

Vortrag gehalten am 11. März 1979  
anlässlich des Fachseminars »Klein-  
gartenanlagen im Siedlungsbereich«  
an der Akademie für Naturschutz und  
Landschaftspflege in Herrsching/Obb.

## Forschungs- ergebnisse und deren Auswertung für den künftigen Bestand an Kleingärten —

Diskrepanzen zwischen dem Bedürfnis  
nach Kleingartennutzung und seiner  
Behandlung auf staatlicher und städti-  
scher Ebene, Ursachen und Lösungs-  
ansätze

Klaus Lingenauber

### Einleitung

Es geht um die Beurteilung von Forschungsergebnissen im Hinblick auf den künftigen Bestand an Kleingärten in den Städten. In diesem Zusammenhang ist meiner Auffassung nach zum einen wichtig, den notwendigen Kleingartenbestand, welcher aus empirischen Untersuchungen zum Kleingartenbedürfnis ablesbar ist, darzustellen, zum anderen scheint es wesentlich zu sein, die offensichtliche Diskrepanz zwischen den Bedürfnissen und deren Erfüllung im Gesamtrahmen staatlicher und städtischer Kleingartenpolitik aufzuzeigen und einige Ursachen hierfür zu benennen.

### Das Bedürfnis nach Kleingartennutzung

Zunächst sei – allerdings nur sehr kurz – auf die aus empirischen Untersuchungen ablesbaren Bedürfnisse nach Kleingartennutzung eingegangen. Zu dieser Frage sagen lediglich drei größere Untersuchungen etwas aus, so die Dissertation »Tendenzen im Kleingartenwesen« (GRÖNING, 1974), die Untersuchung »Über das Interesse an Kleingärten, Dauercampingparzellen und Wochenendhaus-Grundstücken« (GRÖNING, 1975) und die vom Städtebauministerium veröffentlichte Arbeit über die »Sozialpolitische und städtebauliche Bedeutung des Kleingartenwesens«, welche im Institut für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn erarbeitet wurde (RICHARD, u. a., 1976). Wichtig ist, daß die erstgenannte Untersuchung von Herrn Gröning und die im Auftrag des Städtebauministeriums erstellte Arbeit empirische Erhebungen unter aktiven Kleingärtnern darstellen, das heißt, sie sagen prinzipiell etwas über die Struktur und Zufriedenheit dieser Bevölkerungsgruppe aus, können aber die Frage des Bedürfnisses nach Kleingartennutzung bei Bewohnern des Geschosswohnungsbaus, die bisher keinen Kleingarten bzw. überhaupt keinen privat nutzbaren Freiraum besitzen, nicht klären.

Jedoch nur eine solche Untersuchung könnte den zusätzlich notwendigen Kleingartenbestand aufgrund der bestehenden, nicht befriedigten Bedürfnisse ermitteln.

So kam auch die Untersuchung des Bonner Städtebauinstituts zu dem Ergebnis: »Die Bedarfsfrage konnte mit dieser Untersuchung nicht abschließend geklärt werden. Hierfür ist eine entsprechende repräsentative Untersuchung von Nicht-Kleingartenbesitzern erforderlich, die einmal Aussagen über den Gesamtbedarf, aber auch Aussagen über den Bedarf an Kleingärten für benachteiligte Gruppen, wie einkommensschwache, kinderreiche oder erwerbslose Haushaltsvorstände bringt.« (RICHARD, u. a., 1976, S. 80.) Über das Kleingartenbedürfnis bisheriger Nicht-Nutzer von Kleingärten sagt lediglich

die obengenannte, 1975 veröffentlichte Untersuchung von GRÖNING etwas aus. Doch zunächst zu den aktuellen Nutzern von Kleingärten.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß der Kleingarten heute für die in mehrgeschossig bebauten Wohngebieten lebenden Menschen immer noch die verbreitetste Form der aktuellen privaten Freiraumnutzung (abgesehen von Balkon und Loggia) darstellt (GRÖNING, 1978, S. 11).

Befragt man nun solche aktuellen Nutzer von Kleingärten, ob sie sich auch eine Alternative für ihren Kleingarten vorstellen können, so ergab sich in den Untersuchungen von GRÖNING 1974/75 und RICHARD u. a. 1976 übereinstimmend, daß aus der Sicht der ganz überwiegenden Mehrheit der Kleingärtner die Dauercampingparzelle und das Wochenendhausgrundstück keine Alternative darstellen. Hierbei wird insbesondere die Dauercampingparzelle strikt abgelehnt, während das Wochenendhaus für einen geringeren Prozentsatz der Kleingärtner (10 bis 20 %) mit höherem Einkommen eine Alternative darstellen könnte. Die Ablehnung des Wochenendhauses hängt stark mit dem hohen notwendigen finanziellen Aufwand zusammen, während bei der Dauercampingparzelle die mangelnden Nutzungsmöglichkeiten eine starke Rolle spielen.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß aktuelle Nutzer von Kleingartenanlagen gegenwärtig kein Interesse an Ersatzangeboten zeigen, sie wollen ihren Kleingarten behalten. Nimmt man diese Bedürfnisse ernst, so muß mindestens der jetzige Kleingartenbestand in den Städten erhalten bleiben. Mit dem Hinweis auf mögliche Ersatzangebote können Kleingartenaufösungen nicht gerechtfertigt werden. Wie sieht nun das Bedürfnis derjenigen aus, die gegenwärtig im Geschosswohnungsbau keinen privaten Freiraum nutzen können, die also als potentielle Kleingarteninteressenten anzusehen sind?

Wie schon erwähnt, trifft zu dieser Frage lediglich die 1975 veröffentlichte Untersuchung von GRÖNING einige Feststellungen, die allerdings nur für die Bewohner moderner mehrgeschossiger Wohnhäuser Gültigkeit hat. In Bezug auf innerstädtische Altbauquartiere oder gar umfassend für bestimmte Regionen gibt es keine solchen Erhebungen. Daneben existieren lediglich noch vereinzelt mehr oder weniger brauchbare Erhebungen in bestimmten Städten. Hier zeigt sich ein erhebliches Forschungsdefizit. In der genannten Untersuchung von GRÖNING bei Bewohnern moderner mehrgeschossiger Wohnbauten zeigte sich ein hohes allgemeines Interesse an der Nutzung eines Kleingartens, einer Dauercampingzelle oder eines Wochenendhausgrundstücks bei insgesamt 37,5 % der Befragten. Davon wünschten 23,3 % einen Kleingarten,

25,1 % ein Wochenendhausgrundstück und 5,2 % eine Dauercampingzelle (Mehrfachnennungen).

Die Überschneidungen waren relativ groß: »Etwa die Hälfte (50,6 %) derer, die ein Interesse an Kleingärten angaben, zeigten auch Interesse an Wochenendhausgrundstücken. Von denen, die eine Dauercampingparzelle wünschten, sind 83,3 % auch an Kleingärten interessiert.« (GRÖNING, 1975, S. 12.)

Hieraus ist in Bezug auf die Kleingartenfrage zweierlei abzuleiten:

- Es gibt über den Kreis aktueller Nutzer von Kleingärten hinaus einen weiteren Interessentenkreis für Kleingärten in den Städten, der etwa zur Hälfte ausschließlich diese (Ersatz-)Form privater Freiraumnutzung wünscht.

- Ein großer Teil der potentiellen Interessenten an Dauercampingparzellen und Wochenendhaus-Grundstücken hat auch ein Interesse an Kleingärten, das heißt, diese würden bei entsprechendem Angebot unter Umständen den wohnungsnäheren Kleingarten vorziehen.

Insgesamt ergaben sich bei der Befragung als unmittelbare Kleingarteninteressenten, das heißt solche, die ihren Gartenwunsch innerhalb eines Jahres erfüllen wollten, in modernen Geschoßwohnungen:

- jeder 12. Haushalt der Gesamtgruppe
- jeder 10. Haushalt ohne Hausgarten oder Kleingarten
- jeder 9. Haushalt ohne privat nutzbaren Freiraum außer Balkon oder Loggia. (GRÖNING, 1975, S. 81/82.)

Auch unter Berücksichtigung der eingeschränkten Aussagekraft der Untersuchung (s. o.) läßt sich auf jeden Fall feststellen, daß die Bedürfnisse der Stadtbewohner im Geschoßwohnungsbau nicht nur eine Erhaltung des gegenwärtigen Kleingartenbestandes, sondern eine erhebliche Erweiterung des Bestandes in den Städten erfordern.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt zum Kleingartenbedürfnis ist die Frage, wie weit entfernt von der Wohnung die Kleingärten nach Auffassung der aktuellen Nutzer und der Interessenten liegen sollen bzw. welcher Zeitaufwand noch für zumutbar gehalten wird.

Dazu stellte GRÖNING 1974 fest, daß 53 % der befragten Kleingärtner ihren Garten in 10 Minuten erreichen konnten, 31 % in 10 bis 20 Minuten und 5 % in 20 Minuten, d. h. 89 % in höchstens 30 Minuten.

Die Frage an diese Kleingärtner, ob sie bereit wären, einen größeren Zeitaufwand in Kauf zu nehmen, ergab bei 40 % völlige Verneinung. Weitere 13 % wollten höchstens 5 Minuten mehr in Kauf nehmen und weitere 28 % höchstens 10 Minuten mehr. Die Bereitschaft, einen größeren Zeitaufwand in Kauf zu nehmen, sank dabei mit der Höhe des bereits aktuell notwendigen Aufwands. Eine obere Grenze muß bei 30 Minuten Zeitaufwand ge-

sehen werden; darüber nimmt die Besuchsfrequenz und damit der Nutzwert der Gärten rapide ab. (Vgl. GRÖNING, 1974, S. 42 – 45.)

RICHARD u. a. ermittelten 1976 ähnliche Werte. Danach benötigten von den befragten Kleingärtnern 42 % bis zu 10 Minuten, 31 % 10 bis 20 Minuten und 13 % 20 bis 30 Minuten zum Kleingarten. Mit dieser Erreichbarkeit waren 55 % der Kleingärtner sehr zufrieden und etwa 90 % zufrieden oder sehr zufrieden. Dies hat seinen Grund sicher darin, daß immerhin 65 % der Befragten ihren Kleingarten nur (oder auch) zu Fuß erreichten und 43 % nur (oder auch) mit dem Fahrrad. 56 % der Befragten benutzten das Auto gar nicht.

Als Konsequenz hieraus ergibt sich, daß neue Kleingärtenanlagen zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichbar sein und daher maximal 2 bis 3 km von der Wohnung entfernt liegen müßten. (Vgl. RICHARD u. a. 1976, S. 43, 115, 118.)

Diese Forderung deckt sich auch mit den Wünschen von Kleingarteninteressenten. GRÖNING ermittelte in seiner Untersuchung über das Interesse an Kleingärten, Dauercampingparzellen und Wochenendhaus-Grundstücken folgende gewünschte Entfernungen Wohnung – Kleingarten bei unmittelbaren Kleingarteninteressenten, d. h. solchen, die ihren Gartenwunsch innerhalb eines Jahres realisieren wollten:

- bis zu 1 km – 53,3 %
- 1 bis zu 2,5 km – 36,7 %

Das bedeutet, etwa 90 % aller Interessenten wünschen sich ihren Kleingarten höchstens bis zu 2,5 km vom Wohnsitz entfernt. (Vgl. GRÖNING, 1975, S. 83/84.)

### Die Entwicklung des Kleingartenwesens in den Städten

Wie die Entwicklung der Kleingartennutzung in den Städten entgegen den empirisch feststellbaren, steigenden Bedürfnissen nach Kleingärten tatsächlich abgelaufen ist und weiterhin abläuft, soll nun im folgenden dargestellt werden (1).

### Bestandsrückgänge bei Kleingärten

Die vorliegenden Statistiken auf Bundesebene lassen nur den Vergleich der Jahre 1941 und 1968 zu, eine entsprechende Übersicht aus den letzten Jahren fehlt.

Wie die folgende Tabelle zeigt, sind in den meisten Groß- und Mittelstädten in der Bundesrepublik Flächenrückgänge bei Kleingärten zu verzeichnen, die am stärksten in den Ruhrgebietsstädten aus-

(1) Die folgenden Ausführungen fußen auf meiner Diplomarbeit »Entwicklungsbedingungen des Großstädtischen Kleingartenwesens nach dem 2. Weltkrieg – untersucht am Beispiel der Stadt Hannover«, in der aufgrund der Möglichkeit der Auswertung statistischen Materials differenzierte Aussagen zur Kleingartenentwicklung und ihren Ursachen getroffen werden konnten.

Städtegruppe 1968	Stadt	Kleingartenfläche		Kleingartenfläche 1968 in % von 1941
		1941 <sup>1)</sup>	1968 <sup>2)</sup>	
A 1	Hamburg	2614,7	1871,5	71,5
	München	217,5	340,8	156,6
A 2	Köln	761,4	429,8	56,4
	Essen	311,5	265,8	85,4
	Düsseldorf	514,6	365,0	71,0
	Frankfurt	655,7	511,0	77,8
	Dortmund	1623,9	1157,0	71,2
	Stuttgart	200,0	487,6	244,0
	Bremen	1400,0	1104,8	78,9
	Hannover	1473,0	1230,0	83,4
A 3	Nürnberg	249,6	234,4	93,9
	Duisburg	510,2	266,3	52,1
	Wuppertal	369,6	341,3	92,1
	Bochum	251,3	157,4	62,7
	Mannheim	235,0	240,0	102,0
	Kiel	502,9	580,0	115,1
	Wiesbaden	184,4	90,8	49,3
	Oberhausen	78,8	55,3	70,0
	Lübeck	465,0	450,8	97,0
	Braunschweig	338,2	393,2	116,0
Kassel	155,8	206,0	132,1	

1) Quelle: SCHMAHL 1941, S. 433 f., der Wert für Hannover wurde nach der Statistik des Gartenamts korrigiert.

