

Bewältigung der Leerstandsproblematik in Kleingartenanlagen in strukturschwachen Regionen

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Forschungen

In der Schriftenreihe Forschungen veröffentlicht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ausgewählte Ergebnisse aus der Ressortforschung.



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin
Referat SW 11
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Wissenschaftliche Begleitung

Evi Goderbauer
Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR), Bonn
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
evi.goderbauer@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Weeber+Partner/W+P GmbH
Institut für Stadtplanung und Sozialforschung
Emser Straße 18
10719 Berlin
wpberlin@weeberpartner.de
Dr. Heike Gerth (Leitung)
Dr. Martina Buhtz
Dr. Margit Lindner
Stephanie Marsch

Bezugsquelle

silvia.wicharz@bbr.bund.de
Stichwort: Forschungen Heft 158

Stand

Oktober 2012

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Gestaltung

Weeber+Partner/W+P GmbH
Institut für Stadtplanung und Sozialforschung

Bildnachweis

Weeber+Partner/W+P GmbH: alle Fotos

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

ISSN 1435 – 4659 (Schriftenreihe)
ISBN 978-3-87994-490-3

Forschungen Heft 158
Bonn 2013

Vorwort

„Das Kleingartenwesen wird auch in Zukunft nicht an Bedeutung einbüßen, aber es wird sich verändern“ – das ist die Grundaussage dieser Studie.

Es gibt in Deutschland gut eine Million Kleingärten. Mit den dazu gehörenden Gemeinschaftsanlagen nehmen sie eine Fläche von insgesamt etwa 45.000 ha ein. Rund 5 Millionen Menschen sind in den kleinen Gärten aktiv, haben darüber Zugang zur Natur und sind sozial in den Vereinen eingebunden.

Die sozialen und demografischen Veränderungen in unserer Gesellschaft machen jedoch vor dem Kleingartenwesen nicht Halt. Neben einer unverändert großen Nachfrage nach Kleingärten in Großstädten und städtischen Ballungsräumen gibt es in schrumpfenden und ländlichen Regionen mehr und mehr Leerstände in Kleingartenanlagen. Veränderungen vollziehen sich auch in der Sozialstruktur der Kleingartennutzer, die vor allem durch einen Generationswechsel geprägt sind.

Da die demografische Entwicklung weiter fortschreitet, gilt es, der Tendenz zum steigenden Leerstand entgegenzuwirken. Es sind auch auf lokaler und regionaler Ebene weiterreichende Konzepte zur Steigerung der Attraktivität der Kleingartenanlagen oder auch entsprechende Um- und Nachnutzungsvor-

schläge zu erarbeiten. Vorrangig ist es jedoch, rechtzeitig Leerstandsrisiken und eventuelle Folgen zu erkennen und Strategien zu entwickeln, um ein lebendiges Kleingartenwesen zu erhalten.

Die Studie leistet einen guten Beitrag, erfolgversprechende Bewältigungsstrategien aufzuzeigen. Sie veranschaulicht dabei auch, dass die regionalen Kleingärtnerorganisationen bereits seit einiger Zeit mit großem Engagement u.a. Pachtausfälle kompensieren, die Gemeinschaftsanlagen mit weniger Mitgliedern pflegen, das Vereinsleben aufrecht erhalten, Pflegearbeiten in leerstehenden Gärten übernehmen, Gärten beräumen und in gemeinschaftliche Grünanlagen umwandeln und Kooperationen mit sozialen Trägern eingehen.

Angesichts der hohen Bedeutung dieses nachbarschaftlichen Engagements der Gartenfreunde bleibt die zukünftige Entwicklung des Kleingartenwesens fest im Blick des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Inhalt

Kurzfassung	1
Summary	7
1 Aufgabe und Methodik der Untersuchung	9
1.1 Komplexe Herausforderungen im Kleingartenwesen	9
1.2 Untersuchungsmethodik	10
2 Rahmenbedingungen für die Entwicklungen im Kleingartenwesen – Situation in den Ländern	15
2.1 Bevölkerungsentwicklung	15
2.2 Kleingartenbestand und Bestandsentwicklung	16
2.3 Nachfrageentwicklung und Leerstand	18
3 Nachfrageentwicklung und Leerstand von Kleingärten strukturschwacher Räume	21
3.1 Bestand und Bestandsentwicklung	21
3.2 Nachfrage und Nachfrageentwicklung	24
3.3 Umfang, räumliche Schwerpunkte und Ursachen von Leerstand	26
4 Bewältigung von Leerstand im Kleingartenwesen	35
4.1 Strategieentwicklung durch Kleingärtnerverbände und Kommunen	35
4.2 Maßnahmen und Lösungsansätze zur Leerstandsbewältigung	39
4.3 Nachnutzung ehemaliger Kleingartenflächen	47
4.4 Kosten und Finanzierung von Leerstand	48
5 Ausblick auf die künftige Entwicklung	53
5.1 Rahmenbedingungen und Auswirkungen auf den Leerstand	53
5.2 Künftige Aufgaben bei der Leerstandsbewältigung	55
5.3 Weitere Trends und Handlungsfelder im Kleingartenwesen	57
6 Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen	59
Literaturverzeichnis	65

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bevölkerungsentwicklung von 2000 bis 2007	15
Abbildung 2:	Bevölkerungsvorausberechnung bis 2025	15
Abbildung 3:	Verteilung wachsender und schrumpfender Regionen 2009	16
Abbildung 4:	Kleingartendichte der Bundesländer	17
Abbildung 5:	Bestandsentwicklung in den Ländern	18
Abbildung 6:	Nachfrage auf Landesebene	19
Abbildung 7:	Leerstand an Kleingärten in den Ländern	19
Abbildung 8:	Kleingartenbestand je 100 Einwohner nach Stadtgrößen	21
Abbildung 9:	Anteile kommunalen Flächeneigentums in den Kommunen	22
Abbildung 10:	Anteile der Kommunen mit öffentlich-rechtlichen Abgaben	23
Abbildung 11:	Wie schnell können freie Gärten neu vergeben werden?	25
Abbildung 12:	Anteil leer stehender Gärten in den Verbänden	26
Abbildung 13:	Leerstand in Kommunen unterschiedlicher Stadtgrößen und Regionstypen	27
Abbildung 14:	Gründe für Leerstand von Kleingärten	29
Abbildung 15:	Durchschnittsalter in Verbänden mit und ohne Leerstand	30
Abbildung 16:	Pachtzins in Verbänden mit und ohne Leerstand	31
Abbildung 17:	Welche Lösungen und Strategien verfolgt Ihr Verband im Umgang mit dem Leerstand?	35
Abbildung 18:	Gibt es in Ihrer Kommune ein Garten- oder Kleingartenentwicklungskonzept?	36
Abbildung 19:	Wobei arbeiten Sie als Kommune mit den Kleingärtnerorganisationen im Umgang mit Leerstand zusammen?	38
Abbildung 20:	Welche Möglichkeiten nutzen Sie als Verein, um neue Mitglieder zu gewinnen?	40
Abbildung 21:	Wie gehen Sie als Verein mit leer stehenden Gärten um?	41
Abbildung 22:	Wobei können die Kommunen die regionalen Verbände und Vereine bei der Bewältigung des Leerstands unterstützen?	51
Abbildung 23:	Aktuelle und zukünftige Handlungsfelder im Kleingartenwesen - Einschätzung der kommunalen Verwaltungen	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht zum Rücklauf aus den Befragungen	10
Tabelle 2:	Strukturmerkmale der einbezogenen Kommunen	11
Tabelle 3:	Strukturmerkmale und Kleingartenbestand der Fallstudienkommunen	12
Tabelle 4:	Bestand und Leerstand in den Fallstudienkommunen	28
Tabelle 5:	Bisher aufgegebene Kleingärten und geplante Rückbaumaßnahmen in Kleingartenanlagen der Fallstudienkommunen	45

Kurzfassung

Aufgabe und Methodik der Untersuchung

Seit der Jahrtausendwende verstärken sich die Auswirkungen des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels in Deutschland. In deutlicher regionaler Differenzierung vollziehen sich Schrumpfung und Wachstum mit entsprechenden Folgen in den Städten und Gemeinden. Die strukturschwachen, schrumpfenden Regionen stehen dabei vor besonderen Herausforderungen. Ein wachsender Anteil alter Menschen, umfangreiche Einwohnerrückgänge aufgrund von Geburtendefiziten und Wanderungsverlusten sowie sich verändernde Wirtschaftsstrukturen führen zu einer spürbar veränderten Nachfrage in vielen städtischen Bereichen, insbesondere beim Wohnen, bei der Infrastruktur, bei Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen und erzeugen in wachsendem Maß strukturellen Leerstand von Wohnungen und Gebäuden sowie Brachflächen. Auch das Kleingartenwesen ist davon nicht ausgenommen.

Bereits in der bundesweiten Untersuchung „Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens“, die Weeber+Partner im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) erarbeitet hat (Reihe Forschungen, Heft 133, Bonn 2008), wurden differenzierte Entwicklungen deutlich. Während insbesondere in Ballungsräumen die Nachfrage nach Kleingärten vielfach eine Renaissance erlebt, ist in strukturschwachen Regionen häufig ein erheblicher Leerstand von Kleingärten zu verzeichnen, der sowohl Kleingärtnerorganisationen als auch Kommunen vor eine Reihe neuer Probleme stellt.

Die nun vorliegende Untersuchung knüpft daran an und rückt die Analyse des strukturellen Leerstands und möglicher Bewältigungsstrategien in den Mittelpunkt. Die Untersuchung bezieht sich auf das im Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. (BDG) organisierte Kleingartenwesen. Räumlich konzentriert sie sich weitgehend auf strukturschwache Regionen mit Städten und Gemeinden, die von Schrumpfungsprozessen betroffen sind.

Grundlage der Untersuchung waren schriftliche Befragungen der für das Kleingartenwesen zuständigen 16 Landesministerien und der 20 Landesverbände des BDG, der Fachverwaltungen in 116 ausgewählten Kommunen sowie der Vorstände von 104 regionalen Verbänden und 109 Kleingärtnervereinen in diesen Kommunen. Der Rücklauf bei den kommunalen Verwaltungen, regionalen Verbänden und Vereinen lag zwischen 62 % und 69 %. Insgesamt gingen damit Informationen zu rund einem Drittel des Kleingartenbestandes innerhalb des BDG – mit einer Konzentration auf strukturschwache Räume – in die Untersuchung ein. Diese empirische Basis wurde durch Fallstudien in zehn Kommunen mit strukturellem Kleingartenleerstand vertieft.

Rahmenbedingungen für die Entwicklungen im Kleingartenwesen in den Ländern

Von rückläufigen Bevölkerungszahlen und Schrumpfung als wesentlicher Ursache für Nachfragerückgang und Leerstand bei Kleingärten sind insbesondere die östlichen Bundesländer (ohne Berlin) betroffen. Von 2000 bis 2007 verloren sie durch Wanderungsverluste und Sterbeüberschüsse mehr als 5 % ihrer Bevölkerung. In den westlichen Ländern gab es im gleichen Zeitraum lediglich im Saarland und in geringem Umfang in Nordrhein-Westfalen Bevölkerungsrückgänge, auch Berlin hat keine Einwohner verloren. Unter zusätzlicher Berücksichtigung wirtschaftsstruktureller Indikatoren sind 90 % der ostdeutschen Regionen als schrumpfend einzuordnen, während dies auf Regionen in westlichen Ländern nur vereinzelt zutrifft.

Nachfrage und Leerstand bei Kleingärten werden darüber hinaus durch die Kleingartendichte in den Ländern beeinflusst. In den östlichen Ländern (ohne Berlin), wo nur 15 % der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik leben, befinden sich mehr als 50 % aller Kleingärten. Im Durchschnitt stehen hier vier Gärten, in den westlichen Flächenländern dagegen weniger als ein Garten je 100 Einwohner zur Verfügung. Die größte Kleingartendichte gibt es mit neun Gärten je 100 Einwohner in Sachsen-Anhalt, die niedrigste mit knapp 0,3 Gärten im Saarland.

und in Rheinland-Pfalz. Von den westlichen Flächenländern hat Schleswig-Holstein mit 1,2 Gärten je 100 Einwohner die höchste Kleingartendichte.

In den östlichen Ländern überlagern sich Bevölkerungsverluste und Schrumpfung einerseits sowie hohe Kleingartendichte andererseits. Deshalb ist dort am ehesten mit Nachfragerückgängen und Leerstand von Kleingärten zu rechnen. Das hat sich in der Untersuchung bestätigt. In Sachsen-Anhalt stehen 12 % der Gärten leer, in den übrigen östlichen Ländern sind es 5 % bis 6 %. Leerstände in ähnlicher Höhe gibt es aber auch in Schleswig-Holstein sowie in Teilen von Niedersachsen und Bremen. Nach den Angaben der Landesverbände ist bundesweit aktuell mit etwa 45.000 leer stehenden Gärten (damit 4 % bis 5 % der rund 966.000 Kleingärten) im Bestand des BDG zu rechnen. Ca. 85 % der leer stehenden Gärten befinden sich in den östlichen Ländern (ohne Berlin), der Leerstand steigt dort auf ca. 7 %. Innerhalb der Länder stellt sich die Situation dabei durchaus differenzierter dar, weil sich z.B. Kleingartendichte, Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung sowie Siedlungs- und Wohnungsmarktstrukturen einzelner Kommunen unterscheiden.

Insgesamt muss man jedoch davon ausgehen, dass der strukturell bedingte Leerstand aufgrund des prognostizierten weiteren Bevölkerungsrückgangs, durch den sich die Schere zwischen dem Angebot an Kleingärten und der Zahl potenzieller Nutzer weiter öffnen wird, in den betroffenen Regionen noch ansteigt und dass er ggf. weitere Regionen erfasst.

Nachfrageentwicklung und Leerstand bei Kleingärten in strukturschwachen Räumen

Zu den in der Untersuchung befragten regionalen Verbänden, die sich überwiegend in strukturschwachen Regionen befinden, gehören ca. 4.700 Kleingartenanlagen. In jeder dritten gibt es Leerstand. Von den rund 350.000 Gärten in diesen Anlagen sind derzeit 27.000 und damit fast 8 % nicht bewirtschaftet, allein im Einzugsbereich der östlichen Verbände sind es inzwischen 10 %. Das belegt, dass Kleingartenleerstand sich vor allem auf strukturschwache Regionen konzentriert, denn er ist hier insgesamt rund doppelt so hoch wie der bundesweit geschätzte Leerstand insgesamt.

Vom Leerstand betroffen sind vor allem Klein- und Mittelstädte insbesondere im ländlichen Raum. In 75 % der untersuchten Kleinstädte, in mehr als 80 % der Mittelstädte, aber nur in 60 % der Großstädte stehen Gärten leer. 85 % der Kommunen im ländlichen Raum verweisen auf Leerstand, bei Kommunen in Agglomerationsräumen sind es nur ca. 55 %. Klein- und Mittelstädte sowie der ländliche Raum haben aber nicht nur häufiger Leerstand, sondern er ist zumeist auch umfangreicher. In Kleinstädten erreicht er fast durchweg mindestens 5 % aller Gärten, in mehr als der Hälfte sogar 10 % und mehr. In Großstädten betrifft er dagegen zumeist weniger als 5 % der Gärten.

Ursache für den Leerstand sind die generellen demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen, die in bestimmten Regionen zu Schrumpfungen führen, und die durch die Altersstrukturen im Kleingartenwesen noch überlagert werden. Von über 90 % der beteiligten Kommunen, Verbände und Vereine wird das hohe Durchschnittsalter der jetzigen Nutzer als wesentliche Ursache für den Leerstand genannt. Es liegt in den befragten Verbänden mehrheitlich bei 60 Jahren und darüber. Bei 45 % der Verbände ist es innerhalb der letzten fünf Jahre weiter gestiegen. Aufgrund der mit dem Bevölkerungsrückgang einhergehenden geringen Nachfrage, die 80 % der befragten Verbände konstatieren, wird es gerade dort, wo viele ältere Nutzer ihre Gärten aufgeben, immer schwerer, diese neu zu verpachten. Vor allem in Verbänden und Vereinen, die Leerstand haben, bleiben daher Verjüngungen weitgehend aus.

Bewältigung von Leerstand im Kleingartenwesen

Die regionalen Kleingärtnerorganisationen entwickeln oft großes Engagement, um die aus dem Leerstand resultierenden Probleme zu bewältigen. Sie kompensieren Pachtausfälle, pflegen mit weniger Mitgliedern die Gemeinschaftsanlagen, halten das Vereinsleben aufrecht und übernehmen zusätzliche Aufgaben. Vor allem entwickeln sie Strategien für den Umgang mit leeren Parzellen, um die Qualität der Anlagen zu erhalten. Rund zwei Drittel der Vereine organisieren die Pflege leer stehender Gärten, die zumeist im Rahmen der Gemeinschaftsstunden oder teilweise auch durch einzelne Pächter erfolgt, die Zweit- oder Pflegegärten übernehmen. Mehr als ein Drittel der Vereine hat

innerhalb der Anlagen Gärten beräumt und in gemeinschaftliche Grünflächen, teilweise auch zu PKW-Stellplätzen umgewandelt.

Oft werden außerdem Kooperationen, z.B. mit Schulen und Kindergärten, eingegangen. Schul- und Kitagärten dienen der Leerstandsbewältigung, haben zugleich Bildungs- und Erziehungseffekte und sollen auch beitragen, Eltern oder die Heranwachsenden als neue Nutzer zu gewinnen. Die Nutzung als Tafelgärten ist ein weiteres, häufig erprobtes Instrument mit ebenfalls vielfältigen positiven Effekten für die Vereine, aber auch für die Beschäftigung und Versorgung arbeitsloser Menschen am Ort. Allerdings erfordert diese Nutzung von den Vereinen und Verbänden einen erheblichen zusätzlichen Einsatz. Zudem werden diese Projekte seit kurzem von einigen Jobcentern nicht mehr gefördert.

Die meisten Verbände/Vereine haben darüber hinaus ihre Öffentlichkeitsarbeit intensiviert, dabei spielt das Internet inzwischen eine wichtige Rolle. In Kleingartenanlagen in den Fallstudienkommunen werden leer stehende Gärten als Lehrgärten der Vereine/Verbände genutzt. Sie dienen ebenfalls der Öffentlichkeitsarbeit, aber auch der fachlichen Beratung und der Traditionspflege.

Um die Kosten für den Leerstand gering zu halten, konnten Vereine bzw. regionale Verbände teilweise mit den Eigentümern, dabei fast ausschließlich Kommunen, eine Pachtzinsverringerung aushandeln. Kommunen unterstützen die Vereine/Verbände teilweise mit Pachtrückflüssen. Allerdings sind gerade Städten und Gemeinden in strukturschwachen Regionen aufgrund der angespannten Haushaltslage hierbei oft Grenzen gesetzt.

Die genannten Maßnahmen innerhalb von Kleingartenanlagen können zur Reduzierung des Leerstands beitragen, insbesondere wenn er noch nicht allzu hoch ist. Wächst der Leerstand, reichen diese Lösungen allein nicht mehr aus. Dann müssen Kleingartenanlagen oder Teile davon aufgegeben, rückgebaut und anderen Nutzungen zugeführt werden. Im Einzugsgebiet der befragten Verbände und Kommunen sind bisher ca. 1.600 Kleingärten aufgegeben worden, dabei mehr als 20 Kleingartenanlagen komplett, rund 70 Anlagen wurden verkleinert. Weitere zum Teil umfangreiche Bestandsreduzierungen sind in Vorbereitung. Häufigste Nachnutzungsoption bei den aufgegebenen Kleingartenflächen ist die Renaturierung. In einigen Kommunen, vor allem in innerstädti-

schen Bereichen, stehen aber auch bauliche Nachnutzungen für Wohnungen und Gewerbe auf der Tagesordnung.

Im Vorfeld von Rückgabe und Nachnutzung von Kleingartenflächen sind unterschiedliche Probleme zu lösen. Oft ist der Leerstand nicht konzentriert, so dass die rückzugebenen Flächen erst arrondiert werden müssen. Die dafür gut geeigneten Randflächen haben jedoch oft weniger Leerstand und ein Umsetzungsmanagement ist schwierig. Häufig wählen die Vereine dann die Lösung des „langfristigen Auslaufens“, indem dort keine Neuverpachtungen mehr erfolgen. Aber selbst wenn Teilflächen freigeräumt sind, bedarf es oft langer Verhandlungen mit den Flächeneigentümern. Vor allem private Eigentümer sind wegen fehlender Nachnutzungsoptionen häufig nicht an einer Rücknahme von Flächen interessiert. Teilweise befinden sich Anlagen auch auf Grundstücken unterschiedlicher Eigentümer, was Aushandlungsprozesse zusätzlich erschwert. Manche Kommune scheut sich ebenso davor, Flächen zurückzunehmen, insbesondere wenn sie bereits weitere umfangreiche Brachflächen in ihrem Einzugsbereich zu entwickeln hat. Dennoch sind es meistens die Kommunen, die Vereine oder Verbände in diesem Prozess unterstützen.

Die Finanzierung des Rückbaus von Kleingärten ist gegenwärtig ein großes Problem. Die Kosten für die Beseitigung von baulichen Anlagen und Anpflanzungen in den leer stehenden Gärten bewegen sich nach den Untersuchungsergebnissen zwischen 1.500 bis 5.000 Euro pro Parzelle. Rückbaumaßnahmen werden bisher überwiegend durch die Kleingärtnervereine und regionalen Kleingärtnerverbände aus vorhandenen Rücklagen, erhöhten Mitgliedsbeiträgen, gesonderten Umlagen oder durch Eigenleistungen getragen. In den Fallstudien gab es auch das Beispiel einer zweckgebundenen Rückbaumlage, die jährlich zusätzlich von den Mitgliedern erhoben wird. Einige Vereine/Verbände erhalten beim Rückbau organisatorische und technische, zu einem geringen Anteil auch finanzielle Unterstützung von den Kommunen.

Angesichts der notwendigen Reduzierungen sind Konzepte zur Bestandsentwicklung im Kleingartenwesen zunehmend unverzichtbar. Von den befragten Kommunen verfügen 44 % über ein Kleingartenentwicklungskonzept, weitere 15 % planen ein solches, das sind ausschließlich Kommunen,

die mit Leerstand konfrontiert sind. Für Kommunen mit Kleingartenleerstand ist neben der planungsrechtlichen Sicherung der Kleingartenflächen vor allem der Rückbau von Kleingartenanlagen Bestandteil der Konzepte. Dabei wird u.a. auf der Grundlage bestimmter Kriterien ausgewiesen, welche Kleingartenflächen langfristig erhalten und welche aufgegeben werden sollen. Vereinen und Verbänden wird empfohlen, sich bei Neuverpachtungen daran zu orientieren. Aber auch in – vorrangig kleinen – Kommunen ohne Kleingartenentwicklungskonzepte werden im Kontext der gesamtstädtischen Entwicklung, möglicherweise im Rahmen des Stadtumbaus, durchaus auch Strategien zur Bestands- und Standortentwicklung im Kleingartenwesen erarbeitet.

Mittel- und langfristige Strategien zur Leerstandsbeiwältigung zu entwickeln und erfolgreich umzusetzen, erfordert eine enge und verlässliche Zusammenarbeit zwischen den Akteuren. In der Mehrzahl der untersuchten Kommunen gibt es gute, meist schon über Jahre gewachsene Kooperationen zwischen kommunalen Verwaltungen und Kleingärtnerorganisationen. Dennoch findet man nicht überall im erforderlichen Maß zusammen. Einige Kommunen haben sich mit Leerstand von Wohnungen, Industrie- und Gewerbebrachen und deren Auswirkungen zu befassen. Der Kleingartenleerstand erscheint dabei untergeordnet. Auch Vereine und Verbände sind mitunter zurückhaltend, versuchen das Leerstandsproblem allein zu lösen und hoffen vor allem auf eine wieder wachsende Nachfrage.

Empfehlungen

Leerstandsentwicklung beobachten und analysieren

Da Kleingartenleerstand in strukturschwachen Regionen keine vorübergehende Erscheinung ist, muss die Entwicklung in den Landesverbänden und dem Bundesverband des BDG im Rahmen eines Monitorings kontinuierlich beobachtet und analysiert werden, um ein Beobachtungsinstrument zu etablieren und die Prozesse von Stabilisierung und Bestandsanpassungen mit geeigneten Strategien erfolgreich zu steuern.

Informations- und Erfahrungsaustausch sowie Beratung intensivieren

Viele Vereine und Verbände haben bereits umfangreiche Erfahrungen bei der Bewäl-

tigung von Leerstand gesammelt. Eine Reihe von Vereinsvorständen hat dennoch auch großen Beratungs- und Unterstützungsbedarf, insbesondere zu rechtlichen Fragen oder zur Finanzierung. Einen intensiven Informations- und Erfahrungsaustausch in Gang zu setzen oder weiterzuführen und entsprechende Bausteine für immer wiederkehrende Fragen zu entwickeln, ist deshalb auf den unterschiedlichen Ebenen der Kleingärtnerorganisationen notwendig.

Offensives Marketing und Kooperationen weiterführen

Die Wiederverpachtung bzw. Weiternutzung von Gärten hat oberste Priorität. Dafür kann die Öffentlichkeitsarbeit in den Vereinen/Verbänden noch gestärkt und zielgruppenspezifisch ausgebaut werden. Dabei sollte das Internet noch umfangreicher genutzt werden, weil damit nach den bisherigen Erfahrungen die potenziellen Nutzer gut zu erreichen sind. Darüber hinaus bleiben die Öffnung der Vereine und ihre Zusammenarbeit mit Schulen, Kindertagesstätten, sozialen Trägern, Wohnungsbaugesellschaften und weiteren potenziellen Partnern wichtige Strategien zur Nachfrageentwicklung und Leerstandsbeiwältigung, um die Idee des Kleingartenwesens lebendig zu halten und damit zur Verankerung und Stabilisierung der Vereine in ihren Gemeinden beizutragen.

Zusammenarbeit von Kleingärtnerorganisationen, Kommunen und Eigentümern erweitern

Vor allem dort, wo Kommunen und Kleingärtnerorganisationen bei der Leerstandsbeiwältigung aufeinander zugehen und eng zusammenarbeiten, können Anpassungen und Umstrukturierungen des Kleingartenbestands erfolgreich realisiert werden. Diese Kooperationen sind auch künftig unverzichtbar und weiter auszubauen. Weil in manchen Kommunen und Regionen der Anteil kommunalen Flächeneigentums jedoch gering ist, ist eine Zusammenarbeit mit weiteren Eigentümern anzustrengen, vor allem um Zwischenlösungen bei der Finanzierung oder auch die Rücknahme von Teilflächen einzelner Anlagen zu ermöglichen.

Strategische Konzepte entwickeln

Erfolgreiche Bewältigung strukturellen Leerstands erfordert ein strategisch-konzeptionelles Herangehen aller Akteure. Der Kommune kommt dabei unabhängig von ihrem

Eigentümerstatus eine zentrale Rolle zu. Gemeinsam Kleingartenentwicklungskonzepte zu erarbeiten und ggf. fortzuschreiben, ist deshalb insbesondere auch für vom Leerstand betroffene Kommunen zu empfehlen. Auf deren Grundlage kann durch die Ausweisung langfristig zu erhaltender Flächen für Kleingartennutzungen mehr Planungssicherheit hergestellt werden. Zugleich ermöglichen diese Konzepte in Kooperation mit den kleingärtnerischen Organisationen eine gesteuerte Bestandsreduzierung und die Beseitigung von Leerstand, womit das Kleingartenwesen insgesamt gestärkt wird. Auch im Kontext städtebaulicher Entwicklungskonzepte im Rahmen des Stadtumbaus sollte die Entwicklung des Kleingartenwesens berücksichtigt werden, vor allem dort, wo es große Bestände an kleingärtnerisch genutzten Flächen gibt.

Finanzierungslösungen für die Leerstandsbewältigung finden

Die Finanzierung von Maßnahmen zur Leerstandsbewältigung ist gegenwärtig aus Sicht aller Beteiligten ein schwieriges Problem. Da es sich um unterschiedliche Aufgaben handelt und die öffentlichen Haushalte nur begrenzt belastbar sind, wird es dafür keine große Lösung aus „einer Hand“ geben können. Deshalb sollten bereits praktizierte Finanzierungsansätze stärker zur Kenntnis genommen, entsprechend aufbereitet und auf ihre Übertragbarkeit geprüft werden. Dazu gehören Pächterlasse für leer stehende Gärten durch die Eigentümer, Pachtrückflüsse von den Kommunen an die Kleingärtnerorganisationen, die Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf ehemaligen Kleingartenflächen bzw. die Nutzung

von Ausgleichsmitteln, die Einbeziehung in Maßnahmen innerhalb bestehender Förderprogramme von Bund, Ländern und der EU (z.B. Stadtumbau, Renaturierung), konkrete Unterstützungen bei der Beräumung der Flächen durch Kommunen oder lokale Unternehmen sowie zusätzliche, teilweise eigens gebildete Rücklagen bei den regionalen Kleingärtnerorganisationen. Darüber hinaus sollte gemeinsam mit den Flächeneigentümern nach weiteren Finanzierungslösungen und anderen Fördermöglichkeiten unterschiedlicher Ressorts gesucht werden.

