsform, der baulich ungestörte Blick. Dem Besucher soll ermöglicht werden, "den ungestörten Blick auf den See und die angrenzende Uferlandschaft zu genießen." (ibid. 322). Das Urteil stützt sich also auf "landschaftsästhetische Gründe" (ibid.322) und zitiert das Kriterium der "Eigenart der Landschaft". Der öffentliche Belang ist erfüllt, weil unternommen wird, "der erholungssuchenden Allgemeinheit an diesen Stellen den Blick auf eine ... Uferlandschaft" zu ermöglichen (ibid.322), und zwar um gemäß § 1 Abs4 und 5 BBauG "den Bedürfnissen der Gesundheit der Bevölkerung" zu entsprechen. (ibid. 321). Analog erscheinen uns auch Freiblickflächen im Stadtgebiet schützenswert, da weder §1 noch §5 BBauG sich ausschließlich auf nichtstädtische Gebiete beziehen. Das ist für den Abschnitt 24b (visueller Schutzanspruch der Erholungsflächen) eine Stütze aus dem Arsenal der Rechtsprechung.

13.a.6. Erholungsflächenaspekte des Naturschutzes

Dieser Abschnitt behandelt geschützte Erholungsflächen des Außenbereichs, die durch Rechtsvorschriften in ihrem Erscheinungsbild beeinflusst worden sind. In Gebieten, die unter Landschafts- oder unter Naturschutz stehen, besteht Bauverbot (OVGE Münster 15, 103). Der Unterschied ist gradueller Natur: in einem Landschaftsschutzgebiet wird die Naturausstattung in ihrem Bestande erhalten, darf aber genutzt werden, sofern nicht Landschaftsbildverunstaltung, Naturschädigung oder Naturgenußbeeinträchtigung eintreten.

Dagegen darf in einem Naturschutzgebiet nichts verändert werden; die Natur ist nicht nur in ihrem Bestande zu erhalten, sondern in ihrem Zustande zu belassen. (ibid.103).

Erholungsmöglichkeiten werden auf Naturschutzflächen angeboten. Diese Gebiete entbehren jedoch der funktionalen Vielfalt eines Vollparks, da sie vom Gesetzestext her lediglich zu passivem "Naturgenuß" einladen sollen. Nach § 4 Reichsnaturschutzgesetz sind Areale zu schützen, für die "aus wissenschaftlichen, geschichtlichen, heimat- oder volkskundlichen Gründen oder wegen ihrer landschaftlichen Schönheit oder Eigenart" ein öffentliches Interesse vorliegt (OVGE Münster 16,296). Fernzuhalten sind Eingriffe, die "Verunstaltung des Landschaftsbildes", "Schädigen der Natur", "Beeinträchtigung des Naturgenusses" bewirken (§ 19 Abs2 Reichsnaturschutzgesetz).

Eine funktionale breite Fächerung kann auf zwei Weisen im Naturschutzgebiet eine Annäherung an den Vollpark bringen:

- a. Das Reichsnaturschutzgesetz ist nicht Bestandteil des Bundesrechts (BVerwGE 35,259) und kann somit durch soziales Landesrecht abgelöst werden (vgl. beispielsweise Nordrhein-Westfalens Landschaftsgesetz von 1975).
- b. Wenn ein Naturschutzgebiet in Wohngebietsnähe liegt, kann die Angliederung von Aktivflächen sozial gerechtfertigt werden. In Ballungsnähe werden vielfach die durch Naturschutzgesetze vorgeschriebenen funktionalen und Benutzungsbeschränkungen durchbrochen. Dem Naturpark "Kottenforst-Ville" ist im Abschnitt Venusberg ein sehr großer, natureingefasster Kinderspielplatz und ein größere Teile des Naturparks durchziehender Trimm-dich-Pfad mit Gerüststationen eingefügt worden. Damit ist eine Umfunktionierung zu einem Vollpark erfolgt, sicher nicht ganz ohne Schaden für Vegetation und Tierwelt, aber zum Wohle des umliegenden Wohngebiets (Venusberg), das u.a. wegen dieser Vorzugslage an einem Naturschutzgebiet zum teuersten und klimatisch gesündesten des Bonner Raumes zählt. Wenn Waterkamp behauptet "Naturparke fallen immer öfter der Zivilisation zum Opfer" (Waterkamp, 48), so hat er vielleicht diese Aufwertung zu einem Vollpark gemeint, vielleicht aber auch eine wirkliche Vernichtung. So allgemeine Sätze klären keine Sachverhalte. Naturparke in ihrer reinen Form sind ebenso funktional schmalspurige Erholungsgebiete wie Kinderspielplätze in Wohngegenden - beide vermögen nicht die funktionale Angebotsbreite der zur Erholung nötigen aktiven und kontemplativen Erholformen bereitzustellen.

Wie wir später ausführen (Abschnitt 21), ist die Angebotsbreite psychologisch als Besucherattraktion wichtig, nicht die tatsächliche Inanspruchnahme aller Fächerungen des Angebots. Daher ist die Ausweitung der Naturschutzgebiete zu Vollparks vom Standpunkt der stärkeren Anbindung an Wohngebiete zu begrüßen.

13.a.7. Erholungsflächenaspekte des Landschaftsschutzes

Ein Bruch mit der Tradition der Naturschutzbewegung, die Natur vor dem Menschen zu schützen, erfolgte durch das Gesetz für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk von 1920, das nun die Natur für den Menschen schützt angesichts der Bedrohung von Mensch und Natur in einer industriellen Umwelt. Grote nennt diese Maßnahme den "sozialen Landschaftsschutz", der abzuheben ist von ästhetischem und biologischem Landschaftsschutz (Grote 22). Die Landschaftsschutzverordnungen sind durch § 5 Abs 6 Satz 2 BBauG zugunsten von Bebauungsplänen zurückgeschnitten worden: "Soweit dies für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde erforderlich ist und nicht Überwiegende Belange des Natur- und Landschaftsschutzes entgegenstehen, können für Flächen, die dem Landschaftsschutz unterliegen, Nutzungsregelungen nach Abs.2 Nr.1 bis 8 getroffen werden." (§ 5 Abs 6 Satz 1 BBauG). Die Rechtsvorschrift des § 5 Abs 6 Satz 2 BBauG wird meist zu Lasten von Freiflächen gehen. Jeder Gemeinde 'fehlt' - schon aus Gründen des politischen Gewichts - Bauland und gerade am Rand von Landschaftsschutzgebieten mit hohem Freizeitwert genügt das Wohnbaumland strengsten Umweltgüteeerfordernissen. Zur Durchsetzung der Wohnfunktion an diesen Standorten bedient sich die Gemeinde des Bebauungsplans, der "Regelungen, die dem Landschaftsschutz dienen" außer Kraft setzt (OVG Münster, BRS 18, 261). Die Behauptung, es bleibe noch genügend Landschaft geschützt, kann mangels eines verbindlichen Flächenstandards (vgl.Kap.3) nicht widerlegt werden. Somit kann der Bebauungsplan Landschaftsschutzflächen völlig umfunktionieren, u.a. in Wohngebiete (§ 5 Abs 2 Nr 1 BBauG), aber auch in Erholungsflächen, etwa in Form von Grünflächen (§ 5 Abs 2 Nr 5 BBauG). Der Vorteil dieser Kann-Vorschrift besteht darin, daß hier gegebenenfalls Wohngebiete an Erholungsflächen näher herangeschoben werden. Es gibt keine Möglichkeit § 5 Abs 6 BBauG zu umgehen, da Landschaftsschutz nur mittels Verordnung bzw. Landesgesetz besteht, das BBauG aber übergeordnete Rechtsquelle ist. Neueste Landesgesetze haben nur breite Teilkompetenz (im Sinne einer regionalen Vollkompetenz, vgl.Abb. 11.b.); so auch z.B. das neue

nordrhein-westfälische Landschaftsgesetz, das jedoch der Bundesgesetzgebung nachgeordnet ist.

In diesem Zusammenhang sei auf den § 34 BBauG vorgegriffen, der ausführlich im Abschnitt 13.b. behandelt wird. Die Möglichkeiten der Erholungsfunktion auf den unter Landschaftsschutz stehenden Grundstücken werden meist stark eingeschränkt, sobald darauf erkannt wird, daß diese Grundstücke als Teil eines "im Zusammenhang bebauten Ortsteils" anzusehen sind. Dieser erholungsfunktionale Rückschlag ergibt sich aus der Tatsache, daß Bebauungspläne Rechtssatzcharakter haben, Flächennutzungspläne nicht.

(BVerwGE 35, 258). "Das Landschaftsschutzrecht kann als das dem Planungsrecht gedanklich nachgeordnete und ihm im Rang unterlegene Recht nicht eine Landschaft unter Schutz stellen, ohne dabei gebührend zu berücksichtigen, was das Planungsrecht für diese Landschaft nicht nur zuläßt, sondern vorsieht." (ibid. 260). Und § 34 gestattet die Bebauung von Baulücken wenn sie sich unbedenklich in den vorhandenen Baubestand einpassen.

Dieser Feststellung liegt folgender Fall zugrunde:

In einem Gebiet mit weiträumiger Bebauung will der Kläger auf ein 10.000 m² großes, unter Landschaftsschutz stehendes Grundstück zwei Einfamilienhäuser in anderthalb-geschossiger offener Bauweise stellen; eine derartig großzügige Grundstücksgröße ermöglicht einen Hausgarten von über 4500 m² und dieser sprengt nach Ansicht der Instanz des Verwaltungsgerichts (Düsseldorf) den Bauungszusammenhang. Das BVerwG schließt sich dagegen dem OVG (Münster) an und kommt nach einer nach Augenmaß vorgenommenen sogenannten "rechten Wertung und Bewertung" (BVerwGE 35, 257 auf BVerwGE 31, 21 und auf BVerwGE 28, 272 fußend) zu der Meinung, daß eine Baulücke vorliege. (BVerwGE 35, 256-62). Eine geographische Alternative wäre die Bewertung der "Lücke" nicht nach Augenmaß, sondern nach funktionalen Methoden. Dem müßte eine entsprechende Auslegung des Ortsteils vorausgehen. Nach § 34 BBauG ist ein Ortsteil "jeder Bauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt." (BVerwGE 31, 22). Diese Alternative wird nicht gewählt, so daß die verbindliche Wertsetzung mit relativen Maßstäben operiert; zu diesen gehört die Feststellung, daß bei einem Grundstück mit ansteigender Größe das Vorliegen einer Baulücke weniger wahrscheinlich wird. Aber diese Feststellung hat nur das Gewicht einer sich aus der Erfahrung rechtfertigenden Faustregel." (BVerwGE 35, 257). Wir kommen auf diese Problematik im Abschnitt 13.b. zurück;

im vorliegenden Fall wird trotz weitläufiger Bebauung im Landschaftsschutzgebiet ein Bebauungszusammenhang konstruiert und damit die Freiflächen zu potentiellen Erholungsflächen umfunktioniert.

13.a.8. Erholungsflächensicherung durch einfachen Bebauungsplan im Außenbereich

Es sei schließlich die planungsinstrumentelle Möglichkeit erwähnt, im Außenbereich Erholungsflächen zu sichern mittels eines einfachen (im Gegensatz zum spezifischen) Bebauungsplanes (OVG Lüneburg, Urteil vom 18.10.1968, OVG 25,327-31).

Der Fall, der hier zu schildern ist, stützt sich auf einen Bebauungsplan, der kein Bauland ausweist. Das Gericht erkennt, daß dies nicht nötig ist, denn § 9 verlangt nicht, daß ein Bebauungsplan alle oder die meisten oder eine bestimmte der in § 9 Abs1 aufgeführten möglichen Festsetzungen enthält. Im vorliegenden Fall weist der Bebauungsplan nur Grünflächen gemäß § 9 Abs1 Nr8 BBauG aus. Das ist zulässig, so setzt das Gericht fest, da es sich hier um eine Großstadt (Hannover) handelt, die über größere Erholungs- und Waldflächen verfügt. So kommt es vor, daß einer der gemeindlichen Bebauungspläne, die oft jeweils nur ein kleines Stück einer großen Gemeinde erfassen, eben nur Flächen für Erholungszwecke aufweist. Eine solche Planung kann sich zusätzlich besonders gut auf § 1 Abs4 Satz3 BBauG stützen, denn gerade diese Flächennutzung dient den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung: "Denn die Wohnbedürfnisse beschränken sich gerade im Gebiet einer modernen Großstadt nicht auf das reine Wohnen, sondern beziehen auch die Forderungen nach einem gesunden Wohnen unter Einschluß von nahegelegenen Erholungsflächen ein." (ibid. 328). Das Gericht honoriert den hinter diesem Bebauungsplan stehenden gemeindlichen Planungswillen, ein großes Erholungsgebiet zu schaffen. Diese, in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden von Hannover entwickelte Konzeption muß als öffentlicher Belang gelten. Damit ist eine anderweitige Nutzung, die mit diesem öffentlichen Belang kollidiert, nicht zulässig. Es kann alle Nutzung unterbunden werden, die die Durchführung des Bebauungsplanes behindern würde, in diesem Falle die Kiesgewinnung. Erforderlich ist, daß der "Stand der Planungsarbeiten" (§ 33 BBauG) sich in einem fortgeschrittenen Stadium befindet, was ein einfacher Bebauungsplan belegt. Das Gebiet verbleibt dennoch im Außenbereich der Gemeinde, weil es keinen qualifi-

zierten Bebauungsplan (nach § 30 BBauG) erhielt. Es ist daher die Frage zu klären, ob § 35 BBauG hinzugezogen werden müsse, nach dem Kiesgewinnung zu den typischen Nutzungen des Außenbereichs zählt. Das Urteil setzt fest, daß die Planfestsetzungen eines einfachen Bebauungsplanes im Außenbereich "einen gewissen Vorrang genießen" (ibid. 330) gegenüber der Anwendung des § 35 BBauG. Wenn nach den Planfestsetzungen eine bestimmte Nutzung unzulässig ist, muß § 35 nicht zusätzlich angewendet werden (ibid. 331).

13.b. Erholungsflächenpositionen in den 'im Zusammenhang bebauten Ortsteilen' nach § 34 BBauG

§ 34 BBauG regelt die "Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile". Wir haben ihn im Abschnitt 13.a. vollständig zitiert. Die in ihm geforderte Unbedenklichkeit als Voraussetzung der Zulässigkeit eines Vorhabens können wir den Erholungsflächen bescheinigen. Sommerscheinbar die Erholungsflächen hier ansiedelbar. Bis zu diesem Punkt unserer Abhandlung erachteten wir die dem Außenbereich nach § 35 BBauG zuzurechnenden Flächen schon deshalb als für Erholungszwecke geeignet, weil sie meist größer sind als jene Grundstücke, die unter § 34 BBauG fallen. Die letzteren haben aber den Lagevorteil der Wohngebietsnähe und können, sofern sie eine nach den Kapiteln 2 und 3 zu bestimmende günstige Merkmalsbündelung aufweisen, für die Nächstbereichserholung nicht hoch genug eingeschätzt werden. Bei der Prüfung, welche Grundstücksgrößen hier für Erholungsflächen in Frage kommen, bemerken wir, daß das Kriterium des Bauungszusammenhangs entscheidend Helfer oder Hindernis sein kann. Es ist daher von großer Bedeutung, den rechtlichen Festsetzungen nachzugehen, die den Bauungszusammenhang definieren; dazu gehört die Schilderung der Methoden der Ermittlung dieses Bauungszusammenhangs. Der Grad, in dem der Bauungszusammenhang mit freien Flächen durchflochten sein darf, hängt von den Methoden ab, die zu seiner Ermittlung benutzt werden. Dabei besteht ein gegenseitiges Beeinflussungsproblem zwischen Freiflächen und bebauten Flächen, das positive wie negative Effekte zeitigen kann. Wenn Freiflächen als Erholungsflächen erscheinen, prägen sie einerseits den Charakter des Bauungszusammenhangs und werden andererseits von diesem in ihrer Erscheinungsweise gestaltet. Die Art der Freiflächendurchsetzung bestimmt Qualität und Vielfalt der Erholformen (Angaben zu deren Umweltqualität werden in Abschnitt 24, zum räumlichen Anspruch für Erhol-

formen in Abschnitt 22 angeboten).

Zum Bebauungszusammenhang zitieren wir BVerwG Urteil vom 6.11.1968.

BVerwGE 31, 20-22:

"Die Merkmale "im Zusammenhang bebaut" (§§ 19 Abs.1, 34 BBauG)"fordern nicht mehr und nichts anderes als eine ... ('tatsächlich') aufeinanderfolgende, eben zusammenhängende Bebauung. Was insoweit einzig Schwierigkeiten bereiten kann, ist die Frage, wie eng eine solche Aufeinanderfolge von Baulichkeiten sein muß ... d.h. unter welchen Voraussetzungen unbebaute Flächen, die zwischen den bebauten Grundstücken liegen, den Zusammenhang unterbrechen" ... Mit dieser Ausgangsfrage tritt das unbebaute, jedoch gleichwohl den Zusammenhang nicht unterbrechende Grundstück in den Vordergrund der Betrachtung, d.h. einerseits und vor allem die "Baulücke" ... andererseits "freie Flächen, die wegen ihrer natürlichen Beschaffenheit (stehendes oder fließendes Gewässer) oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung (Sportplätze, Erholungsflächen) einer Bebauung entzogen sind und die ... unter Umständen auch bei größerer Ausdehnung ohne Bedeutung sein, also den Zusammenhang nicht unterbrechen mögen. Ob eine Unterbrechung des Zusammenhanges vorliegt oder nicht, läßt sich dabei nicht unter Anwendung von geographisch-mathematischen Maßstäben bestimmen. Zur Beurteilung bedarf es vielmehr einer echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts. ... Ausschlaggebend ist, inwieweit die aufeinanderfolgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit (Zusammengehörigkeit) vermittelt." (ibid.21; Zitat enthält Sekundärzitate).

Auf die bloße Konstatierung dieser richterlichen Interpretation einer geographischen Situation folgt für uns die Verpflichtung, uns mit ihren räumlichen Konsequenzen zu befassen. Um den Begriff des Bebauungszusammenhanges zu erhellen, sind höchstrichterlich zwei neue Begriffe gleichsam als Synonyme für 'Zusammenhang' eingeführt worden, 'Geschlossenheit' und 'Zusammengehörigkeit'. Diese Maßnahme stellt den Begriff 'Zusammenhang' in einen neuen Bedeutungsbezirk, erweitert ihn einerseits, schränkt ihn andererseits ein. Da visuell geurteilt wird, muß ein Zusammenhang nun Geschlossenheit aufweisen. Das trifft nicht auf Fälle zu, die Zusammenhang (etwa funktional) wahren, aber nicht geschlossen sind, sondern eher offen. Visuelle Offenheit kann funktional bedingt und erforderlich sein. Freiflächen können dadurch als nicht zum Zusammenhang gehörig gesehen werden.

Weiterhin folgt, was zusammenhängt, muß auch zusammengehören. Visuell gehören Park und Wohnhäuser nicht zusammen, aber funktional sind sie verklammert und sind dadurch mit dem Begriff "Zusammengehörigkeit" mehr verbunden worden als mit dem Begriff "Zusammenhang".

Die Tragweite dieser Änderung des Sinnbezirks des Wortes "Zusammenhang" ist gekoppelt an ein methodologisches Dilemma hinsichtlich der Messung des Tatbestandes des "Zusammenhanges". 1963 hat das OVG Lüneburg zur Definition des Bebauungszusammenhanges gemeint, daß diese "nicht mit mathematisch-geometrischen Mitteln zu lösen" sei, sondern erst erfolgen kann mittels einer von Fall zu Fall zutreffenden "echten Wertung und Bewertung" (OVGE Lüneburg 19, 477 auch im BRS 18,28). Die von der Planzeichnung her vorgenommene Ziehung einer Grenzlinie wird als geometrisches Verfahren abgelehnt und die rechnerische Summierung der Häuser sowie die Messung der Häuserabstände wird als mathematischer Schritt apostrophiert und ebenfalls mit Recht abgelehnt. Das Studium der Realszene wird als erforderlich erachtet. Nicht erkannt wird, daß beides zusammengehen muß und daß eine quantitative Erfassung eine zur Objektivierung der gepriesenen Bewertung unabdingbar notwendige Komponente ist. Höchsttrichterlich wird diese Situation noch verschlimmert, indem nun (wie aus dem gegebenen Zitat ersichtlich) ausdrücklich "geographisch-mathematische Maßstäbe" (BVeruGE 31, 21) als nicht zum Ziele führend abgelehnt werden. An ihre Stelle tritt die schon erwähnte "echte Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts" (BVeruGE 31, 21 auf BVeruGE 28, 268, 272 fußend). Hierzu ist anzumerken, daß dieses Ziel einer echten Wertung und Bewertung durch ein wissenschaftlich messendes Verfahren fundiert wird. Geographie, die eine wertende und bewertende Wissenschaft ist, sollte hier nicht diskreditiert, sondern konsultiert werden. Die zur Debatte stehenden räumlichen Situationen sollten durch geographische, d.h. räumliche Strukturen und Funktionen messende Verfahren taxiert werden und nicht dem Auge der richterlichen Individualität unterworfen bleiben. Der geschätzte Begriff der Nachvollziehbarkeit der Urteilsfindung wird dadurch in Frage gestellt. Hier ist eine Änderung angebracht, und die in dieser Arbeit vorgelegten Untersuchungsergebnisse mögen in dieser Richtung anregend wirken.

Die abträglichen Folgen des geschilderten Urteilsfindungsverfahrens belegen wir mit einem Beispiel, durch das eine große potentielle Erholungsfläche der Bebauung zum Opfer fiel.

Grundlage: OVG Münster, Urteil vom 25.9.1969. OVGE 25, 115-117 sowie
(mit anderen Auszügen) BRS 22, 83-85.

Im nichtverplanten Innenbereich der Stadt Castrop-Rauxel wurde ein fast 2,5 ha großes, teilweise bewaldetes Grundstück zur Bebauung freigegeben, obwohl es nach richterlicher Erkenntnis die "Größenordnung einer innerstädtischen Parkanlage" (OVGE *ibid.* 115) aufweist. Da kein Bebauungsplan im Sinne des § 30 BBauG für das Grundstück besteht, es innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegt, wurde es einfach als zu bebauende Baulücke eingestuft. Dagegen spricht, daß diese Grünfläche von Häusern bereits umgeben war, sie ihre erholungsfunktionale Erschließungsfunktion also schon auf diese Randbebauung ausstrahlen könnte. Das Gericht setzt jedoch den objektiven Tatbestand hinter seine Interpretation der kommunalen Politik. Wenn die Stadt beabsichtigt hätte, diese Grünfläche zu erhalten, hätte sie diese Absicht mittels Bauleitplanung fixieren können. Sie bräucht das nur in den Fällen nicht, in denen "die Erhaltung der Grünfläche, was hier aber nicht der Fall ist, unabweisbar geboten wäre." (OVGE *ibid.* 117). Ohne fachgeographischen Nachweis wird die Entbehrlichkeit der Erholungsfläche dekretiert.

Das OVG revidiert die Entscheidung des VG, das angenommen hatte, das Grundstück könne als 'Außenbereich im Innenbereich' gelten, da es Anschluß finde an einen im Besitz der Stadt befindlichen Grünstreifen, der sich seinerseits an den Außenbereich anlehne. Dieser Grünstreifen von 80 m Straßenfront muß vom OVG als Baulücke dargestellt werden, um das Klageobjekt, das 2,5 ha große Grundstück für die Bebauung freizugeben. Unberücksichtigt bleibt, daß der eine Art Brückenstellung einnehmende Grünstreifen sich im Stadtbesitz befindet und damit das öffentliche Interesse an der Nichtbebauung des Klageobjekts indirekt dokumentiert. Die Interpretation der geographischen Situation gelingt dem OVG mit der Hineinnahme einer subjektiven Anschauung, die als "natürliche Betrachtungsweise" deklariert wird: "Der Bebauungszusammenhang ist deshalb bei natürlicher Betrachtungsweise auf allen Seiten gewahrt" (BRS *ibid.* 84). Das Gericht bescheinigt ohne fachgeographische Absicherung die Unbedenklichkeit der Bebauung. Hier werden wir konfrontiert mit dem Dilemma des fehlenden Nachweises der Notwendigkeit größerer Grünflächen aus Gründen der Bedarfsdeckung. Wir versuchen, ein Nachweischema in Form von Formalsubstituten in den Kapiteln 2 und 3 aufzubauen.

Kleinere Lücken werden auch dann bebaut, wenn der Ortsteilcharakter nicht ausgeprägt ist. Die Bebauung eines 5.000 m² großen Grundstücks an einem Seeufer nach § 34 wurde erlaubt, weil die vorhandene Bebauung, nach der Zahl der Bauten Gewicht hat und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Nicht erforderlich ist, daß dieses Gebiet einen gemeindlichen Schwerpunkt bildet, geordnet bebaut sein muß, es darf nur nicht "völlig regellos" bebaut sein und einem städtebaulichen Ordnungsbild entsprechen. (BVerwGE 31, 27). Kleine Grundstücke sind folglich für eine Freiflächenpolitik nicht einsetzbar; als Erholungsflächen wären sie aber auch zu klein. Die Anwendung von § 34 in diesem funktionalen Sinne wehrt den Kleinstherholungsflächen.

Umgekehrt gibt es auch die Etablierung der Erholungsfläche auf großen Lücken, die nicht als "Baulücken" angesehen werden. Ein Urteil des OVG Lüneburg vom 13.12.1963(OVG 19, 475-80) setzt beim Baulückenbegriff neue Akzente. Ein Park in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil braucht nicht mit einer Baulücke gleichgesetzt zu werden, sondern gehört zu Freiflächen, die "neben den bebauten Grundstücken und den Baulücken" bestehen können, und zwar "entweder wegen ihrer natürlichen Beschaffenheit oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung" (ibid. 478). Vier Jahre später wird diese Festsetzung höchststrichterlich bestätigt, und zwar fließt hier neben dem visuellen ein funktionaler Denkansatz ein. Der Bauungszusammenhang gilt nicht als unterbrochen durch "freie Flächen, die wegen ihrer natürlichen Beschaffenheit (stehendes oder fließendes Gewässer) oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung (Sportplätze, Erholungsflächen) einer Bebauung entzogen sind" und zwar auch "bei größerer Ausdehnung" dieser Flächen (BVerwGE 31,21 aus 1968, das Urteil BVerwGE, BRS 18, 29 aus 1967 zitierend). Das kann messend festgestellt werden, allein etwa durch die funktionalen Flächenansprüche von Erholungsflächen (vgl. Abschnitt 22). Somit ist die Ablehnung der geographisch-mathematischen Maßstäbe überholt und war wohl so streng wie gesprochen nicht gemeint. Wichtig ist der "Eindruck der Zusammengehörigkeit" (35,257) und der besteht für Parkanlagen im Anschluß oder inmitten von Wohngebieten zwingend. So ergibt sich die Notwendigkeit einer funktionalen Differenzierung bei der Ermittlung des "Eindrucks" des Zusammenhanges. Es wird ausgeführt, daß § 34 Vorhaben gestatte, "die mit der vorhandenen Bebauung vereinbar sind." (BVerwGE 41, 235). Diese Formulierung wird im Zu-

zusammenhang mit jenem Passus des Gesetzestexts gebraucht, der ein Vorhaben zuläßt, "wenn es nach der vorhandenen Bebauung und Erschließung unbedenklich ist." (§ 34 BBauG). Es soll damit der "lenkende Einfluß" der vorhandenen Bebauung betont werden, durch die ein Grundstück "geprägt" (41,235) sein muß. (BVerwGE 41,235). Das trifft auf jede in Wohnnähe (vgl. Abschnitt 31.b.1.) errichtete Vollparkanlage zu: Die Parkbesucher aus den Wohngebieten bevölkern den Park und schaffen eine soziale und optische Einbindung des Parks in den Wohngebietszusammenhang.

Die Auslegung des § 34 BBauG für Flächen im nicht durch Bebauungsplan beplanten Innenbereich kann so vorgenommen werden, daß keine Grünflächen zu dulden sind, sofern die bisherige Bebauung keine aufweist. Dieser Auffassung ist widersprochen worden (OVG Lüneburg 25,393-397). Die vorhandene Bebauung bilde keinen "normativen Maßstab für die weitere Bebauung" (ibid.394). Es ist nicht so, daß "alles unzulässig ist, für das sich in dem vorhandenen Bestand noch kein Vorbild findet" (ibid.394). Vielmehr sei die vorhandene Bebauung nur Anknüpfungspunkt, so daß moderne städtebauliche Maßnahmen erlaubt sein müssen, um z.B. eine frühere Fehlentwicklung nicht weiterzuführen. Bei der Maßnahmengliederung ist der Maßstab der städtebaulichen Prüfung den allgemeinen Grundsätzen modernen Städtebaues zu entnehmen, wie sie vor allem in § 1 Abs3-5 BBauG ihren Niederschlag gefunden haben" (ibid.394 mit Verweis auf Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1962, 507).

13.c. Erholungsflächenpositionen im Innenbereich des BBauG

Die Rolle des Flächennutzungsplanes ist eingeschränkt durch § 2 Abs2 BBauG, der es den Gemeinden ermöglicht, Bebauungspläne für Gemeindeteile aufzustellen ohne vorbereitenden gemeindedeckenden Bauleitplan. Dies sollte auf Fälle beschränkt bleiben, in denen der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Wenn rechtskräftige Bebauungspläne auf der Grundlage des § 2 Abs2 BBauG in den Gemeinden vorliegen, kann und sollte dennoch für das gesamte Gemeindegebiet ein Flächennutzungsplan aufgestellt werden. Man kann daher nicht generell sagen, daß der Bebauungsplan dem Flächennutzungsplan übergeordnet sei. Denn das Gesetz drückt unseres Erachtens nicht eine hierarchische, sondern eine sequentielle Zuordnung aus, wenn es verlangt, daß der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sei (§ 8 Abs2 Satz 1 BBauG). Der Gesetzgeber hat allerdings dem Wort 'Bebauungsplan' als Begriff Rechtsverbindlichkeit verliehen.

Demzufolge kommt die Vorstellung auf, als regele er in erster Linie das "Bauen" anstatt das "Flächennutzen". Dem muß die Rechtsprechung entgegengetreten, weil es gesetzgeberisch nicht beabsichtigt ist. Der Bebauungsplan hat ebenfalls die von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke zu umfassen (§ 9 Abs,2 BBauG). Aber das Wort Bebauungsplan wirkt natürlich dahin, als wenn es sich dabei um nur geduldete, evtl. sogar dem Bebauungsplan als einem baufördernden Plan widersprechende Fremdkörper handelt. Wenn die Rechtsprechung den § 9 BBauG genauer interpretiert, wie es im BVerwGE 42, 30-40 geschieht, kommt sie zu dem Schluß, daß er konkrete Möglichkeiten für die Einrichtung von Erholungsflächen im Innenbereich bietet. Festzustellen ist zunächst einmal, daß die Festsetzungen im Bebauungsplan zwar zulassend und ausschließend wirken, aber nicht generell: d.h. man kann nicht argumentieren, alles was im Bebauungsplan nicht ausdrücklich zugelassen sei, sei ausgeschlossen. Das wäre "nicht richtig".(ibid. 34). Ebenso wenig wie es eine Pflicht zur Planverwirklichung gibt (ibid. 34), gibt es die unabänderliche Festsetzung. Das führt nun zu der überraschenden Möglichkeit, das im § 9 Abs,1 Nr1 angesprochene Bauland auch für andere Nutzungen zu gebrauchen; vom Bundesverfassungsgericht wurde 1966 festgelegt, daß "Festsetzungen des Nutzungscharakters als Bauland ... selbstverständlich nicht [bedeuten,] daß in dem derart beplanten Gebiet ausschließlich gebaut werden" dürfe. (ibid. 35 auf BVerfGE 20, 351 ff. fußend). Ausgeschlossen vom Bauland sind "bauland- bzw. baugebietswidrige sonstige Nutzungsarten". "Es gibt ... Nutzungsarten, die, obwohl nicht festgesetzt, dennoch nicht ausgeschlossen sind." Es gilt, "daß ein Vorhaben der vorhandenen Bebauung nicht (positiv) zu entsprechen braucht, sondern für seine Zulässigkeit ausreicht, daß es ihr nicht widerspricht." (alle Zitate ibid.35). "Maßstab der Prüfung ist der jeweilige "Gebietscharakter". ... "Der jeweilige Gebietscharakter ergibt sich in erster Linie aus der planerisch festgelegten "Eigenart" eines Gebietes". (S.37)

Das Urteil entscheidet, daß ein Sportplatz in einem reinen Wohngebiet bei Planverwirklichung nicht mehr akzeptabel ist. Wenn eine isolierte aktive Erholform nicht gestattet ist, so können wir vermuten, daß eine naturbelassene Fläche oder ein Vollpark keine Einwände hervorrufen dürfte. Dennoch sind die Chancen, daß derartige Überlegungen angestellt werden, nicht groß.

Die wachstumsorientierten Industrienationen stehen wegen der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Bauwirtschaft unter einem Bausyndrom. Dieses hat viele Aspekte, beispielsweise, daß Stadtplanungsbüros vielfach eine Domäne von Bauinteressen sind. Auch ist unser Wirtschaftssystem so ausgerichtet, daß steuerlich die Gemeinde mehr von bebauten als von baufreien Flächen profitiert. Dieser Zustand ist kein Naturgesetz, sondern von der Gesellschaft so eingerichtet. Gäbe es gleiche Renditechancen für Erholungsflächen, wäre ihre Position im Innenbereich stärker (vgl. Abschnitt 42a).

So kommt es meist nur zu Scheinerfolgen der Erholungsfunktion im Innenbereich.

Grundlage: OVG Berlin, Urteil vom 8.5. 1970. BRS 23, 1-7.

Im Rahmen der Sanierung bebauter Gebiete kommt es zu Entscheidungen zugunsten von scheinbaren Erholungsflächen. Grundstücke können im Bebauungsplan als Grünflächen zu Streifen (Grünzügen) verbunden werden, zur Erholung und Erhaltung der Bevölkerung sind sie dagegen nicht dienlich. Es handelte sich um ein Areal, das dicht an der Berliner Sperrmauer im Verwaltungsbezirk Berlin-Wedding einem Grünzugplan einverleibt wurde. Dem Gericht genügt, daß es Teil eines "wirksamen Grünflächenprogramms" ist (ibid. 7). Wir verzeichnen hier den Ansatz, ein System von Erholungsflächengliedern zu fördern, ungeachtet der Funktionsfähigkeit (nach Größe und Lage) des Einzelgliedes. Ohne Absicherung durch Erholungsflächenforschung werden ein System und eine Terminologie geschaffen ohne die Unterstützung erholungseffektiver Evidenz.

Ein weiterer Aspekt für Erholungsflächen im Innenbereich wird durch die gemeindliche Planungshoheit gesetzt. Die möglichen Standorte von Erholungsflächen im Innenbereich werden durch die jeder Gemeinde isoliert zugebilligte Planungshoheit eingeschränkt. Zwei Behinderungen sind zu unterscheiden: die fehlende zwischengemeindliche Kooperation und innergemeindliche Planungsdivergenzen.

Im Zuge einer fortschreitenden Integration von Gemeinden einer Ballung entpuppt sich die gemeindliche Planungshoheit als ein die städtebauliche Erholungsflächenqualität minderndes Element. Das Klammern an Gemeindegrenzen widerspricht dem funktionalen Denkansatz in der Stadtgeographie. Ohne Einschaltung dieses Wissenschaftszweiges konnten unterschiedliche Planungskonzepte - jedes für sich sonder Tadel - städtebaulich zerstörerisch wirken.

Während eine Gemeinde in ihrem Randgebiet einen Forst pflegt, kann ihre Nachbargemeinde dessen Nutzeffekt vernichtend beeinträchtigen, indem sie ihren Forstteil beseitigt und als Industriegelände verwertet. Gegen die zerstörerische Wirkung, die entsteht, wenn Flächennutzungen kommunaler Grenzsäume nicht harmonisieren, hat auch das BBauG nichts erreicht. § 2 Abs 4 BBauG fordert zwar, daß "Bauleitpläne benachbarter Gemeinden ... aufeinander abgestimmt werden". Es ist eine Soll-Vorschrift, weil viele Bauleitpläne materiell keiner Abstimmung bedürfen. Ist dies doch der Fall und die Nachbargemeinde erhebt Einwände, so kann die planende Gemeinde unter Vermeidung von direkt schädigenden Dingen, von "unzumutbaren Auswirkungen der eigenen Planung" (BVerwGE 40, 324) die Planung durchsetzen, und zwar aufgrund ihrer gemeindlichen Planungshoheit. Somit kommen Beschwerden gegen Planungen von Nachbargemeinden nie weit. Wirksamer ist die Klage einer Gemeinde, wenn sich die Planungen von Nachbargemeinden oder von übergemeindlichen Organen wie Straßenbaubehörde auf ihr Gemeindegebiet erstrecken (BVerwGE 40, 330). Damit ist die Möglichkeit, etwa zwischengemeindliche Parks rechtlich zu erzwingen, nur fiktiv. Wenn Gemeinden einen Park vereinbaren, können sie keine Gemeinde zwingen, sich an ihm zu beteiligen, auch wenn das wünschenswert wäre. Abhilfe schafft manchmal die Vergrößerung der Gemeindegebiete (Gemeindegebietsreform). Dadurch sind jüngst große Gemeinden (z. B. Verbandsgemeinden) entstanden.

Die Gebietsreform hatte vermutlich nur eine Chance, weil sie die gemeindliche Planungshoheit nicht tangierte. Diesem Kompromiß sollte in absehbarer Zeit eine Reform der gemeindlichen Planungshoheit folgen. Es wäre dann wichtig, daß der Gesetzgeber für das Thema der Erholungsflächenplanung von den Bedürfnissen der Nächsterholung ausgeht und für diese eine interkommunale Abstimmungspflicht vorschreibt.

Eine andere Seite der fehlenden interkommunalen Kooperation betrifft die schwankende Intensität der Beplanung des Gemeindeareals. In den Randgebieten von benachbarten Gemeinden treten fast immer Integrationschwächen auf, die sich in den zentralen Gemeindeteilen nicht finden. Der Grund liegt in der gemeindlichen Planungsintensität, die sich zur Gemeindegrenze hin immer mehr verdünnt. Jede Gemeinde legt eine Art Disengagement-Kordon um ihre Grenzen, um nicht zuviel mit den Nachbarn kooperieren und damit eigene Planungshoheit teilen zu müssen. Mit Vorliebe wird deshalb Parkgelände in

den Grenzbereich gesetzt. Die Rechtsprechung schützt diese Raumstrategie. Eine Gemeinde sieht in ihrem Entwurf eines Flächennutzungsplanes vor, daß "die Randgebiete ... von einer Bebauung möglichst freigehalten werden. Diese Planungsvorstellung entspricht dem Grundsatz einer geordneten städtebaulichen Entwicklung." (OVG Münster, Urteil vom 9.11.1972. OVG 28, 133-34, Zitat S.134).

14. Einwirkungen von Beitrags- und Vorkaufrecht im BBauG auf Erholungsflächen

Inwiefern gestalten die Festsetzungen des Beitragsrechts und der Rechtsprechung zum Beitragsrecht die räumliche Erscheinungs- und Wirkweise der Erschließungsgrünanlagen? Zu untersuchen sind die rechtlichen Einwirkungen auf funktionale (Erholformenvielfalt) und strukturelle (Einzugsbereiche) Profilierung von Erholungsflächen. Das Beitragsrecht begünstigt die beitragsfähigen Grünanlagen umfassend, die Vollparkflächen spart es aus. § 128 Abs. 1 BBauG bestimmt den Umfang des Erschließungsaufwandes: "Der Erschließungsaufwand nach § 127 umfaßt die Kosten für 1. den Erwerb und die Freilegung von Flächen für die Erschließungsanlagen; 2. ihre erstmalige Herstellung ... ; 3. die Übernahme von Anlagen als gemeindliche Erschließungsanlagen."

Die Beitragsrechtsprechung verstärkt die finanzierungsmäßige Begünstigung, indem sie einen undifferenzierten Einzugsbereich der Erschließungsanlage ansetzt. Dadurch ergeben sich sehr viele Beitragszahler. "Daß entfernter liegende Grundstücke im allgemeinen einen geringeren Vorteil von der Grünanlage haben als näher gelegene Grundstücke, braucht bei der Verteilung des Erschließungsaufwandes nicht berücksichtigt zu werden." (BVerwGE 36, 159). Die Ablehnung einer Staffelung der Zuschüsse ergibt sich daraus, daß im Beitragsrecht nicht vom Begriff des Anrainers, etwa einer Erschließungsgrünanlage ausgegangen wird, sondern von dem Begriff des erschlossenen Grundstücks. "Der ermittelte beitragsfähige Erschließungsaufwand für eine Erschließungsanlage ist auf die durch die Anlage erschlossenen Grundstücke zu verteilen." (§ 131 Abs. 1 BBauG). Eine Differenzierung wie bei Straßen als Erschließungsanlagen üblich (BVerwGE 40, 184), wird also abgelehnt.

Die Nichtstaffelung der Erschließungsbeiträge ist richtig; denn aus den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung (Kapitel 2 und 3) kann abgeleitet werden, daß die Vorteilsstaffelung nicht linear verläuft; das würde bedeuten, daß die Anrainer nicht den größten Nutzen von der Anlage und die entfernteren Benutzer, die noch im Bereich bequemer Erreichbarkeit liegen, nicht den kleinsten Nutzen haben. Die einzige geradlinige Korrelation mag für Immobilienpreise gelten, aber nicht für die soziale Vorteilziehung. Wenn eine Wertzuwachsab-

erschöpfung beabsichtigt ist, muß sie auch als solche benannt werden. Unwin zitiert aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg ein amerikanisches Beispiel einer Sondersteuer für Vorzugslagen. "In der Stadt Kansas ... wurde der Grundsatz angenommen, daß die begünstigten Grundstücke nach dem Ausmaß der Begünstigung eine Sondersteuer für ihre Parks, Boulevards und ähnliche Investitionen zahlen." (Unwin, 112). Diese Finanzierung durch die Anrainer von Flächen für den Gemeinbedarf stieß auf geringen Widerstand. Unwin attestiert, daß "die Grundeigentümer von Kansas allgemein bereit waren, die öffentlichen Investitionen gemeinschaftlich durchzuführen und ihren Anteil an der Sondersteuer zu zahlen." (Unwin, 112).

Die Nichtstaffelung der Erschließungsbeiträge ist zwar zu rechtfertigen; da sie jedoch auf Erschließungsgrünanlagen beschränkt bleibt, wirkt sie ungerecht, weil jeder Beitragspflichtige weniger von einer Erschließungsgrünanlage hat als ein in der Nähe eines Vollparks Wohnender, der beitragsfrei bleibt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß das gegenwärtige Beitragsrecht die erholungsmäßig meist ungenügenden Wohngebietsgrünanlagen favorisiert und damit gleichzeitig die finanziellen Möglichkeiten für Vollparkneugründungen im Stadtgebiet verschlechtert. Vom geographischen Standpunkt aus wäre eine Novellierung anzuregen, die auf der funktionalen Effizienz von Erholungsflächen basiert, die in Abhängigkeit von dem geographischen Merkmalsmuster der Freifläche steht. Auch müßte eine Novellierung zweckmäßigerweise mit Entwicklungs- und Sanierungsvorgängen im Stadtgebiet gekoppelt werden, so daß sie Teil einer Entwicklungs- statt einer Abwicklungsplanung wäre.

Wie oben ausgeführt, setzt sich das Beitragsrecht für Erschließungsgrünanlagen von den großen Vollparkanlagen ab. Das könnte als Anerkennung ihrer funktionalen Eigenständigkeit gemeint sein. Daß dem nicht so ist, ergibt sich aus der vergleichenden Beobachtung, daß über die Beitragsfähigkeit hinaus die Erschließungsgrünanlage auch in anderen Punkten besser gestellt ist als die Vollparkanlage. Ihre Erstellung ist für jedes Baugebiet zur Erschließung erforderlich, während die Etablierung einer Vollparkfläche völlig im Ermessen der Gemeinde bleibt. Dieser Unterschied von Notwendigkeit und Möglichkeit

läßt sich auch dahingehend beleuchten, daß ohne die Erschließungsgrünanlage ein Baugebiet nicht fertiggestellt werden kann; der Städtebau ist also gezwungen, sie in einer den geographischen Eigenmerkmalen nach zumindest minimalen Art und Weise herzustellen. Für den Vollpark besteht eine solche Verpflichtung nicht; diese Ungleichheit der Chancen der Verwirklichung könnte nur durch eine Balancierung der hinter "notwendiger Erschließungsgrünanlage" und "möglichem Vollpark" stehenden Umsetzungspotenzen ausgemerzt werden. Hier stoßen wir auf schwere Ungleichgewichte. Hinter der Erschließungsanlage steht der Bundesgesetzgeber, er verlangt ihre Herstellung; hinter dem Vollpark steht nur der mögliche, d.h. der in einer Gemeinde vorhandene, in einer anderen nicht vorhandene Wille zum Vollpark. Der Bundesgesetzgeber fällt als Stütze aus, er spricht nicht von der städtebaulichen Notwendigkeit von großen Parkanlagen. In der Tat bilden diese Flächen das Gegenstück zum Baugebiet. In dieser einzigartigen Sonderstellung sind sie für das Gedeihen des städtischen Funktionenverbundes unabdingbar. Da die Gesetzgebung jedoch nicht funktional argumentiert, begnügt sie sich damit große Parkflächen nicht zu blockieren. Der gemeindliche Wille kann eine Vollparkfläche verlangen, angehalten wird er dazu nicht. Wenn er dieses Verlangen äußert, gibt ihm der Gesetzgeber formell eine Hilfestellung, die sich als wenig zweckmäßig erweist: das gemeindliche Vorkaufsrecht. Im § 24 Abs.1 heißt es: "Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht bei dem Kauf von Grundstücken zu, die ... in einem Bebauungsplan ... als ... Grünflächen festgesetzt ... sind." Dieses Vorkaufsrecht scheitert an den exorbitanten Preisforderungen der Eigentümer für die zum Verkehrswert zu erwerbenden Grundstücke. Den Gemeindeabsichten könnte noch eine positive Stütze in Form gesellschaftlicher Normen erstehen. Zu denken ist an eine wertkritische Norm (Kühn, 7) für die Etablierung der Erholungsfunktion im städtischen Funktionenverbund. Ein gesellschaftlicher Konsens darüber scheint uns in der Bundesrepublik Deutschland in weiterer Ferne zu sein als in den USA. Damit fehlt der moralische Druck, die von Wissenschaftlern und Organisationen (z.B. Deutsche Olympische Gesellschaft) vorgeschlagenen Normen in der Planung umzusetzen. Damit steht im politischen Tauziehen der städtischen Flächennutzer die Erholungsfunktion in Form von Vollparks argumentationsschwach da.

Dazu in krassem Gegensatz braucht sich die Erschließungsgrünanlage gar nicht in dem politischen Kräftefeld zu bewegen: ihre Existenz ist gesetzlich vorgeschrieben.

Eine Einschränkung macht der Bundesgesetzgeber hinsichtlich des ohnehin wenig praktikablen Vorkaufsrechts: "Das Vorkaufsrecht darf ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs.2 BBauG). Dem Wohl der Allgemeinheit kommt hier nicht der Charakter eines zu schützenden Begriffs zu, sondern nur der Charakter eines Begriffs, der notwendig vorhanden sein muß, um das Vorkaufsrecht ausüben zu dürfen. Diese Erlaubnis statt eines Gebotes stellt keine Gemeinde unter die Verpflichtung, das Vorkaufsrecht auszuüben, sobald ein Bedarf für das Gemeinwohl nachgewiesen ist (etwa durch Bürgerinitiative und/oder wertkritische Normensetzung). Das Wohl der Allgemeinheit - soweit durch die Erholungsfunktion erreichbar - wird durch das Vorkaufsrecht geographisch nicht fixiert. Ergibt sich ein Bedarf in einem innerstädtischen Mischgebiet mit hohen Bodenrenten, so kann die Gemeinde wegen der hohen finanziellen Belastung die Bedarfsdeckung unterlassen. Die geographische Unverbindlichkeit des Vorkaufsrechts korrumpiert somit die geographischen Absichten der Gemeinde. Es lädt dazu ein, den geographisch fixierten Bedarf auf billigen Randflächen statt auf teuren innerstädtischen Flächen zu decken.

15. Erholungsflächen im (Bundes-)Städtebauförderungsgesetz und im Landesentwicklungsprogramm von Nordrhein-Westfalen

Kurz angemerkt sei, daß sich die gesellschaftlichen Festsetzungen durch die jüngste Gesetzgebung wandelten. Beispiele der jüngsten Gesetzgebung mit neuen Ansätzen zur Erholungsflächenetablierung in Städten bieten auf Bundesebene das Städtebauförderungsgesetz und auf Landesebene das Entwicklungsprogramm für Nordrhein-Westfalen. Das Städtebauförderungsgesetz sieht die Einrichtung von Grünflächen vor, bindet diese Möglichkeit aber an die schwierige Prozedur der Stadtsanierung. Wenn ein Gebiet städtebauliche Mißstände aufweist, kann es von der Gemeinde als Sanierungsgebiet festgelegt werden. "Bei der Beurteilung, ob in einem städtischen oder ländlichen Gebiet städtebauliche Mißstände vorliegen, sind insbesondere zu berücksichtigen ... die Funktionsfähigkeit des Gebiets in bezug auf ... die infrastrukturelle Erschließung des Gebiets, seine Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs". (Städtebauförderungsgesetz § 3 Abs3 Punkt 2c. Bundesgesetzblatt, Teil 1, 1971, 1128).

Die erholungsfunktionale Substanz des 'Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm)' für Nordrhein-Westfalen (vom 19.3.1974) ist beträchtlich. Programmatisch ist das Gesetz insofern, als es ein (in unserem 2. Kapitel entwickeltes) Vollparkkonzept ebenso wie ein (in unserem 3. Kapitel diskutiertes) Bereichskonzept fordert. Eine Wende zum Vollpark sehen wir in der folgenden Zielsetzung: "In allen Teilen des Landes sollen ... Gebiete für die Tages-, Wochenend- und Ferienerholung gesichert und erschlossen werden. Je nach Eignung sollen sie mit einem vielfältigen, nach Möglichkeit alle Freizeitbedürfnisse der Bevölkerung befriedigenden Angebot an Freizeit- und Erholungseinrichtungen schwerpunktmäßig ausgestattet werden." (aus *ibid.* § 29 Abs1.). Allerdings beschränkt sich das Bereichskonzept auf die Sport- und Spielanlagen: "Die räumliche Verteilung dieser Einrichtungen ist entsprechend ... der für ihre Auslastung erforderlichen Tragfähigkeit ihrer Einzugsbereiche auf die im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung angestrebte Entwicklung der Siedlungsstruktur auszurichten." (*ibid.* § 29 Abs4.).

Hinsichtlich der räumlichen Gliederung in Ballungkerne, Ballungsrandzonen und Ländliche Zonen ergibt sich eine Bevorzugung der Ballungsrandzonen, in denen "Freihaltung, Erschließung und Ausgestaltung geeigneter Gebiete für Tages- und Wochenenderholung" festgesetzt wird (*ibid.* § 19 Abs3 Punkt b).

Für die wichtigsten Bedarfsträger der Nächsterholung (hier mit "Tageserholung" synonym), die dicht bebauten Stadtgebiete, stellt das Gesetz kein operationelles Zielsystem auf (Begriff wie bei Brösse 11, 12, 41). In Ballungskernen soll lediglich die vage Formulierung einer "Sicherung des Flächenbedarfs für Grün-, Freizeit- und Erholungsanlagen" den Eindruck erwecken, als werde eine neue Sicht angeboten (ibid. § 19 Abs3 Punkt a). Das trifft ohne Ausführungsbestimmungen nicht zu, die Formulierung kann als Leerformel eher dahingehend räumlich wirksam werden, daß sie die alten Verhältnisse beläßt und damit verfestigt. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß Ländliche Zonen dem Fremdenverkehr dienen sollen (ibid. § 19 Abs3 Punkt c).

Zu den leerformelähnlichen Punkten zählt die Aufnahme der Erholungsflächen in jenen Katalog an zentralen Einrichtungen, die "für die Bevölkerung in angemessener Zeit erreichbar sein sollen." (§ 6). Aber mit dieser Festsetzung streifen wir erneut das Problem fehlender geographischer Normen.

Zusammenfassend ist für das 1. Kapitel festzuhalten, daß das Wertbild der verbindlichen und umsetzungspotenten Wertsetzer 'Gesetzgebung' und 'Rechtsprechung' hohe Ansprüche an städtische Erholungsflächen stellt, die von den gegebenen Flächen nur selten erfüllt werden können. In den meisten diskutierten Fällen weisen die Flächen dürftige geographische Merkmale auf. Von daher drängt sich die Frage auf: Wie soll die Fläche aussehen, die den anspruchsvollen Vorstellungen der Wertesetzer entsprechen kann? Wie setzt sich ein optimales geographisches Merkmalsbündel für städtische Erholungsflächen quantitativ und qualitativ zusammen? Mit der Beantwortung dieser Fragen beschäftigen wir uns in den Kapiteln 2 und 3.

2. Funktionen und Raumansprüche städtischer Erholungsflächen

Wie im vorigen Kapitel dargelegt, besteht ein Mangel an Kenntnissen über die räumlichen Erfordernisse und Beziehungen der städtischen Erholungsflächen. Im folgenden Kapitel legen wir ein Grundgerüst der Merkmale einer Erholungsfläche vor, die ungefähr alle von der Gesellschaft in ihrem Rechtssystem geäußerten Vorstellungen über 'angemessene', 'ausreichende' u. ä. apostrophierte Erholungsflächen erfüllen. Um diesen 'begrenzt optimalen' (weil auf die jeweilige Gesellschaft gemünzten) Erholungsflächentypus ordnen wir dann im 3. Kapitel die Bedarfsdeckung in Form von Nächsterholungsbereichen. Von daher lassen sich dann politisch durchsetzbare Standorte dieser Flächen im Gefüge der städtischen Funktionen bestimmen (Kap.4).

In diesem 2. Kapitel betrachten wir zunächst die auf Freiflächen ausgeübten Freizeitaktivitäten, und zwar in Form einer Systematik der Erholformen. Sie ist eine Möglichkeit, Aktivitätstyp und Erholungsraum zu verbinden. Wir haben die Anzahl der räumlichen Ausprägungen der Freizeitaktivitäten auf ein Minimum zu reduzieren gesucht. Die Darstellung ist eine Weiterentwicklung zweier Quellen: zum einen der umfassenden Aktivitätenliste von Shivers (237-38), zum anderen der detaillierten Systematik von Freizeitaktivitätsmustern des ORRRC Report Nr. 19 (dessen Systematik der Erholungsstile auch in Hurst (240) wiedergegeben ist). Systematiken von Freizeitaktivitäten für Nah- und Fernerholung im ländlichen Raum sind für die Erholungsflächen des städtischen potentiell-täglichen (Nächsterholungs-) Zyklus nicht übernehmbar (vgl. z.B. Systematik bei Golm 14).

21. Erholformen

Die Erholungsfunktion leitet sich aus der Verklammerung der Faktoren 'Erholungssuchender' und 'Erholungsangebot' ab und ist zu sehen als Interaktion von räumlichem Erholstreben und räumlichen Erholungsanreizen. Von der Art der individuellen und sozialen Betätigungsmöglichkeiten im Park läßt sich eine Systematik der Formen des Erholstrebens in aktive und passive (oder kontemplative) Erholformen ableiten. Die aktiven umfassen spielerische und sportliche Betätigung, die kontemplativen Naturgenuß und soziale Zusammenkünfte. Damit definiert sich eine vollfunktionale Erholungsfläche, ein Vollpark, als Versammlung aktiver und passiver Erholformen auf einer zusammenhängenden Fläche. Eine ähnliche Parkdefinition liefert beispielsweise NRPA, indem sie eine "area of beauty" neben

Flächen für "active recreation" stellt (NRPA 1967, 22 und 25).

Seine Stimme für einen derartig vielseitigen Vollpark - er nennt ihn Freizeitpark - erhob Carl Diem: "Das Rezept ist: Bewegung, gestalteter Raum, Schönheit, Naturreize, Bad, gesellige Freude. Dafür und so der Freizeitpark. ... Ich kenne auch Gartenarchitekten, die aus Sorge um ihre Tulpenbeete die Menschen am Leitseil führen möchten - der Garten Gottes ist so groß, daß für alle Raum sein sollte, für die Betulichen, für die lyrischen Naturanbeter, für die Bewegungsfreudigen und auch für die Wildlinge, die den Ball rücksichtslos in die Gegend stoßen." (Diem 120).