2) Quelle: BUTTKUS 1970, S. 197 f.

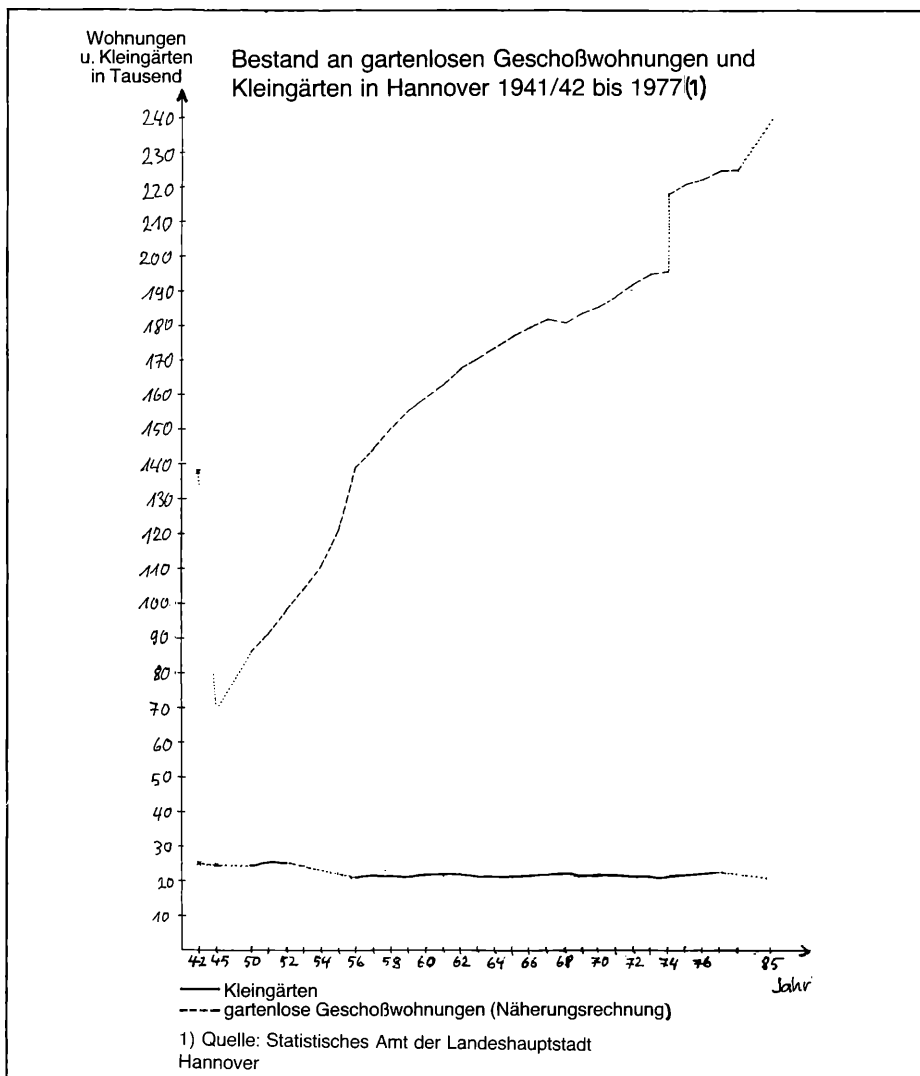
Veränderungen der Flächenanteile von Kleingärten auf städtischem und privatem Grundbesitz in Hannover und verschiedenen Städtegruppen 1941 bis 1968 (1)

Städtegruppe <sup>1)</sup> 1941	Kleingartenfläche auf <sup>2)</sup> städtischem Grundbesitz		Kleingartenfläche auf <sup>3)</sup> privatem Grundbesitz	
	absolut	in %	absolut	in %
A 1	2295	43,6	2510,0	47,7
A 2	4836,08	53,0	3620,94	39,7
A 3	3691,38	46,8	3046,51	38,6
B	1978,31	47,2	1418,30	33,8
C	2157,27	47,9	1849,74	41,0
1968				
A 1	3264	78,8	434,9	10,5
A 2	3591,5	64,8	1557,4	28,0
A 3	2868,9	73,0	497,9	12,7
B	1373,5	60,0	530,2	23,2
C	1399,4	61,6	499,5	22,0
D	1438,7	52,4	715,4	26,0
Hannover				
1941 (in Gruppe A 3)	491,7	35,8	773,6	56,4
1968 (in Gruppe A 2)	653,0	53,1	554,3	45,0

1) Quelle: SCHMAHL 1941, S. 432/433  
BUTTKUS 1970, S. 196

2) Die Städtegruppen 1941 und 1968 sind nicht direkt vergleichbar, daher sind sie hintereinander gestellt.

3) Die fehlenden Prozente zu 100 % beziehen sich auf Kleingartenflächen im Eigentum sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts.



fallen. Hannover liegt bei den Rückgängen im mittleren Bereich. München ist eine der wenigen Städte mit Flächenzuwachs, was aber bei der im Verhältnis zur Einwohnerzahl verschwindenden Ausgangsfläche nicht verwundert.

Sehr aufschlußreich ist die Betrachtung der Entwicklung getrennt nach Kleingartenflächen auf städtischem und privatem Grundbesitz. Hier wird deutlich, daß der Prozeß der Verringerung bzw. Stagnation der Kleingartenflächen überlagert wird von einem erheblichen Umschichtungsprozeß von Kleingärten auf Privatland in die Trägerschaft der öffentlichen Hand. Während sich 1941 noch durchschnittlich 40 % der Kleingärten in den Städten auf Privatland befanden, waren es 1968 nur noch etwa 20 %, was aber einer Zahl von immerhin 100 000 Gärten entspricht. Hannover bildet hierbei eine gewisse Ausnahme, da sich der Umschichtungsprozeß zwar auch hier vollzogen hat, aber noch heute etwa 40 % der Flächen auf Privatland liegen. Die Gründe für diesen Umschichtungsprozeß werden noch diskutiert. Mit dieser Entwicklung wird das Kleingartenwesen immer stärker vom »meritorischen Gut« (2) zum öffentlichen Gut mit allen Folgen für die Städte und Gemeinden.

Daß der Rückgang bzw. die Stagnation des Kleingartenbestandes in den Städten im wachsenden Widerspruch zu den Bedürfnissen steht, soll abschließend noch einmal anschaulich für Hannover durch die Gegenüberstellung der Entwicklung der Zahl der überschlägig ermittelten gartenlosen Geschloßwohnungen als Maß für das potentielle Kleingarten-Bedürfnis gezeigt werden.

Die Abbildung veranschaulicht eindrucksvoll die ständige Verschlechterung des Kleingartenversorgungsgrades in Hannover. Die Schere zwischen Kleingartenbestand und Bestand an gartenlosen Geschloßwohnungen öffnet sich immer weiter, da bei stagnierendem Kleingartenbestand die Anzahl der Wohnungen ständig zunimmt.

Bei dieser Betrachtung muß selbstverständlich die unmittelbare Nachkriegssituation bis 1956 wegen mangelnder Aussagekraft unberücksichtigt bleiben. Es kann unterstellt werden, daß die Situation in anderen Großstädten tendentiell ähnlich aussieht, wobei manche Städte etwas besser, die meisten wohl eher noch schlechter dastehen. Diese Situation drückt sich in langen Wartelisten bei den Kleingartenvereinen aus und wird sich

(2) »Die meritorischen Güter nehmen eine Mittlerstellung ein. Sie befriedigen Bedürfnisse, die allein durch Marktüter gedeckt werden könnten; andererseits werden diese Bedürfnisse als so bedeutend angesehen, daß das öffentliche Budget zusätzlich zum Markt für deren Befriedigung Sorge trägt (Sozialleistung). Durch das Eingreifen des Staates wird das Ausschlußprinzip und damit die Marktpreisbildung außer Kraft gesetzt« (BECHMANN, 1973, S. 32).

bei fehlenden Anstrengungen auf staatlicher und städtischer Ebene immer stärker auf die möglichen alternativen Freizeitwohnformen wie Dauercamping und Wochenendhaus richten, mit allen sozial-, finanz-, verkehrs- und raumordnungspolitisch problematischen Folgen, die im Rahmen dieses Vortrags nicht im einzelnen angesprochen werden können.

### Verlagerung von Kleingärten

Aber nicht nur im Hinblick auf den quantitativen Bedarf, sondern auch auf den qualitativen Aspekt der Lage und Erreichbarkeit von Kleingärten vollzieht sich die städtische Entwicklung entgegen den dargestellten Wünschen der aktiven Kleingärtner und Kleingarteninteressenten.

Denn die Lokalisierung neuer bzw. als Ersatz geschaffener Kleingärten vollzieht sich tendentiell immer weiter von den Wohngebieten entfernt in Stadtrandlagen mit der Folge, daß die Erreichbarkeit der Gärten zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln häufig gar nicht mehr möglich ist oder immer umständlicher und zeitaufwendiger wird, was Nutzeneinbußen und den Ausschluß von aufgrund ihrer sozialökonomischen Situation oder ihres Alters immobilen Bevölkerungsgruppen nach sich zieht. Diese Verlagerungstendenz wird aus der Kartendarstellung für Hannover, sehr deutlich, die zeigt, wie in den letzten 10 Jahren im inneren Ring von 3 bis 6 km um den Stadtmittelpunkt Kleingärten aufgelöst und Ersatzgärten nahezu aus-

schließlich (abgesehen von Sanierungen) außerhalb dieses Rings und sogar außerhalb der Stadtgrenzen angelegt wurden. Daß sich diese Entwicklung in den nächsten 10 bis 15 Jahren noch verstärken wird, geht aus dem Flächennutzungsplan der Stadt Hannover hervor, der jedoch hier nicht abgebildet ist.

Wie stark diese Verlagerungstendenz von Ersatz- und Neuanlagen den Kleingärtnerinteressen entgegenläuft, zeigt sich auch daran, daß die Stadt Hannover bei einigen Ersatzanlagen am Stadtrand, die nahezu nur noch mit dem Auto erreichbar sind, erhebliche Schwierigkeiten bei der vollständigen Besetzung hatte – und das trotz großer Nachfrage nach Kleingärten!

Hieraus kann abgeleitet werden, daß die als Ersatz für gekündigte Kleingärten ausgebauten Neuanlagen zu einem erheblichen Teil nicht denen zu Gute kommen, für die sie eigentlich gedacht sind, nämlich den verdrängten Kleingärtnern. Als Ausweg aus »Besetzungs-Problemen« gilt in Hannover im Grunde entgegen den normalen Pachtvertragsbestimmungen, daß auch Nicht-Hannoveraner aus dem Umkreis von 10 km um Hannover einen Kleingarten auf Hannoverschem Land pachten können. So werden allerdings die Kleingartenprobleme der Städte nicht gelöst.

Es sind also insgesamt erhebliche Diskrepanzen zwischen den Wünschen der Kleingärtner und Kleingarteninteressenten und der realen städtischen Kleingartenentwicklung festzustellen.

### Einflußfaktoren des Flächenrückgangs bei Kleingärten

Welche Gründe gibt es nun für den Rückgang der Kleingartenflächen in den Städten und die Verlagerung von privaten auf öffentliche Flächen?

Da die Flächenrückgänge, wie gezeigt wurde, nicht auf mangelndes Interesse an Kleingärten zurückgeführt werden können, müssen die Ursachen woanders gesucht werden. Die Ursachen für die Kleingartenrückgänge werden im folgenden am Beispiel Hannover aufgezeigt; die hier getroffenen Aussagen sind aber mit gewissen Einschränkungen auf andere Großstädte übertragbar.

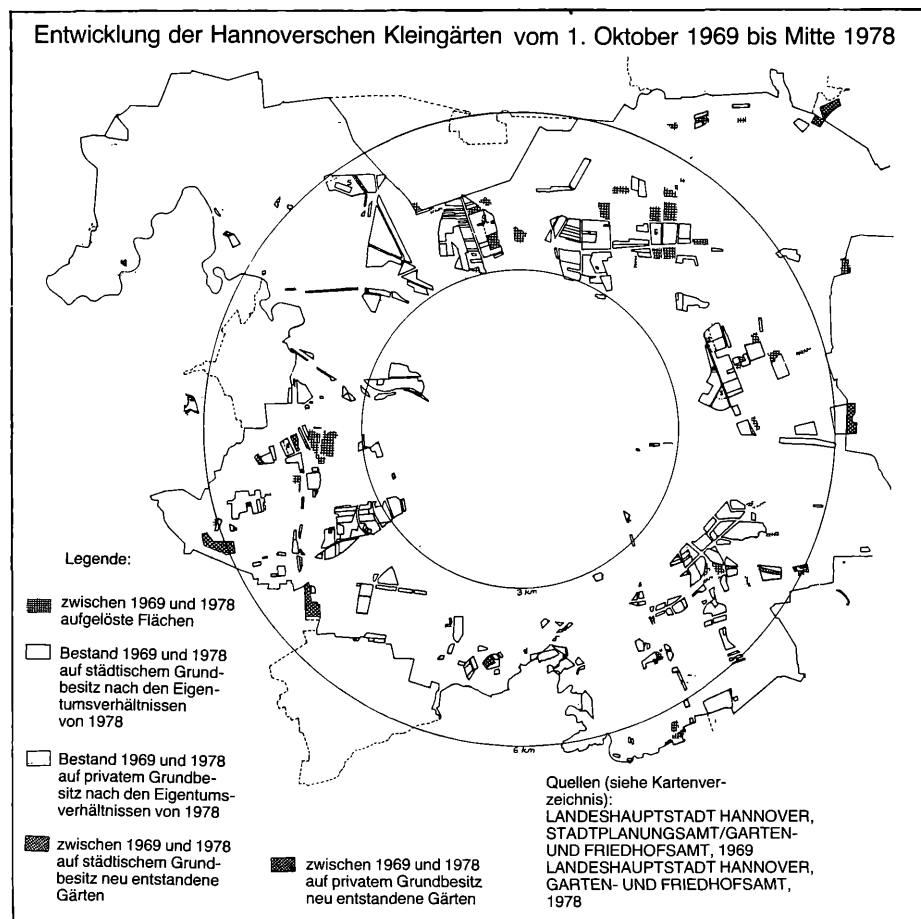
Die Begründung der Flächenrückgänge und Verschiebungen bei den Eigentumsverhältnissen sind zum einen

1. Fehlende Neuschaffung von Kleingärten auf Privatland und Auflösung von Kleingärten durch die Privateigentümer,
2. Kündigung von Kleingärten auf städtischem und Privatland, insbesondere durch die öffentliche Hand, mit unzureichender Ersatzlandbereitstellung.