Einsatz von Instrumenten der Arbeitsmarktförderung und des Ehrenamts verstärken

Geprüft werden sollte darüber hinaus, inwiefern Aufgaben im Kleingartenwesen, die sowohl im Interesse der Städte liegen als auch zur Förderung des sozialen Lebens beitragen, im Rahmen von Arbeitsmarktförderungen wieder stärker unterstützt sowie durch Ehrenamtsprojekte mit übernommen werden können.

Alle Empfehlungen sind ganz wesentlich darauf gerichtet, vorhandenen Leerstand an Kleingärten abzubauen bzw. zu vermeiden, um das Kleingartenwesen auch in strukturschwachen Regionen und schrumpfenden Kommunen in seiner städtebaulichen, ökologischen und sozialen Bedeutung zu sichern, zu stabilisieren und so weiterzuentwickeln, dass es neuen Herausforderungen gerecht werden kann.

Hinweis

Die vorliegende Untersuchung verzichtet in der Darstellung aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf Doppelungen wie z.B. Kleingärtner und Kleingärtnerinnen. Die männliche Form schließt die weibliche jeweils mit ein.

Summary

Purpose and Methodology of the Investigation

The effects of demographic and economic changes have caused a restructuring of their patterns since the turn of the century. In structurally weak regions, there is a noticeably decreasing demand for allotment gardens resulting from a weak economy, a loss of population and a growth of the elderly population. The declining demand, and in part a vacancy, of allotment gardens particularly in shrinking regions were already shown in the study „Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens“ (Reihe Forschungen, Issue 133, Bonn 2008) of Weeber+Partner commissioned by the Federal Ministry for Transport, Building and Urban Development (BMVBS), represented by the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR). Based on the study from 2008, this study primarily focused on analysing structural vacancy and possible strategic approaches for the future development of allotment gardening. The study concentrates on allotment gardening organized in the Federal Association of German Gardeners (Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. – BDG). Surveys among the 16 German federal state ministries, 116 municipalities, 104 local and regional associations as well as 109 allotment garden associations formed the basis of the empirical study. Additionally, ten case studies were executed to consolidate the data collected on the subject.

Vacancies in allotment gardens in the federal states and in structurally weak regions

Vacancies in allotment gardens concentrate in regions where a declining population along with other extensive shrinking processes is confronted with relatively high numbers of allotment gardens. Particularly the eastern federal states face a high vacancy rate. With 12 % of unoccupied allotments, Saxony-Anhalt is mainly affected whereby other eastern federal states (without Berlin) reach a total vacancy rate of 5 % up to 6 %. Similar rates are shown by some western federal states like Schleswig-Holstein and parts of Lower Saxony as well as Bremen. It can be expected that the structural vacancy will increase and affect further regions in the country. This is indicated by predicted further popu-

lation losses as well as the current age structure of allotment gardeners. Approximately two thirds of the associations interviewed, facing vacancies of allotments, report an average age of 60 and higher.

Overcoming Vacancies

Regional allotment garden organizations often develop high commitment to face challenges resulting from vacancies. They compensate leasing losses, maintain a community life even with few members, and develop strategies to maintain the quality of the allotment gardens. Vacant allotments face redevelopment or are converted into common green spaces as well as parking lots. Regional allotment garden organizations cooperate with schools, kindergartens and social institutions and strengthen public relations.

These measures help to reduce vacancy rates and support the opening and anchoring of associations in their municipalities. However, these measures alone will not overcome structural problems if vacancy rates will increase. In this case, further allotments will be abandoned due to the lack of demand or face further redevelopment. Approximately 1,600 allotments from the interviewed municipalities have been abandoned, of which more than 20 allotments gardens have been fully given up and around 70 allotment gardens had to be scaled down. Further downsizing of the gardens is currently in planning, while different challenges need to be considered and resolved. Vacancies are mainly non-concentrated and scattered within allotment gardens. It has proven to be rather difficult to return vacant plots. The owners are rarely interested in receiving vacant lots back due the lack of reutilization. Another major problem is to finance the dismantling of garden sheds, planting, and greening. The above-mentioned measures are mainly financed by allotment gardeners' associations and regional associations through reserves, increased leasing expenses or internal financial contributions. Some case studies report other financing solutions, for example, allotment garden members contribute by paying an annual levy.

To plan future developments, 44 % of the interviewed municipalities have drawn up a development concept and 15 % are current-

ly preparing a concept. The concepts, among other things, demonstrate which allotment garden grounds are maintained and which are abandoned for the future.

To elaborate and implement development concepts, close cooperation between regional allotment gardeners' associations is necessary.

Recommendations

Since vacancies in allotment gardens are not a temporary issue, continual monitoring of developments through local associations and the Federal Association of German Gardeners (BDG) is needed. Only with a regular observation can the necessary adjustments be properly implemented. Furthermore, exchanges of knowledge as well as the support of associations affected by vacancies within the BDG are essential.

Close cooperation with schools, kindergartens and social institutions help to stabilize the remaining stock of gardens used. Therefore, cooperation remains an important objective for the development of strategies in order to overcome vacancies. Additionally, public outreach by associations should be sustained and expanded to reach specific target groups.

To successfully overcome vacancies, it is required that actors operate strategically and conceptionally with municipalities playing a central role. It is recommended that municipalities create and elaborate a development concept. Moreover, cooperation between municipalities and allotment gardener organizations is suggested. To find solutions for financing vacant garden plots, cooperation with owners needs to be intensified.

To finance solutions to overcome vacancy, already practiced financing approaches should be taken into account and examined for their transferability. They, for example, include that owners decrease fees for vacant plots, or if possible, the use of alternative resources.

It is necessary to determine whether allotment gardens with vacancies form part of an assisted area (or are eligible for being integrated in assisted areas). If so, they could be eligible for urban development funding. Additionally, possibilities to form cash reserves should be used by associations. Moreover, it is necessary to learn how support by labour market measures as well as projects on a voluntary basis could be beneficial to face vacancies in allotment gardens.

1 Aufgabe und Methodik der Untersuchung

Kleingärten erfüllen als grüne Oasen, Naherholungsgebiete, Orte der Freizeitgestaltung, des Naturerlebens und der Gemeinschaft sowie auch zunehmend als Möglichkeit, sich mit unbelastetem Obst und Gemüse selbst zu versorgen und gesund zu ernähren, wichtige städtebauliche, soziale und ökologische Funktionen. Das hat die Untersuchung von Weeber und Partner aus dem Jahr 2008 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)⁽¹⁾ nachdrücklich bestätigt. Bereits in dieser Untersuchung wurde jedoch auch deutlich, dass das Kleingartenwesen künftig vor neuen Herausforderungen steht und dass es in den Kommunen und innerhalb des organisierten Kleingartenwesens neuer Überlegungen und Konzepte bedarf, um diese Funktionen auch zukünftig erfüllen zu können.

1.1 Komplexe Herausforderungen im Kleingartenwesen

Die neuen Herausforderungen sind auch im Kleingartenwesen durch den gesellschaftlichen und wirtschaftsstrukturellen Wandel bedingt, der mit einer zunehmenden Mobilität der Bevölkerung verbunden ist und in einigen Regionen zu deutlichen Bevölkerungsrückgängen, in anderen wiederum zu Zuwanderungen führen kann. Die gleichzeitige demografische Entwicklung ist durch eine starke Alterung der Bevölkerung geprägt. Die Anzahl jüngerer Menschen und auch ihr Anteil an der Bevölkerung nehmen ab. Durch Wanderungen können diese Prozesse in einzelnen Regionen verstärkt, in anderen kompensiert werden.

Darüber hinaus ergeben sich speziell im Kleingartenwesen weitere Herausforderungen: Die bisherigen Kleingärtner sind vielfach überdurchschnittlich alt und ein umfangreicher Generationenwechsel steht an. Um diesen zu bewältigen, müssen neue und jüngere Zielgruppen, insbesondere Familien und Migranten, gewonnen werden. Vielerorts gelingt das bereits sehr gut. Gerade in Großstädten und städtischen Ballungsräumen erleben Kleingärten eine Renaissance, entdecken junge Familien mit Kindern und Zuwanderer diese Form des Naturerlebens und der Freizeitgestaltung für sich. Um diese Gruppen tatsächlich dafür zu interessie-

ren, sind große Anstrengungen und neue Wege nötig. Gelingt dieser Umbruch nicht, finden Gärten weniger Nachfrage und stehen am Ende in größerer Zahl leer. Hinzu kommt, dass sich die „Versorgung“ mit Kleingärten regional sehr stark unterscheidet. Manche Länder und Regionen haben – bezogen auf ihre Einwohnerzahl – besonders viele, andere dagegen weniger Kleingärten.

All diese Prozesse verlaufen innerhalb der Bundesrepublik in ganz unterschiedlicher Weise und Komplexität. Während sie in einigen Kommunen und Regionen (neuen) Bedarf an Kleingärten erzeugen, führen sie andernorts verstärkt zu Nachfragerückgängen und schließlich zum Leerstand von Kleingärten. Dass Gärten unter Umständen einige Zeit leer stehen, ist normal und damit umzugehen, gehört zum „Alltagsgeschäft“ der Kleingärtnervereine. Der Leerstand, der sich inzwischen in Teilräumen entwickelt hat und auch weiterhin zu erwarten ist, hat allerdings zumeist andere Dimensionen. Er droht vor allem dort, wo durch eine starke Alterung der Bevölkerung, natürliche Bevölkerungsrückgänge, Wanderungsverluste und fehlende Zuwanderung auch von Migranten prinzipiell zu wenige Nachrücker für die Nutzung der Kleingärten zur Verfügung stehen und wo sich diese Entwicklungen mit einer besonders großen Zahl an Kleingärten überlagern.

Um diesen strukturellen Leerstand von Kleingärten zu bewältigen, sind Konzepte und effektive Handlungsstrategien auf unterschiedlichen Ebenen notwendig. Je rechtzeitig die Entwicklungen und ihre möglichen Folgen erkannt und entsprechende Strategien erarbeitet werden, desto größer sind die Chancen, diese Herausforderungen und Schrumpfungsprozesse zu steuern und ihnen wirksam zu begegnen. Dies belegen innerhalb anderer städtischer Strukturen u. a. auch die erfolgreichen Städtebauförderungsprogramme zum Stadtumbau in Ost und West. Die aktuelle Untersuchung will dazu beitragen,

- die Leerstandssituation bei Kleingärten in strukturschwachen Regionen quantitativ sowie hinsichtlich der Auswirkungen, Folgen und Handlungsbedarfe zu analysieren,
- Lösungen und Beispiele für die Bewältigung der Leerstandsprobleme zu ermitteln und darzustellen sowie

(1) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Weeber+Partner: Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens, Schriftenreihe Forschungen Heft 133, Bonn.

- Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für unterschiedliche Ebenen und Verantwortungsbereiche abzuleiten.

1.2 Untersuchungsmethodik

Um sich über das Ausmaß des Leerstands in Kleingärten und seine Folgen in der Bundesrepublik klar zu werden, beleuchtet die Untersuchung zum einen die aktuelle Situation auf der Ebene der einzelnen Länder und beschreibt zum anderen die Entwicklungen auf kommunaler Ebene. Dort konzentriert sie sich thematisch und räumlich auf Städte und Gemeinden vor allem in strukturschwachen Regionen⁽²⁾, in denen verstärkt mit Leerstand in Kleingärten und demzufolge auch mit Erkenntnissen zur Bewältigung des Leerstands zu rechnen ist. Sie erfüllt dabei nicht den Anspruch, repräsentativ für das gesamte bundesdeutsche Kleingartenwesen zu sein, versucht jedoch durch die entsprechende Auswahl von ca. 100 unterschiedlichen Kommunen möglichst viele Facetten des Leerstandsthemas abzubilden. Wichtige Kriterien für ihre Auswahl waren:

- Verteilung auf die bereits von Kleingartenleerstand betroffenen Bundesländer,
- Konzentration auf vorrangig schrumpfende Kommunen in strukturschwachen Regionen,
- Einbeziehung von Kommunen unterschiedlicher Größe und verschiedener siedlungsstruktureller Regionstypen.

Der Blick richtet sich dabei ausschließlich auf das im Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. (BDG) organisierte Kleingartenwesen. Kleingärten der Bahnlandwirtschaft, anderer Organisationsformen bzw. nicht organisierte Strukturen sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Für die konkrete Auswahl der Kommunen wurden Vorschläge der Landesministerien und Landesverbände im BDG so-

wie des Arbeitskreises Kleingartenwesen der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK e.V.) einbezogen. Auch Kommunen, die an der Untersuchung 2008 teilgenommen hatten und – in Teilen zumindest – Leerstand in Kleingärten verzeichneten, wurden berücksichtigt. Aufgrund der geringen Kleingartendichten⁽³⁾ in Rheinland-Pfalz und dem Saarland sind keine Kommunen aus diesen Ländern beteiligt. Es war davon auszugehen, dass Leerstand dort keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt, was so durch die jeweiligen Landesministerien und Landesverbände bestätigt wurde. Auch in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg ist das Thema Leerstand in Kleingärten eher nicht oder nur begrenzt relevant. Deshalb wurde dort ebenfalls auf weitergehende Untersuchungen und Vertiefungen in Verbänden und Vereinen verzichtet.

Empirische Untersuchungen

Die empirische Basis der Untersuchung besteht aus unterschiedlichen Befragungsbausteinen. Für die Situation auf der Ebene der Länder wurden

- die zuständigen Landesministerien und
- die Landesverbände im BDG befragt.

Um die Situation in den Kommunen möglichst differenziert widerzuspiegeln, wurden in den ausgewählten Kommunen

- die kommunalen Verwaltungen,
- die für den Kleingartenbestand in den jeweiligen Kommunen verantwortlichen regionalen Verbände im BDG sowie
- einzelne Kleingärtnervereine einbezogen.

Alle Befragungen erfolgten schriftlich und wurden per Post oder digital abgewickelt.

Befragung der Landesministerien und Landesverbände

Die Befragung der Landesministerien sowie der Landesverbände im BDG hatte zum Ziel, die aktuelle Situation im Kleingartenwesen innerhalb der einzelnen Länder vor allem hinsichtlich des Leerstands abzubilden, seine räumlichen Schwerpunkte zu identifizieren und auszuloten, wo bereits Erfahrungen im Umgang mit und bei der Bewältigung von Leerstand vorliegen. So waren ein erster bundesweiter Überblick sowie Einschätzungen zu grundlegenden Trends in den Ländern möglich. Gleichzeitig wurden damit auch die nachfolgenden detaillierten Untersuchungen in den Kommunen vorbereitet.

(2) Darunter werden Regionen verstanden, die durch eine eher schwache wirtschaftliche Entwicklung, teilweise deutliche Bevölkerungsrückgänge und negative Bevölkerungserwartungen gekennzeichnet sind. Dabei wurde auf die Typisierung des BBSR zu Schrumpfung und Wachstum und die entsprechende Zuordnung auf (Arbeitsmarkt-)Regionen und Kommunen zurückgegriffen. Diese Typisierung erfolgt anhand der Kriterien Bevölkerungsentwicklung, Gesamtwanderungssaldo, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosenquote, Realsteuerkraft und Kaufkraft innerhalb eines bestimmten Zeitraums. Vgl. dazu Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10-11/2003, Bonn, S. 561. Der Zuordnung von Regionen lag der Zeitraum von 2004 bis 2009 (BBSR-Raumbeobachtung: Wachsende und schrumpfende Arbeitsmarktregionen, Stand 31.12.2009), bei Kommunen der Zeitraum von 2005 bis 2010 (BBSR-Raumbeobachtung: Wachsende und schrumpfende Gemeinden, Stand 31.12.2010) zugrunde.

(3) Kleingartendichte = Anzahl Gärten je 100 Einwohner, zur Kleingartendichte der Länder vgl. Kapitel 2.

(4) Mit Teilmitteln aus Schleswig-Holstein; ohne Saarland und Mecklenburg-Vorpommern.

(5) Mit Teilmitteln aus Schleswig-Holstein.

Tabelle 1: Übersicht zum Rücklauf aus den Befragungen

Befragungsgruppe	Umfang	Rücklauf
Landesministerien	16	13 ⁽⁴⁾
Landesverbände im BDG	20	19 ⁽⁵⁾
Kommunale Verwaltungen	116	72 = 62 %
Regionale Verbände im BDG	104	72 = 69 %
Kleingärtnervereine im BDG	109	72 = 66 %

Befragung kommunaler Verwaltungen

Kommunen sind als Verwaltungsinstanz für die Planung und Sicherung kleingärtnerischer Flächen in den Gemeinden verantwortlich, und sie sind vielerorts auch Eigentümer von Kleingartenflächen. Daher wurden kommunale Verwaltungen in die Untersuchung einbezogen. Der Schwerpunkt lag dabei auf ihren Einschätzungen zu Umfang und Ursachen des Kleingartenleerstands sowie auf strategischen Lösungsansätzen, Handlungsoptionen und Unterstützungspotenzialen bei seiner Bewältigung.

Befragung regionaler Verbände

In den ausgewählten Kommunen wurden auch die regionalen Kleingärtnerverbände befragt. Sie bilden eine wichtige Ebene innerhalb der Strukturen des BDG, in denen die einzelnen Kleingärtnervereine organisiert sind, Informationen zusammen laufen, Strategien entwickelt und abgestimmt werden, fachliche und organisatorische Unterstützung geleistet wird. Die regionalen Verbandsstrukturen sind in den Ländern und je Stadtgröße verschieden. Es gibt Stadtverbände, aber auch Kreis-, Regional-, Bezirks- und Territorialverbände. Deren Einzugs- und Zuständigkeitsbereiche umfassen dann oft mehr als das eigentliche Stadtgebiet und schließen die angrenzenden, meist ländlichen Räume der befragten Kommunen ein. Teilweise konnten dadurch zusätzlich auch Entwicklungen in umliegenden kleineren Gemeinden betrachtet werden.

Befragung der Vereine

Wenn Kleingärten leer stehen, sind in erster Linie die Vereine betroffen. Sie müssen sich mit den Folgen von Leerstand auseinandersetzen. Handlungsschwerpunkte, Ausmaß des Leerstands, Bewältigungsstrategien, Zukunftsperspektiven sowie noch unge löste Probleme waren deshalb die Inhalte für deren Befragung. Die regionalen Verbände, teilweise auch die kommunalen Verwaltungen unterstützten die konkrete Auswahl der Vereine, die möglichst Erfahrungen im Umgang mit dem Leerstand haben sollten.

Rückläufe aus den Befragungen

Die Resonanz auf die Befragungen war auf allen Ebenen sowohl quantitativ als auch qualitativ gut. Vielfach wurde auf die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Untersuchung hingewiesen. Für einzelne Beteiligte war sie durchaus Anlass, sich nun inten-

siver mit dem Thema zu befassen. Selbst Kommunen und Verbände, die aktuell keinen Leerstand haben, maßen der Untersuchung großes Gewicht bei und gaben bereitwillig Auskunft.

Für die Befragungen auf kommunaler Ebene war die Unterstützung durch den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie den BDG und seine Landesverbände außerordentlich hilfreich. Insgesamt beteiligten sich jeweils ca. zwei Drittel der ausgewählten kommunalen Verwaltungen, der regionalen Verbände und der Vereine.

Nicht immer ließen sich alle drei Befragungsbausteine pro Kommune realisieren, hin und wieder haben nur die kommunalen Verwaltungen oder auch nur die regionalen Verbände geantwortet. Zusätzlich wurden – auf Empfehlung der regionalen Verbände – teilweise auch Vereine aus weiteren Gemeinden im Umland, die sich noch stärker mit Schrumpfungsfolgen auseinanderzusetzen haben, befragt. Insgesamt sind so Informationen aus 108 Kommunen in die Untersuchung eingeflossen.

(6)
BBSR-Raumb Beobachtung:
Wachsende und schrumpfende Arbeitsmarktregionen, 31.12.2009, Zuordnung der Kommunen zu den Regionen.

(7)
BBSR-Raumb Beobachtung:
Wachsende und schrumpfende Gemeinden, 31.12.2010, Zuordnung der Kommunen.

Tabelle 2: Strukturmerkmale der einbezogenen Kommunen

	Anzahl	Anteil
Entwicklungstyp der Regionen ⁽⁶⁾		
stark schrumpfend	52	48 %
schrumpfend	20	19 %
stabil	12	11 %
wachsend	21	19 %
stark wachsend	3	3 %
Entwicklungstyp der Kommunen ⁽⁷⁾		
stark schrumpfend	24	22 %
schrumpfend	62	57 %
stabil	1	1 %
wachsend	17	16 %
stark wachsend	4	4 %
Bundesländer		
östliche Länder	67	62 %
westliche Länder	41	38 %
Stadtgrößen nach Einwohnerzahl (EW)		
Großstädte (100.000 EW und mehr)	29	27 %
Mittelstädte (20.000 bis 100.000 EW)	47	43 %
Kleinstädte (weniger als 20.000 EW)	32	30 %
Siedlungsstruktureller Regionstyp		
Agglomerationsräume	27	25 %
verstädterte Räume	43	40 %
ländliche Räume	38	35 %

Strukturmerkmale der einbezogenen Kommunen

Vertreten sind Kommunen aller Größen, aller Regionstypen und aller ausgewählten Bundesländer. Aufgrund der Schwerpunktsetzung befinden sie sich mehrheitlich in strukturschwachen Regionen und sind weitgehend schrumpfende Kommunen (siehe Tabelle 2). Da Kommunen und ihre Einzugsgebiete in den östlichen Ländern⁽⁸⁾ stärker von Strukturschwächen und Schrumpfung betroffen⁽⁹⁾ sind und ihre Ausstattung mit Kleingärten besonders hoch ist, wurden sie mehr als Kommunen westlicher Länder berücksichtigt.

Vertiefung durch Fallstudien

Um Fragen zu bisher praktizierten Lösungen im Umgang mit leer stehenden Gärten, Formen und Möglichkeiten der Um- und Nachnutzung, rechtlichen und finanziellen Aspekten, Kooperationsformen sowie -partnern fundierter zu beantworten und herauszuarbeiten, welche Strategien entwickelt und

umgesetzt werden, wurde die Untersuchung außerdem in zehn Kommunen vertieft.

Ausgewählt wurden diese Kommunen (siehe Tabelle 3) auf Basis der Befragungsergebnisse der kommunalen Verwaltungen und regionalen Verbände. Auswahlkriterien waren das Ausmaß an Kleingartenleerstand und Erfahrungen im Umgang damit. Darüber hinaus wurden Kommunen unterschiedlicher Größe, verschiedener siedlungsstruktureller Regionstypen sowie aus unterschiedlichen Ländern berücksichtigt. Sie sollten sich in strukturschwachen Regionen befinden, selbst Schrumpfungen unterliegen und möglichst viel Kleingartenbestand aufweisen.

Die Fallstudienkommunen wurden im April und Mai 2012 bereist. Dabei wurden Gespräche in kommunalen Verwaltungen, mit Vertretern der regionalen Verbände und mit Vorsitzenden bzw. Vorstandsmitgliedern von Kleingärtnervereinen geführt sowie Kleingartenanlagen besichtigt.

(8) Berlin wird innerhalb der Untersuchung generell weder den östlichen noch den westlichen Ländern zugeordnet.

(9) Fast 90 % der ostdeutschen Kommunen gelten als strukturschwach, 94 % aller ostdeutschen Kommunen sind schrumpfende Kommunen.

(10) Darunter drei nicht organisierte Kleingartenanlagen.

(11) Darunter drei Anlagen der Bahnlandwirtschaft und über 50 nicht organisierte Kleingartenanlagen.

Tabelle 3: Strukturmerkmale und Kleingartenbestand der Fallstudienkommunen

Kommune	Bundesland	Stadtgröße Einwohner (31.12.2010)	Siedlungsstruktureller Regionstyp	Entwicklungstyp der Kommune	Kleingartenbestand Kommune	Kleingartendichte
Artern	Thüringen	Kleinstadt 5.787 EW	ländlicher Raum	stark schrumpfend	4 KGA 478 Gärten	8,3
Döbeln	Sachsen	Mittelstadt 20.242 EW	verstädterter Raum	schrumpfend	23 KGA 1.957 Gärten	9,7
Eilenburg	Sachsen	Kleinstadt 16.612 EW	verstädterter Raum	stark schrumpfend	19 KGA 1.637 Gärten	9,8
Gelsenkirchen	Nordrhein-Westfalen	Großstadt 259.002 EW	Agglomerationsraum	schrumpfend	43 KGA ⁽¹⁰⁾ 3.699 Gärten	1,4
Hettstedt	Sachsen-Anhalt	Kleinstadt 15.343 EW	ländlicher Raum	stark schrumpfend	11 KGA 850 Gärten	5,5
Hildesheim	Niedersachsen	Großstadt 102.903 EW	verstädterter Raum	schrumpfend	95 KGA ⁽¹¹⁾ 5.300 Gärten	5,1
Neubrandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Mittelstadt 65.282 EW	ländlicher Raum	schrumpfend	95 KGA 6.270 Gärten	9,6
Neumünster	Schleswig-Holstein	Mittelstadt 76.830 EW	verstädterter Raum	schrumpfend	11 KGA 1.660 Gärten	2,2
Stendal	Sachsen-Anhalt	Mittelstadt 42.435 EW	ländlicher Raum	schrumpfend	43 KGA 2.089 Gärten	4,9
Wittenberge	Brandenburg	Kleinstadt 18.571 EW	ländlicher Raum	stark schrumpfend	29 KGA 1.800 Gärten	9,7

KGA = Kleingartenanlage

Begleitende Arbeitsgruppe und Expertenworkshop

Die Untersuchung wurde durch eine Arbeitsgruppe begleitet. Zu ihr gehörten neben den Auftraggebern aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung Vertreter des BDG sowie teilweise Vertreter des Deutschen Städtetages, des Städte- und Gemeindebundes sowie des Arbeitskreises Kleingärten bei der GALK.

Am 8. Mai 2012 fand in Berlin zudem ein Expertenworkshop statt, bei dem Zwischenergebnisse zum Ausmaß sowie zur Bewältigung des Leerstands in Kleingartenanlagen vorgestellt, diskutiert und erste Schlussfolgerungen beraten wurden. Zum Teilnehmerkreis gehörten Vertreter des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, aus kommunalen Verwaltungen und Länderministerien, der GALK sowie des BDG auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene.

Literaturrecherchen und weitere Untersuchungsgrundlagen

Ergänzende Informationen lieferten Literaturrecherchen u.a.

- zum strukturellen und demografischen Wandel in der Bundesrepublik,
- zur Bevölkerungsentwicklung und zum Wohnungsmarkt,
- zur aktuellen Entwicklung des Kleingartenwesens.

Darüber hinaus wurden Studien und Untersuchungen zum Thema herangezogen und ausgewertet. Eine wichtige Basis bildete die bereits genannte bundesweite Untersuchung „Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens“ von Weeber und Partner aus dem Jahr 2008. Sie wurde insbesondere bei der Darstellung von Strukturdaten herangezogen.

Danksagung

Dank gilt allen, die sich an den Befragungen beteiligt haben, besonders aber allen Gesprächspartnern in den Fallstudienkommunen, die sehr aufgeschlossen waren und sich Zeit nahmen, ausführlich über Situation und Lösungsansätze in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen zu informieren. Dank geht auch an die Teilnehmer des Expertenworkshops und die begleitende Arbeitsgruppe für ihre Anregungen und die konstruktive Diskussion.

2 Rahmenbedingungen für die Entwicklungen im Kleingartenwesen – Situation in den Ländern

2.1 Bevölkerungsentwicklung

Der sich seit Jahren vollziehende gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel wirkt sich sehr komplex auf die vielfältigen städtischen Strukturen und Funktionen aus. Immer stärker differenzieren sich bundesweit wachsende und schrumpfende Regionen aus. Die Bevölkerungsentwicklung erweist sich dabei als „Beschleunigungsfaktor“. Rückläufige Bevölkerungszahlen führen im Zusammenhang mit anderen wirtschaftsstrukturellen Faktoren letztlich zu städtebaulichen Missständen, zu Brachen, Funktionsverlusten von Innenstädten und zu Wohnungsleerstand. Sie sind auch wesentliche Ursache für Nachfragerückgänge und Leerstände bei Kleingärten.