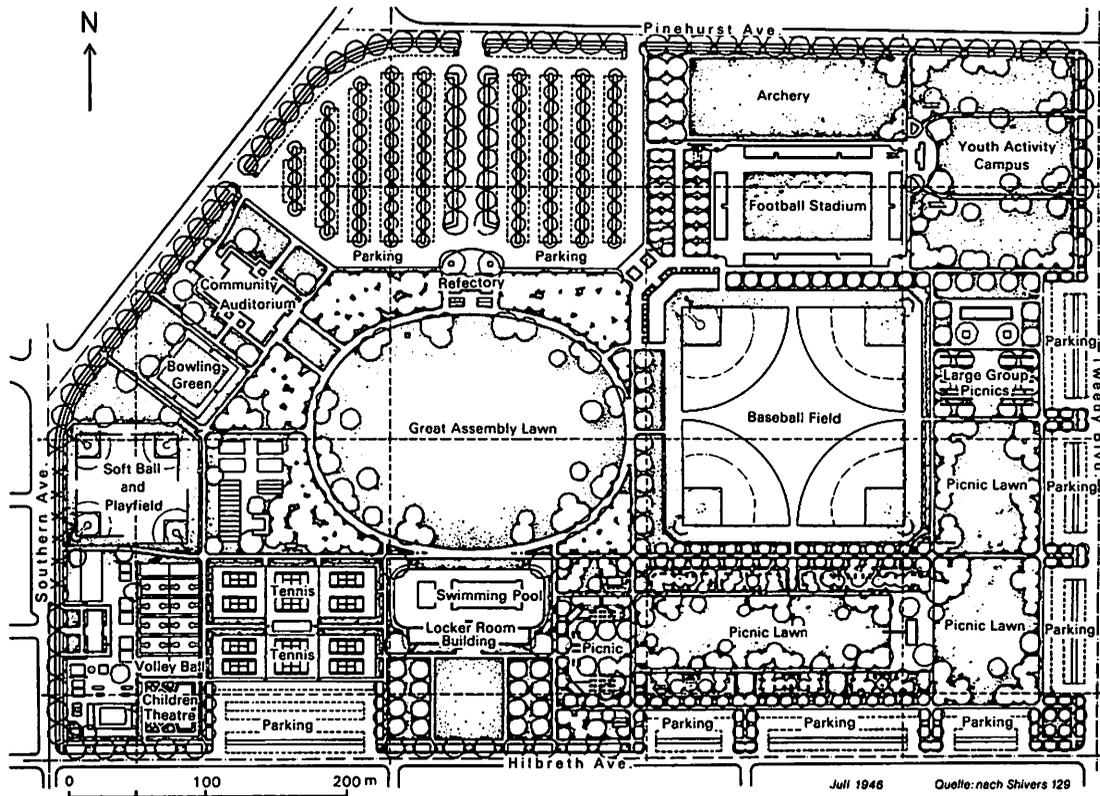
Die Interaktion auf der Erholungsfläche findet statt entweder zwischen Besucher und Flächenfunktionen oder zwischen Besuchern. Ablehnen müssen wir die Ansicht, daß auf der Parkfläche ein Angebot an Erholungsmöglichkeiten vorliege, das in sich bereits Erholung garantiere und daher wie eine Ware nur 'benutzt' zu werden brauche. Ebenso wenig gültig erscheint die anti-environmentalistische Vorstellung, daß allein der Besucher den Schlüssel zum Erholerfolg in der Hand habe und daß er auf jeder Fläche und sei es auf der eines begrünten Hinterhofs Erholung finde, wenn er ausreichend motiviert sei. Erholung scheint dagegen als Interaktion sich aus dem Zusammenspiel der Faktoren Besucher und Flächenfunktionen zu entwickeln.

Erholformen haben zwei Seiten: eine Seite ist ihr Aktivitätsspektrum, die andere ihre erhölräumliche Ausprägung. Beide werden im folgenden für ausgewählte Erholformen dargestellt, so daß zu jeder erwähnten Erholform als Betätigungsform eine sie akkommodierende Erholraumspezifikation tritt. Das bedeutet nicht, daß die Erholformen eines Vollparks Territorialexklusivität beanspruchen; die meisten sind räumlich überlappend kompatibel (vgl. Abschnitt 21b).

21a. Formen aktiver Erholung

21a. 1. Ungenormtes Spiel

Ein negatives Beispiel diene dazu, die Unvereinbarkeit dieser aktiven Erholform mit genormten Erholflächen zu demonstrieren. Der Entwurf für den South Gate Recreation Park (von Cornell und Hjelte, 1946, in Shivers 129) sieht Raummoduln (space modules) für genormte wie ungenormte Spielfunktionen vor (Abb. 21.a.). Daß dieser Entwurf in seiner reinen Form nicht verwirklicht wurde, lag an städtebaulichen Widrigkeiten; bis heute

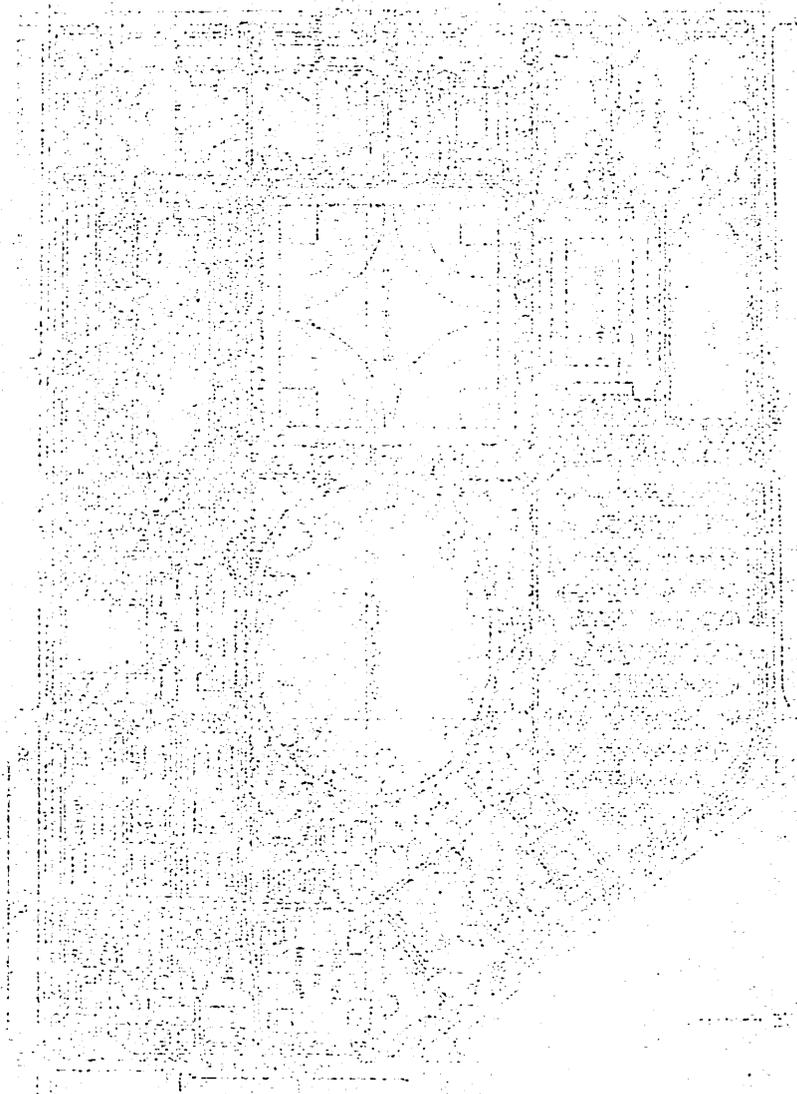


Juli 1946

Quelle: nach Shivers 129

Abb. 21.a. Modulstruktur des South Gate Recreation Park, South Gate, Kalifornien

THE UNIVERSITY OF CHICAGO LIBRARY



sind die südlichen Ecken des im Entwurf vorgesehenen Parkgeländes mit Wohnhäusern bebaut. Diese ausgebliebene Sicherung des Grunderwerbs eliminierte einige der auf dem Plan ausgewiesenen Flächenfunktionen, und zwar Flächen für den "Youth Activity Campus" gänzlich und für den "Picnic Lawn" erheblich. Das System der übrigen Moduln geriet damit aus den Fugen, was aber die - meines Erachtens negative - Bedeutung dieses geistigen Konzepts nicht schmälert. Der Besucher wird zu einer Wahl gezwungen, nämlich zur Auswahl eines Moduls: da gibt es ein Football-Stadion für Football, einen Picknickplatz für Picknicks usw. und ein Modul für ungenormte "youth activities". In dieser unterschiedslosen Einsortierung sämtlicher vertretener Erholformen (Wandern und Spazierengehen fehlen) verkümmert der ungenormte Spieltrieb. Wenn man ihn in einem Park ansiedeln will, wird man ihn einrichtungs- und ausrüstungsmäßig offenhalten müssen; es darf weder festgezogene Markierungslinien für bestimmte Spielarten geben noch darf diese Spielfunktion an Spezialboden und Spezialausrüstung gebunden sein (wie z.B. Tennis). Das führt zu planerischen Anstrengungen, die bei genormten Spiel- und Sportfunktionen nicht nötig sind. Für genormte Sportarten gibt es akzeptierte Raumstandards; sie sind daher kostenmäßig gut einschätzbar, und man kann sogar mit einiger Plausibilität einen Zusammenhang zwischen Kostenaufwand und Kapazität sowie den Ausnutzungsgrad (Zeitschema) konstruieren, also einen Effizienzgrad herstellen. Schwieriger ist es, ungenormte Spielfunktionsflächen größen- und kostenmäßig zu kalkulieren. Dies ist aber um so dringender, als eine geradezu axiomatische Evidenz des umfassenden Erholerfolges dieser Flächen aus der Kreativität der auf ihnen ablaufenden ungenormten Spiele besteht.

Derartige Flächen müssen folgende menschliche Bewegungsabläufe ermöglichen:

- a. Geradeausbewegung: rennen, schwimmen sowie reiten, radeln, paddeln;
- b. Vasomotorische Bewegung: ballspielen, klettern, springen;
- c. Geschicklichkeitsübung: radschlagen, Bocca spielen.

Um diese Bewegungsabläufe zu ermöglichen, benötigt ein Park viele Formen der unter 21b. "Naturgenuß" schematisierten Bewegungsdimensionen.

21.a.2. Genormte Spiel- und Sportarten

Die Skala reicht von genormten Geschicklichkeitsspielen (z.B. Miniaturgolf) bis zu den auch professionell betriebenen Sportarten. Sie benötigen feste, meist ebene Flächen mit genau festgesetzten Maßen und Ausrü-

stungen. Über ihren Flächenanspruch besteht weitgehend Konsensus. So kann man beispielsweise die Liste von Shivers (130) herausgreifen; sie reicht vom flächenschluckenden Golfspiel (18 hole standard links benötigt 180 acres = 45 ha) bis zum flächensparenden Drachensteigen (nur 0,1 ac = 0,025 ha).

Für Vollparks wird man eine Fläche bereitstellen, die mehrere dieser genormten Betätigungen feldmäßig nebeneinander gruppiert, da ein räumliches Ineinanderfließen zweier Normspiele wie es zumindest vorübergehend von allen ungenormten Spielarten toleriert wird, nicht möglich ist. Da genormte aktive Erholformen auch auf überdachten Flächen anzusiedeln sind, haben sie mit dem Park nur eine lose Verbindung: der Park dient als Dekoration. Andererseits bedrohen sie wegen ihrer territorialen Autarkie (auf einem Tennisplatz kann man nur Tennisspielen) die integrativen Kräfte des Parks und sollten daher von den ungenormten aktiven sowie allen passiven Erholformen deutlich abgesetzt werden; das kann durch randliche Lage geschehen oder durch Bereitstellung eines Sportparks neben und in Verbindung mit dem übrigen Park (vgl. Cassinische Idealform im Abschnitt 23.a.). Funktional ungünstig ist die Zentrallage der Sportplätze in großen Parks, da damit die Naturflächen isoliert, funktional verarmt und schlimmstenfalls zur Kulisse von Sportereignissen umfunktioniert werden.

Andererseits beherbergen die Normflächen ein weites Spektrum menschlicher Freiflächenaktivität und gehören daher zu einem Vollpark. Jedoch darf es nicht zu einem flächenmäßigen Übergewicht der Sportflächen kommen wie etwa in dem eingangs zitierten South Gate Recreation Park. Das führt zu einem Aktivitätsgefälle gegenüber den ungenormten Erholformen. Von dieser Überlegung leitet sich die Forderung nach einer paritätischen Flächenzuteilung für passive und aktive Erholformen ab. Dabei ist rechnerisch die auf aktiven wie passiven Flächentypen sich bewegende ungenormte Spielfunktion zur Aktivfläche zu zählen. Die Durchrechnung des paritätischen Spielraumes erfolgt im Abschnitt 22.a.

21. b. Formen passiver Erholung

21.b. 1. Naturgenuß

Die ästhetische Naturbetrachtung verlangt ein Höchstmaß an naturbelassener Variation im Park. Um dieses Höchstmaß abzustecken, sei eine Systematik der möglichen Dimensionen der naturbelassenen Parkqualität vorgeschlagen. Die Parkdimensionen entstehen durch das Zusammentreten von Bestandteilen der Biosphäre (Vertreter von Flora und Fauna) der

Pedo- und der Lithosphäre (Topographie, Morphologie, Geologie) sowie der Hydrosphäre (Wasserflächen, Grundwasserspiegel). Atmosphäre (jährlicher Witterungszyklus) und Anthroposphäre (Parkpflege) sind Ausgestalter der Parkdimensionen.

Diese geosphärischen Einzelteile setzen sich nun in vielfältiger Weise zu den in Tab. 21.b. aufgeführten vier Gruppen von Dimensionen der naturbelassenen Parkqualität zusammen.

Tab. 21.b. Liste der naturbelassenen Parkdimensionen

I. Sensorische Dimensionen

1. Visuell-morphologisch: (z.B.) breites Spektrum von Baumformen u.a.
2. Visuell-dreidimensional: Perspektive einer Allee, topographische Variation, Eindruck von "secludedness" durch Buschgruppen (als Sichtblenden)
3. Visuell-farbig: breites, saisonbedingtes Spektrum von Naturfarben
4. Materialgefühl: potentiell breites Arsenal von verschiedenartigen Natur-Materialien zum Anfassen
5. Akustik: Vogelstimmen u.a.
6. Geruch: moderndes Holz u.a.

II. Bewegungsdimensionen

7. Biomotorik: sichtbare Tierbewegung u.a.
8. Wasserbewegung durch Wind oder durch gleitendes Boot
9. Gravitationsmotorik: Bachlauf, vegetationsfreier Sandhang u.a.

III. Zeitliche Dimensionen

10. Geologische Geschichte: Stratifikation im Anstehenden eines Hanges u.a.
11. Jüngste Naturgeschichte: alte Bäume u.a.
12. Jahreszeitliche Änderungen: Blütezeit u.a.
13. Kurzfristige, z.B. morphologische Änderungen: Erosionsrinnen nach Gewitterregen

IV. Dimensionen des menschlichen Eingriffs

14. Parkpflege: naturimitierende Bepflanzung in unregelmäßigem Muster u.a.
15. Parkmaniküre: formgebendes Stutzen von Büschen (französischer Garten) u.a.
16. Einpassung künstlicher Elemente in die natürliche Umgebung: Nutzbauten aus Holz u.a.

Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und differenziert nicht nach der Bedeutung der Dimensionselemente für einzelne Erholformen.

Von größter Bedeutung ist es, den in die Erholform 'Naturgenuß' einfließenden Naturbegriff zu spezifizieren. Dieses Unternehmen zielt auf eine Ablehnung des Naturbegriffs wie er im Zusammenhang mit der Wilderness-Ideologie auftritt. Beispielsweise können Effekte des Hochgebirges nicht kopiert werden (Bagdassarian 660). Es ist evident, daß eine Liste der Funktionen der Stadtparks mit einer Liste von Naturparkfunktionen nicht identisch ist. Das bedauert jedoch der Stadtparkplaner nicht; er leitet die Eigenheit der städtischen Erholungsfläche aus ihrer kulturellen Eingebundenheit in die Stadtlandschaft ab: dieses stadtkulturelle Naturverständnis ist keineswegs synonym mit dem der Naturpark- und der Wilderness-Idee. Ebenso wenig geht es im Stadtpark um ein allumfassendes Sichverlieren an die Natur, wie es z.B. Hölderlin im Hyperion formuliert. Im Stadtpark herrscht nicht die dominierende Natur, sondern die geschützte und gepflegte Natur, die angreifbare und zerstörbare Natur in einer Symbiose mit dem zweckentbundenen Erholen des Menschen. Dieser Naturbegriff, wie er im Zusammenhang mit städtischen Erholungsflächen gefaßt werden muß, ist konsequent von allen anderen Naturbegriffen abzusetzen. Dieses Postulat, das den Naturteil des städtischen Parks aus seinem Wesen heraus konstituiert, sei im folgenden an Beispielen verschiedener Kulturen erläutert: Eine gute Konzeption für den "menschlichen" Park bietet der japanische Garten, in dem neben Zeugnisse kunstfertigen Arrangements von Parkelementen auch völlig naturbelassene Teile treten (vgl. Okomoto und Takakuwa, besonders 7,8,14). Diese "quiet environments" (Guggenheimer 87) sind Ausdruck einer bestimmten Kultur, kulturgebunden und verkörpern eine bestimmte Ausprägung des Charakters der passiven Erholungssektion des Vollparks. Der Viktorianische Park in England war ein Ausdruck von "good manners" und reflektierte Stile und Geschmack der herrschenden Gesellschaftsschichten, war als solches ebenfalls ein gesellschaftliches Kunstwerk (Dyos 37). Selbst der manikürte französische Garten wird als Kulturphänomen zu schätzen sein, denn hier ist die Natur zwar in einem Höchstmaß "zugeschnitten" auf die der Natur von der Gesellschaft zugewiesene Rolle, aber sie kontrastiert noch erheblich zu den übrigen Stadtfunktionen (z.B. Parc du Luxembourg, Paris). Erst wenn der Park zum Garten wird, in dem aktive Erholung wegfällt, ist nur noch ein

Torso eines Parks vorhanden (z.B. Les Tuileries, Paris). Das Miteinander der ungenormten aktiven Erholformen in den Naturteil des Parks ist also ein sein Wesen konstituierendes Kriterium. Wir kommen mit dem Beispiel der Tuileries in die Nähe des Kunstparks. In abgemilderter Form tritt er etwa im Zusammenhang mit gelegentlichem Repräsentationsbedürfnis der Stadtväter in Erscheinung. So finden sich beispielsweise im Chapultepec-Park, Mexico-City, zahlreiche Denkmäler und auch das renommierte Anthropologische Museum als Zeugen dieser Dimension der Kunst. Der Park wird hier zu einem Vehikel des Kunstgenusses und tritt als selbständiger Genußgegenstand in den Hintergrund. Diese Verbindung von Natur und Kunst ist in der Gesellschaft anerkannter Traditionsstrang des passiven Parkteils. Er steht schützenswert neben anderen naturbelassenen ästhetischen Qualitäten des Naturteils.

21.b.2. Soziale Zusammenkünfte

Der Vollpark ist nicht der gleiche für alle Alters- und Sozialgruppen. Soziale Interaktion stellt die Anpassung der Möglichkeiten des Parks an verschiedene Perzeptionen und Motivationen her. Die sozialen Zusammenkünfte siedeln sich in allen Parkteilen an: Am Rande der Normflächen als Zuschauerkulissen, ebenso wie auf den naturbelassenen Parkflächen (Gesprächspartner) und schließlich auf Flächen mit eigenen Einrichtungen wie Brettspielanlagen. Diese kontemplative Erholform hat hervorragende alters- und sozialgruppenumspannende Integrationskraft. Das trifft besonders für jene Betätigungen zu, die im Rahmen der sozialen Zusammenkünfte die drei Vorzüge der Altersgruppe der Senioren zum Einsatz bringen: Fertigkeiten, Geduld, Präsenz. Diese sozialen Tugenden benötigt die Gesellschaft gerade im Bereich der Freizeitethik (Friedberg 131), und die sozialen Zusammenkünfte eignen sich wie keine andere Erholform zur Erzeugung sozialer Abläufe, die über die Kerngruppe der Senioren auch andere Altersgruppen hinaus engagieren und integrieren. Das gelingt, wenn Gesprächslinien geschaffen werden und Zusammenkunftspunkte, die zwischen den schon genannten Funktionsflächen liegen. Aufbauen wird man auf schichtenspezifischen und interessensspezifischen Teilintegrationen; so werden die Senioren teilweise "unter sich" bleiben wollen (Integration einer Altersgruppe),

andererseits werden sie, sich nicht isolierend, in Interessengruppen aufgehen (Schachspiel; Integration einer Interessengruppe). Es ist wichtig, diese kontemplative Erholform weder alters- noch schichten-spezifisch zu sehen und sie auch nicht auf bestimmte 'offizielle' Flächen abzudrängen.

Am Rande sei vermerkt, daß diese Erholform der sozialen Zusammenkunft nicht in allen Kulturen gleichermaßen geschätzt ist. Vance glaubt im amerikanischen Volkscharakter einen Zug zum 'detachment' feststellen zu können, der sich in der Sehnsucht nach menschenleeren 'wilderness areas' ebenso manifestiert wie in der baulichen Segregation der Suburbs (Vance 209). Insofern als dieser Zug zutrifft, ist er mit der Naturbezogenheit, die der Stadtpark offeriert, nicht zufriedenzustellen; andererseits ist er nur Teil eines komplexen Volkscharakters, in dem genügend Interesse für individuelle und gemeinschaftliche Aktivität auf Gemeinschaftsflächen soziale Zusammenkünfte herstellt. Jedoch ist die Kulturbezogenheit der Stadtparkfunktionen mit diesem Beispiel unterstrichen.

21.c. Erholformenkompatibilität

Der Vollpark erreicht maximale Attraktivität durch die Vielfalt seines Erholformenangebots, das an keinerlei Besuchsbedingung geknüpft ist. Der Parkbesucher ist voll flexibel, kann in jede aktive wie passive Erholform schlüpfen; dieser an keine Bedingungen geknüpfte Rollenwechsel wird nur für gewisse Normsportarten (Tennis) eingeschränkt, für die eine Ausrüstung zu stellen ist; in diesem Falle ist der Besucher zielgerichtet, sobald er den Park betritt.

Die Flächen sind bedingt flexibel. Es ist zweckmäßig, sich an dieser Stelle nochmals zu vergegenwärtigen, daß die Trennung der aktiven von den kontemplativen Erholformen im Interesse einer phänomenologischen Sortierung erfolgt. Sie bedeutet nicht, daß die den einzelnen Erholformen zugewiesenen Flächen für jede andere Erholform ungeeignet sind. Es gibt zwar Flächen vorwiegend aktiver und vorwiegend passiver Betätigungsmöglichkeiten, aber keine Fläche sollte für eine einzige Erholform reserviert werden. Der Naturteil kann ohne Einbuße seiner Eigenart fluktuierende "durchziehende" Spiel- und Sportarten (Reiten) aufnehmen; die Flächen ungenormten Spiels können für einige Normspiele verwendet

werden durch Anbringen transportabler Abmessungen des Spielfeldes usw. Die Zulassung der Risikosportart Reiten im Naturteil steht in einem wertsystematischen Gegensatz zur "Friedhofsatmosphäre" vieler Parks mit Repräsentationsfunktion (Sapora 101-02). Am wenigsten flexibel sind die Normflächen, sofern sie nicht Mehrzweckform haben, also für andere genormte und für ungenormte Spiele benutzt werden dürfen. Ihr genereller territorialer Rigorismus trägt vorwiegend in der Passivrolle der Zuschauer zur Integration bei; im übrigen sind sie der Prototyp des unter städtischen, öffentlichen wie privaten Parkplanern verpönten "facility approach" (Friedberg 15). Sie sind so normkonform wie nötig und so mehrzweckhaft wie möglich zu gestalten, um auch auf diesen Flächen und nicht nur von Normplatz zu Normplatz die freie Wahl der Betätigung wenigstens eingeschränkt zu ermöglichen - eine Aufgabe, der Parkingenieur und Landschaftsarchitekt nachgehen.

Damit empfehlen wir statt einer exklusiven Zuordnung von Erholform und Erholfläche ein durchlässiges System von Erholformflächen. Von dieser Auflockerung des eingangs besprochenen Schemas der Erholformen und ihrer Flächen muß man streng absetzen die Gegensätzlichkeit der Extreme: zementierte Sportflächen und naturbelassene Parkteile hoher Qualität. Diese Extreme sollten nicht einander angenähert werden in ihrer räumlichen Zuordnung. Das wird im Kapitel der Formendiskussion (Abschnitt 23) weiter ausgeführt und dient der Wahrung des Eigencharakters des Naturteils der Vollparks. Shivers liefert in seinem Standardwerk (s. Lit.verz.) eine Reihe von Parkstrukturplänen, die auf ihre funktionale Kompatibilität zu prüfen wären, um daraus Verbesserungsvorschläge abzuleiten (Shivers 129, 136, 234, 343, 345, 346). Inwieweit die Parkstruktur gelungen komponiert ist, belegen immer deutlich die "Webfehler", die entweder als Funktionsinkompatibilitäten oder als Interferenzerscheinungen durch hohen Besucherdruck auftreten.

22. Raumannsprüche von Erholformen

22.a. Rechnerische Aktiv- und Passivflächenanteile in Vollparks

Über die Proportion von Flächenzuweisungen an aktive und passive Erholformen bietet sich axiomatisch Proportionalität an. Davon geht auch die Stadt San Francisco aus, wenn sie dekretiert: "Every community should have at least as much area devoted to parks where the recreation afforded comes in part at least in beauty of appearance as it does to organized recreation." (Butler 1962, 6). Ähnliches enthalten die Richtlinien der Deutschen Olympischen Gesellschaft (zitiert bei Grebe 39).

Die Zusammensetzung dieser Aktiv- und Passivflächenanteile kann in beschränktem Umfang schwanken. Die Frage ist, für welche Parkgrößen diese wechselnden Proportionen gelten sollen. Ebenso wie mit 4 ha eine Mindestgröße für die Akkommodierung aller Basiserholformen angesetzt werden kann (s. Abschnitt 22.b.), muß auch nach oben hin eine größenmäßige Begrenzung erfolgen. Die Gründe für diesen Schritt sind folgende:

1. Mit wachsender Größe behindert der städtische Park zunehmend die anderen städtischen Funktionen, besonders dann, wenn er nicht durch Oberflächenstraßen gestückerelt wird. Diese Feststellung gilt natürlich auch für andere Funktionen, z.B. quartäre Wirtschaftszweige (quaternary activities), mit den Auswirkungen eines einzigen großen Bankhauses auf einen belebten Straßenabschnitt (vgl. Wiek, Kurfürstendamm 67).
2. Die Zugänglichkeit wird einem Grenzwert zusteuern, sobald der Park eine Größe erreicht, bei der es für den Parkbesucher zu einem zweiten erheblichen Anmarsch innerhalb des Parks kommt, weil die Flächen der einzelnen Erholformen zu weit gestreut liegen.
3. Bei sehr großen Parks besteht die Gefahr des Orientierungsschwundes; das Wegenetz kann dann ohne Karte nur mit dem Risiko größerer Wanderzwege (Umwege) benutzt werden.

Die unter 1-3 genannten Gründe führen nicht zwangsläufig zu einer funktionalen Maximalgröße, die man als verbindlich ansehen könnte für Parkplaner in einer Ballung. Möglich ist jedoch die Angabe eines beispielhaften Richtwertes, aus dem Hundertfachen der Mindestgröße abgeleitet (400 ha = 1000 acres). Die wenigen Parks, die diese Größe

übersteigen, sind nicht mehr fußgänger-attraktiv. Der gebirgige Griffith-Park in Los Angeles wird von Kraftfahrzeugen durchpflügt, weil nur diese in zumutbarer Zeitdistanz (Definition in Abschnitt 32.a) die Standorte der Erholformen zugänglich machen. Wenn wir eine Maximalgröße von 400 ha für diese theoretischen Überlegungen einsetzen, folgt daraus, daß wir jenseits dieses Wertes keine Gründe für eine Aufrechterhaltung eines übergroßen Parks für den potentiell-täglichen Erholungszyklus finden. Übergroße Parks gegen städtische Kompetitivnutzungsansprüche zu verteidigen, fällt viel schwerer als bei denjenigen Erholungsflächen, die durch die Etablierung eines akzeptierten Größenspielraumes eingekreist wurden. Ebenfalls außerhalb des Verteidigungsinteresses der Vollparkplanung sind die unter der Mindestgröße befindlichen Kleinstgrünflächen (unter 4 ha).

Somit stecken wir den Größenspielraum von Vollparks mit 4-400 ha ab. Diese Angabe ist ein Formalsubstitut (Definition: Abschnitt 11.b.). Verbinden wir auf beiden Koordinatenachsen jeweils die 4 ha- und die 400 ha-Werte untereinander, so würden Parks in dem Dreieck

$$x = 4 ; 0 ; y = 4$$

und jenseits des Dreiecks

$$x = 400 ; 0 ; y = 400$$

nicht den Größenanforderungen für Vollparks genügen.

Die zu Beginn dieses Abschnitts zitierten Flächengleichheitspostulate erfüllt auf der 4 ha Diagonale nur ein Punkt: der Schnittpunkt $x = 2$; $y = 2$. Ebenso wird auf der Diagonale der Maximalgröße von 400 ha der Punkt $x = 200$; $y = 200$ als Flächengleichheitspunkt festgelegt. Die Verbindung beider genannten Flächengleichheitspunkte ergibt die Diagonale $y = x$, auf der alle Vollparks liegen, die das Flächengleichheitspostulat erfüllen.

Dieses Verfahren wäre jedoch eine zu schematische Anwendung des für kleine Parks angemessenen Prinzips gleicher Flächenzuteilung für Aktiv- und Passiverholformen. Die Raumansprüche der aktiven und passiven Erholformen entwickeln sich mit steigender Parkgröße unterschiedlich. Aus zwei Gründen sollten die Passivflächen stärker als die Aktivflächen proportionsmäßig wachsen. Der erste Grund ist formaler Natur: die Erholform des ungenormten Spiels und Sports ist im Passivteil auf Rasenflächen besser unterzubringen als auf Normflächen. Damit übernimmt

die Passivfläche - ihrem Namen zum Trotz - eine der wichtigsten Aktiverholformen. Die Aktivflächen beherbergen lediglich Sport-Spiel-Erholformen. Es ist zu beachten, daß in dieser Untersuchung aktive Erholformen nicht auf den Aktivflächenanteil des Vollparks beschränkt sind. - Der zweite Grund ergibt sich aus der Standardisierung der Aktivflächen. Um ihre Attraktivität für Sportler und (z.B. Tennis-)Spieler zu erhalten, dürfen ihre Erholformangebote nicht zu oft dupliziert werden. Das ist bei kleinen Vollparks flächenmäßig nicht möglich. Es gibt dort ein kleines Stadion und nicht drei, ein Dutzend Tennisplätze und nicht drei Dutzend. Bei großen Vollparks mit, sagen wir, 100 ha Normfläche müssen zwecks Reizerhaltung der standardisierten Erholformen naturbelassene Zwischensäume in die Normflächenstruktur eingelassen werden. Damit ist bei großen Vollparks ein Teil der auf den ersten Blick so generös zugemessenen Passivflächen als Dekorativfläche an die Aktivflächen gebunden; dieser Luxus entfällt, wie gesagt, in kleineren Vollparks, in denen die Normflächen relativ isoliert, jedoch mit dem Naturteil verbunden bleiben sollen (vgl. Parkform in Abschnitt 23).

Aus dieser Überlegung folgt, daß die physiognomisch abgegrenzten Parkteile mit "Passivfläche" und "Aktivflächen" funktional unterschiedlich aufgeladen sind. Wenn also den Passivflächen ein größerer Flächenanteil bei großen Vollparks eingeräumt wird, dann nicht zuletzt wegen ihrer Möglichkeit, die aktive Erholform des ungenormten Spiels aufzunehmen und wegen ihrer Abtretung von Dekorativaumflächen für die Aktivflächen. Der Toleranzspielraum zugunsten der Passivflächen sollte mit wachsender Parkgröße gleichmäßig ansteigen, was nicht geradlinig heißt. Damit öffnet sich - graphisch gesehen - vom Ausgangspunkt $x = 2$; $y = 2$ eine Schere, deren einer Schenkel die Diagonale $y = x$ ist; diese Gerade zeigt, daß der Anteil der Aktivflächen nicht den der Passivflächen überschreitet. Der andere Schenkel der Schere läßt sich - dies ist als ein Beispiel einer gleitenden Passivflächenzunahmeberechnung zu betrachten - so fassen, daß er eine mathematische Funktion darstellt, die folgende Bedingungen erfüllt:

1. Mit steigender Größe soll der Passivanteil überproportional wachsen.
2. Bei kleinen Vollparks soll der Passivanteil den Aktivanteil so geringfügig überflügeln, daß der Unterschied praktisch vernachlässigt werden kann.

3. Der Passivflächenanteil soll bei sehr großen Parks zwecks Reizerhaltung der Aktivflächen sehr viel größer als der Aktivflächenanteil sein. Eine Massierung von Normflächen, z.B. von mehreren Fußballplätzen, erscheint nicht attraktiv. Bei maximaler Parkgröße (400 ha) sollen Passivflächen 50-75% des Vollparks einnehmen, so daß 100 ha Aktivfläche als Minimum verbleiben.

Die trigonometrische Funktion $y = \tan x$ erfüllt diese Bedingungen (Abb. 22.a.). Natürlich kann man die Graphik auch umkehren, wenn die Verteilung dann psychologisch einleuchtender erscheint; werden die Achsen vertauscht, so daß die x-Achse die Passivflächen aufnimmt, so erfüllt die Funktion $y = \arctan x$ den geschilderten Sachverhalt. Abb. 22.a. scheidet die zu kleinen Flächen unter 4 ha ebenso aus wie die übergroßen meist außerstädtischen Erholungsflächen, die hier in dem Bereich über 400 ha untergebracht sind. Nur in dem Bereich zwischen den Diagonalen $x = 4$ ha; $y = 4$ ha und $x = 400$ ha; $y = 400$ ha etablieren wir die städtischen Vollparks. Innerhalb dieser Diagonalen gibt es eine stark umrandete Zone, in der die Proportionalität von Passiv- und Aktivflächen gewahrt werden sollte. Als Beispiel sei ein Park von 400 ha Größe angenommen; auf der 400 ha Diagonalen ist er passivlastig, wenn er zwischen $0 < 100$ ha Aktivfläche aufweist; das sind z. B. Naturschutzgebiete, gelegentlich mit eingelassenen Spiel- und Sportflächen. Der Park ist mit einem Anteil von 100 ha Aktivfläche (Punkt T in Abb. 22.a.) im Toleranzbereich. Diese Fläche ist prozentual gesehen ein Minimum an Aktivfläche ($a_{\min} = 100$ ha), während die Passivfläche mit 300 ha in diesem Fall einen Maximumanteil erreicht ($p_{\max} = 300$ ha). Am Punkt G in Abb. 22.a. herrscht Gleichgewichtigkeit, was einem Anteil der Passivfläche von 50% entspricht ($p_{\min} = 200$ ha). Am gleichen Punkt erreicht die Aktivfläche einen Maximalanteil von 50% ($a_{\max} = 200$ ha). Sinkt der Passivanteil unter die 50% Marke, handelt es sich um aktivlastige Parks; ein Extrem ist bei 400 ha Norm-Sportflächen erreicht; das sind reine Sportzentren (Olympia Stadion) mit lediglich dekorativen Baumbeständen und Rasenstreifen.

Beispiele eleganter Verbindungen von aktiven und passiven Erholformen bieten viele Städte; so wurden etwa in Bonn die Aktivflächen des Universitätssportgeländes an den Naturpark Kottenforst-Ville formvollendet angegliedert (gemäß dem Formenpostulat des Abschnitts 23).

22.b. Quantitativer Schätzrahmen des Raumbedarfs ausgewählter Erholformen

Es ist nun zu untersuchen, welchen Raumbedarf die einzelnen in einen räumlichen Verbund einzubringenden passiven und aktiven Erholformen haben.

Viele Städte leiden an der Separierung ihrer Erholflächenstrukturen. So gibt es Normsportgebiete, wie etwa der schon zitierte South Gate Park (Abb. 21.a.). Typisches Beispiel der monofunktionalen Bereitstellung von Erholflächen für die passiven Erholformen sind viele Schloßparks sowie Stadtparks mit dominierendem Repräsentationscharakter. Typisch für ein monofunktionales Ausrichten auf ungenormte Spielflächen sind die schon besprochenen, räumlich auf Mindestmaße und Monofunktion beschnittenen Erschließungsgrünanlagen westdeutscher Wohngebiete (vgl. Abschnitt 12.b.). Wird das Prinzip der Proportionalitätsgleichheit auf die tatsächlichen Erholungsflächenstrukturen angewendet, ergeben sich Planungskonsequenzen: reine Naturgenußareale sind durch die Angliederung von Aktivflächen für ungenormtes Spiel in ihrem Erholungswert zu steigern. Die im folgenden diskutierten Raumannsprüche gehen von dem Modell einer die aktiven und passiven Erholformen räumlich verknüpfenden Erholungsfläche aus.

Für die Raumannsprüche aller genormten Spiele und Sportarten besteht ein weltweiter Konsensus. Eine extensive Liste des Mindestraumbedarfs für Teamspiele bei Shivers (S. 130) legt für jede einzelne Spielart Raumannsprüche fest, ohne Rücksicht auf mögliche Kombinationen von Spielarten auf ein und derselben Fläche. Die Rasenspiele in dieser Liste bieten ein Beispiel hoher Kompatibilität: alle können auf ein und derselben Fläche, eben nur nicht gleichzeitig stattfinden. Für die Mindestfläche eines Vollparks (4 ha als Formalsubstitut) genügt der Ansatz eines Areals, das die meisten dieser Rasenteamspiele akkommodieren würde, $1,8 \text{ ac} = 0,7 \text{ ha}$. Für genormte Hartbodenspiele setzen wir als Standard eine Fläche von $0,5 \text{ ha}$ (etwa 4 Tennisplätze) an. Die genormten Geschicklichkeitsspiele verlangen zusätzlich eine Fläche von etwa $1 \text{ ac} = 0,4 \text{ ha}$ (Shivers 130).

Das ungenormte Spiel scheint sich allen Flächenfestsetzungen zu entziehen. Nehmen wir eine grundlegende Spielbetätigung an, so mag das Spiel mit einem Ball hier als Beispiel dienen: eine nicht als Been-

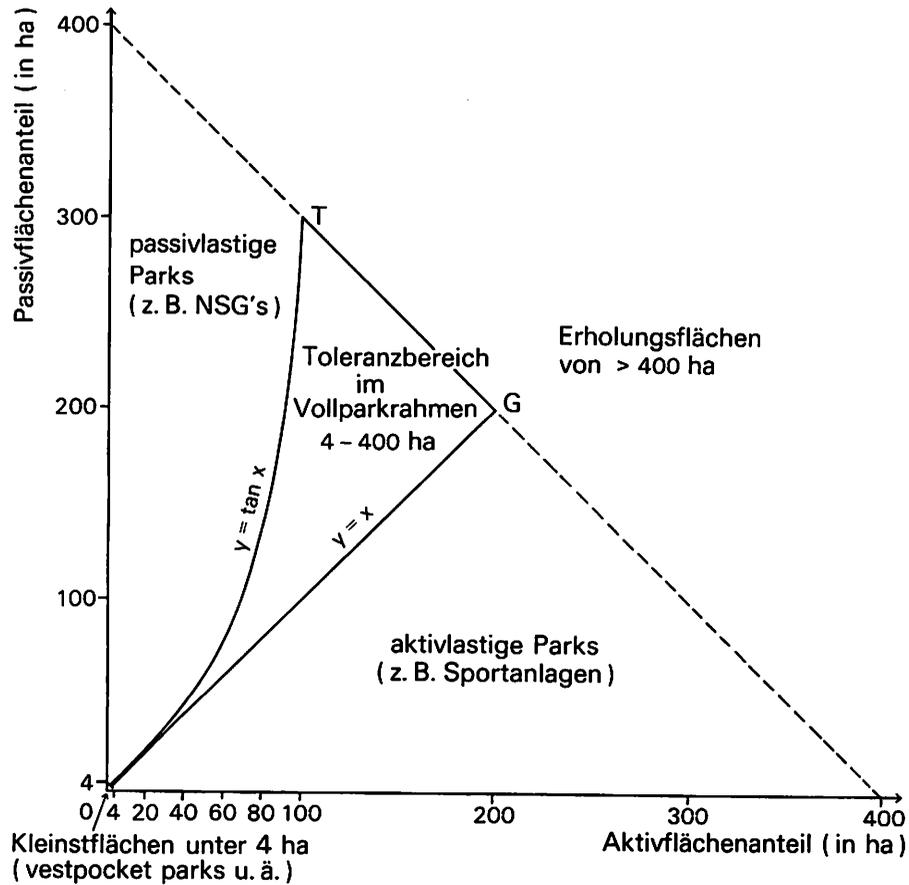


Abb. 22.a. Aktiv- und Passivflächenanteile in Vollparks

100% (100%)
 50% (50%)
 0% (0%)



gung empfundene Betätigungsweite ist gegeben, wenn ein Ball von einem Punkt mit Wucht in jede Richtung geworfen oder mit dem Fuß gestoßen werden kann. Davon setzen wir die Mindestfläche für informelles Ballspiel eines Teams mit 0,25 ha an. Diese Fläche schlagen wir der Aktivfläche zu ; die ungenormten Spiele durchlaufen aber auch Teile der Passivflächen, so daß das ungenormte Spiel gegenüber dem genormten nur auf dem Aktivflächenanteil eines Vollparks im Verhältnis 0,25 ha zu 1,1 ha steht.

Damit sind die grundlegenden aktiven Erholformen behandelt. Die passiven Erholformen errechnen sich nach dem im vorigen Abschnitt angesetzten Prinzip der Flächengleichheit beider Erholformengruppen.

Ein vollfunktionaler Kleinstpark (Vollpark) kommt somit mit folgender Fläche aus:

Genormte Rasenteamspiele	0,73 ha
Genormte Hartbodenspiele	0,50 ha
Geschicklichkeitsspiele	0,40 ha
Ungenormte Spiele	0,25 ha

Nutzfläche aktiver Erholformen 1,88 ha

Nutzfläche passiver Erholformen 1,88 ha

Mindestnutzfläche eines Vollparks 3,76 ha, aufgerundet 38.000 m².

Hinzu kommen ihrer Funktion nach infrastrukturelle Begleitflächen (für Konzessionärstände, WC's), so daß wir die Flächenangabe von 40.000 m² (= 9 acres) ansetzen. Die außerhalb des Parklandes anzulegenden parkbedienenden Flächen (z. B. für Autostellplätze) sind dabei nicht berücksichtigt.

Diese Mindestgröße für einen Vollpark setzen wir als Formalsubstitut fest und erheben daher nicht den Anspruch, daß dieses als allein mögliches angesehen werden muß. Man kann verschiedene Erholformen auf ihre Raumannsprüche unterschiedlich taxieren, es scheint aber zweifelhaft, ob es zu größeren Abweichungen kommen kann.

Von diesem Mindestflächenansatz kann man einen Vergleich mit der traditionellen Parkhierarchie anstellen. Ein Gemeindepark in den U.S.A. hat beispielsweise (nach Shivers 260) eine Mindestgröße von 20 acres

= 8,094 ha, mehr als halbieren läßt sich seine Fläche also nicht, wenn alle grundlegenden Funktionen unterzubringen sind.

Dieses Zwischenergebnis ist wichtig, weil es eine grundsätzliche Abgrenzung nach unten fordert: Erholungsflächen, die kleiner als 4 ha sind, werden als nicht funktional umfassend ausgerüstet angesehen. Wir erklären, daß für Vollparks ab 4 ha eine Mindestfunktionsbreite im geschilderten Sinne angesiedelt werden kann.

Schon an dieser Stelle - und dann ausführlicher im Kapitel 3 - müssen wir auf die zentrale Rolle der Belastungsmöglichkeit eines solchen Vollparks durch Besucher eingehen. Es ist bereits an dieser Stelle der Einwand auszuräumen, daß die Parkgröße von dem Besucherdruck abhängt, so daß nur Raumangaben als Kapazitätsangaben sinnvoll seien. Die folgende Schilderung von Westentaschenparks soll illustrieren, daß unser 4 ha Mindestansatz für einen Vollpark ein absolutes Flächenminimum darstellt, das selbst bei geringster Beanspruchung aufrechterhalten werden muß, wenn die Erholungsfläche die angesetzte Mindestfunktionsbreite eines Vollparks aufweisen soll.

22.c. Funktionale Verfremdung bei Westentaschenparks und Hinterhofoasen

Symptomatisch für die schwierige Lage der städtischen Erholungsflächen im Wertesystem der Gesellschaft ist das Ausweichen der Planung auf Restgrundstücke, die beim Bau von Autobahnen, Shopping Centers usw. übrigbleiben. Die Propagierung dieser Restgrundstücke als Westentaschenparks (Seymour) geht bis in die höchsten Planungsspitzen: Wenn sich Guggenheimer, einst Park Commissioner von New York City über Landreste freut, die beim Autobahnbau abfallen und bekundet, diese sollten zu Westentaschenparks umgewandelt werden, dann liegt die Schädlichkeit dieser Empfehlung darin, daß diese Areale an einen nicht erholungsbezogenen, ja sogar erholungsinkompatiblen Standort (z.B. eine intensivgenutzte Verkehrsfläche) angebunden sind.

Ähnlich sind die für München propagierten Hinterhofoasen zu bewerten. Die "Kultivierung des Wohnumfeldes" (Tagesspiegel 17) stützt sich auf Flächenobjekte, die funktionsmäßig nur in sehr eingeschränktem Sinne Erholformen ermöglichen können. So sollen Hinterhöfe von Mietskasernen zusammengefaßt und als Stadtoasen begrünt werden. Dieses Verfahren als Teil einer "innerstädtischen Erholungslandschaft" (Tagesspiegel 17)

zu apostrophieren, greift zu hoch. Als Begleitverfahren einer aktiven Erholungsflächenpolitik hat es seinen Rang, als Substitut für funktionsbreite Erholungsflächen nicht. Ebenso wenig wie Westentaschenparks können die in Berlin propagierten sehr schmalen Grünzüge einen Vollpark ersetzen. Sie stellen ein willkommenes Mittel dar, um planerische Aktivität vorzuweisen. Schmale Grünzüge erfüllen auch das Erfordernis der Auflockerung von Baumassen (vgl. Abschnitt 11.b.), ohne daß Mindestgrößenmaße eingehalten werden müssen. Auf diesen Flächentyp mußten wir hinweisen, weil "zusammenhängende Grünzüge ... das Ziel der Berliner Grünplanung" sind (Akademie für Städtebau und Landesplanung, Deutsche 54).

Ein Extrem eigener Art ist die Erwägung von Parkstandorten auf Hochhausdächern (Hirsch 381).

Die genannten Freiflächentypen belegen Züge der stadtplanerischen Hinwendung zu Ersatzlösungen, die unterhalb der Akkommodierung grundlegenden der Erholformen auf einer Fläche liegen. Die Beispiele sind ohne den Nachweis ihrer integrierenden Attraktivität für Altersgruppen und Sozialschichten propagiert worden. Dieser Nachweis ist auch nicht zu erbringen, denn ihre funktionale Verkrüppelung läßt ganz offensichtlich vielseitige Erholformenspektren nicht zu. Damit wird der von Schultze monierte Tatbestand einer "Planung vor Forschung" im Städtebau bestätigt (Schultze 87). Wengleich auch im Vollpark die Forderung der pluralistischen Gesellschaft nach Integration aller Altersgruppen und Sozialschichten im Parkbesuch nicht voll erreicht sein mag, so ist sie doch im Vergleich zu diesen Teillösungen, wie sie Westentaschenparks und Grünstreifen anbieten, als Angebot des Vollparks vorhanden. Auf den Kleinst-"park"-flächen kommt es zu hochgradiger Funktionsverfremdung, und zwar sowohl durch die Flächengröße als auch durch die Dominanz der allzunah benachbarten übrigen städtischen Funktionen.

Die Kleinstflächen ergeben in der Flächennutzungsstatistik einer Ballung als Summe eine beachtliche Gesamtfläche, der jedoch keinerlei funktionale Vielfalt innewohnt. Das hat entscheidende Konsequenzen für die Attraktivität dieser Flächen auf den Besucher; dieser stuft die Kleinstflächen in seinen privaten Wertvorstellungen als begrenzt attraktiv ein. Es leuchtet ein, daß 5 Flächen à 1,0 ha ein geringeres Funktionsangebot aufweisen als eine Fläche zu 5 ha. Mit der Breite des Angebots wächst die Wahr-

scheinlichkeit, den Bedarf eines potentiellen Besuchers zu decken. Folglich bleiben die kleinen Flächen benutzerschwach - trotz des Fehlens konkurrierender größerer Grünflächen: Ein Paradoxum, das der Grünflächenplaner als Desinteresse der Bevölkerung an Erholungsflächen mißinterpretiert. Die Variabilität der Erholformen des Parks, die sich bei zu kleinen wie zu großen geographischen Ausmaßen desselben verringert, ist Vorbedingung für die Attraktion der einzelnen Erholformen. Die Attraktivität hat somit zwei Seiten: den Eigenwert der Erholform und den zu ihr hinzukommenden, durch die kombinierte Attraktion aller Erholformen erzeugten Mehrwert. Die Leistungsschwäche der kleinen Flächen wirkt sich auch auf das Bild aus, das sich die Gesellschaft von der räumlichen Natur der Erholungsfunktion macht. Dieses Bild ist schizophrener Natur: die Gesellschaft erkennt einerseits die Notwendigkeit städtischer Erholungsflächen (vgl. z. B. Parteiprogramme), kann sich jedoch andererseits mit Recht für bestehende Flächen nicht erwärmen, die ihr unter dem Mantelbegriff der "Erholungsfläche" angeboten werden. Somit liegt im Zögern der Gesellschaft hinsichtlich der Allokation finanzieller Mittel zugunsten städtischer Freiflächen nicht ein Verkennen der Prioritäten, sondern eine Antwort auf fehlende städtische Erholungsflächenforschung. Diese hat dem Kommunalpolitiker bisher nicht nachgewiesen, daß er einen Anspruch auf aktive Erholungsflächenpolitik verwirkt, wenn er sich mit geringwertigen Grundstücken zufrieden gibt. Stadtforschung kann verlorene politische Terrains wiedergewinnen und die Gefahr der fortgesetzten Verwendung von Substandardflächen bannen. Erst mit besseren Ergebnissen der Forschung hat eine Forderung auf größere Flächen in erholungsgemäßer Standortposition Aussicht auf politische Unterstützung der gesellschaftlichen Führungsschichten.

23. Formansprüche einer Vollparkfläche

23.a. Ableitung einer Idealform (Cassini-Kurve, Abb.23.a.)

Was für Forderungen stellt ein Vollpark formenmäßig? In der bisherigen Parkplanungspraxis ist die Form nicht berücksichtigt worden. Das führte zu grotesken Parkformen; als Beispiel sei der siebenteilige Volkspark in Westberlin (zwischen Uhlandstr. und Martin-Luther-Str.) angeführt, von dem wir in Abschnitt 23.b. eine Teilfläche beschreiben.

Begründungen einer Idealform aus der An- und Zuordnung der Parkfunktionen fehlen. Bisher wurde entweder ganz darauf verzichtet, eine bestimmte Form anzustreben oder eine Annäherung an formale geometrische Gebilde (Rechteck) aus städtebaulichen Zwängen heraus (Straßennutzungsstruktur) geduldet. Daher besteht in einer neueren Stadt der U.S.A. meist nicht ein Parksystem mit Zufalls- sondern mit rechteckigen Formen. Das läßt sich quantitativ bei Zugrundelegung einer Zufallsform als Vergleichsform nachweisen. Wie Zufallsformen zustandekommen, schildern Haggett (308) und Cole (476).

Formmessungen sind nicht Selbstzweck. Man wird daher z. B. versuchen, die Form eines Gebiets mit den in diesem Gebiet operierenden Prozessen zu verbinden (Massam 197). Dabei wird anzugeben sein, ob die Form den Prozeß beeinflußt und/oder ob der Prozeß die Form fordert bzw. geschaffen hat. Zeitlich ist zwischen historischer Formgebung und jetziger Funktionsadäquatheit der Form zu unterscheiden. Hinsichtlich der Parkformen ergibt sich die Problemstellung, Erfordernisse der Aktiv- und Passivflächen zueinander auszuleuchten. Wenn wir davon ausgehen, daß Freiflächenenerholung aus passiven und aktiven Erholformen entspringt, können wir annehmen, daß Erholungsuchende erwarten, beide Flächentypen in einem Flächenzusammenhang vorzufinden. Befragt man Parkbesucher nach ihren Betätigungsabsichten, geben sie überwiegend entweder nur aktive (z. B. Tennisspielen) oder überwiegend nur passive Absichten (z. B. Naturbetrachtung) an, selten beide. Jedoch bezieht sich diese Tatsache nicht auf das Gesamtbild der Erholungsabsichten, zu denen auch die visuelle und emotionale Berührung mit den nicht angegebenen Erholformen gehören. Wiederum bedarf es keiner empirischen Untersuchung, um die Feststellung zu treffen, daß von Ausnahmen abgesehen, der Parkbesucher beide Erholformentypen im Zusammenhang vorzufinden hofft. Von der funktionellen Eigenart der aktiven und passiven Erholformen leiten

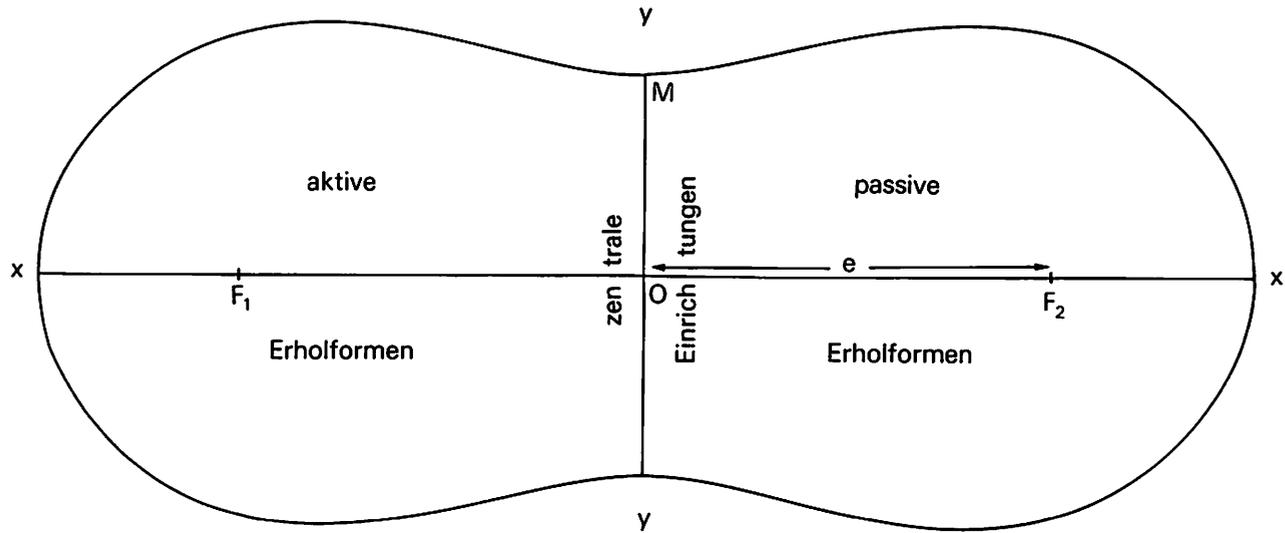
sich aber bestimmte räumliche Grundgesetze der Zuordnung dieser Typen ab. Zum Schutze ihrer Eigenart wird man die passiven Erholflächen nicht zu eng mit den Aktivflächen verbinden. Die weitgehende, aber nicht vollständige Trennung der Standorte der Erholformen in zwei ihrem Wesen und Erscheinungsbild nach entgegengesetzten Flächentypen wollen wir als Dissoziation bezeichnen. Der Dissoziationsgrad sollte nie so hoch sein, daß eine völlige Loslösung der aktiven von den passiven Flächen erfolgt, wie es leider in der städtischen Realsituation häufig in Form von intraurbanen (oft den Schulen angegliederten) Sportstätten und extraurbanen Naturschutzgebieten zu finden ist. Wenn wir die Eigenheiten der beiden Aktivitätstypen berücksichtigen, erkennen wir, daß sie in einem Park funktional eigenständig, aber flächenmäßig verbunden, also dissoziiert, auftreten sollen. Das räumliche Gebilde, das diese Kriterien erfüllt, ist in Form einer spezifischen Ausführung der Cassini-Kurve gegeben. Die Cassini-Kurve bestimmt sich durch das Verhältnis von a^2 (Produkt der Entfernungen zweier Pole von einem Punkt auf der Kurve) und e^2 (2. Potenz der Entfernung eines Poles zum Mittelpunkt der Entfernung zwischen beiden Polen). Folgende Formen sind zu unterscheiden:

$a^2 \geq 2e^2$ ergibt ellipsenähnliche Formen, die keine Dissoziation der beiden Erholformengruppen erlauben.