### Zu 1: Bereitstellung von Privatland für Kleingärten

Zwecke ist insbesondere von der Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion im Stadtgebiet abhängig. Durch Beeinträchtigung der Bewirtschaftungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Flächen durch stadtbauliche Maßnahmen (u. a. Flurzerstückelung), wird das Interesse der Landwirtschaft an einer anderweitigen Verwertung ihres Grund und Bodens gesteigert. Hier bieten sich, soweit und solange eine Bebauung ausscheidet, neben Gärtnereien und Lagerplätzen insbesondere Kleingärten an und das um so mehr, je attraktiver die Verpachtung sich ökonomisch darstellt. Die zu erzielenden Pachtpreise müssen auf jeden Fall über den landwirtschaftlichen Pachten liegen.

Die landwirtschaftlichen Pachtpreise (Bruttopachten einschließlich Grundsteuern und Beiträgen) liegen in Hannover für Ackerland zwischen 300 und 900 DM/ha/Jahr und für Grünlandflächen 200 und 400 DM/ha/Jahr (Werte für 1976 und 1977). Dagegen liegt der Kleingartenpachtpreis seit 1975 bei 2000 DM pro ha und Jahr (0,20 DM/qm/Jahr) und ist damit einer der höchsten im Bundesgebiet. Vom Pachtpreis her gesehen bietet sich also eine Verwertung landwirtschaftlicher Grundstücke als Kleingartenland auch heute noch an. Trotzdem kommt es heute nur noch in sehr geringem Umfang zu Neuverpachtungen auf Privatland. Die Ursache dafür ist einmal im starken Flächenrückgang der Landwirtschaft zu sehen und zum anderen darin, daß Landwirte vor den Beschränkungen durch die kleingärtnerische Nutzung und den Konflikten bei einer eventuellen späteren Auflösung der Flächen zurückschrecken



(in den letzten Jahren häufige Berichterstattung über Kleingartenkonflikte in der Presse).

Wie unterschiedlich ausgeprägt die Privatlandbereitstellung im Verdichtungsraum und dem umgebenen stärker ländlich geprägten Raum ist, zeigen die Anteile städtischer und privater Kleingartenflächen an der Gesamtnutzungsfläche der Kleingärten innerhalb der Kleingärtner-Bezirksverbände Hannover-Stadt und Hannover-Land (1) im Jahre 1974:

	Fläche in Gemeindebesitz	Fläche in Privatbesitz
Hannover-Stadt	664,0 ha	546,0 ha
Hannover-Land	11,6 ha	116,9 ha

## Zu 2: Inanspruchnahme von Kleingärten für andere Nutzungen

Den wichtigsten Einflußfaktor der Kleingartenentwicklung stellt jedoch die Inanspruchnahme von Kleingartenland für andere Nutzungen dar.

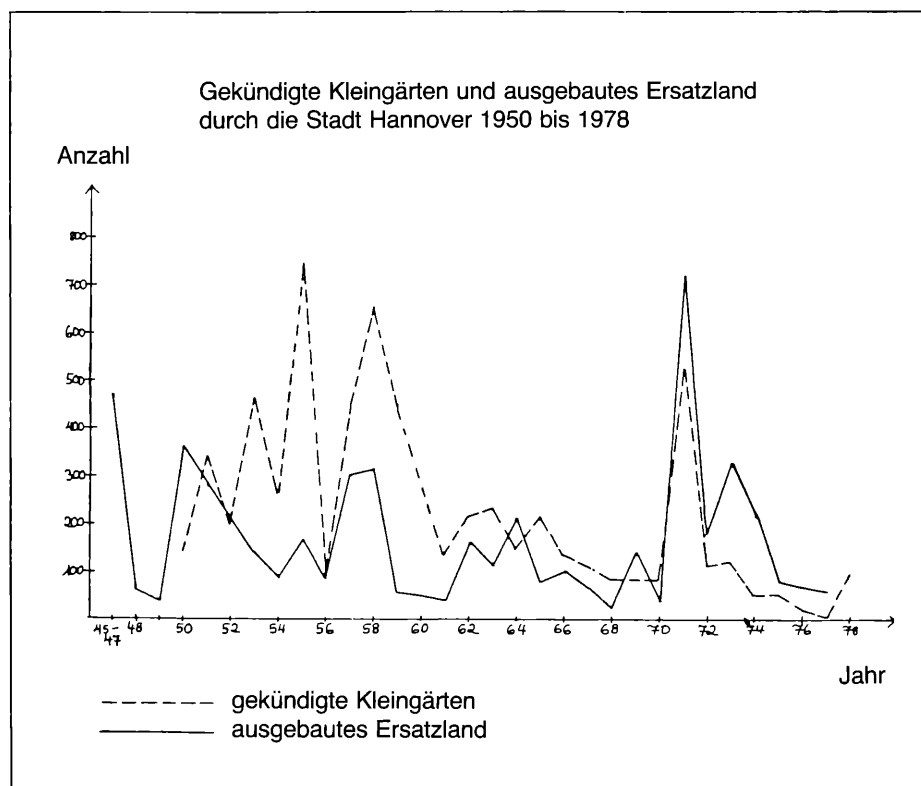
Dies kann einmal dadurch geschehen, daß Privateigentümer ihr Land umwidmen, zum anderen werden durch Kündigungen der Städte und Gemeinden sowohl Kleingärten auf städtischem Grundbesitz als auch Kleingärten auf ehemaligem Privatland, welches die Kommunen in der Regel kurz vor der geplanten Kündigung aufkaufen, aufgelöst.

Dieser Prozeß wurde in bezug auf die Kleingartenaufösungen in der Stadt Hannover genauer untersucht und zwar insbesondere für die städtische Kleingartenpolitik, das heißt, für die Kleingartenkündigungen, welche durch die Stadt Hannover selbst ausgesprochen wurden und für die Neuschaffung von Kleingärten durch die Stadt.

In Hannover sind zwischen 1950 und 1978 von den 1950 vorhandenen 24 000 Kleingärten ungefähr 10 000 insgesamt aufgelöst worden, davon 6500 bis 7000 durch die Stadt Hannover selbst. Von diesen durch die Kommune selbst gekündigten Kleingärten befanden sich etwa 2/3 auf städtischem und 1/3 auf privatem Grundbesitz, wobei einschränkend zu berücksichtigen ist, daß in dem Anteil der Kündigungen von Kleingärten auf städtischem Land auch noch ein gewisser Anteil ehemaliger Privatflächen enthalten ist, die nicht kurz vor der beabsichtigten Kündigung, sondern schon viele Jahre vorher durch die Stadt angekauft wurden. Damit ist die Kommune auch für mindestens die Hälfte der Auflösungen privater Kleingartenflächen direkt verantwortlich. In der starken Inanspruchnahme von privaten Kleingartenflächen durch die Kommunen ist auch der Grund für die

Verschiebung der Anteile an privaten und städtischen Kleingartenflächen am Gesamtbestand zu suchen, denn wenn die Kommunen Kleingartenflächen auf ehemaligem Privatland kündigen, sind sie gesetzlich zur Ersatzlandstellung verpflichtet. Somit nimmt bei jeder städtischen Kündigung, die ehemaliges Privatland betrifft, die Zahl der Kleingärten insgesamt (bei mangelnder Ersatzlandbereitstellung) unter Umständen ab, der relative Anteil der städtischen Flächen jedoch zu. Da in nahezu allen Städten Rückgänge bei den Kleingartenflächen zu verzeichnen sind, andererseits das geltende Kleingartenrecht bei der Inanspruchnahme von Kleingärten für andere Nutzungen die Bereitstellung von Ersatzland fordert,

muß unterstellt werden, daß die meisten Kommunen und auch Privateigentümer diesen Pflichten nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen sind. Für Hannover bedeutet dies konkret, daß für die zwischen 1950 und 1978 durch die Stadt Hannover gekündigten etwa 6500 Kleingärten nur ungefähr 5000 Gärten als Ersatzland ausgebaut wurden, d. h. es ergibt sich in der städtischen Kleingartenpolitik allein bei der Erfüllung des Ersatzbedarfs ein (allerdings im Vergleich zu anderen Städten noch geringer) Fehlbestand von 1500 Gärten. Wie sich das Verhältnis Kündigungen – ausgebautes Ersatzland in den einzelnen Jahren entwickelt hat, zeigt die folgende Darstellung:



Danach sind insbesondere in den fünfziger Jahren nur geringe Teile der gekündigten Kleingärten durch neue ersetzt worden. Diese Negativbilanz setzt sich bis Ende der Sechziger Jahre fort. Die Bilanz wird erst seit 1971 wieder positiv, also etwa seit Beginn des Sanierungsprogramms für ältere Kleingartenanlagen in Hannover, mit dessen Hilfe innerhalb von 15 Jahren etwa 1500 neue Kleingärten auf bestehenden Kleingartenflächen geschaffen werden sollen. Bis 1978 sind etwa 500 Gärten auf diese Weise entstanden. (Vgl. Kanert, 1978.) Allerdings kann durch diese Maßnahme auch nur wenig mehr als der Ersatzbedarf für gekündigte Kleingärten befriedigt werden und dies auch nur durch problematische Eingriffe in gewachsene Anlagen, wobei die Fragen der notwendigen Sicherung einer Privatsphäre in den entstehenden Kleingärten kaum zu lösen sind.

In den meisten anderen Städten ist dieser aus Gründen der Ersparnis von Grunderwerbskosten attraktive Weg der Kleingartenvermehrung allerdings wegen der meist geringen Durchschnittsgröße der Gärten kaum zu beschreiten.

## Bestimmungsgründe der städtischen Kleingartenentwicklung

Will man nun die Hintergründe für die offensichtlichen Diskrepanzen zwischen dem Bedürfnis nach Kleingartenutzung und der städtischen Kleingartenpolitik untersuchen, so muß eine differenzierte Betrachtung sowohl der städtischen Kündigungspolitik selbst, als auch der Rahmenbedingungen, die diese beeinflussen, erfolgen.

Dies kann im Rahmen dieses Artikels nur ausschnittsweise erfolgen. Zunächst ist festzustellen, daß die Kündigung von Kleingärten für ganz unterschiedliche Zwecke erfolgt und für diese Zwecke

1) Angaben nach einer Aufstellung des LANDESVERBANDES NIEDERSACHSEN DER KLEINGÄRTNER e. V. 1974.

unterschiedliche Bestimmungsgründe maßgeblich sind, wobei allerdings ein gemeinsamer Bezugspunkt ist, daß auch die Kommune jeweils Interesse an der Auflösung der Kleingartenflächen hat. Wodurch dieses städtische Interesse jedoch bestimmt wird und wie es mit privaten Interessen in Beziehung steht, muß jeweils genau herausgearbeitet werden.

Bei den Kündigungszwecken der städtischen Kleingartenkündigungen sind zwei große Bereiche zu unterscheiden, nämlich privatwirtschaftliche Zwecke (Industrie- und Gewerbeansiedlung, Wohnungsbau), welche die Stadt durch die Bereitstellung angekaufter ehemaliger privater oder eigener Kleingartenflächen fördert und öffentliche Zwecke (Erstellung von Infrastruktureinrichtungen).

Durch die Auswertung der Kleingartenkündigungsunterlagen der Stadt Hannover konnte festgestellt werden, daß von den 6500 – 7000 zwischen 1950 und 1978 von der Stadt gekündigten Kleingärten etwa jeweils gut ein Viertel für Wohnungsbau und Industrieansiedlungen und etwa 42 % für öffentliche Infrastrukturvorhaben in Anspruch genommen wurden.

Auf die Ursachen der städtischen Kleingartenkündigungen für privatwirtschaftliche Zwecke des Wohnungsbaus und der Industrieansiedlung soll hier nicht im Einzelnen eingegangen werden.

Es sei aber darauf hingewiesen, daß durch die Abhängigkeit der Städte von privaten Investitionen im Wohnungsbau- und Industriebereich diese häufig gezwungen sind, eine Standortförderpolitik auf Kosten sozialräumlicher Bedürfnisse wie des Kleingartenwesens zu betreiben.