Bevölkerungsrückgänge bisher vor allem in östlichen Ländern

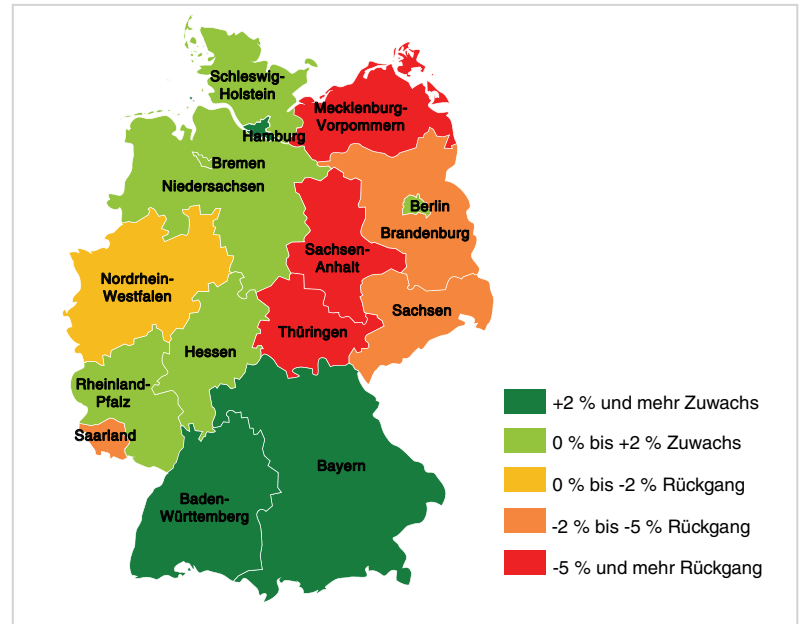
Die östlichen Länder (generell ohne Berlin) waren bisher durchweg am stärksten von Bevölkerungsrückgängen betroffen, in besonderem Maße Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Von 2000 bis 2007 verloren diese Länder aufgrund von Wanderungsverlusten und Sterbeüberschüssen mehr als 5 % ihrer Bevölkerung.

In den westlichen Ländern gab es im gleichen Zeitraum Bevölkerungsrückgänge lediglich im Saarland und in geringerem Umfang in Nordrhein-Westfalen. In allen anderen Ländern, einschließlich Berlin, blieben die Einwohnerzahlen stabil bzw. wuchsen. Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg konnten Zuwächse von mehr als 2 % verbuchen.

Zukünftig rückläufige Entwicklungen in fast allen Ländern

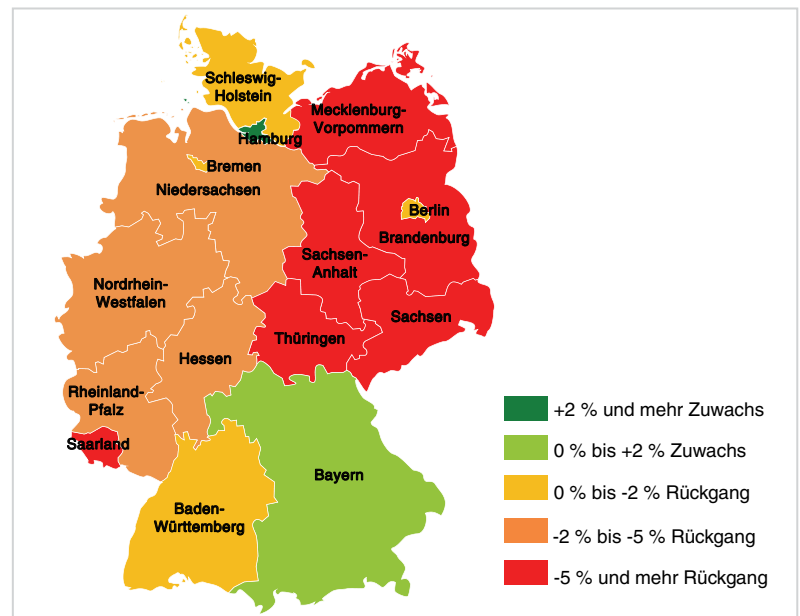
In den nächsten Jahren wird der Bevölkerungsrückgang insgesamt weiter voranschreiten. Nach der Vorausberechnung bis zum Jahr 2025⁽¹²⁾ wird er in den östlichen Ländern anhalten bzw. sich sogar noch verstärken und dort grundsätzlich bei über 5 % liegen. Eine vergleichbare Entwicklung wird darüber hinaus im Saarland erwartet. Aber auch alle anderen Länder mit Ausnahme von Bayern und Hamburg werden – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – an Einwohnern

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung von 2000 bis 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (2012): Bevölkerung nach Ländern 2000 bis 2007 (jeweils Stand 31.12. des Jahres); eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2: Bevölkerungsvorausberechnung bis 2025

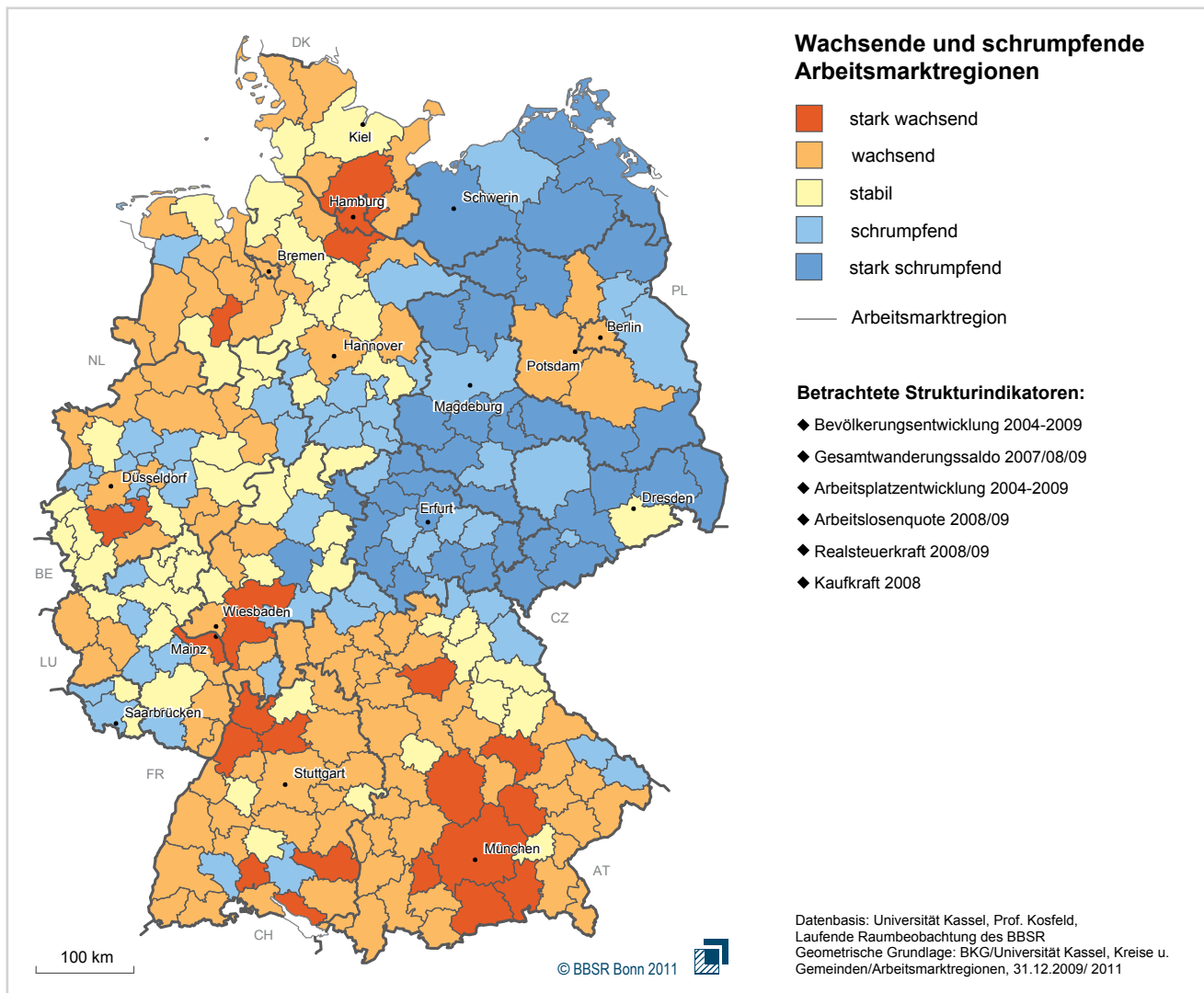


Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (2012): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern; eigene Darstellung.

verlieren, was seine Spuren auch im Kleingartenwesen hinterlassen und sich insbesondere auf den zukünftigen Bestand und Bedarf an Kleingärten auswirken wird.

(12) Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, ebenda (2012): Bevölkerungsvorausberechnung, nach Ländern, Wiesbaden.

Abbildung 3: Verteilung wachsender und schrumpfender Regionen 2009



Quelle: BBSR-Raumbbeobachtung (2011), Wachsende und schrumpfende Arbeitsmarktreionen, auf Basis der Entwicklungen 2004 bis 2009, Bonn.

Großteil der östlichen Länder als schrumpfende Region

Wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Einkommen und Kaufkraft der Bewohner sowie die Einnahmen der Kommunen werden neben der Bevölkerungsentwicklung als Indikatoren genutzt, Regionen (Ebene der Arbeitsmarktreionen) und Kommunen in ihrer bisherigen Entwicklung zu beschreiben. Durch deren regionale Verteilung werden die schon genannten Disparitäten innerhalb der Bundesrepublik weiter unteretzt und die besondere Strukturschwäche und Schrumpfung in den östlichen Ländern deutlich. Fast 90 % der ostdeutschen Regionen schrumpfen, weitgehend besonders stark, während diese Entwicklung auf regionaler Ebene in den westlichen Ländern sowie in Berlin kaum anzutreffen ist.

2.2 Kleingartenbestand und Bestandsentwicklung

Die künftigen Entwicklungen im Kleingartenwesen hängen darüber hinaus jedoch stark davon ab, wie groß der Kleingartenbestand in den einzelnen Regionen ist. Auch hierbei unterscheiden sich die Länder und Regionen deutlich. Dabei interessiert neben der absoluten Zahl an Gärten vor allem die Relation zwischen der Einwohnerzahl und der Anzahl an Gärten (Kleingartendichte: Anzahl an Gärten je 100 Einwohner).

Hohe Kleingartendichte vor allem in den östlichen Ländern

Mehr als 50 % aller Kleingärten befinden sich in den östlichen Ländern, obwohl hier nur ca. 15 % der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik leben. Die Kleingartendichte in den

östlichen Ländern ist mit im Durchschnitt ca. 4 Gärten/100 Einwohner im Unterschied zur Ausstattung in den westlichen Ländern (weniger als 1 Garten/100 Einwohner) besonders hoch. Hier stehen von fast 3 (Brandenburg) bis mehr als 9 Gärten/100 Einwohner (Sachsen-Anhalt) zur Verfügung. In den Stadtstaaten Hamburg, Bremen mit Bremerhaven und Berlin ist die Ausstattung mit ca. 2 bis 3 Gärten ebenfalls vergleichsweise hoch. Ansonsten ist Schleswig-Holstein mit ca. 1,2 Gärten das westliche Flächenland mit der höchsten Kleingartendichte. Die niedrigsten Werte haben das Saarland und Rheinland-Pfalz mit weniger als 0,3 Gärten/100 Einwohner.⁽¹³⁾

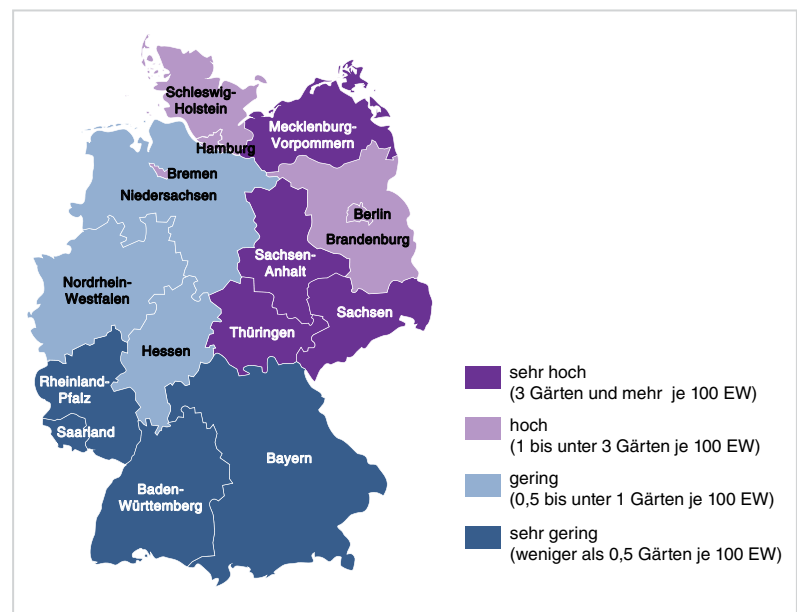
Die hohe Kleingartendichte in den östlichen Ländern wird zudem durch zwei weitere Aspekte bestimmt, die es in dieser Ausprägung in den westlichen Ländern nicht gegeben hat, und die neben der großen Zahl an Kleingärten das Entstehen von Leerstand unterstützt und beschleunigt haben: die Verbreitung des Kleingartenwesens bis tief in den ländlichen Raum hinein und die besonders große Entstehungswelle von Kleingartenanlagen vor allem in den 1970er und 1980er Jahren⁽¹⁴⁾ – häufig im Kontext von Wohnungsneubau –, in denen demnächst in besonderem Maße der Generationenwechsel bevorstehen wird.

Überlagerung von hoher Kleingartendichte und starken Bevölkerungsrückgängen in den östlichen Ländern

Betrachtet man die bisherige Bevölkerungsentwicklung und die Kleingartendichte gemeinsam, offenbart sich, dass die Länder mit den stärksten Bevölkerungsverlusten – alle östlichen Länder und das Saarland – gleichzeitig auch diejenigen mit einer hohen bis sehr hohen Kleingartendichte sind, das Saarland ausgenommen. Hier ist also schon von der Ausgangslage her am ehesten und am umfangreichsten mit Nachfragerückgängen und in der Folge mit Leerstand von Kleingärten zu rechnen.

In allen Ländern – auch in den östlichen – stellt sich die Situation auf kommunaler Ebene jedoch differenzierter dar, weil sich Bevölkerungsentwicklung, Kleingartendichte, die Altersstruktur der jetzigen Nutzer und auch die Nachfrage nach Kleingärten jeweils unterscheiden können. Letztere wird zusätzlich durch die Attraktivität und Lage der Kleingartenanlagen in der Stadt und die spezifische Struktur lokaler Wohnungsmärkte mitbestimmt, beispielsweise durch unterschiedliche Anteile an gartenlosen Ge-

Abbildung 4: Kleingartendichte der Bundesländer



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (2012), Bevölkerung nach Ländern (Stand 31.12.2010); aktuelle Befragung der Landesverbände im BDG (2011/2012), eigene Berechnung (Anzahl an Gärten/100 Einwohner des jeweiligen Bundeslandes) und eigene Darstellung.

schoßwohnungen. Gerade in größeren Städten, die meist höhere Anteile solcher Wohnungen haben als Kleinstädte oder ländliche Gemeinden, kann daher selbst bei einem generellen Bevölkerungsrückgang eine Nachfrage nach Kleingärten erhalten bleiben.

Kleingartenbestand hat sich insgesamt verringert

Nach Angaben der Landesverbände des BDG⁽¹⁵⁾ gibt es in deren Bestand bundesweit derzeit insgesamt rund 966.000 Kleingärten in 14.800 Anlagen mit einer Gesamtfläche von rund 44.800 ha. In ca. 13.000 Vereinen sind rund 1 Mio. Mitglieder organisiert. Der Bestand hat sich ihren Angaben entsprechend seit 2006 um fast 30.000 Kleingärten (ca. 3 %) verringert.

Bestandsverringerungen betreffen nicht alle Länder gleichermaßen. In ca. der Hälfte der Länder ist der Bestand an Kleingärten gleich geblieben, in der anderen Hälfte hat er sich verringert. Verringerungen gab es nach den Angaben der Landesverbände in allen östlichen Ländern, in Teilen Niedersachsens (Einzugsbereich des Landesverbandes Braunschweig) sowie in Berlin und Hamburg. Der Umfang der jeweiligen Reduzierungen bewegte sich zwischen ca. 500 Gärten in Hamburg und 600 Gärten in Niedersachsen bis hin zu rund 9.000 Gärten in Sachsen-Anhalt. Auch in Sachsen (ca. 6.000), Berlin und Brandenburg (ca. 3.800 bzw. 3.300 Gärten) sowie

(13) Bei der aktuellen Befragung wurden Kommunen dieser zwei Länder ausgeklammert. Auch auf eine weitere Vertiefung in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wurde verzichtet, da es keinen oder nur begrenzten Leerstand bei Kleingärten gibt.

(14) Entsprechend der Untersuchung von 2008 sind das 40 % der Anlagen in den östlichen Ländern (in der damaligen Untersuchung inklusive Ost-Berlin) und nur 13 % in den westlichen Ländern. Aus: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Weeber+Partner: Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens, Schriftenreihe Forschungen, Heft 133, Bonn, S. 75.

(15) Die Datenlage in den Landesverbänden des BDG ist sehr unterschiedlich. In neun Verbänden wurden die Angaben geschätzt, teilweise lagen nur Angaben zu Mitgliedern vor, diese wurden als Anzahl der Gärten zugrunde gelegt. Aufgrund der Schätzungen sind die genannten Gesamtzahlen, auch die zum Umfang von Bestandsverringerungen und zum Leerstand, vorrangig als Trendausagen zu verstehen.

Abbildung 5: Bestandsentwicklung in den Ländern



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der Landesverbände im BDG (*Rückgang in Niedersachsen betrifft nur den Landesverband Braunschweig), eigene Darstellung.

in Mecklenburg-Vorpommern (ca. 1.000) hat sich der Bestand in den letzten Jahren erheblich reduziert. Die Angaben der Landesverbände decken sich weitgehend mit den Beobachtungen und Informationen der jeweiligen Landesministerien.

Ursachen für Bestandsreduzierungen

Ursachen für diese Reduzierungen sind vor allem Nachfragerückgänge auf der einen Seite, aber auch ein erhöhter Umnutzungsdruck auf Kleingartenflächen für Bauvorhaben auf der anderen Seite, dann vor allem in eher prosperierenden Kommunen mit einer meist gleichzeitig vorhandenen Nachfrage nach Kleingärten. Darüber hinaus wurden Gärten in einigen Ländern, insbesondere in Berlin und Hamburg, zu Wochenend- bzw. Erholungsgärten umgewidmet und es wurden partiell statistische Bereinigungen und Umstellungen der datentechnischen Erfassung vorgenommen. Teilweise gab es auch Austritte von Kleingärtnervereinen aus dem Verband. Dadurch sind nicht alle Bestandsrückgänge mit Verlusten an Gärten gleichzusetzen, da eine Reihe von ihnen weiterhin gärtnerisch genutzt wird – wenn auch außerhalb der Strukturen des BDG.⁽¹⁶⁾

In einigen Ländern, insbesondere in Sachsen, spielen außerdem „Vernässungen“ von Gärten eine relativ große Rolle. Diese Gärten liegen entweder in Gebieten, die immer wieder überschwemmt werden, wie beispielsweise 2002 durch das Hochwasser

der Elbe und ihrer Zuflüsse, oder in Gebieten, in denen der Grundwasserspiegel durch den Wegfall von wasserintensiven Industrien (Tagebau, Papierindustrie) stark angestiegen ist. Nach Angaben des Landesverbandes Sachsen der Kleingärtner e.V. sind deswegen ca. 14 % der Kleingartenflächen nur noch eingeschränkt nutzbar, einige wurden inzwischen auch aufgegeben.

2.3 Nachfrageentwicklung und Leerstand

Kleingärten werden in den einzelnen Ländern unterschiedlich nachgefragt:

- Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg mit ihrer hohen Kleingartendichte haben hohe bzw. weiter wachsende Nachfrage. Damit bestätigt sich der Trend, dass das Kleingartenwesen in großen Städten seine besondere Bedeutung behält.
- Ebenfalls eine hohe oder wachsende Nachfrage verzeichnen Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und das Saarland, alles Länder, die landesweit gesehen jedoch über eine geringe oder sehr geringe Kleingartendichte verfügen.
- In Rheinland-Pfalz bleibt die Nachfrage nach Kleingärten bei geringer Kleingartendichte niedrig.
- Durchweg niedrige oder sinkende Nachfrage haben bei hoher oder sehr hoher Kleingartendichte Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen.
- Eine eher differenzierte Nachfrage existiert in Bremen (geringe Nachfrage vor allem im Bremer Westen), Sachsen (wieder wachsende Nachfrage in den Großstädten und zum Teil fehlende Nachfrage in den übrigen Landesteilen) und Schleswig-Holstein (geringe Nachfrage in Kommunen im ländlichen Raum), alles Länder mit hoher oder – wie Sachsen – sehr hoher Kleingartendichte. Auch in Niedersachsen stellt sich die Entwicklung sehr unterschiedlich dar, so gibt es Rückgänge im Landesverband Braunschweig, während die Nachfrage in den beiden anderen Landesverbänden stabil geblieben ist.

Kleingartenleerstand spiegelt Nachfragesituation wider

Die unterschiedliche Nachfragesituation in den Ländern spiegelt sich im unterschiedlichen Ausmaß von Leerstand wider.⁽¹⁷⁾ So sind

(16) Aus den Befragungsergebnissen ist kein Rückschluss auf die Anzahl dieser Gärten möglich.

(17) Von Leerstand wird in dieser Untersuchung immer gesprochen, wenn er mindestens seit einem Jahr besteht. Damit erfolgt eine Abgrenzung zum vorübergehenden Leerstand im Rahmen der normalen Fluktuation. Auch die Informationen zum Leerstand beruhen auf Aussagen der jeweiligen Landesverbände und stimmen prinzipiell mit den von den Landesministerien beschriebenen Trends überein. Anzumerken ist auch hierbei, dass die Datenlage in den Landesverbänden sehr unterschiedlich ist. Einige Landesverbände haben den Leerstand nur geschätzt. Andere, vor allem stark von Leerstand betroffene Landesverbände wie in Sachsen und Sachsen-Anhalt haben ein gutes Beobachtungssystem und verfügen über differenzierte Daten zur Leerstandsentwicklung. Im Land Brandenburg gibt es eine Arbeitsgruppe zum Kleingartenwesen auf Landesebene, hier arbeiten das zuständige Ministerium sowie Kleingärtnerorganisationen auch hinsichtlich der Leerstandsbewältigung eng zusammen.

es vor allem die östlichen Länder, aber auch Schleswig-Holstein und Bremen, die angesichts der genannten Einflussfaktoren – Bevölkerungsrückgänge, hohe Kleingartendichte und geringe Nachfrageentwicklung – Leerstand von Kleingärten aufweisen:

- Am stärksten trifft es Sachsen-Anhalt, wo landesweit 12 % der Gärten leer stehen. 85 % aller Kleingärtnervereine sind in unterschiedlichem Umfang damit konfrontiert.
- In Brandenburg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sind ca. 5 % bis 6 % der Kleingärten seit längerem nicht bewirtschaftet.
- Ähnlich hoch ist der Anteil nicht genutzter Gärten in Schleswig-Holstein, wobei er in einzelnen ländlichen Bereichen schätzungsweise bis zu 20 % ausmacht.
- Für Bremen wird der Leerstand auf 5 % bis 10 % geschätzt, von dem rund ein Viertel der Vereine betroffen ist. Der Leerstand konzentriert sich insbesondere auf Stadtteile im Bremer Westen.
- In Teilen Niedersachsens, im Einzugsbereich des Landesverbandes Braunschweig – des größten der drei Landesverbände – wird er mit 6 % angegeben, für ganz Niedersachsen ist daher mit ca. 4 % leer stehenden Gärten zu rechnen.
- In Hamburg liegt er bei ca. 2 % und in Nordrhein-Westfalen bei ca. 1 %.

Ansonsten haben die westlichen Länder und auch Berlin bisher zumeist keinen oder zumindest keinen nennenswerten Leerstand.

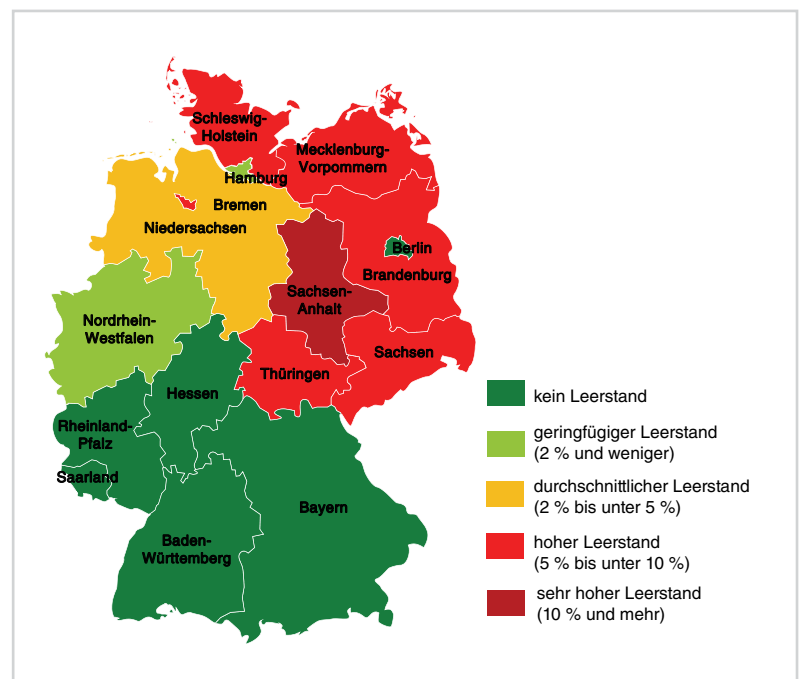
Diesen Einschätzungen entsprechend ist bundesweit aktuell mit ca. 45.000 leer stehenden Gärten zu rechnen, was ca. 4 % bis 5 % aller Gärten ausmacht. Ca. 85 % dieses Leerstands konzentrieren sich in den östlichen Ländern. Er steigt dort im Gesamtdurchschnitt auf mehr als 7 %. Vor allem angesichts der erwarteten Bevölkerungsentwicklungen wird er insgesamt vermutlich anwachsen und auch einzelne weitere Regionen ergreifen.

Abbildung 6: Nachfrage auf Landesebene

Nachfrage Kleingartendichte			
	wachsend	differenziert	sinkend
hoch	Berlin Hamburg	Bremen Sachsen Schleswig-Holstein	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen-Anhalt Thüringen
gering	Baden-Württemberg Bayern Nordrhein-Westfalen Saarland	Niedersachsen (sinkend im LV Braunschweig, stabil in den beiden anderen LV)	Rheinland-Pfalz

Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der Landesverbände im BDG (Rückgang in Niedersachsen betrifft nur den Landesverband Braunschweig), eigene Darstellung.

Abbildung 7: Leerstand an Kleingärten in den Ländern



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der Landesverbände im BDG, eigene Darstellung.

3 Nachfrageentwicklung und Leerstand von Kleingärten strukturschwacher Räume

Die vorangegangene Analyse hat einen ersten Überblick über die Situation in den Ländern gegeben. Dabei hat sich bestätigt, dass nicht alle Länder von Nachfrage- und Leerstandsproblemen betroffen sind, sondern sich diese Entwicklungen auf bestimmte, vorrangig strukturschwache Regionen und ihre Kommunen konzentrieren. Diese standen dann auch im Mittelpunkt der Befragung der kommunalen Verwaltungen, regionalen Verbände und einzelner Kleingärtnervereine, um die Ursachen, das Ausmaß und die räumlichen Schwerpunkte von Leerstand differenzierter analysieren und anschließend Lösungsansätze und Bewältigungsstrategien genauer beschreiben zu können.

3.1 Bestand und Bestandsentwicklung

Aufgrund der guten Beteiligung wurde ca. ein Drittel des gesamten Kleingartenbestands im BDG in die Untersuchung einbezogen. So gehören zu den befragten 72 regionalen Verbänden ca. 4.700 Kleingartenanlagen mit fast 350.000 Gärten, davon rund 70 % in den östlichen Ländern. Und auch die 72 beteiligten kommunalen Verwaltungen verwiesen auf ca. 5.000 Anlagen mit ca. 350.000 Gärten auf Flächen von mehr als 25.000 ha in ihrem Einzugsbereich. Durch die Konzentration auf strukturschwache Räume und schrumpfende Kommunen beschreiben die Ergebnisse allerdings von vornherein nicht das gesamte bundesdeutsche Kleingartenwesen, sondern bieten einen umfassenden Überblick über Bestandsstrukturen und die aktuelle Situation vor allem in den Kommunen, die von Leerstand betroffen sind.