$a^2 \leq e^2$ ergibt Formen, die aus zwei getrennten (im Falle $a^2 = e^2$ sich berührenden) eiförmigen Gebieten bestehen; die Trennung der beiden Erholformengruppen ist räumlich vollständig.

$a^2 > e^2$ und $a^2 < 2e^2$ ergibt die Hantelform, die in der Mitte der Längsachse eine "Taille" aufweist. Die Hantelform kann die beiden dissoziierten Erholformengruppen akkommodieren.

Wenn wir fordern, daß zwischen den beiden Erholformengruppen eine Durchgangsfläche mit einem Achsenquerschnitt in der Größe von e vorhanden sein soll, so fallen alle Formen von $a^2 = e^2$ (Lemniskate) und $a^2 < e^2$ weg, aber auch eine Reihe von Formen $a^2 > e^2$, wenn a^2 relativ dicht an e^2 bleibt; das sei z.B. der Fall bis hin zu $a^2 < 1,25 e^2$. Somit verbleibt für unsere ideale Parkform, in der die

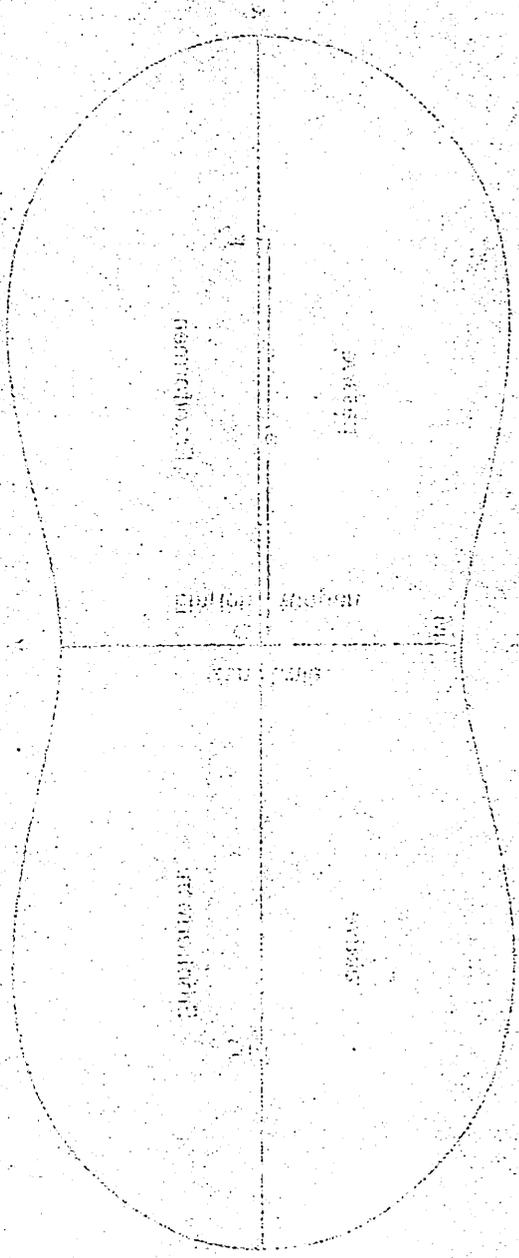


$$r = \sqrt{e^2 \cos 2\varphi \pm \sqrt{e^4 \cos^2 2\varphi + a^4 - e^4}}$$

Abb. 23.a. Park in Form einer Cassini-Kurve für $a^2 = 1,25 e^2$

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY



beiden Erholformengruppen räumlich dissoziiert sind, ein Bereich der Kurvenvariation von $a^2 = 1,25 e^2$ bis $a^2 < 2e^2$. Die Form $a^2 = 1,25 e^2$ haben wir in Abb. 23.a. dargestellt. Die Konstruktion der Kurve diskutieren Bartsch (305) und Smirnow (215). Diese vorgeschlagene Idealform bringt nicht nur die beiden Typen von Erholformflächen in ein funktional kompatibles räumliches Verhältnis zueinander, sondern ermöglicht auch durch die Unterbringung von Einrichtungen, die nötig sind, um die Benutzung des Parks zur Erholungsmöglichkeit zu unterstützen. Unterschieden werden kann zwischen flächenbeanspruchenden Einrichtungen innerhalb des Parks (Toiletten, Erfrischungsstand, Unterstand, Geräteschuppen) und außerhalb des Parks (Autostellplätze). Somit würden in einem Vollpark sich um einen Parkpol die aktiven Erholformenflächen scharen und um den anderen Pol die passiven Erholformenflächen einschließlich der Flächen für ungenormtes Spiel. Im Zwischenbereich, der Taille des Parks, sollten zentrale Parkeinrichtungen installiert werden. Die Flächen außerhalb des Parks auf der Höhe der Taille könnten für Fahrzeugstellplätze eingerichtet werden. Von diesem Standort der Fahrzeugstellplätze hat der Besucher gleichermaßen Zugang zu beiden Parkteilen. Vermieden wird bei diesem Arrangement ein direktes Anschneiden der Parknutzfläche für Fahrzeugstellplätze.

23.b. Formenvergleich

Formen lassen sich anhand von Haggetts Formenbestimmungsmethode vergleichen (Haggett 48-55, Massam 197). Danach bestimmt sich die Form annäherungsweise aus dem modifizierten Quotienten (S) von Fläche (A) und Längsachse (l) eines Gebietes:

$$S = \frac{1,27 A}{l^2}$$

Zunächst soll der Formindex S für die von uns als Idealform apostrophierete Cassini-Kurve bestimmt werden. Die benötigte Fläche der Cassini-Kurve kann planimetrisch oder in einem schnelleren Verfahren annäherungsweise unter Vernachlässigung der Eindellungen gemessen werden. Bei dem letzten Verfahren ist ein Torus, d.h. ein Ring mit kreisförmigem Querschnitt flächenmäßig zu berechnen:

$$F = 4\pi^2 rR, \text{ wobei}$$

r = Radius des kreisförmigen Querschnitts an den Polen der Cassini-Kurve, R = Abstand zwischen der Mitte und einem Pol der Cassini-Kurve. Der Haggett-Formindex ergibt für die Cassini-Kurve $S_C = 0,42$. Um diesen Idealformwert von $S_C = 0,42$ legen wir einen Spielraum von der Größe des halben Wertes, so daß die Idealform innerhalb eines Bereichs von $0,6 > S > 0,2$ angesiedelt ist.

Damit läßt sich bei leichter Rundung der Ecken für einen rechteckigen Park noch ein idealformähnliches Ergebnis errechnen. Es ist funktionsgerechter als Kreis oder Quadrat - allerdings gilt das nur für ausgewogene Rechtecke, denn mit erheblicher Verlängerung oder Verkürzung der Längsachse im Verhältnis zur Fläche fällt das Rechteck aus der Toleranzzone heraus. Die Idealformmaße für Rechtecke wären bei einer Achse von Einheitslänge ($l = 1$) $A = 0,47$ (produziert $S_R = 0,6$) bis $A = 0,16$ (produziert $S_R = 0,2$) gegeben.

Ein Extrem der Parkform jenseits der Idealform ist mit $S = 1,0$ der Kreis, ein Extrem auf der anderen Seite des Idealbereichs bieten die sehr in die Länge gezogenen Parks. Sie werden oft so überdehnt, daß sie ihren Eigencharakter zugunsten eines Dekorativeffekts für die umliegenden städtischen Funktionen (Wohnen, Verkehr, Wirtschaften) verlieren. Die Funktion der Grünfläche als Gliederungselement statt als Erholungselement ist weitverbreitet. So konstatieren Langkau-Herrmann und Tank, daß die Bausteine eines "Frei- und Grünflächensystems" vor allem "Keile, Bänder und Gürtel" seien, "die sich bis zu ganzen Gittersystemen kombinieren lassen." (Langkau-Herrmann und Tank 139). Wenn sie sich dabei auf das Gittersystem des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk beziehen, so zeigt gerade dieses Beispiel, daß eine Kombination von lokalen Schwerpunkten (Parks z.B. in Cassini-Form; bisher nicht verwirklicht) und linearen Verbindungsflächen wünschenswert wären. Für sich gesehen, sind Einzelbausteine des Gittersystems in Form von lediglich linearen Verbindungsflächen funktional unzureichend. Das gilt auch für "Bänder", die nicht Teil eines Gittersystems sind. Ein Beispiel dafür bietet der Westberliner "Volkspark Wilmerdorf - Stadtpark Schöneberg", mit 22 ha Fläche. Er ist übrigens nicht ein Ergebnis öffentlicher Grünflächenakquisition im Rahmen der Grünzugidee, sondern eine Senke, die wegen ihrer pedologischen und topographischen Renitenz vom wilhelminischen Bauboom verschont blieb. Sie wurde von der Verkehrsplanung durch Straßenzüge in sieben Abschnitte zerlegt,

so daß die Parkeinheit funktional nicht besteht. Die kurvige Längsachse ist 2400 m lang (ohne Straßenabschnitte), bei einer durchschnittlichen Breite des Parks von etwa 100 m. Mit einem Haggettindex von $S = 0,05$ liegt nach erholungsfunktionalen Gesichtspunkten eine extrem schlechte Form des Parklandes vor. Jedoch erreicht der größte Parkabschnitt (Abb. 24.a.) zwischen Uhland- und Bliesestraße im Westen und Bundesallee im Osten knapp die Abmessungen der Idealform: Für diesen Parkabschnitt beträgt der Haggettindex

$$S = \frac{1,27 \times 78300 \text{ m}^2}{(650 \text{ m})^2} = 0,23.$$

Dieser Vollpark Wilmersdorf erreicht auch strukturell eine unseren Modellvorstellungen nach günstige Anordnung der Erholflächen; im Westen Sportplätze, randlich mit Passivflächen dekorativ eingefast, im Osten naturbelassene (unebene) Spielwiesen mit altem Baumbestand.

Eine Bemerkung über die begrenzten Einsatzmöglichkeiten des Haggettindex ist nötig. Eine Haggettindexzahl läßt sich nicht auf eine bestimmte Form exklusiv fixieren. Stellen wir uns eine Parkform vor, die der Cassini-Kurve entgegengesetzt ist, in der die Funktionen in einem zentralen Bereich massiert auftreten, und in der dünne Ausläuferflächen in der Längsachsenrichtung zu beiden Seiten des zentralen Bereichs angeordnet sind. Diese Anti-Cassini-Form würde bei gleicher Achsenlänge und bei gleicher Fläche wie die Cassini-Form den gleichen Haggettindex erhalten; da er nur Achse und Größe in Beziehung setzt, deckt er funktionale Mißform und funktionale Idealform. Wenn das ausgeschlossen werden soll, könnte man den Boyce-Clark-Index (Yeates 36-39) oder auch die Formbestimmung, die Bunge vorschlägt (Yeates 39-41) verwenden. Beide Methoden, wenn wir sie auf Parkformen zuschneiden wollen, sind aber mit Schwächen belastet; muß für den Boyce-Clark-Index ein (oder mehrere) Mittelpunkt(e) des Parks festgelegt werden, so ist beim Bunge-Index sogar erforderlich, die Mittelpunkte der Standorte der einzelnen Erholformen zu bestimmen. Gerade die passiven Erholformen konstituieren sich aber maßgeblich durch ihre weitgehende räumliche Flexibilität. Daher ist die Anwendung dieser Verfahren an stark vereinfachende Annahmen über die präzise räumliche Abgrenzbarkeit von Erholformen gebunden.

24. Ansprüche an die Umweltqualität

Neben funktionale Ausstattung und Form tritt als weiteres Merkmal der Parkattraktivität die ökologische Qualität von Park und Parkumwelt. Wie schon im Abschnitt 21 vermerkt, sind Forschungsergebnisse aus den ländlichen Erholungsgebieten nur begrenzt für die Fragestellungen zu städtischen Erholungsflächen heranzuziehen. Das gleiche gilt für Ergebnisse, die für das Phänomen 'Erholungslandschaft' gewonnen wurden zur ökologischen Belastbarkeit von Landschaftsräumen, zur ökologischen, visuellen und akustischen Sensibilität von Landschaftselementen (vgl. Golm 10-13). Daß die Erholungslandschaftsforschung gegenwärtig planungspolitisch noch hoch im Kurs steht (Landschaftsrahmenpläne), kann möglicherweise in Zukunft verstärkt dazu beitragen, die komplexere Problemlage der innerstädtischen Erholungsflächen auszuleuchten. Die ökologischen Interdependenzen zwischen Park und städtischer Umwelt beziehen sich auf Luft, Akustik und Sicht. Der Park vermag geringe Mengen von Abgasen und Autolärm sowie einige visuelle Belastungen zu absorbieren. Ballungen in Europa und Nordamerika sind allerdings so intensiv in ihren negativen ökologischen Ausstrahlungen, daß die Diskussion um die großen, vom Park nicht mehr abgefangenen Überschüsse an Abgasen, Verkehrslärm und visuellen Störungen geht, deren Auswirkungen den Parkbesucher schädigen oder belästigen.

Über den Rahmen dieser Untersuchung hinaus geht die wichtige Analyse der Umweltbelastung auf den Anmarschwegen der Parkbesucher zum Park. Dabei kommen zu den drei im folgenden diskutierten Belastungsarten noch neue hinzu, beispielsweise das Verkehrsunfallrisiko. Von dieser neuen Kette von physischen und psychischen Belastungen hängen Erholungserfolg des Parkbesuchs und die Parkbesuchsentscheidung mit ab.

24.a. Qualitätsrisiken durch Luftverschmutzung und Verkehrslärm

Parkland bewirkt positive ökologische Effekte. Es versteht sich von selbst, daß für das Gültigwerden dieses Satzes für einen Park eine Reihe von positiven Eigenschaften vorliegen müssen (Größe, Lage usw.). Viele Parkflächen werden von Verseuchern durchzogen; wie oft berauscht sich der Parkplaner an der Größe des Central Parks (843 acres = 341 ha) in New York, ohne zu bedenken, daß dieser von sechsspürigen Straßen durch-

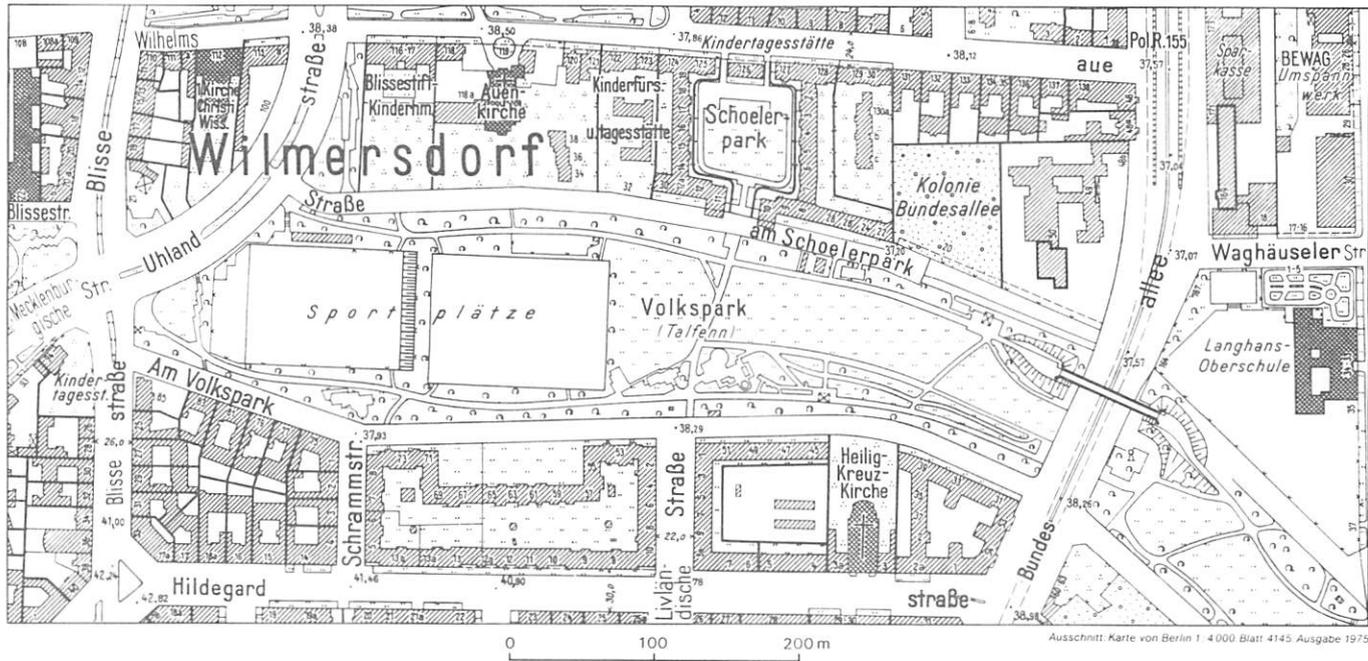


Abb. 24.a. Volkspark in Wilmersdorf, Westberlin



schnitten wird. Damit stecken in dieser speziellen geographisch fixierten Größenangabe erhebliche ökologische Beeinträchtigungen (Unfallrisiko, Luftverschmutzung, Sichtstörung u.a.).

Zu den positiven ökologischen Effekten gehört die Verbesserung des städtischen Klimas. Sie umfaßt unter anderem folgende Punkte:

1. Parkland reduziert Temperaturextreme und wirkt temperaturstabilisierend. Diese Vorzüge ergeben sich im Vergleich mit den bebauten Teilen der städtischen Fläche, die wegen ihrer hohen thermalen Leitfähigkeit Wärmespeicher darstellen. Allerdings muß bei dieser Aussage die Art der Parkvegetation berücksichtigt werden. Denn selbst auf städtischen Grünflächen erscheinen je nach Art und Dichte des Bewuchses und der Ausprägung anderer Faktoren (Relief) unterschiedliche Wärmeverhältnisse: so ist die bodennahe Luft über Flächen mit dichtem Baumbestand nachts wärmer als über Rasenflächen (Bryson und Ross 62).

2. Nimmt man die Luftfeuchtigkeit hinzu, so ist festzuhalten, daß die Luft im Park öfter in die Behaglichkeitszone (gemessen am discomfort index; Bach 80) fällt als in Gebieten anderer städtischer Flächennutzung.

3. Die Luft über dem Park ist während des ganzen Tages stets sauberer (ein relativer Begriff!) als selbst die Luft über Wohngebieten - einen der frühesten Nachweise dafür lieferte Litvinov, der ermittelte, daß die Luft über einem Leningrader Park nur halb soviel Schwefeldioxyd enthielt wie die über angrenzenden Gebieten (Bach 88). Bach bescheinigt für Cincinnati dem Stadtpark die beste Luft von allen städtischen Nutzflächen (Bach 85).

Der Park als positives ökologisches Instrument hat paradoxerweise für die Erholfunktionen negative Folgen! Denn diese Attribute geben dem öffentlichen Stadtplaner Argumente in die Hand, um die Einrichtung großer Parkflächen als Absorptionsflächen zwischen Industriegebieten zu fordern. Diese Möglichkeit ist bereits fixiert worden im internationalen Bereich in der "Europäischen Charta" der Reinhaltung der Luft von 1968. Dort wird zwar (im Abschnitt 8, siehe Oels 15) der Zusammenhang zwischen Luftreinhaltung und städtebaulicher und industrieller Entwicklung gesehen; aber als Maßnahme empfiehlt die Charta statt einer die Ursachen bekämpfenden langwierigen Emissionsverringeringspolitik den Einsatz einer städtischen Flächennutzungsform der "Grünzonen" als Waffe gegen Luftverunreinigung (Oels 15). Die Aufgabe der Grünzonen als Verschmut-

zungsauffänger ersetzt nicht das Gebot der Bekämpfung der Ursachen der Verschmutzung. Diese Ersatzlösung erscheint in mehrfacher Hinsicht fragwürdig:

1. Die Vegetation des Parklandes kann nur begrenzt die Partikel, die die Luftverschmutzung verursachen, absorbieren; hauptsächlich vermag der Park eine Verdünnung zu 'erreichen', weil auf seinem dem Kraftfahrzeug nicht zugänglichen Areal keine Luftverschmutzung erzeugt wird.
2. Wenn die Grünzone als Filter und Verdünnungsinstrument akzeptiert wird und Parkflächen wegen dieser Aufgabe geschaffen werden, wird jeder psychologische Druck von der Gesellschaft genommen, ein technisch schon mögliches Abstellen der Verschmutzungsverursacher (Verbrennungsmotor) zu realisieren. Dieser Druck zielt auf die Ursachen, während die Grünzone als Auswegslösung das Weiterbestehen der Verschmutzungsverursacher stützt.
3. Die Luftverschmutzung, die beim Einsatz der Grünzone als Filter und Verdünnungsfläche in der Grünzone auftritt, schädigt nicht nur die Vegetation und Fauna, sondern macht vor allem den Park als Erholungsfläche unbrauchbar. Damit werden die Belange der Erholung den Belangen der Lufthygiene subordiniert - ein Vorgang, der paradox ist, weil er von zwei wünschenswerten Zielen (Verminderung der Luftverschmutzung und Erholung im Stadtgebiet) eins unmöglich macht.

Somit wird die ökologische Rolle des Parks ergänzt durch seine (sozial-ökologische) Rolle als Erholungsfläche. Zu letzterer muß nun nachgewiesen werden, inwieweit schädigende Einflüsse durch Standortschutz und durch politische Wertesetzung vermindert werden können.

Zwei Luftverschmutzungsbezüge sind zu unterscheiden: zum einen lokal erzeugte Abgase des parkangrenzenden Verkehrs und zum anderen stadtweit (oder z. B. in anderen Städten einer Megalopolis) erzeugte Abgase, die den Park in Form von photochemikalischem Smog erreichen.

Eine Korrelation zwischen Verkehrsaufkommen und räumlicher Durchdringung mit Abgasen legt eine schutzlose Fläche zugrunde; es gibt beispielsweise Messungen, die den Bleigehalt der Luft in Entfernungen von der Verschmutzungsquelle erfassen. In einer Untersuchung von Page, Ganje, Joshi wird der Nachweis geführt, daß der Bleigehalt in Pflanzen dicht an Verkehrsadern mit einem Verkehrsaufkommen von über 35.000 Kraftfahrzeugen pro Tag wesentlich höher ist als in einiger Entfernung von diesen.

Es ist möglicherweise zu verallgemeinern, daß ein Abstand bis zu 150 m von der Verkehrsader eine besonders verseuchte Zone umschreibt (Page, Ganje, Joshi 29). Über die Aufstellung von Verschmutzungsnormen führt ein Weg zur Festsetzung von Gesundheitsgefährdungsgrenzen. Hierüber besteht noch kein Konsensus. Die genannten Messungen, die wir hier als Beispiel heranziehen, beziehen sich auf den Bleigehalt in Pflanzen; wir benötigen jedoch Angaben über die Gefährdung für die menschliche Gesundheit, und zwar getrennt für Blei- und andere chemische Verbindungen und Partikel. Als Formalsubstitut einer solchen Differenzierung setzen wir einen gesundheitsschädigenden Verschmutzungsgürtel von 150 m entlang von Hauptverkehrsadern an. Dieses Formalsubstitut würde konsequenterweise zur Errichtung eines Schutzkordons von 150 m Breite auf jeder Seite von Autobahnen und auch innerstädtischen Verkehrsträgern führen, sofern und solange sie Erholungsflächen tangieren. Das würde bedeuten, daß die Parkareale bis zu einem Abstand von 150 m von Hauptverkehrsträgern (mit Teilentfernungen bei geringerem Verkehrsaufkommen) besonders an schwachwindigen oder windstillen Tagen (bzw. Tageszeiten) für den Parkbesuch zu sperren wären.

Anhand eines Beispiels, für das keine direkten Verschmutzungsmessungen vorliegen, soll die Konsequenz des Schutzkordons (einer grasbestandenen Fläche) abgesteckt werden. Wenn direkte Messungen fehlen, kann man indirekt über Verkehrszählungsdaten auf den Luftverschmutzungsgrad schließen. Greifen wir uns das schon vorgeführte Kernstück des Berliner Volksparks Wilmersdorf heraus (vgl. Abb. 24.a.). Es wird im Osten und Westen, also an seinen kurzen Seiten von sehr verkehrsreichen Straßen begrenzt. Nach der Verkehrszählung von 1971 entsteht im Westen (mit 2 Straßenanteilen) auf 125 m Parkrandlänge ein Verkehrsaufkommen von 17.500 Kraftfahrzeugen/24 Std. und auf 30 m Parkrandlänge ein Verkehrsaufkommen von 25.000 Kfz./24 Std. sowie im Osten auf 110 m von 35.000 Kfz./24 Std. (Angaben sind Gruppenmittel von Jahresmittelwerten; vgl. Lit.verz. : Berlin (West), Senator für Bau- und Wohnungswesen).

Läßt man die Längsseiten des Parks wegen ihres relativ geringen Verkehrs (im Norden Anlieger-, im Süden geringer Durchgangsverkehr) außer acht, so ergeben sich dennoch im Osten und Westen stark emittierende Verschmutzungsleisten. Da bauliche oder dichte vegetative Schutzkordone nicht vorhanden sind, wird der Park bei einer angenommenen schädigenden Bestrei-

chungstiefe von 150 m von jeder der beiden Verschmutzungstangenten her zu einem Viertel seiner Fläche erfaßt. Bei Zugrundelegung des an den oben genannten Bleigehaltmessungen orientierten Formalsubstituts eines Schutzkordons von 150 m Breite wäre somit für eine große Anzahl von schwachwindigen Tagen die Notwendigkeit des einzuschränkenden (ohne aktive Erholformen) oder ganz auszusetzenden Parkaufenthalts in den östlichen und westlichen Viertelflächen des Parks angezeigt. Auf die Lärmbekämpfung als ein der Luftverschmutzung belastungsmäßig meist nachgeordnetes Problem gehen wir in der folgenden Diskussion der erholungsplanerischen Konsequenzen gesondert ein.

Wir können beim Vorhandensein von Luftverschmutzung und Lärmbelastigung zwei Konzepte unterscheiden, die wir als negativen und positiven Umweltschutz bezeichnen wollen.

Beim negativen Umweltschutz wird der Erholungssuchende von der vermeintlichen Erholung abgehalten, in dem man ihn am Parkbesuch hindert. Er wird dann nicht gesundheitsgefährdenden Luftverunreinigungen im Park ausgesetzt. Dieses Verfahren ist anzuwenden in Gebieten, in denen an einer Reihe von Tagen des Jahres Smog hoher Konzentration auftritt. Diese Tage sind durch ein Frühwarn- und Voraussagesystem vom potentiellen Parkbesuch abzustreichen. Daß Smog gravierend alle Lebensbereiche einer Stadt beschneiden kann, zeigt ein Beispiel wie die Stadt Riverside in Kalifornien (Wiek, Urban Planning 40-41). Auch Smog-Warnregelungen unterliegen politischer Opportunität. Daher wird es selten einheitliche Auffassungen über Smog-Warnstufenwerte geben. Auch die unterschiedlichen Ausbreitungsbedingungen in Smogräumen wie das Los Angeles Basin und das Ruhrgebiet verlangen raumspezifische Reglements (vgl. Werner, G. et al.). Die Anwendung des negativen Umweltschutzes erstreckt sich auch nicht gleichermaßen auf Luftverschmutzung und Verkehrslärm, sondern wird heute vorwiegend beim Vorliegen hoher Luftverschmutzungsgrade angewandt. Im Gegensatz zur Lärmbelastung werden die Luftverunreinigungen viel weiter getragen, so daß Ausbreitungsmodelle von Lärmbelastungen und Luftverschmutzungen sich in der Berücksichtigung der Luftzirkulation (vorherrschende Windrichtung usw.) erheblich unterscheiden.

Beim negativen Umweltschutz wird der Mensch vor der Umwelt, aber nicht die Umwelt für den Menschen geschützt. Er ist historisch gesehen wohl die notwendige Vorstufe zu einem sozial-ökologisch positiven Schutzrecht.

Der negative Umweltschutz basiert in der BRD auf Bundesrecht und wird spezifiziert durch Landesrecht. Betrachten wir zunächst die bundesrechtliche Regelung, die den negativen Umweltschutz etabliert, so ergibt sich als erste Erkenntnis, daß die Emissionshypothek der Industriegesellschaft vom Gesetzgeber nur ungenügend erfaßt wird. Die geringe Kompetenz, die der Gesetzgeber dem Bund bei der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung einräumt, erklärt sich aus der recht späten Entdeckung, daß diese Aufgaben nicht Fragen aufwerfen, die nur einzelne Betriebe angehen, also vom Gewerberecht her einzudämmen sind, sondern die die Lebensqualität der gesamten Bevölkerung negativ beeinflussen. Deshalb war eine notwendige Lücke zu füllen, als 1974 das Bundes-Immissionsschutzgesetz in Kraft trat (vgl. Oels und Surendorf). Dieses Gesetz ist gerade nicht, was sein Titelanfang behauptet, ein "Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen", sondern ein Gesetz zur Messung bestimmter Umweltschädigungen. Immissionsschutzrecht ist eben immer noch nicht ökologisches und sozialökologisches, sondern "fast ausschließlich technisches Recht" (Oels 17).

Das Gesetz sieht vor, Belastungsgebiete auszuweisen und in ihnen Art und Umfang der Luftverunreinigungen zu messen (Emissionskataster). Ein Luftreinhalteplan soll darüber hinaus auch noch die Ursachen der Luftverunreinigungen feststellen und "Maßnahmen zur Verminderung der Luftverunreinigungen und zur Vorsorge" treffen (§ 47 Satz3 Punkt3 BImSchG). Damit sind gemeint "Maßnahmen zu einer Verminderung der Luftverunreinigung auf ein noch vertretbares Maß" (Begründung zum § 47 BImSchG, zit. nach Oels, 1974, 125). Was ein vertretbares Maß ist, wird wirtschaftlich gesehen, d.h. selbst wenn gesundheitliche Bedenken bestehen, kann die Industrielobby finanziell aufwendige Ursachenbekämpfungsmaßnahmen immer noch mit Hinweis auf die volkswirtschaftliche Kosten- und Beschäftigungslage abblocken. Dieses Postulat einer Reduzierung der Verschmutzung steckt somit, was die Kraftfahrzeugabgase angeht, noch in den Anfängen. Dank der Rahmengesetzgebung des Bundes ist es jedoch den besonders betroffenen Bundesländern, allen voran Nordrhein-Westfalen, möglich, ein spezifisches, negatives Umweltrecht zu entwickeln, dem es auch an Rigorosität nicht fehlt. In der Smog-Verordnung von Nordrhein-Westfalen werden Schwellenwerte des Schwefeldioxydgehalts als Maßstab für die Auslösung der Alarmstufen genannt. Stufe 1 alarmiert die Bevölkerung; bei Stufe 2 wird ein zeitlich begrenztes, bei Stufe 3 ein unbegrenztes Fahrzeugfahrverbot ausgesprochen. In dieser letzten Stufe können zusätzlich Fabriken, die emittieren, zur Betriebseinschränkung gezwungen werden.

Eine notwendige Weiterentwicklung dieses Stadiums der Reaktion auf eine Smog-Lage ist der 'negative Erholungsschutz', der nach der gesundheitlich-körperlichen Beschaffenheit der Bevölkerung differenzieren müßte. So ist der Parkbesuch für Kreislaufkranke und Kinder schon gefährlich, wenn er für den Durchschnittsbesucher noch erlaubt, wenn auch nicht empfehlenswert ist. Ansätze zu einer derartigen Spezifizierung sind z. B. im Frühwarnsystem für Los Angeles County vorhanden.

Abstriche an die Besuchsmöglichkeiten von Parks bedeuten eine menschenunwürdige Beengung der natürlichen Umwelt, die nur als zeitlicher und räumlicher Ausnahmezustand gelten darf. Das Abgasproblem ist technisch gelöst, u. a. mittels Elektro- und Wasserstoffmotor. Ebenso sicher ist, daß es an der legislativen Durchsetzung der Abkehr vom traditionellen Verbrennungsmotor fehlt, weil die neuen Lösungen gewaltige Kostenaufwendungen verlangen, die der Volkswirtschaft im Zeitalter der Produktionspriorität (im Gegensatz zur Sozialpriorität) nicht aufgebürdet werden sollen. Die sozialökologische Infiltration der gesellschaftlichen Werterangordnung ist hinsichtlich der städtischen Erholungsfunktion noch ungenügend. Diese Bemerkungen gelten auch für die akustische Störkomponente.

Beim 'positiven Erholungsschutz' wird die Erholungsfläche und damit der Parkbesucher vor Überkonzentration der Luftverschmutzung durch Abschirmung des Parks oder Umleitung der Emissionsquellen geschützt. Funktionaler Schutz der geruchsempfindlichen und lärmempfindlichen Parkdimensionen (Blütenduft, Vogelstimmen, vgl. Abschnitt 21.b.) kann durch positiven Erholungsschutz erfolgen.

Vegetationsmäßige Abschirmung des Parks durch Schützgürtel kommt bei geringem Kraftfahrzeugverkehrsaufkommen der parknahen (oder gar park-internen) Verkehrsadern in Frage. Eine Schutzwirkung für den Park kann auch durch Tieferlegung der Trasse erreicht werden. Das Design des ökologischen Abschirmgürtels ist Aufgabe des Parkingenieurs und Landschaftsarchitekten. Abschirmbauten versagen jedoch bei größerem Verkehrsaufkommen angrenzender Verkehrsadern. Für derartige Fälle müssen entweder Parkflächenanteile gesperrt werden; Straßen in einem von der Gesellschaft im Rechtssystem zu verankernden Entfernungsbereich zur Erholungsfläche sollten für den Durchgangsverkehr gesperrt werden. Das stößt auf die gleich wichtigen Schutzansprüche der städtischen Konkurrenzfunktionen. Denn ebenso wie die städtischen Funk-

tionen um Fläche konkurrieren, so kämpfen sie auch um den Schutz ihrer funktionalen Eigenständigkeit. Ein Schließen etablierter Verkehrsadern für den Durchgangsverkehr ist daher nur möglich, wenn die betroffenen Funktionen in erträglichem Maße eingeeengt werden. Dies auszuloten ist Gegenstand der kommunalpolitischen Planung, die das Sammel- und Filterbecken der verschiedenen Einwürfe gegen eine solche Planungsmaßnahme ist.

Wenn Alternativrouten in der Nähe vorhanden sind, ist es leichter, die Wirtschaftsträger einer Einkaufsstraße von den Vorteilen einer Mall zu überzeugen. Oft besteht eine Alternative nicht: Der Mac Arthur Park in Los Angeles wird beim Abwägen der kommunikativen Belange der Gesamtstadt hinsichtlich der Bedeutung der Verkehrsader Wilshire Boulevard gegenwärtig den kürzeren ziehen. Untertunnelung ist möglich, aber gemessen an der politischen Kraft der Erholungsfunktion wird diese Maßnahme als "zu" kostspielig durchfallen. So käme lediglich der negative Erholungsschutz in Frage, der in diesem Fall dem Park praktisch nur nachts frei geben würde; denn wenn der Smog der Gesamtstadt ihn nicht schließt, dann besorgt dies das werktätlich wie wochenendlich massive Verkehrsaufkommen des Wilshire Boulevards.

Ein eigenständiges Problem des 'positiven Erholungsschutzes' bietet die Lärmbekämpfung am Parkrand. Schon die Messung und erst recht die Einschätzung von Lärmbelastungen ist immer noch schwierig (vgl. bei Werner, G. et al. Abschnitt 6.2.4.). Dabei geht die Lärmerfassung anhand von Lärmkarten schon auf die Berliner Lärmkarte von 1938 zurück (Glück 30). Die Anwendung des genannten negativen Umweltschutzes erweist sich geradezu als Unmöglichkeit, da gewaltige Erholungsflächenabstriche zu machen wären. Ein Beispiel mit U.S. Meßwerten mag das belegen. Bei einer Geschwindigkeit von 30 kmh (20 mph) dringt ein Lärmpegel von 60 PNdB (empfundener Lärm; perceived noise decibels, Bell scale) etwa 60 m (200 ft) in den Park ein. Wird ein solcher Lärmpegel für den Park als Grenzwert akzeptiert, wäre ein Lärmkordon von 60 m Breite um das Parkland zu legen bzw. vom Parkland abzustreichen. Mit höherer Geschwindigkeit steigen Lärmpegel und Kordonbreite. Bei einer Geschwindigkeit des Fahrzeugverkehrs (ohne Schwerlastverkehr) von 80 kmh (50 mph) müßte der Kordon schon 180 m

(600 ft) breit sein. Noch höher steigt die Durchdringung bei Schwerlastverkehr auf der Autobahn, nämlich auf 460 m (1500 ft); (vgl. Dickerson, zit. bei Stevenson 210). Auf einer anderen Messungsmethode (erläutert bei Glück 282) beruht die Darstellung des "Äquivalenten Dauerschallpegels in 25 m Abstand von der Mittelachse einer Straße in Abhängigkeit von der Verkehrsdichte", gemessen in dB(A) nach DIN 45641.

In vielen Fällen sind Schutzkordone nicht nötig, da positiver Erholungsflächenschutz möglich ist. Im Gegensatz zur Luftverschmutzung lassen sich Geräusche weitgehend abdämmen: durch spezifische Vegetation (Detwyler 91), durch immobile oder transportable Lärmdämme oder durch Tieferlegung von Trassen. Trotz dieser Möglichkeiten hat der Gesetzgeber bei städtebaulicher Neuplanung das Abrücken der Lärmquelle erwogen; so wird in Kalifornien empfohlen, Schulen, Wohneinheiten von jeder Autobahn 150 m (500 ft) entfernt zu halten (vgl. Lit.verz.: California, State of, Department of Public Health). Wenn wir diese Richtentfernung auch für den Park gelten lassen, kann der Lärmpegel (ambient noise) in dieser Entfernung von einer Autobahn als tolerierbare Lärmgrenze gesetzt werden. Das wäre eine Alternative zu dem oben genannten Verfahren eines vorgegebenen Lärmpegels.

24.b. Visuelle Störsilhouetten

Der Forderung nach Perspektiven (Nr.I 2 der Tabelle 21.b.) kann der Landschaftsarchitekt durch die Gestaltung von Aussichtspunkten oder durch Arrangieren von Pflanzenmaterial zum Abschirmen gegensätzlicher Parkteile nachkommen (Shivers 146). Die visuellen Akzente in ihrer dreidimensionalen Ausprägung sind jedoch im Park nicht selbstverständlich wegen ihrer geringen Zweckgebundenheit: sie erfüllen weder eine Aufgabe instrumentaler Art (wie die Geräte eines Kinderspielplatzes) noch sind sie mit der Fläche schlechthin gegeben. Die öffentliche Parkplanung macht oft den Fehler, Erholung auf weiten, offenen Flächen bieten zu wollen (Friedberg 13). Auf monotonen ebenen Flächen ist eine reizvolle Perspektive nicht notwendigerweise gegeben, so daß in Verbindung mit anderen negativen geographischen Merkmalen auf diesen Flächen statt Erholung Langeweile und Oppressionsgefühle, Niedergeschlagenheit u. ä. evoziert werden. Es läßt sich schwer der Wert und von diesem ausgehend die Notwendigkeit einer relativ raumaufwendigen und abschirmbedürftigen Aussicht in innerstädtischen Parks bestimmen. "What is a view worth?" fragt Shivers (244).

Geschützt werden Freiblickflächen nur im ländlichen Raum, wo sie relativ wenig kosten (vgl. Abschnitt 13.a.5. Punkt 5). Im Stadtgebiet muß die Perspektive ihre Schutzwürdigkeit erst erringen. Eine besondere Bedeutung kommt ihr insofern zu als sie in der baulichen städtischen Umwelt Parallelen hat (Blick entlang einer von Häuserreihen flankierten Verkehrsader), zu denen sie ein Gegengewicht darstellt. Es muß daher über den Umweltqualitätsfaktor "visuelle Störung" befunden werden; zu klären ist, ob und in welchem Maße Interferenz von parkangrenzenden Gebäuden, Reklameflächen u. ä. gegenüber den Parkfunktionen eintritt. Bei randlichen Hochhäusern wie etwa an New Yorks Central Park läßt sich die visuelle Interferenz nicht mildern, während man bei einer niedrigeren Bautensilhouette durch randliche vertikale Vegetation (Pappeln) Abschirmerfolge erzielen kann. Visuelle Belastung ist bei Aktivflächen nicht gegeben, da für viele Spielfunktionen die im Sichtfeld des Parkbesuchers erscheinenden mehrgeschossigen Gebäude toleriert werden. Wenn die sehr empfindlichen passiven Erholformen, etwa die Naturbetrachtung als ästhetischer Genuß, außerhalb von visuell beeinträchtigten Parkteilen angelegt werden, kann der bauliche visuelle Störfaktor für den Gesamtpark vernachlässigt werden. Zu beachten ist, daß laubabwerfende Vegetationsschirme im Winter transparent werden, und daß Neuanpflanzungen Jahrzehnte benötigen, bis sie voll wirksam werden. Ein visueller Schutz ist manchmal schneller dadurch gegeben, daß z. B. parkrandnahe abbruchreife wilhelminische Mietskasernen abgerissen und nicht wieder durch Gebäude gleicher Bauhöhe ersetzt werden. Zusammenfassend erscheint es sinnvoll, für Parkteile die visuelle Belastbarkeit nach der erholungsfunktionalen Ausrichtung und dem Vegetationsbesatz zu bestimmen.

Ein vereinfachendes Verfahren zur Feststellung, in welchem Maße ein Gebäude ein visueller Störfaktor ist, kann abgeleitet werden aus dem Kotangens des Quotienten aus Gebäudeabstand vom Parkrand (d) und Gebäudehöhe (h). Dieser Quotient sei der Steigungsgrad der Parkrandbebauung:

$$\text{Steigungsgrad } \cot \alpha = \frac{d}{h}$$

Ein akzeptabler Störungsgrad, der Störungsnullpunkt ($s = 0$), sei in dieser theoretischen Überlegung durch eine formelle Ersatzlösung (Formal-substitut) gegeben als

$$\cot \alpha_{s=0} = 2,0; \quad \alpha_{s=0} = 26,6^\circ .$$

Die zulässige Gebäudehöhe ist damit gleich dem halben Gebäudeabstand. Folglich sollte ein 1- bis 2-geschossiges Siedlungshaus von 5 m Höhe bis zu 10 m an den Parkrand gerückt werden, ein 4- bis 6-geschossiges Miethaus von 20 m Höhe sollte einen Abstand von 40 m wahren. Bei diesen Lageangaben vernachlässigen wir die perspektivischen Besonderheiten der visuellen Beeinträchtigung.

Der Störungsgrad α_s ist die algebraische Differenz von Störungsnullpunkt und Steigungsgrad. Ein Beispiel: ein 25 m hohes, 30 m vom Parkrand entferntes Gebäude besitzt einen Steigungsgrad von

$$\cot \alpha_1 = 1,2 ; \alpha_1 = 39,8^\circ ,$$

der Störungsgrad ergibt sich zu

$$\alpha_s = |\alpha_1 - \alpha_{s,0}| = 13,2^\circ .$$

Für den Gebäudeabstand ($d=30m$) errechnen wir eine zulässige (d.h. störungsfreie) Haushöhe ($h_{s,0}$) von

$$\cot \alpha_{s,0} = \frac{d}{h_{s,0}} = 2,0 ; h_{s,0} = \frac{d}{\cot \alpha_{s,0}} = \frac{30m}{2,0} = 15 m .$$

Der Störungsgrad läßt sich auch als Störrhöhe (H_s) in Metern ausdrücken, das wäre der Unterschied zwischen zulässiger und tatsächlicher Haushöhe, somit 10 m. Die Störrhöhe kann positives oder negatives Vorzeichen haben, je nachdem ob die Bebauung zu nah an den Park herantritt oder weiter als nach dem Störungsnullpunkt nötig vom Parkrand entfernt ist; im letzteren Falle bezeichnen wir die Lücke in der Bebauungshöhe als Differenzhöhe (H_D). Für unser Beispiel gilt:

$$\begin{aligned} H_D &= \frac{\text{Gebäudeabstand}}{\text{Steigungsgrad}} - \frac{\text{Gebäudeabstand}}{\text{Störungsnullpunkt}} \\ &= \frac{30 m}{\cot 39^\circ} - \frac{30 m}{\cot 26,6^\circ} = \frac{30 m}{1,2} - \frac{30 m}{2} = 25 m - 15 m = + 10 m . \end{aligned}$$

Es liegt bauliche Überhöhe vor, daher ist die Differenzhöhe positiv und erscheint als Störrhöhe. Multipliziert mit der Frontlänge des Gebäudes ergibt sich die Störsilhouette an dem entsprechenden Parkrandabschnitt.

Stände im Abstand von 30 m nur ein Gebäude von 10 m Höhe, ergäbe sich eine negative Differenzhöhe von $H_D = - 5 m$. Dann wäre eine Bauhöhenlücke von 5 m zu verzeichnen. - Mangelhafte Ausnutzung des Parkrandes ist wegen der in Abschnitt 31 postulierten möglichst engen Heranführung von Wohnbevölkerung an den Park ebenso wie die Störsilhouette von der Bauleitplanung zu korrigieren; bei Sanierungsverfahren ist die Stadtentwicklungsplanung eingeschaltet. Während die Störsilhouette den Parkbesuch beeinträchtigen

kann, belegt die Bauhöhenlücke, daß an dieser Stelle mehr Wohnbevölkerung angesiedelt werden könnte. Voraussetzung ist, daß von der Flächennutzung her die parkangrenzenden Gebäude überhaupt der Wohnfunktion dienen. Für die Bestimmung derartiger Ansiedlungsdefizite ist nicht der Saldo aus baulichen Überhöhen und Höhenlücken zu bilden, da sich beide nicht kompensieren können. Die Bauleitplanung sollte gleichermaßen darauf abzielen, die Störsilhouetten abzubauen und die Bauhöhenlücken zu schließen.

Als ein Beispiel unterschiedlicher Randbebauung benutzen wir einen Abschnitt des Wilmersdorfer Volksparks in Westberlin (Abb. 24.a.). An diesem Objekt wollen wir die Notwendigkeit der Herabzonung der Parkrandzone aus Gründen visueller Störung des Parks durch die Randbebauung verdeutlichen. Da dieser Vollpark eine Zweiteilung in Aktiv- und Passivflächen (letztere vornehmlich mit Flächen für ungenormtes Spiel) aufweist, genügt die Frage, ob und in welchem Maße der naturbelassene östliche Teil visuell gestört ist. Im Süden wie im Norden tritt die Miethausbebauung dicht an den Park heran. Aber die Nichtbeachtung visuellen Schutzes ist auch mit der jüngsten Bebauung belegbar: das erst 1971 am Nordostrande des Parks in 30 m Abstand gebaute 16-geschossige Senioren-Wohnheim ist 67,5 m hoch. Seine visuelle Dominanz läßt sich für keinen Punkt des Parks kaschieren.

Die Summe der Fassadenfrontlängen derjenigen Bauten, die eine Störrhöhe aufweisen, beträgt am Rande des naturbelassenen Parkteils 397 m. Die Gesamtlänge (Nord-, Ost- und Südrand) des Parkteilrandes von 760 m ist somit zu 52% von überhöhten Gebäuden umgeben. Daß es sich nicht um minimale Überhöhung handelt, belegt die Auszählung der Störsilhouetten; pro Meter Störhorizont besteht eine durchschnittliche Überhöhung von 14 m, absolut sind über 5.000 m² Störfläche um diesen Parkteil versammelt. Es versteht sich, daß es sich hierbei nicht um die perspektivisch korrekte Einschätzung der in verschiedenem Abstand vom Parkrand vorhandenen Störsilhouettenanteile handelt.

Unter den drei diskutierten Parkqualitätskomponenten ist die visuelle Störung die hartnäckigste. Denn selbst wenn eine erholungsflächenfreundliche Stadtplanung das Konzept der visuellen Störung akzeptiert, wird sie der bestehenden Gebäudesubstanz 'Bestandsschutz' gewähren müssen und so würde die Beseitigung visueller Störungen nach Jahrzehnten rech-

nen. Die einzige Übergangsmaßnahme ist aus dem positiven Erholungsschutz herzuleiten in Form eines verstärkten vegetativen Randschirmes. Wegen der Bedeutung der visuellen Abschirmung für die Erholformen des naturbelassenen Teils sollte dem vegetationsmäßigen 'Aufbau' des Parkrandes mindestens die gleiche Aufmerksamkeit zukommen wie dem übrigen Parkgelände.

Bisher ist wegen des geringen Erforschungsstandes des Parkphänomens kein Vorstoß gemacht worden, aus Gründen visueller Störung an Parkrändern generell das Prinzip der Bodenpreismaximierung bauordnerisch einzuschränken. Die besonders in der englischen Literatur (vgl. Pfannschmidt) seit Beginn des Jahrhunderts erkennbare Kritik an der unbeschränkten städtischen Bodenpreisentwicklung, findet in der BRD durch die von Juristen vorgetragene Änderungsvorschläge zur Bodenordnung Nahrung. Diese Kritik kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie Änderungen nicht pauschal, sondern nutzungsbezogen verlangt. Sie kann dem Parkrand zu einer baulichen Staffelung anstelle einer parkrandnahen lückenlosen Massierung mehrstöckiger Gebäude verhelfen. Zur Diskussion der Bodenrechtsreform vgl. Abschnitt 42.b.

Ein von den soweit diskutierten Belastungen gesondertes Problem entsteht durch Lagepositionen anderer Funktionen. Es muß darauf hingewiesen werden, daß eine durch ein Erholungsgebiet gelegte Autobahntrasse selbst bei erheblicher Reduzierung von Luftverunreinigung, Lärmpegel und visueller Störung das Erholungsgelände durch die bloße Existenz der Lageposition des Verkehrsstranges belastet. Diese 'subjektive' Belastung kann auch dann noch diagnostiziert werden, wenn 'objektive' Kompatibilitätshindernisse beseitigt sind. Der Punkt war möglicherweise mitgemeint in der vom Minister für Landesplanung in Nordrhein-Westfalen 1964 für das Landesentwicklungsprogramm (damals kein Gesetz!) aufgestellten Maxime: "Schonung zusammenhängender Erholungsgebiete bei der Führung von Verkehrs- und Leitungswesen." (zit. nach Grebe 167). Die Charakterisierung dieser 'Belastung durch Lagepositionen', besonders ihre Spiegelung in der Perzeption von Parkbesuchern wäre ein lohnender Gegenstand der Umweltgüteforschung.

3. Flächenstandard und Parkbereich - Modellvorstellungen zu Kapazität und Einzugsgebiet städtischer Erholungsflächen

31. Berechnungen zum Bedarf an Erholungsflächen

31.a. Zur Entwicklung eines Flächenstandards

Zu einem System optimaler Merkmale eines Parks gehört zunächst die im 2. Kapitel durchgeführte Ermittlung der Eigenmerkmale des Parks und sodann die Einbettung eines Parks in seinen Einzugsbereich. Zu dessen Lagebezügen gehört eine zwischen der Parkgröße und den Besuchern sich herstellende Flächenbedarfsschwelle, ausgedrückt als ein Flächenstandard. Es ist herauszufinden, wieviel Parkland die Gesellschaft dem einzelnen Parkbesucher rechnerisch zumißt. Dabei bleiben Fragen der Tragfähigkeit außer Betracht. Wir können ihnen hier zwar nicht nachgehen, wollen aber nicht versäumen zu betonen, daß Tragfähigkeitsuntersuchungen z. B. über das Verhältnis von Besuchszyklen und -schüben einerseits und Vegetationsschäden andererseits wünschenswert sind.

Ein gern beschrittener Weg der Parklandzumessung ist der über die indirekte Bezugsgröße der Bevölkerung; statt von empirischen, von Anlage zu Anlage fluktuierenden Besucherzahlen auszugehen, hat die Parkplanung es meist vorgezogen, die Bevölkerung, die potentiell eine Anlage besuchen könnte, als Grundlage einer Flächenzumessung zu nehmen. Dabei bezog man sich allerdings nicht auf Einzelflächen, sondern auf die Gesamterholungsfläche eines Stadtgebiets; denn bei der unregelmäßigen, nicht mit den Standorten der Wohnbevölkerung hoch korrelierten Parkstandortverteilung wäre eine gleichmäßige Bemessung für alle Stadtteile nicht möglich. Die Ungleichheit der lokalen Verfügbarkeit von Parkfläche je Einwohner würde aber zum Kern der Parkstandortproblematik führen und eine das gesamte Flächenplanungssystem einer Stadt erschütternde Revision erfordern. Dem mußte die stadtbezogene Parkplanung ausweichen, weil es der Funktion "Erholen" an politischem Durchsetzungsvermögen mangelt. Bei der Zusammenziehung aller Erholungsflächen zu einer Summe und deren Bezug auf die Gesamtbevölkerung entsteht ein Pauschalstandard. Die Problematik der Standortkorrelation von Bevölkerung und Erholungsflächen bleibt durch ihn unberührt. Ein Beispiel hierzu

liefert die Los Angeles Urbanized Area. Mit randlichen Nationalforsten und Parks im Norden und randlichen Stränden im Süden bedient das Gebiet den Großteil der Bevölkerung für den potentiell-täglichen Erholungszyklus schlecht. Wenn man aber die Gesamterholungsfläche durch die Einwohnerzahl teilt, erscheint die Ballung im strahlenden Licht eines paradiesischen Erholungsdorados - ein Image, das wirtschaftlich, kulturell und politisch positive Auswirkungen für das Gebiet zeitigte. Die hohen Zuwachsraten (an Wirtschaftskraft und Bevölkerung) des Gebietes sind mehr als anderswo von dem 'amenity'-Faktor der Freiflächenerholung beeinflusst worden. Dieser Einfluß ist aber nicht von der (schlechten) potentiell-täglichen Erreichbarkeit dieser Flächen abgeleitet.

Am Beispiel der U.S.A. stellen wir dar, wie die Planungsvorstellungen zu einem Flächenstandard sich entwickelten. Die Erholungsflächenpolitik ist früh in eine alters- und sozialgruppensortierte Hierarchie an Erholungsflächen aufgespalten worden. Das Aufbrechen der Erholungsflächen in unterschiedliche soziale und demographische sowie erholungszyklische Zielrichtungen führte nicht zu einem, sondern einer ganzen Reihe von Flächenstandards. Unter diesen findet sich einer, der mit unseren späteren Überlegungen korrespondiert: die NRPA verlangt für den neighborhood park einen Standard von 2,5 ac/1.000 Einw. ($\hat{=}$ 10 m²/Einw.; NRPA 1967, 20). Dieser Wert taucht auch in französischen und deutschen Festsetzungen wieder auf. Diese Übereinstimmungen der westlichen Stadtplanungspraxis sind jedoch nur formeller Natur, denn keiner dieser Standards ist standortbezogen. Im Falle des U.S.-Standards werden sämtliche neighborhood-park-Flächen einer Stadt auf deren Gesamtbevölkerung bezogen: das Bild mag dann reichen von extremer Unternutzung bis zu großen Bevölkerungsanteilen, die keine derartigen Flächen in zumutbarer Reichweite haben. Für den Stadtplaner existieren diese Diskrepanzen bei der Anwendung eines nicht standortbezogenen Flächenstandards nicht.

Die geographische Differenzierung geht völlig verloren, wenn nun über den Standard für einzelne Glieder der Parkhierarchie sogar ein genereller Standard für sämtliche Erholungsflächen einer Stadt angeboten wird. Seit Jahrzehnten besteht auf allen Ebenen der öffentlichen Raumplanung ein Konsensus über einen Flächenstandard von 10 ac/1.000 Einw. ($\hat{=}$ 40 m²/Einw.). Noch 1962 schreibt Butler über die weitgehende Akzep-

tierung dieses Standards: "This basic standard has been approved by federal agencies and by state, regional and local planning, recreation and park authorities. A Committee on City Planning of the American Institute of Park Executives, in a questionnaire inquiry of 1942, found that all the authorities whose opinion was sought on the question agreed that ten acres of park land should be provided for each 1,000 of the population." (Butler, 1962,2-3). NRPA begründet mit diesem Standard sogar Bedarfsprojektionen. "The recreation space needs of the year 1900 were far below the needs of 1965 and the needs of the year 2000 will probably be much greater than the needs of today. On the basis of present conditions, the standard of 10 acres per 1,000 of the population within an urban area can be accepted as a minimum." (NRPA 1967, 23-24. Unterstreichung im Zitat).