Werden bestimmte Kleingartenflächen aufgrund veränderter Standortwünsche der privaten Wirtschaft oder Infrastrukturinvestitionen in der Umgebung zu potentiellen Bauflächen bzw. richten sich konkrete Standortwünsche privater Investoren auf bestehende Kleingartengebiete, so sind die Kommunen in der Regel geneigt, diesen wirtschaftlichen Interessen nachzukommen, um nicht im interkommunalen Konkurrenzkampf um Arbeitsplätze, Bauinvestitionen und Steuereinnahmen zurückzufallen.

Daneben haben die Städte häufig gerade im Wohnungsbau eigene ökonomische Interessen an der Bebauung siedlungsnaher Kleingartenflächen, sei es um neue Siedlungsflächen möglichst kostengünstig zu erschließen oder bestehende Infrastruktureinrichtungen durch zusätzlichen Wohnungsbau besser auszulasten oder sei es, um solchen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, in denen sich städtisches Kapital verwertet, durch Bereitstellung günstiger Kleingartengrundstücke Produktionsvorteile zu verschaffen.

Die Mietobergrenzen im sozialen Wohnungsbau erzwingen bei innenstadtnahen

Bauvorhaben eine Subventionierung der Bodenkosten, was auch durch Überlassung städtischer Kleingartenflächen geschehen kann.

Im folgenden werde ich nun detailliert auf die Ursachen für die Inanspruchnahme von insbesondere gemeindeeigenen Kleingartenflächen für sonstige öffentliche Infrastruktureinrichtungen eingehen, also auf den äußerst problematischen Fall der Befriedigung bestimmter öffentlicher Infrastrukturbedürfnisse auf Kosten anderer Infrastruktur- hier Kleingartenbedürfnisse.

In diesem Zusammenhang muß u. a. geklärt werden, welche Möglichkeiten und Hindernisse für die Standortplanung der städtischen Infrastruktur im Rahmen der kommunalen Planung bestehen. Diese Frage steht damit im engen Zusammenhang mit der Klärung der Durchsetzungsbedingungen städtischer Kleingartenstandortplanung und -sicherung als Teil der Infrastrukturplanung selbst. Für die Beantwortung dieser Fragen sind wesentliche Erklärungsansätze in den Mechanismen des geltenden städtebaulichen Bodenrechts in Verbindung mit der kommunalen Finanzsituation zu suchen.

### **Städtebauliches Bodenrecht, Infrastrukturplanung und Kleingartenwesen**

Es werden nun zunächst die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten für Infrastruktureinrichtungen und speziell Kleingärten im Rahmen der kommunalen Planung aufgezeigt und diese mit den einschränkenden Bedingungen des geltenden Bodenrechts konfrontiert, bevor die Auswirkungen der städtischen Bodenökonomie auf die Kündigung von Kleingärten für Infrastrukturzwecke und die Planung von Kleingärten näher konkretisiert werden. Die folgenden Ausführungen leisten damit einen Beitrag zur Erklärung:

- der Beanspruchung insbesondere gemeindeeigener Kleingärten für andere Infrastruktureinrichtungen,

- der wohnungsfernen Planung neuer Kleingärten,

- der mangelnden Absicherung von Kleingärten in Bebauungsplänen.

Grundsätzlich verstehe ich nach WOLLMANN das Städtebaurecht als einen Bestand von Regeln, denen der fundamentale gesellschaftlich-ökonomische Konflikt um die Nutzung des städtischen Bodens zugrunde liegt, und in dem dieser Konflikt zugunsten der einen und zu Lasten der anderen Gruppe entschieden wird.

Diese rechtlich fixierten Bevorzugungs- und Benachteiligungsmuster gehen in den lokalen Handlungsrahmen der Gemeinde ein und stellen Vorgaben dar, die sich in beobachtbaren Politikergebnissen wie die Schaffung und Beseitigung von Kleingärten niederschlagen (vgl. WOLLMANN, 1975, S. 183/184).

Im folgenden wird hoffentlich deutlich werden, daß unter anderem durch die

strukturelle Privilegierung des privaten Grundeigentums im Städtebaurecht formal-rechtliche Gleichstellungen von Nutzerinteressen (Kleingartenpächter – Grundeigentümer/Kapitalgesellschaften) in der Realität aufgehoben werden und dies bereits im formalen Recht sichtbar wird.

Zunächst zu den formalen Festsetzungsmöglichkeiten von Kleingärten und sonstigen Infrastruktureinrichtungen in städtebaulichen Plänen.

Im Bundesbaugesetz von 1960 wurde das Kleingartenwesen zum erstenmal auf Bundesebene als Element des Städtebaus hervorgehoben.

Aus diesem Grunde wurde das Gesetz zu Anfang auch von den Kleingärtnern mit, wie sich später zeigte, übertriebener Euphorie begrüßt.

Doch nun zu den einzelnen Bestimmungen:

Im § 2 (1) des alten und entsprechend im § 1 (3) des neuen BBauG wird bereits die prinzipielle Entscheidung, ob und wann ein Bauleitplan aufzustellen ist, in das Ermessen der Gemeinde gestellt.

Dieser Ermessensspielraum kann in bezug auf die verschiedenen Nutzungen sehr unterschiedlich interpretiert und praktiziert werden, was, wie am Beispiel Hannovers gezeigt werden kann, auch geschieht (s. u.).

Wichtig ist, daß im § 1 (5) des novellierten BBauG von 1976 die städtebauliche Entwicklungsplanung eingeführt wird, welche bei der Aufstellung der Bauleitpläne berücksichtigt werden muß. Abweichungen müssen begründet werden.

Aufgrund dieser Bestimmung müssen die Kleingartenverbände in allen größeren Städten und Gemeinden einen eigenen Kleingartenentwicklungsplan bzw. einen Teilplan zum Gesamtentwicklungsplan fordern, der – und das ist besonders wichtig – auf der Grundlage repräsentativer empirischer Erhebungen im Gemeindegebiet aufgestellt werden muß, weil sonst die Gefahr der Manipulation der Kleingartenbedürfnisse durch die Verwaltung besteht.

Bei der Ausweisung von Kleingärten in Bauleitplänen sind Flächennutzungsplan und Bebauungsplan zu unterscheiden. Bei beiden ist den Gemeinden wiederum ein Ermessensspielraum in § 5 und § 9 BBauG derart zugestanden, daß sie nach § 5 (2) und § 9 (1) darzustellenden bzw. festzusetzenden Flächen einschließlich Kleingärten nur ausgewiesen werden müssen, »soweit es erforderlich ist«. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff wird etwas durch die Festlegung im § 5 (1) BBauG konkretisiert, nach dem die Bodennutzung gemäß der »voraussichtlichen Bedürfnisse der Gemeinde« festzulegen ist, wozu in einem Kommentar zum BBauG festgestellt wird, daß für die Feststellung dieser Bedürfnisse vor allem »die Prognose aus der städtebaulichen Bestandsaufnahme sowie die Ziele der Raumordnung und

Landesplanung und der Stadt- (Gemeinde-)entwicklungsplanung« maßgeblich sind (vgl. ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, BBauG 6, § 5, Rdnr. 2, 1977). Der entscheidende Unterschied zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan besteht in den unterschiedlichen Rechtswirkungen. Während der Flächennutzungsplan nur die Gemeinde und die öffentlichen Planungsträger, die ihm nicht widersprochen haben, bindet, regelt der Bebauungsplan unmittelbar die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke mit Wirkung für und gegen jedermann. Die Darstellung von Dauerkleingärten (und anderen öffentlichen Infrastruktureinrichtungen) im Flächennutzungsplan reicht daher weder für die Sicherung der Dauerkleingartenanlagen aus, noch begründet diese Nutzungsdarstellung eigentumsrechtliche Anspruchspositionen der betroffenen Grundstückseigentümer. Damit ist die Darstellung von Kleingärten im Flächennutzungsplan für die Gemeinde »kostenneutral« und schafft für die Kleingärtner keine Rechtssicherheit. Dagegen entfaltet der Bebauungsplan insbesondere eigentumsrechtliche Wirkungen, die Entschädigungsansprüche an die öffentliche Hand einschließen. Dieser Unterschied führt zu einer unterschiedlichen Berücksichtigung der Kleingärten in den beiden Stufen der Bauleitplanung. Die Gründe hierfür sollen nun im einzelnen dargelegt werden. Ich möchte also jetzt die Frage behandeln, welche Rechte und Pflichten für die privaten Grundeigentümer und die Gemeinde bei der Festsetzung von Kleingärten und sonstigen Gemeinbedarfseinrichtungen in den verbindlichen städtebaulichen Plänen entstehen. Die Klärung dieser Problematik müßte wesentliche Hinweise zum Verständnis der gegenwärtigen Bauleitplanungspraxis geben; denn nur so läßt sich der Widerspruch zwischen formalrechtlichen Möglichkeiten und der empirisch zu beobachtenden Entwicklung erhellen. »Es liegt auf der Hand, daß die Analyse der Steuerungskapazität des Städtebaurechts unvollständig bliebe, wenn sie sich auf die Behandlung der bauplanungsrechtlichen Mittel beschränkte, die den Gemeinden formal zu Gebote stehen, und darüber insbesondere die Frage vernachlässigte, inwieweit die Gemeinden bei Anwendung dieser Planungsmittel – bildhaft gesprochen – in ein Minenfeld privatrechtlicher Positionen geraten, deren Bemühung Entschädigungsansprüche der privaten Eigentümer gegen die Gemeinde auslösen und damit deren formal etwa gegebenen Handlungsspielraum – zumal angesichts der dauerhaften und sich verschärfenden finanziellen Krise der Kommunen – faktisch wieder einengen, wenn nicht aufheben.« (WOLLMANN, 1975, S. 220.) Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß die im folgenden dargestellten boden-

rechtlichen Regelungen des Bundesbaugesetzes außer für die städtische Kleingartenplanung (Standortwahl und Standortssicherung bestehender und neuer Kleingartenanlagen) auch wichtig sind als Verständnishintergrund für die Erklärung der Inanspruchnahme von insbesondere gemeindeeigenen Kleingartenflächen für andere städtische Infrastruktureinrichtungen. Die eigentumsrechtlichen Regelungen des Bundesbaugesetzes bewegen sich notwendig im Rahmen des Grundgesetzes und seiner Interpretation durch die höchsten Deutschen Gerichte. WOLLMANN stellt zum GG im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung fest: »Da erstens der allgemeinen gesetzlichen Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums (Art. 14 I, 2 GG: Inhalt und Schranken des Eigentums ergeben sich aus den Gesetzen) durch die sogenannte Wesensgarantie von Art. 19 II GG (In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden) Grenzen gezogen sind, zweitens Art. 14 GG im Gegensatz zu Art. 153 WRV die Möglichkeit des gesetzlichen Entschädigungsausschlusses nicht vorsieht und schließlich drittens jedes Enteignungsgesetz zugleich die Entschädigungsregelung enthalten muß (Art. 14, III 2 GG, sog. Junktimklausel), wurde der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gegenüber der privaten Eigentumsordnung im Vergleich zu WRV deutlich eingeeengt ( Ausl. des Verf.).« (WOLLMANN, 1975, S. 198.) Daneben legt Art. 14 II GG fest, daß der Gebrauch des Eigentums zugleich »dem Wohl der Allgemeinheit dienen« soll, und formuliert damit ein Sozialstaatsprinzip, das jedoch im Verlaufe der fünfziger Jahre durch konservative Auslegung zurückgedrängt wurde. Im Rahmen dieser Bestimmungen setzte sich nach dem 2. Weltkrieg bis hin zum BBauG ein Bodeneigentumsrecht durch, das in Anlehnung an einige eigentümergefreundliche Auslegungen des Bundesgerichtshofs bei Eigentumsbeschränkungen durch öffentliche Maßnahmen immer eine volle Verkehrswertentschädigung vorsieht, obwohl dies nach Art. 14, Abs. 3, Satz 3 Grundgesetz nicht zwingend ist. Hier heißt es nämlich: »Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen«. Dies führt dazu, daß im Enteignungsfall und bei Entschädigungen für Nutzungsbeschränkungen der Eigentümer entsprechend der Marktbewertung seines Grundstücks zu befriedigen ist. Dieser Verkehrswert, der überall maßgebend ist, wo das BBauG Entschädigungen gewährt, wird nach § 142 des neuen BBauG durch den Preis bestimmt, »der ( . . ) im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Be-

schaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.« Nach diesem Bodenrecht werden Planungsverluste von Eigentümern vollkommen sozialisiert, während bis heute die Gewinne durch öffentliche Planungen und Maßnahmen nicht abschöpfbar sind – eine eindeutige Privilegierung von Grundeigentümerinteressen im Baurecht. Dazu bemerkt GÖTZ: »Die Bauleitplanung hat das Privateigentum und seine Funktionen nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern dem Objekt Grund und Boden als Gegenstand des Eigentumsrechts im Gegenteil eher noch größere Bedeutung verliehen. Das wird schon durch die Tatsache der Bodenspekulation unterstrichen. Die Bodenspekulation ist immer Spekulation auf die Planung. Spekuliert wird darauf, daß durch die Planung aus Acker- oder Kleingartenland Bauland, Industriegelände etc. wird, daß also durch die öffentliche Planung der Wert des Eigentums vermehrt wird. Gegenstand des Eigentums ist heute nicht mehr das Grundstück an sich, sondern das in bestimmtem Sinne durch die Bauleitplanung und ihre Surrogate beplante Grundstück.« (GÖTZ, 1969, S. 50/51.) Es ergibt sich also, daß an den profitablen öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmungen für Grundstücke Privateigentum besteht, dagegen die unprofitablen Zweckbestimmungen von der Gemeinschaft übernommen werden müssen. Die viel zitierte Sozialbindung des privaten Grundeigentums ist bis heute weitgehend Programmsatz geblieben. Welche Auswirkungen dieses eigentümergefreundliche Bau- und Bodenrecht auf das Kleingartenwesen hat, soll nun im folgenden konkretisiert werden. Es geht also jetzt darum, aufzuzeigen, welche Ansprüche ein Privateigentümer gegenüber der Gemeinde bei der Festsetzung seines Grundstücks als Kleingartenland (bzw. als Standort öffentlicher Infrastruktureinrichtungen überhaupt) geltend machen kann. Dieses Planungsschadenrecht ist im BBauG konkret in den § 40 ff geregelt. Hier heißt es: § 40 (1) »Sind im Bebauungsplan ( . . ) 6. Grünflächen ( . . ) festgesetzt, so ist der Eigentümer nach Maßgabe der folgenden Absätze zu entschädigen, soweit ihm Vermögensnachteile entstehen ( . . )«. Nach § 40 (2) kann der Eigentümer unter anderem die Übernahme der Fläche durch die Gemeinde zum Verkehrswert verlangen, wenn und soweit es ihm wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten oder es in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen. Für die Entscheidung über die Übernahmeverpflichtung und die Höhe der zu leistenden Entschädigung sind die