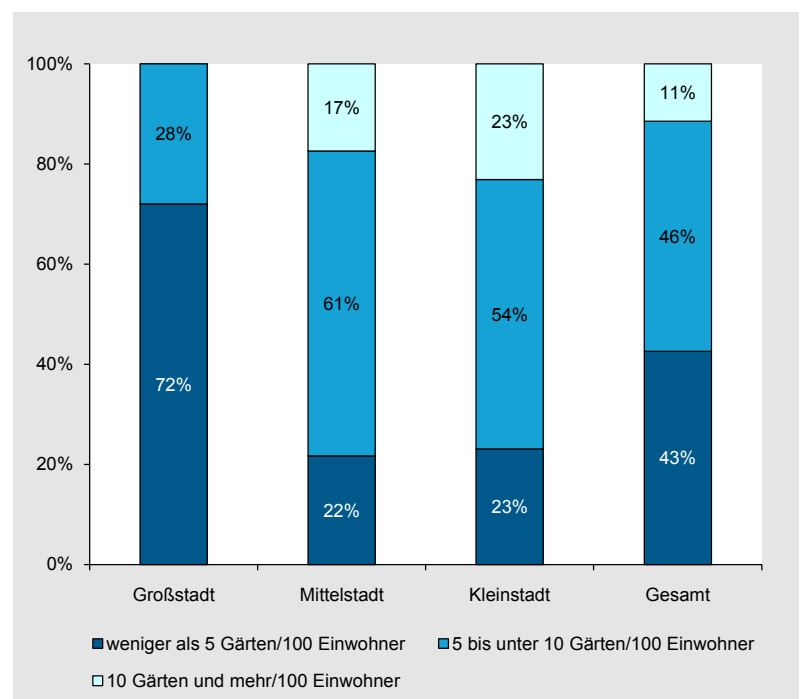
Hohe Ausstattung mit Kleingärten in den Kommunen

Die Kleingartendichten in den ausgewählten Kommunen sind fast durchweg höher als die auf Landesebene. Mit gleichem Maßstab wie auf Landesebene gemessen haben 90 % der in die Untersuchung einbezogenen Kommunen (wenn vielfach auch nur geschätzt) eine hohe bzw. sehr hohe Kleingartendichte von mehr als 1 Garten/100 Einwohner. Bis auf wenige Ausnahmen liegen diese alle in den östlichen Ländern. Knapp 60 % erreichen die auf Landesebene sehr hohen Werte von Sachsen-

Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern mit mehr als 5 Gärten/100 Einwohner (im Durchschnitt der Befragung: alle östlichen Kommunen 6,4 Gärten, alle westlichen Kommunen 1,8 Gärten/100 Einwohner).

Im Vergleich von Kommunen unterschiedlicher Größe haben Großstädte bezogen auf ihre Einwohnerzahl eher weniger Gärten, während diese Ausstattung in Klein- und Mittelstädten meist deutlich darüber liegt, was allerdings auch der vorrangigen Beteiligung östlicher Kommunen dieser Größe geschuldet ist. Die Hälfte dieser Klein- und Mittelstädte liegt im ländlichen Raum. Auch die ausgewählten Fallstudien geben diesen Befund weitgehend wieder. Allerdings hat Hildesheim mit mehr als 5 Gärten/100 Einwohner eine für eine Großstadt eher große Kleingartendichte und auch östliche Großstädte übersteigen diese Werte von 5 Gärten/100 Einwohnervielfach. Neumünster hat mit 2,2 Gärten/100 Einwohner als Mittelstadt zwar eine vergleichsweise geringe Ausstattung, aber dennoch Leerstand.

Abbildung 8: Kleingartenbestand je 100 Einwohner nach Stadtgrößen



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen (n=61).

Bestand nur teilweise in kommunalem Eigentum

In der bundesweiten Untersuchung von 2008 wurde ermittelt, dass sich 77 % der Kleingartenflächen in kommunalem Eigentum befinden, wobei es deutliche Unterschiede zwischen westlichen (90 %) und östlichen Ländern (65 %) gibt. Besonders in den östlichen Ländern kommt hinzu, dass sich einzelne Kleingartenanlagen auf Flächen mehrerer unterschiedlicher Eigentümer befinden. Dieses zwischen Ost und West differenzierte Bild spiegelt sich auch in der aktuellen Befragung der Landesverbände wider: In Thüringen und Brandenburg befinden sich Kleingärten zu 50 % auf kommunalen Flächen, während im Einzugsbereich so großer Verbände wie Hamburg oder Rheinland Kleingärten fast ausschließlich auf kommunalen Flächen liegen.

In der aktuellen Untersuchung in strukturschwachen Räumen sind ca. 175.000 Gärten – und damit die Hälfte des Bestands – in kommunalem Eigentum, was auch eine Folge der großen Auswahl östlicher Kommunen ist. Im Detail unterscheiden sich die Kommunen dabei allerdings deutlich voneinander. So gibt es Kommunen, in denen alle Kleingärten auf kommunalen Flächen liegen, aber auch solche, in denen die Kommune nur über Bruchteile der Flächen verfügt. Vielfach sind es die kleinen Städte in den östlichen Ländern, bei denen weniger als 25 % der Kleingartenflächen den Kommunen gehören.

Auch die Eigentumsverhältnisse in den Fallstudienkommunen sind sehr verschieden:

- In Hettstedt, Neumünster, Gelsenkirchen, Wittenberge und Döbeln sind alle bzw. weitgehend alle (um die 90 %) Kleingartenflächen im Eigentum der Kommune.
- In Eilenburg, Hildesheim, Neubrandenburg und Stendal ist es rund die Hälfte der Kleingartenflächen. Sowohl in Eilenburg als auch in Stendal liegt eine Reihe von stark leerstands betroffenen Kleingartenanlagen auf Flächen unterschiedlicher Eigentümer, was den Umgang mit ihnen zusätzlich erschwert.
- In Artern verfügt die Kommune nur zu rund 17 % über die Kleingartenflächen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Hier ist u.a. die Kirche ein großer Flächeneigentümer.

Moderate Kosten für Kleingärten

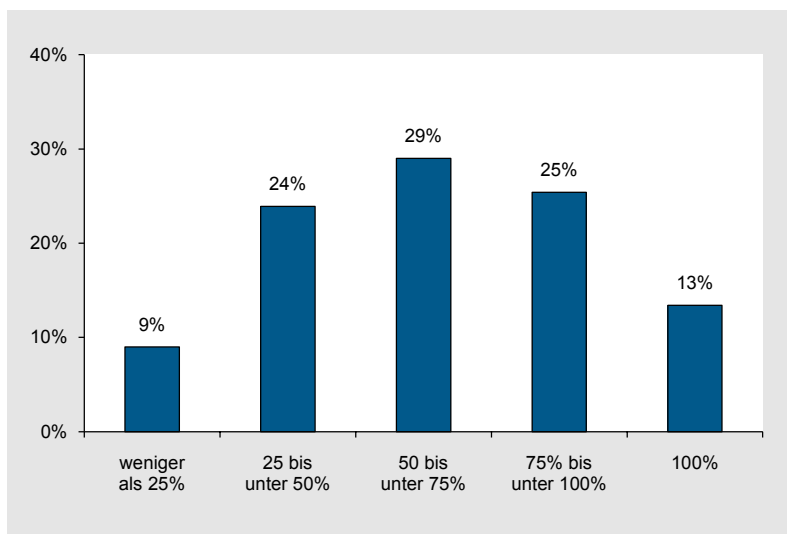
Die Kosten für Kleingärten (Pacht, öffentlich-rechtliche Lasten, Ablösesummen) können über Nutzung und Nachfrage entscheiden, vor allem auch unter der Prämisse, neue Nachfragegruppen zu gewinnen.

Nach Aussage der einzelnen Landesverbände liegt die jährliche Pacht im Landesdurchschnitt zwischen 0,05 bzw. 0,06 Euro/m² (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) und 0,36 bzw. 0,37 Euro/m² (Berlin, Thüringen). Damit ergeben sich für Gärten (ca. 400 m²) etwa 20 bis 150 Euro pro Jahr. Diese Situation stellt sich in Kleingartenbeständen strukturschwacher Regionen ähnlich dar:

- Im Einzugsbereich knapp der Hälfte der regionalen Verbände wird weniger als 0,10 Euro/m² verlangt.
- Bei ca. 30 % liegt die Pacht zwischen 0,10 Euro/m² und 0,20 Euro/m² und
- bei mehr als 20 % auch über 0,20 Euro/m².
- Mehr als 0,30 Euro/m² fallen allerdings nirgends an.

Bei der Mehrzahl der regionalen Verbände (83 %) ist der Pachtzins im Zeitraum von 2006 bis 2010 überwiegend stabil geblieben, bei weiteren 15 % gestiegen, gesunken ist er nur selten. Die Landesverbände bestätigen dieses Ergebnis, allein in den Einzugsbereichen der Landesverbände Thüringen, Bayern, im Saarland und in einem der baden-württembergischen Landesverbände ist die Pacht im Durchschnitt gestiegen.

Abbildung 9: Anteile kommunalen Flächeneigentums in den Kommunen



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen (n=67).

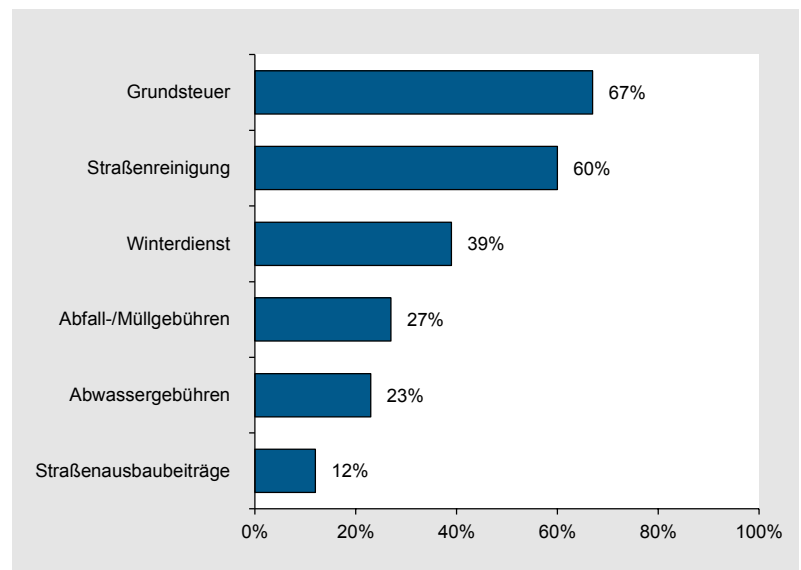
Die Kommunen als Eigentümer umfangreicher Kleingartenflächen schöpfen zu mehr als der Hälfte (57 %) den gesetzlich möglichen Rahmen bei der Pachthöhe aus. Ca. drei Viertel der Kommunen haben für ihre Flächen in den zurückliegenden Jahren allerdings auf Pachterhöhungen verzichtet. Auch künftig planen 85 % der Kommunen keine Erhöhungen. Dennoch befinden sich gerade Kommunen im strukturschwachen Raum oft im Konflikt mit einer notwendigen Haushaltskonsolidierung, die es den kommunalen Verwaltungen kaum ermöglicht, auf Einnahmen bzw. erhöhte Einnahmen zu verzichten. Werden also Pachterhöhungen geplant, werden sie mit dieser Einnahmennotwendigkeit begründet.

Rund drei Viertel der Kommunen legen öffentlich-rechtliche Lasten auf die Kleingärtnerorganisationen um. Erhoben werden vor allem Grundsteuer und Kosten für die Straßenreinigung. Neben weiteren Umlagen für die Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie den Winterdienst werden in wenigen Kommunen auch Straßenausbaubeiträge erhoben. Diese Kosten sind aus Sicht von zwei Dritteln der kommunalen Verwaltungen in den letzten Jahren überwiegend stabil geblieben.

Die Kleingärtner selbst haben dabei allerdings eine etwas andere Sicht auf die Dinge. Nach Meinung der regionalen Verbände sind diese Kosten mehrheitlich gestiegen. Das liegt an den zumeist größeren Einzugsbereichen der Verbände, die über die einbezogenen Kommunen hinausgehen. Aber in Teilen kann es sich durchaus auch um eher „gefühlte“ Kostensteigerungen handeln.

Bei der Übernahme eines Gartens ist in der Regel eine Ablösesumme an den Vorpächter zu zahlen. Die Höhe der Ablösesumme für Laube und Anpflanzungen wird auf der Grundlage des Bundeskleingartengesetzes durch unabhängige Gutachter ermittelt. Schon in der Untersuchung von 2008 war festgestellt worden, dass die Ablösesummen generell gesunken waren. Auch im Rahmen der aktuellen Untersuchung verweisen zwei Drittel der befragten Vereine, darunter vor allem solche aus kleinen Städten, auf gesunkene Ablösesummen (durchschnittlich 1.150 Euro pro Parzelle). Viel entscheidender aber ist, dass bei der Hälfte der Vereine keine oder nur noch symbolische Ablösesummen fließen. Mehrheitlich haben diese Rückgänge mit dem Überangebot an Gärten aufgrund mangelnder Nachfrage zu tun, weni-

Abbildung 10: Anteile der Kommunen mit öffentlich-rechtlichen Abgaben



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen (n=52), Mehrfachantworten möglich.

ger mit dem Zustand der Lauben und Gärten selbst. Ermittelte Ablösesummen werden teilweise nicht mehr erzielt. Viele Kleingärtner sind froh, überhaupt einen Nachpächter zu finden und keine zusätzlichen Kosten für die Beräumung zu haben.

Insgesamt kann eingeschätzt werden, dass die Nutzung eines Kleingartens bezahlbar und der Zugang für Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen möglich ist, in einigen Gegenden mehr als zuvor, weil auch die Ablösesummen gesunken sind. Hohe Kosten spielen als Ursache für die Rückgabe von Gärten und für den Leerstand eher keine Rolle.

Bestand teilweise verringert

Die Bestandsentwicklungen, wie sie sich auf Landesebene darstellten, spiegeln sich auch in den Kommunen wider. In 19 Kommunen und im Einzugsbereich von 31 Regionalverbänden hat sich der Bestand bereits um ca. 4.700 Gärten und damit ca. 1,5 % verringert. Ansonsten blieben die Bestände stabil, Bestandserweiterungen gab es – wie in diesen Regionen und Kommunen erwartet – kaum. In einzelnen Kommunen bzw. Einzugsbereichen von Regionalverbänden reduzierten sich die Bestände um mehr als 600 Gärten (beispielsweise Döbeln und Umgebung bzw. Zwickau und Umgebung in Sachsen). 90 % der Bestandsverringerungen erfolgten in Kommunen, die auf Leerstand von Kleingärten verwiesen. Gründe dafür sind in erster Linie hohes Alter der Nutzer und fehlen-

de Nachfrage, die Unbrauchbarkeit von Gärten durch Überschwemmung oder Vernäsung sowie auch bauliche Maßnahmen, allerdings fast ausnahmslos bei gleichzeitiger Nachfrageschwäche und vorhandenem Leerstand von Kleingärten in der Stadt bzw. Gemeinde.

3.2 Nachfrage und Nachfrageentwicklung

Das Kleingartenwesen richtet sich grundsätzlich an Menschen aller Altersgruppen, ist jedoch seit Jahren eine Domäne vor allem der älteren Generation. Das hat positive Effekte: Ein Kleingarten ist meist auf längere Zeiträume gepachtet, wird häufig bis ins hohe Alter genutzt und trägt auch zur Gesunderhaltung bei. Viele Kleingärtner werden in ihrem Garten und gemeinsam mit ihren Gartennachbarn älter. Dadurch sind über viele Jahre oft enge soziale Netze entstanden. Wenn jedoch gleichzeitig eine kontinuierliche Erneuerung durch jüngere Altersgruppen fehlt, dann ist mit zunehmendem Alter der jetzigen Nutzer der Generationenwechsel in den Anlagen und Vereinen gefährdet, was wiederum ganz wesentlich zu Leerstand führen kann.

Diese Dominanz der älteren Generation hat auch mit der „Altersstruktur“ von Vereinen und Anlagen zu tun. Wer in neu errichteten Anlagen in den 1970er und 1980er Jahren (in den östlichen Ländern machen sie 40 % des gesamten Bestands aus) einen Garten bekommen hat (vielfach Bewohner der angrenzenden Wohnsiedlungen und damals meist junge Familien), bewirtschaftet ihn teils heute noch.

Befragte Verbände und Vereine verweisen auf steigende Anteile älterer Pächter in den Anlagen. Das Durchschnittsalter in den befragten Verbänden ist hoch. Es liegt nach deren Angaben mehrheitlich bei 60 Jahren und darüber (bei fast 60 % der Verbände) und ist innerhalb der letzten fünf Jahre bei 45 % der Verbände auch noch weiter angestiegen. Eine Verjüngung im Kleingartenwesen dieser Regionen hat demnach weitgehend nicht stattgefunden. Die für die konkrete Untersuchung von den Verbänden ausgewählten einzelnen Vereine sind im Schnitt zwar jünger (35 % der Vereine mit einem Durchschnittsalter von 60 Jahren und älter), aber auch bei einem Drittel der Vereine hat sich das Durchschnittsalter in den letzten Jahren erhöht. Zusätzlich dazu ist auch der Anteil von Mitgliedern, die älter als 65 Jahre sind, ein Indiz für die Alterung vieler Vereine. Im Durch-

schnitt aller einbezogenen Vereine liegt er bei ca. 35 %. Bei 15 % der Vereine ist heute sogar bereits jedes zweite Mitglied 65 Jahre und älter.

Familien und Migranten als wichtige Nutzergruppen

Fast 10 % der Gärten in den untersuchten Vereinen sind an Familien mit Kindern unter 18 Jahren verpachtet. Dabei unterscheiden sich die Vereine sehr, von gar keinen Familien bis hin zu 25 % und mehr, wobei die Hälfte der Vereine weniger als 10 % der Gärten an Familien verpachtet hat. Tendenziell sind es eher Vereine in kleineren Städten, die weniger Familien haben, was mit der demografischen Situation dort übereinstimmt.

Für die langfristige Stabilisierung des Kleingartenwesens wird es aufgrund der Veränderungen der Bevölkerungsstruktur wichtig, auch Migranten als Kleingärtner zu gewinnen. Nach Angaben des BDG haben ca. 7 % bis 8 % aller Pächter einen Migrationshintergrund.⁽¹⁸⁾ Ein Viertel der in dieser Untersuchung befragten Vereine hat bisher gar keine Migranten als Pächter. Bei der Mehrzahl der anderen liegt der Anteil unter 5 %. Diese Pächter stammen aus sehr vielen verschiedenen Ländern, insbesondere aus der Türkei, den ehemaligen GUS-Staaten, Ex-Jugoslawien, Polen und Vietnam. Damit reichen die bisherigen Anstrengungen, diese Gruppen zu interessieren, aber vielerorts nicht aus bzw. ist in strukturschwachen Räumen, vor allem in den östlichen Ländern, selbst diese Gruppe nicht groß genug, um ausreichend Nachfrage zu entwickeln.

In Gelsenkirchen geht der Stadtverband davon aus, dass er ohne Migranten wahrscheinlich mehr Probleme mit Leerstand hätte. Hier wie auch in anderen Vereinen und Verbänden zählt die stärkere Integration von Migranten in das Vereinsleben und auch das Heranführen an Vereinsfunktionen zu den Schwerpunktaufgaben.

Nachfrage überwiegend gering

Insgesamt schätzen jeweils ca. 80 % der Kleingärtnerverbände und -vereine die aktuelle Nachfrage nach Kleingärten als eher gering ein, wobei auch hierbei der Unterschied zwischen den beteiligten Vereinen in den östlichen und westlichen Bundesländern deutlich ausfällt (östliche Länder mehr als 90 % der Vereine mit geringer Nachfrage, in den westlichen Ländern nur 60 % der Vereine). Dementsprechend selten sind auch Wartelis-

(18) Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. (2006): Ein Leitfaden: Miteinander leben – Integration im Kleingarten, Bonn.

ten, die nur in etwa jedem achten Verein und fast ausschließlich in Großstädten existieren.

Die Nachfrageentwicklung in den Vereinen innerhalb der letzten fünf Jahre ist ebenfalls vor allem durch geringe und sinkende Nachfrage geprägt:

- So ist für ein Drittel der Vereine die Nachfrage unverändert gering,
- bei einem Drittel ist sie sogar weiter gesunken.
- Unverändert hoch ist sie nur in Vereinen aus Großstädten westlicher Länder.
- Anstiege verzeichnen ausschließlich Vereine in Großstädten oder großen Mittelstädten, sowohl in West als auch in Ost.

Die befragten regionalen Verbände, aber auch die Landesverbände mit ihrem größeren Überblick bestätigen diesen Trend.

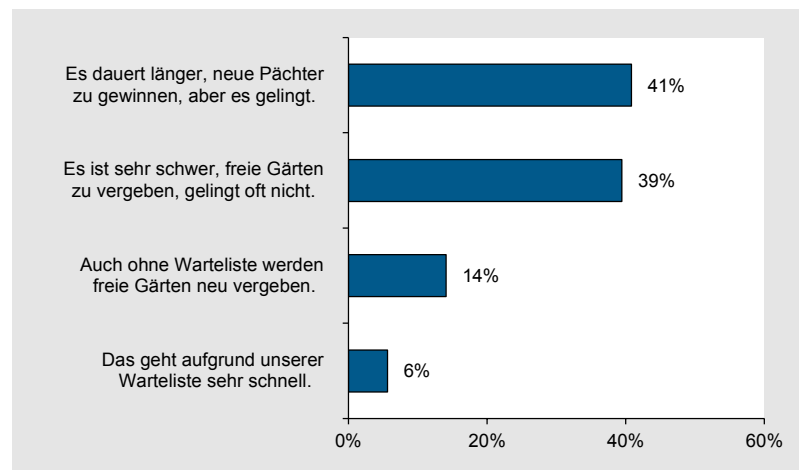
Wenig Interesse an Gärten und geringe Nachfrage werden dann besonders kritisch, wenn gleichzeitig zahlreiche Gärten aufgegeben werden, z.B. in „überalterten“ Anlagen. Im Durchschnitt über alle Vereine sind es ca. 4 % der Gärten, die pro Jahr frei werden und Nachpächter brauchen. In manchen Vereinen steigt diese Fluktuation durchaus auf bis zu 10 %.

Für 80 % der Vereine ist die Vergabe freigegebener Gärten schwieriger geworden, der Hälfte von ihnen gelingt es oft gar nicht mehr, für alle frei werdenden Gärten Nachfolger zu finden. Auch hier haben die östlichen Vereine mehr Probleme.

Natürlich heißt das nicht, dass es gar keine Nachfrage nach Kleingärten mehr gibt. Prinzipiell interessieren sich nach wie vor Menschen unterschiedlicher Altersgruppen und Haushaltsstrukturen für einen Kleingarten, wie sowohl Verbände als auch Vereine feststellen:

- Familien mit Kindern (unter 18 Jahren): Sie sind auch aktuell die Gruppe, die in den meisten Regionalverbänden (bei 80 %) und Vereinen (60 %) Gärten nachfragen. Anstrengungen auf der Vereinsebene zeigen teilweise Erfolge, bei fast der Hälfte der Vereine hat sich die Anzahl an Haushalten mit Kindern in den letzten Jahren erhöht. Aber das trifft leider nicht überall zu: Fast 20 % der Vereine wiederum haben auch in den letzten Jahren mehr Familien verloren als gewonnen.
- Migranten: Bei zwei Dritteln der Regionalverbände und einem Drittel der Ver-

Abbildung 11: Wie schnell können freie Gärten neu vergeben werden?



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der Vereine (n=71).

eine gehören Migranten zu den Nachfragegruppen. Das schlägt sich auch in den Verpachtungen der einzelnen Vereine nieder. Fast die Hälfte von ihnen verpachtet heute mehr Gärten an Migranten als noch vor fünf Jahren.

- Ältere Menschen: In rund der Hälfte der Verbände und auch bei den beteiligten Vereinen interessieren sich ältere Ehepaare oder Alleinstehende nach der Familienphase für einen Kleingarten. Gerade diese Menschen bleiben in strukturschwachen Regionen wichtige Zielgruppe, weil es dort generell zu wenige junge Haushalte gibt, aus denen sich Kleingartennutzer rekrutieren könnten, und diese zudem aufgrund veränderter Wohnpräferenzen als zukünftige Kleingärtner oft nicht in Betracht kommen.
- Arbeitslose: Vor allem die Vereine (fast 50 %) registrieren vermehrt auch eine Nachfrage arbeitsloser Menschen. Geringe Kosten, die Möglichkeit aktiver Freizeitbeschäftigung sowie die Versorgung mit selbst erwirtschafteten Produkten motivieren dazu, einen Garten zu pachten. Gerade die Verbände glauben allerdings, dass Betroffene von dieser Möglichkeit noch zu wenig Gebrauch machen, sie könnten sich hierbei mehr Unterstützung auch durch die Jobcenter und andere Arbeitslose betreuende Organisationen vorstellen.

Doch insgesamt bewegt sich die Nachfrage vielerorts auf sehr niedrigem Niveau und reicht oft nicht aus, alle aufgegebenen Gärten wieder zu belegen. Und selbst wenn es gelingt, Interessenten zu finden, so ist das oft keine Garantie mehr für einen langfris-

tig verpachteten Garten. Anders als in der Vergangenheit werden Gärten viel schneller, manchmal sogar schon nach einer Saison wieder zurückgegeben, vor allem auch, weil Neupächter den Aufwand unterschätzt haben.

3.3 Umfang, räumliche Schwerpunkte und Ursachen von Leerstand

Zwangsläufig führen zahlreiche Gartenrückgaben und nicht ausreichende Nachfrage nach freien Gärten zu Leerstand, besonders dort, wo es viele Gärten gibt und wo in kurzer Zeit viele Gärten zurückgegeben werden, z.B. wegen starker Alterung der Pächter. Mit diesem Problem sehen sich inzwischen zahlreiche Vereine, Verbände und Verpächter, darunter auch die Kommunen, konfrontiert. Alle an der Untersuchung beteiligten regionalen Verbände und Vereine, die über mangelnde Nachfrage an Gärten klagen, können dies nicht mehr kompensieren, so dass mehr und mehr Gärten leer stehen. In manchen Kommunen und auch ganzen Regionen hat dieser anhaltende Leerstand inzwischen bedenkliche Ausmaße angenommen, so dass von strukturellem Leerstand gesprochen werden kann. Durch seine negativen Auswirkungen – ähnlich denen anderer städtebaulicher Schrumpfungsprozesse – rückt dieser in den stadtentwicklungspolitischen Fokus und verpflichtet auch die Kommunen über ihre Eigentümerrolle hinaus, sich damit auseinanderzusetzen.

(19)
Die Verbände haben häufig einen besseren Überblick über das Ausmaß des Leerstands und die Anzahl leer stehender Gärten als die kommunalen Verwaltungen, die vielfach – wenn überhaupt – nur Aussagen zu den Anlagen machen können, die sie selbst verpachten. Um das Ausmaß in den betroffenen Regionen beschreiben zu können, werden daher im Folgenden die Informationen aus den regionalen Verbänden herangezogen.

(20)
Insgesamt war ca. ein Drittel des gesamten Kleingartenbestands erfasst.

Ausmaß und Schwerpunkte von Leerstand

Fast drei Viertel der befragten kommunalen Verwaltungen gehen davon aus, dass es in ihren Kommunen Leerstand von Kleingärten gibt (43 % haben dazu gesicherte Erkenntnisse, 29 % vermuten es nur). 80 % der einbezogenen regionalen Verbände stellen in ihrem Einzugsgebiet Leerstand in Kleingartenanlagen fest. Und auch 80 % der befragten Vereine haben Gärten, die länger als ein Jahr leer stehen.⁽¹⁹⁾

8 % der Gärten stehen leer

Von den 350.000 Gärten der beteiligten regionalen Verbände sind aktuell rund 27.000 seit längerer Zeit nicht bewirtschaftet. Das entspricht einem Anteil an leer stehenden Gärten von fast 8 %. Er liegt damit in den Einzugsbereichen der ausgewählten Verbände noch über den für die östlichen Länder insgesamt ermittelten rund 7 % und ist fast doppelt so hoch wie die für den bundesweiten Kleingartenbestand geschätzten 4 % bis 5 %. Knapp zwei Drittel des gesamten bundesweiten Leerstands (ca. 45.000 Gärten) sind damit in der Untersuchung erfasst.⁽²⁰⁾ Auch die Befragungsergebnisse von kommunalen Verwaltungen und regionalen Verbänden zeigen, dass die östlichen Länder stärker betroffen sind, vor allem Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Der Kleingartenleerstand in beteiligten Verbänden der östlichen Länder klettert dort auf fast 10 %.