Dieser von den Parkplanern als ein aus ihrer Erfahrung erwachsener Pauschalstandard ist nicht beweisbar. Es ist bis heute veräümt worden, diesem Nachteil durch eine Planung zu begegnen, die die geforderten Flächen der Bevölkerung wenigstens in bester Qualität und Lage anbieten will. Der Flächenstandard bleibt aber nach Art, Grundstücksgröße, Ausstattung und Lage der geforderten Erholungsflächen undifferenziert. Deshalb kann er als politisch motivierte Maximalforderung interpretiert werden und die positive Beurteilung der Erholungsflächenpolitik durch die Öffentlichkeit untergraben. Die positive Beurteilung drückt sich in dem hohen Stellenwert aus, den die Gesellschaft den Erholungsbedürfnissen einräumt. Er ist nicht umsetzbar, wenn nicht ein Nachweis seiner Berechtigung geführt werden kann. Der Ausdruck 'Nachweis der Berechtigung' meint eine relativ geringe Beweislast. Nachzuweisen ist der Standard bis zu dem Grade, wo er von der Gesellschaft 'eingesehen' wird und diese ihn durch ihre politischen Institutionen (Parlament, Verwaltung) für die Akquisitionsplanung der Erholungsfunktion autorisiert. So gesehen ist eine Bedarfsdeckung eine Wertungsangelegenheit dieser Entscheidungsgremien. Wenn ein Standard von 40 m²/Einw. sich in Jahrzehnten nicht im Flächenspiegel der Städte einer Nation durchsetzt, wird er offenbar von diesen Gremien nicht eingesehen. Es entsteht dann die Gefahr, daß die Gesellschaft eine spezifisch auf den Flächenbedarf einer nichtwirtschaftlichen Funktion (Erholungsfunktion) zugeschnittene Betrachtungsweise vernachlässigt. Dann drängen andere

Meßweisen in den Vordergrund des Flächenbedarfsnachweises, z. B. die der Privatwirtschaft. Deren Beweisführung ist nicht als Opposition gegen die Erholungsfunktion zu sehen, sondern als eine andere Betrachtungsweise der städtischen Fläche. Die Wirtschaft wird stets ihren Bedarf besser, z. B. einleuchtender beweisen können, - obwohl wir natürlich wissen, daß auch ihr Flächenbedarfsnachweis nicht absolut ist, sondern sich an gesellschaftlichen Prioritäten wie Arbeitsplatzangebot, Produktionswachstum orientiert. Für die Privatwirtschaft ist die Fläche als Wirtschaftsfläche ein Posten, der erwirtschaftet werden muß. Auch für eine Fläche als Erholungsfläche muß der Nachweis des Bedarfs geführt werden, wenn auch nicht mit den gleichen Nachweismitteln. Vor allem muß er geographisch differenzierter ausfallen.

Verschlimmernd wirkt in diesem Zusammenhang die Art und Weise, wie die Planung versucht, den Pauschalstandard zu erfüllen. Er bietet der Stadtverwaltung Möglichkeiten, qualitativ schlechtes und lagemäßig abgelegenes Land zu erwerben, beispielsweise von anderen Funktionen nicht beanspruchtes oder aufgelassenes Gelände. Dennoch erfüllen viele Städte den Standard nicht oder gerieten durch Bevölkerungszuwachs bei stagnierendem Erholungsflächenbestand in den letzten Jahrzehnten unter die Standardforderungen. Vielleicht war es aber auch gerade wegen dieser Unverbindlichkeit, daß viele Städte keinen Anreiz darin sahen, ein rein statistisches 'Soll' zu erfüllen. Das führte zu 'Verbesserungsvorschlägen', die darauf abzielten, den Standard zu verringern, ohne jedoch das Grundübel, seine geographische und qualitative Unverbindlichkeit, anzutasten: " A Committee on Park and Recreation Standards of the American Society of Planning Officials, for example, expressed the opinion that the standard of one acre per 100 was not practical of attainment in the larger or more densely populated cities. The Committee suggested that possibly one acre to 200 people was reasonable in cities above 500,000, and one acre to 300 or more in cities above 1,000,000. ... The need for open space is as great and usually greater in the large cities; the proposal of one acre per 200 or 300 is therefore not considered a standard, but as a practicable substitute indicative not of need but of feasibility." (Butler 1962, 3-4. Unterstreichung K.W.)

Der Feasibility-Standard nahm von den Städten, die den Pauschalstandard nicht erfüllen konnten oder wollten, den moralischen Druck, den dieser traditionell ausübte. Wenn dieses Komitee ohne wissenschaftliche (z.B.

stadtsoziologische) Begründung den Bewohnern großer Ballungen nur ein Drittel der Fläche zugestand, die die Bewohner kleiner Ballungen haben sollten, belegt dieses Vorgehen, daß die eben angeführte Betrachtungsweise des 'Nachweises der Berechtigung' einer pragmatischen Sicht wich. Insofern erleichtert der Abbau des alten Standards nun den Nachweis. Verhänglich ist jedoch die unglückliche Verzahnung von Flächenstandard und einem einzigen Kriterium, dem der absoluten Bevölkerung von Verwaltungseinheiten (Gemeinden). Auf diese Weise trägt jeder ermäßigte Standard neben der alten Hypothek der geographischen Undifferenziertheit noch die neue Hypothek der opportunistischen Unverbindlichkeit. Die Worte "or more" des Butler-Zitates sind charakteristisch für den Mangel an wissenschaftlichem Fundus, was den Nachweis eines Flächenstandards angeht. Die beiden Worte bedeuten, daß praktisch jede Bemessung akzeptabel erscheint. Damit ist das Planungsziel dem Ehrgeiz der einzelnen Stadt überlassen. Städte, die traditionell große Parks haben oder kommunalgeographisch wenig Mühe hatten, große Parkstücke auszuweisen und sei es auch nur am Rande der Ballung, sind in ihren Planungsbüros 'bereit', eine große Fläche pro Einwohner zu verlangen; dagegen behaupten Planungsbehörden in Stadtgebieten mit spärlichen Erholungsflächen, daß eine geringere Erholungsfläche pro Einwohner akzeptabel sei (Chicago).

Wie verzerrt sich das Erholungsflächenbild ohne die geographischen Bezugskomponenten von Parkstandort und Bereichsbevölkerung ausnimmt, zeigt eine Liste der innerhalb der Gemeindegrenzen vorhandenen Erholungsflächen in den 50 bevölkerungsstärksten Großstädten der U.S.A. (NRPA 1967, 50-51). Sie wird angeführt von Phoenix, Arizona, mit einem Erholungsflächenbestand von 51,8 ac/1.000 Einw., das entspricht 210 m²/Einw.! Ein Paradies der Nächstbereichserholung? Weit gefehlt... Der Pferdefuß liegt in der geographischen Qualität dieser Flächen, die u.a. durch Zugänglichkeit, Verteilung (Streuung) und Lage (Standort) gekennzeichnet werden kann. Der Bestand wird durch eine sehr große Erholungsfläche beherrscht (Phoenix South Mountain Park); sie ist nur teilweise zugänglich und am Südrand des Stadtgebiets gelegen, für den potentiell-täglichen Erholungszyklus nur für sehr wenige Bewohner geeignet. Der Großteil der Bevölkerung residiert nicht in zumutbarer Zeitdistanz (definiert in Abschnitt 32.a.) zu einer kapazitätsmäßig ausreichenden Vollparkfläche. - Los Angeles steht in der Liste mit

8,0 ac/1.000 Einw. ($\hat{=}$ 32 m²/Einw.) erst an 17. Stelle; das "Soll" des Pauschalstandards fast noch erfüllend; dabei sind die Flächen des Angeles National Forest nicht mitgezählt. Zu den Städten, die den Standard nicht erreichen, gehört Chicago, dessen erklärte Kommunalpolitik traditionell auf die möglichst ungehinderte Entwicklungsmöglichkeit der Wirtschaft abzielt. Dennoch würde eine geographisch gewogene Erholungsflächenstatistik nicht nur Chicago, sondern sehr vielen westlichen Städten mangelhaftes Standortbewußtsein bei der Erholungsflächenplanung bescheinigen. Der bei den sollarfüllenden Gemeinden vorhandene absolute Flächenüberschuß scheint auf den ersten Blick eine Möglichkeit auf dem Wege zu ausgewogenen Erholungsflächenmustern zu bieten. Es könnte nach Akzeptieren der Standortwichtung versucht werden, die überschüssigen Flächen gegen Flächen in günstigen Lagen zur Wohnbevölkerung einzutauschen. Wenn es sich jedoch bei den anzubietenden Flächen um Restflächen handelt, für die keine andere Funktion optierte, eignen sie sich für einen glatten Tausch nicht. Handelt es sich um gehortete Flächen am Stadtrand, können sie von der Stadtentwicklungsplanung aufgewertet werden. Sofern sie nicht in ein Erholungsflächensicherungsprogramm eingebaut werden können, liegt ihr Nutzen in der Möglichkeit, die Wohnfunktion auf sich zu ziehen und somit die unumstrittenen Erholungsflächen der Bedarfsdeckung der Nächst-erholung zuzuführen.

Die historischen Interessenverfestigungen der einzelnen städtischen Funktionen in einer gewachsenen Stadt entfallen bei den Gartenstädten, so daß man bei ihnen eine sinnvollere Erholungsflächenplanung erwartet. Aber offenbar hat E. Howards Forderung nach neuen Prinzipien des Städtebaus vor der Forderung nach geographischer Qualität der Erholungsflächen haltgemacht. Denn der Gartenstadtpionier Osborn überrascht durch die unkritische Übernahme des alten amerikanischen Standards. Er berichtet über die unter quasi-idealen Bedingungen nach E. Howards Vorstellungen entstandenen Gartenstädte Letchworth und Welwyn: " At Letchworth in 1939, the area already in use for playing fields (public and private) and parks was 242 acres, or 13 1/8 acres per 1,000 inhabitants. Some part of this 242 acres will serve a larger population; but it is fair to estimate that the real need or demand for open space for recreation is not less than 10 acres

per 1,000 persons ... Welwyn experience confirms this." (Osborn 90).

Eine weitere Version der standortmäßigen Unverbindlichkeit entstand wie Pauschal- und Feasibility-Standards aus dem Bedürfnis, durch möglichst unauffällige Flächenforderungen der Erholungsplanung das Image der Progressivität zu erhalten. Das gelingt, wenn man von einer absoluten Bevölkerungszahl für ein jedes Glied der traditionellen Parkhierarchie ausgeht. So verlangten Erholungsflächenplaner beispielsweise für je 50.000 Einwohner einen "large park" (Butler 1958, 2-3). Unberücksichtigt bleibt die Tatsache, daß diese 50.000 Einwohner sehr unterschiedlich lange Anmarschwege haben können. In Siedlungsstrukturen mit Wohnhochhäusern kann eine Wohndichte erzielt werden, durch die diese Bevölkerungszahl sich schon in einem Radius von wenigen hundert Metern um den Park findet; in einem extensiv besiedelten Gebiet kann diese Bevölkerungszahl möglicherweise erst in einem Radius von mehreren Kilometern gefaßt werden. Damit entsteht ein erhebliches Attraktionsgefälle, das besonders jene Einwohner trifft, die außerhalb einer zumutbaren Zeitdistanz residieren (vgl. Abschnitt 32.a.).

Butlers Ausführungen lassen nicht darauf schließen, daß der geforderte "large park" geographisch differenziert betrachtet wird. Vielmehr wird die Summe aller größeren Parkflächen auf die Gesamtbevölkerung der Stadt bezogen. Aber selbst wenn der Planer das Stadtgebiet in Bezirke à 50.000 Einwohner unterteilt und für jeden Bezirk einen 'großen Park' verlangt, ist damit noch keine geographische Qualität angegeben; denn erstens ist die Größe des Parks ebenso wie seine funktionale Ausstattung unspezifiziert und zweitens können die 50.000 Einwohner/Bezirke unterschiedlichste stadtfunktionale Struktur aufweisen. Das könnte bedeuten, daß in einem Stadtteil ein solcher Bezirk ausreicht, in einem demographisch besonders 'jungen' Stadtteil jedoch nicht (vgl. Abschnitt 31.b.3.).

Eine letzte Version eines standortmäßig unverbindlichen Pauschalstandards entsteht aus der Forderung, einen festen Prozentsatz der Gemeindefläche für die Erholungsfunktion zu reservieren. Der Vorschlag, 10% der Stadtfläche für die Erholungsfunktion auszuweisen, entspricht dem Pauschalstandard (1ac/100 Einw.) in jenen Städten, in denen die Durchschnittsdichte der Bevölkerung etwa 10 Einw./gross acre beträgt. Für

Los Angeles würde dieses Maß noch heute ausreichende Erholungsflächen bescheinigen, da die Bevölkerungsdichte 1970 nur 9,5 Einw./gross acre betrug; in New York mit viermal höherer Dichte würde sein Inkrafttreten die unzureichende Ausstattung mit Erholungsflächen kaschieren. Die dicht bebauten Städte könnten diese 10 % der Gemeindefläche ausweisen, ohne daß der Bevölkerung damit nur annähernd soviel Erholungsfläche zukäme wie bei Städten mit vorherrschend extensiven Siedlungsstrukturen. Die Städte könnten randliche und damit der Bevölkerung relativ schlecht zugängliche Erholungsflächen ausweisen, so daß eine effektive Besuchsquote im täglichen Erholungsrythmus minimal ausfallen würde. Ein Bezug der Erholungsflächen auf Größe und Lage der potentiellen Parkbesuchsbevölkerung ist unabdingbar.

Die Lehre aus den diskutierten Verfahrensweisen wäre die Herleitung eines standortspezifischen Flächenstandards. Die Alternative eines individuellen und empirischen, nach Jahreszeit und Kulturgeschmack ständig fluktuierenden Flächenstandards für jede Erholungsfläche ist nicht praktikabel. Wir wollen mit einem Formalsubstitut arbeiten, für das nicht behauptet wird, ohne weitere geographisch-qualitative Absicherung auszukommen. Bevor wir uns für ein Formalsubstitut entscheiden, sei versucht, zu den amerikanischen Überlegungen noch jene hinzuzusetzen, die von der psychologischen und physischen Kapazität des Parklandes ausgeht.

Es steht außer Frage, daß Kapazitätsberechnungen für ein so schwieriges Objekt wie die Erholungsfläche immer auf Kritik stoßen werden, sofern sie behaupten allgemeingültig zu sein. Zu keiner Zeit wird der Flächenstandard einen tatsächlichen täglichen Besucherzyklus unterstellen, das würde das Vegetationsmaterial nicht überstehen. So hat er die Aufgabe, eine Leitzahl für die Akkommodierung einer möglichst großen Zahl potentieller Parkbesucher anzugeben. Selbst wenn man ideale Parkbesuchsbedingungen witterungsmäßig und wochenzeitlich (Sonntagnachmittag) annimmt, wird man anhand von Besucherzählungen selten in die Nähe der physisch möglichen Besuchsdichte gelangen (Ausnahmen: Strände und Zuschauertribünen). Der Grund ist psychologischer Natur. Jeder Besucher reagiert verhaltensmäßig auf die schon vorhandene Besucherschar, und zwar in der Regel zunehmend ablehnender je mehr sich nach seiner Vorstellung der Park schon gefüllt hat. Dieses Verhalten ist aber nicht

geradlinig: ein leerer Park ist ebensowenig attraktiv wie ein bereits als überfüllt angesehener. Verhaltensmuster des Besuchers, beispielsweise den Park doch noch aufzusuchen, obwohl er ihn schon fast als überfüllt ansieht, oder ihn gerade aus diesem Grunde zu betreten - diese Reaktionen auf die vorhandene Besucherschar sind individuell verschieden, aber meßbar. Besucher haben ein Empfinden für Behaglichkeitsdichten (Hall, Hidden Dimension).

Das Gebiet der Erforschung des tatsächlichen Parkbesuchs wird noch kontroverser, wenn man der empirischen Befragungsschwierigkeiten eingedenk ist. Es kann z. B. zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen führen, ob man Oberschüler und deren Väter getrennt über individuelle Präferenzen der Parkaktivität befragt und dann über die gemeinsamen Interessen (Duke). So gibt es Erhebungen über das Freizeitverhalten verschiedener Berufsgruppen (Lundberg 176), auch den Versuch, bestimmte Aktivitäten bestimmten Sozialgruppen zuzuordnen (Shivers 237-38). Wegen der Heterogenität der in ihn einfließenden Parameter ist ein Flächenstandard auf psychologischer Grundlage nicht praktikabel.

Die Alternative ist der Maximalbesatz der Erholungsfläche mit Besuchern, der sich auf die physischen Dimensionen der Durchschnittsperson bezieht. Danach wird man jedem potentiellen Besucher einen kreisrunden minimalen Bewegungsspielraum zubilligen, dessen Radius der Größe des Besuchers (sagen wir 1,80 m) entspricht. Dann ergibt sich ein physischer Minimalflächenbesatz bzw. ein Mindestflächenanspruch von $\pi r^2 = 10,2 \text{ m}^2/\text{Person}$; das entspricht 300 Personen/acre oder 2,4 ac/1.000 Personen. Diese Leitzahl des Minimalbesatzes ist identisch mit dem von französischen Stadtplanern akzeptierten Pauschalstandard (Spiegel vom 7.10.74, 148). Auch in der deutschen Raumplanungsliteratur wird für öffentliche Grünanlagen ein ähnlicher Flächenbedarf ohne Standortbezug von 8 bis $15 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ angesetzt (Brandt 92). Für die Aktivflächen hat die Deutsche Olympische Gesellschaft Richtwerte angegeben: für freiflächige Spielplätze und Sportanlagen für alle Altersgruppen sollen $8 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ verfügbar sein (Deutsche Olympische Gesellschaft 17). Borchard faßt städtebauliche Orientierungswerte für das Bundesgebiet zusammen. Für "Erholungs- und Freiflächen (ohne die öffentlichen Grünflächen im Bruttobaugebiet)" gibt er an:

Maximalwert	70-115 $\text{m}^2/\text{Einw.}$
Gebräuchlicher Mittelwert	28- 35 $\text{m}^2/\text{Einw.}$
Minimalwert	6- 15 $\text{m}^2/\text{Einw.}$

Diese Flächen mögen mit unserem Erholungsflächenbegriff nicht immer identisch sein - wichtiger ist noch, daß sie für sich genommen geographisch unverbundlich sind und daher für die Beurteilung der Ausstattung einer Stadt mit Kurzzeiterholungsflächen nicht eingesetzt werden können. Ihre ausgedehnte Spannweite vom höchsten Maximalwert zum niedrigsten Minimalwert einerseits und innerhalb der drei Gruppen andererseits ist als Zeichen für mangelnde gesellschaftliche Diskussion der Flächenstandards zu werten. Flächen für "Anlagen, Parks und Grünzüge" werden mit einem "gebräuchlichen Mittelwert $8 - 20 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ " angegeben (alle Angaben Borchard 3198).

Zusammenfassend ist zu erkennen, daß allgemeine Flächenstandards ohne standortbezogene Anwendung keinen Sinn haben (es sei denn einen dezepativen). Das gilt für den physischen Mindestflächenstandard von $10 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ und erst recht für den höheren amerikanischen Standard von $40 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ (= $10 \text{ ac}/1.000 \text{ Einw.}$).

Da ein allgemeiner Flächenstandard jedoch für Übersichtszwecke unbedingt nötig ist, empfehlen wir den physischen Mindestflächenstandard von $10 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ im Rahmen einer geographischen Qualitätsanalyse als Formalsubstitut. Er wird nie pauschal, sondern im Zusammenhang mit individueller Größe eines Parks und mit dem Bevölkerungsbesatz seines Einzugsbereiches (Besucherfeldes) einzusetzen sein.

Bisher ging die Argumentation um den Zähler (Flächenteil) des Quotienten; was den Nenner, die Bevölkerung angeht, so haben wir stillschweigend angenommen, daß innerhalb eines noch zu erläuternden Parkbereichs:

1. die Wohnbevölkerung und nicht die Arbeitsbevölkerung zu berücksichtigen ist (vgl. Abschnitt 31.b.); und 2. daß die Gesamtwohnbevölkerung und nicht ein parkorientierter Teil der Gesamtbevölkerung (der durch Interviews zu erfragen wäre) als potentielle Parkbesucher anzusehen sind (vgl. Kemper).

Die letztere Annahme ist aber nur möglich, wenn zumindest indirekt schlüssig belegt werden kann, welcher Prozentsatz der um einen Park gescharten Bevölkerung maximal für einen Parkbesuch in Frage kommt. Welcher Bevölkerungsanteil läßt sich für einen Parkbesuch unter günstigsten Bedingungen mobilisieren? Wenn man - mangels verfügbarer Daten - auf Wahlbeteiligungen zurückgreift, so kommt man in seltenen Fällen an und sogar leicht über die 90 % Marke. Derartige öffentliche Ereignisse beziehen

sich natürlich auf den zugelassenen Teil der Bevölkerung, die Wahlberechtigten. Wenn wir bedenken, daß die nicht wahlberechtigten Minderjährigen besonders geschlossene Parks frequentieren, so kommen wir - wenn das Wahlenbeispiel auf den Parkbesuch ausgedehnt wird - auf über 90 % der Einzugsbevölkerung eines Parks. Damit ist die Berücksichtigung der Gesamtbevölkerung eine akzeptable Generalisierung des maximalen Besucherstromes. Wir stehen hier natürlich vor einem Extrem, das in Wahrheit so gut wie nie eintritt: ein maximaler Besuch nach dem physischen Flächenstandard würde jedem Besucher nur eine Minimalfläche von 10 m^2 zubilligen, eine Fläche, die nur für wenige Aktivitäten als ausreichend und psychologisch akzeptabel gelten kann (z. B. für Strandleben und Zuschauen in einem Sportstadion). Für einen allgemeinen multifunktionalen Betätigungsrahmen wäre keine Möglichkeit, und der Einzelne würde das auch bereits vor Betreten des Parks diagnostizieren und vom Parkbesuch Abstand nehmen. Somit legen wir für die Kapazitätsberechnungen zwei Extreme zugrunde: 1. die maximale potentielle Besucherschar entspricht 100 % der Bevölkerung eines (noch zu definierenden) Parkeinzugsgebiets und 2. die Flächenzuweisung an den potentiellen Besucher ist $10 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ Diesen Flächenstandard verwenden wir im folgenden Abschnitt 31.b. als Formalsubstitut. Formalsubstitut ist er insofern, als wir ihn ausschließlich auf jeden einzelnen Parkstandort individuell zurechnen; allgemein für ein Gesamtstadtgebiet ist er - wie wir sahen - in Frankreich und Deutschland über den Formalsubstitutionsstatus hinausgewachsen und bereits durch Verwendung in der öffentlichen Raumplanung gesellschaftlich akzeptiert.

31.b. Abgrenzungen von Parkbereichen

Eine Maxime der Erholungsflächenpolitik muß sein, ein Höchstmaß an Wahrscheinlichkeit für die Nutzung einer Erholungsfläche sicherzustellen. Diese Sicherstellung kann rechnerisch erfolgen, indem der Park mit einer seiner Kapazität entsprechenden Bevölkerung umgeben wird, die in bequemer zeitlicher Entfernung vom Park wohnt. Dabei muß Rücksicht genommen werden auf die geographischen Existenzbedingungen der übrigen städtischen Funktionen. Es ist klar, daß der Besucherbereich mit der Aufgabe der Erholungsfläche wechselt. Für ein stadtweites Einzugsgebiet hat die Stadtplanung die am Rande zur Ballung gelegenen großen Erholungsflächen meist für Wochenendausflüge vorgesehen. Für den uns allein interessierenden potentiell-täglichen Besucherzyklus ergibt sich ein räumlich enger gefaßter Besucherbereich, in dem ein wesentlicher Teil der Wohnbevölkerung potentiell auf die Erholungsfläche ausgerichtet sein soll. Das Wort 'potentiell' soll andeuten, daß es sich nicht bei der Erholungsfunktion um eine Koerzitivfunktion handelt, die einen gewissen Druck und Zwang zur Ausbildung eines mehr oder weniger regelmäßigen Parkbesuchs ausübt - ganz im Gegensatz etwa zur Wirtschaftsfunktion, in der das Pendeln der Erwerbstätigen zwischen Wohn- und Arbeitsstelle werktäglich eintritt. Auch bei der Versorgungsfunktion erscheinen Tripmuster (zu Einzelhandelsstandorten) in mehrtägigem Zyklus recht regelmäßig. In den von Zwängen weitgehend freien Freizeitbetätigungen kann die Erholungsfläche durch ihre Größe, funktionale Vielfalt und durch ihren Standort optimale Bedingungen für einen täglichen Besucherzyklus aus dem Reservoir eines Besucherbereichs schaffen. Dennoch bleibt dies eine potentiell mögliche Frequenz, die von Motivationen wie auch von vielen äußeren Faktoren nie voll gestützt wird. Diese Tatsache muß aber als ein mit der Freizeitbetätigung eng verwobener Mechanismus gesehen werden und darf nicht dazu führen, daß man funktionsfremde "Effizienz"-Maßstäbe anlegt und bei geringen Besucherzahlen die Notwendigkeit der Bereitstellung optimaler Erholungsflächenstandorte für die Nächstbereichserholung in Frage stellt. Noch leben wir nicht in Städten, die der im 1. Kapitel analysierten Forderung der Gesellschaft nach Erholungsflächen voll entsprechen. Daher ist die Frage der Unternutzung an die Frage der Parkqualität gebunden; ein Problem der Unternutzung bei optimalem Parkstandort und -design stammt vor-

wiegend aus einer "verkürzten" Vorstellung von Optimalität (so bei Gold, Nonuse; s. Lit.verz.).

Für den potentiell-täglichen Erholungszyklus bieten sich Wohnplatz und/oder Arbeitsstätte als Bezugspunkte an. Da wir den Wohnsitz als einen Pol und die Erholungsfläche als anderen Pol der Entfernungsmessung zugrundelegen, ist zu diskutieren, warum die Arbeitsstätte für die Parkbereichsüberlegung ungeeignet ist. Es ist offensichtlich, daß es auch in den Arbeitspausen des Arbeitstages erholungswirksame Parkbesuche für den arbeitenden Menschen geben kann. Eine derartige radikale Milieuveränderung wäre sicher im Interesse der viel zitierten Humanisierung des Arbeitslebens. Letzteres hat die Erholungsforschung bisher kaum tangiert, denn traditionell hat das Arbeitsethos es nicht gestattet, die Erholungskomponente am Arbeitsplatz zu fixieren; sie wurde in die Freizeitphase der Erwerbstätigen abgeschoben. Daher fällt in Ballungen die geringe Zahl und Größe von Erholungsflächen in der Nähe arbeitsintensiver Baublöcke auf. Ein extremes Beispiel bietet Torontos CBD. Der arbeitsintensivste Zensusstrakt Nr.75 (zwischen Queen St. und Front St. sowie Simcoe St. und Yonge St.) hat tagsüber eine Arbeitsbevölkerung von etwa 45.000 Personen, Wohnbevölkerung ist nicht in diesem Zensusstrakt vorhanden. (Quelle s. Lit.verz. unter "Toronto"). Billigen wir gemäß Abschnitt 31.b.1. einen zumutbaren zeitlichen Aufwand von 15 Minuten (je Hin- und Rückweg) zu, so kann wegen Verkehrsregelung und Fußgängerdichte ein Fußgänger vielleicht einen 1 km langen Anmarschweg bewältigen. In diesem Radius befinden sich nur 5 kleine Grünflächenparzellen von zusammen etwa 5 ha. Rechnerisch ergibt sich also für den Baublock eine Erholungsfläche von $1m^2$ /Erwerbstätigen. Wenn wir nun aber die benachbarten Baublöcke hinzunehmen, verschwindet diese Flächenzumessung rein größenmäßig fast völlig. Diese Westentaschenparke - sofern sie umweltqualitätsmäßig günstig liegen (Abgase!) - haben als Auslaufflächen ihre Berechtigung für die Arbeitsbevölkerung und sollten vermehrt werden. Sie haben jedoch keine Bedeutung als Erholungsflächen. Der Nachweis, daß in dem Gebiet des CBD keine ausreichenden Erholungsflächen für die Erwerbstätigen vorhanden sind, wirft nun die Frage auf, ob eine aktive Erholungsflächenpolitik mit dem Arbeitsplatz als Zielstandort parallel zum Wohnsitz als Zielstandort postuliert werden sollte.

Das wäre nur möglich, wenn die bauliche Struktur der konzentrierten Geschäftsviertel aufgelockert wird, um Platz für Erholungsflächen in zumutbarer Entfernung vom Arbeitsplatz zu schaffen. Diese Standortpolitik wäre jedoch nicht funktionskonform im Sinne des Existenzschutzes, der allen städtischen Funktionen zugestanden werden muß. Die Steuerungsbranche der Volks- und der Stadtwirtschaft, hochspezialisierte Tertiärfunktionen (quaternary activities) benötigen engsten physischen Kontakt, der erst bei baulicher Konzentration (Hochhäuser) möglich wird. Eine bauliche Auflockerung hätte nicht lediglich eine Dehnung, sondern die Auflösung eines engmaschigen Führungsnetzes dieser Branche zur Folge. Dieser Vorgang würde sich in seinen wirtschaftlichen (und sozialen) Folgen verstärkt in den übrigen Wirtschaftszweigen bemerkbar machen, somit dem Gesamtgefüge der städtischen wirtschaftlichen Funktionen Schaden zufügen. Deshalb kann in Gebieten sehr hoher Arbeitsplatzdichten keine ausreichende Erholungsfläche zur Verfügung gestellt werden. Die Notwendigkeit engen Kontaktes der Steuerungsbranche der Wirtschaft verlangt hohe Arbeitsbevölkerungsdichten und verbietet die Einflechtung der dekonzentrierend wirkenden Erholungsflächen in das räumliche Operationsfeld der Steuerungsbranche.

Für die Wohnfunktion bestehen diese Separations- und Konzentrationszwänge nicht. Das läßt ihr weitgehenden Ansiedlungsspielraum im städtischen Funktionengeflecht; an ihr sollen sich die Parkstandorte orientieren. Das stadtplanerische Konzept ist somit die möglichst weitgehende Bedienung der Bevölkerung in Parkbereichen, wobei die tatsächliche Nutzung dieser Parks gesellschaftspolitisch angeregt werden muß. Gesellschaften, die Nutzungsabsichten der Erholungsflächen nicht artikulieren, benötigen keine Erholungsflächenplanung; letztere ist gesellschaftspolitischer Auftragsvollzug.

31.b.1. Zumutbare Zeitdistanz

Die Forderung nach Kurzzeiterholung, d.h. die Forderung, der Stadtbevölkerung einen potentiell-täglichen Besuchszyklus zu ermöglichen, verlangt die Ausmessung eines von den Stadtbewohnern als zumutbar empfundenen Entfernungsaufwandes zwischen Wohnsitz und Erholungsfläche. Die

zugrundezulegende Entfernung muß den zeitlichen Aufwand, der zu ihrer Bewältigung benötigt wird, mitenthalten; eine solche Entfernungsangabe kann als Zeitdistanz bezeichnet werden. Es handelt sich bei dieser rechnerischen Abgrenzung von Parkbereichen in zumutbarer Zeitdistanz um eine Modellvorstellung, die als Formalsubstitut für eine von der Gesellschaft zu artikulierende Bereichsvorstellung steht. Bei der Einsetzung dieses Formalsubstituts ist davon auszugehen, daß zwischen den Wegeentfernungen (nicht Luftlinienentfernungen!) innerhalb eines Bereichs und denen außerhalb des Bereichs ein grundsätzlicher Unterschied (u.a. psychologischer Natur) besteht. Distanzunterschiede innerhalb des Bereichs bequemer Zugänglichkeit sollten als Faktoren im Entscheidungsprozeß über den Parkbesuch unerheblich sein, so daß pauschal Bereichsbevölkerung abzusetzen wäre gegen Extrabereichsbevölkerung.

Einige Modelle gehen von fußläufiger Entfernung aus. So bauen z.B. G. Werner et al. ein Umweltbelastungsmodell, in dem Grünanlagen schon in 800 m Abstand vom Wohnsitz als unzumutbar weit und Sport- und Spielflächen bei einer Entfernung von 1200 m als unzumutbar weit entfernt erscheinen (Werner et al. 30). Eine Verknüpfung dieser Angaben mit Merkmalen und Standorteigenheiten von Erholungsflächen unterbleibt. "Zurückgestellt ... wurden Fragen der Aufnahmekapazität und Größe der Grünflächen sowie die Art ihrer Bepflanzung. Vernachlässigt wurde auch die Frage, inwieweit eine Grünfläche bei hoher Luft- und Lärmbelastung ihre Funktion überhaupt noch erfüllen kann." (Werner et al. 30). Einem solchen Modellskelett fehlt es an der Koordination bedingender Faktoren. Der schwierige Forschungsgegenstand der Erholungsfläche im städtischen Funktionenverbund verlangt vor einer solchen Modellbildung die Ausarbeitung der Einzelfaktoren (z.B. Beziehung zwischen Größe und funktionaler Vielfalt einer Erholungsfläche). Auch die Ermittlung und Begründung einer zumutbaren Zeitdistanz steht hier als Beispiel.

Die empirische Ermittlung der zumutbaren Zeitdistanz ist an relativ komplizierte operationelle Bedingungen geknüpft. Beobachter, die für innerstädtische Parks aufgrund von Befragungen konstatieren, "demand for minimum distances outweighs all other motivations" (Kohl 862), setzen voraus, daß die Befragten unter echten Alternativen wählen konnten. Wenn gefragt wird, ob ein längerer Anmarschweg für erheblich bessere funktionale Ausstattung einer Erholungsfläche in Kauf genommen wird, könnte die

Befragung ergeben, daß nicht geringe Entfernung sondern funktionale Attraktivität bei den potentiellen Besuchern zählt.

Nach Kohl ist für Wochentage eine 15-minütige Anmarschzeit zu Fuß als zumutbar angegeben worden. Dabei setzt der Befragte den Zeitaufwand gedanklich in Beziehung zur Länge des Parkaufenthalts. Das Verhältnis der Anmarschzeit zum Parkaufenthalt ist in Berlin in der warmen Jahreszeit 1 : 3, in der kalten 1 : 1 (Kohl 863). Für den wochenendlichen Besuchszyklus wird für Berlin ein einstündiger Fahrtradius angesetzt - gewiß ein erheblich kürzerer Ausflugradius als in den U.S.A., wo Aschmann für das viertägige Wochenende als Maximum 300 miles (mindestens 6 Stunden Fahrzeit je Hin- und Rückweg) annimmt (Kohl 863, Aschmann, Purpose, 315). Ein 15-minütiger Fußmarsch ist als radiale Entfernungsangabe für ein Planungsmodell nicht akzeptabel, sie würde erfordern, die Stadt mit Parks zu übersäen. Unsere Empfehlung ist die Beibehaltung des 15-minütigen Zeitaufwandkriteriums, bezogen auf ein möglichst allgemein zugängliches und erreichbares Transportmittel wie das Fahrrad. Mit dem Fahrrad kann man im Stadtverkehr sehr unterschiedliche Zeitdistanzen überwinden, so daß wir hier allgemein ansetzen, daß eine Fahrleistung von 2,5 km (= 1,55 miles) einem 15-minütigen Zeitaufwand entsprechen soll. Dieser Parkbereichsradius ist ein Formalsubstitut. Bei der Befragung einer auf diese Weise eingegrenzten Bereichsbevölkerung kann sich ergeben, daß höhere oder geringere Zeitdistanzen akzeptabel sind. Derartige Feststellungen sind an Interviewaussagen gebunden und weder zeitlich stabil noch räumlich von einer Parkumgebung auf eine andere übertragbar. Da eine empirische Angabe von den lokalen Faktoren städtischer Verhaltensweisen stark mitgeprägt wird, ist die Generalisierung durch Formalsubstitute mehr geeignet für das Durchspielen stadtplanerischer Konsequenzen. Der 2,5 km- Radius des Parkbereichs wird nun insofern bedeutsam als die Wahrscheinlichkeit eines Parkbesuchs innerhalb dieses Radius wesentlich höher veranschlagt wird als außerhalb des Bereichs. Dabei darf nicht der Eindruck entstehen, als sei die Bereichsgrenze vorzustellen als eine absolute Begrenzung, jenseits derer ein Parkbesuch überhaupt nicht mehr anvisiert wird. Wie in Abschnitt 31.b.3. dargelegt wird, ist der Parkbereich so zu bemessen, daß er gemessen an der Größe und Attraktivität des Parks noch einen Kapazitätsspielraum für die jenseits des Bereichs wohnenden potentiellen Besucher haben sollte.

Die von uns gewählte pauschale Zeitdistanz hat den Vorzug breiter Anwendbarkeit. Eine sehr spezifische, etwa gruppenorientierte oder lebensstilbezogene Zeitdistanzdifferenzierung würde vielleicht die Wirklichkeit verstellen, weil die Entfernung zum Park in dem Prozeß der Parkbesuchsentscheidung möglicherweise gar nicht dominant ist. Die Isolierung des Faktors 'Entfernung' und die eingehende Differenzierung eines Phänomens nach Entfernungsbereichen ist ein vielgeübter, aber fruchtloser Versuch, der Hypothese von der überragenden Bedeutung des Faktors 'Entfernung' Geltung zu verschaffen. Mit der gewählten Zeitdistanzregelung ist ein Kriterium vorhanden, das die Diskussion um die Bedeutung der Entfernung offen läßt. Mit der Zweiteilung der Stadtfläche in Parkbereiche und 'unbediente' Areale ist eine rein rechnerische Ermittlung von Erholungsflächendefiziten möglich. Bei Beachtung der genannten Vorbehalte wird die triviale Manipulation mit dem Entfernungsfaktor ausgeschaltet.

Betrachten wir das Verhältnis von Erholungsfläche zu ihrem Bereich größenmäßig, so ergibt sich bei kleinster Ausdehnung einer fiktiven punktförmigen Fläche ein Bereich von der Größe $F_B = \pi r_B^2 = 196 \text{ ha}$,

wobei F_B = Bereichsfläche

r_B = Radius des Bereichs (2,5km).

Wächst die Erholungsfläche auf realistische Größe, so wächst auch ihr Bereich, jedoch nur absolut, relativ zu ihrer Größe verringert er sich. Bei kleinster Vollparkgröße (4 ha) ergibt sich für einen kreisförmigen Park ein Radius von $r_p = 113 \text{ m}$. Der Parkbereich umfaßt

$$F_B = \pi (2,5\text{km} + 0,113\text{km})^2 - 0,04 \text{ km}^2 = 21,41 \text{ km}^2 \approx 214 \text{ ha}.$$

In Abschnitt 23 wurde ausgeführt, daß in kreisförmigem Vollpark störende funktionale Interferenzen auftreten können. Wird daher statt der 4 ha Kreisfläche ein Rechteck von 100 m mal 400 m angelegt, so entsteht ein geringfügig größerer Bereich; das gleiche gilt für die Cassini-Form (rund 200 ha).

In der Stadtplanungspraxis sind Erholungsflächenbereiche auch ohne Rücksicht auf die Parkgröße abgesteckt worden. Ein Beispiel liefert die Stadt Philadelphia (vgl. Butler, Standards, 12). Sie grenzt Bereiche nach der Einwohnerdichte ab. Dabei wird unser Begriff der 'zumutbaren Entfernung' ersetzt durch das Kriterium der steigenden

Zumutbarkeit bei fallender Einwohnerdichte. In Gebieten mit über 175 Einw./ net residential acre gilt eine Viertelmeile Anmarschweg als zumutbar, bei 75 - 175 Einw./n.r.a. sind es 3/8 Meilen und in dünn besiedelten Stadtteilen (unter 75 Einw./n.r.a.) muß der Parkbesucher eine halbe Meile Entfernung zur Erholungsfläche hinnehmen. Ins metrische System übertragen liest sich dieses Verfahren folgendermaßen:

eine erste Kategorie bilden Gebiete hoher Einwohnerdichte berechnet auf Nettowohnbaufläche. Bei mehr als 43.000 Einw./ km² Nettowohnbaufläche (430 Einw./ ha Nettowohnbaufläche), vorherrschender Siedlungstyp: Mehrfamilienhäuser, wird ein Radius von 400 m an die Erholungsfläche gelegt. Bei einer Dichte von 18.500 - 43.000 Einw./ km² Nettowohnbaufläche, z.B. mit vorherrschendem Siedlungstyp von Zweifamilienhäusern, entsteht um die Erholungsfläche ein Bereich mit einem Radius von 600 m. Bei weniger als 18.500 Einw./km² Nettowohnbaufläche, was etwa in einem Gebiet mit Einfamilienhäusern vorliegt, sind 800m zwischen Wohneinheit und Erholungsfläche hinzunehmen. Dieses Verfahren weist für ungefähr gleiche Bevölkerungszahlen eine Erholungsfläche aus. Die Größe dieser Fläche bleibt unberücksichtigt. Nehmen wir Einheitsgröße an, so ist für dünn besiedelte Gebiete der Anmarschweg länger und die Besuchswahrscheinlichkeit geringer als in dicht besiedelten Gebieten - vorausgesetzt, das Kriterium 'Entfernung' dominiert im Besuchentscheidungsprozeß. Bei diesen Planungsvorstellungen wird eine gleich gute Zugänglichkeit für alle Einwohner nicht erreicht.

Das genannte Verfahren krankt außerdem an der Nichtberücksichtigung der Größe der Erholungsfläche, enthält aber eine Bevölkerungsangabe. Kommen wir auf unsere Abgrenzung nach dem Formalsubstitut der zumutbaren Entfernung von 2,5 km zurück, so ist nun als nächster Schritt auch hier die Bereichsbevölkerung zu berücksichtigen. Gleich welche geometrische Form für die Erholungsfläche verwendet wird, stets entsteht z. B. für den 4 ha Kleinstvollpark ein Bereich, den er nicht bedienen kann: es gibt keine noch als städtisch zu bezeichnende Siedlungsdichte, die so gering ist, daß der gesamte Bereich (Maximalbereich) von einem so kleinen Park - an einem Flächenstandard gemessen - ausreichend bedient werden könnte. Der Maximalbereich muß daher anhand eines Flächenstandards zu einem realen Bedienungsbereich (Kompaktbereich) zurückgeschnitten werden. Mit steigender Parkgröße nähert sich der Kompaktbereich immer mehr der Größe des Maximalbereichs und erreicht ihn schließlich. Im folgenden Abschnitt wird der Maximalbereich auf den Flächenstandard 10 m²/Einw. bezogen.

31.b.2. Flächenstandard und Zeitdistanzstandard

Ein 4 ha Vollpark kann nach dem Flächenstandard $10 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ 4.000 Einwohner bedienen, die sich in verschiedenen Siedlungssituationen befinden können. Reine Wohngebiete können bevölkerungsdichtemäßig stark variieren. Berechnungen von Wohnbaudichten, gestaffelt nach Geschosßflächenzahlen, ergeben in Mitteleuropa in der Regel Dichten von 90-450 Einw./ha "Nettowohnbauland" (Brandt 81). Zu der gewählten Flächeneinheit kommt nun noch der infrastrukturelle Flächenbedarf für Verkehr, Gesundheit, Kultur u.ä. und schließlich auch die Flächen der Wirtschaftsfunktionen. Zu bedenken ist, daß diese Funktionen flächenmäßig oft den größeren Teil des Parkumlandes belegen. Demnach ist eine Einwohnerdichte von 4.000 Einw./ km^2 Bruttostadtfläche nicht hoch. Für den Parkbereich aber hätte diese Dichte einschneidende Konsequenzen. Bei einem Standard von $10 \text{ m}^2/\text{Einw.}$ wäre ein Park von 4 ha Größe in der Lage, nur einen km^2 einer derartig bewohnten Bereichsfläche zu bedienen. Das ist weniger als der zehnte Teil der auf dem Maximalparkbereich von rund 20 km^2 versammelten Bevölkerung (bei angenommener gleichmäßiger Bevölkerungsdichte). In einer derartigen Situation könnte bei der rein rechnerischen Zuordnung von Bereich zu Bevölkerung im Stadtgebiet eine Reihe von Kleinstvollparks neben die vorhandenen treten (Parkgründungen) oder die vorhandenen können zu einer ihre Maximalbereiche bedienenden Parkfläche vergrößert werden (Parkerweiterung). Bedenkt man die qualitativen Abstriche, die ein kleiner Vollpark im Vergleich zu größeren Parks aufweist, wird die erstgenannte Lösung zu verwerfen sein. Damit ergibt sich, daß die Erholungsflächenpolitik möglichst auf Parkerweiterung zielen sollte in jenen Gebieten, in denen sehr kleine Parks vorhanden sind. Dabei muß dann der Vorteil des Kleinstparkbereichs, die kurze Zeitdistanz, zugunsten der großzügigen Akkommodierung von Erholformen auf zusätzlichem Parkland geopfert werden. Daraus wird klar, daß Parkerweiterung stets nicht um der Fläche willen, sondern um der Qualität von Erholformen willen gefordert werden muß.

Andere Verhältnisse und Stadtplanungskonsequenzen bestehen bei einem Vollpark von 400 ha. Ihm zuzuordnen ist eine ungewogene Bereichsfläche von $37,4 \text{ km}^2$ bei kreisförmigem, etwas mehr bei Cassini-förmigem Park. Die Kapazität dieses Parks (> 375.000 Personen) läßt sich von

einem extensiven Siedlungsgebiet nicht annähernd voll nutzen. Starke Unternutzung muß aus Gründen der Flächenökonomie ebenso wie starke Übernutzung vermieden werden; Über- und Unternutzung sind planungs- politisch festzulegende Größen. Ein derartig großer Vollpark verlangt somit dichtere Bereichsbebauung oder müßte den Anspruch auf einen Teil seiner Flächen abgeben. In der geographischen Wirklichkeit ist dieser Mißstand übergroßer Parks in extensiv bewohnten exklusiven Stadtrandgebieten sehr verbreitet; Beispiele wären Bois de Boulogne (8,46 km²), Griffith Park (16,73 km²); beide weisen in der Nächstbereichserholung deutliche Unternutzung auf. Diese wird für diese Parks durch ihre Hauptfunktion als Träger der Wochenenderholung kompensiert.

Hätte der Park einen gewogenen Bereich, dessen Wohnbevölkerung seine Kapazität noch überstiege, so könnte nicht wie in unserem 4-ha-Parkbeispiel damit die Forderung nach Parkvergrößerung verbunden werden. Denn diese Forderung kollidiert mit dem Prinzip des Schutzes der Existenzbedingungen aller städtischen Funktionen. Die Erholungsfunktion würde den städtischen Funktionsverbund sprengen, da mit übergroßen Parks die Kommunikation der übrigen städtischen Funktionen behindert oder verhindert wird. Die Erholungsfunktion schadet sich mit Übergröße auch selbst, denn die Besucher haben unattraktiv lange Anmarschwege innerhalb des Parks zu bewältigen, um eine Reihe von Erholformen genießen zu können. Außerdem sind die übergroßen Parks häufig von Straßen durchkreuzt, was nicht nur Zugangsrisiken für Fußgänger, sondern auch Flächenabtretungen an flankierende Grünstreifen nach sich zieht (vgl. Abschnitt 24).

Abschließend sei das Problem der rechnerischen Zuordnung von Bevölkerung zu Maximalbereich angesprochen. Leicht läßt sich für einen Park die Größe bestimmen, für die sein Maximalbereich eine der Parkkapazität entsprechende Bevölkerung bereitstellen würde; im Falle eines 400 ha Vollparks mit einem Maximalbereich von 37 km² wäre es eine Dichte von etwa 10.500 Einw./km² Bereichsfläche. Diese Dichte kann ein extensiver Siedlungstyp aufweisen oder ein Mischgebiet aus intensiven Wohnsiedlungsmustern und anderen Nutzungen mit erheblichem Flächenanspruch. In den Parkbereichen können somit bei gleichen Dichten erhebliche entwicklungsmäßige Unterschiede bestehen. Wir bringen diesen Punkt auf, weil die Bauordnungsvorschriften in einem Stadtgebiet rein gesellschaftspolitisch festgelegte Wertmuster sind, die auch ge-

ändert werden können. Es ist nicht so, daß man stets den Park der bestehenden Bereichsbevölkerung in der Größe anpassen muß, sondern es kann sehr gut sein, daß bei einem großen Park eine Unterbedien-
ung vorliegt, so daß es von der Bauordnung her sinnvoll wäre, eine dichtere Bebauung seines Maximalbereichs zu gestatten. Es ist wichtig, bei der Bestimmung der Wohnbevölkerung eines nach einem Flächenstandard abgesteckten Bereichs die Wohnbevölkerungsdichte mitzuerfassen. In Gegenden mit sehr niedriger Wohnbevölkerungsdichte kann es sich bei der baulichen Substanz um neugebaute Einfamilienhäuser handeln, so daß in den nächsten Jahrzehnten nicht mit einer Änderung der Siedlungsverhältnisse zu rechnen ist. Anders ist die Situation in einem wirtschaftsschwachen industriellen Gebiet, in dem einige abbruchreife Mietkasernen stehen. Nach Auflassen von Industrieflächen und Abriß der Mietkasernen ist die Möglichkeit gegeben, eine neue Siedlungsstruktur mit höheren Wohnbevölkerungsdichten anzulegen. Die langfristige Anpassung des Parkbereichs an die Parkkapazität sollte wesentlicher Bestandteil offensiver Erholungsflächenplanung sein (vgl. Kapitel 4). Daher muß der Stadtplaner bei der Abdeckung eines Bereichs die "Bestandbrüchigkeit" der gegenwärtigen Siedlungstypen mitberücksichtigen: Ist eine Verdichtung der Bevölkerung durch bauliches Um- oder Höherfunktionieren möglich innerhalb einer Zeitspanne, die von der Flächennutzungs politik bestimmt wird, dann muß der rechnerische gewogene Parkbereich entsprechend verkleinert werden. Es ist unvermeidlich, daß der gegenwärtige Bereich in diesem Falle als zu dünn besiedelt ist, seine Bewohner als bevorzugt behandelt erscheinen. Das muß zugunsten einer langfristigen Einbeziehung des Entwicklungspotentials eines Stadtareals hingenommen werden. - Auch bei bundesweiter stagnierender oder rückläufiger natürlicher oder gesamter Bevölkerungsentwicklung gehen wir in diesen Überlegungen von ungebrochener Verstädterungstendenz aus; die Entleerung infrastrukturell schwacher Räume in Richtung auf Verdichtungsräume dürfte auch bei einer demographischen Rezession nicht abklingen.

31.b.3. Modifikationen von Parkbereichen

Parkbereiche können auch nach anderen als den bisher genannten absoluten Bevölkerungszahlen berechnet werden. Der Bereichsberechnung können z. B.

zugrundegelegt werden: Funktionsexklusivität und Entwicklungsstand des Parks sowie demographische Struktur und Lebensstile der Bereichsbevölkerung.

Einige Erholformen und Parkdimensionen (vgl. Abschnitt 21.b.) treten in einer Ballung nur einmal auf. Mit dieser Exklusivität enthält die Anziehungskraft eines Parks eine Komponente, die es ihr ermöglicht, auch jenseits einer zumutbaren Zeitdistanz Besucher anzuziehen. Durch die von Hetelling entwickelte Wegkostenmethode kann die Attraktivität einer Parkanlage auch entfernungsmäßig differenziert werden (Bedenken gegen diese Methode bei Knigge (44-45)). Daher ist für die von jenseits der Bereichsgrenze hereinströmende Besucherschar kapazitätsmäßig Platz zu reservieren. Damit ergibt sich ein relativ kleiner Parkbereich und für die umliegende Bevölkerung eine privilegierte Situation; es entfallen auf jeden Einwohner etwas höhere Flächenanteile als in Parks, die innerhalb einer Ballung mehrfach vorkommende Funktionen aufweisen. Exklusivität beschränkt sich allerdings nicht auf physische Erholformen, sondern auch auf das Prestige, das ein Park innerhalb der städtischen Gesellschaft gewonnen hat, so daß wir hier in einen neuen Bewertungsrahmen vorstoßen, in dem nicht mehr die Entfernung zum nächsten Park, sondern beispielsweise sein schichtenkonformes Erscheinungsbild ausschlaggebend ist. Bestimmte Schichten nehmen größere Entfernungen in Kauf, wenn sie in dem entfernteren Park eine ihnen genehme soziale Atmosphäre vorfinden. Das mag in einer relativ schichtenausgeprägten Stadtgesellschaft besonders für die obersten und untersten Schichten gelten, die sich am stärksten Integrationsströmungen der städtischen Gesellschaft widersetzen. Standesbewußte Pariser Aristokraten bevorzugen den Pré Catelan, der als zentraler Teil des Bois de Boulogne dem vornehmen 16. Arrondissement benachbart ist.

Eine Ausrichtung des städtischen Erholungsflächensystems auf sozialer Schichtung und Lebensstilen zu erwägen, erscheint nur bedingt erstrebenswert in einer sich pluralistisch konstituierenden Gesellschaft. Zwar muß der Stadtplaner die sozialräumliche Differenzierung erkennen (Forschungsaufgabe), sollte jedoch seine Planung den sozialen Situationen nur soweit anpassen, als dies nicht zu einer Benachteiligung einzelner sozialer Schichten oder Stadtareale führt. Bei einer sozialräumlich differenzierten Stadt werden die Freizeitaktivitätsmuster vieler Lebensstilkohorten im Parkdesign berücksichtigt; die Zumessung an Erho-

lungsfläche sollte dagegen für alle Lebensstile, Sozialschichten, Stadtteile gleich ausfallen. Dieses Postulat ist jedoch in der Praxis kaum zu verwirklichen. Ein Grund liegt in der Tatsache, daß beispielsweise der Bois de Boulogne als Wochenenderholungsfläche den Anrainern auch für den potentiell-täglichen Erholungszyklus zur Verfügung steht. Diese kommen in den Genuß einer funktional besonders vielseitigen Erholungsfläche und einer besonders großen de-facto-Flächenallokation. Dieses rechnerische Überangebot ist nicht zu vermeiden. Die Umsetzung des Gleichheitspostulats ist daher weniger nach der Überangebotsseite hin als nach der Unterversorgungeseite hin zu verlangen. Entsprechend sollte die Planung dahin wirken, in überbebauten Gebieten (Ville de Paris) einen Grünflächenzuwachs herbeizuführen.

Es bleibt natürlich jedem einzelnen überlassen, über die vom Parkflächensystem her bereitgestellte, bequem erreichbare Erholungsfläche hinaus jeden beliebigen Park zu frequentieren. Jedem bleibt es überlassen, seine Erholungswünsche mit einer Parkfläche seiner Wahl zu identifizieren. Das ist als Möglichkeit, nicht als Verpflichtung zu sehen. Territorialität ermöglicht positive wie negative Züge der Verbindung des Menschen mit seiner Umwelt. Positiv wie negativ kann der 'Besitzanspruch' einer sozialen Gruppe (vgl. People's Park, Abschnitt 41.c.) ausfallen. Positiv erscheint uns die Möglichkeit der "spatial identity" (Soja 34), was auf unser Thema bezogen bedeutet, in einem bestimmten Park gefühlsmäßig und sozial beheimatet zu sein. Es sei betont, daß das hier vorgeschlagene Modell kein Versorgungsmodell ist, daß jedem Bürger einen Park zuteilt, den er zu benutzen habe. Aber es sichert dem Bewohner ein Minimum an bequem erreichbarer Fläche, auf das er ein Anrecht hat (vgl. Kapitel 1). Es darf nicht ein Privileg bleiben, in der Nähe einer Erholungsfläche zu wohnen, sondern es gehört zum Recht eines jeden Bürgers, Zugang zu nahegelegenen Erholungsflächen zu haben. Warum sollte der Zeitaufwand (als Vorleistung) des einzelnen zum nächstgelegenen Vollpark größer sein als zu vergleichbaren Einrichtungen der kulturellen und sozialen Infrastruktur mit potentiell-täglichem Besuchszyklus? Zur kulturellen und sozialen Infrastruktur gehören städtische Erholungsflächen (vgl. Jochimsen und Gustafsson).

Modifikationen des Parkbereichs nach der demographischen Struktur erscheinen uns diskussionswürdig. So könnten beispielsweise Gebiete, in denen Jugendliche und Senioren stark vertreten sind, großzügige

Flächenzuweisungen erhalten (folglich relativ kleine Parkbereiche). Ebenso ist es sinnvoll, in dicht bebauten Innenstadtarealen den Einwohnern mehr Erholungsfläche zuzuweisen als in aufgelockert bebauten Stadtteilen, unter anderem wegen der hohen visuellen Störsilhouetten der Innenstadtparks. Diese Modifikationen unterliegen kommunal- wie gesellschaftspolitischen Wertungen.