»Grundstücksqualität« (ökonomische Kategorie) und deren Bestimmungsmerkmale entscheidend. Diese läßt sich vereinfacht so abstufen:

- Flächen ohne Bebauungsmöglichkeit (Unland, Überschwemmungsgebiete)
- bebauungsfähige Flächen ohne aktuelle Bauerwartung (Land- und gartenbauliche Flächen in Randlagen, durch Bebauungsplan abgesicherte Grünflächen)
- bebauungsfähige Flächen mit aktueller Bauerwartung (Land- und gartenbauliche Flächen in siedlungsnaher Lage, nicht abgesicherte Grünflächen)
- Flächen mit Baulandcharakter – als Rohbauland (Land- und gartenbauliche Flächen in siedlungsintegrierter bzw. -angrenzender Lage und sonstige randerschlossene nicht abgesicherte Freiflächen)
- als baureifes Land.

Die »Grundstücksqualität« wird nicht allein durch die Bauleitplanung bestimmt; das kam schon in der genannten Definition des Verkehrswertes zum Ausdruck. Vielmehr ist nach herrschender Rechtsauffassung des Bundesgerichtshofes die gesamte »Situationsgebundenheit« des Grundstücks entscheidend.

Der BGH hat die entscheidenden Gesichtspunkte in seinem Urteil vom 25. 11. 1974, in dem es speziell um Grünflächenfestsetzungen im Bebauungsplan ging, so zusammengefaßt: »Die enteignungsrechtliche Frage nach der 'Qualität' eines Grundstücks beantwortet sich nicht allein nach formalen Gesichtspunkten (Ortsplanung, (Ausl. des Verf.) und auch nicht danach, ob eine bestimmte Nutzungsart zum Beispiel bauliche Nutzung, tatsächlich schon verwirklicht war. Entscheidend ist die »von der Natur der Sache« her gegebene Möglichkeit der Benutzung und der wirtschaftlichen Ausnutzung, wie sie sich aus den Gegebenheiten der örtlichen Lage des Grundstücks bei vernünftiger wirtschaftlicher Betrachtungsweise objektiv anbietet (Ausl. des Verf.). Ausschlaggebend für die enteignungsrechtliche 'Qualität' sind Lage und Beschaffenheit der Grundstücke sowie ihre gesamten Umweltverhältnisse (Ausl. der Verf.). Das gilt auch, wenn die hier in Rede stehenden Grundstücke im Außenbereich liegen sollten. Auch dann ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang die vorgefundenen natürlichen Gegebenheiten – beispielsweise die günstige Lage in der Nähe von Anlagen der Erschließung und der Infrastruktur – die den Grundstücken im gesunden Grundstücksverkehr zuteil werdende Einschätzung bereits in dem für die Bestimmung ihrer Qualität maßgebenden Zeitpunkt beeinflussen«. (1) Dieses Entschädigungsrecht bedeutet

einen weitgehenden Schutz des Grundeigentümerinteresses; dieser hat sogar Anspruch auf Entschädigung von Nutzungsmöglichkeiten, die lediglich der freie Grundstücksmarkt unter Umständen in spekulativer Absicht signalisiert.

Die Kriterien für die Beantwortung der Frage, ob bei der Festsetzung von Kleingärten und sonstigen öffentlichen Infrastruktureinrichtungen auf Privatland Entschädigungsverpflichtungen auf die öffentliche Hand zukommen, lassen sich allgemein so zusammenfassen:

»Die mit Bebauungsplänen (.) verbundenen Baubeschränkungen sind Enteignung, wenn der Plan alle oder einzelne der wirtschaftlich vernünftigen Verwendungsmöglichkeiten, zu denen sich das Grundstück eignet oder schon herangezogen war, beeinträchtigt oder verhindert; dagegen liegt eine entschädigungslose Eigentumsbindung vor, wenn der Plan nur für die Zukunft eine bisher nicht verwirklichte Verwendungsart unterbindet, die für dieses Grundstück bei vernünftiger wirtschaftlicher Betrachtung ohnehin nicht ins Auge gefaßt wurde (Situationsbedingtheit); wenn also der Plan die Dispositionsfreiheit bei wirtschaftlicher Betrachtung eigentlich nicht beschränkt«. (2) Werden also Dauerkleingärten und andere öffentliche Infrastruktureinrichtungen im Bereich des baureifen Landes, Rohbaulandes und Bauerwartungslandes festgesetzt, so kommen auf die öffentliche Hand umfangreiche finanzielle Aufwendungen für Grunderwerb bzw. Entschädigungsleistungen in Höhe der Bodenpreise dieser Kategorien zu; werden diese Einrichtungen im Bereich von landwirtschaftlichen Grundstücken ohne Bauerwartung und auf Flächen ohne Bebauungsmöglichkeiten festgesetzt, so ergeben sich keine Herabzonierungen für die Privateigentümer; einträglichere Nutzungen wären mit der »Situationsgebundenheit« der Grundstücke nicht vereinbar und daher ergeben sich auch keine Entschädigungsverpflichtungen. Die landwirtschaftlichen Grundstücke werden lediglich von der »konjunkturellen Weiterentwicklung« ausgeschlossen.

In den letzteren Fällen ergeben sich sogar (bescheidene) Planungsgewinne für die Privateigentümer, die nach dem geltenden Bodenrecht nicht abschöpfbar sind. Die für die Bevölkerung wichtigsten Kleingärten nahe den Wohngebieten sind also am schwierigsten (das heißt, teuersten) zu schaffen und zu sichern. Die umfassende Verkehrswert-Entschädigungsregelung des städtebaulichen Bodenrechts, die sogar Entschädigungen für realistische Nutzungserwartungen einschließt, hat für die kommunale Infrastruktur- und Kleingartenplanung fatale Folgen, denn eine bedürfnisorientierte, d. h. wohnungsnah Kleingartenbereitstellung müßte mit einem ungeheuren finanziellen Aufwand erkauft werden, was

in der finanziellen Dauerkrise der Kommunen völlig unrealistisch wird. Dies führt tendenziell zu einer »Entschädigungsvermeidungs-Planung«, die einer bedürfnisorientierten Kleingartenplanung völlig entgegensteht.

Eine solche Planung wird den Gemeinden bereits von den höchsten Deutschen Gerichten nahegelegt(!). Im bereits angesprochenen neuesten Urteil des Bundesgerichtshofs zur »Festsetzung von öffentlichen Grünanlagen im Bebauungsplan« heißt es wörtlich:

»Die Gemeinde kann ihrerseits den mit Herabzonungen verbundenen finanziellen Belastungen weitgehend dadurch ausweichen, daß sie ihre Grünflächenplanung rechtzeitig und konsequent auf Flächen richtet, deren »Situation« es den Eigentümern zumutbar macht, die damit verbundenen Vermögensnachteile auf gewisse Dauer ohne Entschädigung hinzunehmen«. (1)

Die Gemeinde wird also, um Entschädigungsverpflichtungen zu entgehen, ihre Kleingartenplanung tendenziell im Außenbereich auf landwirtschaftliche Flächen ohne Bauerwartung lenken und in bebauungsnahen Bereichen auf Flächen, die aufgrund ihrer »Situationsgebundenheit« keine andere Nutzung aufnehmen können (Ödland, Überschwemmungsgebiete u. ä.).

So bewirkt das geltende Planungsschadenrecht, daß die städtebauliche Planung die kommunalen Infrastruktureinrichtungen nicht in Gebieten hoher Grundrentenerwartungen und damit hoher Bodenpreise realisiert. Der profitable Grund und Boden wird dadurch nicht der ökonomischen Verwertung entzogen, was auch den Interessen städtischer Wachstumpolitik entspricht; auf der anderen Seite führt dieser Mechanismus zu einem weitgehenden Verzicht auf die bedürfnisgerechte Planung der sozialen Infrastruktur einschließlich der Kleingärten.

Eine Verbesserung des bodenrechtlichen Instrumentariums durch Einschränkung der eigentümerfreundlichen Entschädigungsregelungen des Baurechts auf den nach Art. 14 Abs. 3, Satz 3 Grundgesetz notwendigen Umfang (s. o.) und eine Verbesserung der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden für Entschädigungsleistungen und Grunderwerb durch konsequente Abschöpfung aller privaten Gewinne durch öffentliche Planungen und Maßnahmen, durch verbesserte kommunale Finanzausstattung bzw. staatliche Zweckzuweisungen (Fonds für Grunderwerb) würde den Spielraum für eine bedürfnisgemäße kommunale Kleingartenplanung und Infrastrukturplanung insgesamt erheblich erweitern. Allerdings ist die Lösung der Kleingartenfrage von einer Verbesserung des

1) BGH-Urteil vom 25. 11. 74, zitiert in BLÄTTER FÜR GRUNDSTÜCKS-, BAU- UND WOHNUNGSRECHT, 1975, S. 135.

2) KRÖNER, zitiert bei ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG, BBauG, Vorbem. Zu §§ 40 – 44, Rdnr. 102.

1) BHG-Urteil vom 25. 11. 74, zitiert in BLÄTTER FÜR GRUNDSTÜCKS-, BAU- UND WOHNUNGSRECHT, 1975, S. 137.



bodenrechtlichen Instrumentariums und der finanziellen Möglichkeiten nicht allein abhängig – es muß auch der Wille und die Möglichkeit vorhanden sein, Instrumente und Finanzen für das Kleingartenwesen einzusetzen.

Hierzu muß einschränkend gesehen werden, daß unter den Bedingungen profitorientierter privater Standort- und Investitionsentscheidungen in den Städten und den daraus folgenden Abhängigkeiten und aufgrund eigener ökonomischer Überlegungen der Kommunen, wie wirtschaftliche Erstellung und Auslastung der gesamten Infrastruktur und Offenhaltung ökonomischer Entwicklungsmöglichkeiten durch mangelnde Absicherung sozialräumlicher Bedürfnisse wie Kleingärten (Grünflächen als Manövriermasse der ökonomischen Stadtentwicklung), entscheidende zusätzliche Grenzen für eine bedürfnisgemäße Kleingartenplanung bestehen.

Nicht zuletzt muß berücksichtigt werden, daß unter den gegenwärtigen Nutzungsverhältnissen in den Städten auch bei verbessertem Bodenrecht, kaum noch Spielräume für neue wohnungsnaher Kleingartenplanungen im Kernrandbereich vorhanden sind, so daß es zur unbedingten Erhaltung und Absicherung des gesamten wohnungsnahen Kleingartenbestandes in den Städten keine Alternative gibt. Diese Erhaltung und Absicherung wird allerdings durch bodenreformersche Initiativen und bessere Finanzausstattung wesentlich begünstigt.

### Konkretisierung der Auswirkungen des geltenden Bodenrechts in Verbindung mit der kommunalen Finanzkrise auf das Kleingartenwesen am Beispiel Hannovers

Ich möchte Ihnen nun an Hand einiger Beispielbereiche aus der Kleingartenentwicklung und -Planung in Hannover veranschaulichen, wie sich dieses Planungsschadenrecht in Verbindung mit der Finanzkrise der Kommunen konkret auf das Kleingartenwesen einer Stadt auswirkt.

Ich hatte bereits darauf hingewiesen, daß dieses Planungsschadenrecht für alle Festsetzungen öffentlicher Flächen auf Privateigentum gilt, also auch für alle anderen Bereiche der städtebaulichen Infrastruktur. Hier treten die gleichen Grundstückspreisprobleme und damit Standortsschwierigkeiten auf wie bei der Kleingartenplanung.

Hierzu stellte NEUFFER 1973 fest (»Entscheidungsfeld Stadt«):

»Die Erstellung der Infrastruktur ist vor allem ein finanzielles Problem. Sie ist aber auch davon abhängig, daß die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Planungen wirksam – und zwar mit gleicher Wirksamkeit gegenüber jedermann – durchzusetzen, das Schlüsselproblem ist und bleibt insoweit die Verfü-

gung über Grund und Boden. Bei dem derzeitigen Rechtssystem, das die Gemeinden zur vollen Entschädigung der Verkehrswerte einschließlich der durch ihre eigene Planung und Infrastrukturinvestition entstandenen Wertzuwächse zwingt, sind Rücksichtnahmen auf die vorliegenden Grundeigentumsverhältnisse unvermeidlich. Keine Kommune kann es sich leisten, ohne Rücksicht auf möglicherweise immense Entschädigungspflichtigen Nutzungen festzulegen und zu erzwingen. Die Folge ist, daß sich in der Konkurrenz verschiedener Nutzungen immer die ökonomisch stärkere durchsetzt und die für sie besten Standorte mit Beschlag belegt – ohne Rücksicht auf die Folgen für den Funktionszusammenhang der Stadt« (NEUFFER, 1973, S. 129).