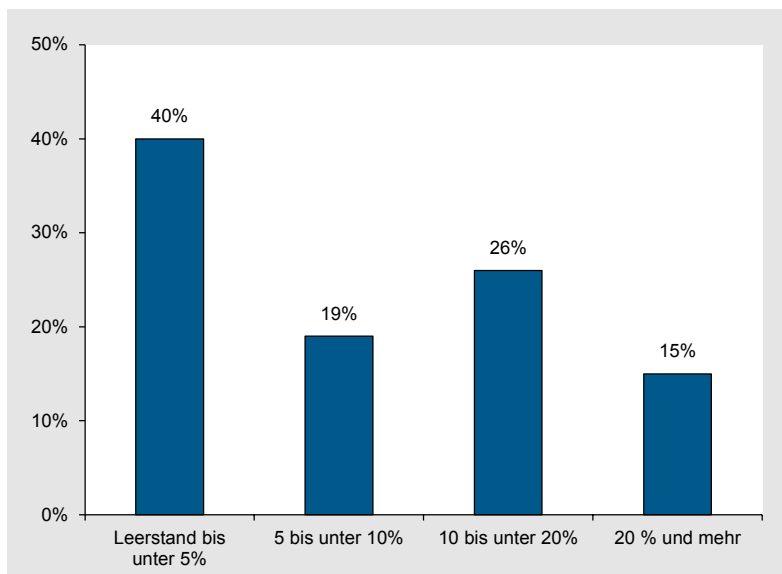
Im Detail verweisen allerdings mehr als 40 % der beteiligten regionalen Verbände und fast 35 % der Vereine bereits auf 10 % und mehr leer stehende Gärten in ihren jeweiligen Einzugsbereichen. Es gibt aber auch Vereine (10 %), in deren Anlagen der Leerstand weit darüber hinausgeht und wo bereits mindestens jeder dritte Garten leer steht.

Leerstand als Problem von Klein- und Mittelstädten, vor allem im ländlichen Raum

Leerstand ist zwar in allen Stadtgrößen und siedlungsstrukturellen Regionstypen anzutreffen, aber es sind vor allem Klein- und Mittelstädte und dabei besonders die im strukturschwachen ländlichen Raum bzw. deren Umland, die gefährdet sind. Aussagen aus den kommunalen Verwaltungen und von den regionalen Verbänden, deren Einzugsbereiche über die Kommunen hinausgehen und oft das jeweilige Umland mit abdecken, bestätigen diese regionalen Trends.

In 75 % der einbezogenen Kleinstädte, in mehr als 80 % der Mittelstädte, aber „nur“

Abbildung 12: Anteil leer stehender Gärten in den Verbänden



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der regionalen Verbände (n=58).

in knapp 60 % der Großstädte stehen Kleingärten (vermutlich) leer. Kleinere und mittlere Städte sind nicht nur häufiger vom Leerstand betroffen, sondern haben darüber hinaus meist auch einen höheren Anteil leer stehender Gärten. In den einbezogenen Kleinstädten stehen fast durchweg mindestens 5 % aller Gärten, in mehr als jeder zweiten Kleinstadt bereits mindestens 10 % der Gärten leer. Ist in Großstädten Leerstand vorhanden, bewegt er sich meist unter 5 %.

Hinsichtlich des Regionstyps zeigt sich, dass es vor allem die ländlichen Räume mit ihren Klein- und Mittelstädten sind, in denen sich mehr als in verstärkten oder Agglomerationsräumen Leerstand konzentriert: 85 % aller Kommunen im ländlichen Raum, über 70 % derjenigen in verstärkten Räumen und „nur“ noch ca. 55 % der Kommunen in Agglomerationsräumen haben oder vermuten Leerstand. Auch hier ist der gleiche Trend zu erkennen: Leerstand tritt in den Agglomerationsräumen nicht nur seltener auf, sondern bleibt, wenn er auftritt, meist auch niedriger als außerhalb der Verdichtungsräume.

Leerstand in fast jeder dritten Anlage

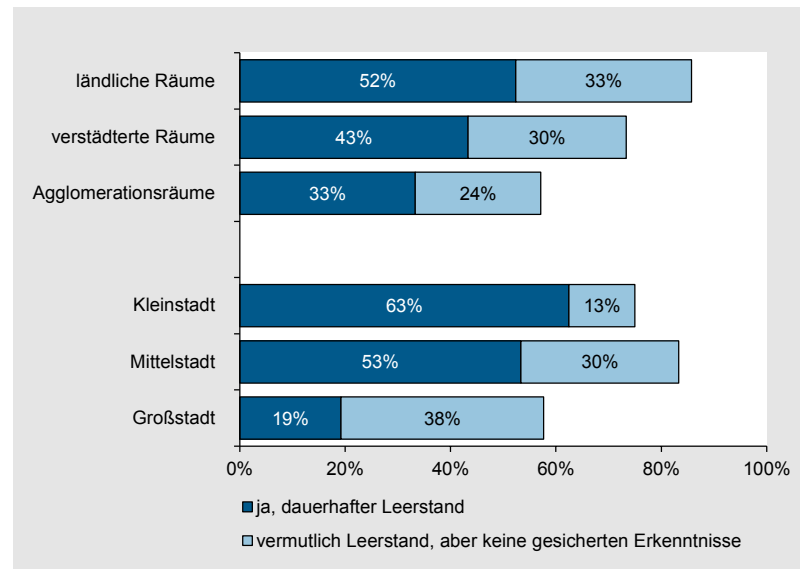
Vom Leerstand direkt betroffen – in unterschiedlichem Ausmaß zwar – sind insgesamt rund 1.500 der einbezogenen 4.700 Anlagen der regionalen Verbände und damit fast jede dritte Anlage. Dabei verteilen sich leer stehende Gärten nicht immer gleichmäßig über den gesamten Bestand, sondern konzentrieren sich in manchen Verbänden in bisher nur wenigen Anlagen, wogegen er in anderen bereits in allen Anlagen auffällt. Viele Verbände verwiesen auf ein Nebeneinander von mehr und weniger nachgefragten Anlagen.

Auch aus diesem Blickwinkel sind es vor allem die östlichen Länder, in denen der Leerstand so raumgreifend ist: Jeder zweite befragte regionale Verband dort hat Leerstand in mindestens 50 % seiner Anlagen. In Sachsen-Anhalt haben 75 % aller Verbände bereits in drei von vier Anlagen Leerstand an Gärten. In den Fallstudienkommunen Hettstedt und Neumünster, aber auch in Halberstadt (Sachsen-Anhalt) gibt es leer stehende Gärten ausnahmslos in allen Anlagen.

Erste Konzentrationen von Leerstand erkennbar

Hinsichtlich der Verteilung des Leerstands in den Kommunen und den Einzugsbereichen der regionalen Verbände lassen sich erste Tendenzen erkennen:

Abbildung 13: Leerstand in Kommunen unterschiedlicher Stadtgrößen und Regionstypen



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen (n=72).

- **Periphere Lagen:** In Kleingartenanlagen am Stadtrand und in ländlichen Bereichen – weit entfernt von den Wohnorten der Hauptnachfragegruppen und unzureichend an den öffentlichen Nahverkehr angeschlossen – wird Leerstand meist zuerst sichtbar und konzentriert sich nachfolgend dort auch schnell. Aus Sicht jedes dritten Vereins sind genau die Anlagen in Kommunen, wo es ohnehin eine nachlassende Nachfrage und ein Überangebot an Gärten gibt, zuerst und am umfangreichsten von Leerstand betroffen. Im Umkehrschluss bleiben auch in strukturschwachen Räumen und bei strukturellem Kleingartenleerstand dann Anlagen „verschont“, wenn sie innenstadtnah bzw. in der Nähe zu Wohnvierteln mit entsprechender Nachfrage liegen bzw. gut zu Fuß oder mit dem Fahrrad zu erreichen sind. So gibt es auch in Stendal eine Kleingartenanlage, die entgegen dem generellen Trend in der Region eine Warteliste hat bzw. wo frei werdende Gärten sehr schnell wieder verpachtet werden können, weil sie zu Fuß in wenigen Minuten von der Großsiedlung Stadtsee aus zu erreichen ist. Kommunale Verwaltungen und Verbände in verschiedenen Fallstudienstädten, so z.B. in Wittenberge, gehen davon aus, dass die innenstadtnahen, gut angebundenen und schnell erreichbaren Kleingartenanlagen auch langfristig Bestand haben werden, während es bei den Anlagen an der Peripherie der Städte deutliche Rückgänge geben wird.

- **Lagebeeinträchtigungen:** In Kleingartenanlagen, die in vielen Orten bereits in ungünstigen Lagen entstanden sind (beispielsweise Überschwemmungsgebiete, Hanglagen, Verkehrsachsen) bzw. deren Nachteile sich inzwischen verstärkt haben (Vernässungen durch Wegfall von Industrie, höheres Verkehrsaufkommen...), bricht die Nachfrage meist zuerst ein. Vor allem Verbände in Sachsen, z.B. Eilenburg, aber auch in Sachsen-Anhalt und partiell in Mecklenburg-Vorpommern, so z.B. in Neubrandenburg, haben solche belasteten Anlagen in ihren Einzugsbereichen.
- **Mangelnde Ausstattungen:** Kleingärten, die eher unzureichend ausgestattet sind (mangelnde Erschließung, keine Strom- und Wasseranschlüsse, Lauben in schlechtem Zustand, aber auch fehlende Parkplätze) sind aufgrund gestiegener Ansprüche, insbesondere bei jüngeren Haushalten, kaum noch zu verpachten. Wenn diese Defizite ganze Anlagen betreffen, ist dort verstärkt mit Konzentrationen an Leerstand zu rechnen. Manchmal sind das Anlagen, die einfach auch in die Jahre gekommen sind.
- **Sonstige Faktoren:** In den östlichen Ländern wird zudem auf weitere Phänomene hingewiesen, wonach Anlagen, die erst Ende der 1980er Jahre errichtet wurden, nie vollständig belegt waren und ein die Vereine und Anlagen stabilisierendes Netzwerk nicht entstehen konnte. Auch die Ballung einer Vielzahl an Gärten an einem Standort (sehr große Anlagen mit 200 Gärten und mehr bzw. ein Nebeneinander großer Anlagen) kann sich negativ auf die Nachfrage auswirken, so dass sich auch hier zunehmend Leerstand konzentriert.

Eine Konzentration von Leerstand auf Flächen einzelner Eigentümer lässt sich nicht erkennen. Die Hälfte der in der Untersuchung erfassten leer stehenden Gärten liegt auf kommunalen Flächen.

Leerstand in den Fallstudienkommunen meist erheblich

Die Auswahl der zehn besuchten Fallstudienkommunen richtete sich auch danach, wie hoch der Leerstand in Kleingärten ist. In der Mehrzahl der ausgewählten Kommunen hat er demnach bereits erhebliche Ausmaße angenommen: In Neubrandenburg stehen 1.000 Gärten leer (17 %), in Wittenberge 380 Gärten (21 %). Beide Städte haben mit einer Kleingartendichte von fast 10 Gärten/100 Einwohner von vornherein eine hohe Ausstattung. In Hettstedt und Umland steht nach Angaben des dortigen Regionalverbandes inzwischen jeder dritte Garten leer. In Gelsenkirchen rechnet der Stadtverband dagegen mit nur ca. 1 % bis 2 % leer stehenden Gärten. Die Stadt bildet mit diesem geringen Leerstand eher die Ausnahme unter den Fallstudienorten. Für Großstädte mit größerer Nachfrage und für Kommunen mit eher geringerer Kleingartendichte (die in Gelsenkirchen bei 1,4 Gärten/100 Einwohner liegt) ist das – trotz Schrumpfung und Strukturschwäche – jedoch eher typisch.

Ursachen von Leerstand

Durch die demografischen Entwicklungen in der Gesellschaft insgesamt und insbesondere durch die deutlichen Bevölkerungsrückgänge in strukturschwachen Räumen reduziert sich das Nachfragepotenzial für Kleingärten zum Teil auffällig. Das ansteigende und hohe Alter bisheriger Nutzer führt dazu, dass Gärten in großem Umfang abgegeben und aufgrund mangelnden Nachfragepotenzials nicht wieder vergeben werden können. Insgesamt zeigt sich, dass es mit dieser Über-

Tabelle 4: Bestand und Leerstand in den Fallstudienkommunen

Kommune	Bestand		Leerstand	
	in der Kommune	im Einzugsbereich des RV	in der Kommune	im Einzugsbereich des RV
Artern	4 KGA 478 Gärten	39 KGA 2.445 Gärten	in allen KGA 9 % der Gärten	in 70 % der KGA 20 % der Gärten
Döbeln	23 KGA 1.957 Gärten	83 KGA 5.408 Gärten	k. A.	in 60 % der KGA 25 % der Gärten
Eilenburg	19 KGA 1.637 Gärten	33 KGA 2.216 Gärten	10 % der Gärten	in 25 % der KGA 10 % der Gärten
Gelsenkirchen	43 KGA 3.699 Gärten	40 KGA 3.659 Gärten	1-2 % der Gärten	in 45 % der KGA 2 % der Gärten
Hettstedt	11 KGA 850 Gärten	36 KGA 1.580 Gärten	k. A.	in allen KGA 35 % der Gärten
Hildesheim	95 KGA 5.300 Gärten	34 KGA 3.640 Gärten	5-6 % der Gärten	in 95 % der KGA 6 % der Gärten
Neubrandenburg	95 KGA 6.270 Gärten	122 KGA 9.357 Gärten	17 % der Gärten	in 30 % der KGA 18 % der Gärten
Neumünster	11 KGA 1.660 Gärten	11 KGA 1.660 Gärten	alle KGA 19 % der Gärten	in allen KGA 19 % der Gärten
Stendal	43 KGA 2.089 Gärten	61 KGA 2.871 Gärten	k. A.	in 75 % der KGA 18 % der Gärten
Wittenberge	29 KGA 1.800 Gärten	60 KGA 3.921 Gärten	21 % der Gärten	in 60 % der KGA 18 % der Gärten

RV = regionaler Verband, KGA = Kleingartenanlage

Quelle: Weeber+Partner 2001/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen und regionalen Verbände, Untersuchungen in den Fallstudien.

lagerung von Altersstrukturen im Kleingartenwesen und grundsätzlichen demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen in den betroffenen Regionen immer schwieriger wird, den anstehenden Generationenumbruch im Kleingartenwesen zu bewältigen und die Bevölkerungsrückgänge zu kompensieren. Eine besondere Dimension entsteht, wenn es viele Kleingärten gibt, wenn also die Anzahl an Kleingärten sowohl absolut als auch in Relation zur Einwohnerzahl hoch ist.

Sowohl die kommunalen Verwaltungen als auch die regionalen Verbände und die Vereine haben auf wesentliche Gründe für mangelnde Nachfrage und nachfolgenden Leerstand hingewiesen. Für alle Beteiligten, die Leerstand haben, liegen die Ursachen im hohen Durchschnittsalter der jetzigen Nutzer (für 91 % der kommunalen Verwaltungen, 92 % der Verbände, 93 % der Vereine) und im Bevölkerungsrückgang (für 74 % der kommunalen Verwaltungen, 72 % der Verbände und 54 % der Vereine), der durch Abwanderungen zusätzlich verstärkt wird (38 % der kommunalen Verwaltungen, 35 % der Verbände und 61 % der Vereine). Die als weitere Ursachen genannten Kriterien sind eher Folgen unzureichender Nachfrage und selten selbst Auslöser für Leerstand. Damit werden vielfach Lagen beschrieben, die den Wettbewerb um die Nachfrage verlieren. Die Vereine ver-

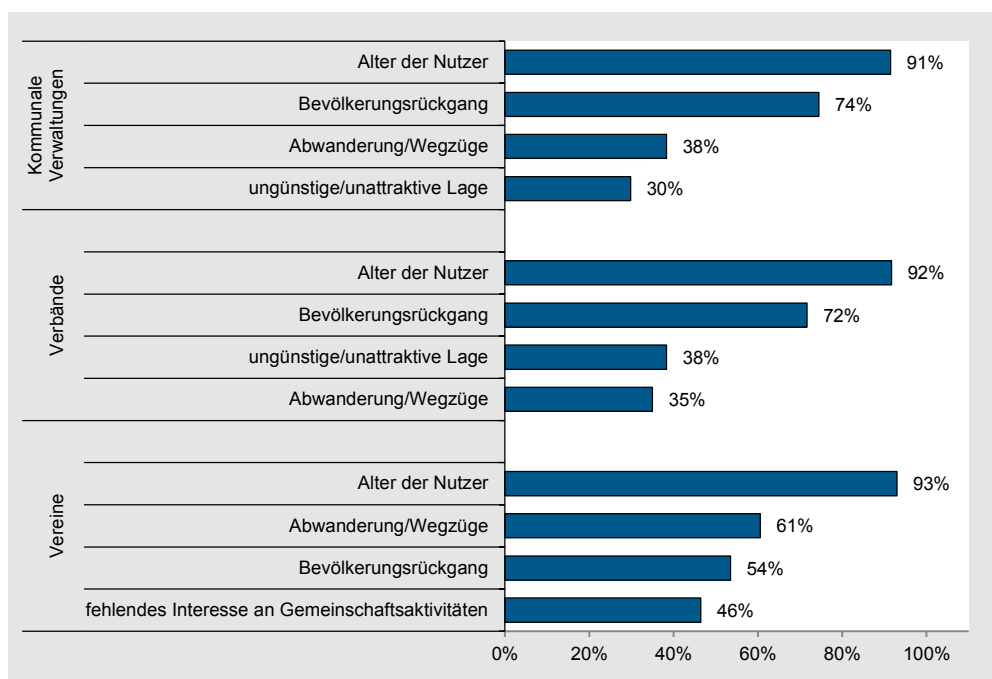
weisen mit „fehlendem Interesse an Gemeinschaftsaktivitäten“ allerdings noch auf einen weiteren Grund für ausbleibende Nachfrage und beschreiben damit auch Schwierigkeiten, das Kleingarten(vereins-)wesen für neue Nachfrager interessant zu machen.

Bevölkerungsrückgänge und die Ausstattung mit Kleingärten als Ursachen für Leerstände

70 % der Kommunen in der Befragung⁽²¹⁾ haben im letzten Jahrzehnt an Einwohnern verloren. Fast alle haben auch Leerstand von Kleingärten bzw. vermuten es. Die wenigen Kommunen mit Bevölkerungsrückgängen, aber ohne Leerstände befinden sich ausschließlich in Nordrhein-Westfalen und sind Kommunen mit geringerer Kleingartendichte (weniger als 1,5 Gärten/100 Einwohner).

30 % der Kommunen in der Befragung konnten ihre Einwohnerzahlen halten bzw. sogar an Einwohnern gewinnen. Dennoch wissen bzw. vermuten die befragten kommunalen Verwaltungen, dass es auch in ihren Städten Kleingartenleerstand gibt, darunter die Großstädte Leipzig und Hannover mit (wieder) wachsender Bevölkerung, die Großstädte Hildesheim, Rostock und Dresden mit gleichbleibender Bevölkerung oder auch die Mittelstädte Bad Doberan und Greifswald (beide Mecklenburg-Vorpommern). Diese Städte haben aber auch alle eine vergleichs-

Abbildung 14: Gründe für Leerstand von Kleingärten



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der regionalen Verbände (n=60), kommunalen Verwaltungen (n=47) und Vereine (n=71), Mehrfachantworten möglich.

(21) Dabei sei nochmals auf die spezifische Auswahl der Kommunen für diese Befragung verwiesen, die nicht repräsentativ für das gesamte bundesdeutsche Kleingartenwesen ist, sondern sich von vornherein auf strukturschwache Regionen und vom Leerstand betroffene Kommunen konzentrierte.

weise hohe Kleingartendichte mit mindestens 4 bis hin zu 11 Gärten/100 Einwohner und eine große absolute Zahl an Gärten von ca. 16.000 in Rostock, fast 21.000 in Hannover, 23.000 in Dresden und 39.000 Kleingärten allein in Leipzig – zum Vergleich: in ganz Hessen gibt es 35.000 Kleingärten.

Ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung einerseits und Kleingartendichte andererseits scheint damit auch anhand der Befragungsergebnisse offensichtlich. Rückläufige Bevölkerung und hohe Kleingartendichte führen fast zwangsläufig zu Leerstand. Aber stabile Einwohnerzahlen oder sogar Bevölkerungswachstum bremsen anhaltenden Leerstand von Kleingärten nicht automatisch, vor allem dort nicht, wo die Ausstattung mit Kleingärten hoch ist. Die Untersuchungen zeigen, dass gerade eine hohe Kleingartenausstattung ein erhebliches Leerstandsrisiko birgt bzw. eine geringere Kleingartendichte auch bei einer schrumpfenden Bevölkerung nicht zu Leerstand führen muss:

- Alle Kommunen aus der Befragung mit zehn und mehr Gärten je 100 Einwohner haben Leerstand – alle Kommunen (bis auf eine), in denen auch die Bevölkerungszahlen gesunken sind.
- 85 % der Kommunen mit fünf bis unter zehn Gärten je 100 Einwohner haben Leerstand. Darunter sind auch Kommunen (jede fünfte), die keine Einwohner verloren haben.

- Unter den Kommunen mit weniger als fünf Gärten je 100 Einwohner hat mehr als die Hälfte keinen Leerstand. Dazu gehören durchaus auch Kommunen, die in den letzten Jahren an Bevölkerung verloren haben.

Alterung und Generationenwechsel als Herausforderung

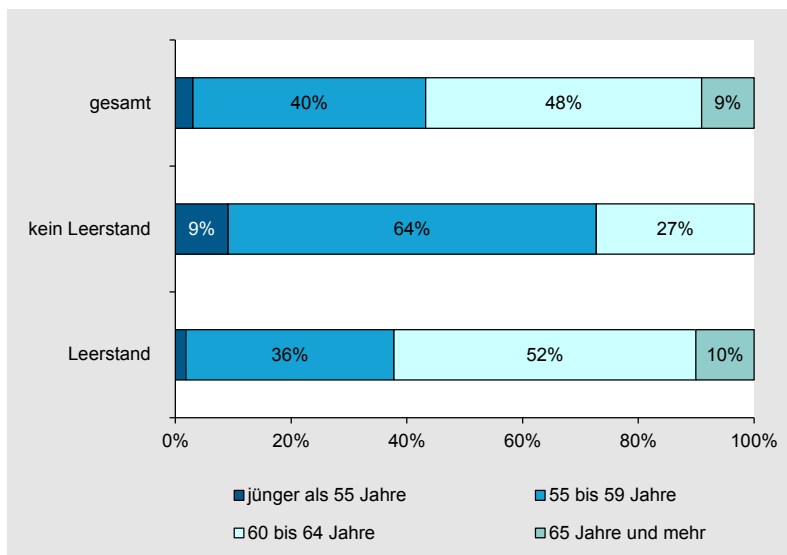
Das teils hohe Alter der Kleingärtner in Kombination mit Abwanderungen und einem generellen Bevölkerungsrückgang erschwert den anstehenden Generationenwechsel in weiten Teilen der Kleingartenbestände. Darin sind sich weitgehend alle einig. In Verbänden, die besonders von Leerstand betroffen sind, ist das auch am höheren Durchschnittsalter der Nutzer spürbar, ein Hinweis darauf, dass es für die Vereine und Verbände immer schwieriger wird, neue und jüngere Pächter zu finden. Da, wo es keinen Leerstand gibt, sind die Anteile der Verbände mit höherem Durchschnittsalter deutlich geringer. Nur 27 % der Verbände (unter denen mit Leerstand immerhin 62 %) geben das Durchschnittsalter ihrer Pächter mit 60 Jahren und mehr an, wobei ein Durchschnittsalter von 65 Jahren und mehr nicht vorkommt.

Beschäftigtenverluste mit Auswirkungen auf Nachfrage

Abwanderungen verstärken auch in direkter Weise die Probleme in den Vereinen und Anlagen, da aufgrund wirtschaftsstruktureller Veränderungen in den Kommunen eher jüngere Nutzer ihren Wohnort und damit auch ihre Gärten verlassen. In Neumünster z.B. gab es in den letzten Jahren im Zuge der Schließung von Industriebetrieben und der Aufgabe von Bundeswehrstandorten erhebliche Abwanderungsbewegungen. Umfangreiche Brach- und Konversionsflächen, die u.a. Grund für die Aufnahme in das Programm Stadtumbau West waren, sind die Folge. Auch der Leerstand von Kleingärten ist in Teilen auf diese Abwanderungen zurückzuführen.

In Stendal hat die Abwanderung schon früher eingesetzt. Hier hatte vor 1989 im Zusammenhang mit dem Bau des Atomkraftwerkes die Bevölkerung enorm zugenommen. Parallel zum Wohnungsneubau entstanden neue Kleingartenanlagen, die letzten noch 1989. Die anschließend schnell einsetzenden Abwanderungen, aber auch die veränderten Bedürfnisse und Möglichkeiten für Wohnen und Freizeit führten dazu, dass die gerade fertig gestellten Kleingartenanlagen

Abbildung 15: Durchschnittsalter in Verbänden mit und ohne Leerstand



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der regionalen Verbände (n=67).

nicht mehr vollständig belegt wurden und sich – ähnlich wie bei den Wohnungen – der Leerstand von Kleingärten folglich dort zu erst erhöhte.

Hohe Kosten als indirekte Ursache

Die insgesamt nach wie vor eher niedrigen Kosten für die Nutzung eines Kleingartens liefern keine Anhaltspunkte, dass sie ursächlich für Kleingartenleerstand sind, im Gegenteil die Verbände mit Leerstand sind überproportional diejenigen, in denen der geringe jährliche Pachtzins von unter 0,10 Euro/m² erhoben wird und auch insgesamt werden in Leerstandsregionen die möglichen Pachthöhen seltener ausgereizt.

Dennoch können Kosten und finanzielle Belastungen ausschlaggebend dafür sein, dass vor allem Neuverpachtungen ausbleiben. Vielfach sind es dann nicht so sehr die laufenden Kosten für die Bewirtschaftung eines Gartens, sondern eher die Ablösesummen, die offiziell ermittelt und von den bisherigen Pächtern teilweise erwartet werden. Auch wenn diese Summen in den letzten Jahren vielfach gesunken sind (siehe Kapitel 3.1.), können sie gerade in Regionen mit nachlassender Nachfrage und nachfolgendem Leerstand potenzielle Interessenten dennoch abschrecken, entweder weil diese die geforderten Summen tatsächlich nicht aufbringen können oder nicht wollen, weil sie diese angesichts des Überangebotes an Kleingärten überzogen finden bzw. weil sie fürchten, später oder auch in naher Zukunft selbst auf den Kosten sitzen zu bleiben. Auch das kann dazu führen, dass Gärten über längere Zeit leerbleiben, wenn bisherige Kleingärtner an ihren finanziellen Erwartungen festhalten.

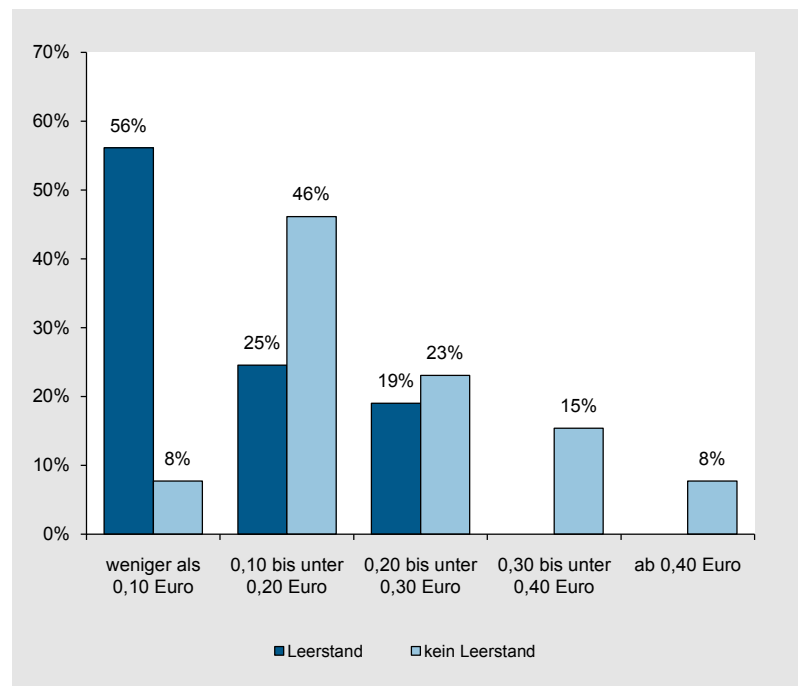
Probleme durch Leerstand

Leer stehende Gärten in einem Umfang, wie er für einen großen Teil der untersuchten Kommunen dargestellt wurde, führen für die betroffenen Vereine und Verbände, zunehmend aber auch für die Städte und Gemeinden, zu einer Reihe von Problemen, die im Verhältnis zur langen Geschichte des Kleingartenwesens relativ neu sind und entsprechend auch neue Lösungsansätze erfordern.