Ob Wohndichten als Kriterium der Flächenzuweisung pro Einwohner herangezogen werden sollten, ist eine offene Frage. Ein Kausalnexus zwischen Wohndichten und geistiger wie physischer Volksgesundheit ist bisher nicht überzeugend nachgewiesen (Shivers 211). In Gebieten mit niedrigem Freizeitwert können kritische Situationen unabhängig von der Wohndichte entstehen. Der Farbigenaufstand im Stadtteil Watts von Los Angeles brach 1964 in einem Areal mit dem bevorzugten Siedlungstyp des Einfamilienhauses aus. Dieser Aufstand schafft in seinen geographischen Aspekten überraschende Einsichten in die Folgeerscheinungen mangelhafter Stadtstrukturen. Wer sich die eintönigen Siedlungshäuser in Watts ansieht, stellt die Frage, ob der Aufstand, dem man bereitwillig soziale Unzufriedenheit als Ursache attestiert, nicht ganz entschieden ein Ausdruck der Unzufriedenheit mit der funktionalen Struktur des Stadtgebiets war. Die Faktoren Klima und ethnische Bevölkerungszusammensetzung kommen erst auf diesem Umwege ins rechte Licht: ein schwüler Augustabend läßt sich vermutlich in einem parkdurchflochtenen Stadtgebiet besser durchstehen als in einem Wohngebiet mit geringem Freizeitwert. Hier erscheinen Merkmale wie Monotonie und Verwahrlosung, die meßbar sind (s. Lit. verz. Los Angeles, City of, Community Analysis Bureau). Watts verfügte vor dem Aufstand über zu wenige und zu einförmige Erholungsflächen. Sie waren eher ein Spiegel der Slumverhältnisse als ein 'Stoßdämpfer' in der Aufstandssituation. So kam es zu dem Paradoxum, daß die an den Will Rogers Memorial Park angrenzende 103. Straße zur 'Charcoal Ave.' abgebrannt wird und im Parkbereich Herde des Aufstandes lagen (U.S. News and World Report 18.12.72, S.31). Abgehalten hat dieser Park den Aufstand nicht. Parks können nicht als Heilmittel gegen wirtschaftliche und soziale Mißstände herhalten. Sie sind kein Ersatz für wirtschaftliche Verbesserungen wie z. B. örtliche Investitionen der ortsansässigen farbigen Geschäftsleute in Watts sowie Arbeitsplatzbeschaffung in Watts. Aber zu wirtschaftlichen Verbesserungen muß eine Verbesserung der Infrastruktur treten. Zu dieser gehören nicht

vorrangig Straßen und Schulen, sondern gleichrangig Erholungsflächen. Die Lektion des Aufstandes ist erst nach dem Aufstand der städtischen politischen Führung klar geworden. Die Stadt Los Angeles hat den Will Rogers Memorial Park mustergültig multifunktional ausgestattet.

4. Städtische Erholungsflächen im politischen Kräftefeld

Die im 1. Kapitel belegten Forderungen der Gesellschaft nach innerstädtischen Erholungsflächen (vornehmlich auf dem Areal des rechtlichen Innenbereichs) erhielten im zweiten Kapitel eine Konkretisierung durch die Erarbeitung eines optimalen geographischen Merkmalsbündels für das Phänomen 'städtische Erholungsfläche'. Es wurde erkennbar als ein Raumgebilde mit funktionalen, größen-, form- und umweltqualitätsmäßigen Eigenschaften. Im dritten Kapitel erhielt es in Form einer Bereichsbetrachtung die Zumessung auf seinen Zweck, die potentiell-tägliche Erholungsbedarfsdeckung der städtischen Bevölkerung. Durch Flächenstandard auf zumutbare Zeitdistanz wird eine Erholungsfläche in einen standortgebundenen Bereich der umgebenden Bevölkerung gebunden. Eine Schematisierung ausgewählter Planungsstrategien stellt diese Bereichsvorstellungen in den Rahmen einer stadtweiten Erholungsflächenplanung.

Die von der Gesellschaft geforderten Innenbereichserholungsflächen bedürfen zu ihrer Etablierung im Stadtgebiet eines politischen Schubes, der sich aus der Position der Erholungsfunktion im gesellschaftlichen Wertsystem speist. Die Geschichte der städtischen Erholungsflächen (vgl. z. B. Frye für die U.S.A.) belegt, daß Freiflächenschaffung kein rationaler und logischer Prozeß ist, in dem ein wissenschaftliches Konzept von der Gesellschaft akzeptiert wird und es nun zur Umsetzung in die Wirklichkeit nur der Beseitigung 'reaktionärer' Widerstände flächenkonkurrierender Funktionen bedarf. Beispiele wie der Central Park in New York (vgl. Simutis 280, Udall 161-63) und der Grant Park in Chicago (Cutler 25) belegen, daß Parks des politischen Schutzes bedürfen, ihre offensichtliche Nützlichkeit ist kein Garant ihrer Existenz. Ward's Kampf um den Grant Park war ein politischer Kampf, der mit dem Kapital des Kaufhausmagnaten gesichert wurde. Ebenso wenig stand die Nützlichkeit des geplanten Central Park in Frage, aber zu dessen Umsetzung bedurfte es einer die Interessen der Bodenlobby überspielenden Freiflächenpolitik. Eine derartige Politik wird sich nur dann durchsetzen, wenn die mächtigsten Meinungsträger, allen voran die Parteien, die wirtschaftlichen Interessen gegenüber den sozialen Interessen prioritätsmäßig herabstufen.

In der Exekutive beginnt diese Wende zur Umsetzungspolitik für die Erholung bereits Konturen anzunehmen. So setzt sich z. B. die nordrhein-westfälische Landesregierung bewußt nicht mehr so sehr für Erholungsanlagen außerhalb der Städte ein, sondern will "Freizeitanlagen ... unmittelbar in den Wohngebieten der Städte vorantreiben" (Ankündigung des nordrhein-westfälischen Innenministers auf dem Deutschen Freizeitkongreß 1974, s.Lit.verz. Weyer 1). Damit soll die innerstädtische Erholung nicht mehr der schwachen Finanzkraft der Gemeinden überlassen bleiben, wengleich das Zitat nicht nur Freiflächen betrifft. Man kommt damit dem gesellschaftlichen Wandel entgegen, in dem sich eine "tendenziell steigende Durchsetzungskraft der Wohnortwünsche der Arbeitskräfte" (Fischer 211) bemerkbar macht.

Diese Politik ist für die Erholungsfunktion deshalb effektiv, weil sie ihr eine Prioritätsstellung innerhalb des städtischen funktionalen Flächenwettbewerbs einräumt - und zwar ausdrücklich auf Kosten anderer Funktionen. So ist der Unterschied zu sehen zwischen einer defensiven und einer offensiven Erholungsflächenpolitik. Als defensiv bezeichnen wir jene Politik, die versucht, die flächenmäßige Beschneidung oder qualitätsmindernde Beeinflussung der bestehenden Erholungsflächen durch andere städtische Funktionen zu bremsen; sie zielt expansiv nur auf Areale, die nicht von anderen städtischen Funktionen beansprucht werden. Langfristig führt diese Politik zu einem Zurückdrängen der Erholungsfunktion im Flächenkonkurrenzkampf. Als offensive Erholungsflächenpolitik bezeichnen wir jene Politik, bei der private und öffentliche Initiatoren ein erholungsflächenfreundliches Klima in der Gesellschaft zu erzeugen suchen, um durch dieses eine Veränderung zugunsten der Erholungsfunktion gegen konkurrierende Ansprüche anderer städtischer Funktionen durchzusetzen.

Die im folgenden Abschnitt skizzierten drei Parkschaftungsprozesse sind Prototypen einer solchen offensiven Erholungsflächenpolitik. Sie sind besonders markante Beispiele für drei Motivationstypen:

1. Der Typ der Komplettierungsoffensive. Kommunale und regionale Behörden verfolgen eine Umwidmungsstrategie mit dem Ziel der Komplettierung aller Funktionen, somit auch der Erholungsfunktion, im städtischen Flächennutzungsmuster. Auf diesen Typ bezieht sich das Rechtskapitel 1; er repräsentiert den Normalfall der Planungspraxis. Das analysierte Beispiel stammt aus Kalifornien, da dort ein Extrem dieser Komplettierungsabsicht sichtbar

wurde, und zwar in Form einer Offensive gegen Flächen von nationaler Bedeutung ('Mile Square'-Gelände).

2. Der Typ der Repräsentationsoffensive. Mit ihr wird um der nationalen Repräsentanz willen ein Umwidmungs- bzw. Akquisitionsprozeß eingeleitet. In dem ausgewählten Pariser Beispiel wird der Park zum Sinnbild des nationalen Stolzes erhoben. Ein schwächeres deutsches Pendant wäre das Gelände einer Bundesgartenschau als Gegenstand einer Repräsentationsoffensive.

3. Der Typ der Symboloffensive. In ihr wird der Park zum Symbol für gesellschaftliche Ideale hochstilisiert. Das eindringlichste Beispiel ist die Auseinandersetzung um den 'People's Park' in Berkeley. Ein deutsches Pendant fehlt.

Die Typen 2 und 3 weisen über den von Legislative und Jurisdiktion gesetzten Handlungsrahmen hinaus, wie er im Kapitel 1 ausgebreitet wurde. Sie erweitern damit möglicherweise künftige gesetzliche Handlungsvollmachten.

Unter den drei Fallstudien kommt der letzten trotz ihres faktischen Fehlschlages das größte Verdienst um die Öffnung des Wertsystems auf Erholungsflächen hin zu. Wegweisend ist auch die französische Fallstudie hinsichtlich der offiziellen Vorzugsbehandlung der Erholungsfunktion gegenüber den Konkurrenzfunktionen. Der Fall aus dem Los Angeles-Gebiet interessiert durch seine konsequente Politik des Nachfassens in einer erholungsflächenfreundlichen gesellschaftspolitischen Phase. - Die hier zum erstenmal wissenschaftlich analysierten flächenpolitischen Fälle tangieren teils höchste politische Ebenen, teils spiegeln sie sich im diffusen Erscheinungsbild ungesetzlicher Massenaktionen. Aus dieser Spannweite der erholungspolitischen Konzepte ist ein gesellschaftlicher Lernprozeß abzuleiten, der auf eine Änderung der Vorstellungen über Wirtschaftlichkeit, Bodenordnung sowie über die Rolle von Territorialverwaltungsebenen zielt. Diese Facetten einer neuen städtischen Erholungsflächenpolitik werden im Abschnitt 42 vorgestellt.

41. Fallstudien zur offensiven Erholungsflächenpolitik

41.a. Die Freiflächenumwidmungsstrategie lokaler und regionaler Verwaltungsebenen (dargestellt am Beispiel des 'Mile Square'-Geländes, City of Fountain Valley, Orange County, Kalifornien)

41.a.1. Strategie der mittelfristigen Umwidmung von Teilflächen

Die erste Fallstudie stammt aus Kalifornien und behandelt im wesentlichen das Akquisitionsverfahren. Sie beginnt mit einer Phase der Bodenrequisition durch die Bundesregierung. Der Ausbruch des 2. Weltkriegs veranlaßt in den U.S.A. die militärische Führung, auf den Erwerb von Flächen zu dringen, die nicht im Besitz der öffentlichen Hand sind. Die politische Ausnahmesituation erzwingt eine eigentumsmäßige Überschreibung und eine nutzungsmäßige Umfunktionierung dieser Flächen. Diese Veränderung ist anscheinend irreversibel, denn nach dem Kriege leben die alten Eigentums- und Nutzungsverhältnisse nicht wieder auf. In dem zu schildernden Fall ist die kriegsbedingte Veränderung doch wieder teilweise aufgehoben worden, wobei die Nutzung vor den Eigentumsverhältnissen betroffen wurde. Die öffentliche Erholungsflächenplanung hat damit vorgeführt, wie Flächen, an denen sie interessiert ist, phasenmäßig 'vereinnahmt' werden müssen: erst funktional, später besitzrechtlich. Diese unorthodoxe Reihenfolge entspricht nicht der üblichen öffentlichen Planungspraxis, bei der die Flächen zuerst erworben werden (vgl. Abschnitt 14).

1943 konfisziert die Bundesregierung für militärische Zwecke das landwirtschaftlich genutzte Gelände zwischen den Straßenabschnitten Edinger Avenue, Warner Avenue, Brookhurst Street und Euclid Street im südwestlichen Orange County. Das Gebiet wird als Bomberflugfeld benutzt und umfaßt ein zentrales Landefeld (kurz Zentralfeld) mit 133 acres (54 ha) und ein allseitig umschließendes Gelände (kurz Ringpark) mit 507 acres (205 ha). Ein Teil dieser 507 acres wird später für erholungsfremde Zwecke (u.a. Straßenerweiterung) abgezweigt, so daß in der späteren Diskussion knapp 1 mi^2 (2,59 km^2) als potentielle Erholungsfläche erscheint (vgl. Abb. 41.a. und Tab. 41.a.).

Das Gelände wird nach dem Kriege von der Marine als Hubschrauberflughafen genutzt (Helicopter Outlying Landing Field, HOLF). Bis auf den heutigen Tag hat es, obwohl nun nicht mehr genutzt, durch Infrastruktur und Standort eine militärische Potenz erhalten:

1. Die bauliche Anlage hat sich nicht überlebt. Es besteht eine dreieckige Landebahn, die benutzbar ist.

Tab. 41.a. Merkmale des "Mile Square"-Geländes, Fountain Valley, Orange County, Kalifornien

Flurbezeichnung	Eigentümer	Nutzer	erholungsfunktionale(r) Nutzungsstand und -art	Größe in acres (in ha)
Zentrales Landefeld (U.S. Marine Corps Helicopter Outlying Landing Field)	U.S. Navy	Orange County (jährliche Pacht)	unterentwickelt; militärische Landebahnen (zeitweilig für Erholungsfunktion genutzt (Modellflug))	133 (54)
Golfplatz (öffentlicher)	Orange County	Privatkon- zessionär	entwickelt; monofunktional (Golfspiel)	140 (57)
Mile Square Regional Park	Orange County	Orange County	entwickelt; multifunktional	104 (42)
Potentieller County-Park	Orange County	Orange County	unentwickelt	186 (75)
Stadtpark von Fountain Valley	Orange County	City of Fountain Valley (50-jährige Pacht)	entwickelt; multifunktional	55 (22)
				618 (250 ha)

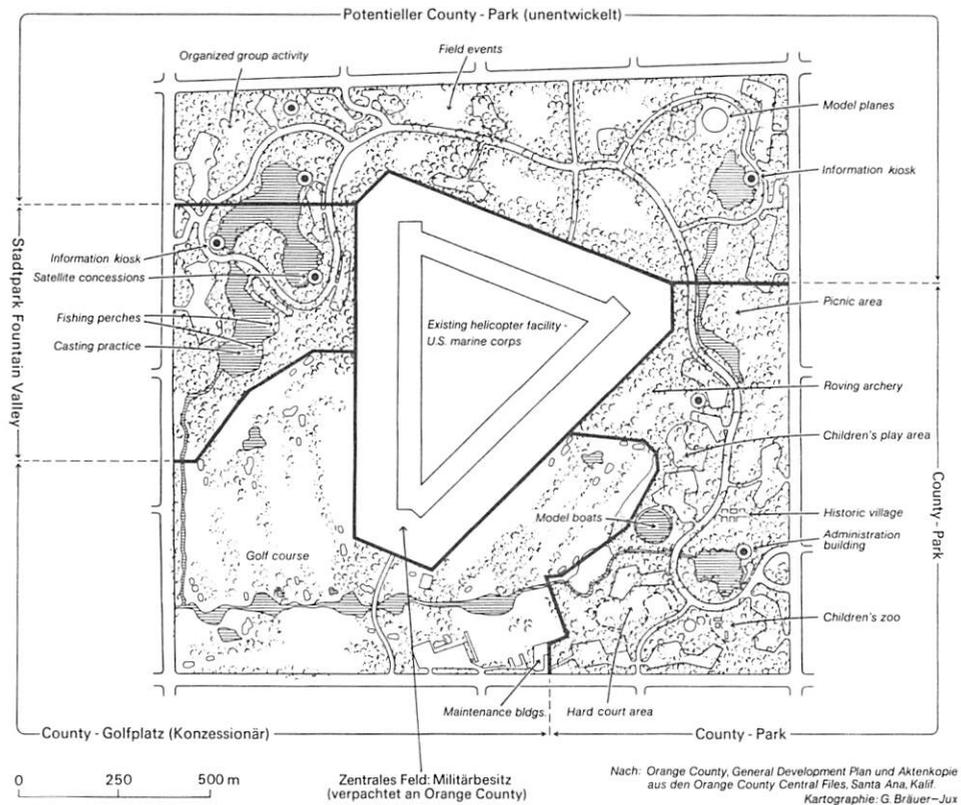
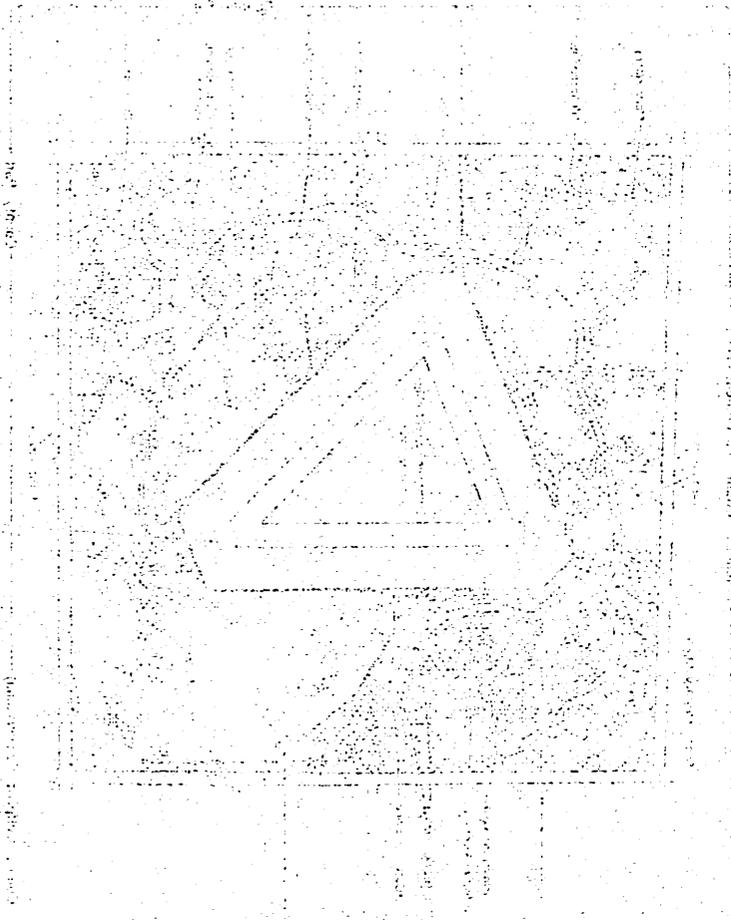


Abb. 41.a. Verwaltungsgliederung des 'Mile Square'-Geländes, Fountain Valley, Kalifornien, 1975

OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL, STATE OF TEXAS, AUSTIN, TEXAS

STATE OF TEXAS, COUNTY OF DALLAS, DISTRICT COURT, 11th JUDICIAL DISTRICT



2. Das Gelände liegt in einem Funktionszusammenhang mit anderen Einrichtungen der Marine und räumlich auf einer Linie mit vier weiteren Standorten: Naval Base Los Angeles-Long Beach, Naval Weapons Station Seal Beach, Marine Corps Air Facility Santa Ana, Marine Corps Air Station El Toro. Das Gebiet liegt genau in der Mitte dieser Reihe von vier Standorten, so daß sich eine Art raumimmanente Brauchbarkeit aus dieser Kette von Militärräumen aufdrängt.

Als sich in den sechziger Jahren die militärische Notwendigkeit der Nutzung des Mile Square Geländes verringert, verfährt das County mit dem Blick auf dieses Gelände als einer potentiellen Erholungsfläche in der schon besprochenen Sequenz: erst nutzen, dann - wenn möglich - erwerben (wenn nicht möglich, dauerpachten). Es bezieht eine strategische Grundstellung, indem es 1963 einen Rahmenplan (master plan) für Erholungsflächen verabschiedet. In dem Master Plan of Regional Parks wird HOLF in die oberste Prioritätsgruppe plaziert, was zunächst lediglich ein formales Zeugnis des Interesses des County an diesem Gelände für Erholungszwecke ist. Die strategische Grundstellung ist durch die Gesetzgebung induziert worden. Seit 1949 besteht ein Bundesgesetz über die Abgabe von Überschußland der Bundesebene an bundesstaatliche und lokale Verwaltungsebenen (U.S. Public Law 152 "Federal Property and Administrative Services Act of 1949"; s. Lit.verz.). Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Rahmenplanes sah das County aufgrund dieses Gesetzes eine Möglichkeit, den Park langfristig zu nutzen und zu erwerben. Die Initiative der politischen Führung des County, eine Erholungsflächenpolitik zu betreiben, die Anspruch auf umfunktionierende Flächen erhebt, war ein opportunistischer Schachzug, der erst verwirklicht wurde, als die Umstände ihn anboten. Das ist ein Zeichen, wie wenig wertsetzend die aktive Erholungsflächenpolitik war und ist. Außerdem muß gesehen werden, daß ein solches Aktivwerden der Erholungsflächenpolitik nicht nur auf günstige Umstände wartete (anstatt sie herbeizuführen), sondern auch noch diese Umstände insofern sehr eingeschränkt auslegte, indem sie nur unbebautes Gelände anvisierte. In Frage kam für einen etwaigen "Angriff" innerhalb eines Rahmens günstiger Umstände nur Gelände folgender Funktionen:

1. Brache (offenes unbewirtschaftetes Ranchland)
2. landwirtschaftlich genutzte Flächen ohne Gebäude
3. unbebautes militärisches Übungsgelände.

Mit dieser Zielrichtung werden Räumkosten und Zusammenstöße mit anderen

Interessenten umgangen. Umständerrahmen und Schwachnutzung trafen zusammen, um diese eingeschränkte aktive Erholungsflächenpolitik zu aktivieren. Wie wir bereits erwähnten, wählt eine offensive aktive Erholungsflächenpolitik nicht nur ihre Standortpräferenzen ohne Rücksicht auf Umstände, sondern auch die Standortpräferenzen ohne Rücksicht auf vorhandene Bauten und Erschließungseinrichtungen (z. B. Gleisanlagen) sowie mit begrenzter Rücksicht auf bisherige Nutzung. Wir erkennen, daß die in dieser Fallstudie geschilderte Politik von diesen Vorstellungen noch weit entfernt operiert.

1967 vermag das County das ringförmige Gelände um das zentrale Landefeld für 30 Jahre zu pachten; es beabsichtigt, dieses Gelände zu einem Ringpark auszugestalten. Um diesen Zweck erfüllen zu können, muß es als Gegenleistung vertraglich 2,5 Millionen Dollar an Entwicklungskosten in das Gelände investieren. Damit erfüllt die Marine den Gesetzestext, der vorschreibt, daß Überschußgelände erst dann als für Erholungszwecke nutzbar gilt, wenn es für Erholungszwecke erschlossen worden ist. Der Pachtvertrag spezifiziert, daß der genannte Betrag in sechs einjährigen Phasen zu investieren ist, so daß das Gelände nach diesen sechs Phasen als entwickelt gelten kann. Diese Phasen beziehen sich jeweils auf ein Teilstück der Gesamtfläche. An finanziellen Aufwendungen tritt zu diesem Investitionserfordernis eine jährliche Pachtsumme von lediglich 21.000 Dollar, obwohl gutachtlich festgestellt wurde, daß eine weit höhere Summe angemessen wäre, wenn das Gelände für landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stünde. Diesen finanziellen Verpflichtungen kann sich das County teilweise entziehen, indem es die noch nicht von einer Entwicklungsphase betroffenen Geländeabschnitte rund um das zentrale Landefeld für landwirtschaftliche Zwecke (Erdbeerkulturen, Weide) kurzfristig unterverpachtet; die erwirtschaftete Pacht kommt jedoch nicht an die Pachtsumme heran, die an die Marine abzuführen ist. Als dritte finanzielle Bürde entsteht dem County ein Erschließungsbeitrag, der sich aus der Lage des Geländes innerhalb einer Stadtgemeinde (incorporated community) ergibt. Die bodenrechtliche Zugehörigkeit ist insofern klar, als das Gelände der Marine gehört, die territoriale Zugehörigkeit zur Gemeinde Fountain Valley besteht seit deren 'incorporation' 1957. Es stellt sich spät heraus, daß die Stadt Fountain Valley zum Zeitpunkt der Entwicklung des er-

sten Parkteils einen Erschließungsbeitrag für Abwassereinrichtungen von 350 Dollar/acre (865 Dollar/ha) erhebt, was bei dem zur Debatte stehenden Gelände von rund 485 acres (196 ha) einen Betrag von 170.000 Dollar ergibt.

Zunächst versucht das County, die Entwicklungskosten abzuwälzen. An Finanzierungsmöglichkeiten bedient es sich erfolgreich einer Anleihe des Bundesstaates Kalifornien, durch die ein großer Teil der Investitionen der Phase I aufgebracht wird. Das County rechnet damit, daß ein Teil der Anleihe durch Einnahmen aus der Parknutzung amortisiert wird. Es vertraut darauf, daß sich mit der Entwicklung des Parks sein sozialer Wert, aber auch seine Rendite (durch Konzessionsverträge) entsprechend seiner zentralen Lage so stark bemerkbar machen, daß finanzielle Engpässe nicht entstehen. Das County rechnet ferner damit, daß die Bundesbehörden den geschlossenen Pachtvertrag während der Pachtzeit von 30 Jahren nicht kündigen, so daß es damit für die langfristige Planung über einen, wenn auch nicht eigentumsmäßigen Sicherheitsfaktor verfügt. Der Pachtvertrag wird nur in folgenden Fällen nichtig:

1. Wenn durch den amerikanischen Kongreß oder den Präsidenten der U.S.A. ein nationaler Notstand erklärt wird (z. B. im Kriegsfall);
2. wenn das Gelände in das rechtliche Stadium des Überschußigentums (surplus property) übergeht;
3. wenn das Gelände vom County für andere als für die vertraglich festgelegten Park- oder Erholungszwecke verwendet wird;
4. wenn das County nicht die vertraglich vereinbarten Investitionen vornimmt.

Weitere die Planung stabilisierende Faktoren finanzieller Art sind vertraglich festgelegt. Dem County wird für den Zeitpunkt der Einstufung des Geländes als Überschußigentum ein Vorkaufsrecht eingeräumt. In diesem Punkt wird der Marktmechanismus aufgehoben, denn der Verkehrswert (market value) des Geländes wird von unabhängiger Seite, durch ein Wirtschaftsgutachterteam, auf 28.000 Dollar/acre (69.000 Dollar/ha) angesetzt, was für die 485 acres (196 ha) einen Grundstücksverkehrswert von 13,58 Millionen Dollar ergibt. Das County rechnet mit einer späteren Schenkung, sobald das Gelände zu Überschußigentum erklärt wird.

Die Countyverwaltung versucht von Anfang an, den Auflagen der Marine,

die darauf abzielen, das Gelände als potentiell militärisches Areal zu erhalten, so wenig wie möglich nachzukommen. Der physiognomischen Verwandlung in einen Park steht der Zeitfaktor entgegen. Nur auf einem sehr kleinen Teil der Fläche befinden sich einige hohe Bäume. Die Anpflanzung von Bäumen schafft erst nach Jahrzehnten einen neuen visuellen Charakter des Parks. Das County hat sich der Marine gegenüber vertraglich verpflichtet, die Bepflanzung mit Bäumen innerhalb mehrerer Anflugschneisen zu unterlassen. In diesem gezielten Umwandlungsversuch eines militärischen Geländes in einen Park ist daher die funktionale Umwidmung erfolgreicher und entscheidend. Als erstes Objekt wird ein Golfplatz geplant, gewissermaßen als ein die sechs Entwicklungsphasen auslösender Startschuß. Mit diesem Projekt sichert man sich das politische Interesse der führenden Gesellschaftsschichten, das sich prestigemäßig für einen Golfplatz eher engagieren läßt als für einen Volkspark. Ein massives Clubhaus verleiht dem Golfplatz den Nimbus der Dauerhaftigkeit. Dieses Gefühl der Permanenz der Erholungsfunktion auf dem Gelände wird weiterhin durch den Beschluß gestärkt, das zentrale Landefeld durch einen hohen Drahtzaun von dem ringförmigen Parkgelände abzuriegeln. Offiziell geschieht das auf allseitigen Wunsch, visuell hat es später die Wirkung, das Zentralfeld als Fremdkörper in einem Vollpark zu markieren.

Mit 140 acres (57 ha) umfaßt der Golfplatz ein Drittel des Ringparks und unterstreicht durch diese Größe die Bedeutung, die man diesem Paradeprojekt im Rahmen einer gesellschaftsorientierten Parkimagepolitik beilegt. Als Negativposten ist zu vermerken, daß mit dem Vorziehen des Golfplatzes die besserverdienenden und politisch sich Gehör verschaffenden Schichten bevorzugt werden vor den breiten Schichten, deren Vollpark nur schleppend in Gang kommt. Erst nach der Eröffnung des Golfplatzes im Sommer 1969 erscheinen Ausschreibungen für die Phase I des Vollparks. Phase I wird mit einem Kostenaufwand von 980.000 Dollar im September 1970 abgeschlossen. Lagemäßig schließt sie sich günstig an den Golfplatz an (jene erfüllt die Südostecke, jener die Südwestecke des Parkquadrats). Aber da der Golfplatz von Privatkonzessionären bewirtschaftet wird (u.a. Alkoholausschank), werden beide Teile durch einen Zaun getrennt gehalten.

41.a.2. Die Bundesgesetzgebung zur Erholungsflächenallokation aus Bundesgrundbesitz und der Wettbewerb zwischen County und Gemeinde

Die Strategie des County rechnete mit konkurrierenden Interessen der Gemeinde Fountain Valley. Da das Mile Square-Gelände 10 % der Gemeindefläche ausmacht, räumt das County der Gemeinde in der Planung des Golfplatzes Mitspracherecht ein. Das genügt der Stadt nicht. Sie unternimmt einen direkten Angriff auf den stillschweigenden Anspruch des County auf die Gesamtfläche und beantragt bei der Bundesebene einen Teil (55 acres) des Ringparks als Gemeindepark. Dieser Anspruch wird ermöglicht, weil sich 1970 die Bedingungen für einen Erwerb der gepachteten Fläche sehr verbessert haben. Public Law 91-485 vom 22.10.1970 (s. Lit. verz.) ist eine Weiterführung des Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (s. Lit. verz.) und sieht die Überführung von Überschußland der Bundesebene an untere Verwaltungsebenen vor mit der ausdrücklichen Zielsetzung, die Parkflächen der Nation zu vermehren. Die in dieser Hinsicht als besonders prekär empfundene Lage der Städte räumt Überschußflächen auf städtischem Gebiet Priorität ein bei der Überführung in gemeindlichen, County- oder bundesstaatlichen Besitz. Der Weg von 'excess' zu 'surplus' property (Überhang- zu Überschußigentum) geht über die General Services Administration, die den von einer bundesstaatlichen Institution als Überhang deklarierten Grundbesitz zunächst einmal innerhalb der Bundesverwaltung zur Verfügung stellt; erhebt keine Dienststelle Anspruch auf den Grundbesitz, den sie zur Ausübung ihrer Funktionen benötigen muß, so wird das Gelände dem Innenministerium (Department of the Interior, Bureau of Outdoor Recreation) als Überschußigentum überstellt. Dieses setzt einen minimalen, formellen Kaufpreis fest und kann das Gelände dann an denjenigen Bieter veräußern, der seine Ansprüche auf Erholungsflächen am dringlichsten nachweisen kann. Wichtig ist, daß nur die öffentliche Hand als Bieter auftreten kann - unseres Erachtens eine unnötige Beschränkung, durch die die Initiative von privaten gemeinnützigen Organisationen ausgeschaltet wird. Beabsichtigt war, die kommerzielle Nutzung auszuschließen, etwa in Form eines Vergnügungsparks à la Disneyland. Diese Ausschließung hätte aber für jede Privatorganisation in gleicherweise wie für jede Dienststelle der öffentlichen Hand durch Vertrag geregelt

werden können. So ist bereits von der Legislative her der Anstoß für den Machtkampf zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen herausgefordert: nicht zuletzt durch die Ausschaltung des kompetitiven Elements der Privatinitiative. 1972 unterbreiten County und Fountain Valley dem Innenministerium der Bundesregierung getrennte Anträge auf Erwerb von Bundesüberschußeigentum (Federal Surplus Property) für öffentliche Erholungszwecke ("for public park or recreation purposes"). Während das County lediglich eine besitzrechtliche Umwandlung seines Pachtlandes anstrebt (Eigentum statt Pacht), will Fountain Valley 55 acres (22 ha) aus dem unentwickelten Teil des Countybestandes herausbrechen. Die Stadtväter empfinden es als unerträglich, auf ihrem Gemeindegebiet einen Countypark angesiedelt zu sehen, der ausschließlich Countyeigentum und zu keinem Teil Gemeindegeland zu werden droht. Die Unerträglichkeit erklärt sich aus der Tatsache, daß die Stadt über keinen eigenen Stadtpark verfügt. Es ist somit eine Maßnahme zur Wahrung des politischen Gewichtes und Gesichtes der Gemeinde.

Bei dem politischen Vorsprung, den das County durch den Pachtvertrag hat, muß gefragt werden, was denn die Gemeinde von Fountain Valley zur Absicherung des Anspruches auf 55 acres (22 ha) anführt. Sodann ist zu diesen Argumenten hinsichtlich ihrer Haltbarkeit aus der Sicht der Erholungssuchenden Stellung zu nehmen.

1. Die Stadt behauptet, der "Regional Park" lasse die gemeindliche Erholung aus; dem Regional Park müsse daher ein Community Park zur Seite gestellt werden. Diese Argumentation ist ein Scheingefecht, eine Vertauschung von standort- und verwaltungsmäßigen Merkmalen. Standortmäßig liegt der Park in der Stadt, dient also in erster Linie den Anwohnern. In diesem Sinne ist er ein Gemeindepark. Verwaltungsmäßig ist er dem County unterstellt, das ihn als Regional Park bezeichnet. Wäre er der Gemeinde unterstellt, würde sie diese verwaltungsmäßige Zugehörigkeit durch die Bezeichnung "Community Park" ausweisen. Damit wäre kein Parkmerkmal, etwa der mögliche Einzugsbereich, bezeichnet. Der Community Park wird, wenn er randlich in einer Gemeinde liegt, von Benutzern der Nachbargemeinde ebenfalls stark frequentiert werden. Sein geographischer Einzugsbereich mag sogar der eines regionalweiten Parks sein (Griffith Park der Stadt Los Angeles hat einen ballungsweiten Einzugsradius). Entsprechend ist die Bezeichnung Regional Park nur eine

verwaltungsmäßige, die bei entsprechender Größe und Funktionenvielfalt des Parks auch eine Merkmalsbezeichnung des Einzugsbereichs sein kann; letztere wird jedoch nicht mit dem Verwaltungsetikett automatisch mitgeliefert. Analog zu Community Parks der Gemeinden und Regional Parks der Counties verfügt der Bundesstaat Kalifornien über State Parks, von denen niemand annimmt, daß sie speziell auf die gesamte Bevölkerung des Bundesstaates zugeschnitten sind. Das County als eine außergemeindliche Territorialbehörde (sie verwaltet die nicht mit Stadtrecht versehenen Siedlungen - unincorporated places) hofft zwar, daß der Mile Square - Park nach Abschluß aller Entwicklungsphasen auch Besucher mehrerer Gemeinden bedienen wird - in erster Linie wird er aber stets den Bewohnern der Gemeinde Fountain Valley, vor deren Türschwelle er liegt, zugute kommen. Damit ist der Erholungsflächenbedarf der gemeindlichen Bevölkerung abgedeckt. Nicht befriedigt dagegen ist der Verwaltungsapparat der Gemeinde. Da die Bundesbehörde diesen nicht fördert, versucht die Gemeinde mittels der Verquickung von verwaltungsmäßigen Bezeichnungen mit funktionalen Implikationen diese Ungewichtigkeit auszuräumen. Für den Erholungsuchenden erscheint uns dieses erste Argument zugunsten einer gemeindlichen Verwaltung eines Teils des Ringparks als nicht stichhaltig.

2. Die Nutzung des 55 acres (22 ha) - Geländeabschnitts sei vor allem im Hinblick auf die zu erwartende Bevölkerungszunahme der Gemeinde vonnöten.

Die Diskussion dieser Frage setzt voraus, daß die vorgenannte These von der Notwendigkeit einer gemeindeeigenen Fläche zur Deckung des Erholungsbedarfs der Gemeindebewohner akzeptiert wird. Um den zweiten Punkt für sich zu besprechen, sei unterstellt, daß die gegenwärtige Bevölkerung ausreichend bedient werde. Dann erhebt sich die Frage, ob die 55 acres(22ha) als Argument für die Bedienung der voraussichtlichen Maximalbevölkerung herhalten können. Gemäß der Argumentation der Stadt ist der von der NRPA entwickelte Flächenstandard für Stadtparks von 7,5 acres/ 1 000 Einw. (3,0 ha/ 1 000 Einw.) von der Gemeinde akzeptiert worden. Der Begriff Stadtpark wird, wie unter Punkt 1 angeführt, von Fountain Valley als 'Park im Stadtbesitz' definiert. Die beantragten 55 acres(22ha) könnten bei diesem Standard lediglich 7 500 Einwohner bedienen. Zum Zeitpunkt der Antragstellung zählt die Gemeinde 51 400 Einwohner(1.12.1972), verglichen mit nur 12 000 Einwohnern 1964.

Angestrebt wird eine Bevölkerungsdecke von 70 000 Einwohnern. Derartige Zielvorstellungen bezeichnen wir nach dem Präzedenzfall der wachstums-
müden Planungspolitik der Stadt Petaluma als Petaluma-Planung. Die Be-
völkerungszahlen bedeuten, daß die Stadt sich aus dem Kuchen des Ring-
parks viel mehr als 55 acres(22ha) herauschneiden müßte, um den Bedarf
einer zukünftigen Bevölkerung zu decken. Im Lichte dieser Zahlen
scheint der Antrag der Stadt darauf gerichtet, das Argument des Bevöl-
kerungswachstums nach dem Erwerb der Teilfläche erneut ins Spiel zu
bringen; das würde darauf hindeuten, daß die Gemeindepolitik darauf
abzielt, den lästigen Konkurrenten, das County, immer mehr zurück-
zudrängen.

3. Die Stadt behauptet, die von ihr organisierten Erholungsprogramme
verträgen sich nicht mit den Nutzungs- und Designvorstellungen, die
das County auf 'seinem' Gelände verwirklichen wolle.

Dieser Punkt ist schwer zu entscheiden. Im ganzen rechtfertigt er sich
kaum, denn auf dem Countygelände sind mit dem großen Golfplatz Formal-
flächen und mit dem Übrigen erschlossenen Teil der Entwicklungsphase 1
auch naturbelassene Flächen vorhanden. Die Gemeinde schlägt zwar einige
Sportarten vor, die auf dem Countygelände mangels Geräten (Baseball-Pole)
nicht betrieben werden können, aber eine völlig neue Erholform, gemäß
unserem Abschnitt 21, wird nicht gefordert. Wollte man aus funktionalen
Nuancen, die die Stadt einzuführen gedenkt, die Berechtigung auf ver-
waltungsmäßige Kontrolle ableiten, so würde das einer Geringschätzung
der Kooperation zwischen Verwaltungsebenen gleichkommen. In der Tat
ist die ausschließliche Durchsetzung der Nutzungsvorstellungen der
Countyplaner bedauerlich; es sollte eine Verbindung aller Nutzungs-
vorstellungen, einschließlich der gemeindlichen, stattfinden.

4. Die Stadt glaubt, daß für die städtischen Erholungsprogramme mehr
Allgemeinflächen (all-purpose open space) benötigt werden als verfüg-
bar sind. Das ist ein Punkt, der nur im Zusammenhang mit dem vorgenann-
ten Punkt der Segregation der Erholungsvorstellungen der Verwaltungs-
ebenen gilt. Wenn man den Punkt 3 aber ablehnt im Interesse der Benutzer
(deren Erholungsabsichten nicht administrativ gebunden sind), dann las-
sen sich auch die städtischen Programme auf den weiten Rasenflächen
für ungenormtes Spiel des unter Countyverwaltung stehenden Parkrings
verwirklichen.

Vergebens suchen wir in dem Antrag der Stadt nach Zeichen, das Countyparkland als hilfreich im Sinne einer Verringerung des Defizits der Stadt zu apostrophieren. Ebenso fehlen Hinweise auf eine Bereitschaft, mit dem County in der Verwaltung eines größeren Komplexes zu kooperieren. Statt das vom County verwaltete Gelände anzuerkennen und Kooperation zu fordern, nimmt die Stadt die Leistung des County nicht zur Kenntnis und bietet Kooperation nicht einmal an. Die vorgebrachten Argumente überzeugen funktional nicht. Es ist wahrscheinlich, daß die wahren Motive der Antragstellung im Machtanspruch der Stadtverwaltung stecken.

Wie löst die Bundesebene den Wettbewerb zwischen County und Gemeinde? Ein Jahr nach Antragstellung, 1973, wird durch eine Schenkung (quitclaim deed) dem County das Eigentum an dem Pachtareal von 485 acres übertragen mit der Auflage, davon 55 acres an die Stadt Fountain Valley auf 50 Jahre zu verpachten und diese Pacht - wenn die Stadt es wünsche - zu verlängern. Damit hat die Bundesebene verwaltungskonform gehandelt: sie hat sich nicht den Benutzerstandpunkt zueigen gemacht und eine Kooperation aller Planungsträger für den gesamten Park erzwungen; stattdessen hat sie jede Verwaltungsebene als zuständig erachtet und ihr aus dem Ringpark einen Teil überantwortet. Die scheinbare Vermeidung der Aufteilung, die durch die Pacht des städtischen Geländes vermieden wird, ist später aufgehoben worden, indem die Stadt Fountain Valley die 55 acres als Eigentum überschrieben erhielt.

Unsere Empfehlungen zu dem Wettbewerb zielen auf die Sicherung des Gesamtparks. Statt sich gegenseitig Konkurrenz zu machen, was sicher auch positive Seiten hat, sollten beide Planungsträger eher daran arbeiten, die noch bestehenden Nachteile der rechtlichen Situation auszuräumen. Es bleibt jener schon in dem ersten Pachtvertrag enthaltene Passus bestehen, nachdem das Land jeder Zeit in den Besitz der Bundesregierung zurückfällt, wenn es in Zeiten eines vom Kongreß oder Präsidenten der U.S.A. erklärten nationalen Notstandes benötigt wird. An die Gefahr der Rückfunktionierung glaubt zwar niemand im gegenwärtigen Zeitpunkt 1975, aber sie ist implizit gegeben und macht damit jedes Investment zu einem Risiko; diese paramilitärischen Areale sind

im Vergleich zu anderen Erholungsflächen im Besitz der lokalen und regionalen Verwaltung ein Eigentum zweiter Klasse.

41.a.3. Der Angriff des County auf ein Restareal als Selbstzweck des Planungsapparates über die Bedarfsdeckung hinaus

1974 beginnt das County einen vorsichtigen Angriff auf die letzte Bastion der Marine: auf das seit den frühen siebziger Jahren nicht mehr benutzte Zentralfeld. Das Ziel ist der Erwerb dieses Geländes. Die Parkentwicklung liefert dem County folgende Argumentationspunkte an die Hand:

1. Das County hat seine vertraglichen Investitionen planmäßig vorgenommen, der Ringpark nimmt Gestalt an. Damit hat es bewiesen, daß es Initiative und Durchhaltevermögen zum Nutzen der Erholungsfunktion aufbringen kann.
2. Das County hat den Ringpark noch nicht so weit vollendet, daß das Zentralfeld als nur marginal in den Funktionsrahmen des Ringparks passendes Anhängsel hinzukommen könnte: noch ließe es sich in den Gesamtparkentwurf einarbeiten. Geschieht das nicht vor Abschluß der Gesamtausführung des Ringparks, bleiben einige funktionale Möglichkeiten ausgeklammert, die sich aus dem Vorhandensein einer großen ebenen Landebahnfläche in Triangelform ergeben (vgl. Punkt 3). Daher versucht das County einen Zeitdruck auszuüben, denn mit dem in den siebziger Jahren geplanten Abschluß der Investitionen in den Ringpark wäre die Chance der funktionalen Komplettierung zwar nicht vertan, aber (mit Kosten verbunden) verschleppt.
3. Bei den Möglichkeiten des Zentralfeldes handelt es sich um Exklusivfunktionen (vgl. Abschnitte 22 und 31.b.3.). Für Bodensegeln (land sailing) wird dem Zentralfeld eine Exklusivität für die ganze Küstenebene der Los Angeles-Long Beach Urbanized Area bescheinigt. Segler haben ähnliche Möglichkeiten erst wieder in einer Entfernung von 100 Meilen auf den Trockenseen der High Desert.
4. Das Zentralfeld ist 1974 zum Übergangseigentum erklärt worden und ist seit Frühjahr 1975 per Lizenz für Erholungszwecke dem County nutzungsmäßig überlassen worden. Ein Pachtvertrag kam nicht zustande, da die Erklärung zum Überschußigentum imminent schien. Immerhin ist die Nutzung als Erholungsfläche bereits etabliert und das County kann ar-

sten Parkteils einen Erschließungsbeitrag für Abwassereinrichtungen von 350 Dollar/acre (865 Dollar/ha) erhebt, was bei dem zur Debatte stehenden Gelände von rund 485 acres (196 ha) einen Betrag von 170.000 Dollar ergibt.

Zunächst versucht das County, die Entwicklungskosten abzuwälzen. An Finanzierungsmöglichkeiten bedient es sich erfolgreich einer Anleihe des Bundesstaates Kalifornien, durch die ein großer Teil der Investitionen der Phase I aufgebracht wird. Das County rechnet damit, daß ein Teil der Anleihe durch Einnahmen aus der Parknutzung amortisiert wird. Es vertraut darauf, daß sich mit der Entwicklung des Parks sein sozialer Wert, aber auch seine Rendite (durch Konzessionsverträge) entsprechend seiner zentralen Lage so stark bemerkbar machen, daß finanzielle Engpässe nicht entstehen. Das County rechnet ferner damit, daß die Bundesbehörden den geschlossenen Pachtvertrag während der Pachtzeit von 30 Jahren nicht kündigen, so daß es damit für die langfristige Planung über einen, wenn auch nicht eigentumsmäßigen Sicherheitsfaktor verfügt. Der Pachtvertrag wird nur in folgenden Fällen nichtig:

1. Wenn durch den amerikanischen Kongreß oder den Präsidenten der U.S.A. ein nationaler Notstand erklärt wird (z. B. im Kriegsfall);
2. wenn das Gelände in das rechtliche Stadium des Überschusseigentums (surplus property) übergeht;
3. wenn das Gelände vom County für andere als für die vertraglich festgelegten Park- oder Erholungszwecke verwendet wird;
4. wenn das County nicht die vertraglich vereinbarten Investitionen vornimmt.

Weitere die Planung stabilisierende Faktoren finanzieller Art sind vertraglich festgelegt. Dem County wird für den Zeitpunkt der Einstufung des Geländes als Überschusseigentum ein Vorkaufsrecht eingeräumt. In diesem Punkt wird der Marktmechanismus aufgehoben, denn der Verkehrswert (market value) des Geländes wird von unabhängiger Seite, durch ein Wirtschaftsgutachtertteam, auf 28.000 Dollar/acre (69.000 Dollar/ha) angesetzt, was für die 485 acres (196 ha) einen Grundstücksverkehrswert von 13,58 Millionen Dollar ergibt. Das County rechnet mit einer späteren Schenkung, sobald das Gelände zu Überschusseigentum erklärt wird.

Die Countyverwaltung versucht von Anfang an, den Auflagen der Marine,

die darauf abzielen, das Gelände als potentiell militärisches Areal zu erhalten, so wenig wie möglich nachzukommen. Der physiognomischen Verwandlung in einen Park steht der Zeitfaktor entgegen. Nur auf einem sehr kleinen Teil der Fläche befinden sich einige hohe Bäume. Die Anpflanzung von Bäumen schafft erst nach Jahrzehnten einen neuen visuellen Charakter des Parks. Das County hat sich der Marine gegenüber vertraglich verpflichtet, die Bepflanzung mit Bäumen innerhalb mehrerer Anflugschneisen zu unterlassen. In diesem gezielten Umwandlungsversuch eines militärischen Geländes in einen Park ist daher die funktionale Umwidmung erfolgreicher und entscheidend. Als erstes Objekt wird ein Golfplatz geplant, gewissermaßen als ein die sechs Entwicklungsphasen auslösender Startschuß. Mit diesem Projekt sichert man sich das politische Interesse der führenden Gesellschaftsschichten, das sich prestigemäßig für einen Golfplatz eher engagieren läßt als für einen Volkspark. Ein massives Clubhaus verleiht dem Golfplatz den Nimbus der Dauerhaftigkeit. Dieses Gefühl der Permanenz der Erholungsfunktion auf dem Gelände wird weiterhin durch den Beschluß gestärkt, das zentrale Landefeld durch einen hohen Drahtzaun von dem ringförmigen Parkgelände abzuriegeln. Offiziell geschieht das auf allseitigen Wunsch, visuell hat es später die Wirkung, das Zentralfeld als Fremdkörper in einem Vollpark zu markieren.

Mit 140 acres (57 ha) umfaßt der Golfplatz ein Drittel des Ringparks und unterstreicht durch diese Größe die Bedeutung, die man diesem Paradeprojekt im Rahmen einer gesellschaftsorientierten Parkimagepolitik beilegt. Als Negativposten ist zu vermerken, daß mit dem Vorziehen des Golfplatzes die besserverdienenden und politisch sich Gehör verschaffenden Schichten bevorzugt werden vor den breiten Schichten, deren Vollpark nur schleppend in Gang kommt. Erst nach der Eröffnung des Golfplatzes im Sommer 1969 erscheinen Ausschreibungen für die Phase I des Vollparks. Phase I wird mit einem Kostenaufwand von 980.000 Dollar im September 1970 abgeschlossen. Lagemäßig schließt sie sich günstig an den Golfplatz an (jene erfüllt die Südostecke, jener die Südwestecke des Parkquadrats). Aber da der Golfplatz von Privatkonzessionären bewirtschaftet wird (u.a. Alkoholausschank), werden beide Teile durch einen Zaun getrennt gehalten.

41.a.2. Die Bundesgesetzgebung zur Erholungsflächenallokation aus Bundesgrundbesitz und der Wettbewerb zwischen County und Gemeinde

Die Strategie des County rechnete mit konkurrierenden Interessen der Gemeinde Fountain Valley. Da das Mile Square-Gelände 10 % der Gemeindefläche ausmacht, räumt das County der Gemeinde in der Planung des Golfplatzes Mitspracherecht ein. Das genügt der Stadt nicht. Sie unternimmt einen direkten Angriff auf den stillschweigenden Anspruch des County auf die Gesamtfläche und beantragt bei der Bundesebene einen Teil (55 acres) des Ringparks als Gemeindepark. Dieser Anspruch wird ermöglicht, weil sich 1970 die Bedingungen für einen Erwerb der gepachteten Fläche sehr verbessert haben. Public Law 91-485 vom 22.10.1970 (s. Lit. verz.) ist eine Weiterführung des Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (s. Lit. verz.) und sieht die Überführung von Überschußland der Bundesebene an untere Verwaltungsebenen vor mit der ausdrücklichen Zielsetzung, die Parkflächen der Nation zu vermehren. Die in dieser Hinsicht als besonders prekär empfundene Lage der Städte räumt Überschußflächen auf städtischem Gebiet Priorität ein bei der Überführung in gemeindlichen, County- oder bundesstaatlichen Besitz. Der Weg von 'excess' zu 'surplus' property (Überhang- zu Überschußigentum) geht über die General Services Administration, die den von einer bundesstaatlichen Institution als Überhang deklarierten Grundbesitz zunächst einmal innerhalb der Bundesverwaltung zur Verfügung stellt; erhebt keine Dienststelle Anspruch auf den Grundbesitz, den sie zur Ausübung ihrer Funktionen benötigen muß, so wird das Gelände dem Innenministerium (Department of the Interior, Bureau of Outdoor Recreation) als Überschußigentum überstellt. Dieses setzt einen minimalen, formellen Kaufpreis fest und kann das Gelände dann an denjenigen Bieter veräußern, der seine Ansprüche auf Erholungsflächen am dringlichsten nachweisen kann. Wichtig ist, daß nur die öffentliche Hand als Bieter auftreten kann - unseres Erachtens eine unnötige Beschränkung, durch die die Initiative von privaten gemeinnützigen Organisationen ausgeschaltet wird. Beabsichtigt war, die kommerzielle Nutzung auszuschließen, etwa in Form eines Vergnügungsparks à la Disneyland. Diese Ausschließung hätte aber für jede Privatorganisation in gleicherweise wie für jede Dienststelle der öffentlichen Hand durch Vertrag geregelt

werden können. So ist bereits von der Legislative her der Anstoß für den Machtkampf zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen herausgefordert: nicht zuletzt durch die Ausschaltung des kompetitiven Elements der Privatinitiative. 1972 unterbreiten County und Fountain Valley dem Innenministerium der Bundesregierung getrennte Anträge auf Erwerb von Bundesüberschußeigentum (Federal Surplus Property) für öffentliche Erholungszwecke ("for public park or recreation purposes"). Während das County lediglich eine besitzrechtliche Umwandlung seines Pachtlandes anstrebt (Eigentum statt Pacht), will Fountain Valley 55 acres (22 ha) aus dem unentwickelten Teil des Countybestandes herausbrechen. Die Stadtväter empfinden es als unerträglich, auf ihrem Gemeindegebiet einen Countypark angesiedelt zu sehen, der ausschließlich Countyeigentum und zu keinem Teil Gemeindeland zu werden droht. Die Unerträglichkeit erklärt sich aus der Tatsache, daß die Stadt über keinen eigenen Stadtpark verfügt. Es ist somit eine Maßnahme zur Wahrung des politischen Gewichtes und Gesichtes der Gemeinde.

Bei dem politischen Voreprung, den das County durch den Pachtvertrag hat, muß gefragt werden, was denn die Gemeinde von Fountain Valley zur Absicherung des Anspruches auf 55 acres (22 ha) anführt. Sodann ist zu diesen Argumenten hinsichtlich ihrer Haltbarkeit aus der Sicht der Erholungssuchenden Stellung zu nehmen.

1. Die Stadt behauptet, der "Regional Park" lasse die gemeindliche Erholung aus; dem Regional Park müsse daher ein Community Park zur Seite gestellt werden. Diese Argumentation ist ein Scheingefecht, eine Vertauschung von standort- und verwaltungsmäßigen Merkmalen. Standortmäßig liegt der Park in der Stadt, dient also in erster Linie den Anwohnern. In diesem Sinne ist er ein Gemeindepark. Verwaltungsmäßig ist er dem County unterstellt, das ihn als Regional Park bezeichnet. Wäre er der Gemeinde unterstellt, würde sie diese verwaltungsmäßige Zugehörigkeit durch die Bezeichnung "Community Park" ausweisen. Damit wäre kein Parkmerkmal, etwa der mögliche Einzugsbereich, bezeichnet. Der Community Park wird, wenn er randlich in einer Gemeinde liegt, von Benutzern der Nachbargemeinde ebenfalls stark frequentiert werden. Sein geographischer Einzugsbereich mag sogar der eines regionalweiten Parks sein (Griffith Park der Stadt Los Angeles hat einen ballungsweiten Einzugsradius). Entsprechend ist die Bezeichnung Regional Park nur eine

verwaltungsmäßige, die bei entsprechender Größe und Funktionenvielfalt des Parks auch eine Merkmalsbezeichnung des Einzugsbereichs sein kann; letztere wird jedoch nicht mit dem Verwaltungsetikett automatisch mitgeliefert. Analog zu Community Parks der Gemeinden und Regional Parks der Counties verfügt der Bundesstaat Kalifornien über State Parks, von denen niemand annimmt, daß sie speziell auf die gesamte Bevölkerung des Bundesstaates zugeschnitten sind. Das County als eine außergemeindliche Territorialbehörde (sie verwaltet die nicht mit Stadtrecht versehenen Siedlungen - unincorporated places) hofft zwar, daß der Mile Square - Park nach Abschluß aller Entwicklungsphasen auch Besucher mehrerer Gemeinden bedienen wird - in erster Linie wird er aber stets den Bewohnern der Gemeinde Fountain Valley, vor deren Türschwelle er liegt, zugute kommen. Damit ist der Erholungsflächenbedarf der gemeindlichen Bevölkerung abgedeckt. Nicht befriedigt dagegen ist der Verwaltungsapparat der Gemeinde. Da die Bundesbehörde diesen nicht fördert, versucht die Gemeinde mittels der Verquickung von verwaltungsmäßigen Bezeichnungen mit funktionalen Implikationen diese Ungewichtigkeit auszuräumen. Für den Erholungsuchenden erscheint uns dieses erste Argument zugunsten einer gemeindlichen Verwaltung eines Teils des Ringparks als nicht stichhaltig.

2. Die Nutzung des 55 acres (22 ha) - Geländeabschnitts sei vor allem im Hinblick auf die zu erwartende Bevölkerungszunahme der Gemeinde vonnöten.

Die Diskussion dieser Frage setzt voraus, daß die vorgenannte These von der Notwendigkeit einer gemeindeeigenen Fläche zur Deckung des Erholungsbedarfs der Gemeindebewohner akzeptiert wird. Um den zweiten Punkt für sich zu besprechen, sei unterstellt, daß die gegenwärtige Bevölkerung ausreichend bedient werde. Dann erhebt sich die Frage, ob die 55 acres(22ha) als Argument für die Bedienung der voraussichtlichen Maximalbevölkerung herhalten können. Gemäß der Argumentation der Stadt ist der von der NRPA entwickelte Flächenstandard für Stadtparks von 7,5 acres/ 1 000 Einw. (3,0 ha/ 1 000 Einw.) von der Gemeinde akzeptiert worden. Der Begriff Stadtpark wird, wie unter Punkt 1 angeführt, von Fountain Valley als 'Park im Stadtbesitz' definiert. Die beantragten 55 acres(22ha) könnten bei diesem Standard lediglich 7 500 Einwohner bedienen. Zum Zeitpunkt der Antragstellung zählt die Gemeinde 51 400 Einwohner(1.12.1972), verglichen mit nur 12 000 Einwohnern 1964.