GOTTHOLD weist in seinem Buch »Stadtentwicklung zwischen Krise und Planung« auf den steigenden Anteil der Grunderwerbskosten an den Gesamtkosten für städtische Infrastruktureinrichtungen hin, der Ausdruck der sich verschärfenden Standortprobleme ist. Er stellt fest, daß der Anteil der Kosten zwischen 1965 und 1971 bei Schulbauten von 30 auf 50 % und beim Straßenbau von 65 auf 80 % gestiegen ist (vgl. GOTTHOLD, 1978, S. 38).

Die Folge ist eine Planung, die versucht, auch eigentlich Grünbedürfnissen dienenden städtischen Grundbesitz als Infrastrukturstandort heranzuziehen. Schlagworte wie »Mehrfachnutzung« und »kombinierte Nutzung« sind in aller Plauer Munde.

Die Kleingartenflächen sind nun von diesen Mechanismen der Bodenökonomie in mehrfacher Weise betroffen (s. o.):

1. einmal dadurch, daß bestehende, insbesondere gemeindeeigene, siedlungsnaher Kleingartenflächen zur Vermeidung von zu hohen Grunderwerbs- bzw. Entschädigungskosten bei der Infrastruktur-

erstellung für verschiedene Infrastrukturbereiche beansprucht werden.

2. Zum anderen dadurch, daß Standortausweisung und -sicherung von Kleingartenanlagen nach einer »Entschädigungsvermeidungsstrategie« betrieben werden.

### Zu 1: Die Inanspruchnahme gemeindeeigener Kleingartenflächen für Infrastrukturzwecke

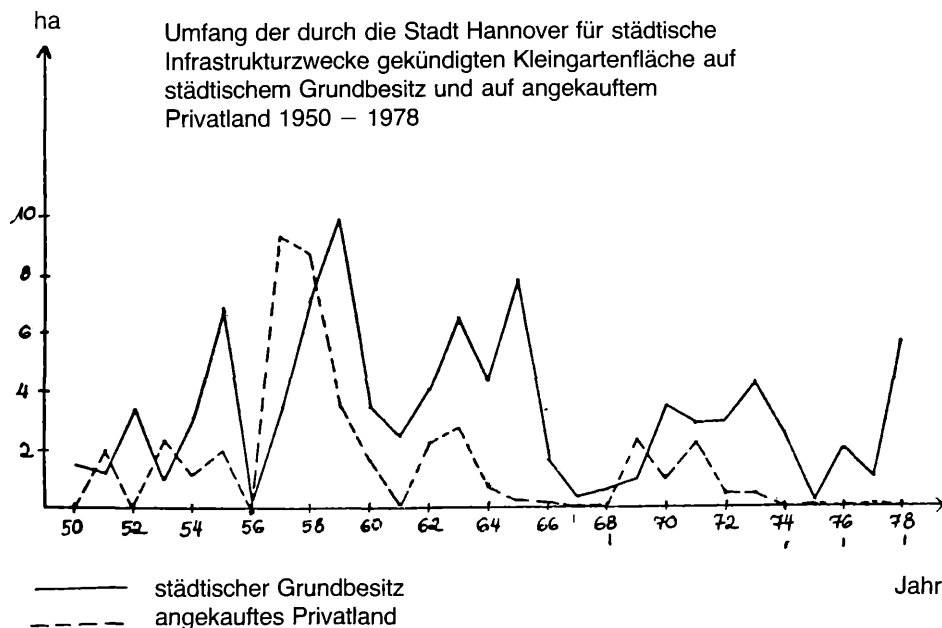
Ich werde nun die Inanspruchnahme von insbesondere gemeindeeigenen Kleingartenflächen für Infrastrukturzwecke am Beispiel Hannover verdeutlichen.

Diese konnte ich im Rahmen meiner Diplomarbeit durch Auswertung der Kleingartenkündigungen exakt erheben.

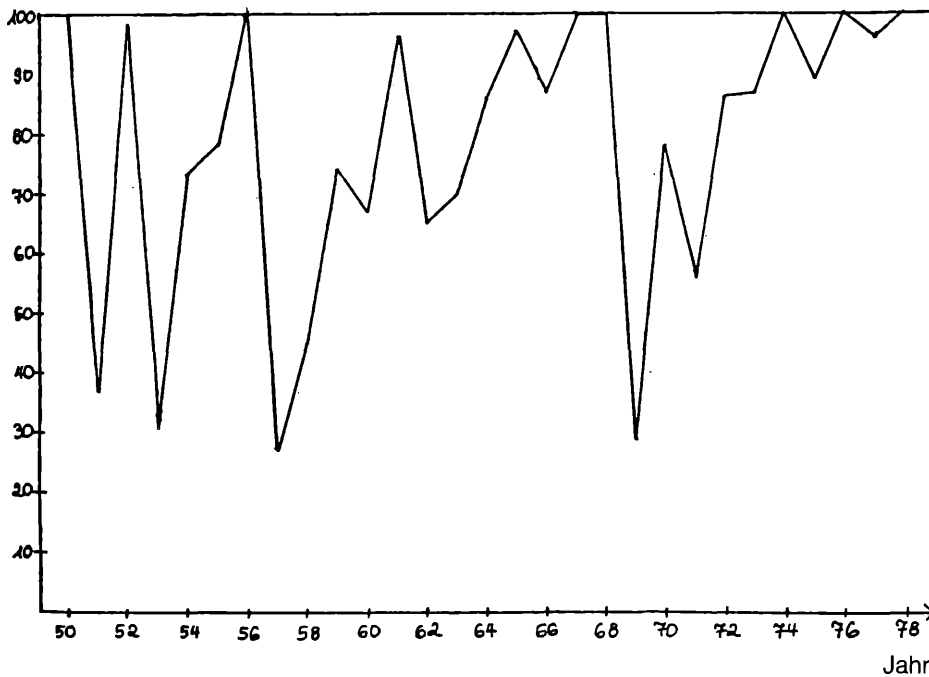
Von den insgesamt allein durch die Stadt Hannover nach dem 2. Weltkrieg gekündigten etwa 6400 Kleingärten und 600 Teilflächen von Kleingärten wurden ungefähr 2700 Gärten und 500 Teilflächen für städtische Infrastrukturzwecke in Anspruch genommen.

Auf die Fläche bezogen sind das 140 von 340 ha, also etwa 42 % der Gesamtkündigungsfläche 1950 bis 1978 mit steigendem Anteil von 48 % in den Jahren 1961 bis 1978.

Von der insgesamt zwischen 1950 und 1978 für Infrastrukturzwecke gekündigten Kleingartenfläche entfällt etwa zwei Drittel auf städtischem Grundbesitz, wobei der Anteil der städtischen Flächen im Zeitraum 1961 bis 1978 auf über 80 % anstieg und damit stark zunahm. Die absolute und relative Verteilung der für Infrastrukturzwecke gekündigten Kleingartenfläche auf städtisches und privates Kleingartenland zeigen die folgenden Abbildungen. Hier wird besonders deutlich, daß die Inanspruchnahme von privatem Kleingartenland für städtische Infrastrukturmaßnahmen in Krisenzeiten nahezu vollständig unterbleibt.



Prozentualer Anteil der durch die Stadt Hannover für städtische Infrastrukturzwecke gekündigten Kleingartenfläche auf städtischem Grundbesitz an der für diese Zwecke gekündigten Gesamtfäche 1950 – 1978



In den wirtschaftlichen Krisen Jahren 1966 bis 1968 und in der jetzigen Wirtschaftskrise 1973/74 bis 1977/78 gehen die absoluten Kleingartenkündigungen für Infrastrukturzwecke stark zurück, folgen also den städtischen Investitionsmöglichkeiten. Gleichzeitig steigt jedoch der relative Anteil der gekündigten Gärten auf städtischem Grundbesitz auf annähernd 100 %, das heißt, die Stadt Hannover versucht besonders in Krisenzeiten bei der Erstellung von Infrastrukturanlagen, Grunderwerbskosten durch Inanspruchnahme bestehender städtischer Kleingartenflächen zu sparen.

Die Rechnung dabei ist denkbar einfach: Wird nämlich beispielsweise ein Schulgrundstück von 1 ha auf städtischem Kleingartenland in siedlungsnaher Lage realisiert, so zahlt die Stadt an Grunderwerbskosten lediglich den Preis für das Kleingartenersatzland, welches in der Regel auf billigen Grundstücken am Stadtrand realisiert wird. Während die Kommune normalerweise bei freihändigem Grundstückserwerb in siedlungsnaher Lage Bodenpreise in Höhe des Rohbaulandes oder baureifen Landes bezahlen müßte, bekommt sie das Schulgrundstück auf diese Weise für den Preis landwirtschaftlicher Flächen.

Der Preis für Rohbauland betrug 1976 in Hannover durchschnittlich 46,42 DM/qm, der für baureifes Land 136,02 DM/qm. Dagegen lagen die Preise für Kleingartenland bei höchstens etwa 20 DM/qm. Die Stadt spart also im angenommenen Fall, wenn sie die Schule auf städtischen Kleingartenflächen mit Rohbaulandcharakter erstellt und die Kleingartenersatz-

fläche am Stadtrand anbietet etwa  $25 \times 10\,000 = 250\,000$  DM an Grunderwerbskosten. Hiervon müssen auch zu zahlende Entschädigungen abgerechnet werden, die aber wohl durch den Erschließungsvorteil für das siedlungsnaher Schulgrundstück wieder ausgeglichen werden.

Ich möchte zur weiteren Veranschaulichung des Problems noch die von mir vorgenommene, differenzierte Betrachtung der Kündigungen für verschiedene Infrastrukturbereiche darstellen.

Die folgende Tabelle zeigt, welchen Anteil der Kleingartenflächen auf städtischem Grundbesitz an den Gesamtkündigungen des jeweiligen Infrastrukturbereichs in den einzelnen Zeitabschnitten in Hannover hatten (in %):

Anteil der Kleingartenflächen auf städtischem Grundbesitz an den Gesamtkündigungen von Kleingärten für den jeweiligen Infrastrukturbereich in den einzelnen Zeitabschnitten in %

Zeitraum	Hochbau	Sport	Grün	Verkehr	techn. Infrastruktur	Gesamte Infrastruktur
1950–1960	71,71	62,28	67,84	36,53	74,53	54,1
1961–1978	74,76	100,00	60,0	72,72	93,49	80,6
1950–1978	73,10	76,87	64,22	50,55	91,14	66,40

Es zeigt sich, daß insbesondere in den letzten 20 Jahren die Erstellung von städtischen Infrastruktureinrichtungen, soweit sie auf Kleingartenflächen erfolgte, in ganz überwiegendem Maße gemeindeeigene Flächen betraf.

Hier wird die bewußte Inanspruchnahme von Kleingärten auf städtischem Grundbesitz für städtische Infrastruktureinrichtungen zwecks Vermeidung von Grunderwerbs- und Entschädigungskosten besonders augenfällig.

Mit Einschränkungen ist durch die empirische Erfassung dieses Teilbereichs der Kleingartenkündigungspolitik der Stadt Hannover die Beziehung zwischen einschränkenden Bedingungen des Bodenrechts, städtischer Finanzlage und Kleingartenaufösungen für Infrastrukturvorhaben nachgewiesen.

Diese Mechanismen werden auch im Grünordnungsplan der Stadt Hannover speziell für die Standortfindung von Sportflächen deutlich formuliert:

Zur Realisierung von wohnungsnahen Standorten für Spiel- und Sportflächen heißt es dort:

»Bei den gegebenen Eigentums- und Nutzungsverhältnissen der Grundstücke in diesen Bereichen und den beschränkten finanziellen Möglichkeiten zum Grunderwerb durch die Stadt werden sich entscheidende Änderungen in der Flächen-

nutzung wohl erst im Zuge der Stadterneuerung unter Ausschöpfung der im Städtebauförderungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen erzielen lassen«. (1) Die Folgen dieser ökonomischen Zwänge der Stadtplanung für die wohnungsnahen städtischen Kleingartenflächen zeigen sich dann in Abschnitt »Maßnahmen zur Bedarfsdeckung« des Grünordnungsplanes, wo es heißt:

»Um den Bedarf an wohnungsnahen Spiel- und Erholungsflächen zu decken, sind in folgenden Bereichen Änderungen der bestehenden Nutzung zugunsten

(1) LANDESHAUPTSTADT HANNOVER. Stadtplanungsamt/Garten- und Friedhofsamt, 1974, S. 53.

solcher Flächen notwendig: Steintor-  
masch, Hainholz, List, Burg, Fösse-  
tal, Mittelfeld (jeweils Kleingarten-  
flächen)«. (1)

Auch zur Deckung des Bedarfs an Sport-  
und Freibadflächen werden entspre-  
chende Maßnahmen vorgesehen:

»Für den Bedarf an Freibädern kommt  
eventuell eine Nutzungsänderung beste-  
hender Kleingartenflächen zur Erweite-  
rung des Hainhölzer Bades in Frage.  
Zugunsten von Sportflächen sind folgende  
Nutzungsänderungen notwendig: beste-  
hende Kleingartenflächen in den Berei-  
chen Hainholz und Vahrenheide – Sahl-  
kamp«. (1)

Daß diese Strategie der Inanspruchnahme  
von Kleingartenflächen für andere Nut-  
zungen die nicht ausreichend befriedigten  
Grünbedürfnisse weiter einschränkt und  
beeinträchtigt, wird auch von den Garten-  
ämtern gesehen. Der Hannoversche Gar-  
tenamtsleiter LAAGE spricht in diesem  
Zusammenhang von einem »gefährlichen  
Mißverständnis in der öffentlichen Dis-  
kussion«:

»Ich bin sicher, daß nicht nur in Hannover  
immer wieder aus den verschiedensten  
Kreisen in kurzzeitigem Denken vorge-  
schlagen wird, man möge zum Beispiel  
Spielparks oder Sportanlagen in vorhan-  
dene Grünflächen legen. In der Regel ist  
das ein verhängnisvoller Selbstbetrug,  
denn unter der normalen Voraussetzung,  
daß die Grünflächen betretbar und für  
jedermann zum Spielen und Lagern frei-  
gegeben sind, und daß diese Flächen dem  
Umfang nach gerade den städte-  
baulichen Normen entsprechen (und wo  
ist das schon der Fall?), wird natürlich  
durch eine derartige Sondernutzung das  
allgemeine freiheitliche Erholungsangebot  
unwiederbringlich eingeengt oder es geht  
ganz verloren. Das wäre nicht zu verant-  
worten. Es muß unbedingt gelingen, für  
ein neues Spiel- und Erholungsprogramm  
auch neue Flächen zu gewinnen, sonst  
gibt es Kurzschlüsse im Spektrum der  
Spiel- und Erholungsangebote«. (2)

Das parallele Konzept zur direkten Bean-  
spruchung von Kleingartenflächen für  
andere Nutzungen ist die Umgestaltung  
von Kleingartenanlagen in sogenannte  
»Kleingartenparks«, also in für die Öffent-  
lichkeit erschlossene und »verschö-  
nernte« (?) Kleingartenanlagen.