Vereine und regionale Verbände zuerst mit den Problemen durch Leerstand konfrontiert

Die Kleingärtnervereine sind es, die zuerst vom Leerstand betroffen sind und dessen Folgen spüren. Aber auch die regionalen Verbände, die oft direkte Ansprechpartner für

Abbildung 16: Pachtzins in Verbänden mit und ohne Leerstand



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der regionalen Verbände (n=70).

die Vereine sind und teilweise auch als General- bzw. Zwischenpächter auftreten, werden meist unmittelbar damit konfrontiert. Daraus ergibt sich eine ganze Reihe von Problemen, die für mehr als die Hälfte der befragten Vereine bereits akut sind. Die meisten anderen Vereine rechnen damit, dass sie Probleme bekommen und diese auch zunehmen werden, wenn der Leerstand weiter wächst. Nur sehr wenige Vereine erwarten diese im Folgenden genannten Entwicklungen trotz Leerstand eher nicht:

- **Finanzielle Probleme:** Zuerst spüren die Vereine finanzielle Auswirkungen, wenn durch leer stehende Gärten Pachteinnahmen wegfallen, die Pacht aber für die Gesamtfläche an den Eigentümer abgeführt werden muss. Das trifft auch auf die regionalen Verbände zu, wenn diese als General- oder Zwischenpächter für die Zahlungen gegenüber dem Eigentümer verantwortlich sind. Die fehlende Pacht muss von den verbleibenden Pächtern aufgebracht oder durch Vereine und Verbände kompensiert werden. Damit entstehen Lücken bei der Finanzierung laufender Kosten und bisheriger Aktivitäten der Vereine oder Verbände. Bei zunehmendem bzw. sehr hohem Leerstand kann das bald problematisch werden. Fallen dann zur Beseitigung des Leerstands weitere, häufig hohe Kosten an, geraten die Vereine und Verbände schnell an ihre Grenzen.

- **Verwahrlosung von Kleingartenanlagen:** Wenn Gärten lange Zeit leer stehen und nicht bewirtschaftet werden, verwildern sie schnell, verfallen die Lauben oder wird Müll abgelagert. In kurzer Zeit wirkt die gesamte Anlage verwahrlost, was auch nicht zur besseren Verpachtung beiträgt. Bei einer großen Anzahl leer stehender Gärten und bei einem hohen Alter vieler Mitglieder sind Vereine damit überfordert, die Pflege der freien Gärten zu übernehmen. Neue Pächter sind mit der Aussicht auf noch mehr Gemeinschaftsarbeit umso schwerer zu gewinnen. Außerdem leidet darunter die Pflege der Gemeinschaftsanlagen.
- **Schwindender sozialer Zusammenhalt:** Verlieren die Vereine Mitglieder, gehen der über lange Jahre gewachsene soziale Zusammenhalt und viele Vereinsaktivitäten nach und nach verloren. Auch Streitigkeiten im Zusammenhang mit Nachforderungen oder die von den verbleibenden Pächtern als Flucht empfundenen Rückzüge der anderen aus den Anlagen („alles stehen und liegen lassen“) stören das Garten- und Vereinsleben empfindlich. Fehlen Neuverpachtungen, bestehen nur wenige Chancen, das wiederzubeleben. Zudem fühlen sich die verbleibenden Kleingärtner zunehmend verunsichert und überlegen möglicherweise ebenfalls, den Garten aufzugeben. Auch das kann weiteren Leerstand auslösen.
- **Belastung der Vorstände und fehlender Nachwuchs:** In jedem zweiten Verein wird die Erfahrung gemacht, dass es immer schwieriger wird, Funktionen zu besetzen. Zum einen gibt es weniger Mitglieder, die dafür in Frage kommen, zum anderen erfordert Vereinsarbeit unter Leerstandsbedingungen einen deutlich höheren Aufwand: Umgang mit leeren Parzellen organisieren, Mitglieder für noch mehr Gemeinschaftsarbeiten motivieren, die Werbung für neue Mitglieder intensivieren, nach Möglichkeiten der Nachnutzung von freien Gärten suchen. Das ist für viele Vorstände und insbesondere die Vereinsvorsitzenden, die oft auch nicht mehr die jüngsten sind, inzwischen fast eine Vollzeitbeschäftigung und eine starke psychische Belastung, der Verantwortung gerecht zu werden und allen Verpflichtungen, auch den finanziellen, nachzukommen.
- **Fehlende Konzepte:** Eine Reihe von Vereinen und Verbänden erkennt inzwischen durchaus, dass der anhaltende und wachsende Leerstand kein vorübergehendes Phänomen ist, es ihnen aber im Umgang damit an Strategien, Lösungsansätzen und einem auch rechtlich ausreichenden Knowhow mangelt.
- **Gestiegene Ansprüche bei Neuverpachtung:** Der Leerstand in den Gärten und Anlagen erhöht den Druck, sich anderen Erwartungen und Ansprüchen an Gärten und Lauben sowie an das Miteinander in den Vereinen zu stellen und anzupassen. Gleichzeitig ist der Bindungswille neuer Interessenten von vornherein geringer. Diesem Spagat sehen sich viele Vereine ausgesetzt.

Probleme für Kommunen/kommunale Verwaltungen

Kommunen sind in zweierlei Hinsicht mit Kleingartenleerstand konfrontiert. Zum einen sind sie in großen Teilen selbst Flächeneigentümer und damit Vertragspartner der Kleingärtnervereine oder -verbände. Zum anderen haben Politik und Verwaltung in den Kommunen Verantwortung für die Stadtentwicklung als Ganzes. Beim Leerstand in Kleingärten entstehen ihnen die folgenden Probleme:

- **Finanzielle Probleme:** Als Eigentümer müssen Kommunen bei Leerstand mit Pachtausfällen und sinkenden Pachteinahmen rechnen, entweder weil sie angesichts des hohen Problemdrucks bei den Vereinen und Verbänden Pacht erlassen oder reduzieren oder die Vereine und Verbände ihren Verpflichtungen nicht fristgerecht nachkommen. Angesichts der angespannten Haushaltslage der meisten betroffenen Kommunen ist das durchaus eine Gratwanderung, da die dringend benötigten Einnahmen den Haushalten verloren gehen. Ein zusätzlicher Aufwand, der bei der Beräumung und Nachnutzung von Flächen auch für die Kommunen entsteht, ist gerade bei fehlenden Verwertungsmöglichkeiten problematisch.
- **Erhöhter Personalaufwand:** Als Eigentümer sind Kommunen für die Unterhaltung und Verkehrssicherung verantwortlich, vor allem dann, wenn die Pächter dieser Verantwortung nicht mehr ausreichend nachkommen oder nachkommen

können. Das betrifft die Pflege großen Baumbestands, öffentlicher Wege und Spielplätze in den Anlagen, aber auch Maßnahmen zur Beseitigung oder Vermeidung von Vandalismus oder Müllablagerungen. Dafür entsteht meist ein erhöhter Personalaufwand.

- **Vielzahl städtebaulicher Problemlagen:** Kommunen in strukturschwachen Regionen haben oft eine Vielzahl städtebaulicher Problemlagen und neben unzähligen Kleingartenflächen auch ein Überangebot an ehemaligen Industrie-, Gewerbe- und Einzelhandelsflächen, an Bahn- oder Militärbrachen, an Wohnungen und öffentlichen Gebäuden. Daher ist ein Großteil dieser Kommunen mit unterschiedlichen Gebietskulissen in den Städtebauförderungsprogrammen Stadtbau Ost oder West.⁽²²⁾
- **Reserven bei der Strategieentwicklung:** In einigen Fallstudienkommunen haben die kommunalen Verwaltungen dargestellt, dass sie die Notwendigkeit der konzeptionellen Auseinandersetzung mit dem

Kleingartenleerstand durchaus sehen, dass ihnen aber gegenwärtig aufgrund dringenderer städtebaulicher Problemlagen dafür die Kapazitäten fehlen. So rangiert das Leerstandsthema bei Kleingärten in der Hierarchie der zu bewältigenden Probleme oft noch relativ weit hinten. Für die Kommunen ist dies zumeist selbst unbefriedigend.

- **„Ungeübte“ Kooperationen:** Die notwendigen konzeptionellen Grundlagen für die Bestandsentwicklung sind nur in Zusammenarbeit von Kommunen und Kleingärtnerorganisationen zu erarbeiten. Hier fehlt es teilweise auf beiden Seiten noch an ausreichendem Verständnis für das Problem und an der Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Aber selbst grundlegender strategischer Konsens dieser Partner muss nicht zwangsläufig zur praktischen Umsetzung in den Vereinen und Anlagen führen, weil Betroffenheit und Verlustängste der Kleingärtner dem entgegenstehen können.

(22)

Die Fallstudienkommunen in dieser Untersuchung sind ausnahmslos in diese Programme aufgenommen worden.

4 Bewältigung von Leerstand im Kleingartenwesen

Struktureller Leerstand von Kleingärten in einzelnen Regionen ist innerhalb des Kleingartenwesens ein vergleichsweise neues Phänomen. Insofern befinden sich betroffene Kleingärtnerorganisationen und Kommunen oft auch in einer Strategieentwicklungsphase und erproben unterschiedliche Lösungen zur Bewältigung dieses Leerstands. Von diesen Anstrengungen und ihren Ergebnissen hängt ganz wesentlich ab, ob es auch dort, wo es strukturellen Leerstand an Kleingärten gibt, gelingt, das Kleingartenwesen als Ganzes in seiner städtebaulichen, ökologischen und sozialen Bedeutung zu sichern, zu stabilisieren und auch weiter zu entwickeln.

Ob und welche Strategien entwickelt und umgesetzt werden, hängt zwar wesentlich von der Leerstandsentwicklung selbst ab, wird aber ebenso von den jeweiligen Rahmenbedingungen beeinflusst. Dazu gehören neben vorhandenen Planungen und Konzepten sowohl die Eigentümerstrukturen der Anlagen, einschließlich der Pachtstrukturen, als auch bestehende Kooperationen. Nicht zuletzt entscheiden aber auch das Engage-

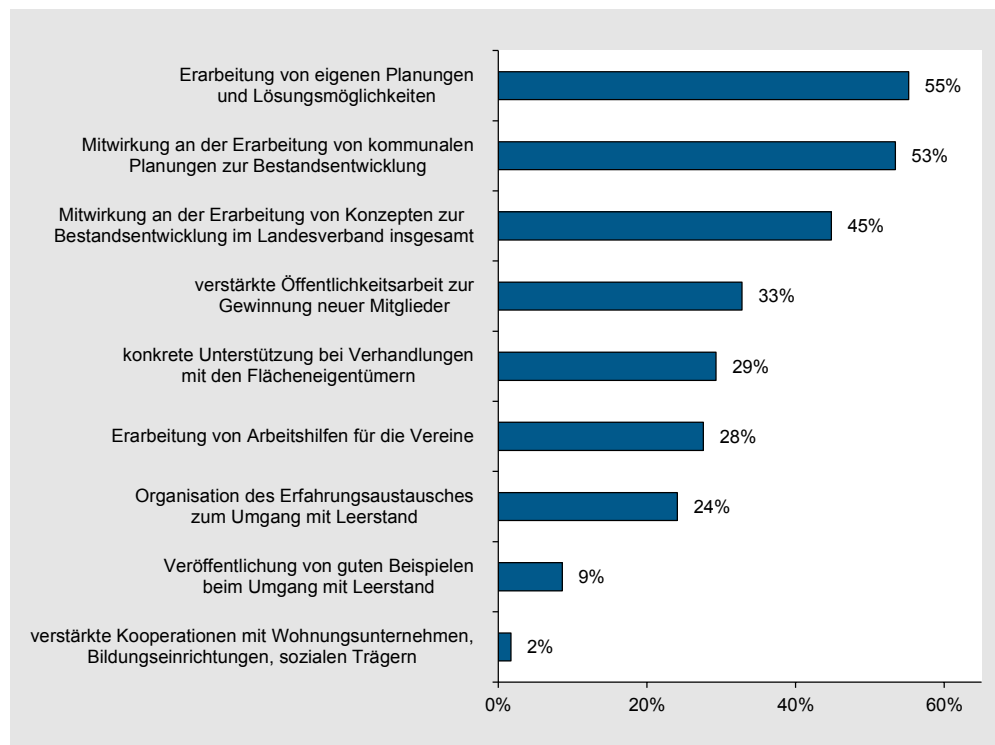
ment der Akteure sowie vorhandene Ressourcen über Möglichkeiten und Erfolge der Leerstandsbewältigung.

4.1 Strategieentwicklung durch Kleingärtnerverbände und Kommunen

Fast alle regionalen Verbände, in deren Einzugsgebieten es Leerstand von Kleingärten gibt, setzen sich damit aktiv auseinander. Fast die Hälfte von ihnen tut dies seit 2007, einige beschäftigen sich damit auch schon etwas länger. Nur vereinzelt äußern Verbände, dass das für sie kein Thema ist, sondern auf Vereinsebene bewältigt werden muss.

Besonderes Gewicht legen regionale Verbände bei der Bewältigung des Leerstands auf die konzeptionelle Arbeit. Mehr als die Hälfte der Verbände arbeitet an eigenen Lösungen. In gleichem Umfang wirken sie an kommunalen Planungen mit. Ein großer Teil ist zudem an der übergeordneten Strategieentwicklung des Landesverbandes beteiligt.

Abbildung 17: Welche Lösungen und Strategien verfolgt Ihr Verband im Umgang mit dem Leerstand?



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der regionalen Verbände (n=66), Mehrfachantworten möglich.

Strategische Planungen beim Kreisverband der Kleingärtner e.V. Döbeln

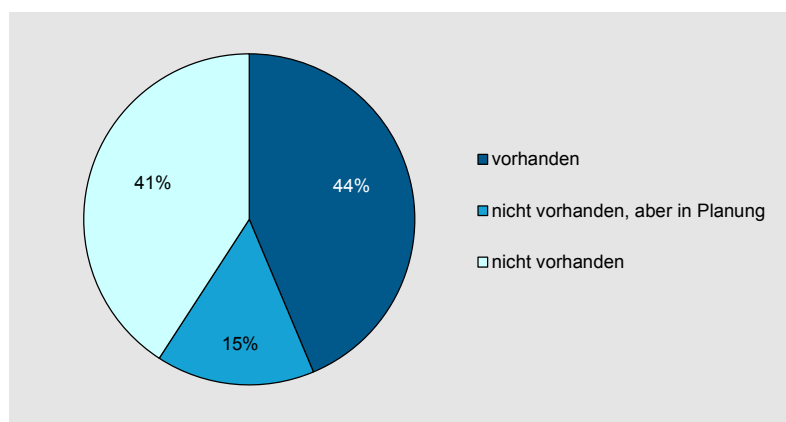
Der Verband hat 2012 ein langfristiges Entwicklungskonzept zur Bewältigung des Leerstands bis 2017 erarbeitet und beschlossen. Das Konzept beinhaltet einen Stufenplan zur Entwicklung der Anlagen. Grundlage dafür bilden Kriterien wie Höhe des Leerstands, Lage und Ausstattungen sowie deren Eigentümerstruktur.

In Stufe 1 sind alle Anlagen mit einem Leerstand von 25 % bis zu 60 % einbezogen, derzeit betrifft dies 25 Anlagen (fast jede dritte Anlage des Verbandes). Ziel ist es, dort keine Neuverpachtung mehr zuzulassen und auf Investitionen zu verzichten. Schrittweise soll eine Freilegung von den Rändern her erfolgen. Ebenso geplant ist, diese Flächen zu beräumen und aus den Zwischenpachtverträgen auszugliedern. Wesentliches Nachnutzungsziel ist die Renaturierung. Seit Anfang 2012 laufen Gespräche dazu mit den betroffenen Vereinen. Es erfolgen Begehungen aller Anlagen, in deren Ergebnis sowohl der konkrete Hilfebedarf als auch die notwendigen Maßnahmen festgelegt werden. Diese Maßnahmen sollen dann im Zeitraum von 2013 bis 2016 umgesetzt werden.

In einer zweiten Stufe werden mit ähnlicher Zielstellung dann Anlagen mit derzeit 10 % bis 25 % Leerstand einbezogen.



Abbildung 18: Gibt es in Ihrer Kommune ein Garten- oder Kleingartenentwicklungskonzept?



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen (n=71).

(23)
Deutscher Städtetag (2011):
Leitlinien des Deutschen Städtetages zur nachhaltigen Entwicklung des Kleingartenwesens in den Städten. Berlin/Köln, S. 5.

Oft haben Verbände dabei gegenüber den Kommunen eine Vorreiterrolle, denn sie sind in der Regel eher mit den konkreten Sorgen und Problemen der Vereine konfrontiert und brauchen eine Grundlage, um zielgerichtet agieren zu können. Die Fallstudien zeigen, dass sich Verbände vor allem dann sehr stark für konzeptionell-strategische Lösungen interessieren, wenn sie zugleich General- oder Zwischenpächter sind. In diesen Fällen sind sie nicht nur sehr direkt mit den Auswirkungen befasst, sondern sie haben dadurch zugleich den größeren Überblick über Mitgliederentwicklung, Nachfrage und Leerstand in den Vereinen und stehen zudem selbst stärker in der konkreten Verantwortung.

Ein Drittel der Verbände sieht einen Schwerpunkt seiner Arbeit in verstärkter Öffentlichkeitsarbeit, um neue Nutzer zu gewinnen. Mehr als ein Viertel leistet darüber hinaus den Vereinen ganz konkrete Hilfe, insbesondere indem sie ihnen bei Verhandlungen mit Flächeneigentümern zur Seite stehen oder diese Verhandlungen selbst führen. In der Regel geht es dabei um die Themen Pacht-erlass und Flächenrücknahme.

Strategien der Kommunen – Kleingartenentwicklungskonzepte

Strategische Planungen im gesamtstädtischen Kontext gewinnen in den Städten und Gemeinden immer mehr an Gewicht. Das Kleingartenwesen in die Planungen einzu-beziehen, ist eine generelle Aufgabe und betrifft nicht nur Kommunen mit Kleingarten-leerstand. In den Leitlinien des Deutschen Städtetages zur Entwicklung des Kleingartenwesens wird deshalb empfohlen, „vor-laufend zur Flächennutzungsplanung gesamt-städtische Kleingartenentwicklungskonzepte zu erstellen und in ihrer Umset-zung verbindlich zu machen“.⁽²³⁾

44 % der befragten Kommunen haben bereits ein Kleingartenentwicklungskonzept. Das entspricht auch den Ergebnissen der Untersuchung von 2008, wo es 42 % der Kommunen waren. Weitere 15 % der Kommunen aus der aktuellen Befragung planen ein Konzept.

Kleingartenentwicklungskonzepte existieren aktuell sowohl in Kommunen mit Kleingartenleerstand als auch solchen ohne. Der Anteil an Kommunen, die Konzepte haben, ist in beiden Gruppen gleich hoch. Im Unterschied dazu sind es aber vor allem die Kommunen, die bereits Leerstand haben, die demnächst entsprechende Konzepte erarbeiten wollen, wogegen Kommunen ohne

Leerstand eher keine entsprechenden Vorhaben planen. Hier setzt sich verstärkt die Erkenntnis durch, dass die Bewältigung des Leerstands einer grundsätzlichen strategischen Fundierung und einer vertieften Auseinandersetzung bedarf. So begründeten Kommunen die Erarbeitung von Kleingartenentwicklungskonzepten auch damit, dass aufgrund veränderter demografischer Rahmenbedingungen die Bestandsplanung aktualisiert werden muss.

Die Kleingartenentwicklungskonzepte entstehen sowohl im Zusammenhang mit der Aktualisierung von Flächennutzungs- oder Landschaftsplänen bzw. sind Bestandteil dieser Planungen, als auch im Rahmen der Erarbeitung oder Fortschreibung von Stadtentwicklungskonzepten. Kleingartenentwicklungskonzepte wurden bisher ausschließlich in Mittel- und Großstädten erarbeitet. Inzwischen hat jeweils die Hälfte der Kommunen dieser Größe entsprechende Konzepte. In den untersuchten Kleinstädten sind Kleingartenplanungen fast durchweg Bestandteil der Flächennutzungs- oder Landschaftspläne. Unter den Kommunen, die ein Kleingartenentwicklungskonzept planen oder bereits daran arbeiten, sind allerdings auch zwei Kleinstädte, darunter die Fallstudienkommune Wittenberge sowie die Stadt Anklam (Mecklenburg-Vorpommern).

In den Konzepten spiegeln sich die jeweils zentralen Handlungsschwerpunkte für die Kommunen wider. Sie enthalten Aussagen zu folgenden Schwerpunkten:

- planungsrechtliche Sicherung von Kleingartenanlagen: in 81 % der Konzepte, etwas häufiger bei Kommunen mit Leerstand,
- Rückbau von Kleingartenanlagen: in 50 % der Konzepte, mehrheitlich bei Kommunen mit Leerstand ⁽²⁴⁾,
- Neubau von Kleingartenanlagen: in 34 % der Konzepte, mehrheitlich bei Kommunen ohne Leerstand,
- Verlagerung von Kleingartenanlagen: in 22 % der Konzepte, ausschließlich bei Kommunen mit Leerstand.

In Kleingartenentwicklungskonzepten von Kommunen mit Leerstand geht es vorrangig um eine Bestandsentwicklung, die einerseits Leerstand reduziert und andererseits Anlagen stabilisiert und sichert. Vor diesem Hintergrund werden die bestehenden Anlagen nach unterschiedlichen Kriterien analysiert (u.a. auch hinsichtlich Demografie und

Strategieentwicklung in Hildesheim

Die Stadt Hildesheim hat im Zusammenhang mit ihrem integrierten Stadtentwicklungskonzept und dem neuen Flächennutzungsplan zugleich eine Strategie zur Entwicklung ihres Kleingartenbestands erarbeitet.

Ziel war und ist es, die Innenstadt zu stärken, die Kleingartenflächen schrittweise dem erwarteten Bedarf anzupassen und so gleichzeitig das Kleingartenwesen in der Stadt insgesamt zu stabilisieren. Diese Strategieentwicklung erfolgte in enger Abstimmung mit dem Bezirksverband Hildesheimer Gartenfreunde e.V. Im Rahmen eines Benchmarking für die Kleingartenanlagen wurden deren Qualitäten bewertet. Der Verband hatte im Vorfeld systematisch die Leerstände erfasst. So ist ein erwarteter Überhang an Kleingartenflächen von ca. 20 ha ermittelt worden, was ca. 10 % der jetzigen Kleingartenfläche von 200 ha entspricht und ca. 400 bis 500 Kleingärten ⁽²⁵⁾ ausmachen würde.

Im Ergebnis wurden ausgewählte Standorte hinsichtlich ihrer künftigen Nutzungsmöglichkeiten untersucht. Im Vordergrund stand die Prüfung und Ausweisung innerstädtischer Standorte für bauliche Nutzungen.



Nachfrageentwicklung) und meist unterschiedliche Gebietstypen (Erhaltungs-, Beobachtungs- und mittelfristig Rückbau- oder Neuordnungsgebiete) festgelegt, die zwischen langfristig zu sichernden oder aufzubehaltenden Flächen unterscheiden. Den Vereinen und Verbänden wird empfohlen, sich bei Neuverpachtungen daran zu orientieren.

Die Zusammenarbeit mit Vereinen und Verbänden ist dabei zwingend. Einige Kommunen betonten, dass die Erarbeitung der Konzepte von den Kleingärtnerverbänden oder Kleingartenbeiräten angeregt wurde.

Kooperationen zwischen Kommunen und Kleingärtnerorganisationen

Für mehr als die Hälfte aller befragten Kommunen ist die Einbeziehung der Kleingärtnerorganisationen in kommunale Planungsprozesse wichtige Aufgabe. Darüber hinaus gaben 65 % der Kommunen an, dass sie die Kleingärtnerorganisationen personell, organisatorisch und technisch unterstützen.

(24) Anzumerken ist auch hier, dass bei der Auswahl zu befragender Kommunen ein deutlicher Schwerpunkt auf Städte und Gemeinden im strukturschwachen Raum mit Leerstandsverdacht gelegt wurde. Dementsprechend hoch ist der Anteil an Kommunen, die sich bereits konzeptionell mit dem Rückbau auseinandersetzen.

(25) Die Anzahl wurde anhand der aktuellen durchschnittlichen Größe der Kleingärten in Hildesheim geschätzt.

Kleingartenentwicklungsplanung für Wittenberge

Die stark schrumpfende Stadt Wittenberge bildet innerhalb des Einzugsgebietes des Kreisverbandes der Gartenfreunde Prignitz e.V. einen Schwerpunkt beim Kleingartenleerstand. Die Stadt erarbeitet derzeit im engen Kontakt mit dem Verband ein Kleingartenentwicklungskonzept.

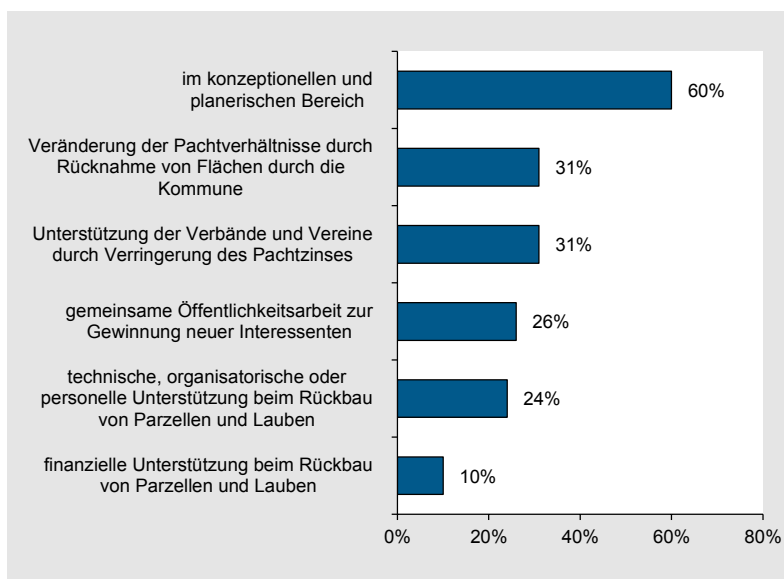
Das Konzept steht im Zusammenhang mit den grundsätzlichen Überlegungen zu Flächenpotenzialen in der Stadt und basiert auf einem bereits fertig gestellten Landschafts- und Freiraumkonzept. Schon dort wurde eine erhebliche Überversorgung mit Kleingärten festgestellt.

Der Verband selbst hat eine siebenköpfige Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich mit den zukünftigen Entwicklungen in seinem Einzugsbereich befasst. Darin arbeiten sowohl Vereinsvorsitzende als auch Beiratsmitglieder auf Landesverbandsebene mit. Überlegungen und Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe werden in die Erarbeitung des Kleingartenentwicklungskonzepts eingebracht.

Obwohl das Konzept noch nicht fertig gestellt ist und die Feinabstimmung noch aussteht, besteht zwischen der Stadt und dem Verband bereits Konsens, dass vor allem Kleingartenanlagen im Außenring der Stadt mittelfristig aufgegeben werden.



Abbildung 19: Wobei arbeiten Sie als Kommune mit den Kleingärtnerorganisationen im Umgang mit Leerstand zusammen?



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen (n=42, nur Kommunen mit vorhandenem oder vermutetem Leerstand), Mehrfachantworten möglich.

Das Spektrum der Unterstützung reicht von der Finanzierung von Personalstellen für das Kleingartenwesen in der Verwaltung, der fachlichen Beratung, der Organisation von Wettbewerben, der Leitung eines Kleingartenbeirates über technische und personelle Hilfen, z.B. bei Baumfällungen oder komplizierten Bau- und Sicherungsvorhaben, bis hin zur Bereitstellung von Material und Geräten, z.B. für die Spielplatzunterhaltung oder die Erneuerung von Wegen. Diese Zusammenarbeit hat Tradition und gilt unabhängig vom Kleingartenleerstand. Sie ist aber insbesondere bei dessen Bewältigung erforderlich, die umso erfolgreicher ist, je besser diese Zusammenarbeit gelingt.