Angestrebt wird eine Bevölkerungsdecke von 70 000 Einwohnern. Derartige Zielvorstellungen bezeichnen wir nach dem Präzedenzfall der wachstums- müden Planungspolitik der Stadt Petaluma als Petaluma-Planung. Die Bevölkerungszahlen bedeuten, daß die Stadt sich aus dem Kuchen des Ring- parks viel mehr als 55 acres(22ha) herausschneiden müßte, um den Bedarf einer zukünftigen Bevölkerung zu decken. Im Lichte dieser Zahlen scheint der Antrag der Stadt darauf gerichtet, das Argument des Bevöl- kerungswachstums nach dem Erwerb der Teilfläche erneut ins Spiel zu bringen; das würde darauf hindeuten, daß die Gemeindepolitik darauf abzielt, den lästigen Konkurrenten, das County, immer mehr zurück- zudrängen.

3. Die Stadt behauptet, die von ihr organisierten Erholungsprogramme verträgen sich nicht mit den Nutzungs- und Designvorstellungen, die das County auf 'seinem' Gelände verwirklichen wolle.

Dieser Punkt ist schwer zu entscheiden. Im ganzen rechtfertigt er sich kaum, denn auf dem Countygelände sind mit dem großen Golfplatz Formal- flächen und mit dem übrigen erschlossenen Teil der Entwicklungsphase 1 auch naturbelassene Flächen vorhanden. Die Gemeinde schlägt zwar einige Sportarten vor, die auf dem Countygelände mangels Geräten (Baseball-Pole) nicht betrieben werden können, aber eine völlig neue Erholform, gemäß unserem Abschnitt 21, wird nicht gefordert. Wollte man aus funktionalen Nuancen, die die Stadt einzuführen gedenkt, die Berechtigung auf ver- waltungsmäßige Kontrolle ableiten, so würde das einer Geringschätzung der Kooperation zwischen Verwaltungsebenen gleichkommen. In der Tat ist die ausschließliche Durchsetzung der Nutzungsvorstellungen der Countyplaner bedauerlich; es sollte eine Verbindung aller Nutzungs- vorstellungen, einschließlich der gemeindlichen, stattfinden.

4. Die Stadt glaubt, daß für die städtischen Erholungsprogramme mehr Allgemeinflächen (all-purpose open space) benötigt werden als verfüg- bar sind. Das ist ein Punkt, der nur im Zusammenhang mit dem vorgenann- ten Punkt der Segregation der Erholungsvorstellungen der Verwaltungs- ebenen gilt. Wenn man den Punkt 3 aber ablehnt im Interesse der Benutzer (deren Erholungsabsichten nicht administrativ gebunden sind), dann las- sen sich auch die städtischen Programme auf den weiten Rasenflächen für ungenormtes Spiel des unter Countyverwaltung stehenden Parkrings verwirklichen.

Vergebens suchen wir in dem Antrag der Stadt nach Zeichen, das Countyparkland als hilfreich im Sinne einer Verringerung des Defizits der Stadt zu apostrophieren. Ebenso fehlen Hinweise auf eine Bereitschaft, mit dem County in der Verwaltung eines größeren Komplexes zu kooperieren. Statt das vom County verwaltete Gelände anzuerkennen und Kooperation zu fordern, nimmt die Stadt die Leistung des County nicht zur Kenntnis und bietet Kooperation nicht einmal an. Die vorgebrachten Argumente überzeugen funktional nicht. Es ist wahrscheinlich, daß die wahren Motive der Antragstellung im Machtanspruch der Stadtverwaltung stecken.

Wie löst die Bundesebene den Wettbewerb zwischen County und Gemeinde? Ein Jahr nach Antragstellung, 1973, wird durch eine Schenkung (quitclaim deed) dem County das Eigentum an dem Pachtareal von 485 acres übertragen mit der Auflage, davon 55 acres an die Stadt Fountain Valley auf 50 Jahre zu verpachten und diese Pacht - wenn die Stadt es wünsche - zu verlängern. Damit hat die Bundesebene verwaltungskonform gehandelt: sie hat sich nicht den Benutzerstandpunkt zueigen gemacht und eine Kooperation aller Planungsträger für den gesamten Park erzwungen; stattdessen hat sie jede Verwaltungsebene als zuständig erachtet und ihr aus dem Ringpark einen Teil überantwortet. Die scheinbare Vermeidung der Aufteilung, die durch die Pacht des städtischen Geländes vermieden wird, ist später aufgehoben worden, indem die Stadt Fountain Valley die 55 acres als Eigentum überschrieben erhielt.

Unsere Empfehlungen zu dem Wettbewerb zielen auf die Sicherung des Gesamtparks. Statt sich gegenseitig Konkurrenz zu machen, was sicher auch positive Seiten hat, sollten beide Planungsträger eher daran arbeiten, die noch bestehenden Nachteile der rechtlichen Situation auszuräumen. Es bleibt jener schon in dem ersten Pachtvertrag enthaltene Passus bestehen, nachdem das Land jeder Zeit in den Besitz der Bundesregierung zurückfällt, wenn es in Zeiten eines vom Kongreß oder Präsidenten der U.S.A. erklärten nationalen Notstandes benötigt wird. An die Gefahr der Rückfunktionierung glaubt zwar niemand im gegenwärtigen Zeitpunkt 1975, aber sie ist implizit gegeben und macht damit jedes Investment zu einem Risiko; diese paramilitärischen Areale sind

im Vergleich zu anderen Erholungsflächen im Besitz der lokalen und regionalen Verwaltung ein Eigentum zweiter Klasse.

41.a.3. Der Angriff des County auf ein Restareal als Selbstzweck des Planungsapparates über die Bedarfsdeckung hinaus

1974 beginnt das County einen vorsichtigen Angriff auf die letzte Bastion der Marine: auf das seit den frühen siebziger Jahren nicht mehr benutzte Zentralfeld. Das Ziel ist der Erwerb dieses Geländes. Die Parkentwicklung liefert dem County folgende Argumentationspunkte an die Hand:

1. Das County hat seine vertraglichen Investitionen planmäßig vorgenommen, der Ringpark nimmt Gestalt an. Damit hat es bewiesen, daß es Initiative und Durchhaltevermögen zum Nutzen der Erholungsfunktion aufbringen kann.
2. Das County hat den Ringpark noch nicht so weit vollendet, daß das Zentralfeld als nur marginal in den Funktionsrahmen des Ringparkes passendes Anhängsel hinzukommen könnte: noch ließe es sich in den Gesamtparkentwurf einarbeiten. Geschieht das nicht vor Abschluß der Gesamtausführung des Ringparks, bleiben einige funktionale Möglichkeiten ausgeklammert, die sich aus dem Vorhandensein einer großen ebenen Landebahnfläche in Triangelform ergeben (vgl. Punkt 3). Daher versucht das County einen Zeitdruck auszuüben, denn mit dem in den siebziger Jahren geplanten Abschluß der Investitionen in den Ringpark wäre die Chance der funktionalen Komplettierung zwar nicht vertan, aber (mit Kosten verbunden) verschleppt.
3. Bei den Möglichkeiten des Zentralfeldes handelt es sich um Exklusivfunktionen (vgl. Abschnitte 22 und 31.b.3.). Für Bodensegeln (land sailing) wird dem Zentralfeld eine Exklusivität für die ganze Küstenebene der Los Angeles-Long Beach Urbanized Area bescheinigt. Segler haben ähnliche Möglichkeiten erst wieder in einer Entfernung von 100 Meilen auf den Trockenseen der High Desert.
4. Das Zentralfeld ist 1974 zum Übergangseigentum erklärt worden und ist seit Frühjahr 1975 per Lizenz für Erholungszwecke dem County nutzungsmäßig überlassen worden. Ein Pachtvertrag kam nicht zustande, da die Erklärung zum Überschusseigentum imminent schien. Immerhin ist die Nutzung als Erholungsfläche bereits etabliert und das County kann ar-

gumentieren, daß es mit dem Erwerb die Stabilisierung eines bereits bestehenden wünschenswerten Zustandes anstrengt. Auch schon vor der Lizenz war das Gelände von der Marine für interessierte Erholungssuchende per Einzelgenehmigung freigegeben worden, und zwar für Bodensegeln (land sailing), Drachensteigen und Modellflug.

5. Der Schenkungsvertrag schränkt die Nutzung des Ringparks insofern ein, als sich die Bundesebene das Recht reserviert, jederzeit das gesamte Gelände mit Flugzeugen zu überfliegen. Die ständige Möglichkeit, den Erholungswert durch Überfliegungen einzuschränken, würde mit der Übernahme erlöschen.

An diese Liste objektiver Argumente ist nun allerdings ein Satz versteckter Motivationen geknüpft, die ohne genannt zu werden den Anspruch auf das Zentralfeld ungerechtfertigterweise beflügeln.

1. Komplettierungsdrang. Die Tatsache, daß der Großteil des Geländes bereits den Besitzer gewechselt hat, gibt Anlaß, den kleineren Teil psychologisch als viel kleiner anzusehen als er in Wirklichkeit ist. Die Umschreibung des Zentralfeldes mit Ausdrücken wie 'Restfläche' belegt diese Auffassung.

2. Arrondierungsdrang. Die Form des Ringparks läßt das Bedürfnis nach Einschluß der Innenfläche aufkommen, ohne die der Park als nicht abgerundet erscheint. Das fehlende Innenstück erscheint psychologisch als 'Loch', das gefüllt werden muß. Orange County Planer nähren die Vorstellung, daß das Zentralfeld auch aus Gründen der gefälligeren Parkform in dem Gesamtpark aufgehen müsse.

3. Zentralitätssyndrom. Geometrisch scheint klar, daß der zentrale Punkt des Ringparks sich in Form des Zentralfeldes gewissermaßen natürlich anbiete. Der Eindruck entsteht, als werde der Park durch die zentrale Lage des Zentralfeldes in seinen Funktionen degradiert, weil er sich um ein zentrales Gebiet lege, das der Erholungsfunktion nicht voll zugänglich ist. Dieses Gebiet wirke somit retardierend auf die übrigen Erholungsmöglichkeiten des Ringparks. Der Parkbesucher könnte auf seinen Spaziergängen den störenden Eindruck gewinnen, er kreise um ein zentrales Gebiet, das nicht Teil des Parks ist.

4. Parkinson's Gesetz. Der für Zwecke der aktiven Erholungsflächenpolitik verstärkte Planungsapparat von Orange County muß sich weiterbetätigen, wenn er seine Personalstärke und sein Budget rechtfertigen will. Die für Erholungsflächen zuständige County-Abteilung "Harbors,

Beaches, Parks District" verstärkte ihr Personal von 105 Beschäftigten im Haushaltsjahr 1969/70 auf 248 Personen im Haushaltsjahr 1974/75 (Orange, County of, Report on the State, Working Paper Number 2, S.93). Die Verstärkung entfiel zu einem erheblichen Teil auf die Erholungsfunktion und verleitet die Verwaltung dazu, auch dann noch weiterzukämpfen, wenn sie ihr Ziel schon erreicht hat und deshalb auf eine geringere Größe schrumpfen müßte. Diese Gefahr zieht herauf, da sich das Bemühen um das Zentralfeld - wie im folgenden ausgeführt wird - nicht mehr zur Beseitigung eines Flächendefizits rechtfertigen läßt. So entsteht ein Tauziehen um das Zentralfeld aus unterschiedlichen Gründen, zu denen auch mangelnde Bereitschaft der Verwaltung gehört, sich anzupassen in Zeiten stagnierenden oder sinkenden Aufgabenumfanges.

Schließlich sind auch jene Punkte anzuführen, die gegen einen Erwerb der Zentralfläche durch das County sprechen.

Bei Fertigstellung der 430 acres (174 ha) des Countyparks ist der Bedarf der in bequemer Erreichbarkeit zum Park lebenden Bewohner gedeckt. Das ergibt sich schon vom Augenschein her aus der geringen Wohndichte rund um den Park im Verhältnis zu seiner beachtlichen Größe. Wenn man beispielsweise den in dieser Untersuchung eingeführten Maximalbereich mit 2,5 km Radius zugrundelegt, ergibt sich bei ungefährender Abschätzung nach Wegelängen eine Bereichsbevölkerung von weniger als 100.000 Personen (nach dem 1970 Census). Dem steht für den gesamten Ringpark von 485 acres (194 ha) eine Kapazität für 194.000 Einwohner gegenüber. Selbst bei optimistischer Projektion wird der Park in dieser Größe auch jede etwaige Bevölkerungszunahme, für die gegenwärtig wenig Aussicht besteht, bedienen können. Ein Bevölkerungszuwachs ist insofern unwahrscheinlich, weil das Gebiet nahezu voll bebaut und die sehr extensive Bebauung durch die Bauordnung geschützt ist; hinzukommt die Petaluma-Zielvorstellung von Fountain Valley.

Die drei Argumentationslisten fließen in der tatsächlichen Politik zusammen, die sich gegenwärtig nicht zugunsten der Countyvorstellungen entwickelt. Es ist dabei unklar, ob der letztgenannte Punkt der Bedarfsdeckung in der Diskussion eine Rolle spielt, schriftlich fixiert liegt er in den Akten nicht vor. Jedenfalls ist dieses von der Marine als Excess Property benannte Zentralstück nicht zum Surplus Property

erklärt worden (Stand: Mitte 1975). Erforderlich ist die Unterstützung einer Bundesbehörde, hier hakt also die Regionalplanungspolitik wieder in den sehr weiten und von nationalen Gesichtspunkten getragenen Rahmen ein: Es fehlt das Plazet des Senate Armed Services Committee und des House Armed Services Committee, beiden Gremien leuchtet nicht ein, warum die Marine nicht von Anfang an das ganze Areal (Ringgelände und Zentralfeld) als Excess Property ausgewiesen hat. Es wird vermutet, daß diese Komitees glauben, daß die Marine ursprünglich Verteidigungsgründe für die Unterscheidung zwischen Zentralfeld und Ringgelände im Auge hatte. So kommt die Bundesebene jetzt auf die Idee, wegen nationaler Verteidigungsrücksichten das Zentralfeld zurückzuhalten. Das County arbeitet auf einen Kompromiß hin, der darauf abzielt, eventuell eine Klausel über die Unterhaltung der Landebahn und weitgehender Nutzungsrechte der Marine einzubauen. Damit wird die alte Flughafenfunktion reaktiviert, das Zentralfeld war bis 1970 noch als möglicher Standort für einen zivilen Flughafen für Orange County im Gespräch. Erst 1970 wurde das Gelände von dem County Master Plan For Air Transportation gestrichen.

County-Planer vermuten, daß die Empfehlung, das Zentralfeld dem County als Eigentum zu überlassen, durchfiel, weil die Marine das Zentralfeld für Landaustauschzwecke benötigt, und zwar für Umlegungszwecke im Rahmen einer Erweiterung der Marine Air Corps Station El Toro. Sollte dieser unverhoffte Rückschlag für das County verwirklicht werden, dann könnte das Zentralfeld der Erholungsfunktion entgleiten. Denn mit der Erklärung zum Überhangeigentum und der Nutzungsgenehmigung für Erholungszwecke ist die Bundesebene noch keine Verpflichtung eingegangen, das Gelände im Sinne des Public Law 152 der Erholungsfunktion zuzuführen oder es für diese zu reservieren. Der neue Besitzer brauchte sich nicht mehr an die Erholungsfunktionsabsichten gebunden zu fühlen, denn das Gelände kann, da es nicht zum Überschusseigentum erklärt wurde, für beliebige Zwecke veräußert werden.

Denkbar wäre, daß das County die Pläne eines neuen Besitzers durch Nutzungsvorschriften (zoning) blockiert. Wenn die Nutzung aber mit der Erholungsfunktion kompatibel ist (landwirtschaftliche Nutzung oder ein weiteres Disneyland), wären dem County die Hände gebunden. Es erscheint kaum denkbar, daß das County die Nutzungsvorschriften so einengen kann, daß einzig und allein eine nichtkommerzielle Erholungsfunktion erlaubt

wäre. Ebenfalls die Countypläne blockierend kann der Umstand wirken, daß ein Anspruch auf das Zentralfeld nicht mehr aus einem gravierenden Erholungsflächendefizit bzw. einem größeren Anteil unbedienter Bevölkerung herzuleiten ist. Die aktive Erholungsflächenpolitik hat in diesem Ballungsgebietsteil 1975 ihr Ziel erreicht. Insofern ist die weitere Entwicklung wenig ergiebig; denn selbst wenn das County schließlich das Zentralfeld nicht nur, wie schon jetzt möglich, nutzen kann, sondern es durch langjährigen Pachtvertrag oder Eigentumsüberschreibung permanent übertragen bekommt, wäre dieser Akt ein über das notwendige Maß hinausgehender Erwerb, der von den anderen städtischen Funktionen, die im Wettbewerb um diese Fläche stehen (z. B. Gartenbau), mit Recht angegriffen werden könnte. Die Akquisitionsphasen scheinen jedoch abgeschlossen zu sein: Die aktive Erholungsflächenpolitik hat Erfolg gehabt und das besprochene Stadtgebiet erholungsflächenmäßig gesättigt.

41.b. Die Erholungsfunktion als Kompromißangebot der nationalen Exekutive im politischen Konflikt um Höchstrenditeflächen
('Les Halles'-Gelände, Paris)

Im Laufe der Zeit verändern sich die Raumanprüche städtischer Funktionsträger, so daß raumaufwendige Funktionen oftmals an und über den Stadtrand drängen; oder es erweisen sich Flächen als nicht mehr adäquat wegen ihrer Lage und Struktur, was die gleiche Richtung der funktionalen Mobilität evoziert. Durch diese Diskrepanz zwischen funktionalen Erfordernissen und baulich-standortmäßiger Substanz werden von Zeit zu Zeit größere Flächen in zentralen Stadtteilen freigesetzt.

Die genannten kombinierten Flächenansprüche erhob die Großhandelsfunktion; sie gab die Großmarktf Flächen im Zentrum von Paris auf, und zwar wegen der unzureichenden absoluten Größe des 'Les Halles'-Areal, wegen der veralteten Struktur seiner Markthallen und wegen der Lage im verkehrsmäßig überlasteten und dem Lastwagenverkehr nicht gerecht werdenden Arrondissement 1^{er}. Um die freigemachte Fläche entbrennt nun der Wettbewerb anderer städtischer Funktionen. Diese treten aber wegen der geographischen Merkmale des Areals mit sehr unterschiedlichen Erfolgsaussichten an. Es handelt sich um eine 10 ha große Fläche, die somit über die durchschnittliche katastermäßige Größe eines einzelnen Grundstücks von allenfalls einigen tausend m² weit hinaus geht (vgl. Grundstücksgrenzen auf Abb. 41.b.). Entsprechend der Bedeutung dieses Areals setzt die Planung auf hoher Ebene ein.

41.b.1. Vorschlagspriorität der nationalen Exekutive zur Planung einer Repräsentativfläche

Im Falle der 'Les Halles' in Paris ist die Planungsverantwortung bis zur Staatsspitze (Staatspräsident) getragen worden, weil es sich um ein zentral gelegenes hauptstädtisches Areal handelt, das nach Größe und vor allem Potenz des möglichen künftigen Erscheinungs- und Funktionsbildes verspricht, die gesamte Agglomération Parisienne mit zu akzentuieren.

Die Hauptstadtplanung genießt in vielen Ländern Privilegien, muß dafür aber Ein- und Mitsprache der höchsten, Staatsinteressen (und nicht

Stadtinteressen) vertretenden Exekutivstufen hinnehmen. In Frankreich gilt das in besonderem Maße, denn Paris genießt in der französischen Gesellschaft einen außerordentlichen Ruf, der weit über die bloße bevölkerungsmäßige Primatstellung der Ballung hinausgeht. Insofern hat sich die Stadt (Ville de Paris) ein Eigenleben gesichert, das fast mit den Interessen des Staates identisch ist. Der Staat kann demnach schwerlich Flächennutzungen durchsetzen, die ihm dienen, aber der Stadt schaden. Aussprüche wie der von François I. "Paris n'est pas une ville, c'est un monde" (Paris Projekt 1) belegen diese Sonderstellung, die es der Stadt ermöglicht, die Staatsinteressen gewissermaßen in ihren Dienst zu stellen, selbst wenn städtische Planungsbehörden nur begrenzt beteiligt werden. Die Vorschlagspriorität des französischen Staates bei der funktionalen Neubesetzung des Gebiets 'Les Halles' konkurriert mit dem Planungsanspruch der kommunalpolitischen Führung der Ville de Paris. Beide werden in einer Gesellschaft (S.E.M.A.H.) untergebracht, in der die Stadt 51 % und der Staat 25 % des Geschäftskapitals (1 Mill. francs) haben; der Rest verteilt sich auf andere Gesellschaften der öffentlichen Hand und auf tertiäre Steuerungszweige der Privatwirtschaft (u.a. Banken). Stadt und Staat sind entsprechend dieser Einflußteilung auf gegenseitige Übereinkunft formal angewiesen. Der Verwaltungsrat setzt sich aus 12 Mitgliedern zusammen, von denen 6 politische Vertreter der Stadt, 5 des Staates sind. Unter den 6 städtischen Mitgliedern sind ausgesprochene Kritiker der durch den Staatspräsidenten vorgetragenen Pläne, ihre politische Couleur reicht von Gaullist (La Malene) bis Kommunist (Gajer). Die 5 staatlichen Mitglieder sind einheitlicher ausgerichtet, meist Finanzfachleute.

In dieser Gesellschaft sind somit vertreten:

- a. unterschiedliche wirtschaftliche Interessen, dagegen keine nicht-wirtschaftlichen Interessen, die zum Beispiel das Erholungsbedürfnis der Allgemeinheit vertreten würden.
- b. unterschiedliche politische Interessen, was immerhin eine Bresche in zu fest gefügte Wirtschaftsinteressen schlagen kann, aber nicht notwendigerweise in nichtwirtschaftlicher Interessenvertretung münden muß.
- c. unterschiedliche regionale Interessen, wobei der Gegensatz nicht so sehr Staatsinteresse kontra Stadtinteresse ist, sondern staatliches und städtisches Repräsentationsbedürfnis kontra Hilfe für die Sozialstruktur der lokalen Randbaublöcke des 'Les Halles'-Gebiets.



THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

1950

CHICAGO, ILLINOIS

U.S.A.

PRINTED IN GREAT BRITAIN BY THE UNIVERSITY PRESS, CAMBRIDGE

U.S. POSTAGE PAID AT CHICAGO, ILLINOIS

Die S.E.M.A.H. hat die Macht der Enteignung, die sie nur zur Wahrung öffentlicher Interessen einsetzen kann. Damit ist bereits eine Vorabentscheidung, was die funktionale Ausrichtung der Fläche angeht, gefallen: ein rein privatwirtschaftlichen Zielen dienendes Unternehmen (z. B. ein großes Shopping Center) könnte nicht entstehen. Die Privatwirtschaft kann ihre Interessen jedoch durch repräsentative Branchen unterbringen, die mit der Wahrung öffentlicher Interessen harmonisieren, so z.B. das internationale Beherbergungsgewerbe und das Messegewerbe.

41.b.2. Wertwandlungen im planerischen Selektionsprozeß

Drei Phasen der bisherigen Planungsüberlegungen (Stand: Mitte 1975) können unterschieden werden:

1. Phase

Die Planung beginnt interessanterweise nicht mit der Oberfläche, sondern mit den unterirdischen Anlagen. Die im Vergleich zu den überalterten oberirdischen Baulichkeiten wertvolleren unterirdischen Anlagen der U-Bahn sollen durch die Freisetzung des Geländes verbessert und erweitert werden. Von allen städtischen Funktionen war die Verkehrsfunktion die erste, welche die zentrale Lage des Areals in der Agglomération Parisienne durch Bündelung von Verkehrswegen nutzen will. An die bisherige U-Bahn-Linienführung nur marginal anknüpfend soll nun ein neuer Zentralbahnhof eines die gesamte Ballung (und nicht nur die Ville de Paris) bedienenden Schnellverkehrsnetzes in dieses Gebiet gelegt werden. Schließlich erweist sich die Gelegenheit als so einmalig günstig, daß auch noch Verkehrsanlagen für den unterirdischen Straßenverkehr angegliedert werden sollen. Damit wird der Anspruch der Verkehrsfunktion ohne oberirdische Flächenabgabe befriedigt.

Die Eleganz dieses Planungsschritts täuscht leicht darüber hinweg, daß das 'Untertauchen' dieser Funktion auch durch den Druck, der von den Wirtschafts- und den Repräsentationsansprüchen des Staates ausging, erzwungen wurde. Nur Funktionen mit großer Finanzkraft bewarben sich um Akkomodierung auf oberirdischem Raum. Der Quadratmeterpreis des 'Les Halles'-Geländes wird von Wirtschaftskreisen auf 2,2 Mill. DM taxiert (Spiegel v. 7.10.74, 148). Dementsprechend hatten nach dem

Wegzug der Großhandelsfunktion zuerst die finanzkräftigen Wirtschaftszweige (Banken) Interesse bekundet sowie der Staat, der für die Errichtung eines neuen repräsentativen Standorts Investitionen in beliebiger Höhe zu tätigen bereit schien. Demgegenüber ist die Verkehrsfunktion eher ein soziales Unternehmen, das weder Profit abwirft, noch besonders augenfällig 'la gloire de la nation' dokumentiert. Und doch wird auf der oberirdischen Fläche in dieser ersten Phase die unprofitable Erholungsfunktion heimisch. Giscard d'Estaing hatte 1970 Begrünnungspläne für dieses Gelände im Kabinett Pompidou und gegen Pompidou's Vorstellungen unterstützt.

Zwei weitreichende, die anderen Flächennutzungsüberlegungen von nun an beeinflussende Folgen hatte der Planungszug der unterirdischen Verlegung der Verkehrsfunktion:

1. Das bisherige Nebeneinander von Straßen und Grundstücken ist auf diesem Gelände ablösbar durch unterirdische Straßenführung. Damit ergibt sich eine geschlossene Großfläche, von der jene Funktionen auszuschließen sind, die trotz ihres repräsentativen Charakters mit weniger als der geschlossenen Großfläche auskommen. Gesucht werden Funktionen oder Funktionsgemeinschaften, die die Geschlossenheit der Fläche wahren. Die Aufteilung in Einzelgrundstücke verbot sich von vornherein, jetzt entfällt auch die segregierende Aufteilung der Fläche in interessengegensätzliche Nutzungen. Alle Funktionen müssen sich zu einem repräsentativen Gesamtimage vereinigen lassen.

2. Das Beispiel der Verkehrsfunktion zeigte ferner, daß man eine Reihe von Flächenansprüchen unter die Erde verlegen kann. Oberirdischkeit ist nur für wenige Funktionen unumgänglich. Ob ein fensterloses Kaufhaus mit mehreren Geschossen über oder unter der Erde entsteht, hat auf seinen Geschäftsumfang vermutlich keinen Einfluß. Demgemäß bleibt die Oberflächennutzung mit leichter Prioritätsneigung auf Funktionen bezogen, die der Oberfläche einen wesentlichen Teil ihrer Existenz verdanken.

Nur der letzte Punkt war in dieser ersten Phase der Planungsüberlegungen berücksichtigt. Die Fläche sollte zu einem Platz der Begegnungen gemacht werden und so wurden - dem Druck der finanziell starken wirtschaftlichen Funktion nachgebend - eine einzige kommerzielle

und - dem Repräsentationsdruck nachgebend - einige kulturelle Funktionen gebündelt: Einzelhandelsgeschäfte für gehobene Ansprüche (Antiquitäten), Hotels für gehobene Ansprüche, Theater und Bibliotheken, Ausstellungs- und Handelsfunktionen sollten in mehreren Stockwerken unter die Erde gelegt werden. Der Verdrängung der ortsansässigen Bewohner wird durch den vorgesehenen Bau von Sozialwohnungen vorgebeugt.

Für den größten Teil der Oberfläche war keine Nutzung, sondern die Anlage ausgedehnter Pflasterflächen vorgesehen, die den Blick auf die Kirche Saint-Eustache freigaben.

Grünflächen erschienen nur in kläglichem Umfang: Gartenartige Anlagen von ca. 2.400 m², 2.100 m², 1.200 m² und 800 m². Im Verhältnis zur Gesamtgröße der freien Oberfläche kommt das einer bescheidenen dekorativen Rolle der Grünanlagen gleich. Einer der vier Gärten ersetzt zumal eine frühere Grünfläche (Square des Innocents 2.100 m², seit 1859 bestehend). Die psychologisch negative Wirkung der "Pflasterperspektive" stößt auf massive Kritik und leitet eine neue Phase ein.

2. Phase

Bis zum August 1974 hatte ein Konzept einen Konsensus gefunden, das für das Gebiet drei fest vereinbarte und vier noch offene Projekte vorsah. Fest stand die Errichtung eines flächenmäßig ausgreifenden (halbstaatlichen) Handelszentrums, Centre Français de Commerce International (CFCI) am Westrand des Projektgebiets, vis-à-vis der ausgedienten Bourse de Commerce. Des weiteren galt als fest vereinbart ein unterirdisches kommerzielles Forum im Osten des Projektgebiets. Zwischen beiden Polen mit geschäftlichem Charakter sollte ein parkähnliches Areal angelegt werden mit teilweise unterirdischen sportlichen und kulturellen Einrichtungen. Noch im Beratungs- oder Studienstadium waren Hotel (400 Zimmer), Antiquitätenzentrum, Terrassenluxuswohngebäude und ein Gebäude von noch zu bestimmender Nutzung.

Die Grünflächen hatten gegenüber dem Pflaster-Entwurf erheblich an Fläche gewonnen (nun 4 ha, vgl. Abb. 41.b.). Mit der Verschmelzung der vier Grünflächenparzellen zu einem größeren Jardin hatte die Erholungsfläche sich erstmals aus der bloßen Dekorativrolle für andere Funktionen gelöst. Die Idee eines Parks nahm konkretere Formen an, wengleich dieser Jardin sich noch nicht aus der visuellen Umklamme-

zung inkompatibler benachbarter oberirdischer Bauten löst. Denn das Gartengelände ist angeschlossen an das visuelle und funktional die Gesamtfläche beherrschende Handelszentrum, dessen bauliche Erscheinung es begrünen und damit attraktiver erscheinen lassen soll. Ein Beharrungsmoment im Entscheidungsprozeß um den Park erwächst letzterem durch seine Verknüpfung mit dem Centre Beaubourg. Dieses ist das östliche Gegenstück zu dem 'Les Halles'-Projekt und mit ihm durch einen geplanten schmalen Grünzug verbunden (vgl. Abb. 41.b. sowie Lit. verz.: Société ... (S.E.M.A.H.), Deckblatt zu S.11).

3. Phase

Im August 1974 streicht der französische Staatspräsident in seiner (von ihm selbst so verstandenen) Rolle als oberster Hauptstadtplaner das Handelsgel  nde (CFCI) und schlägt dessen Fläche zur Grünfläche zu. Er arrangiert die kommerziellen Funktionen so, daß sie sich relativ eng um das unterirdische Handelsforum (Forum de Commerce et de Loisirs) gruppieren müssen. (Dieser Zugewinn kann auf Abb. 41.b. folgendermaßen markiert werden: die Signatur für Grünanlagen wird auf das westliche Areal bis an die westliche Projektgrenze an der Bourse de Commerce ausgedehnt.)

Der Durchbruch zu einem selbständigen Park mag mehr in politischen Überlegungen als in einer beabsichtigten Förderung der Erholungsfunktion für Paris liegen; denn die Gruppen der politisch Linken waren mit einem eigenen Flächennutzungsplan hervorgetreten, der ausschließlich für die Fläche "sozio-kulturelle" Einrichtungen beherbergen sollte und (entsprechend der politischen Zusammensetzung) keine Mehrheit im Conseil de Paris fand. Dieser hatte auch den Wunsch nach Sozialwohnungen gestrichen. Giscard d'Estaing schnitt nun durch die Eliminierung des Kerns der staatlichen Repräsentanz, des CFCI, jeder Diskussion der Einseitigkeit seines als autoritär kritisierten Planungslenkers (Sarre 5) den Faden ab. Die sich stark polarisierenden Interessengegensätze zwischen Großkapital (Banken) und politischen Linksparteien wurden ebenso überraschend wie effektiv entschärft durch die Etablierung der von keiner Lobby gestützten Erholungsfunktion. Dabei war die für sie vorgesehene Fläche nochmals um ein Hektar aufgestockt worden. Sie genügt mit 5 ha den von uns im 2. Kapitel angesetzten Gr   berfordernissen eines Vollparks; wichtig ist außerdem,

daß sie durch den Planungsvorschlag des Staatspräsidenten eine Form gefunden hatte, die die Ausübung einer Reihe von Erholformen ermöglicht - nicht zuletzt wegen der mit der Streichung des CFCI erfolgten visuellen Entlastung des Erholungsflächenareals. Für diesen nun erstmals als Park bezeichneten Komplex sind 600 Bäume vorgesehen. Wenn auf 5 ha Fläche dieses Vegetationsmaterial entsprechend arrangiert wird, kann es einen ausreichenden visuellen und umweltschützenden Puffereinfluß ausüben, um selbst so sensiblen Erholformen wie der Naturbetrachtung wenigstens eine bescheidene Autonomie zu gewähren. Die beabsichtigte Einblendung der Kirche St. Eustache durch die Gewährung einer visuellen Achse vom ehemaligen Square des Innocents über das (unterirdische) kultur- und Handelsforum hinweg, bewerkstelligt funktionsmäßig die Anbindung einer kompatiblen Flächenennutzung (Sakralbau).

Größenmäßig liegen jetzt die Gewichte gleichmäßig auf dem Park und den bebauten Teilen des Gebiets 'Les Halles'. Da das Kulturforum unterirdisch eingerichtet wird, ist der Park visuell entlastet. Die Vermutung des Pariser Stadtrats, einen der großen Parks oder Gärten planerisch konzipiert zu haben, ist zwar angesichts der wenigen Grünflächen in der Ville de Paris verständlich - jedoch am internationalen Vergleich gemessen zu hoch gegriffen; im Vergleich zu anderen Weltstädten wie Berlin und London ist die geplante Anlage ein Tropfen auf den heißen Stein der Pariser Baumassenkonzentration.

Die im Wertesystem des obersten Planungsapparates zur Priorität aufgestiegene Erholungsfläche hat sich zwar gut etabliert, aber noch längst nicht einen den übrigen städtischen Funktionen vergleichbaren angemessenen Flächenanspruch durchsetzen können. Das vermag ein einzelnes Projekt nicht zu leisten. Es könnte aber Vorbildcharakter für zukünftige Flächenfreisetzungen erlangen. Die Kritik an dieser dritten Phase der Planungsüberlegungen bemängelt, daß der Park weder strukturell beschrieben wird noch daß seine Einbindung in die Umgebung durch 'environmental impact studies' taxiert wurde.

Gegen die Parkidee treten indirekte Einwände auf durch die nicht berücksichtigten Funktionen, vor allem wird die Versorgung der ansässigen Wohnbevölkerung mit Ersatzwohnraum gefordert. Diese Wohnbevölkerung lebte in unzureichenden Quartieren, 33 % der Wohnungen in den an das 'Les Halles'-Gebiet angrenzenden Baublöcken sind ohne fließend Wasser.

Eine Anzahl dieser Baublöcke ist der Projektfläche zugeschlagen und abgerissen worden (s. Abb. 41.b.). Andere Blöcke werden renoviert, rechtfertigen dann aber wesentlich höhere Mieten, verdrängen somit ebenfalls die ansässigen Bewohner. Diese Verschiebung der sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in den das Gebiet einrahmenden Baublöcken zuungunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten wird angeprangert durch Bürgerinitiativen: 1. Confédération Nationale de Logement; Fédération de Paris: Arrondissement 1^{er}; 2. L'union des Champeaux, benannt nach dem alten Flurnamen des Gebiets. Auch der Protest politischer Parteien (Kommunisten, P.C.F.) macht auf Verwaltung und Pariser Bevölkerung keinen nachhaltigen Eindruck.

41.b.3. Kompatibilität der parkumrahmenden Funktionen

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Mai 1975), an dem die Diskussion über die Oberflächengestaltung des Gebiets noch nicht abgeschlossen ist, muß der bestehende Funktionsrahmen mit in die Überlegungen des Für und Wider der Erholungsfunktion einbezogen werden. Es ist zu fragen, ob die Parkvorschläge sich in einen städtebaulich und stadtsocialen kompatiblen Rahmen hineinbewegen oder ob sich eine für Park wie für umliegende Funktionen unverträgliche Situation abzeichnet. Die umrahmenden Baublöcke weisen eine hohe Wohnbevölkerung auf - an potentiellen Besuchern mangelt es also nicht. Eine Reihe von Einzelhandelsunternehmen kann dazu dienen, den Besuch der Erholungsstätte zu fördern oder zu bereichern. Sie befriedigen den mit dem Parkbesuch verbundenen Verbrauch oder Gebrauch von Waren wie Lebensmittel, Obst, Getränke, Bücher u. ä. Der ehemalige landwirtschaftliche Großhandelsstandort zog in die Randbaublöcke eine große Anzahl (mehrere Dutzend) von Gaststätten meist einfachen Zuschnitts; außerdem sind Obst- und Gemüseläden, Buchläden, touristische Messeeinrichtungen (für Korsika) und kulturelle Fördereinrichtungen für das Gebiet 'Les Halles' vorhanden. Beschränken wir uns auf diese Branchen und vernachlässigen wir eine Reihe parkneutraler tertiärer Geschäftsbereiche (Büros, Antiquitäten), so läßt sich eine kompatible geschäftliche Kulisse erkennen.

Ohne Bestandsschutz für diesen Rahmen droht durch das Prestigeobjekt den finanzschwachen Betrieben die Entwurzelung. An ihre Stelle treten

dann möglicherweise Einrichtungen des Großkapitals (Banken, Fluggesellschaften u.ä.). Statt Park und umliegende Wirtschaftsfunktionen zu verhaken, erreichten derartige parkneutrale Einrichtungen zwischen ihrer Kundschaft und den Parkbesuchern eine scharfe funktionale Grenze.

Eine Bemerkung zur Standortwahl muß angeschlossen werden. Füllt die Erholungsfläche eine Lücke im Standortnetz der Kurzzeiterholungsflächen? Auf den ersten Blick könnte man annehmen, das Arrondissement 1^{er} gewinne eine überflüssige Erholungsfläche, da es ohnehin mit dem (staatlichen) Jardin des Tuileries (45 ha) die größte Grünfläche der Ville de Paris aufweist und mit einer Flächenzummessung von 14 m²/Einw. mit Abstand an der Spitze der 20 Arrondissements liegt. Es folgen Arrondissement 6^e (Jardin du Luxembourg, 22 ha) sowie Arrondissement 7^e mit je 3,5 m²/Einw. (Chérioux 39-40). Wenn wir jedoch von der alten und geographisch nichtssagenden Betrachtung von Verwaltungsbezirken abgehen und die Bevölkerung nach formalen Einzugsbereichen (gemäß Abschnitt 31) um die vorhandenen Erholungsflächen gruppieren, ist der formale Bedarfsnachweis leicht zu führen. Es stellt sich heraus, daß bei der hohen Pariser Wohndichte dieser kleine potentielle Vollpark von 5 ha seinen formalen Bereich ohne Überschneidung mit anderen Bereichen findet. Diese Tatsache beleuchtet den großen Bedarf an relativ dicht platzierten Vollparks in der Ville de Paris. Nach dem erstaunlichen Aufrücken der Erholungsfunktion im 'Les Halles'-Projekt an die Spitze der städtebaulichen Wertesrangreihe könnte dieses Beispiel für andere Pariser Sanierungskomplexe Schule machen.

Ob vergleichbare Einbrüche in verkrustete gesellschaftliche Wertskalen auch auf dem Wege institutionsfeindlicher Bürgerinitiativen möglich sind, soll am Beispiel der People's Park-Bewegung in Berkeley erörtert werden. Es ist das diametral entgegengesetzte "gesetzlose" Extrem der Erholungsflächenbeschaffung, das vor dem Pariser Beispiel weltweite Aufmerksamkeit erregte.

41.c. Parkgründung durch wilde Bürgerinitiative ('People's Park', Berkeley)

41.c.1. Funktionswandlungen eines städtischen Zentralgeländes bis zur Abzeichnung kollidierender Gruppeninteressen

Die städtischen Flächennutzer reagieren auf die Dynamik der Flächennutzung unterschiedlich, da sie nicht alle gleichen ökonomischen Zwängen unterliegen. Während die Privatwirtschaft neu erworbene Flächen möglichst umgehend nutzen will und daher sobald als möglich Investitionen vornimmt, steht der Druck oder Anreiz der Renditemaximierung nicht hinter der öffentlichen Hand. Zwar haben wir am Beispiel des Mile Square-Falles gesehen, daß auch öffentliche Verwaltungsstellen unverzüglich nach Inbesitznahme einer Fläche mit Investitionen zur Herrichtung der Fläche beginnen, aber diese Ökonomie der Flächennutzung ist dem Ehrgeiz der Behörde überlassen; Renditeaussichten, wie sie die Privatwirtschaft kennt, entfallen als Motiv. Dadurch können mitunter Jahre verstreichen bis eine von der öffentlichen Hand erworbene Fläche genutzt wird. (Daß derartige Situationen aus steuerlichen Gründen auch in der Privatwirtschaft herbeigeführt werden können, sei am Rande bemerkt.) Zu einer Übergangsnutzung ist die öffentliche Hand ebenfalls nicht gezwungen, da sie von keiner Kontrollinstanz zu umgehender Nutzung einer erworbenen Fläche angehalten wird.

Eine Institution mit derartigen Nutzungsaufschiebenden Privilegien ist die finanzstarke und öffentliche University of California. Für ihren Berkeley Campus erwarb sie im Rahmen von Expansionsabsichten 1967 ein Grundstück im zentralen Siedlungsbereich der Stadt Berkeley. Es hat eine Größe von ca. 80 m mal 140 m (270 ft mal 450 ft), ca. 11 000 m² und liegt drei Baublöcke von der Südgrenze des Areals der Universität entfernt an den Straßen Dwight Way, Haste Street, Bowditch Street; mit seiner vierten Seite grenzt es an die Rückseite der bebauten Grundstücke der Telegraph Avenue.

Der Erwerb dieses Grundstücks ist nicht an eine festgelegte Zweckbestimmung gebunden. Die Universitätsverwaltung legte lediglich eine Liste anzustrebender Nutzungsabsichten vor. Vorrangig waren Sport- und Spielflächen ("Playing Fields") für Studenten vorgesehen; alternativ war auch an Studentenwohnheime, Fakultätsgebäude, Parkplätze gedacht. Diese unverbindlichen Vorstellungen genügten nicht nur für den Erwerb, sondern eben-

falls für den dem Erwerb folgenden Schritt der Einleitung einer Umfunktionierung des Grundstücks. Dazu gehörte als erstes Stadium die Beseitigung der bisherigen Nutzung. Zur Gewährleistung einer ununterbrochenen Rendite wird in der Privatwirtschaft in der Regel eine Nutzung erst abgebaut, wenn eine andere ohne Verzug zur Flächenübernahme vorbereitet ist. Wie schon ausgeführt, sah sich die Universität nicht an diesen Aspekt der Flächenökonomie gebunden. So verfährt sie unökonomisch und unsozial: Die auf dem Grundstück befindlichen Wohnhäuser mit Mietwohnungen werden - trotz Mieterprotest - abgerissen; die Beseitigung der ursprünglichen Funktion wird im Dezember 1968 abgeschlossen. Entscheidend ist, daß in dem Prozeß der Umfunktionierung nun eine folgenschwere längere Pause eintritt: Das Grundstück bleibt in abgeräumtem Zustand über Monate liegen. Es beginnen sich unautorisierte Nutzungen einzufinden, u. a. als Parkplatz. Ein so großes Gelände steht aber nicht nur in einem funktionalen, sondern auch in einem sozialen Bezugfeld. Unabhängig von seiner zukünftigen Nutzung ist es auch im abgeräumten Zustand Teil des sozialen Milieus seiner Umgebung. Wie sieht die Umgebung des Grundstücks in dieser Hinsicht aus? Südlich der Universität leben neben 'Normalbürgern' studentische wie nicht-studentische Angehörige jüngerer Jahrgänge mit extravaganten Lebensstilen; diese sogenannten "street people" (soviel wie "Leute der Straße") konzentrieren sich auf das Gebiet Telegraph Avenue. Die Gruppen werden von offizieller Seite beschrieben als "student and non-student militants, New Left orators, Hippies, assorted groups of self-proclaimed revolutionary "street people" and radical activists" (California, Governor, 1). Das Grundstück liegt somit in Besucherreichweite von Sozialgruppen, deren Lebensstile außerhalb des traditionellen U.S.-amerikanischen Wertsystems stehen. Die Grundstücksanrainer, einschließlich der "street people" machen sich Gedanken über eine mögliche physische Änderung des verwahrlosten Zustandes des Grundstücks. Am 31. März wird in der Telegraph Avenue Ausgabe der San Francisco Express Times, einer Untergrundzeitung vorgeschlagen, "street people" sollten das leere Grundstück in einen Park verwandeln und als solchen nutzen. Das Datum dieser ersten Erwähnung einer Parkerrichtung liegt einige Tage vor der öffentlich nicht bekannt gemachten Entscheidung der Universität, der Nutzung des Geländes als Sport- und Spielfläche für Studenten hohe Priorität bei der Finanzierung einzuräumen. Dies bedeutete aber noch nicht eine endgültige Bewilligung finanzieller Mittel, so daß auch noch keine Aus-

sicht auf eine kurz bevorstehende Vorbereitung des Grundstücks für diese Flächennutzung bestand. Damit kann der sich entwickelnden wilden Bürgerinitiative nicht unterstellt werden, daß sie entstand, um Universitätspläne zu durchkreuzen. Da das Gelände bis heute (Stand: Mitte 1975) von der Universität nicht genutzt wird, kann es sich bei dem Parkvorschlag wohl kaum um eine zeitlich mit den Universitätsüberlegungen konkurrierende Nutzungsabsicht gehandelt haben. Wichtig ist, daß schon in dieser ersten Mitteilung keine Verbindung zu dem Besitzer des Grundstücks, der Universität, gesucht wurde, ebensowenig wurde eine Unterstützung von Seiten der Stadtverwaltung von Berkeley, die für öffentliche Parks zuständig wäre, erbeten. Von Anfang an ist die Parkinitiative ein Unternehmen, das ohne Kontakt mit den Hierarchien der öffentlichen Hand läuft. Damit ist der Kollisionskurs, auf den die unterschiedlichen gruppenbezogenen und gesellschaftlichen Wertsysteme zusteuern, festgelegt. Die zu besprechende Konfrontation erscheint paradox, denn das Parkprojekt wird auf einem Grundstück vorgenommen, das von einem Träger der öffentlichen Hand mit Steuergeldern gekauft wurde, und somit im weiten Sinne der Allgemeinheit gehört. Noch deutlicher wird die Eigenart der Konfrontation, wenn bedacht wird, daß auch die ursprüngliche Absicht der Universität darauf abzielte, dieses Gelände für institutionalisierte Erholungszwecke zu nutzen.

41.c.2. Der Park als Ausdruck und Symbol eines neuen Lebensstils

Am 18. April erschien in der Untergrundzeitung "Berkeley Barb" ein Aufruf, am folgenden Sonntag, dem 20. April, das Gelände in einen Park zu verwandeln. Der Aufruf richtet sich an jeden, ist also nicht auf die "street people" beschränkt. Die Errichtung wird aber mit sozialer Euphorie garniert, daß kein Zweifel an dem Parkcharakter besteht: es soll ein Park werden, der auf den Lebensstil der "street people" zugeschnitten ist: "Bring shovels, hoses, chains, grass, paint, flowers, trees, bull dozers, top soil, colorful smiles, laughter and lots of sweat. ... All artists should show up and make the park their magical possession. ... we will clear one third of the lot and do with it whatever our fantasy pleases. We could have a child care clinic or crafts commune which would communicate its wares by having

medieval-style fairs, a baseball diamond, a rock concert, or a place to think and sleep in the sun." (California, Governor 2-3). In dieser knappen Aufzählung anvisierter Aktivitäten finden wir ein weites Spektrum aktiver und passiver Erholformen - ein Zeichen, daß die von uns in Kapitel 2 zusammengestellte Funktionenvielfalt nicht notwendigerweise stets amtlich "installiert" zu werden braucht. Die Alternative wird hier angeboten von den an Freiflächenerholung und Freizeitaktivitäten Interessierten. Sehr wichtig ist, daß es ein offenes Programm ist: Ganz im Gegensatz zu den gemeindlich entwickelten Erholungsprogrammen werden die vorgeschlagenen Aktivitäten als mögliche Interaktionsinduktoren erwähnt, die weder flächenmäßig noch zeit- oder programmäßig gebunden werden. Auch ist die Zahl der Interessierten so breit, daß sie listenmäßig weder erfaßt sind noch erfaßt werden sollen ("we could have ..."). In einem Fachbuch über recreational activities findet sich wohl kaum ein so universeller funktionaler Ansatz des offenen Parks - ein Zeichen, daß wilde Bürgerinitiativen nicht nur als Ärgernis erscheinen, sondern neue Ausdrucksformen des gesellschaftlichen Lebens artikulieren, die in den Fundus des Parkforschers und der öffentlichen wie privaten Parkplanung eingehen müssen. Keine noch so gründliche Erholungsflächenplanung kann ein sozialer Erfolg werden, wenn nicht der ständige Kontakt mit allen Facetten der Gesellschaft gesucht wird und die Ergebnisse dieses Kontaktes - hier in Form einer Anregung in einem underground-Zeitungsartikel - als substantiell erkannt und akzeptiert werden. Mit der Zurkenntnisnahme ist nicht eine Umsetzung automatisch verlangt.

Die Errichtung des Parks am 20. April 1969 verlief ohne Zwischenfälle. Da außer den "street people" auch Studenten und andere Bürger an der Aktion teilnahmen, hatte sie den Charakter eines von der Allgemeinheit getragenen Verschönerungsprojekts. Zu dem Zeitpunkt, als die Universität sich rechtliche Gegenzüge überlegte, war der Park bereits entstanden. Die physische Umfunktionierung des ungenutzten Geländes war als positiver Akt gedacht und ist als Etablierung der Erholungsfunktion überraschenderweise von der Universität weder gebrandmarkt noch permanent rückgängig gemacht worden. Durch die Errichtung des Parks wurde zwar die ursprüngliche Nutzungsabsicht der Universität durchkreuzt; eine Konfrontation unterschiedlicher Wertauffassungen entzündet sich aber interessanterweise nicht an der funktionalen Änderung, sondern u.a. an der eigentumsrechtlichen Problematik der Aktion.

Die auf Kollisionskurs steuernden Parteien verteidigen somit nicht auf der einen Seite einen "Volks-"Park und auf der anderen Seite die beabsichtigten studentischen Spiel- und Sportflächen. Ein zwingender Grund, die etablierte Erholungsfunktion abzulehnen, weil die verwahrloste Fläche mehr Nutzen für die Allgemeinheit oder die Universität gestiftet hätte, wird von Seiten der Universität nicht geltend gemacht. Man kann sogar unterstellen, daß die Universität von der Richtigkeit der funktionalen Wahl überzeugt wurde und die Parkidee aufgriff. Sie wollte sie jedoch auf einem größeren Gelände funktionsgerecht verwirklichen. Da sie die Erholungsfunktion aus Gründen der Gesichtswahrung nicht auf dem strittigen Grundstück dulden wollte, schlug sie vor, in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung von Berkeley und der Nachbarschaft nach einem Gelände für eine parkähnliche Anlage Ausschau zu halten. Dieser Vorschlag wurde jedoch von den Parkinitiatoren nicht begrüßt und offenbar als Element einer Verzögerungs- oder Umgehungstaktik in der Auseinandersetzung um den bereits errichteten Park angesehen.

41.c.3. Die Konfrontation unterschiedlicher Auffassungen einer pluralistischen Gesellschaft zur städtischen Flächennutzung

Am 30. April fühlt die Universität sich genötigt, auf ihr Grundeigentumsrecht zu pochen, ist jedoch bereit, das Gelände unter eigener Regie mit der installierten Funktion zu akzeptieren und sogar von dem alleinigen Nutzungsrecht für Studenten abzugehen. Bei der Suche nach einer Formel des Kompromisses fallen aber die sonst so formationsfreudigen "street people" und Studenten aus. Mit Mühe kommt später ein People's Park Committee zustande. Zu diesem frühen Zeitpunkt jedoch sind die Parkbesetzer nicht bereit, auf die Geste der Universität einzugehen und zu verhandeln; als sie auch nicht bereit sind, den Park zu räumen, fühlt sich die Universität genötigt, ihre Rechte in dreierlei Hinsicht durchzusetzen, 1. hinsichtlich der Kontrolle (Ordnungsrecht), 2. hinsichtlich ihrer Haftpflicht, 3. hinsichtlich der Gestaltung ihres Eigentums.

Was die Kontrolle angeht, so war der Park zwar eine öffentliche Fläche, wurde aber von seinen Initiatoren wie Privatbesitz genutzt.

Zwei Punkte sind auseinanderzuhalten: zum einen die Parkerrichtung; sie galt in den Augen der Allgemeinheit als ein positiver Schritt, indem sie zur Minderung eines von der Stadtverwaltung von Berkeley attestierten Erholungsflächendefizits beitrug; zum anderen die exklusive Nutzungsabsicht durch Vertreter eines bestimmten und nicht mehrerer Lebensstile. Nach der Errichtung des Parks wurde klar, daß die "street people" ein Programm auf dem Park verwirklichen wollten, das über die Parkfunktion, für die sich die Allgemeinheit erwärmen könnte, hinauschießt. "We want the park to be a cultural, political, freak out and rap center for the Western world. ... we will police our own park and not allow its occupation by imperial power." (California, Governor, 2-3). Mit der Andeutung, auch strafbare Handlungen (wie Drogeneinnahme) zu dulden und der Ankündigung, den Park außerhalb der öffentlichen Ordnung zu halten, wenden sich die Initiatoren eindeutig von den Grundregeln auch wilder Bürgerinitiativen ab. Eine dieser Grundregeln ist es, die von der Bürgerinitiative gegen den Willen der Behörden durchgesetzte Ordnung an die autorisierte Ordnung wieder anzuschweißen. Meist soll lediglich den Behörden klar gemacht werden, daß unautorisierte Entscheidungsebenen politisch zielwirksam agieren können, sofern eine zu starke Diskrepanz zwischen den Auffassungen der Bürgerinitiative und denen der Behörden besteht.

Es muß angemerkt werden, daß die Forderung nach Aufsichtshoheit durch das Vorbild der Universität als einer 'exterritorialen' Einrichtung vorgeprägt war. Gemäß dieser Stellung sollte das Universitätsgelände eigentlich nicht von der städtischen Polizei besetzt und patrouilliert werden. Von der Universität wird erwartet, daß sie ihre Angelegenheiten durch 'campus police' regelt. Diese Vorstellung wollten die Parkinitiatoren offenbar für ihre Aktion kopieren. Dafür fehlt es jedoch an einer gesellschaftlich sanktionierten Grundlage.

War somit die Eigenständigkeit des Parks ohne rechtliche und ususmäßige Grundlage, so gab es zusätzlich zu dem beabsichtigten Programm genügend faktischen Anlaß, Kontrolle durch die öffentlichen Ordnungskräfte zu fordern. Einige Besucher, die sich als "Parkbewohner" fühlen, beginnen den Schwebezustand der Parkaktion durch zügellose Nutzung zu gefährden. Übernachtungen und nächtliche musikalische Auftritte beginnen die Anrainer zu stören. Da innerhalb der letzten 12 Monate in Berkeley mehrere schwere Zusammenstöße zwischen politischen Demon-

stranten und Polizei erfolgten, war es kein übertriebener Pessimismus anzunehmen, daß der Park eventuell der Ausgangspunkt neuer Massendemonstrationen sein könnte. So stellt die Universität am 30. April die Forderung, daß das Gelände keine Schwierigkeiten für eine polizeiliche Kontrolle bieten dürfe.

Eng verknüpft mit der Kontrolle im Park war das Interesse der Universität an ihrem Eigentumsrecht über das Grundstück. Das Bodenrecht schützt auch das verwahrloste Grundeigentum. Dieser Punkt wurde noch dadurch verschärft, daß sich die Universität möglicherweise einer Haftpflicht aussetzt, wenn sie die Bürgerinitiative gewähren läßt. Diese Haftpflicht könnte aktiv werden, sobald sich ein Besucher auf dem Grundstück verletzt. Dies ist eine mögliche juristische Auslegung, die in offiziellen Stellungnahmen als hauptsächlicher Grund für das Einschreiten der Polizei angeführt wird. Völlig überzeugt, daß eine derartige Haftung besteht, sind die amtlichen Quellen nicht (California, Governor, 6-7).