Auch so werden Infrastrukturprobleme  
gelöst, indem Grunderwerbs-, Ausbau-  
und Pflegekosten für öffentliche Grünan-  
lagen eingespart werden. Dieses proble-  
matische Konzept wird von staatlicher  
Seite und auch von vielen Städten seit  
Jahrzehnten propagiert und praktiziert,  
und dieser »Kurzschluß« (s. o.) wird leider  
auch von den Gartenämtern nach Kräften  
unterstützt.

(1) LANDESHAUPTSTADT HANNOVER, Stadtpla-  
nungsamt/Garten- und Friedhofsamt, 1974, S. 58/59

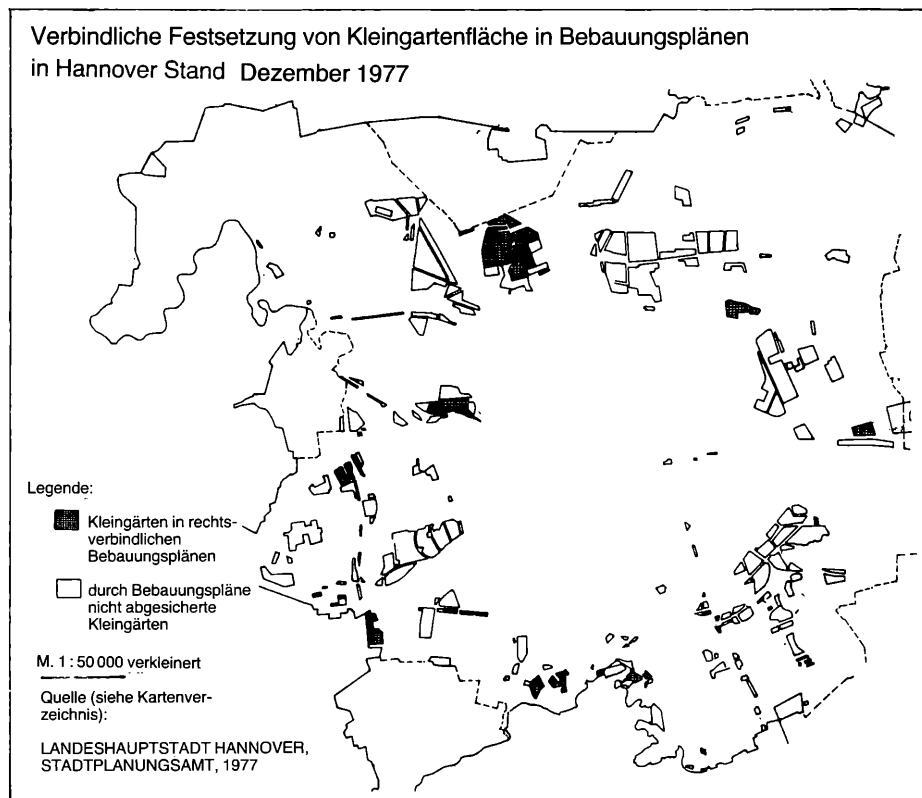
(2) LAAGE 1974, S. 23.

## Zu 2: Die Festsetzung von Kleingärten in Bebauungsplänen

Als weiteres Beispiel für die Auswirkungen  
des geltenden Bodenrechts auf das  
Kleingartenwesen ist die konkrete ver-  
bindliche Bauleitplanung in Hannover zu  
nennen, die das Ergebnis der Unter-  
suchung des Bonner Städtebauinstituts,

daß nämlich lediglich etwa ein Drittel der  
Kleingartenflächen durch Bebauungs-  
pläne abgesichert sind, bestätigt. (Vgl.  
RICHARD u. a., 1976, S. 54.)

Aus der beigefügten Karte ist zu ersehen,  
welche Kleingartenflächen Ende 1977 in  
Hannover in rechtskräftigen Bebauungs-  
plänen festgesetzt waren.



Zunächst fällt auf, daß es sich hier um  
einen sehr geringen Teil der Kleingarten-  
flächen handelt. Der überwiegende Teil  
der Hannoverschen Kleingartenflächen  
ist durch rechtsverbindliche Bauleitpläne  
nicht abgesichert.

Auf der Karte des Stadtplanungsamtes  
über den Stand der verbindlichen Bau-  
leitplanung, mit deren Hilfe die Karte an-  
gefertigt wurde, stellen die Kleingarten-  
flächen (und viele andere Grünflächen)  
die großen, weißen Flecken dar.  
Dagegen sind nahezu sämtliche baulichen  
und gewerblich-industriellen Nutzungen  
in Hannover durch Bebauungspläne ab-  
gesichert.  
Hier wird also mit zweierlei Maß gemes-  
sen, Investitionen von Bau- und Industrie-  
Kapitalen werden abgesichert, sozial-  
räumliche Bedürfnisse, wie das Kleingar-  
tenwesen, dagegen nicht. Gibt es in der  
Stadtplanung nur Rechtssicherheit für  
Kapitalinteressen?

Die von der Stadt Hannover als alternativ  
zur Ausweisung von Kleingärten in Be-  
bauungsplänen gepriesene Strategie der  
langfristigen Pachtverträge kann die  
rechtsverbindliche städtebaurechtliche  
Absicherung nicht ersetzen, denn nach  
dem Kleingartenrecht gibt es formalrecht-  
lich keinen Unterschied zwischen einem  
einjährigen und einem 25jährigen Pacht-  
vertrag. Beide sind jährlich zu den im  
Kleingartenrecht vorgesehenen Fristen

bei Vorliegen gesetzlicher Kündigungs-  
gründe kündbar. (1)

Auch ein im Bebauungsplan abgesicher-  
tes Kleingartengebiet ist selbstverständlich  
dadurch nicht zur Tabuzone geworden,  
aber die Konfliktlichkeit und Kosten des Ver-  
fahrens bei grundsätzlichen Bebauungs-  
planänderungen machen es der Verwal-  
tung schwerer, die Kleingartenflächen für  
andere Zwecke in Anspruch zu nehmen.  
Die Kleingärtnerorganisationen sollten  
daher die Forderung nach Festsetzung  
der Kleingartenflächen in Bebauungsplä-  
nen offensiv vertreten.

Durch die Praxis der verbindlichen Bau-  
leitplanung bezüglich des Kleingarten-  
wesens in Hannover werden die allge-  
meinen Aussagen zu den Auswirkungen  
des Planungsschadenrechts bestätigt.  
Denn nahezu sämtliche in der Karte dar-  
gestellten Kleingartenflächen in Bebau-  
ungsplänen befinden sich auf städtischem  
Grundbesitz. Entschädigungsfragen treten  
daher bei der verbindlichen Festsetzung  
nicht auf. Daneben ist zu beachten, daß  
sich etwa die Hälfte der verbindlich ab-  
gesicherten Flächen auf für Bauzwecke  
nicht oder schlecht geeignetem  
Grund befindet!

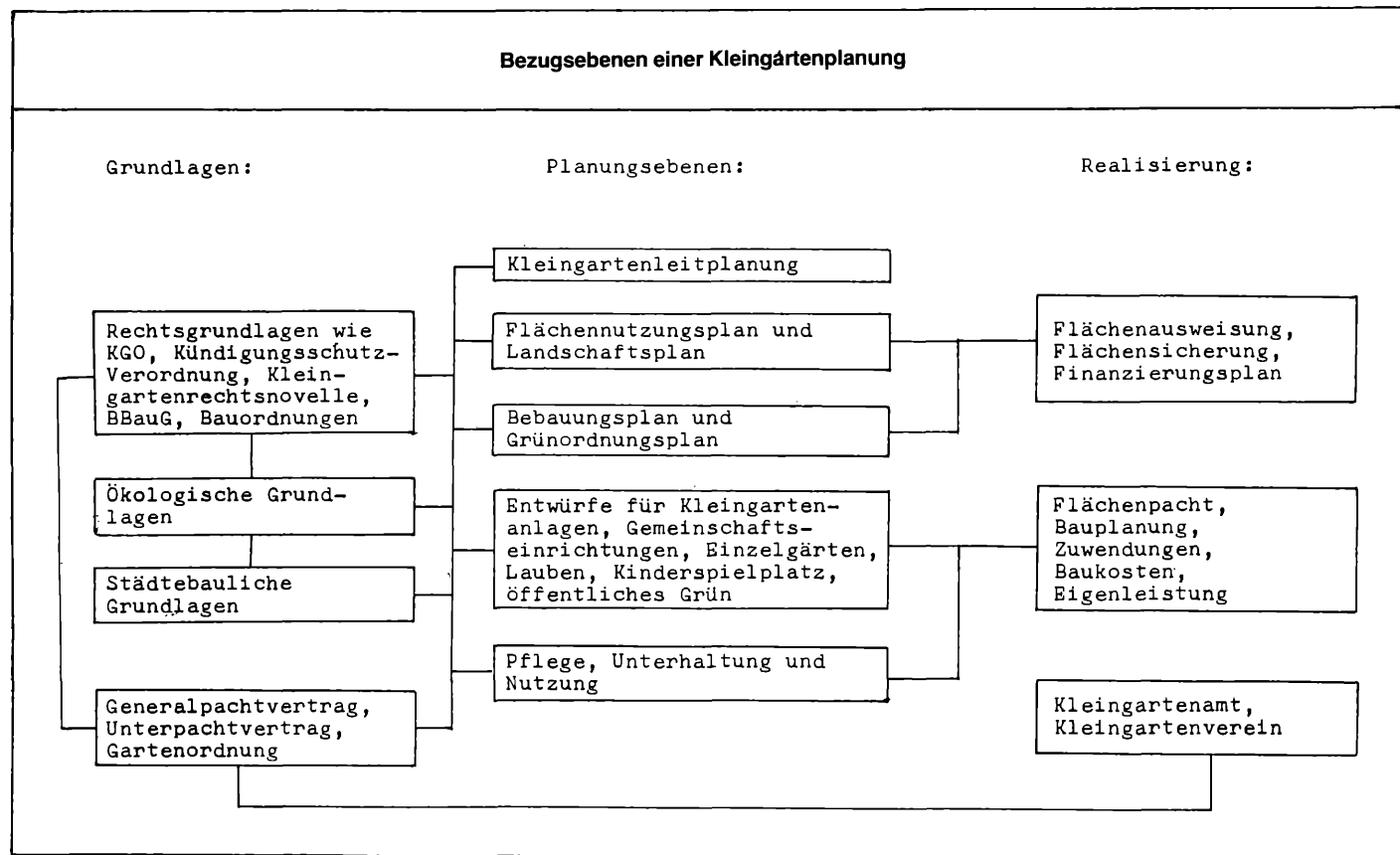
Diese Flächen brauchen eigentlich gar  
nicht abgesichert zu werden, da sie durch

(1) vgl. auch SACKERS, 1969, S. 27.

Bebauungszwecke kaum gefährdet sind. Viel wichtiger wäre es, die bestehenden Kleingärten auf Privatland durch Bebauungspläne abzusichern; dies unterbleibt jedoch u. a. aus dargestellten bodenrechtlichen Gründen. Die folgende richtige Erkenntnis, die in einem Erlaß-Entwurf über die »Berück-

sichtigung und Sicherung des Dauerkleingartenwesens im Rahmen der Bauleitplanung« des Niedersächsischen Sozialministers vom Dezember 1977 ausgedrückt ist, wird daher in der Realität unter anderem durch das geltende Planungs-schadenrecht verhindert. In dem Erlaß-Entwurf heißt es: »Aus der städtebaulichen

Zielsetzung, die Kleingartenanlagen auf Dauer zu sichern, ergibt sich das Erfordernis gemäß § 1 Abs. 3 BBauG, die Dauerkleingartenanlagen durch Bebauungspläne verbindlich festzusetzen«. (NIEDERSÄCHSISCHER SOZIALMINISTER, 1977.)