Kooperationen im Umgang mit Leerstand sind in den in die Untersuchung einbezogenen Kommunen unterschiedlich weit gediehen: Ein Viertel der Kommunen mit Leerstand arbeitet bereits sehr eng mit den Kleingärtnerorganisationen zusammen, etwa die Hälfte der Kommunen bisher nur punktuell. Im restlichen Viertel der Kommunen kommt es bisher zu keiner Zusammenarbeit. Hierzu gehören vor allem Kommunen, in denen die Verwaltungen Leerstand vermuten, aber noch keine gesicherten Erkenntnisse haben.

Inhaltlich steht dabei für mehr als jede zweite Kommune vor allem die konzeptionelle Zusammenarbeit im Mittelpunkt. Insbesondere die Erarbeitung von Kleingartenentwicklungskonzepten, die ja dann auch Handlungsgrundlage für die Kleingärtnerorganisationen sein sollen, ist nur in solch enger Zusammenarbeit möglich.

Einige Kommunen, so die Fallstudienkommunen Hettstedt und Neumünster, schätzen selbst ein, dass es noch kein gemeinsames Gesamtkonzept für die Entwicklung des Kleingartenbestands gibt und oft „pragmatisch“ zusammengearbeitet wird. Diese Zusammenarbeit ist jedoch eng und für die Kleingärtnerorganisationen hilfreich. Im Mittelpunkt stehen der Pachterlass für leer stehende Gärten, Flächenrücknahmen und Unterstützungen beim Rückbau sowie bei der Öffentlichkeitsarbeit, worauf noch gesondert eingegangen wird.

Kleingartenentwicklungskonzept für Neubrandenburg

Die Stadt Neubrandenburg hat im Jahr 2008 die Erarbeitung eines Kleingartenentwicklungskonzepts mit dem Ziel beschlossen, den vorhandenen Kleingartenbestand an die sich vollziehende Bevölkerungsentwicklung anzupassen. Auslöser war der zunehmende Kleingartenleerstand in der Stadt.

Die Initiative ging vom Regionalverband der Gartenfreunde Mecklenburg/Strelitz-Neubrandenburg e.V. aus, der in die Erarbeitung eingebunden war. 2010 wurde das Konzept fertig gestellt und 2011 durch die Stadtvertretung beschlossen.

Folgende Methodik lag der Erarbeitung zugrunde: Auf Basis des vorhandenen Bestands und verschiedener Indikatoren, darunter beispielsweise die erwartete Bevölkerungsentwicklung und die Struktur des Wohnungsmarktes, wurde ein Bedarfskorridor für die nächsten 15 Jahre entwickelt.

Für die räumliche Verteilung des zukünftigen Bestands wurden im Wesentlichen drei Kriterien herangezogen:

- aktuelle Leerstandsentwicklung,
- Umweltwirkungen, darunter die Berücksichtigung von Überflutungs- und Vernässungsgebieten, Grundwasserschutz, Bodenbeschaffenheit, Landschaftsbild, Verkehrslärm,
- Nutzungskonkurrenzen mit baulichen Vorhaben, insbesondere im Verkehrsbereich für eine geplante Ortsumgehung.

Diesen Kriterien entsprechend wurden für den Kleingartenbestand Erhaltungs-, Beobachtungs-, kurz- und mittelfristige Rückbau- sowie Neuordnungsgebiete festgelegt. Das Kleingartenentwicklungskonzept dient dem Verband als Handlungsgrundlage. Die Neuverpachtung von Gärten soll an diesen Kategorien ausgerichtet werden.



4.2 Maßnahmen und Lösungsansätze zur Leerstandsbewältigung

Die Leerstandsentwicklung im Kleingartenwesen strukturschwacher Regionen vollzieht sich regional und teilträumlich differenziert und durchläuft – in Abhängigkeit vom Umfang des vorhandenen oder erwarteten Leerstands – auch unterschiedliche Phasen. Dementsprechend haben Kleingärtnerorganisationen und Kommunen Bewältigungsstrategien und Lösungsansätze entwickelt, planen solche oder realisieren sie schon. Sie zielen vor allem auf:

- Wiederverpachtung, Pflege und Umnutzung leer stehender Gärten innerhalb von Kleingartenanlagen,
- Bestandsanpassungen durch Rückbau, Umnutzung und Teiltrückgabe von Flächen,
- die Aufgabe von Kleingartenanlagen sowie deren Um- und Nachnutzung.

Häufig bauen diese Strategien und Lösungen zeitlich aufeinander auf – je nach Umsetzungserfordernissen der Leerstandsentwicklung – und hängen wechselwirkend zusammen, so dass sie auch in der Analyse nicht immer scharf voneinander abzugrenzen sind.

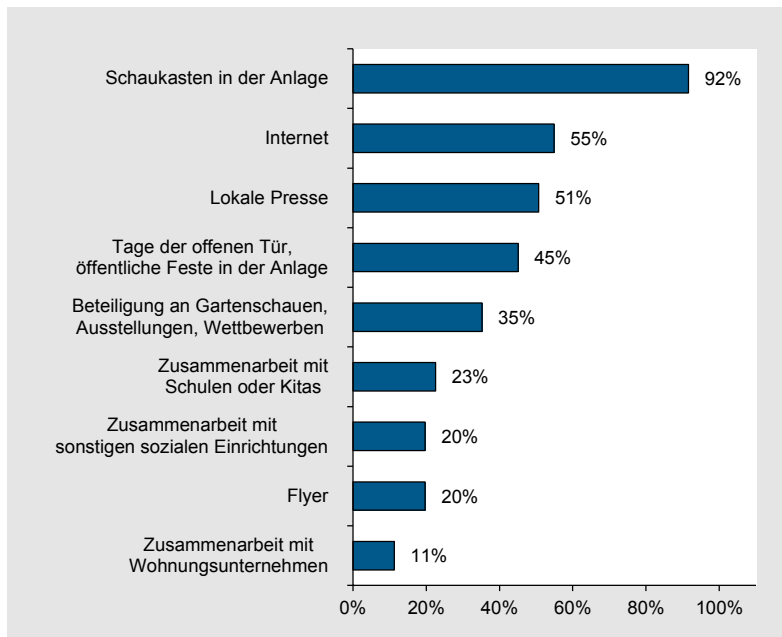
Wiederverpachtung, Pflege und Umnutzung leer stehender Kleingärten innerhalb der Kleingartenanlagen

Diese Aufgaben stehen für alle vom Leerstand betroffenen Kleingärtnerorganisationen an, wobei sowohl bereits bewährte Instrumente genutzt als auch neue Formen erprobt werden.

Öffentlichkeitsarbeit zur Nachfragebelebung

Öffentlichkeitsarbeit im und für das Kleingartenwesen spielt nach wie vor eine wichtige Rolle in allen Kleingärtnerorganisationen, um zum einen umfassend über die Entwicklungen des Kleingartenwesens zu informie-

Abbildung 20: Welche Möglichkeiten nutzen Sie als Verein, um neue Mitglieder zu gewinnen?



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der Vereine (n=71), Mehrfachantworten möglich.

ren und Fachberatung zu leisten. Zum anderen erfüllt sie eine wichtige Funktion bei der Außen- und Imagewirkung sowie der Gewinnung neuer Mitglieder. Die Inhalte und Formen der Öffentlichkeitsarbeit hängen von den Zielen und Funktionen der jeweiligen Organisationsebenen im BDG ab. Der Bundesverband und alle Landesverbände des BDG haben informative Internetseiten, teilweise verlinkt mit denen der regionalen Verbände. Publikationen zu ausgewählten Themen der Fachberatung oder anderen Schwerpunkten im Kleingartenwesen ergänzen das vielfältige Spektrum.

Besonderes Gewicht erhält die Öffentlichkeitsarbeit jedoch bei Nachfragerückgängen und bei vorhandenem oder sich entwickelndem strukturellen Leerstand. Denn ganz wesentliches Ziel für die Kleingärtnerorganisationen ist und bleibt die Wiederverpachtung von Gärten, unabhängig davon, welchen Umfang der Leerstand hat. Deshalb ist vor allem eine aktive Öffentlichkeitsarbeit für viele Vereine und Verbände unverzichtbar. Der Landesverband Thüringen hat z.B. zur verstärkten Nachfragebelegung ein Marketingkonzept erarbeitet, das nicht nur der Leerstandsbelegung dient, sondern insgesamt das Kleingartenwesen in seinen vielfältigen Facetten noch stärker nach außen tragen soll.

Auf der Ebene der Kleingärtnervereine existiert eine vielfältige Öffentlichkeitsarbeit. Der traditionelle Schaukasten ist nach wie

vor in jedem Verein zu finden. Bereits gut die Hälfte der befragten Vereine nutzt das Internet, um über seine Aktivitäten insgesamt und über freie Gärten zu informieren. Vereine in den Fallstudien, die das Internet aktiv nutzen, haben bestätigt, dass ohne dieses Medium heute auch im Kleingartenwesen „nichts mehr läuft“. Die Gewinnung neuer Pächter erfolgt bei ihnen fast ausschließlich über das Internet, weil sich insbesondere jüngere Haushalte, aber auch interessierte „Neurentner“ dort zuerst informieren und gezielt auf jene Vereine zugehen, die auch im Internet präsent sind. Das ist ein Hinweis darauf, dass dieses Medium insgesamt noch stärker eingesetzt werden sollte. Auch der Deutsche Städtetag gibt die Empfehlung, die „Nutzung moderner Medien als Teil aktiver Öffentlichkeitsarbeit zu forcieren“, Internetauftritte der Vereine gemeinsam mit den Kommunen zu entwickeln und sie mit geeigneten anderen Seiten zu vernetzen. ⁽²⁶⁾

Darüber hinaus werden weitere Formen der Öffentlichkeitsarbeit genutzt, wie z.B. Beiträge in der lokalen Presse, Tage der offenen Tür und Feste in der Anlage sowie die Beteiligung an Ausstellungen und anderen öffentlichkeitswirksamen Aktionen. Ein Drittel der regionalen Verbände und auch einige Kommunen unterstützen die verstärkte Werbung für Kleingärten in ihren eigenen lokalen Medien.

Insgesamt ist einzuschätzen, dass die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der Kleingärtnerorganisationen durchaus Früchte trägt und zu Neuverpachtungen länger leer stehender Gärten geführt hat. In den Fallstudien wurde aber auch deutlich, dass einige der Neupächter ihren Pachtvertrag nach vergleichsweise kurzer Zeit wieder kündigen, meist weil der Arbeits- und Zeitaufwand für einen Kleingarten unterschätzt wurde. Das erklärt sich nicht ursächlich aus der Qualität der Öffentlichkeitsarbeit, deutet aber darauf hin, in der Öffentlichkeitsarbeit auch auf den notwendigen Arbeits- und Zeitaufwand für einen Kleingarten und die gemeinschaftliche Arbeit stärker aufmerksam zu machen. Dabei befinden sich Vereine/Verbände mit wachsendem Leerstand auch in der Zwickmühle zwischen notwendiger Neuverpachtung und begrenzter Nachfrage und sind froh über jeden neu verpachteten Kleingarten.

Pflege und Umnutzung leerer Gärten

Sowohl die Befragung der Vereine als auch die Fallstudien haben belegt, dass die Ver-

(26) Deutscher Städtetag (2011): Leitlinien des Deutschen Städtetages zur nachhaltigen Entwicklung des Kleingartenwesens in den Städten. Berlin/Köln, S. 11.

eine bei ausbleibender Wiederverpachtung zum großen Teil sehr aktiv auf den Leerstand reagieren und große Anstrengungen unternehmen, um seine Auswirkungen möglichst gering zu halten. Das Spektrum umfasst dabei ganz unterschiedliche Formen und Lösungsansätze.

Gemeinschaftliche Pflege und Nutzung

Für die Mehrzahl betroffener Vereine und Verbände kommt es zunächst vorrangig darauf an, die Pflege ungenutzter Kleingärten zu sichern. Nur so können negative Auswirkungen auf die Gesamtanlage verhindert oder verringert werden und auch Neuverpachtungen erfolgreich sein.

In zwei Dritteln der befragten Vereine pflegen Mitglieder die nicht verpachteten Gärten. Sie tun dies entweder im Rahmen der zu leistenden Gemeinschaftsstunden oder übernehmen einen leer stehenden Kleingarten als „Pflegegarten“. Dieser zusätzliche Aufwand wird ebenfalls als Gemeinschaftsstunden angerechnet. Da in den Gärten auf diese Weise zumindest eine Basispflege erfolgt, kann verhindert werden, dass sie verwildern und das Erscheinungsbild der Kleingartenanlage zu stark beeinträchtigen. Der Aufwand für diese gemeinschaftliche Arbeit wächst mit zunehmendem Leerstand und ist erheblich. Deshalb haben einzelne Vereine ihre Satzungen verändert, indem sie z.B. die Zahl zu leistender Gemeinschaftsstunden oder auch die Altersgrenze für Mitglieder, die solche Stunden leisten müssen, erhöhten.

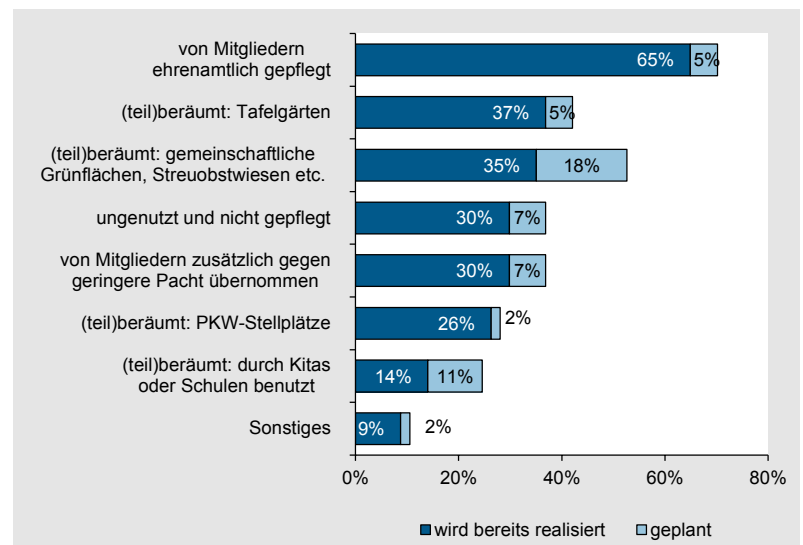
Verpachtung als Zweitgarten

In fast jedem dritten befragten Verein ist es gelungen, Gärten an einzelne Mitglieder als Zweit- bzw. „Doppelgarten“ mit geringer Pacht zu vergeben. Auch in den Fallstudien praktizieren das fast alle Vereine recht erfolgreich. Diese „Doppelgärten“ grenzen häufig direkt an die eigene Parzelle, so dass die Nutzung beider Kleingärten für den Pächter gut zu verbinden ist. Zudem reduziert diese Form die Pachtausfälle für die Vereine oder regionalen Verbände.

Gemeinschaftliche Nutzungen

Steigt der Leerstand und gibt es absehbar kaum Nachfrage, werden leere Gärten in gemeinschaftlich nutzbare Flächen umgewandelt. Jeder dritte befragte Verein hat das bereits realisiert, weitere Vereine haben es vor.

Abbildung 21: Wie gehen Sie als Verein mit leer stehenden Gärten um?



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der Vereine (n=57), Mehrfachantworten möglich.

Gemeinschaftliche Pflege leerer Gärten

Die Kleingartenanlage „Trotzwiese“ in Hettstedt hat 239 Gärten, von denen 82 (34 %) leer stehen und vom Verein gepflegt werden. Dafür wurden die jährlichen Gemeinschaftsstunden durch eine Satzungsänderung von acht auf zwölf erhöht. In Eigenleistung des Vereins wurden bisher 35 Gärten beräumt. Einige Gärten werden als gemeinschaftliche Grünflächen genutzt, einige als Kompostierplatz.



In der Kleingartenanlage „Kyffhäusergrund“ in Artern stehen derzeit 40 von 290 Gärten leer (14 %). Die Pflege dieser Gärten ist für den Verein besonders schwierig, da die Anlage mit 3 ha ohnehin überdurchschnittlich große Gemeinschaftsflächen hat. Rund die Hälfte der nicht verpachteten Gärten wird durch Mitglieder als Zweit- oder Pflegegarten bewirtschaftet, die übrigen in Gemeinschaftsarbeit. Die Altersgrenze dafür wurde von 65 auf 70 Jahre erhöht.



Zweitgärten oder „Doppelgärten“ als eine Form der Leerstands-beseitigung...

... in Roßwein (Kreisverband Döbeln)



und in Eilenburg



Tafelgärten in kooperativer Nutzung

Der Kreisverband der Gartenfreunde Stendal e.V. führt in Kooperation mit einem sozialen Träger seit längerer Zeit das Projekt „Der Garten“ durch. Im gesamten Landkreis sind so etwa 110 Tafelgärten auf ca. 4 ha Kleingartenfläche entstanden. Rund 100 Arbeitslose betreuen diese Gärten im Rahmen von „Öffentlichen Arbeitsgelegenheiten – kurz AGH“ der Jobcenter. Der Verband stellt die Flächen kostenlos zur Verfügung, muss selbst aber weiterhin die Pacht an die Eigentümer entrichten.

Tafelgärten bietet auch der Kreisverband der Kleingärtner e.V. Döbeln seit mehreren Jahren. Grundlage dafür bildet ein jährlich aktualisierter Kooperationsvertrag zwischen Kreisverband und dem Bildungswerk der Sächsischen Wirtschaft gGmbH sowie dem AWO Kreisverband Mulde-Collm e.V. Auf dieser Basis wurden 2011 insgesamt 34 Tafelgärten mit rund 1,1 ha Fläche bewirtschaftet. Allein in der Stadt Döbeln gibt es 15 Tafelgärten in vier Anlagen.

(27)

„Derzeit gibt es fast 900 Tafeln in Deutschland. Alle sind gemeinnützige Organisationen. Bundesweit versorgen sie regelmäßig über 1,5 Millionen bedürftige Personen mit Lebensmitteln.“ Bundesverband Deutsche Tafel e.V., www.tafel.de.

(28)

vgl. hierzu u.a.: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Weeber+Partner: Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens, Schriftenreihe Forschungen Heft 133, Bonn, S. 81ff.

Je nach Lage der leeren Gärten sind Streuobstwiesen entstanden, meist inmitten der Anlagen, sowie gemeinschaftliche Kompostierungs- oder Schredderanlagen, die dann eher am Rand der Anlagen sind. Diese Angebote stehen nicht nur Vereinsmitgliedern offen, sondern können mitunter auch von Mitgliedern anderer Vereine genutzt werden. Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass diese Formen der Umwandlung auch künftig Nutzungsoptionen bleiben. Rund ein Viertel der befragten Vereine hat auf Leerstandsflächen zusätzliche PKW-Stellplätze für die Mitglieder geschaffen, teilweise sind diese auch von Anwohnern angrenzender Wohngebiete nutzbar.

Tafelgärten in Kooperation mit sozialen Trägern

Mehr als ein Drittel der Vereine hat den örtlichen Tafeln⁽²⁷⁾ leer stehende Gärten für den Obst- und Gemüseanbau zur Verfügung gestellt. Durch diese Form der Umnutzung konnten zahlreiche Gärten sinnvoll genutzt, aber ebenso beschäftigungswirksame Effekte erzeugt sowie zusätzliche Versorgungsoptionen für bedürftige Haushalte geschaffen werden. Vereine/Verbände stellen dafür leere Parzellen zur Verfügung, die von sozialen Trägern oder Beschäftigungsträgern bewirtschaftet werden. Die gärtnerischen Produkte werden dann an die örtlichen Tafeln übergeben und kostengünstig an Bedürftige verkauft. Dazu werden Vereinbarungen zwischen Verein/Verband und dem Träger geschlossen.

Sowohl in der Befragung als auch in den Fallstudien wurde jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass diese Nutzung als Tafelgarten teilweise ins Stocken geraten ist. Für die Bewirtschaftung der Tafelgärten ist Personal notwendig, das bisher im Rahmen der Arbeitsmarktförderung zur Verfügung stand. Teilweise werden jedoch entsprechende Beschäftigungsmaßnahmen – regional sehr unterschiedlich – von den Jobcentern nicht mehr bewilligt. Dennoch gibt es nach wie vor Beispiele, wo die Nutzung von leeren Kleingärten als Tafelgärten in relativ großem Umfang gelingt und erfolgreich verläuft.

Kooperation mit Schulen und Kindergärten

Die Zusammenarbeit mit Kindergärten, Schulen und anderen sozialen Einrichtungen hat im Kleingartenwesen insgesamt an Bedeutung gewonnen, was auch an anderer Stelle bereits belegt wurde.⁽²⁸⁾

Von Leerstand betroffene Kleingärtnerorganisationen nutzen diese Möglichkeiten der Zusammenarbeit auch im Rahmen der Bewältigung von Leerstand. So werden in 14 % der befragten Vereine leere Parzellen durch Schulen oder Kitas genutzt, weitere 11 % planen solche Vorhaben. Diese Form der Nutzung bietet sich natürlich vor allem dort an, wo es Schulen oder Kindergärten in unmittelbarer Nachbarschaft gibt. Zwischen manchen Vereinen und Schulen bestanden schon Kontakte, andere bauen sie im Zusammenhang mit den geplanten Nutzungen als Schul- oder Kitagärten nun auf.

Diese Kooperationen sind zu beiderseitigem Vorteil: Für die Schulen und Kitas bieten sich zusätzliche Bildungs- und Erziehungsangebote; die Vereine übernehmen die Pacht, reduzieren aber ihren Pflegeaufwand. Gleichzeitig belebt dies das Vereinsleben und hat vielfältige Außenwirkungen, auch wenn sich mögliche Nachfrageeffekte bei den Eltern oder der heranwachsenden Generation häufig (noch) nicht eingestellt haben.

Weitere Formen der Umnutzung

Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Bemühungen, Gärten nicht leer stehen zu lassen und durch eine stärkere Öffnung nach außen zugleich potenzielle Nutzer anzusprechen.

- Begegnungsgärten stehen meist den Anwohnern aus benachbarten Wohngebieten offen. Vorrangig auf leeren Gärten in Randlage der Anlagen eingerichtet, dienen sie der Erholung und Entspannung und ergänzen öffentliche Grünräume.
- Lehrgärten zählen zum Nutzungsspektrum in einigen Anlagen und wurden zu meist in der Regie des jeweiligen regionalen Verbandes hergerichtet. Sie dienen vor allem der anschaulichen Fachberatung der Kleingärtner. In den Fallstudien waren sie u.a. in Neubrandenburg, Roßwein (Kreisverband Döbeln e.V.) und Hildesheim zu finden. In der Regel wird die Anlage und Pflege dieser Lehrgärten durch die regionalen Verbände finanziell und organisatorisch unterstützt.
- Mit den Traditionsgärten hat die Gartengruppe Weinberg in Roßwein eine interessante Nutzung gefunden. Diese Traditionsgärten vermitteln einen sehr anschaulichen Einblick in die Geschichte des Kleingartenwesens am Ort mit teilweise originalgetreuen Lauben und Gartengeräten aus den Anfangszeiten des Kleingartenwesens.

UNESCO-Projekt Färbergärten „Am Trinenkamp“ in Gelsenkirchen

Der Leerstand in Gelsenkirchen insgesamt wie auch in der Kleingartenanlage „Am Trinenkamp“ ist moderat. In dieser Anlage stehen drei von 95 Gärten leer und auch im Städtendurchschnitt liegt der Leerstand nicht über 2 %. Die Vereine registrieren jedoch eine geringe Nachfrage und unternehmen Anstrengungen, um auf sich aufmerksam zu machen und für Nachwuchs zu werben.

Der Verein „Am Trinenkamp“ realisiert in Kooperation mit der benachbarten Evangelischen Gesamtschule Gelsenkirchen erfolgreich das Projekt der Färbergärten. In sieben solcher kleinen Gärten auf den Gemeinschaftsflächen des Vereins werden von Schülern Pflanzen angebaut und gepflegt, aus denen sich natürliche Farbstoffe gewinnen lassen. Mit diesen Farben haben die Schüler u.a. ein Wandgemälde am Vereinshaus gestaltet. Betreut werden sie von den Fachberatern des Vereins sowie von Kunstlehrern der Schule.

Das Projekt entstand im Rahmen der von den Vereinten Nationen ausgerufenen Weltdekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ 2005 bis 2014. Ziel ist es, in unterschiedlichen Feldern nachhaltiges Denken und Handeln zu fördern, darunter auch im Bereich der Umweltbildung. Das Projekt Färbergärten wurde 2011 von der UNESCO-Kommission ausgezeichnet und ist inzwischen über die Grenzen von Gelsenkirchen hinaus bekannt.



Lehrgarten in Hildesheim



Traditionsgarten in Roßwein**Kooperative und gemeinschaftliche Nutzungen in Hildesheim**

In der Kleingartenanlage „Gartenfreunde Bockfeld“ stehen fünf von 155 Gärten leer. Der Verein unternimmt große Anstrengungen, leere Gärten zu beleben. Er betreibt eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und unterhält Kontakte zu sozialen Einrichtungen. In der Anlage befinden sich u.a. ein Schulgarten und ein Garten, der durch eine betreute Wohngruppe der Diakonie bewirtschaftet wird.



Eine weitere leere Parzelle am Rand der Anlage hat der Verein als Begegnungsgarten umgestaltet. Angeregt wurde er durch die Beobachtung, dass Senioren aus dem benachbarten Pflegeheim gern in der Kleingartenanlage spazieren gehen. Die ehemalige Parzelle hat jetzt einen befestigten Weg in Rollator-Breite, Blumen und Sträucher und bietet im hinteren Teil beschattete Sitzmöglichkeiten.

**Ungenutzte Kleingärten**

So erfolgreich es Kleingärtnerorganisationen vielerorts gelingt, Lösungen und neue Nutzungen zur Verringerung des Leerstands zu finden und umzusetzen, so ist es für andere ein noch ungelöstes Problem. In immerhin einem Drittel der befragten Vereine bleiben freie Gärten bisher ungenutzt und ohne Pflege. Vertreter regionaler Verbände schätzten ein, dass häufig das Engagement der Vereinsvorsitzenden darüber entscheidet, wie aktiv sich der Verein um leer stehende Gärten kümmert. Die Altersstruktur in den Vereinen und die oft große und steigende Anzahl unverpachteter Gärten lassen erkennen, dass vor allem deren gemeinschaftliche Pflege durch die anderen Mitglieder mitunter an ihre Grenzen stößt. Je umfangreicher sich Leerstand herausgebildet hat, desto schwieriger wird es dann auch für sehr engagierte Vereine, diese Pflege zu sichern.

Bestandsanpassungen durch Rückbau und Rückgabe von Kleingartenflächen

Wenn alle Anstrengungen, Gärten wieder zu verpachten, andere Nutzungen und kreative Projekte zu entwickeln, nicht mehr ausreichen, den Leerstand abzubauen, wenn der strukturelle Leerstand innerhalb von Anlagen oder der Gemeinde insgesamt größer wird und auch mit weiteren, nicht aufzuhaltenden Nachfragerückgängen zu rechnen ist, bleiben der Rückbau von Gärten, eine Verringerung von Teilflächen einzelner Anlagen oder auch die komplette Aufgabe von Kleingartenanlagen oft alternativlos. Dann laufen die Anstrengungen der Vereine und Verbände darauf hinaus, nicht mehr genutzte Kleingartenflächen an die Eigentümer zurückzugeben.

Aufgabe und Rückbau von Kleingärten und Anlagen

Insgesamt sind im Einzugsgebiet befragter Verbände und Kommunen bisher 1.600 Kleingärten dauerhaft aufgegeben bzw. zurückgegeben worden. Davon befinden sich 1.300 Gärten im Bereich von 22 Verbänden, sowie 300 Gärten in Kommunen, deren Einzugsbereich außerhalb dieser Verbände liegt. Dabei wurden 22 Anlagen komplett sowie Teilflächen in 67 Anlagen aufgegeben. Diese Bestandsanpassungen erfolgten vor allem in Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein sowie in geringerem Umfang in Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Ein Rückbau von weiteren ca. 2.100 Gärten ist in Planung. Davon entfallen rund 1.600 Gärten auf zwölf der befragten Verbände. Für weitere 600 Gärten steht dies – nach Angaben von Kommunen, die sich außerhalb des Einzugsbereiches dieser Verbände befinden – ebenfalls an. Dabei sollen 17 Kleingartenanlagen ganz und in 37 Kleingartenanlagen Teilflächen aufgegeben werden. Die Planungen erfolgen zum großen Teil bei Verbänden, die schon Rückbauten vorgenommen hatten.