Die in der Folge durchgeführten Maßnahmen der öffentlichen Hand lösen die Probleme der Kontrolle, Haftpflicht und des Besitzrechts. Die Universität entschied am 13. Mai, den Park einzuzäunen, um den Besuch bis auf weiteres zu verhindern. Ein Zaun wurde am 15. Mai gezogen. Durch diese Maßnahme hatte der Park als Stätte der Interaktion ein vorläufiges Ende gefunden. Dieses Ende war der Anlaß für den Ausbruch von Gewalttätigkeiten. Die Demonstranten hatten erkannt, daß zwar der Park als Standort nicht in Gefahr war, daß jedoch etwas Vitaleres abgeschnürt wurde: der Park als gesellschaftlicher Prozeß der sich äußernden Lebensstile. Das Gelände war durch den Zaun von eben diesen Lebensstilen "geschützt" worden und dagegen richtete sich der Protest der Demonstranten.

Am 15. Mai begannen nach einer Studentenversammlung von 2 000 Personen die Unruhen, nachdem der gewählte Präsident der Studentenschaft zur gewaltsamen Übernahme des Parks aufgerufen hatte. Dies schlug durch massiven Polizeieinsatz fehl, der sich auch auf eine ständige Bewachung des Zauns erstreckte. Damit war öffentliches Gelände von öffentlichen Ordnungskräften vor dem Zugriff einer demonstrierenden Volksmenge geschützt worden. Die im Namen des Parks entstandenen Gewalttätigkeiten führten zu einem Toten, Hunderten von Verletzten und hohem Sachschaden.

Während Kontrolle und Eigentumsrecht von offizieller Seite (Polizeiberichte, Universitätsmemoranden, Bericht des Gouverneurs Reagan) in den Vordergrund der Argumentation gestellt wurden, ist eine soziale Frage

ebenfalls zu diskutieren, und zwar die Frage, wer den Park gestalten wollte. Hinsichtlich der Prägung des Parks als eines Geländes, auf dem gesellschaftliche Interaktion(vgl. Abschnitte 21,31) stattfinden kann, ergibt sich eine vom Rechtlichen her weniger greifbare Art der Konfrontation. Auf dem Gebiet des Parkdesign und der daran zu beteiligenden Parteien gibt es mehr Spielraum als hinsichtlich des Kontroll- und des Eigentumsrechts, denen gegenüber man sich konform verhalten kann oder gegen die man verstoßen kann. Hinsichtlich der Beteiligung an der Parkgestaltung verfuhr die offizielle Seite vorsichtig, denn die Initiatoren hatten den Park bereits als einen Akt der Bestätigung ihrer Lebensstile errichtet. Der Vorgang der räumlichen Verwurzelung (spatial identity) wurde durch die Demonstration auf viele Gruppen und Einzelpersonen ausgedehnt. Das gipfelte darin, daß der Park abstrahiert und zu einem gesellschaftspolitischen Symbol wurde. Dadurch beeindruckte und beeinflusste er noch lange nach den Unruhen die Teilnehmer: "that park and the battle to save it, was the most beautiful experience, the most total experience, the experience which did the most to change me". (Daily Californian v. 14.5.1971, 23).

Wie schon angeführt, hatte die Universität zehn Tage nach der Parkgründung durch das Akzeptieren der Erholungsfunktion Konzilianz bewiesen. Sie trachtete danach, die Gestaltung entscheidend zu bestimmen. Ein Erfolg in dieser Richtung scheint sich anzubahnen, als es ihr gelingt, die Parkgründer Anfang Mai an den Verhandlungstisch zu bringen. Am 8.Mai trafen sich der Kanzler des Berkeley Campus und der Chairman des 'Chancellor's Committee on Housing and Environment' (Prof. Sim Van der Ryn, School of Environmental Design) und ein Mitglied des People's Park Committee, um das Parkdesign zu besprechen. Eine Frist von drei Wochen und ein Vetorecht für den Kanzler wurden vereinbart. Am 13. Mai versicherte Kanzler Heyns nochmals, daß die Idee, das Gelände für Erholungszwecke zu nutzen, nicht abgelehnt werde (California,Governor,13). Durch die Errichtung des Zauns und die anschließenden Gewalttätigkeiten zerschlugen sich aber die Parkgestaltungspläne. Der Universität gelang es nicht, sich als geeignete Institution zum Auffangen unterschiedlicher Parkgestaltungsvorstellungen auszuweisen. In dem Bemühen, einen öffentlichen Träger der Parkgestaltung zu finden, bietet sich als 'guter Makler' die Stadt Berkeley an.

Am 20. Mai macht der Bürgermeister von Berkeley den Vorschlag, die Universität möge der Stadt das Gelände gegen eine formelle Pachtgebühr

(1 Dollar) überlassen. Die Stadt würde es dann zwar übernehmen, es jedoch nicht verwalten wollen, sondern seinen einzigartigen Status schützen, den eines "user-developed, user-maintained park". Ebenfalls noch im Mai erklärt sich der Stadtrat von Berkeley damit einverstanden, und der Kanzler der Universität unterstützt den Vorschlag für einen Teil des Geländes. Der Stadtrat konnte nur der Übernahme eines von den Benutzern unterhaltenen Parks zustimmen; denn der Stadt standen nicht einmal genügend Gelder für die Pflege des bestehenden Erholungsflächensystems in Berkeley zur Verfügung. Der neue Park war nötig, er fiel in ein parkleeres Gebiet, und er würde der Stadt keine Kosten verursachen.

Der Vorschlag der Stadt Berkeley findet ungeteilte Unterstützung bei den Studenten. Am 22. Mai stimmte die Studentenschaft in einem Wahlbeteiligungssrekord zu 85% für das Weiterbestehen eines zaunlosen, von den Benutzern entwickelten People's Park. Einen Tag später sprach sich der Senat des Lehrkörpers des Berkeley Campus für die Beseitigung des Zauns aus. Eine endgültige Entscheidung hatten nun die 'Regents of the University of California' zu fällen. Kurz vor dieser Entscheidung wiederholte der Kanzler des Berkeley Campus seine Auffassung, daß mit der Befürwortung eines von den Benutzern entwickelten Parks, die Universität eine Gelegenheit erhalte, ihre Flexibilität gegenüber denen zu beweisen, die legitimen sozialen Wandel wünschten ("legitimate social change"; Berkeley Daily Gazette v. 20.6.1969, 3). Das war eine weitgehende Konzession an jene, die den Park als Manifestation sich wandelnder Lebensstile herrichten wollten. So waren sich Kanzler, Professoren, Studenten, die Parkgründer und der Stadtrat von Berkeley - einschließlich 30 000 Demonstranten - einig in dem Wunsch, den Park zu erhalten. Die 'Regents of the University of California' versagten am 20. Juni 1969 diesem Wunsch ihre Zustimmung. Sie entschieden sich demonstrativ gegen den Park und für einen Parkplatz und einen Fußballplatz als künftige Nutzungsform des Grundstücks. Damit war zugunsten einer konservativen Werteordnung entschieden worden, und zwar gegen eine Bewegung, die innerhalb der gesamten Vereinigten Staaten die Sympathien und den Beistand verdienter und hochgestellter Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens erworben hatte. Als ein Beispiel sei angeführt, daß Thomas Hoving (früherer New York City Parks Commissioner und Direktor des New York Metropolitan Museum of Art) die Parkidee unterstützte und die Polizeiaktionen in diesem Zusammen-

hang als "utter stupidity" bezeichnete (Berkeley Daily Gazette v. 29.5.1969, 2). An den Aktionen und Demonstrationen für und gegen den Park und die Demonstranten waren beteiligt lokale, regionale, bundesstaatliche und nationale Institutionen. Damit ist zum ersten Mal in der jüngeren Geschichte der städtischen Erholungsflächenpolitik eine von sehr vielen Schichten getragene spontane 'Parkbewegung' hervorgerufen worden.

Wegen der Bedeutung dieser Bewegung ist es angemessen, nochmals auf den Kern der Kontroverse einzugehen. "The basic issue was and is whether public property is to be developed by duly constituted authority or by any ad hoc group that chooses to assert right and power over it." Diese vom City Manager von Berkeley zusammengefaßte Fragestellung blieb im großen und ganzen offen. Nachdem nach Jahren der Zaun entfernt werden konnte, war die Kontrollfrage im Sinne der Behörden gelöst. Das Gelände harrt aber noch immer seiner Bestimmung. Trotz des Zaunes war bewiesen worden, daß einige öffentliche Verwaltungshierarchien (z.B. der Stadt Berkeley) flexibel genug waren, um eine durch wilde Bürgerinitiative entstandene Flächenumfunktionierung von öffentlichem Gelände zu akzeptieren. Dieser relative Erfolg der Bürgerinitiative wäre unter 'normalen' Umständen kaum möglich gewesen. Ungewöhnliche Umstände begünstigten ihn: Es handelte sich um unbewirtschaftetes Gelände und es fehlte in diesem Stadtteil des südlichen Berkeley eine Erholungsfläche. Verfügbarkeit des Flächenobjekts und konkrete Ziel- und Handlungsvorstellung der Bürgerinitiative ermöglichten eine zunächst kollisionsfreie Parkgründung.

Die Woge des Zuspruchs, die dieses Projekt erfuhr, geht weit über das hinaus, was die kleine Gruppe der Parkinitiatoren hätte erwarten können. Der Zuspruch wurzelte in dem Erkennen, daß die alte Rangreihe städtischer Flächennutzer - mit der Erholungsfunktion als Schlußlicht - Überholungsbedürftig ist. Ein großer Teil der Öffentlichkeit hatte neue Prioritäten setzen wollen. Der zeitliche Rahmen bot sich dazu an. Es war eine Zeit großer Unsicherheit der Allgemeinheit hinsichtlich der Richtigkeit der amerikanischen Außenpolitik (Vietnamkrieg), eine Zeit, die Zweifel an der Gültigkeit einiger Teile des gesellschaftlichen Wertesystems - in diesem Falle der Bodenordnung und des Bodenrechts - aufkommen ließ.

Gegenwärtig (Stand: Juli 1975) liegt das Grundstück als halb verwilderter Park mit einigen Rasenflecken und verwahten Beeten da. Einige Besucher lagern sich auf dem Rasen und unter dem hohen Nadelbaum, der den optischen Mittelpunkt des Grundstücks bildet. So führt die 'Anlage' ein Dasein, weniger manikürt, aber besuchermäßig nicht kümmerlicher als öffentliche gepflegte Anlagen - auch ohne legalen Parktitel. Die Fläche ist zu klein, um nach unseren Merkmalsbestimmungen Vollparkfunktionsbreite zu erhalten. Rechtlich könnte er jederzeit wieder umfunktioniert werden, ohne daß es vermutlich energischen Protest dagegen gäbe. Überlebt hat die Erkenntnis, daß einige der in jeder Stadt vorhandenen ungenutzten öffentlichen Flächen zumindest vorübergehend der Öffentlichkeit als Erholungsflächen überlassen werden können.

Der People's Park hat eine über seine physische Existenz hinausgehende symbolische Bedeutung gewonnen, so daß die Initiatoren mehr von dieser letzteren sprechen, wenn sie - zwei Jahre nach den Unruhen - den "spirit of People's Park" beschwören: "Let a thousand parks bloom!" (Beide Zitate aus Daily Californian v. 14.5.1971, 23).

Ein zweiter People's Park entstand während der Kontroverse um den ersten, am 25. Mai 1969 westlich der Universität durch 300 Enthusiasten auf dem Gelände der U-Bahntrasse an der Kreuzung Hearst Avenue und Grant Street. Der Park entstand trotz der Ankündigung, daß innerhalb der nächsten beiden Jahre ein Teil dieses einige tausend Quadratmeter umfassenden Geländes im Zuge einer Straßenverbreiterung (Grove Street) gebraucht würde. Sechs Jahre später liegt das Gelände genauso unberührt da wie vor der Bürgerinitiative, nur mit dem Unterschied, daß es nun begrünt ist und Kinderspielgeräte sowie steten Besuch aufweist. Dieser zweite People's Park - dem möglicherweise weitere folgten - nimmt nur einen kleinen Teil des der U-Bahntrasse folgenden Geländes ein. Sieht man das ganze offen zugängliche Gelände als eine Einheit (die durch kaum befahrene Querstraßen unterbrochen wird), so besteht zwischen Grove Street und California Avenue potentiell Parkgelände in der Form eines (gemäß Abschnitt 23 nicht idealen) langgezogenen Rechtecks und von der Größe eines Vollparks.

Bemerkenswert an dieser zweiten von uns diskutierten Bürgerinitiative ist einmal, daß sie sich mehr nach der Verfügbarkeit als nach der

Qualität des Geländes richtete. Die Fläche , im Besitz von BART (Bay Area Rapid Transit), war durch Planierarbeiten derartig verfestigt, daß sie wenig geeignet für das Anpflanzen von Strauchwerk u.ä. erschien. Die Initiatoren haben diesen Nachteil in Kauf genommen und überwunden. Zum anderen ist auffallend!, daß die Anlage in einem Gebiet ohne Erholungsflächen erfolgte. Man kann nicht unterstellen, daß wilde Bürgerinitiativen mit weniger Überlegung an die Standortwahl von Parkflächen gehen als ein professionelles privates oder amtliches Planungsteam - ein Hinweis, der an die Adresse jener Parkverwaltungen geht, die geringen Kontakt mit den potentiellen Parkbesuchern haben. Die Stadt Berkeley wird sich hier nicht angesprochen fühlen. Die Kommunalpolitik des Stadtrats und anderer öffentlicher Institutionen (BART) hat die Initiative toleriert. Erst dadurch konnten die interessierten Bürger öffentliches Gelände ohne amtliche Reglementierung gestalten.

42. Konsequenzen aus Modellvorstellungen und Fallstudien als Erfordernisse einer offensiven Umsetzungs politik

Die im vorigen Abschnitt besprochenen Fälle sind an unbebaute Flächen gebunden. Der Master Plan der Erholungsflächen für Orange County, in dem das Mile Square-Gelände ein Prioritätsobjekt ist, konnte gar nicht bedarfsgerechte Standortwahl treiben, weil er stillschweigend die Unverletzlichkeit rendite-erzeugender Wirtschaftsflächen akzeptierte. Im Falle des 'Les Halles'-Gebiets ist die Erholungsfunktion nur durch die Hintertür, gewissermaßen als Puffer von Interessengegensätzen auf eine Wirtschaftsfläche höchster Renditepotenz plaziert worden; niemals hätte sie aufgrund eines noch so plausiblen Erholungsflächenprogramms im Alleingang genügend politische Stützung gefunden und die für sie vorläufig vorgesehene Fläche allein wegen eines akuten Flächenbedarfs erhalten. Und schließlich hat sich die Bürgerinitiative, die den People's Park schuf, auf eine ungenutzte Fläche konzentriert, ohne zu fragen, ob dieser Standort nach Größe und anderen Merkmalen in einem System städtischer Erholungsflächen Bestand haben könnte.

Wenn eine pluralistische Gesellschaft ihre Identität nicht mehr aus technologischen Fortschritten und Produktionsziffern, sondern aus den Lebensstilen der Großstädter herleitet, bekommt die Frage nach einer offensiven Erholungsflächenpolitik Gewicht. Dann werden Flächenansprüche ohne Rücksicht auf vorhandene Bebauung erhoben. Diesem letzten Schritt aktiver Erholungsflächenpolitik wäre es eigen, Anspruch auf Flächen nach ihrem geographischen Wert gemäß der Kapitel 2-3 ungeachtet ihrer bisherigen Nutzung anzumelden. Der aktive Planungswille des Planungsträgers würde nach erholungsfunktional adäquaten und stadtstrukturell kompatiblen Grundstücken suchen. Deshalb bedarf eine offensive Erholungsflächenpolitik einer stärkeren Ausrichtung auf wissenschaftlich abgesicherte Grundsätze. Alle drei raumpolitischen Fälle können als Zufallsstandortwahlen interpretiert werden; zufälligerweise ist in allen drei Fällen eine Bedarfsdeckung durch das Objekt nachweisbar. Es wäre aber gefährlich, auf dieser Ebene der Erholungsflächenetablierung in Richtung des geringsten Widerstandes weiterzufahren, denn dies führt zu Einzelerfolgen, denen keine positive Bilanz für das gesamtstädtische Nächsterholungsflächensystem gegenüber-

steht.

In den folgenden Abschnitten weisen wir auf einige ausgewählte Aspekte der städtischen Erholungsflächenpolitik von Gesellschaften hin, die sich von dem 'age of high mass-consumption' (Rostow 10-11) zu lösen beginnen.

42.a. Wirtschaftlichkeitsdenken

Die Städte der von uns beispielhaft zitierten Nationen leiden an dem verfestigten Wertsystem industrieller Gründerjahre. Es läßt sich sogar mit einiger Evidenz behaupten, sie seien hinsichtlich der städtebaulichen Möglichkeiten durch den Zustand der Vollbebauung eingengter als jene Gründerjahre. In der wirtschaftlichen take-off-Phase der U.S.A. (Rostow 9), deren wirtschaftliche Rigorosität soziale Bedürfnisse übersprang, gab es Persönlichkeiten wie Olmstedt, die so überzeugend innerhalb des Wertsystems ein Gleichgewicht forderten, daß Erholungsflächen trotz ihres hohen Bodenwertes in Industriestädten freigestellt wurden (New York's Central Park). Dabei entstanden der Stadt weder unerschwingliche Erwerbskosten für die Fläche, noch mußte sie Umfunktionsierungen auf der gewählten Fläche vornehmen - zwei Faktoren, mit denen heutige Erholungsflächenakquisition zu kämpfen hat.

Was die Erwerbskosten angeht, so entstehen sie sehr früh in einem Akquisitionsverfahren. Der Mile Square-Fall war eine rühmliche Ausnahme. Generell wird für Möglichkeiten, Grundstücke für öffentliche Erholungszwecke zu nutzen, meist der Erwerb als Voraussetzung gesehen. Der Erwerb wird nicht nach der Dringlichkeit der Funktion und der Angemessenheit des Standorts, sondern nach dem Bodenpreis (Verkehrswert) ausgehandelt. Der Preis läßt sich von Wirtschaftsfunktionen bei liberaler Bodenordnung durch intensive Nutzung (Hochhäuser) leicht auffangen. Erholformen dagegen vertragen keine Intensivierung. Wegen dieser notwendigen Intensivierungsunverträglichkeit ist Parkland viel kostspieliger als Wirtschaftsgelände. Kostspielig heißt aber nicht unökonomisch. Nicht nur kann darauf verwiesen werden, daß auch die Wirtschaft von dem Park profitiert; denn die Anrainergrundstücke von Stadtparks gehören zu den besten Wohn- und manchmal auch Geschäftslagen in Ballungen. Wichtiger noch ist der Hinweis auf eine breite Fassung des Investitionsbegriffs.

Wenn eine Gemeinde einen Baublock ausspart für Grünanlagen, so hat sie damit eine Investition getätigt. Es ist nun wichtig, den Wert der Investition nicht am absoluten Betrag, sondern an seiner funktionalen Richtigkeit zu messen. Eine geglückte Investition ist dann mit einer hohen Investition gleichzusetzen, geglückt für die Belange der Bewohner. Denn auf die Verbesserung der städtischen Lebensqualität wird in den verbindlichen Festsetzungen der Gesellschaft mindestens ebensoviel Wert gelegt wie auf hohe nationale Wirtschaftskraft. Die Eingliederung von Freizeiteinrichtungen in das Wirtschaftlichkeitsdenken beginnt sich auch in gesamtwirtschaftlichen Modellen einzustellen. Funktionen und Merkmale der Infrastruktur werden heute nicht mehr von allen Sozialforschern nur auf solche Faktoren bezogen, die unmittelbar auf die Wirtschaftsleistung Einfluß nehmen. So hat eine EWG-Sachverständigengruppe 1964 neben der wirtschaftlichen Infrastruktur (Industrieanlagen u.a.) eine "kulturelle und soziale Infrastruktur" ausgewiesen, zu der Freizeiteinrichtungen zählen (Jochimsen und Gustafsson 1327, ähnlich Boesler 197). Diese tragen zur Anziehungskraft einer Region bei und gehören daher zum "Rahmen für das Wirtschaftsleben" (Jochimsen und Gustafsson 1327).

Nicht nur als Teil einer kulturellen und sozialen Infrastruktur können sich die Erholungsflächen ausweisen, sie sind auch Teil eines einzig und allein auf die Erholungsfunktion bezogenen Netzes von Struktureinrichtungen. Analog zum Infrastrukturbegriff definiert Hübler den Begriff der Freizeitinfrastruktur: "Unter Freizeitinfrastruktur sollen ... alle öffentlichen (also bundes-, landes- und kommunalen) und privatwirtschaftlichen Einrichtungen verstanden werden, die mittelbar oder unmittelbar die verschiedenen Freizeitbetätigungen gewährleisten oder fördern." (Hübler 4).

Dementsprechend können Praktiken der Privatwirtschaft auch bei der Flächenakquisition nützen. Das Gebaren, Anlageobjekte auszutauschen und zu verkaufen, sollte auch für die Parkplanung eingesetzt werden. Die öffentliche Hand gelangt manchmal an Freiflächen, die beispielsweise aus überholten Autobahnplanungen stammen. In Deutschland gibt es Grundbesitz des Bundes, der eingesetzt werden könnte. Parkstandorte, die eine geringe Bedienungsquote aufweisen, sollten ebenfalls in Verkauf- und Tauschaktionen einbezogen werden (ähnlich argumentiert Gold, Nonuse, 377, Punkt 5).

Die Frage der freien Standorte in Ballungen ist für eine offensive Umsetzungspolitik nur eine scheinbare. Wie wir im 1. Kapitel ausführten, schuf die traditionelle Bauleitplanung die "reinen Wohngebiete" mit Erschließungsgrünanlagen. Sie bedeuten eine Bevormundung des Bürgers, dem auf diesen Flächen wie seinem Hund Auslauf gewährt wird, jedoch keine Möglichkeit zu freiräumlicher Eigenschöpfung (re-creation), zu dem, was er als Erholung oder Freizeitbetätigung erachtet. Diese Aussperrung von Vollparks erfolgt im ganzen Stadtgebiet. Die Privatwirtschaft nimmt zwar Umfunktionierung vor, kauft ganze Häuserblocks auf, ersetzt die bestehenden Gebäude durch Bürohäuser, aber aus funktionalen Gründen ist sie, wie wir gezeigt haben, nicht gehalten, Erholungsflächen einzuplanen. Das Wirtschaftsgebaren bei Flächenumfunktionsierungen bietet jedoch auch für die Parkplanung ein Vorbild. Denn ebenso wie z. B. in Bunker Hill (Los Angeles) ein soziales ("slum"-) Milieu beseitigt und durch eine Bürohochhauskulisse ersetzt wurde, kann ein bebauter Baublock zur Erholungsfläche umfunktioniert werden. Dabei wird der hohe Stellenwert, den die Gesellschaft der innerstädtischen Erholung zugebilligt hat (vgl. Kapitel 1), lediglich in der geographischen Wirklichkeit umgesetzt. Als Beispiel kann das Industriegelände zwischen Slauson Ave., Florence Ave., Avalon Blvd., Central Ave. in Los Angeles angeführt werden. Diese Fläche hat ihre wirtschaftlichen Ziele überlebt und ist ein gutes Studienobjekt für die Umwandlung in einen Vollpark.

Offensive Erholungsflächenpolitik wird sich bei der Frage des Erwerbs bebauter, kostspieliger Flächen wie die Privatwirtschaft am Prinzip der Bedarfsdeckung (und Bedarfsweckung) orientieren. Bei nachgewiesenem Bedarf wird in einer erholungsflächenfreundlichen Gesellschaft ein Parkobjekt umgesetzt werden müssen, wenn sein geographisches Merkmalsbündel (vgl. Kapitel 2,3) günstig ist und die Einschränkung wirtschaftlicher und sozialer Belange zumutbar erscheint. Hier muß die Bedarfsnachweismethode der cost-benefit-analysis erwähnt werden. Als Beispiel wäre Hirsch zu nennen, der costs und benefits von Erholungsflächen für Städte gegeneinander auflistet (Hirsch 379). Dagegen kann eingewandt werden, daß wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen bei dem gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß der Stellenwertbestimmung der städtischen Erholungsfunktion nicht ohne weiteres herangezogen werden können. Denn hier geht es um den Vergleich verschiedener städtischer

Funktionen, bzw. im Staat um die konkurrierenden Ansprüche von Funktionen, die nicht in gleicher Weise quantifizierbar sind. "Je höher die Entscheidungsebene ist, um so geringer ist die Bedeutung des Effizienzkriteriums, und um so entscheidender sind andere Ziele. Die Entscheidung über die Aufteilung der staatlichen Mittel auf bildungspolitische, soziale, verteidigungspolitische und andere Zwecke kann nicht aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen erfolgen." (Knigge 21).

42.b. Bodenrechtsreform und Kommunalpolitik

Eine Bodenrechtsreform ist von einer Reihe von Juristen und Stadtplanern als Schlüssel zu einer effektiven Politik zur Schaffung von Flächen für den Gemeinbedarf genannt worden. Dieser Ansicht muß mit dem Hinweis begegnet werden, daß eine Bodenrechtsreform lediglich ein Mechanismus wäre, um denjenigen Gemeinden, die ohnehin eine offensive Erholungsflächenpolitik betreiben, zu größeren und besseren Standorten für neue Parks in kürzerer Zeit zu verhelfen, als das bei den Mechanismen der gültigen Bodenordnung der Fall ist. Gemeinden jedoch, die sich eine offensive Erholungsflächenpolitik aus wirtschaftlichen Gründen (u.a. Steuerausfall) nicht leisten können oder aus gesellschaftspolitischen Gründen (u.a. Interessen der Grundbesitzer) nicht leisten wollen - diese Gemeinden werden auch nach einer Bodenrechtsreform keine Ausdehnung ihres Erholungsflächenprogramms betreiben. Ein Bodenrecht, das den kommunalen Entscheidungsspielraum in Richtung auf ein Mindestangebotspostulat für Erholungsflächen einengt, ist auch von einer künftigen Reform kaum zu erwarten. Diese einschränkende Bemerkung über die Auswirkungen einer Bodenrechtsreform auf das Grünflächenangebot in Städten der Bundesrepublik muß bedacht werden, wenn wir im folgenden den Rahmen einer Vereinfachung der verfahrensmäßigen Bereitstellung von Flächen für den Gemeinbedarf abstecken.

Befürworter einer Reform verweisen auf die Niederlande, in denen nach dem 2. Weltkrieg Innenstadtgrundstücke von der öffentlichen Hand mühelos erworben werden konnten: "Das allgemeine Rechtsempfinden betrachtet es offenbar als logisch, daß der Boden zerstörter Grundstücke auf die Gemeinde übergeht" (Jansen 13). In der Bundesrepublik scheinen dagegen Vollbebauung und Schutz des Privateigentums (das auch den Boden umfaßt) die Belange der Allgemeinheit in unerträglichem Umfange zu bedrängen. Wohlgemerkt: diese Ansicht wird nur von jenen Gemeinden getragen, die eine Politik der Akquisition von Flächen für den Gemeinbedarf betreiben. Nur für diese expansionistische Kommunalflächenpolitik gilt die Feststellung Scharnbergs: "Im städtebaulichen Bereich ist das Mißverhältnis zwischen den Bedürfnissen der Allgemeinheit und der Rechtsstellung des Bodeneigentümers ... himmelschreiend geworden". (Scharnberg 45). Daß es sich bei dieser Äußerung nicht um eine Einzelstimme handelt, belegt ein Antrag auf dem 49. Deutschen Juristen-

tag (1972): "Eine Reform des geltenden Bodenrechts im städtebaulichen Bereich ist notwendig und dringlich." Dieser Antrag wurde mit 144:1 Stimmen bei drei Enthaltungen angenommen (Verhandlungen Juristentag 281). Der Bodenrechtsreform wird eine "Schlüsselrolle für den Städtebau" zugestanden (Scharnberg 46). Wie diese Reform auszusehen hat - darüber ist die Diskussion noch im Gange. Besonders ist die Frage einer Erweiterung der Rechte der Gemeinde ungeklärt. Die umfassenden Planungskompetenzen, die den Gemeinden vom Gesetzgeber z. B. im Bundesbaugesetz gegeben wurden, sind von diesen Gemeinden in Hinsicht auf das Gemeinwohl nicht gut genutzt worden. Jetzt werden Stimmen laut, die fordern, den Gemeinden nicht noch mehr Kompetenzen einzuräumen (Wolfsteiner 87).

Wenden wir uns nun den bodenrechtlichen Verfahren zu, die für die offensive Erholungsflächenpolitik von Belang sind. Zu nennen wären in erster Linie Enteignung und Vorkaufsrecht.

Es gibt zwar Befürworter einer Enteignung von Grund und Boden gemäß Artikel 15 GG für Zwecke einer "sozialen Stadtplanung" (Verhandlungen Juristentag 287 Antrag Nr. 18a); aber gerade die Mittel 'Enteignung' und 'Vorkaufsrecht' haben sich zur Beschaffung von Grünflächen nicht bewährt. Der Enteignung wird von Rechtsexperten zwar Pflichtbeifall gezollt, praktikabel ist sie nicht: "Die Enteignungsmöglichkeit gehört historisch und zwangsläufig zum Wesen des Privateigentums, aus dem Gemeineigentum entstanden ist; sie macht individuelle Bodenherrschaft erst erträglich." (Scharnberg 36). Sie ist "als Ultima ratio für jedes Baugesetz unentbehrlich", (Ernst 16). In der Praxis ist sie an ein langwieriges Verfahren geknüpft und im Endergebnis zu kostspielig, da für die enteigneten Grundstücke der Verkehrswert gezahlt werden muß. Abgesehen von den Kosten, die bei den regelmäßig großen Vollparkflächen anfallen, ist es besonders die Tatsache, daß ein Park meist mehrere Privatgrundstücke umfaßt, die es verfahrensmäßig zu langwierig erscheinen läßt, Enteignungen einzuleiten. Diese Schwierigkeit steht im Gegensatz zur Errichtung anderer infrastruktureller Anlagen, bei denen nur ein einziges Grundstück erworben werden muß.

Auch das Vorkaufsrecht wird diese Reform des Bodenrechts nicht ersetzen können: "Ein gemeindliches Vorkaufsrecht zu behördlich festgesetzten Preisen (also ein sog. gemeindliches Grunderwerbsrecht nach dem Vorbild

etwa des Städtebauförderungsgesetzes) - wird zu einer Zurückhaltung von Grund und Boden vom Markt führen und ist daher nicht zu empfehlen." (Ernst 15).

Neue Verfahren der Grundstücksbeschaffung in bebauten Stadtteilen wären erstens die Landbeschaffung gegen Entschädigung und zweitens die Umlegung.

Schon Anfang dieses Jahrhunderts hat Unwin vorgeschlagen, die zu befriedigenden Parteien nicht mit Geldsummen oder irgendwelchen Grundstücken abzufinden, sondern ihnen einen Profit durch die Lage an dem neuentstehenden Park zu verschaffen. Er bezeichnet dieses Verfahren als "Wertumlegung". Wenn die Stadt ein Gelände als Bauland kaufen muß, muß sie wegen des Erwartungswertzuwachses einen hohen Bodenpreis zahlen. Die an den Park später angrenzenden Grundstücke erzielen aber einen noch höheren Wertzuwachs, sie sind dann Bauland (Erwartungswertzuwachs) in bester Wohn- evtl. auch Geschäftslage (erneuter Wertzuwachs durch Prestigelage). (Unwin 112). Angestrebt werden muß folglich, daß der Wertzuwachs der Gebiete, die durch die Stadtplanung gewinnen (Anrainer von Parkflächen), für die Entschädigung derjenigen verwendet wird, die durch die Planung ihre Grundstücke abgeben mußten. Dieses Verfahren hat gegenüber der Enteignung entscheidende psychologische Vorteile, indem die Beteiligten zur Schaffung einer "guten Sache", z. B. eines Stadtparks, beitragen.

Die Niederlande praktizieren Umlegungen schon während des 2. Weltkrieges in zerstörten Stadtteilen (Rötterdam). Deutschland hätte hier den Niederlanden strikt folgen können und durch einen Mittelweg zwischen Enteignung und Umlegung eine förmliche Entschädigungssumme festsetzen und diese dann in Form von Boden umlegen können. Stattdessen wurde am alten Eigentumsprinzip festgehalten und in den alten Grundstücksgrenzen wieder aufgebaut. Daher stehen wir heute vor der Notwendigkeit, in einer offensiven Erholungsflächenpolitik der nahen Zukunft relativ neue Bauten beseitigen zu müssen, sobald die gesellschaftliche Werterangordnung innerstädtischen Raum für die Erholungsfunktion erzwingt.

Neuerdings hat sich die Umlegung wieder einen Namen gemacht - angesichts der Schwierigkeiten des Enteignungsverfahrens und der Finanzaufwände des Vorkaufsrechts. Den Vorstoß zugunsten der Umlegung

führte W. Ernst gerade im Hinblick auf die Erholungsflächen. "Die vielfältigen Notwendigkeiten zur Umwidmung von Grund und Boden auch außerhalb eigentlicher baulicher Nutzung, vor allem im Rahmen der Freizeit- und Erholungsplanung, lassen es ratsam erscheinen, als Voraussetzung der Zulässigkeit der Umlegung nicht stets einen Bebauungsplan zu fordern, sondern die Umlegung schlechthin zur Realisierung gemeindlicher Entwicklungspläne anzuwenden." (Ernst 15).

Ein Mittelding zwischen Enteignung und Umlegung bleibt auch zu erwähnen. Ernst schlägt als Vorbild die "Landbeschaffung für öffentliche Zwecke gegen Entschädigung, etwa nach dem Vorbild des §87 des FlurBG" auch für den städtischen Bereich vor, und zwar "für alle öffentlichen Verkehrs- und Grünflächen und für den Gemeinbedarf." (Ernst 16). Zwar sei das nach §55 BBauG möglich, aber doch zu beschränkt. Das Städtebauförderungsgesetz schließe unglücklicherweise die Umlegung ganz aus (Ernst 15-16).

Auf einen wichtigen Zweig der Bodenreform geht die bisherige Diskussion nicht ein: Wie es mit der Entschädigung von Parkland steht, das an andere Funktionsträger abgetreten worden ist. Mit einer Entschädigung 'in gleicher Münze' wäre ein wichtiges Moment der Zurückdrängung von bestehendem Parkland aufgehoben. Der Bundesstaat Kalifornien verfügt seit 1971 über eine gesetzliche Regelung, die verlangt, daß die Erstattung in Form von Ersatzareal in gleicher Größe und Lage wie das entzogene Land zu geschehen habe: "substitute park land and facilities shall be of comparable characteristics and of substantially equal size located in an area which would allow for use of the substitute park land and facilities by generally the same persons who used the acquired park land and facilities." (§ 5407.1 Public Park Preservation Act; s. Lit.verz.).

42.c. Kompetenzkorrektur für öffentliche Verwaltungsapparate

In einer deutschen Gemeindeverwaltung hat sich oft kein Platz für die Erholungsflächen gefunden. Tab. 42.c. läßt offen, ob Sport-, Garten-, Friedhofsamts oder irgendein anderes Amt eine formale Zuständigkeit ausübt, oder ob die Zuständigkeit zersplittert ist. Das deutsche gemeindliche Planungsrecht sollte geographisch differenziert werden, d.h. für jene Flächen des Gemeinbedarfs sollte die kommunale Kompetenz beschnitten werden, deren Benutzerradius über das Gemeindegebiet hinausragt. Das gilt immer noch für sehr viele Vollparkstandorte trotz der vollzogenen Gemeindegebietsreform. Jede Gemeinde verfolgt grundsätzlich eigene Ziele und entwickelt eine eigene Strategie hinsichtlich der Standortwahl und Akquisitionspolitik, ohne Rücksicht auf die im gleichen Verdichtungsraum operierenden übrigen Gemeinden. Dabei muß eine vielgliedrige Verwaltungsstruktur einer Ballung nicht notwendigerweise zersplitterte Freiflächenpolitik bedeuten. Ansätze zu einer gemeindlichen kooperativen Parkpolitik sind z. B. für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk erkennbar. Ein einheitlich operierender Planungswille in einer Ballung hat aber nur Sinn, wenn es, wie in diesem Falle, einen Konsensus über einen geeigneten Verteilungsrahmen der Erholungsflächen in der Ballung gibt (vgl. z. B. Abb.4 bei Bonczek 61).

Eine Lösung der Schwierigkeiten der Standortwahl aus übergemeindlicher Sicht würde sich ergeben, wenn diese Entscheidungsbefugnis von den Gemeinden, für die ein Park zu planen ist, auch auf Kreisebene ausgedehnt würde. Die Übernahme von Gemeindeaufgaben wird von Göb et al. angeregt. "Die Kreise sind bisher als Planungsebene rechtlich nicht existent." (Göb et al. 11). Dennoch wirken sie sowohl bei der Bauleitplanung (Beteiligung nach §2Abs5 BBauG) wie auch bei der Landesplanung (z.B. §4 LP1aG NW) begrenzt mit. Die Landesgesetzgebung bedient sich ebenfalls der Kreisebene im Landschaftsgesetz für Nordrhein-Westfalen vom 18.2.1975. Letzteres weist den Kreisen (und kreisfreien Städten) die Rolle der "unteren Landschaftsbehörde" zu. Ihnen obliegt "die Durchführung der im Landschaftsplan vorgesehenen Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen (§26).

Es geht aber nicht nur um eine Verschiebung des Planungsschwergewichts

Tab. 42.c. Eine deutsche Kommunalverwaltungsgliederung

(nach Daub 52. Quelle: Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Grundsatzgutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Teil II, Verwaltungsgliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1968, S.67)

- 1 ALLGEMEINE VERWALTUNG
 - 10 Hauptamt
 - 11 Personalamt
 - 12 Statistisches Amt
 - 13 Presseamt
 - 14 Rechnungsprüfungsamt
- 2 FINANZVERWALTUNG
 - 20 Stadtkämmerei
 - 21 Stadtkasse
 - 22 Stadtsteueramt
 - 23 Liegenschaftsamt
 - 24 Amt für Verteidigungslasten
- 3 RECHTS-, SICHERHEITS- UND ORDNUNGSVERWALTUNG
 - 30 Rechtsamt
 - 31 Polizei
 - 32 Amt für öffentliche Ordnung
 - 33 Einwohnermeldeamt
 - 34 Standesamt
 - 35 Versicherungsamt
 - 36 -
 - 37 Feuerwehr
 - 38 Amt für Zivilschutz
- 4 SCHUL- UND KULTURVERWALTUNG
 - 40 Schulverwaltungsamt
 - 41 Kulturamt
- 5 SOZIAL- UND GESUNDHEITSVERWALTUNG
 - 50 Sozialamt
 - 51 Jugendamt
 - 52 Sportamt
 - 53 Gesundheitsamt
 - 54 Amt für Krankenanstalten
 - 55 Ausgleichsamt
- 6 BAUVERWALTUNG
 - 60 Bauverwaltungsamt
 - 61 Stadtplanungsamt
 - 62 Vermessungs- und Katasteramt
 - 63 Bauordnungsamt
 - 64 Amt für Wohnungswesen
 - 65 Hochbauamt
 - 66 Tiefbauamt
 - 67 Garten- und Friedhofsamt
- 7 VERWALTUNG FÜR ÖFFENTLICHE EINRICHTUNGEN
 - 70 Straßenreinigungsamt
 - 71 Schlacht- und Viehhof
 - 72 Marktamt
 - 73 Leihamt
 - 74 Bäderamt
- 8 VERWALTUNG FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR
 - 80 Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung
 - 81 Eigenbetriebe
 - 82 Forstamt.

von einer Ebene auf verschiedene Planungsebenen, sondern auch um eine größere Durchlässigkeit zum Bürger hin, besonders, wenn er von den Planungsmaßnahmen betroffen ist, also beispielsweise im Bereich (s. Kapitel 3) eines potentiellen Vollparks wohnen wird. "Planungen für breite Schichten der Bevölkerung sind unter früherer und stärkerer Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere der künftigen Bewohner und Benutzer, mehr sozialbezogen zu entwickeln." (Beschluss des 49. Juristentages, siehe Juristentag 286).

Ein Beispiel einer erholungsflächenadäquaten Verwaltungsstruktur bietet die Stadt Los Angeles mit dem Board of Recreation and Parks Commissioners (Abb. 42.c.). Die Erholungsflächen verfügen ebenso über ein eigenes Ressort auf Countyebene. Das County unterhält 75 Erholungsflächen auf eigenem, "unincorporated" Land und hat außerdem Service-Verträge über Parkunterhaltung mit mehreren der 78 Gemeinden (incorporated communities) im Countygebiet (Republican Central Committee 149, 160). Erstaunlicherweise hat diese großzügige Ausstattung der Erholungsflächeninstanz in der Verwaltungshierarchie auf der Ebene des County zu Fehlentwicklungen geführt. Wie eine "Politik mit Erholungsflächen" statt einer bedarfsdeckenden Erholungsflächenpolitik in Ballungsrandlagen einfließt, sei am folgenden Beispiel erläutert.

Auch öffentliche Parkpolitik hat einen Hang zur Verselbständigung: sie kann sich von den Zielen absetzen, denen sie ihre Existenz ursprünglich verdankt und eine nur noch an ihren eigenen Zielen der Machterweiterung sich orientierende Strategie schaffen. Die Parkverwaltung des Los Angeles County wird nicht daran gemessen, wo ihre Flächen liegen, sondern wie groß sie sind; eine Kontrollinstanz, welche die Zweckmäßigkeit einer Parkgründung nicht an ihrer vermutlichen Nützlichkeit, sondern ihrer lagespezifischen Nützlichkeit mißt, fehlt. Inwiefern eine Erholungsfläche den schlecht bedienten Gemeinden und Stadtteilen nützt, wird nicht vorab ermittelt. Daraus begründet sich eine die Wünsche der zukünftigen Benutzer nicht erfassende Randlagenakquisitionspolitik. Denn in einer Randlage zur Ballung kann ein Erholungsflächenträger seine politischen Ziele billig und schnell verwirklichen. Die Bodenpreise sind vergleichsweise niedrig, Kleinparzellierung zu Bebauungszwecken ist noch nicht erfolgt, das Land ist im Besitz der öffentlichen Hand oder von Großgrundbesitzern, so daß

langwierige Enteignungs- oder Entschädigungsverfahren mit vielen Parteien nicht vorkommen.

Eine solche Situation liegt vor im nordwestlichen Randgebiet des Los Angeles-County zwischen der Stadt Pomona und den San Gabriel Mountains. Zum Nachweis der Überererfüllung des Wochenendbedarfs und der Nichtererfüllung des Kurzzeiterholungsbedarfs im County bedienen wir uns der im 3. Kapitel vorgelegten Formalsubstitutionen. Selbst stark von diesen abweichende Standards würden noch die Schlüssigkeit der gemachten Beobachtungen stützen. Das genannte Gebiet wird dominiert durch den Angeles National Forest, der Bundeseigentum ist. Die sehr große Erholungsfläche steht der Allgemeinheit offen, wengleich sie nur sparsam durch Wege und Straßen gegliedert und als begehbares Terrain nur begrenzt zugänglich ist. Den Nächsterholungsbereich bedient die Erholungsfläche 'spielend'. Legen wir den Maximalbereichsradius von 2,5 km zugrunde, so läßt sich selbst bei Vernachlässigung des Hangneigungsfaktors, der den Bereich auf der Karte verkleinern würde, ein Bereich abstecken, der nur sehr wenig Wohnbevölkerung umfaßt. Der National Forest begründet seine Existenz stärker durch seine Dienste für den wöchentlichen Erholungszyklus. Da er für den potentiell-täglichen Erholungszyklus kaum Bedeutung hat, scheint die Vermutung am Platze, daß es keinem Parkplaner einfallen wird, in diesem bevölkerungsmäßigen Vakuum unmittelbar südlich des Angeles National Forest weitere Erholungsflächen anlegen zu wollen. Gelder für die Akquisition von Erholungsflächen wären unseres Erachtens besser in den Brennpunkten des Bedarfs, in dem Bereich der Bevölkerungskonzentration von Los Angeles, anzulegen. Ein weiterer Park in der Nähe einer Erholungsfläche läßt sich dann nur rechtfertigen, wenn die Bereichsbevölkerung nach einem akzeptierten Flächenstandard die Parkgröße kapazitätsmäßig übersteigt. Das kann selbst bei Berücksichtigung der geringen Erschließung des Angeles National Forest nicht angenommen werden. Diese Standortbedingungen wurden aber vom County nicht berücksichtigt, sondern es legte seine Pläne in den Bereich der geringsten Erschließungskosten. Wo nicht erst der Grund von Bauten u.ä. bereinigt werden muß, dort schien dem County am leichtesten ein machtpolitischer Einfluszwachst möglich. Man muß ihn so nennen, denn vom Bedarf her läßt sich das ganze Arsenal von County-initiierten Parkplanern in diesem Gebiet nicht rechtfertigen; als Beispiel greifen wir den geplanten 879 acres (356 ha) großen Marshal Canyon Park heraus. Er schließt sich an die Südgrenze des Nationalforsts an.

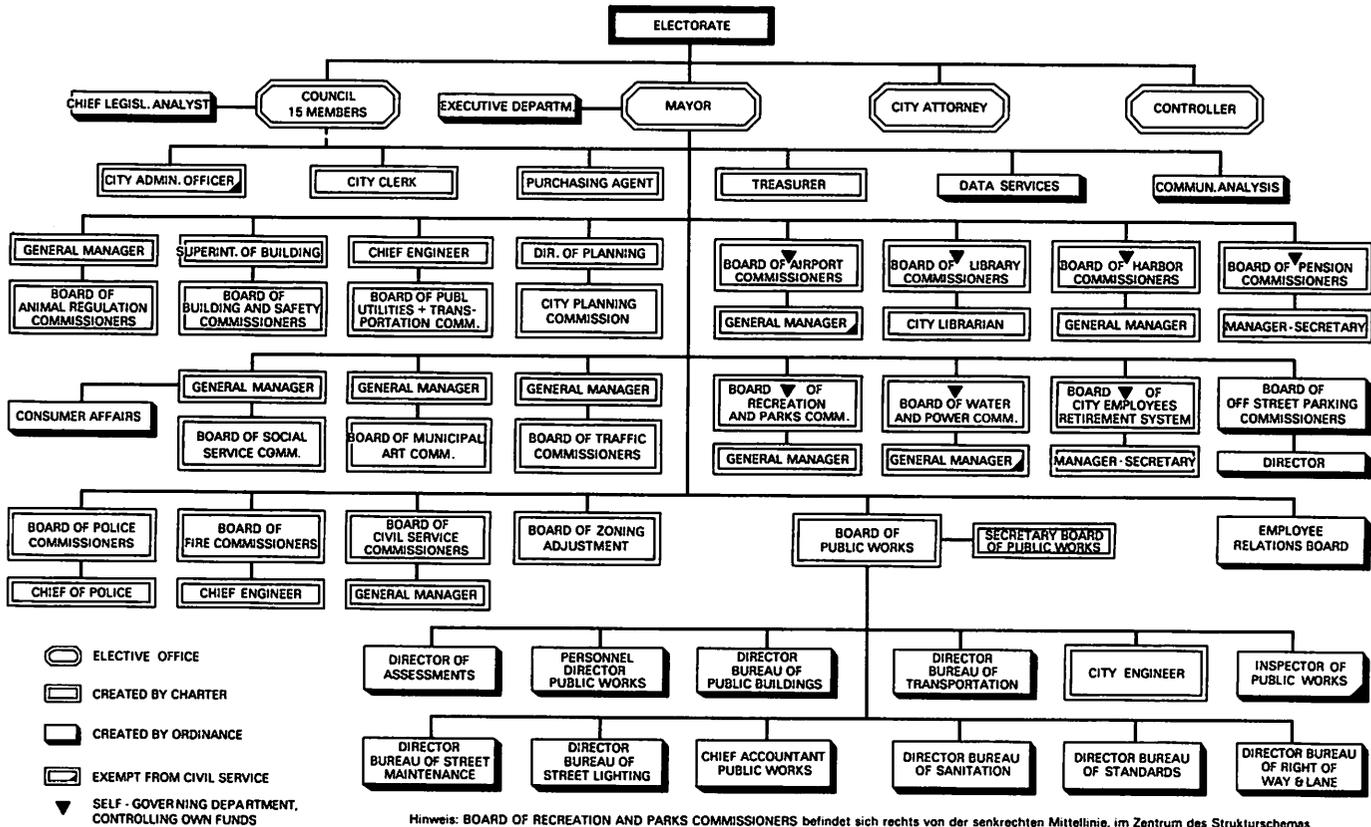


Abb. 42.c. Verwaltungsstruktur der Stadt Los Angeles

Zieht man dessen Maximalbereich ab, so bleibt dem Marshal Canyon Park, der nach unserem Flächenstandard von $10 \text{ m}^2/\text{Pers.}$ 356.000 Personen bedienen könnte, eine ausschließlich durch ihn bediente Bereichebevölkerung von weniger als 1.000 Personen. Damit hat er eine Kapazitätsnutzung von weniger als 1 %. Hat das County somit ohne Rücksicht auf das Defizit an Kurzzeiterholungsflächen in der Los Angeles Urbanized Area gehandelt, so hat es doch verwaltungspolitisch an Boden im wörtlichen Sinne gewonnen. Auch eine auf Besucherzahlen gestützte Berechtigung seiner Planung wird es beibringen können. Es hat sich mit mehreren Erholungsanlagen zwischen den Nationalforst und die Wohnbevölkerung im Pomonastadtbereich geachoben. Da diese Anlagen als *intervening opportunities* (Ullman 477) agieren, wird das County den Besucherstrom, den der Nationalforst anzieht, ebenfalls für sich verbuchen. Die Gemeinden leisten dem County-Vormarsch keinen Widerstand, sondern benutzen dessen Verwaltung - um sich der unprofitablen Erholungsfunktion zu entledigen - auf Kosten der Erholungseffizienz, denn in den Gemeinden und nicht auf den unerschlossenen Arealen, fern der Bevölkerungskonzentrationen, werden zusätzliche Parke für die Nächsterholung benötigt.

Dieses Beispiel belegt, daß die öffentliche Parkplanung ohne geographische Kriterien zu Standort, Größe usw. einer Erholungsfläche nicht auskommt - gerade dann nicht, wenn aktive Erholungsflächenpolitik möglich ist. Bietet der wissenschaftlich-geographische Rahmen bei schleppender Erholungsflächenpolitik einen Anreiz zu deren Aktivierung, so übt er im anderen Extrem einer übereifrigen Erholungsflächenpolitik eine Kontrollfunktion aus. Koordination der Planungsziele verschiedener kompetitiver Erholungsflächenträger (Gemeinden, County, Bundesstaat, Bundesbehörden) ergibt sich zwingend für beide Situationen.

42.d. Gebietsentwicklungsplanung

Wie können die im folgenden Kapitel zusammengefaßten Forschungsergebnisse und die sich anbahnenden Wertwandlungen im Wirtschaftlichkeitsdenken, im Bodenrecht und in den Verwaltungsstrukturen von der Planung in die geographische Realsituation umgesetzt werden? Ein relativ neuer Weg führt über die sogenannte Entwicklungsplanung. Diese zeichnet sich gegenüber der traditionellen staatlichen Raumplanung dadurch aus, daß sie neben dem räumlichen einen investiven und zeitlichen Planungs- und Vollzugsrahmen absteckt. Die traditionelle Raumplanung, als Bauleitplanung, Regionalplanung, Landesplanung, Bundesraumordnung ist wenig flexibel, was die Aufnahme neuer Erkenntnisse angeht. Zu oft wird z. B. das Verfahren der Flächenvorausssicherung dazu mißbraucht, notwendige Vorhaben im Schwebezustand zu belassen. "Die Landesplanung muß ... von der ... bloßen Flächenfreihalteplanung zu einer den zeitlichen Aspekt und den Einsatz der öffentlichen Mittel umfassenden, gebietlichen Entwicklungsplanung fortentwickelt werden." (Ernst 12). Auf diese Forderung sind neue Instrumente der Planung wie die Stadtentwicklungspläne bis hinauf zum Investitionsprogramm des Bundes zugeschnitten. Sie alle sind, wie Waterkamp sie nennt, "strategische Pläne und Zielvorhaben der politischen Führung" (Waterkamp 112). Diese Zielvorhaben sind anspruchsvoll formuliert als "räumliche Daseinsvorsorge", aber so anspruchsvolle Programme sind gerade deshalb, weil sie den Rahmen, den sie setzen, nicht ausfüllen können, offen für wissenschaftliche Beiträge (z. B. Systematiken für Entwicklungsplanungen, vgl. Lit. verz. Gesellschaft für Landeskultur). Von der Durchschlagkraft der neuen Erholungsflächenforschung auf die Entwicklungsplanung hängt dann die entsprechende Novellierung der Rechtsquellen (Gesetz, Verordnung) ab. Damit ist die im 1. Kapitel dieser Untersuchung analysierte gesetzliche Stellung der Erholungsflächen gemeint, welche die Grundlage der im 2. und 3. Kapitel erarbeiteten Standort- und Merkmalsvorschläge war und die auf das im 4. Kapitel angerissene Spektrum politischer Alternativen ausgerichtet ist. Die Gesamtheit der ausgearbeiteten Themen ist ständige gesellschaftspolitische Aufgabe und kann daher als Material zur Entwicklungsplanung aufgefaßt werden. "Entwicklungsplanung muß ... als zielgerichtete Methodik zur kontinuierlichen oder diskontinuierlichen Änderung von wesentlichen Umweltbedingungen im Sinne von auf demokratischem Wege zu bestimmenden Ordnungsprinzipien aufgefaßt werden." (Weyl 479).

5. Zusammenfassung

Folgende Ergebnisse seien zusammenfassend herausgestellt:

1. Die städtischen Erholungsflächen des potentiell-täglichen Besuchszyklus (hier auch Nächsterholungs- und Kurzzeiterholungsflächen genannt) werden als eine gesellschaftliche Ausdrucksform erkannt, der die Gesellschaft unterschiedliches Gewicht (Stellenwert) in ihren Bezugssystemen beilegt. Unsere Betrachtungsweise verbleibt innerhalb eines verbindlichen gesellschaftlichen Wertrahmens (Wertsystems) und gibt für diesen Eigenschaften und Entwicklungsmöglichkeiten städtischer Erholungsflächen an. - Bezug: Abschnitt 11 und Abb. 11.b.
2. Die Wertsetzungen einer pluralistischen Gesellschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland zur Flächennutzung sind sehr unterschiedlichen Ursprungs. Der Gesetzgeber aller Regionalkompetenzebenen ist einem breiten Spektrum politischer Wertungen durch Gruppen, Verbände etc. ausgesetzt, während davon die Rechtsprechung aller Regionalkompetenzebenen als ein neutrales und kontrolliertes Organ freigehalten wurde. Das hat zur Folge, daß die Ausstrahlung des Rechtssystems auf die Raumordnungsvorstellungen der Gesellschaft vollständiger durch den Gesetzestext, detaillierter durch Rechtsprechungsentscheidungen erfolgt. Gesetzgebung und Rechtsprechung bedürfen des wissenschaftlichen Beitrags. Die geographische Wissenschaft hat als Rechtszuträgerin einen wertenden Standpunkt einzunehmen. Es wird vorgeschlagen, daß sie in der Forschung bei fehlendem gesellschaftlichem Konsensus mit Formalsubstitution arbeitet. - Bezug: Abschnitt 11.c.
3. Die Diskussion über die Terminologie zur 'Grünfläche' im BBauG ergibt, daß der Gesetzgeber keine ausreichend spezifische Begriffsbildung für Erholungsflächen vorgenommen hat. Die Forderung nach Nichtaustauschbarkeit einer bestimmten Nutzungsform der Grünfläche wird als Konkretisierungserfordernis von der Rechtsprechung in Ergänzung zum Gesetzestext eingeführt. - Bezug: Abschnitt 12.a.
4. Wir wiesen nach, in welcher Weise die 'Grünanlage' im BBauG mit umfassenden Erholungsaufgaben befrachtet wird ohne Rücksicht auf die geographischen Merkmale und Eigenschaften dieser Fläche. Dadurch entsteht eine starke Diskrepanz zwischen rechtlichem Auftrag und tatsächlichen Erholungs- und Freizeitbetätigungsmöglichkeiten auf städtischen Grünanlagen als Erschließungsanlagen. - Bezug: Abschnitt 12.b.

5. Die weitgehende Vernachlässigung der Erholungsflächen - soweit sie nicht Erschließungsanlagen sind - im BBauG läßt sich relativ leicht überwinden, da erhebliche operationelle Schwierigkeiten bestehen, beitragsfähige und nicht beitragsfähige Grünanlagen zu trennen. Daraus resultiert unser Vorschlag, auch die bisher nicht beitragsfähigen, großen Ortsteilgrünanlagen in ein Beitragsrecht künftig einzubeziehen, zumal sie ihrer erholungsbezogenen geographischen Qualität nach den beitragsfähigen Überlegen sind. - Bezug: Abschnitte 12.b.3., 14.