**Thesen**

Die folgenden Thesen beziehen sich auf die heutige Gesamtsituation von Kleingärten in Städten und gehen über die im Vortrag behandelten Fragen hinaus. Sie sollen zu eigenen Folgerungen und zum Handeln anregen.

1. Durch die gesamte Kleingartenproblematik zieht sich der Konflikt zwischen ökonomischen Verwertungsinteressen des privaten und städtischen Grund und Bodens und sozialen Interessen an seiner Nutzung wie ein roter Faden.
2. Sämtliche versuchten und realisierten Eingriffe des Staates nach dem 2. Weltkrieg im Kleingarten- und Städtebaurecht waren auf eine Abschwächung der Kleingartenschutzvorschriften im Interesse einer besseren Durchsetzung von ökonomischen Stadtentwicklungsmaßnahmen ausgerichtet. Im einzelnen wurden auf der einen Seite die »Zugriffsmöglichkeiten« auf Kleingartenflächen zwecks Umwidmung ständig verbessert, während auf der anderen Seite die Anwendbarkeit planungsrechtlicher Zwangsmittel zur Durchsetzung von Kleingarten-nutzungen gegenüber privaten Grundeigentümern starken Einschränkungen unterliegen.
3. Das gegenwärtige eigentümergefreundliche Bodenrecht (Planungsschadenrecht) führt in Verbindung mit der Finanznot der Kommunen dazu, daß Kleingärten in dreierlei Weise betroffen sind: Einmal dadurch, daß gemeindeeigene bestehende Kleingartengebiete zwecks Senkung von Grunderwerbs- und Entschädigungskosten für die Erstellung verschiedener städtischer Infrastruktureinrichtungen in Anspruch genommen werden, was gerade die günstig zu Wohngebieten gelegenen Gärten betrifft. Zum anderen dadurch, daß die Gemeinde um Entschädigungsverpflichtungen zu entgehen, ihre Kleingartenplanung tendenziell innerstädtisch auf Flächen lenkt, die für keine wirtschaftliche Nutzung geeignet sind (Odland, Überschwemmungsgebiete, schlechter

Baugrund) und sonst auf landwirtschaftliche Flächen am Stadtrand. So wird eine bedürfnisgemäße wohnungsnaher Kleingartenausweisung, die nur mit hohem finanziellen Aufwand durchgesetzt werden könnte, verhindert.

- Zum dritten dadurch, daß die Grundstückskostenprobleme zu Reduzierung der Gartengrößen und zur »Sanierung« von Altanlagen führen, ohne daß die dabei entstehenden Probleme der sozialen Kontrolle befriedigend gelöst werden.
4. Die gemeindliche Bodenpolitik spielt sich entgegen demokratischen Grundsätzen weitgehend im Verborgenen ab. So können frühzeitige Nutzungsentscheidungen gegen Kleingärtnerinteressen durch eine langfristig angelegte, in der Öffentlichkeit unbemerkte, private Bodenpolitik von Wohnungsbaugesellschaften und Industrieunternehmen erfolgen. Die Veröffentlichung und damit Ermöglichung demokratischer Kontrolle der städtischen Bodenpolitik (einschließlich städtischer Bodenverkehrsgenehmigungen!) wäre ein erster wichtiger Schritt zur Infragestellung solcher Grundstücksgeschäfte. Eine solche öffentliche Bodenpolitik hätte aber m. E. ein Bodenrecht zur Voraussetzung, das den vollständigen Ausgleich durch städtische Planungen und Maßnahmen bedingter Bodenwertsteigerungen vorsieht und so eine öffentliche Diskussion über Nutzungsentscheidungen ohne das Damokles-Schwert der Entschädigungsforderungen bzw. Bodenwertsteigerungen ermöglicht.
5. Die Städte betreiben eine Bodenpolitik unter dem Gesichtspunkt des Wirtschaftswachstums und der Einnahmesteigerung. Dies führt u. a. dazu, daß für die Gartenbedürfnisse einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen, die nur durch Kleingärten befriedigt werden können, kaum eine vorausschauende Bodenpolitik betrieben wird, während für die Gartenbedürfnisse einkommensstarker Bevölkerungs-

- gruppen eine bewußte Mobilisierung von städtischem Grundbesitz erfolgt (für Einfamilienhausprogramme in den Städten) und das z. T. sogar direkt auf Kosten von Kleingärten.
6. Solange Standort- und Investitionsentscheidungen für Wohnungsbau bzw. Industrieansiedlungsvorhaben privatwirtschaftliche unter dem Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung getroffen werden, und die Städte aufgrund dieser marktwirtschaftlichen Freiheit zu Konkurrenten werden, die für eine positive Entscheidung des betreffenden Unternehmens Vorleistungen erbringen und Konzessionen machen müssen, werden immer wieder auch wertvollste Kleingartengebiete solchen Vorhaben geopfert werden.
7. Sollte das kommende Urteil des Bundesverfassungsgerichtes für die Kleingärten auf Privatland negativ ausfallen, sind erhebliche finanzielle Mittel notwendig, um die betreffenden Gebiete zu erhalten. Diese können von den Kommunen nur zu einem geringen Teil selbst aufgebracht werden, eine sehr viel stärkere Bund- und Länderförderung u. U. im Sinne eines Fonds für Grunderwerb wäre zwingend erforderlich.
8. Im Kleingartenwesen als öffentlich geförderte private Freiraumnutzung gelten ähnliche Bedingungen wie beim sozialen Wohnungsbau. In beiden Fällen kann angemessener Wohn- und Freiraum für sozial schwächere Gruppen nur durch öffentliche Hilfen bereitgestellt werden und in beiden Fällen treten Fehlbelegungsprobleme auf, die unsoziale Auswirkungen haben. Im Kleingartenwesen wird die Fehlbelegung und damit Fehlsubvention privaten Freiraums für einkommensstarke Bevölkerungsguppen durch städtische Entwicklungen wie Randverlagerungen von Kleingärten, mangelnden Anschluß an öffentliche Verkehrsmittel und immer höhere Einstiegsbedingungen (Laubenkosten) forciert.

9. Den Städten muß unterstellt werden, daß ihnen diese unter sozialen Gesichtspunkten Fehlbelegung von Kleingärten gar nicht so unrecht kommt, hält sie doch eine große Zahl der für die Stadteinnahmen wichtigen einkommensstarken Gruppen als Wohnbürger in der Stadt und läßt diese den in der Stadt nicht realisierbaren Gedanken eines Häuschens mit Garten in der Nachbargemeinde vergessen.

10. Da der Kleingarten eine staatlich und städtisch subventionierte räumliche Sozialleistung ist, müssen bei seiner Vergabe wie im sozialen Wohnungsbau soziale Maßstäbe angelegt werden; d. h. solange sozial schwächere Mieter Kleingärten beanspruchen und das Angebot begrenzt ist, müssen diese als Bewerber bevorzugt werden. Dies ist bei einer Novellierung des Kleingartenrechts zu berücksichtigen. Um die Einstiegsschwellen der Laubenkosten zu beseitigen, ist allgemein eine Laubenvorfinanzierung notwendig, die u. U. über einen etwa erhöhten Pachtpreis wieder hereingeholt werden könnte. Dies ist sozialpolitisch eher zu vertreten.

11. Das geltende Kleingartenrecht zum Kündigungsschutz, Preisschutz und zur Ersatzlandpflicht muß im vollen Umfang erhalten bleiben und auch auf Gärten »mit wenig Gemüse« eindeutig ausgedehnt werden. Dies ist bei einer erneuten Novellierung bzw. Neufassung des Kleingartenrechts zu beachten.

12. Die Kleingärtner haben keine ökonomische Macht, um ihre Forderungen durchzusetzen. Falls ihre Argumente nicht von den Entscheidungsträgern akzeptiert werden, bleibt ihnen nur der politische Protest, der um so wirkungsvoller sein wird, je mehr Kleingärtner sich ihm anschließen, je öffentlichkeitswirksamer er gestaltet wird (Protestdemonstration statt Protestschreiben) und je mehr relevante gesellschaftliche Gruppen ihn unterstützen. Dabei denke ich insbesondere an die Gewerkschaften, die endlich auch die Freizeitinteressen ihrer Mitglieder mitvertreten müssen.

13. Die städtischen Gartenämter müssen sich als Sachwalter sämtlicher Freirauminteressen einschließlich der Kleingarteninteressen verstehen. Sie dürfen sich nicht den ökonomischen Überlegungen der anderen Fachverwaltungen anpassen, sondern müssen innerhalb und außerhalb der Verwaltung Stellung beziehen. Insbesondere dürfen sie selbst nicht verschiedene Freirauminteressen gegeneinander auspielen.

## Literatur

BECHMANN, A., 1973:  
Zur Problematik ökonomischer Verfahren der Landschaftsbewertung. Landschaft und Stadt, 1.

BUNDESBAUGESETZ vom 18. 8. 1976.

Bundesgerichtshof, 1974:  
Urteil vom 25. 11. 1974 zur Grünflächenfestsetzung im Bebauungsplan zitiert in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnrecht 1975.

BUTTKUS, G., 1970:  
Kleingärten 1968. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 57. Jg.

ERNST, W.; ZINKAHN, W.; BIELENBERG, W.:  
Bundesbaugesetz, Kommentar, Band I und II, München (verschiedene Jahre).

GOTTHOLD, J., 1978:  
Stadtentwicklung zwischen Krise und Planung. Köln: Kiepenheuer und Witsch.

GÖTZ, V., 1969:  
Bauleitplanung und Eigentum. Frankfurt a. M.: Alfred Metzner.

GRÖNING, G., 1974:  
Tendenzen im Kleingartenwesen, dargestellt am Beispiel einer Großstadt, Beiheft 10 zu Landschaft und Stadt.  
– 1975: Über das Interesse an Kleingärten, Dauercampingparzellen und Wochenendhausgrundstücken. Teil I – III, Landschaft und Stadt, 1, 2, 3.  
– 1978: Moderne Ersatzformen für den Hausgarten. Das Gartenamt, 1.

GRUNDGESETZ für die Bundesrepublik Deutschland.

KANERT, R., 1978:  
Neue (mehr) Kleingärten durch Sanierung in Hannover. Das Gartenamt, 5.

LAAGE, E., 1974:  
Über die Grünplanung in Hannover. In: Berichte des Bundesverbandes der Diplomingenieure Gartenbau und Landschaftspflege e. V., Nr. 16, Bonn-Beuel.

LANDESHAUPTSTADT HANNOVER – STADTPLANUNGSAMT/GARTEN- UND FRIEDHOFSAMT, 1974:  
Grünordnungsplan Hannover, Hannover.

LINGENAUER, K., 1978:  
Entwicklungsbedingungen des großstädtischen Kleingartenwesens im Rahmen der Stadtentwicklung nach dem 2. Weltkrieg – untersucht am Beispiel der Stadt Hannover. Diplomarbeit am »Lehrstuhl für Grünplanung – Landschaftsplanung der Ballungsräume« der Universität Hannover, 3000 Hannover Appelstraße 23.

NEUFFER, M., 1973:  
Entscheidungsfeld Stadt – Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik – Standortüberprüfung der kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

NIEDERSÄCHSISCHER SOZIALMINISTER, 1977:  
Entwurf eines Erlasses: »Berücksichtigung und Sicherung des Dauerkleingartenwesens im Rahmen der Bauleitplanung«, Hannover.

RICHARD, H.; HAUSEN, W. zur; LANTERMANN, E. D. u. a. 1976:  
Sozialpolitische und städtebauliche Bedeutung des Kleingartenwesens. Schriftenreihe »Städtebauliche Forschung« des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 03.045. Bonn-Bad Godesberg.

SCHMAHL, E., 1941:  
Kleingartenanlagen 1940, Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Jg. 36.

SACKERS, E., 1969:  
Wegweiser durch das Kleingartenrecht Hrsg.: Sackers, E./Verband Deutscher Kleingärtner. Karlsruhe: Karlsruher Verlagsdruckerei.

WOLLMANN, H., 1975:  
Städtebaurecht und privates Grundeigentum – Zur Politischen Ökonomie der Gemeinde. In: Wehling, H. G. (Hrsg.) – Kommunalpolitik (Hoffmann und Campe – Kritische Wissenschaft), Hamburg: Hoffmann und Campe.

## Karten

LANDESHAUPTSTADT Hannover – STADTPLANUNGSAMT/GARTEN- UND FRIEDHOFSAMT, 1969:  
Kleingärten im Stadtgebiet Hannover, Stand 1. 10. 1969, Maßstab 1 : 20 000.

LANDESHAUPTSTADT Hannover – GARTEN- UND FRIEDHOFSAMT, 1978:  
Fortschreibung des Kleingartenbestandes in Hannover – Stand Mitte 1978, Maßstab 1 : 20 000.

Durch die Stadt Hannover gekündigte Kleingärten (1948 – 1978) und ausgebautes Ersatzland (1957 – 1978) – 1978, Maßstab 1 : 20 000.

LANDESHAUPTSTADT HANNOVER – STADTPLANUNGSAMT 1977:  
Übersichtskarte über den Stand der verbindlichen Bauleitplanung in Hannover, Stand Dezember 1977.

**Anschrift des Verfassers:**  
Dipl.-Ing. Klaus Lingenauber  
Baumstraße 7  
3000 Hannover 1

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege \(ANL\)](#)

Jahr/Year: 1979

Band/Volume: [3\\_1979](#)

Autor(en)/Author(s): Lingenauber Klaus

Artikel/Article: [Forschungsergebnisse und deren Auswertung für den künftigen Bestand an Kleingärten - 38-50](#)