6. Neben die begrifflichen Festsetzungen und aufgabenmäßigen Befrachtungen der Erholungsflächen tritt ein weites Spektrum an potentiellen Standorten, das Gesetzgeber, aber auch Rechtsprechung den Erholungsflächen im Flächenverbund der städtischen Funktionen einräumen. Diese Lagepositionen sind ausgeschöpft worden im Außenbereich, (gemäß § 35 BBauG) während die gesetzlichen Möglichkeiten im Innenbereich bisher weder von den Gemeinden genutzt, noch von der Rechtsprechung ausgelotet wurden. Der Außenbereich hat für den Innenbereich in dieser Hinsicht eine abträgliche Rolle gespielt (Aufgabenzug). Da der Außenbereich als Rechtsbegriff nicht notwendigerweise die Randgebiete einer Gemeinde bezeichnet, ergeben sich auch im Außenbereich Möglichkeiten der Erholungsflächenetablierung in Gebieten mit städtischem Siedlungscharakter. - Bezug: Abschnitt 13.

7. Die Erholungsflächenpositionen im Außenbereich sind durch die traditionellen Rechtsquellen, wie z.B. Landschafts- und Naturschutzgesetze vorgezeichnet. Es ist kritisch anzumerken, daß die Rechtsprechung z.B. den Begriff der 'Eigenart der Landschaft' (BBauG) in einer Weise auslegt, die nicht die geographischen Bedingungen der Landschaft als einer (rechtlich postulierten) Erholungsfläche berücksichtigt. Unverträglichkeiten zwischen Erfordernissen für Erholungsflächen und denen anderer Nutzungen (z.B. Landwirtschaft) sind z.T. nicht ausräumbar. - Bezug: Abschnitt 13.a.4-7.

8. Für jene Areale des Außenbereichs, die mit dem (inoperationellen) Begriff der 'im Zusammenhang bebauten Ortsteile' (§ 34 BBauG) umschrieben werden, dekretiert die Rechtsprechung ohne fachgeographischen Nachweis häufig die Entbehrlichkeit von Erholungsflächen. Es empfiehlt sich, bei einer Novellierung des BBauG und sonstiger künftiger Gesetzgebung zur kommunalen Raumordnung nicht mehr Außen- gegen Innenbereich abzusetzen, sondern den funktionalen Charakter der einzelnen Gemeindegebiete zur Grundlage der Standortlegitimation für Erholungsflächen zu machen. - Bezug: Abschnitt 13.b.

9. Erholungsflächen, soweit sie Erschließungsanlagen sind, werden im Beitrags- und Vorkaufsrecht des BBauG favorisiert, ohne daß der Gesetzgeber ihre geographischen Eigenarten wie auch Standort- und Bereichsmerkmale berücksichtigt. Erst eine Finanzmittelallokation auf geographisch-funktionaler Basis würde ein bedarfsspezifisches Erholungsflächensystem sicherstellen.-Bezug:Absch.14.

10. Dem Pauschaleralholungspostulat der im 1. Kapitel aufgeführten Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsfestsetzungen stellen wir (in den Punkten 10-15 dieser Zusammenfassung) Konkretisierungsangebote gegenüber. Als erstes wird eine Systematik von Erholformen und ihren Raumannsprüchen angeboten.-Bezug:Abschnitt 21.

11. Die Mindestgröße für vollfunktionale Erholungsflächen errechnen wir mit 4 ha. Kleinstflächen wie Westentaschenparks und Hinterhofoasen sind wegen ihrer funktionalen und umweltmäßigen Verkrüppelung nur als flankierende Dekorativflächen der städtischen Erholungsfunktion einzustufen. - Bezug: Abschnitt 22.b-c.

12. Wir erkennen spezifische Formbedingungen für eine Vollparkfläche und entwickeln eine Idealform (Cassini-Kurve). Die Form ist als eine Konsequenz aus der funktionalen Eigenständigkeit der Erholungsfläche abgeleitet worden und steht im Gegensatz zu der traditionellen Auffassung, die Grünfläche vornehmlich als Gliederungselement zu sehen und in Form von Bändern, Keilen, Gürteln anzulegen. Es sollten Parks der Cassini-Form in Gürtelaysysteme eingebaut werden. - Bezug: Abschnitt 23.

13. Ansprüche der Erholungsflächen an die Umweltqualität und Qualitätsrisiken durch Luftverschmutzung, Lärm und visuelle Störungen sind unbedingt in ein Merkmalsystem für Erholungsflächen einzubeziehen. Dabei ist die ökologische Rolle der Flächen von ihrer sozialökologischen Rolle zu trennen. Wegen der engen Verknüpfung mit der Umweltqualität, z.B. einer Ballung, kann erst eine stärkere Sensibilität der Gesellschaft und der Institution Recht gegenüber der gesamtstädtischen Umweltqualität die Voraussetzungen dafür schaffen, daß Spezifikationen zur Umweltqualität von Erholungsflächen Aussicht auf Umsetzung haben. - Bezug: Abschnitt 24.

14. Am Beispiel der visuellen Störsilhouetten wird nachgewiesen, daß über den Rahmen der auch rechtlich bereits erfaßten Umweltstörfaktoren Lärm und Luftverschmutzung hinaus Komponenten der Umweltqualität bestehen, die schwierig zu messen sind und dennoch auf die Qualität der Erholungsuche bzw. der Freizeit-

betätigungen großen Einfluß haben können. Wir empfehlen, daß zu den rechtlichen Umweltqualitätsfestsetzungen von der Wissenschaft Ausführungskontrollen beigebracht werden, die auch so schwierige Fragen wie z.B. die ästhetischen Ansprüche der Parkbesucher an Erholformen und deren räumliche Ausprägung beurteilen. - Bezug: Abschnitt 24.b.

15. Für die von der Gesellschaft geforderten Erholungsmöglichkeiten in der Stadt muß eine Konkretisierung von Bedarfsnachweis und Bedarfsdeckung für Erholungsflächen erfolgen. Hierzu ist es notwendig, Flächenstandard und Parkbereiche (als Formalsubstitute) aufzustellen, in Fortführung der in Ansätzen von der Rechtsprechung aufgestellten Erschließungsgebietsabgrenzung. Dabei ist die geographische Verbindlichkeit, z.B. in Form eines standortspezifischen und nicht eines gesamtstädtischen Flächenstandards zu verlangen. Bezug: Kapitel 3.

16. Auf den gesellschaftlichen Bewertungen einerseits und der wissenschaftlichen Erforschung der Erholungsflächen andererseits basiert das politische Umsetzungsverfahren zur Bauleitplanung. Es wird dringend empfohlen, daß der Stadtplaner die in anderen Ländern (hier: U.S.A., Frankreich) entwickelte Umsetzungs politik in seinen Informationsschatz aufnimmt. Bezug: Kapitel 4.

17. Ein kalifornisches Beispiel belegt, daß Umsetzungsstrategien der kommunal- und regionalpolitischen Führung bei flächenfreisetzender Bundesgesetzgebung Flächen von erholungsfremden Funktionen abziehen können und dabei sogar über die Bedarfsdeckung hinausgehen können. Abzuleiten ist daraus zum einen die Lehre, daß nur eine offensive Erholungsflächenpolitik die gesetzlichen Möglichkeiten ausschöpft. Diese Ausschöpfung ist besonders im kommunalen Innenbereich in der Bundesrepublik noch nicht erfolgt. Zum anderen ergibt die Fallstudie die negative Lehre, daß die fehlende Orientierung an einem (z.B. von uns im 2. und 3. Kapitel entwickelten) Katalog von Erholungsflächenmerkmalen zur Unglaublichkeit eines nie endenden Anspruchs einer Planungsinstitution auf zusätzliche Erholungsflächen führt. Hier ist zu empfehlen, die politischen Entscheidungsträger beim Erreichen eines bedarfsdeckenden Zieles zur Umstufung ihrer flächenpolitischen Ziele zu zwingen, und zwar von Expansions- zu Koordinations- und Ressourcenbewertungszielen.- Bezug: Abschnitt 41.a.

18. Ein Beispiel aus der französischen Hauptstadtplanungspraxis analysiert ein Planungsverfahren, das sehr vielen Einflüssen von lokalen Verwaltungsapparaten bis zur nationalen Exekutive (Staatspräsident) ausgesetzt ist. In diesem Verfahren gewinnt die Erholungsfläche an Boden, jedoch nicht um ihrer selbst willen, sondern wesentlich als Kompromiß in Zielkonflikten, die aus widerstreitenden politischen Interessenlagen resultieren. Die Möglichkeit der Erholungsfunktion, als Lückenfüller eines politischen Vakuums zwischen verfestigten Flächennutzungsvorstellungen aufzutreten, sollte in verwandten Parkplanungssituationen ausgelotet werden. - Bezug: Abschnitt 41.b.

19. In der Auseinandersetzung zwischen den Ordnungsvorstellungen der öffentlichen Hand und den Flächennutzungszielen nicht organisierter gesellschaftlicher Aktionen (hier: in Form einer wilden Bürgerinitiative in Berkeley) kann eine Vermittlung nur dann gelingen, wenn sich die Institutionen der öffentlichen Hand weniger auf ihre Maßnahmenkompetenz als auf ihre Verpflichtung besinnen, ein Erholungsflächensystem in engem Kontakt auch und vor allem mit den nicht organisierten Bürgern als den potentiellen Parkbesuchern festzulegen. - Bezug: Abschnitt 41.c.

20. Wir erkennen drei relevante ausgewählte Bedingungen für eine zukünftige offensive Erholungsflächenpolitik (s. Punkte 20-22 dieser Zusammenfassung). Die Erholungsflächen müssen als Teil einer 'sozialen und kulturellen Infrastruktur' erkannt werden, die eigenen Gesetzen unterliegt, zu denen auch ein spezifisches Wirtschaftlichkeitsdenken gehört. Der Wirtschaftlichkeitsbegriff für Erholungsflächen wird bisher nur ungenügend methodisch abgedeckt (Kostenutzenanalyse). - Bezug: Abschnitt 42.a.

21. Die Frage einer Bodenrechtsreform kann nicht das gemeindliche Interesse ersetzen, das Umsetzungs politik betreibt oder unterläßt. Die Bodenrechtsreform als Vorbedingung einer die geographischen Bedingungen beachtenden Flächennutzungs politik zu verlangen, verschleiert die gemeindliche Verantwortlichkeit als Planungshoheitsträger. - Bezug: Abschnitt 42.b.

22. Das Umsetzungsverfahren für einen geplanten Vollpark zieht meist einschneidende Anpassungsvorgänge im städtischen Flächennutzungsgefüge nach sich und erfordert für alle Institutionen, die Erholungsflächen politik territorialkonkurrierend betreiben, ein Kooperations- und Abstimmungsgebot. Gebietsentwicklungsplanung sollte auf diese schwierige Aufgabe einer Kooperations politik zur Vermeidung institutioneller Zielkonflikte gerichtet werden. - Bezug: Abschnitte 42.c. und 42.d.

Summary

Chapter 1.

Urban recreation areas which are visited daily have been recognized as a social medium; society attaches different weight to these areas within the general value system. In the course of this thesis, an examination is made of the situation of urban recreation areas within the framework of West German law, both for the aspects of legislation and jurisdiction. In the West German Federal Building Law (Bundesbaugesetz, BBauG), the term "open space" (Grünfläche) has been invested with a large number of functions without regard to specific geographic characteristics such as size and location of open spaces. Thus there is considerable discrepancy between legal provisions and actual recreational possibilities available in urban open spaces. Both legal and legislative decisions allow a wide variety of potential locations for open spaces within the areal planning concept of urban functions. However, in actual planning practice recreation areas have been located in "outer areas" (white land, Außenbereich §35 BBauG); the legal possibilities of locating such in "inner areas" (Innenbereich, BBauG) has not been implemented by community authorities and legislators. Since the legal term "outer areas" does not necessarily refer exclusively to community outskirts, more emphasis should be placed in developing recreation areas within settled areas which are outer areas. Jurisdictional interpretation of the legal term "characteristics of the landscape" ('Eigenart der Landschaft' BBauG) has not taken the geographic conditions of the landscape as a legally postulated recreation area into account. This leads to incompatible demands relating to agricultural or recreational use in a particular area.

For those spaces referred to as "continuously built-up areas" (im Zusammenhang bebaute Ortstelle, §34 BBauG) jurisdiction often decrees that recreation areas are superfluous; without, however, due regard to geographic evidence to the contrary. In future supplements to the BBauG and other statutes pertaining to regional planning it is recommended that instead of a distinction between "outer areas" and "inner areas" the functional characteristics of community districts should determine the location of recreation areas.

Chapter 2.

The global postulate - that open spaces are to be used for recreational purposes - as given in the law, is more narrowly defined in this thesis according to a system of recreation activities and their prospective space requirements. The minimum size has been determined as four hectares (10 acres)

for a fully functional recreation area. Functionally and environmentally disadvantaged micro-areas such as "vest-pocket parks" and "backyard oases" are classified as decorative spaces subsidiary to the main urban recreation function.

The conclusion is that there are specific form requirements for "full-scale parks" (Vollparks), which can be expressed as an ideal form (Cassini curve). The derivation of specific form requirements resulted from considering recreation areas as functionally independent spaces, and differs therefore from the traditional view of these as structural and divisional elements, i.e. green strips along freeways.

An evaluation matrix for urban recreation spaces must include the variables of environmental quality and risks thereto - air, noise and visual sources of pollution. Concurrently a distinction is to be made between ecological and socio-ecological functions of recreation areas, as these are not identical aspects. Specifications regarding environmental quality of recreation areas can first be put into effect, after society and legislature have become more sensitive to the necessities of overall urban environmental quality. Therefore it is recommended that in addition to legal stipulations of environmental quality scientific controls be placed on actual construction of recreation areas, in order to answer such difficult questions as to park users' aesthetic demands on recreation activities and their spatial arrangements.

Chapter 3.

In order to implement society's demand for recreation possibilities in urban areas it is necessary to determine areal standards. A geographic requirement is the derivation of specific location space standards rather than non-specific overall urban standards.

Chapter 4.

Social evaluation and scientific investigation of recreation areas form the basis of political transposition into urban master plans. In order to adequately judge which solutions are best suited to recreation areas within his jurisdiction, it is recommended that the urban planner add case studies of examples in foreign countries to his thesaurus of implementation techniques. In this thesis reference is made to American and French models, which each in its own way illustrate unique implementation procedures of operational park space acquisition policy.

Mile Square Recreational Park in Orange County, Southern California is situated on former military property, and illustrates the implementation of federal

legislation by a powerful county recreation department. This case study shows that a forceful recreation policy can take full advantage of planning possibilities implicit in the prevailing laws. On the other hand, the lack of a catalog of recreation area characteristics - such a catalog as is presented in chapters 2 and 3 of this thesis - can lead to claims on additional parcels of land by recreation departments to an extent far beyond actual and future needs. Preferable would be that after acquisition of sufficient land to meet demands for recreation, political authorities be obliged to switch from a simple expansion concept to coordination of recreation functions within the larger complex of other urban functions and resources.

The area of 'Les Halles' in Paris is situated in an exorbitantly priced CBD location, where planning is influenced by all levels of political interests from local district administration up to the national executive. Through compromises arranged between conflicting interests, the recreation function has been allocated space here for future needs.

The unique case of the 'People's Park' in Berkeley California, indicates that unauthorized 'citizens' initiatives' may not be able to bring about ad hoc change in urban land-use projects. There is, however, evidence that this particular movement was influential in altering the public administrators' attitude. Their previous view was that public property could be used for 'exclusive' purposes without asking the public. Under the pressure of the above movement the authorities were inclined for a short period to change their attitude to that of being coordinators of all public interests through making more immediate contact with non-organized citizens' groups.

6. L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Abercrombie, P. Greater London Plan. London 1945.
- Akademie für Städtebau und Landesplanung, Deutsche (Hrsg.): Deutscher Städtebau nach 1945. Essen 1961.
- Albert, E.M. Value Systems. In: International Encyclopedia of the Social Sciences, hrsg. v. D.L. Sills, Bd. 16, o.D. 1968, 287-291.
- Alonso, W. The economics of urban size. Papers of the Regional Science Association 26(1971), 67-83.
- American Association for Health, Physical Education, and Recreation (AAHPER): Planning Areas and Facilities for Health, Physical Education and Recreation. Washington D.C. 1966.
- American Society of Planning Officials: Trees in the City. Planning Advisory Service Report No. 236. Chicago 1968.
- Appleyard, D., Lintell, M.: The environmental quality of city streets: the resident's viewpoint. Journal AIP 38 (1972), 84-101.
- Arnold, S.E. Trends in consolidation of parks and recreation. American Institute of Park Executives, Management Aids Bulletin No.41. Wheeling, West Virginia 1964.
- Aschmann, H. People, recreation, wild lands, and wilderness. Yearbook of the Association of Pacific Coast Geographers 28(1966), 5-15.
- Aschmann, H. Purpose in the southern California landscape. Journal of Geography (U.K.) 66(1967), 311-17.
- Atelier Parisien d'Urbanisme: Les Halles: le schéma d'aménagement de la zone de rénovation. Paris Projet 1(1969), Nr.1, 21-34.
- Bach, W. Urban climate, air pollution, and planning. In: Detwyler, T.R., Marcus, M.G. (Hrsg.) Urbanization and Environment. Belmont, Calif. 1972, 69-96.
- Baden-Württemberg Landwirtschafs- und Landeskulturgesetz. Vom 14.3.1972. Gesetzblatt für Baden-Württemberg 1972, 74-81.

- Bagdassarian, A.B. The evaluation of mountain landscapes for recreational purposes. In: Adams, W.P., Helleiner, F.M. (Hrsg.) International Geography 1972. Bd.1, Toronto 1972, 659-62.
- Bangert, W. Die Mittelstadt. 3.Teil. Forsch. und Sitzungsberichte d. Ak. Rf.Lp., Bd.70. Hannover 1972.
- Bartsch, H.J. Mathematische Formeln. Köln 1969.
- Baumeister, H.H. Der Rechtsschutz bei der Stadtsanierung. In: Das Städtebauförderungsgesetz in der Praxis, hrsg. v. Verlag Deutsche Wohnungswirtschaft. Düsseldorf 1972.
- Baurechtsammlung (BRS), hrsg. v. Thiel, F. und Gelzer, K. Bde. 1-26, Düsseldorf 1954-74.
- Berkeley Daily Gazette v. 29.5. und v.20.6. 1969. (Artikel über People's Park).
- Berlin (West) Karte von Berlin 1:4.000. Blatt 4145 (Ausgabe 1975).
- Berlin (West) Senator für Bau- und Wohnungswesen: Straßenverkehrszählung 1971. "Verkehrsmengen". Doppelblatt 1:25.000. Berlin 1972.
- Beryushev, K.G. The provision of parks and open spaces in cities. Hygiene and Sanitation 32 (1967), 25-28.
- Bloomberg, W., Schmandt, H. Introduction: The Problem of Contemplating the Quality of Life. In: The Quality of Urban Life, hrsg. v. Bloomberg, W., Schmandt, H. Beverly Hills, Calif. 1969, 13-23.
- Boesler, K.A. Die städtischen Funktionen. Abh. d. 1. Geogr. Inst. d. Freien Universität Berlin, Bd.6. Berlin 1960.
- Boesler, K.A. Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staats-tätigkeit. Abh. d. 1. Geogr. Inst. d. Freien Univ. Berlin, Bd.12. Berlin 1969.
- Bonczek, W. Die Reform des kommunalen Bodenrechts aus städtebau-licher Sicht. In: Ernst, W., Bonczek, W. Zur Reform des städtischen Bodenrechts. Abhandlungen d. Ak. Rf.Lp. Bd. 61. Hannover 1971.
- Bonczek, W., Förster, H., Gassner, E., Beitragsrecht für städtebauliche Auf-schließungsmaßnahmen. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bd.03.011. Bonn 1973.

- Booth, P.J., Butler, R. Optimal Site Selection and Use of Urban Recreation Facilities. Masch.schr. Vortrag, Jahreskongreß d. AAG, Seattle 1974.
- Borchard, K. Städtebauliche Orientierungswerte. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. Bd.3. Hannover 1970, 3181-3202.
- Brandt, J. Planungsfibel. Technische und gesetzliche Grundlagen für den Städtebau. 2. Aufl. München 1972.
- Brösse, U. Raumordnungspolitik. Berlin 1975.
- Bryson, R.A., Ross, J.E., The climate of the city. In: Detwyler T.R. et al., (Hrsg.), Urbanization and Environment. Belmont, Calif. 1972, 51-68.
- Buchholz, K. Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Loseblattsammlung. Berlin (o.J.).
- Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen des, (BVerfGE) Bd.3. Tübingen 1954.
- Bundesverwaltungsgericht, Entscheidungen des, (BVerwGE) Bde.17-42. Berlin 1964-74.
- Bunge, W. Theoretical Geography. Lund Studies in Geography, Ser.C, No.1 Lund 1962.
- Burdge, R.J. Levels of occupational prestige and leisure activity. Journal of Leisure Research 1 (1969), 262-274.
- Burton, T.L. Experiments in Recreation Research. London 1971.
- Burton, T.L., Fulcher, M.W., Measurement of recreational benefits - a survey. Journal of Economic Studies 3 (1968), 35-48.
- Buskirk, E.R. Physical outcomes of recreational programs with particular emphasis on middle-aged males. In: Recreation Research, hrsg.v. American Association for Health, Physical Education and Recreation (AAHPER). Washington D.C. 1966, 62-79.
- Butler, G.D. Recreation Areas. Their Design and Equipment. 2. Aufl. New York 1958.
- Butler, G.D. Standards for Municipal Recreation Areas. National Recreation and Park Association. Masch.schr. New York 1962.
- Buttimer, A. Values in Geography. AAG Resource Paper No.24. Washington D.C. 1974.

- California Reporter, West's, (Rechtsprechungsammlung). Bd.7. St. Paul, Minn. 1961 (in U.S. zitiert: 7 Cal. RPTR.) Urteil "Best v. City and County of San Francisco". S. 479-83.
- California, State of: California Public Outdoor Recreation Plan. 2 Teile. Sacramento, Calif. 1960.
- California, State of, Department of Public Health, Human Relations Agency: A Report to the 1971 Legislature on the Subject of Noise Pursuant to Assembly Concurrent Resolution 165, 1970. Sacramento 1970.
- California, State of, Office of the Governor (Hrsg.): The "People's Park". A report on a confrontation at Berkeley, California. Sacramento, Calif. 1969.
- Canter, D., Tagg, S.K. Distance estimation in cities. Environment and Behavior 7 (1975), Nr.1, 58-80.
- Cepillon, M. Les Halles au Conseil de Paris. La Croix vom 3.5.1975. S.3.
- Caruso, D., Palm, R. Social space and social place. Professional Geographer 25 (1973), 221-25.
- Chadwick, G.F. The Park and the Town. New York 1966.
- Chapin, F.S. Activity systems and urban structure: a working scheme. Journal AIP 34 (1968), 11-18.
- Chérioux, J., Diebolt, M. (Hrsg.): Espaces verts parisiens. Paris 1971.
- Chinitz, B., Tiebout, C.M., The role of cost-benefit analysis in the public sector of metropolitan areas. In: The Public Economy of Urban Communities, hrsg.v.J. Margolis. 2. Aufl. Baltimore 1969, 251-264.
- Cicchetti, C.J. Planning urban recreation facilities. Journal of Land Economics, 47 (1971), (Nr.1), 14-21.
- Citizens' Advisory Committee on Environmental Quality: Annual Report to the President and to the Council on Environmental Quality for the Year Ending May 1972. Washington D.C. 1972.
- Clarke, J.F., Bach, W. Comparison of the comfort conditions in different urban and suburban microenvironments. Internat.Journal of Biometeorology 15 (1971), 41-54.

- Clawson, M. Economics of Outdoor Recreation. Baltimore 1966.
- Cole, J.P., King, C.A. Quantitative Geography. London 1968.
- Confédération Nationale du Logement, Fédération de Paris: Les Halles: pour qui? (Plakat). (Paris 1975).
- Copeland, A. People's Park. New York 1969.
- Creese, W.L. The Search for Environment: the Garden City Before and After. New Haven 1966.
- Crouch, W.W. Intergovernmental Relations. (= Metropolitan Los Angeles Bd.15). Los Angeles 1954.
- Crump, S. Black Riot in Los Angeles. Los Angeles 1966.
- Cutler, I. Chicago: Metropolis of the Mid-Continent. Chicago 1973.
- Dahinden, J. Urban Structures for the Future. London 1972.
- Dantzig, G.B., Saaty, T.L. Compact City. San Francisco 1973.
- Danz, W. Aspekte einer Raumordnung in den Alpen. WGI-Berichte zur Regionalforschung. Bd.1. München 1970.
- Daub, M. Bebauungsplanung. Stuttgart 1971.
- Daily Californian v.14.5.1971. S.23 (Kommentare zum People's Park).
- Detwyler, T.R. Vegetation of the city. In: Urbanization and Environment, hrsg.v. T.R. Detwyler und M.G. Marcus, Belmont, Calif. 1972, 229-259.
- Dickerson, D. (Hrsg.) Transportation Noise Pollution: Control and Abatement. Norfolk, Virginia 1970.
- Diem, C. Der Freizeitpark als Vor- und Fürsorge. Garten und Landschaft 1961, Heft 5, 119-38.
- Dilcher, G. Der rechtswissenschaftliche Positivismus. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 61(1975), 497-528.
- Duke, B. A physical activity comparison between fathers and sons of Newport, Arkansas. M.A. thesis. Arkansas State College. o.O. 1963.
- Eckbo, G. Urban Landscape Design. New York 1964.
- Economics Research Associates: Attendance and income estimates for Mile Square Regional Park. Los Angeles 1968.

- Ernst, W. Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? (Referat). In: Verhandlungen des 49. Dt. Juristentages, Bd.2 (Sitzungsberichte). Teil 1. München 1972, 7-23.
- Fellman, G. Neighborhood protest of an urban highway. Journal of the Am. Inst. of Planners 35 (1969), 118-28.
- Fischer, G. Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung. Tübingen 1973.
- Forward, C.N. (Hrsg.) Residential and Neighborhood Studies in Victoria. Victoria, British Columbia 1973.
- Fountain Valley, City of: Application for Federal Surplus Property in 80LF Mile Square Field for public park or recreation purposes by the City of Fountain Valley, Orange County, California. Masch.schr. o.J. (1973).
- Friedberg, M.P. Play and Interplay. A manifesto for new design in urban recreational environment. New York 1970.
- Freidmann, J., Miller, J. The Urban Field. Journal AIP 31 (1965), 312-19.
- Frye, M.V. The Historical Development of Municipal Parks in the United States: Concepts and their Application. Univ. of Illinois (Urbana) 1964.
- Gans, H.J. People and Plans. New York 1968.
- Gesellschaft, Deutsche Olympische: Der Goldene Plan in den Gemeinden. 2.Aufl. Frankfurt/Main 1962.
- Gesellschaft für Landeskultur mbH (Bremen), GFL-System für Entwicklungsplanungen. (Bremen) 1975.
- Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz). Vom 27. Juli 1971. Bundesgesetzblatt, Teil 1, Nr.72/1971, 1125-56. Bonn 1971.
- Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz - BImSchG) vom 15.3.1974, Bundesgesetzblatt, Teil 1, 721. Bonn 1974.

- Glikaon, A. The ecological basis of planning. The Hague 1971.
- Glück, K. Lärmkarten als Hilfsmittel für die Stadtplanung. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Bd. 03.013. Bonn 1973.
- Göb, R. et al. Kreisentwicklungsplanung. Köln 1974.
- Gold, S. Nonuse of neighborhood parks. Journal of the Am. Inst. of Planners 38 (1972), 369-78.
- Gold, S.M. Urban Recreation Planning. Philadelphia 1973.
- Golm, H. et al. Alternative Nutzungsmöglichkeiten der Landschaft für Erholung und Freizeit. Hrag.v. Hessischen Minister für Landwirtschaft und Umwelt. Bad Homburg v.d.H. 1975.
- Goodman, R. After the Planners. New York 1971.
- Görlitz, A. Verwaltungsgerichtbarkeit. In: Handlexikon zur Rechtswissenschaft, hrag. v.A. Görlitz. München 1972, 513-16.
- Grebe, R. Grünplanung, Landschaftspflege und Naturschutz in der Gemeinde. Köln 1966.
- Greenberg, M.R., Boswell, T.D. Neighborhood deterioration as a factor in intraurban migration: a case study in New York City. Professional Geographer 24 (1972), 11-16.
- Greenwood, N.H., Edwards, J.M. Human Environments and Natural Systems. Belmont, Calif. 1973.
- Grote, J. Möglichkeiten und Grenzen des Landschaftsschutzes nach dem Reichenaturschutzgesetz. Jur.Diss. Köln 1971.
- Gunn, C.A. et al. Cultural Benefits from Metropolitan River Recreation - San Antonio prototype. (= Texas Water Resources Institute Technical Report Nr.43). College Station, Texas 1972.
- Guggenheimer, E.C. Planning for Parks and Recreation Needs in Urban Areas. New York 1969.
- Haggett, P. Locational Analysis in Human Geography. London 1965.
- Hahn, H. Die Erholungsgebiete der Bundesrepublik. (= Bonner Geogr. Abh. Nr.22). Bonn 1958.

- Hall, E.T. The Hidden Dimension. Garden City, New York 1966.
- Hall, E.T. Human needs and inhuman cities. In: The fitness of man's environment, hrsg. v. Smithsonian Institution (= Smithsonian Annual Nr.2), Washington D.C. 1967, 163-72.
- Hammond, G.A. The Investigation of Criteria for the Organization and Administration of Foundations Dedicated to the Purpose of Administering Gifts and Bequests for Park and Recreation Purposes. M.A. thesis, Univ. of Washington. Seattle 1959.
- Hart, W.J. A Systems Approach to Park Planning. Morges, Schweiz 1966.
- Hessen Hessisches Landschaftspflegegesetz. Vom 4.4.1973. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen. Teil 1.1973, 126-30.
- Hessen Verordnung zur Durchführung des Hessischen Landschaftspflegegesetzes. Vom 27.7.1973. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen. Teil 1.1973, 320-22.
- Hirsch, W.Z. Urban Economic Analysis. New York 1973.
- Howard, E. Garden Cities of Tomorrow. (1. Aufl. 1898). Hrsg. v. F.J. Osborn. London 1965.
- Hübler, K.H. Freizeitplanung und Raumordnung. In: Freizeit und Erholungswesen als Aufgabe der Raumplanung. Forsch. und Sitzungsber. d. Ak. Rf.Lp. Bd. 73. Hannover 1972.
- Hurd, R.M. Principles of City Land Values. New York 1924.
- Hurst, M.E. A Geography of Economic Behavior. North Scituate, Mass. 1972.
- Inter-County Recreation Planning Committee. Southern California Regional Recreation Area Study. o.O. o.J. (Los Angeles ca.1965).
- International City Managers' Association. Municipal Recreation Administration. 4. Aufl. Chicago 1960.
- Isard, W. Location and Space-Economy. New York 1956.4. Druck 1965.

- Jacobs, J. Death and Life of Great American Cities. New York 1961.
- Jansen, F. Umlegung in zerstörten Stadtkernen in den Niederlanden.
In: Baulandumlegung. Schriften des Dt. Verbandes für
Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung Nr.5.
Frankfurt/Main 1950, 7-20.
- Jensen, C.R. Outdoor Recreation in America. Minneapolis 1970.
- Jochimsen, R., Gustafsson, K., Infrastruktur. In: Handwörterbuch der
Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. 3. Bd.
Hannover 1970, 1318-35.
- Johnson, H. Is there Interaction Between Recreation and Religion?
Diss. Univ. of North Dakota 1932. 104 pp.
- Juristentag, Deutscher: Beschlüsse zum Thema "Empfehlen sich weitere boden-
rechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?"
In: Verhandlungen des 49. Dt. Juristentages. Bd.II,
Teil I. München 1972, 281-89.
- Just, - Diskussionsbeitrag. In: Verhandlg. d. 49. Dt. Juri-
stentages. Bd.II, Teil I. München 1972, 88-89.
- Kasperson, R.E., Breitbart, M. Participation, Decentralization and Advocacy
Planning. Washington D.C. 1974. AAG Resource Paper
Nr. 25.
- Kemper, F.J. Inner- und außerstädtische Naherholung am Beispiel
der Bonner Bevölkerung. Arbeiten zur Rheinischen
Landeskunde Heft 42. Bonn 1976.
- Knigge, R. Kosten und Nutzen. Düsseldorf 1971.
- Kohl, H., Zimm, A. Some territorial aspects of local recreation in
agglomerated areas of the GDR (demonstrated with
the example of the capital, Berlin). In: International
Geography 1972, hrsg.v.W.P. Adams et al. Bd.2,861-63.
Toronto 1972.
- Krieger, M.H. What's wrong with plastic trees? Science 179 (1973),
446-455.
- Kühn, A. Aufgaben und Probleme der angewandten Stadtforschung.
In: Die Mittelstadt. Teil 1. Forsch. u. Sitzungsbe-
richte d. Ak. Rf.Lp. Bd. 52. Hannover 1969.

- Langkau-Herrmann, M., Tank, H., Ziele für den Städtebau in Ballungsgebieten. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bd.03.032. Bonn 1974.
- Lansing, J., Marans, R., Zehner, R., Planned residential environments. Survey Research Center, Institute for Social Research. Univ. of Michigan, Ann Arbor 1970.
- Larrabee, E., Meyersohn, R., Mass Leisure. Glencoe, Illinois 1958.
- Latham, R.F., Yeates, M.H., Population density growth in metropolitan Toronto. Geographical Analysis 2 (1970), 177-185.
- Lautmann, R. Wert und Norm. Opladen 1971.
- Lawson, M.B.M. Social implications of physical standards. In: Planning 1968, publ. by American Society of Planning Officials. Chicago 1968.
- Lee, D.R., Sallee, G.T., A method of measuring shape. Geographical Review, Bd. 60 (1970), 555-63.
- Linton, D.L. The assessment of scenery as a natural resource. Scottish Geographical Magazine, Vol.84 (1968), 220-38.
- Litvinov, N.N. Urban planning and construction. Royal Soc. Health. Journal. 75 (1955), 629-631.
- Los Angeles, City of, Community Analysis Bureau: A Practical Method for the Collection and Analysis of Housing and Urban Environment Data. An application of color infrared photography. Los Angeles 1970.
- Los Angeles County Regional Recreation Areas Plan. Los Angeles 1965.
- Los Angeles County, County Citizens Committee on Parks, Beaches and Recreational Facilities: Parks, Beaches, and Recreational Facilities for Los Angeles County. Los Angeles 1945.
- Los Angeles County, Regional Planning Commission: Environmental Development Guide Summary. Los Angeles 1972.
- Lowrey, R.A. A method for analyzing distance concepts of urban residents. In: Image and environment, hrsg. v. R.M. Downs and D. Stea. Chicago 1974, 338-360.

- Lowry, W.P. The climate of cities. In: Man and the ecosphere. Readings from Scientific American. San Francisco 1971, 180-188.
- Lüderssen, K. Rechtstheorie. In: Handlexikon zur Rechtswissenschaft, hrsg. v.A. Görlitz. München 1972, 350-56.
- Lundberg, G.A. et al. The amount and uses of leisure. In: Mass Leisure, hrsg. v.E. Larrabee u. R. Meyersohn. S.173-198. Glencoe, Illinois 1958.
- Lynch, K. The Image of the City. Cambridge, Mass. 1960.
- Maddock, S. Reactions of resident landowners to establishment of a large recreational complex. Diss. Univ. of Michigan 1965.
- Manners, I.R., Mikesell, M.W. (ed.): Perspectives on environment. Washington D.C. 1974.
- Marando, V.L. Inter-local cooperation in a metropolitan area: Detroit. Urban Affairs Quarterly, 4(1968), 185-200.
- Massam, B.H. A note on shape. Professional Geographer, Vol.22 (1970), 197-199.
- Massam, B.H. The spatial structure of administrative systems. AAG, Resource Paper No.12. Washington D.C. 1972.
- McCune, E. Recreation and parks. Metropolitan Los Angeles. A study in integration. Vol.IX. Los Angeles 1954.
- McHarg, I.L. Design with Nature. Garden City, N.Y. 1969, paperback edition 1971.
- Meinhold, W. Volkswirtschaftspolitik. 2.Teil. 2.Aufl. München 1973.
- Mercer, D.C. Urban recreation hinterlands: a review and example. Professional Geographer, Bd.22 (1970), 74-78.
- Meyer, K., Stich, Schlichter (Hrsg.): Städtebauförderungsgesetz. Kommentar. 1. Lieferung. Köln 1972. Loseblatt. (= Brauchitsch, M.v. Verwaltungsgesetze des Bundes u.d. Länder. Neu hrsg. v. C. Ule. Bd.5, Halbband 2.)
- Mitchell, L.S. An analysis of the range and spatial gradient of urban recreational hinterlands. Professional Geographer 25 (1973), 261-66.

- Mitchell, L.S. Toward a theory of public urban recreation. Pro-
ceedings of the AAG Bd.1 (1969), 103-108.
- Mitchell, L.S., Lovingood, P.E.: The use of facility types to group parks.
Masch.schr. Dept. of Geography, Univ. of South
Carolina. (Columbia 1974).
- Moore, E.G. Residential mobility in the city. Washington D.C.
1972. AAG Resource Paper No.13.
- National Environmental Policy Act in the Courts and Congress 1970-1972.
Kommentar von D.P. Beard. Professional Geographer 25
(1973), 377-381.
- National Recreation Association: Leisure Time Resources in Greater Los
Angeles and Adjacent Areas. 1955.
- National Recreation Association: Standards for Municipal Recreation Areas.
1962.
- National Recreation and Park Association: Outdoor Recreation Space
Standards. Washington D.C. 1967.
- Neale, R.E. Play and the Sacred: Toward a Theory of Religion as
Play. Diss. Union Theological Seminar, New York 1964.
- Nichols, D.A. A Demonstration of the Use of the Grid System
Utilizing Multi-Source Inputs. Project Themis, Princi-
pal Investigator:L.W. Bowden, Technical Report T-71-4.
Dept. of Geography, Univ. of California, Riverside,
Calif. 1971.
- Noll, P. Gesetzgebungslehre. Reinbek 1973.
- Nordrhein-Westfalen, Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Ent-
wicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz) vom
18.2.1975. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land
Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A, 29.Jg., Nr.18, 190-201.
- Nordrhein-Westfalen, Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungspro-
gramm) vom 19.3.1974. Gesetz- und Verordnungsblatt
für das Land Nordrhein-Westfalen Ausgabe A, 28.Jg.,
Nr.15, 96-102.

- Norres, D. Der Sozialplan nach dem Städtebauförderungsgesetz.
In: Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e.V.,
Sozialplan nach dem Städtebauförderungsgesetz.
Bonn o.J., S.33-66.
- Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg, Entscheidungen der, Bde.15-28.
Münster, Westfalen 1961-75.
- Oels, H., Surendorf, F. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen
durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissions-
schutzgesetz - BImSchG) vom 15.3.1974. BGBl. I
S.721 ff. Köln 1974.
- Okomoto, T., Takakuwa, G. The Zen Gardens. Vol.2 o.O. o.J.
- Orange County Board of Supervisors: Orange County progress report. Vol.10.
Santa Ana, Calif. 1973.
- Orange County Board of Supervisors: 1974-75 report on the state of the
county. Working document Nr.1-3. Santa Ana, Calif.
1975.
- Orange County Board of Supervisors: General development plan: Mile Square
Regional Park, County of Orange. Bearb. durch
Voorheis-Trindle-Nelson, Inc.o.O. o.J.
- Orange County Harbor District and Park Department: Regional recreation
facilities. (Newport Beach, Calif. April 1970).
- Orange County Planning Department (ed.): The master plan of regional parks.
Amendment No.3, Santa Ana, Calif. 1972.
- Page, A.L. et al. Lead quantities in plants, soil and air near some
major highways in Southern California. Hilgardia 41
(1971), 1-31.
- Paris, Ville de Plan de Paris 1:1.000, Blätter 71-C, 71-D, 91-A,
91-B, Ausgabe 1968.
- Pfannschmidt, M. Vergessener Faktor Boden. Marktgerechte Bodenbewertung
und Raumordnung. Schriften des Dt. Verbandes f.
Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 79.
Bonn 1972.

- Pieper, J. Leisure the Basis of Culture. New York 1952.
- Pieper, J. Leisure as contemplation. In: Larrabee, E., Meyersohn, R., (Hrsg.), Mass Leisure, Glencoe, Illinois 1958, 340-345.
- Podlech, A. Wertungen und Werte im Recht. Archiv des öffentlichen Rechts 95 (1970), 185-223.
- Pondy, L.R. Effects of size, complexity and ownership on administrative intensity. Administrative Science Quarterly 14 (1969), 47-60.
- Pratt, H.J. Counties' role grows in urban affairs. National Civic Review 61(1972), 397-403.
- Proshansky, H.M. et al. (Hrsg.): Environmental Psychology. New York 1970.
- Public Park Preservation Act of 1971. West's California Legislative Service 1971, No.10. St. Paul, Minnesota 1972, 3915-17.
- Rabinowitz, F.F., Lamare, J.: After suburbia what? The new communities' movement in Los Angeles. Institute of Government and Public Affairs. (Mimeographed Report Series) No. MR-151. Los Angeles 1970.
- Republican Central Committee of Los Angeles County: Los Angeles County Almanac 1974. Los Angeles 1974.
- Riegel, K.G. Recht. In: Handlexikon zur Rechtswissenschaft, hrsg.v. A. Görlitz. München 1972, 308-14.
- Rinken, A. Verwaltungsrecht. In: Handlexikon zur Rechtswissenschaft, hrsg.v. A. Görlitz. München 1972, 516-22.
- Rolfe, E. Analysis of the spatial distribution of neighborhood parks in Lansing: 1920-60. Papers of the Michigan Academy of Science, Arts, and Letters, Vol.50 (1965), hrsg.v. J.F.Reichert. Ann Arbor, 1965, 479-491.
- Rublowsky, J. Nature in the City. New York 1967.
- Ruppert, K. Raumrelevante Wirkungen der Erholungsfunktion: Naherholungsraum München. In: 39. Dt. Geographentag Kiel 1969, 326-31.

- Rushton, G. Analysis of spatial behavior by revealed preference. Annals AAG 59(1969), 391-400.
- Rutkowski, G. Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung. Münster 1974.
- Rutledge, A.J. Anatomy of a Park. New York 1971.
- Sarre, G. Du mauvais Boulevard. Le Figaro vom 6.5.1975, 5.
- Schäfers, B. Planung und Öffentlichkeit. Düsseldorf 1970.
- Scharnberg, R. Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? (Referat). In: Verhandlungen des 49. Dt. Juristentages. Bd.2, Teil 1. München 1972, 25-50.
- Schmidt, H. Handbuch des Erschließungsrechts. Köln 1966.
- Schöller, P. Neugliederung. Forsch.z. dt. Landeskunde Bd.150. Bad Godesberg 1965.
- Schrötter, G.v. Kommunalen Pluralismus und Führungsprozeß. Stuttgart 1969.
- Schultze, J.H. Stadtforschung und Stadtplanung. Veröff.d.Ak.Rf.Lp. Bd.23.3. Aufl. Bremen 1955.
- Scott, Mel Metropolitan Los Angeles: One Community. Los Angeles 1949.
- Sessoms, H.D. New bases for recreation planning. Journal of the American Institute of Planners, Bd.30 (1969), 26-33.
- Sexton, B.H. Traffic noises. Traffic Quarterly (1969), 427-39.
- Seymour, W.N. (ed.) Small Urban Spaces. The philosophy, design, sociology and politics of vestpocket parks and other small urban spaces. New York 1969.
- Shafer, E.L. et al. Natural landscape preferences: A predictive model. Journal of Leisure Research 1(1969), 1-19.
- Shivers, J.S., Hjelte, G.: Planning Recreational Places. Cranbury, New Jersey 1972.
- Shomon, J.J. Open Land for Urban America; Acquisition, Safekeeping, and Use. Baltimore 1971.
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Hrsg.): Freizeit im Ruhrgebiet. Bielefeld 1971.

- Silva, R. Reapportionment and redistricting. *Scientific American* 213(1965), 20-27 (No.5, Nov.65).
- Simutis, L.J. Frederick Law Olmsted, Sr.: A reassessment. *Journal AIP* (1972), 276-84.
- Sinn, D.F., Butler, G.D.: The Loss of Park and Recreation Land. American Institute of Park Executives. Management aids, bulletin No.9. Wheeling, West Virginia 1963.
- Skidmore et al. The San Antonio River Corridor. Interim report for community review. Hrsg.v. Marshall Kaplan, Gans, and Kahn. Masch.schr. San Antonio, Texas 1973.
- Smirnow, W.I. Lehrgang der höheren Mathematik. Teil I. 10.Aufl. Berlin 1971.
- Smith, D.M. The Geography of Social Well-Being in the United States. An introduction to territorial social indicators. New York 1973.
- Smith, Fred Man and his Urban Environment. New York 1972.
- Société Anonyme d'Economie Mixte d'Aménagement de Rénovation et de Restauration de Secteur des Halles: S.E.M.A.H. (Prospekt). Paris 1974.
- Soja, E.W. The Political Organization of Space. AAG Resource Paper Nr.8. Washington D.C. 1971.
- Southern California Regional Recreation Area Study. Hrsg.v. Inter-County Recreation Planning Committee. o.O. 1962.
- Spiegel, Der Das Loch von Paris (Über das 'Les Halles'-Areal). Vom 7.10.1974, 148.
- Staley, E.J. Determining neighborhood recreation priorities: an instrument. *Journal of Leisure Research* 1(1969), 69-74.
- Stavenhagen, G. Das Problem des Werturteils in den Sozialwissenschaften. In: *Staatslexikon* Bd.8, 6.Aufl. Freiburg 1963, 609-13.
- Stegman, M. Accessibility models and residential location. *Journal AIP* 35(1969), 22-29.
- Steiner, J.F. *Americans at Play*. New York 1933. Neudruck New York 1970.

- Stepick et al. Predicting behavior from values. School of Social Sciences, Univ.of California, Irvine, Social Sciences Working Papers Nr. 46 b. Irvine, Calif. 1973.
- Stevenson, G.M. Noise and the urban environment. In: Detwyler, T.R., Marcus, M.G. (Hrsg.), Urbanization and Environment. Belmont, Calif. 1972, 195-228.
- Stone, P.A. Urban Development in Britain: Standards, Costs and Resources, 1964-2004. Bd.1: Population Trends and Housing. Cambridge, U.K. 1970.
- Swados, H. Less work - less leisure. In: Larrabee, E., Meyer-sohn, R. (Hrsg.), Mass Leisure. Glencoe, Illinois 1958, 353-63.
- Tagesspiegel (West-Berlin): Münchens Freizeitwert soll steigen. Vom 23.3. 1975, 17.
- Taylor, G.B. Quality in recreation. In: Recreation Research and Planning. Hrsg.v. Burton, T.L., London 1970, 215-26.
- Taeuber, I. People in the United States in the 20th Century. Washington D.C. 1971.
- Teitz, M.B. Toward a theory of urban public facility location. Papers, Regional Science Association, 21(1968), 35-51.
- Thiel, F., Gelzer, K. (Hrsg.): s.u. Baurechtsammlung
- Toronto Daytime Population Distribution. Karte 1:25.000 Urban Analysis Series for Federal Emergency Measures Organization, Blatt GB-407-M-13. Ausgabe 1966.
- Toulan, N. The distribution and value of open land in the Philadelphia area. In: Wallace, D. (Hrsg.), Metropolitan open space and natural process. Philadelphia 1970, 53-80.
- Truxal, A.G. Outdoor Recreational Legislation and its Effectiveness. New York 1968. (Nachdruck der 1. Aufl. 1929).
- Tuan, Y.F. Ambiguity in attitudes towards environment. Annals AAG 63 (1973), 411-23.

- Udall, S.L. The Quiet Crisis. New York 1963.
- Ullman, E.L. et al. An operational model for predicting reservoir attendance and benefits: implications of a local approach to water recreation. Papers of the Michigan Academy of Science, Arts, and Letters Vol.67(1962), hrsg.v.H.M. English. Ann Arbor 1962, 473-84.
- University of California, Berkeley, Office of the Vice President - Physical Planning and Construction: People's Park, Berkeley. (Zeitungsausschnittsammlung). Berkeley, Calif.1969.
- University of California Extension, Irvine: Open Space in Orange County. Irvine, Calif. 1970.
- Unwin, R. Stadtplanung und Bodenwerte. In: Pfannschmidt, M., Vergessener Faktor Boden. Bonn 1972, 107-113.
- Urofaky, M.I. (Hrsg.) Perspectives on Urban America. New York 1973.
- U.S. Bureau of the Census: Census of housing, 1970. Block Statistics. Final Report H C(3)-18 Los Angeles - Long Beach, Calif. Urbanized area. Washington D.C.1972 (einschließlich Kartenteil 1:25.000).
- U.S. Dept. of the Interior, Bureau of Outdoor Recreation: Outdoor recreation space standards. Washington D.C. 1967.
- U.S. Executive order 11508 providing for the identification of unneeded federal real property. February 10, 1970. In: Office of the Federal Register, Code of Federal Regulations. Title 3: The President. 1966-1970 Compilation. Washington D.C. 1971, 893-895.
- U.S. National Land Use Policy Act: AAG Newsletter 9(1974), Nr.4, S.1+4.
- U.S. News and World Report: Did riots kill these neighborhoods? Vom 18.12.72, 30-34.
- U.S. News and World Report: After 160 billions to rescue cities - special report on an unsolved problem. Vom 10.4.72, 42-46.
- U.S. Outdoor Recreation Resources Review Commission (ORRRC), National Recreation Survey. ORRRC Study Report 19, zus.gestellt v. Ferriess, A.L. et al. Washington D.C. 1962.

- U.S. Outdoor Recreation Resources Review Commission (DRRRC), The Impact of the Growth of the Los Angeles Metropolitan Region on the Demand for Outdoor Recreation Facilities in Southern California - 1976 and 2000. Von F.E. Case. DRRRC Study Report Nr.21, Bd.3. Washington D.C. 1962.
- U.S. Public Law 152 "Federal Property and Administrative Services Act of 1949", June 30, 1949. In: Federal Register Division, United States Statutes at Large. Vol.63, Part I, 377-403. Section 203 "Disposal of surplus property", 385-88.
- U.S. Public Law 91-485, October 22, 1970. In: Office of the Federal Register, United States Statutes at Large. Vol.84, Part I. Washington D.C. 1971, 1084-1085.
- Vance, J.E. California and the search for the ideal. Annals AAG 62 (1972), 185-210.
- Wagener, F. Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung. In: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forsch. und Sitzungsber.d. Ak.Rf.Lp. Bd.80. Hannover 1972.
- Wagner, M. Städtische Freiflächenpolitik. Berlin 1915.
- Wall Street Journal No vacancy. (Über Petaluma). Vom 31.1.1975, 1+ 13.
- Wall Street Journal Who needs it? (über National Land Use Bill). Vom 15.4.1975, 20.
- Ward, R.M. Soil compaction and recreational use. Professional Geographer 25(1973), 369-72.
- Warren, R.O. Government in Metropolitan Regions: A Reappraisal of Fractionated Political Organization. Institute of Government Affairs. Univ. of California, Davis 1966.
- Waterkamp, R. Interventionsstaat und Planung. Köln 1973.
- Webster, D.H. Urban Planning and Municipal Public Policy. New York 1958.
- Weir, L.H. (Hrsg.) Parks. A manual of municipal and county parks. 2 Bde. New York 1928.

- Weissbourd, B. Satellite Communities.(Separatdruck). The Center Magazine, hrsg.v. The Center for the Study of Democratic Institutions. o.O. o.J.
- Werner, G. et al. Umweltbelastungsmodell einer Großstadtregion dargestellt am Beispiel der Stadt Dortmund. Berlin 1975.
- Weyer,W. Freizeitanlagen in die Städte. Ruhm Nachrichten vom 3.10.74, S.1.
- Weyl, H. Strukturveränderung und Entwicklungsplanung. Informationen, hrsg.v. Inst. f. Raumordnung Bad Godesberg 19(1969), Nr.16, 469-79.
- Wheeler, J.O. Trip purposes and urban activity linkages. Annals AAG 62(1972), 641-54.
- Whitaker, B., Browne, K.: Parks for People. London 1971.
- White, G.F. Environmental impact statements. Professional Geographer 24(1972), 302-09.
- White, M. and L. The Intellectual versus the City. New York 1962.
- Wiek, K. Kurfürstendamm und Champs-Élysées - Geographischer Vergleich zweier Weltstraßengebiete. Abh. d. 1. Geogr. Inst.d. Freien Universität Berlin, Bd.11. Berlin 1967.
- Wiek, K. Urban planning and image research. Univ. of California, Irvine, Research Reports in Geogr. No.12. Irvine, Calif. 1974.
- Williams, W.R. Recreation Places. New York 1958.
- Wolfenstein, M. The emergence of fun morality. In: Larrabee, E., Meyersohn, R., Mass Leisure. Glencoe, Illinois 1958, 86-96.
- Wolfsteiner, H. Diskussionsbeitrag. In: Verhandlungen des 49.Dt. Juristentages, Bd.II, Teil I.München 1972, 85-88.
- Wolpert,J., Mumphrey,A.,Seley,J.: Metropolitan Neighborhoods - Participation and Conflict over Change. AAG Resource Paper No.16. Washington D.C. 1972.
- Yeates, M. An Introduction to Quantitative Analysis in Human Geography. New York 1974.
- Yeates,M., Garner, B.J.: The North American City. New York 1971.

ORTS - UND NAMENREGISTER

- Albert 12, 13
Aschmann 122
Bach 95
Bagdassarian 76
Bartsch 91
Berkeley 129, 133, 159-171, 172
Berlin 62, 87, 89, 92-93, 97, 105
Boesler 2, 174
Bonczek 34, 39, 181
Borchard 115-116
Boyce 93
Bonn 51, 83
Brandt 115, 125
Brösse 10, 70
Bryson et al. 95
Bunge 93
Butler 80, 108-111, 113, 123
Buttimer 18
Cassini 74, 89-93, 123, 125, 189
Castrop-Rauxel 58-59
Chérioux 159
Chicago 111, 112, 132
Cincinnati 95
Cole 89
Cornell, von 72
Cutler 132
Danz 46
Daub 182
Detwyler 102
Dickerson 102
Diem 72
Dilcher 14
Duke 115
Dyos 76
Ernst 178-180, 186
Fischer 133
Fountain Valley, Calif. 135-150, 172
Friedberg 77, 79, 102
Frye 132
Gajer 152
Giscard d'Estaing 154
Glück 101, 102
Göb 181
Görlitz 13
Gold 119, 174
Golm 71, 94
Grebe 45, 80, 106
Guggenheimer 76, 86
Hagen 48
Haggett 89, 91, 93
Hall 115
Hannover 54
Herdecke 48
Hetelling 128
Hirsch 87, 175
Hjelte 72
Hoving 168
Howard 112
Hübler 9, 174
Hurst 71
Jansen 177
Jochimsen et al. 129, 174
Kansas 66
Kemper 116
Knigge 128, 176
Kohl 121, 122
Kühn 67
La Malene 152
Langkau-Herrmann et al. 92
Leningrad 95
Letchworth 112
Litvinov 95

- Los Angeles 81, 98, 100, 101, 108, 111-112, 113-114, 126, 130, 131, 133-134, 141, 142, 146, 175, 183-185
- Lüderosen 20
- Luhmann 17
- Lundberg 115
- Massam 89, 91
- Meinhold 10
- Mexico-City 77
- München 33, 86
- New York 86, 94, 103, 114, 132, 173
- Noll 14-19
- Oels 95, 99
- Okomoto et al. 76
- Osborn 112-113
- Page et al. 96-97
- Paris 76, 77, 126, 128, 129, 133, 151-159, 172
- Parkinson 147-148
- Petaluma 148
- Pfannschmidt 106
- Philadelphia 20, 123
- Phoenix 111
- Podlech 19
- Pomona 184
- Pompidou 154
- Reagan 166
- Riegel 17
- Rinken 20
- Riverside, Calif. 98
- Rostow 7-8, 173
- Rotterdam 179
- San Francisco 80
- Sapora 79
- Sarre 156
- Savigny, von 14
- Schäfers 17
- Scharnberg 2, 177-178
- Schmidt, H. 32
- Schöllner 2
- Schrötter, von 17
- Schultze, J.H. 87
- Seymour 86
- Shivers 71, 72, 74, 79, 84, 85, 102, 115, 130
- Simutis 132
- Smirnaw 91
- Soja 129
- South Gate 72, 84
- Stavenhagen 18
- Stevenson 102
- Toronto 119
- Udall 132
- Ullman 185
- Unwin 66, 179
- Vance 78
- Ward 132
- Waterkamp 51, 186
- Weber, Max 18
- Welwyn 112
- Werner, C. 2
- Werner, G. 98, 101, 121
- Weyer 133
- Weyl 186
- Wiek 80, 98
- Wolfsteiner 178
- Yeates 93
- Zwischenahner Meer 50