Ein großer Teil der Rückbauten und Rückgaben erfolgte bzw. erfolgt durchaus in den näher untersuchten Fallstudienkommunen (siehe Tabelle 5).

Beräumung von Gärten

Je nach Nach- oder Umnutzungsoption ist zumeist eine Beräumung der Gärten erforderlich, müssen Anpflanzungen und Lauben entfernt werden. Aber auch wenn Gärten einfach ungenutzt bleiben, weil sie sich für eine Umnutzung nicht eignen oder kein Bedarf besteht, werden sie von den Vereinen häufig beräumt, um sie besser pflegen und dem Verfall von Lauben vorbeugen zu können. Werden Lauben abgerissen, bleibt dennoch oft aus Kostengründen die Bodenplatte erhalten.

Steht eine Aufgabe von Teilflächen nicht unmittelbar an, verzichten Vereine teilweise auch auf eine Beräumung oder den Rückbau der Laube, weil sie zumindest partiell auf neue Pächter hoffen und die Erfahrung gemacht haben, dass es für Gärten ohne Laube noch schwieriger ist, Nachnutzer zu finden.

Die Vereine organisieren den Abriss zumeist in Eigenregie und leisten dabei sehr viel ehrenamtliche Arbeit. Dies vor allem, um die Beräumungskosten, die Vereine und Verbände weitgehend allein tragen, zu senken. Darauf wird im Folgenden noch eingegangen.

Rückgabe von Teilflächen

Insbesondere wenn es zunehmend mehr leere Gärten in der Anlage gibt, ist die Teilrückgabe von Flächen und damit die Verkleinerung der Anlage eine wichtige Option. Werden Teilflächen im Rahmen der Bestandsanpassung zurückgegeben oder ist dies konkret geplant (bisher bei acht Vereinen innerhalb der Befragung), handelt es sich vorrangig um kommunale Flächen und nur vereinzelt um Flächen privater Eigentümer, teilweise um gemischtes Eigentum von Kommunen und anderen Eigentümern.

Leer stehende Gärten in Eilenburg und Neubrandenburg



Tabelle 5: Bisher aufgegebene Kleingärten und geplante Rückbaumaßnahmen in Kleingartenanlagen der Fallstudienkommunen

Kommune ⁽²⁹⁾	Realisierung			Planung		
	Anlagen	Teilflächen	Gärten	Anlagen	Teilflächen	Gärten
Artern	4	3	130			
Döbeln		4	102	2	5	120
Eilenburg					3	100
Gelsenkirchen						
Hettstedt	1		55	1		15
Hildesheim	1	2	227	1	1	137
Neubrandenburg	1		30	3	3	230
Neumünster					1	50
Stendal	3	3	170	12		500
Wittenberge		2	30	2		114
gesamt	10	14	744	21	13	1.266

Quelle: Weeber+Partner 2001/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen und regionalen Verbände, Untersuchungen in den Fallstudien.

Nicht immer gelingt es Kleingärtnervereinen jedoch, Teilflächen an den Eigentümer zurückzugeben. Fünf der befragten Vereine würden das gern tun, aber der Eigentümer nimmt keine Teilflächen zurück. In der Regel sind es private Eigentümer. Problematisch ist die Rückgabe von Teilflächen insbesondere auch bei Anlagen in gemischtem Flächeneigentum.

(29) Zugrunde gelegt wurden in der Regel die Angaben der regionalen Verbände, die sich auch auf Einzugsbereiche außerhalb der untersuchten Städte beziehen. Ausnahmen bilden Hildesheim und Wittenberge. In Hildesheim sind der Bestand und auch die geplanten Rückbaumaßnahmen in der Stadt umfangreicher als beim Verband. Im Einzugsbereich des Kreisverbandes der Gartenfreunde Prignitz e.V. gibt es außerhalb der Stadt Wittenberge keine konkreten Rückbauplanungen.

Abgestimmtes Verlagerungsmanagement in Hildesheim

Bisher wurden im Rahmen der Umsetzung des Strategiekonzepts eine Kleingartenanlage mit 87 Gärten und zwei Teilflächen mit insgesamt 140 Gärten, für die es bereits konkrete Nachnutzungsoptionen gibt, freigeräumt. Dort – in unmittelbarer Nachbarschaft zum Klinikum – plant ein Investor Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen.

Stadt und Bezirksverband sind gemeinsam an die betroffenen Vereine herangetreten, um ihnen ein konkretes Ersatzangebot zu unterbreiten.⁽³⁰⁾ So hatte die Stadt den konkreten Bedarf für den Bau einer neuen Kleingartenanlage abgefragt. Diese Anlage sollte etwas kleiner werden, um gleichzeitig zur langfristigen Bestandsreduzierung beizutragen. In dem vorbereiteten Vertragsentwurf verpflichtete sich die Stadt, die Erschließung der Anlage und den Bau der Gemeinschaftsanlagen zu übernehmen sowie auf Wunsch der Pächter auch die Lauben bereitzustellen. Letztlich wurde die Ersatzanlage nicht gebaut, weil sich die Kleingärtner, die weiterhin einen Garten nutzen wollten, selbst um Ersatz bemüht oder auch den Verband um Unterstützung gebeten hatten. Damit konnten bestehende Anlagen besser ausgelastet werden. Das Neubau-Angebot der Stadt war dennoch für die Akzeptanz der Gesamtmaßnahme wichtig.

Die Kleingärtner sind entsprechend Bundeskleingartengesetz auf der Grundlage der Wertermittlung entschädigt worden. Die Stadt hat die Flächen auf eigene Kosten beräumt. Die Kosten für Entschädigungen und die Beräumung der Flächen beliefen sich insgesamt auf ca. eine halbe Mio. Euro, die aus dem Erlös für den Verkauf der Flächen finanziert werden konnten.

Sobald die Nachnutzungsoptionen für weitere Flächen konkrete Gestalt annehmen, wird die Stadt in Abstimmung mit dem Bezirksverband dieses bewährte Verfahren beim Verlagerungsmanagement fortsetzen.



Die Fallstudien belegten diese Probleme: So ist zum Beispiel die Anlage „Waldidyll“ in Stendal-Borstel mit nur 47 Gärten im Besitz von sechs privaten Eigentümern. Schon aufgrund des konkreten Verlaufs der Grundstücksgrenzen würde sich eine Teilflächenrückgabe sehr schwierig gestalten. In Arttern ist der Kleingärtnerverein „Kyffhäusergrund“ mit dem Wunsch der Teilflächenrückgabe ohne Erfolg an die Kirche als Eigentümerin herangetreten. Hier konnte der Verein aber mit Unterstützung des Verbandes eine Lösung finden, indem er die Fläche beräumt und mit Genehmigung der Eigentü-

merin zur Bewirtschaftung an einen Bauern weiterverpachtet hat. Insgesamt sind es in den Fallstudien vorwiegend kommunale Flächen, bei denen Teilflächenrückgaben bisher erfolgreich waren.

Belegungs- oder Verlagerungsmanagement

Oft ist der Leerstand nicht konzentriert, sondern „wie ein Flickenteppich“ sowohl innerhalb der einzelnen Anlagen als auch auf die verschiedenen Kleingartenanlagen verteilt. Insbesondere für eine Rückgabe ist es aber erforderlich, Flächen zu arrondieren und ggf. Umsetzungen von Pächtern innerhalb der Anlagen zu organisieren. Nur drei der einbezogenen regionalen Verbände schätzten ein, dass in ihren Vereinen ein aktives Umzugsmanagement betrieben wird. Auch bei den Vereinen selbst gab es dazu kaum Hinweise, wenngleich die Gespräche mit Vorständen von Vereinen in Fallstudienkommunen zeigten, dass das auch aus ihrer Sicht vorteilhaft wäre.

Problematisch ist vor allem das Arrondieren der Flächen. Die dafür besonders geeigneten Randflächen sind häufig gut verpachtet, z.B. bei Kleingartenanlagen an der Peripherie der Städte sind es oft die zum Wald oder Wasser gelegenen Gärten. Pächter sind dort meist nicht bereit, innerhalb der Kleingartenanlage umzuziehen. Die Vereins- oder Verbandsvorstände forcieren nur selten entsprechende Entwicklungen. Dort, wo bisher Flächen zurückgegeben wurden, war der Leerstand in der Regel so hoch, dass kein umfassendes Verlagerungsmanagement mehr erforderlich war. Die Strategie der Vereine und Verbände zielt eher darauf, die verbliebenen und zumeist betagten Kleingärtner nicht zu bedrängen, ihre Parzellen aufzugeben oder „einzutauschen“, sowie in zur Rückgabe geeigneten Bereichen keine Gärten mehr zu verpachten. Neue Pächter werden dann gezielt auf andere Gärten in der Anlage gelenkt.

Eine ähnliche Strategie wird verfolgt, wenn ganze Anlagen aufgegeben werden sollen. In den meisten Fällen wird auch bei bereits zur Aufgabe vorgesehenen Kleingartenanlagen davon ausgegangen, dass sie erst über längere Zeiträume hinweg frei werden. Sofern kein dringender Flächenbedarf für andere Nachnutzungen besteht, gilt auch hier das Prinzip, dass kein Kleingärtner seinen Garten oder seine Anlage verlassen muss. Darüber hinaus würde sich bei einem aktiven Umzugs- und Verlagerungsmanagement teilweise auch die Frage der Entschädigung der

(30)
Die Stadt folgte damit den „Empfehlungen des GALK-AK Kleingärten zum Verlagerungsmanagement“, unter www.galk.de/Ak_klgwesen/akklg_archiv.

Pächter stellen, für die in den meisten Vereinen, Verbänden und Kommunen aber keine Mittel vorhanden sind.

In diesem Sinne wird ein Belegungsmanagement angestrebt, bei dem die Kleingartenanlagen sukzessive frei werden. Wie planmäßig und konfliktfrei oder konfliktfrei und in welchen Zeiträumen diese Entwicklung verlaufen wird, dafür gibt es noch keine Erfahrungen. Die Zusammenarbeit zwischen Vereinen für eine gezielte Lenkung der Nachfrage in bestimmte Kleingartenanlagen steht noch am Anfang.

Auch wenn die konkreten Rahmenbedingungen in Hildesheim für die meisten untersuchten Städte nicht ohne weiteres zutreffen, weil sie eher ein Überangebot an Flächen und keinen Bedarf für die Umnutzung von Kleingartenflächen haben, ist dies dennoch ein gutes Beispiel dafür, wie Stadtplanung und langfristige Bestandsentwicklung im Kleingartenwesen zum beiderseitigen Vorteil verbunden werden können.

4.3 Nachnutzung ehemaliger Kleingartenflächen

Wenn Kleingartenflächen aufgegeben werden müssen, stehen Kommunen vor der Frage, wie diese Flächen zukünftig genutzt werden können oder sollen. Für ihre eigenen Flächen hat die Hälfte der beteiligten Kommunen dazu erste Überlegungen angestellt, weitere 10 % können bereits ausgereifte Strategien vorweisen. Die übrigen 40 % haben allerdings noch keine Strategie. Wenn es um die Flächen anderer Eigentümer geht, ist die Strategieentwicklung geringer ausgeprägt, aber immerhin ein knappes Drittel der Kommunen hat sich auch damit auseinandergesetzt.

Insgesamt ist die Flächennachnutzung vielfach noch eine offene Frage. Ein Grundproblem vieler Kommunen in strukturschwachen, schrumpfenden Regionen ist das schon vorhandene Angebot an überzähligen Flächen, die durch Wohnungsleerstand und -rückbau entstanden oder als Industrie-, Gewerbe- und Militärbrachen vorhanden sind. Bis auf wenige Ausnahmen gibt es daher kaum Bedarf, nun auch noch Kleingartenflächen anders zu nutzen. Investoren, die ein Interesse an Flächen haben, stehen zumeist ebenfalls nicht bereit. Die Kommunen müssen daher sehr genau prüfen, welche Nachnutzungen überhaupt möglich sind. Diese müssen sich zum einen gut in die Flächennutzungsplanung insgesamt einfügen und zum ande-

ren finanzierbar sein – sowohl bei der Umgestaltung als auch bei der nachfolgenden Bewirtschaftung und Pflege. Letzteres gilt vor allem für ihre eigenen Flächen.

Renaturierung ist häufigste Nachnutzungsoption

Angesichts dieser Rahmenbedingungen erweist sich die Renaturierung von Kleingartenflächen als wesentliche Nachnutzung. In immerhin zwei Dritteln der befragten Kommunen wird dies als Option gesehen. Vor allem Kleingartenanlagen im Außenbereich der Städte bieten sich dafür an. So gehen z.B. die kommunale Verwaltung und der Verband in Wittenberge, die gegenwärtig am Kleingartenentwicklungskonzept arbeiten, davon aus, dass der größte Teil der Kleingartenanlagen im Außenbereich der Stadt langfristig aufgegeben und renaturiert wird. In anderen Städten gibt es ähnliche Überlegungen. Auch für Kleingartenflächen, die stark verässt sind, gibt es zumeist keine andere Option als die Renaturierung. In einigen Kommunen ist die Nutzung der Flächen für den Hochwasserschutz vorgesehen.

Für die Flächen privater Eigentümer wird es mangels anderer Nachnutzungsbedarfe oder aufgrund der Festlegungen im Flächennutzungsplan häufig vermutlich auch auf eine Renaturierung, ggf. auf landwirtschaftliche oder andere Grünnutzung hinauslaufen.

Geplante Renaturierung an der Tollense in Neubrandenburg

Die Kleingartenanlage „Vorderste Straße“ in Neubrandenburg liegt direkt am Ufer der Tollense und war bereits mehrfach von Überschwemmungen betroffen. Die Kleingartenanlage befindet sich in einem Flora-Fauna-Habitat-Gebiet und ist im Kleingartenentwicklungskonzept der Stadt Neubrandenburg als eine der rückzubauenden und zu renaturierenden Anlagen ausgewiesen. Aktuell wird noch rund die Hälfte der 110 Gärten bewirtschaftet.



Aufforstung durch privaten Eigentümer in Stendal

Die Kleingartenanlage „Waldidyll“ e.V. in Stendal/Borstel mit 47 Gärten gehört sechs privaten Eigentümern. Nur 21 Gärten sind noch bewirtschaftet. Die verbliebenen Pächter haben einen großen Teil der leeren Lauben bereits abgerissen und pflegen die aufgegebenen Parzellen. Ein Eigentümer hat eine leere Fläche direkt am Waldrand, auf der sich vier bis fünf Kleingärten befanden, aufgeforstet. Der Verband hatte den Eigentümer zu dieser Nachnutzung motiviert. Dafür konnten Fördermittel des Landes in Anspruch genommen werden.



Umfangreicher Rückbau von Gärten in Wittenberge und Umgebung

Im Einzugsgebiet des gesamten Kreisverbandes der Gartenfreunde Prignitz e.V. wurden bereits mehr als 8 % aller Gärten rückgebaut. In der Kleingartenanlage „Paul Klink“ wurden von ehemals 226 Gärten bisher 34 beräumt und größtenteils zu gemeinschaftlichen Grünflächen oder Streuobstwiesen umgenutzt. Darüber hinaus stehen derzeit weitere 67 Gärten (35 %) leer.



Ein Drittel der Kommunen plant Freiraum- oder landwirtschaftliche Nachnutzungen. Dazu zählen Parks oder Grünanlagen. Zum gegenwärtigen Stand sind die Überlegungen dazu aber zumeist noch vage.

Kleingartenparks eine Form der Bewältigung von Leerstand

Die von der GALK und dem Deutschen Städtetag empfohlene Anlage von Kleingartenparks⁽³¹⁾ bietet sich vor allem dort an, wo mehrere von Leerstand betroffene Kleingartenanlagen nebeneinander liegen. Die Verbindung von privater Kleingartennutzung und öffentlichem Grün kann zur Aufwertung der Kleingartenanlagen führen, Kleingartenleerstand positiv „umwidmen“ und den Erholungswert städtischen Grüns er-

höhen. Kleingartenparks haben zudem den Vorteil, dass die Lösungen flexibel und sukzessiv umzusetzen sind sowie Schwankungen beim prognostizierten Bedarf aufgefangen werden können. Darüber hinaus besteht nicht die Notwendigkeit, ganze Kleingartenanlagen aufzugeben, was sich mancherorts aus unterschiedlichen Gründen schwierig gestaltet oder nur in langen Zeiträumen möglich wird.

Bauliche Nachnutzung

Obwohl es in den meisten Kommunen aus der Untersuchung keinen Mangel an Bauflächen gibt, sollen ehemalige Kleingartenflächen zumindest punktuell auch für Wohn- oder Gewerbebebauung genutzt werden. Das umfangreichste Vorhaben in der Untersuchung ist das schon vorgestellte Beispiel aus Hildesheim, wo Bestandsanpassungen von Kleingartenflächen gezielt dazu genutzt werden, die Innenentwicklung voranzubringen. Aber auch in kleineren Städten mit vorhandenen Brachen und einem Überangebot an Flächen bietet es sich vorrangig bei innerstädtischen Lagen an, ehemalige Kleingartenflächen einer baulichen Nutzung zuzuführen und so die Innenstadt zu beleben und zu stärken. In Hettstedt gibt es Überlegungen, eine aufgegebene innerstädtische Kleingartenanlage mit Einfamilienhäusern zu bebauen. Konkrete Planungen bestehen dafür jedoch bisher noch nicht. Die Stadtverwaltung hat aber die planungsrechtliche Machbarkeit und städtebauliche Eignung prüfen lassen.

4.4 Kosten und Finanzierung von Leerstand

Leerstand und seine Beseitigung sind mit erheblichen Kosten verbunden. Dabei sind es im Wesentlichen zwei unterschiedliche Kostenfaktoren – die Pachtausfälle für leer stehende Kleingärten sowie die Kosten für die Beräumung von Parzellen –, die im Rahmen von Leerstand und seiner Bewältigung besonderes Gewicht erlangen.

Pachtausfälle für leer stehende Gärten

Entsprechend der vertraglichen Regelungen ist für jeden Garten eine Pacht an den Eigentümer zu entrichten, davon sind auch lange leer stehende Gärten nicht ausgenommen. Mehr als jeder zweite befragte Verein mit Leerstand ist deshalb an den Eigentümer herangetreten, um eine Pachtreduzierung zu erreichen, weitere haben es vor. Für ein weiteres Drittel ist das noch kein Thema, weil

(31) Deutscher Städtetag (2011): Leitlinien des Deutschen Städtetages zur nachhaltigen Entwicklung des Kleingartenwesens in den Städten. Berlin/Köln, S. 6 f.

sich der Leerstand in einem Rahmen bewegt, in dem die Vereine oder die regionalen Verbände die fehlenden Pachteinahmen noch kompensieren können. In der Befragung verhandelten 23 von Leerstand betroffene Vereine mit dem Eigentümer über eine Pachtreduzierung, allerdings bisher meist ohne Erfolg. Bei den wenigen Vereinen, denen es gelang, war die Kommune Eigentümerin der Flächen.

Nach Angaben der kommunalen Verwaltungen unterstützt jede dritte befragte Kommune die Kleingärtnervereine durch Pachtzuschüsse. Weitere würden das gerne tun, können es aber aufgrund ihrer eigenen Finanzknappheit nicht. Dennoch kommen aber auch Kommunen mit knappen Haushalten Kleingärtnervereinen durch Pachtzuschüsse oder Pachtentlass entgegen, wie z.B. die Fallstudienkommunen Hettstedt und Neumünster.

Kosten der Beräumung von Parzellen

Im Prinzip nehmen Flächeneigentümer Teilflächen oder ganze Anlagen nur zurück, wenn sie vollständig beräumt sind. Vollständige Beräumung bedeutet, dass alle baulichen Anlagen, also vor allem die Lauben, aber auch Wege, Einzäunungen sowie teils Anpflanzungen, rückgebaut bzw. beseitigt werden müssen. Dazu gehören auch alle Anlagen zur Ver- und Entsorgung wie Abwassergruben, Brunnen sowie die anliegenden Versorgungsleitungen für Strom oder Wasser. Hinzu kommt die Entsorgung der Rückbauten, die organisiert und finanziert werden muss. Nur in sehr wenigen Einzelfällen mussten befragte Vereine die Flächen teilweise oder gar nicht beräumen. Meist müssen aber auch bei Teilberäumungen gerade die Lauben oder andere Aufbauten entfernt werden, wogegen mit Bepflanzungen großzügiger umgegangen wird. Ein „Sonderfall“ ist die Beräumung von Teilflächen durch die Kommune in einer Anlage in Neumünster. Die Anlage war durch die Kommune in den 1970er Jahren als Ersatzanlage geschaffen und auch die Lauben waren damals gebaut worden. Damit ist die Kommune auch Eigentümer der Gebäude und für die Beräumung zuständig.

Nach Aussagen der Vereine und regionalen Verbände lassen sich die Kosten für die Beräumung eines Gartens nicht pauschal beziffern. Sie sind davon abhängig, welche Art von Bebauung entfernt werden muss, ob es sich dabei um eine massive Laube handelt,

Kleingärten als Teil der öffentlichen Grünräume in Neumünster

Die Stadt Neumünster plant, die Kleingartenanlagen stärker als bisher in die öffentlichen Grünräume – auch über das öffentliche Radwegenetz der Stadt – einzubinden und sie damit der Öffentlichkeit besser zugänglich zu machen. Damit wird die bereits großzügige Ausstattung der Stadt mit Grün- und Freiflächen (Flussläufe, Stadtparks und andere großflächige Grünanlagen) weiter ergänzt, aber auch den Kleingartenanlagen mehr Öffentlichkeit und damit vielleicht auch mehr Nachfrage ermöglicht.

Grundlage für diese Entwicklung soll ein Kleingartenentwicklungskonzept werden. Auf der Basis einer Leerstandsanalyse, die der Kreisverein der Kleingärtner Neumünster e.V. geliefert hat, werden zugleich die Flächenpotenziale hinsichtlich ihrer Perspektiven und Nachnutzungsoptionen bewertet. Dabei werden die Flächen besonders hervorgehoben, für die öffentliches Interesse besteht.



Pachterlass für leere Gärten in Hettstedt

Die Stadt Hettstedt hat noch kein strategisches Gesamtkonzept für die Entwicklung ihres Bestands von rund 850 Kleingärten, die auf elf Anlagen verteilt sind. Die städtebaulichen Probleme aufgrund von Industrie- und Gewerbebrachen waren bisher drängender.

Die Stadtverwaltung ist im ständigen Kontakt mit den Kleingärtnervereinen, kennt die aktuellen Probleme und unterstützt die Vereine im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Jeweils am Ende des Jahres wird gemeinsam mit den Vereinen der Stand der Verpachtung überprüft. Die Stadt erlässt die Pacht für die leer stehenden Gärten und im Gegenzug verpflichten sich die Vereine, die Flächen weiterhin zu pflegen. Die Pachtverträge werden entsprechend angepasst. Darüber hinaus unterstützt die Stadt bei der laufenden Pflege der Anlagen, indem sie z.B. große Verschnittmaßnahmen übernimmt. Im Verein „Trotzwiese“ e.V. hat sie die Betriebs- und Reparaturkosten für Pumpen gezahlt, die nach Hochwasserschäden eingesetzt wurden.



Überarbeitung des Generalpachtvertrages durch die Stadt Neumünster

Um den Kreisverein der Kleingärtner Neumünster e.V. zu entlasten, beabsichtigt die Stadt Neumünster ihren Generalpachtvertrag mit dem Verein zu verändern. In erster Linie soll damit die Herauslösung von Flächen erfolgen, die als Kleingartenflächen nicht mehr benötigt werden. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass sich damit der allgemeine städtische Pflegeaufwand für Grünflächen erhöht. Die Stadt Neumünster hofft damit aber, das durch den Leerstand geschwächte Kleingartenwesen zu stabilisieren und wieder attraktiver zu machen. Gleichzeitig will die Kommune mit Vertragsänderungen Fragen der Verkehrssicherungspflicht für Gemeinschaftsanlagen, Spielplätze und den Baumbestand regeln und auch damit das Kleingartenwesen unterstützen.



Rückbauumlage beim Kreisverband Stendal

Der Kreisverband der Gartenfreunde Stendal e.V. ist Zwischenpächter für 61 Kleingartenanlagen. Nachdem die anfängliche Unterstützung bei der Beräumung leerer Gärten durch Arbeitsförderungsmaßnahmen eingestellt wurde, war er gezwungen, eigene Lösungen zu entwickeln. Er hat daher eine Rückbauumlage in Höhe von jährlich zwei Euro eingeführt, die jedes Mitglied zahlt. Bei 2.350 Mitgliedern kommen dabei keine großen Summen zusammen, aber zumindest einige Gärten können damit sukzessive rückgebaut werden. Der Verband steuert den Einsatz der Mittel so, dass schrittweise Flächen frei werden, um sie an die Eigentümer zurückzugeben. Derzeit ist die Beräumung einer Fläche an der Tangermünder Straße in Planung, die einem privaten Eigentümer gehört. Hier ist inzwischen kein Garten mehr verpachtet.



ob ein Fundament zu entfernen ist oder ob ggf. Sondermüll anfällt etc. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren lassen sich deshalb nur Von-bis-Spannen ermitteln. Diese liegen nach vorliegenden Erfahrungen zwischen 1.500 und 5.000 Euro je Garten.

Die Fallstudien bestätigen diese Kostenspannen, wobei der Anteil der Eigenleistungen des Vereins oder des Verbandes die tatsächlichen Kosten beeinflusst. Auch die Menge zurückzubauender Gebäude und Gärten kann Auswirkungen auf die Kosten haben. So baut beispielsweise der Kreisverband Stendal möglichst mehrere Gärten und Lauben gleichzeitig zurück, um Kosten zu sparen. Auch der Kleingartenverein „Dobnitzmark“ e.V. in Eilenburg erhofft sich Einsparungseffekte durch den gleichzeitigen Rückbau von Gärten und Lauben, für den die Mitglieder bei Weggang, ohne die Laube abzureißen, einen Obolus zu leisten haben (nach Vereinsbeschluss 300 Euro/Garten).

Werden ganze Anlagen zurückgebaut, müssen allerdings auch die Gemeinschaftsanlagen zurückgebaut werden. Dazu zählen je nach Anlage Vereinshaus, Wege, Spielplatz, Toilettenanlagen, Bänke. Im Rahmen des Expertenworkshops kam insbesondere von den beiden beteiligten Landesverbänden Sachsen und Sachsen-Anhalt der Hinweis, dass sich damit dann die Gesamtkosten je Garten im Einzelfall allerdings auf bis zu 8.000 Euro erhöhen können.

Finanzierung und damit verbundene offene Fragen und Probleme

Mehrheitlich (86 %) tragen die befragten Vereine die Kosten für den Rückbau der Gärten, darunter sind gut zwei Drittel der Vereine mit Rückbauerfahrungen, die die Kosten zu 100 % tragen. Die übrigen erhielten Zuschüsse z.B. durch den Verband oder die Kommune. In nur drei Vereinen wurden die Kosten durch den Eigentümer übernommen. Jeder vierte Verein bekam beim Rückbau organisatorische, technische oder personelle Unterstützung. Auch von den Kommunen gab ein gleich hoher Anteil an, die Vereine in dieser Form zu unterstützen.

Häufig helfen der Verband oder die Kommune, indem sie fachlich beraten, die Technik bereitstellen oder indem z.B. das städtische Gartenamt die Baumfällungen übernimmt. In Einzelfällen wurde Personal im Rahmen der Arbeitsmarktförderung zur Verfügung gestellt. Inzwischen wird eine solche Projektförderung jedoch nicht mehr bewilligt.

Nur vereinzelt geben Vereine an, dass die Kleingärtner als Einzelpächter den Rückbau ihres Gartens übernehmen. Teilweise weisen sie darauf hin, dass in den Pachtverträgen keine Rückbauverpflichtung der Einzelpächter verankert ist, da zum Zeitpunkt ihres Abschlusses gar nicht absehbar war, dass das einmal ein Thema werden würde. Die Fallstudien verdeutlichten, dass Vorstände von Kleingärtnerorganisationen bei der Beurteilung der Rechtslage in dieser Frage unsicher sind. Zudem scheint es dazu auch unterschiedliche Rechtsauffassungen in den Verbänden zu geben.

Das größere Problem besteht aber darin, dass die Pächter in der Regel alt sind, oft nicht das Geld für die Beräumung haben oder zum Teil auch die Parzelle ohne Kündigung verlassen und nicht mehr auffindbar sind. Damit ist eine Rückbauverpflichtung, selbst wenn sie gegeben ist, kaum durchzusetzen.

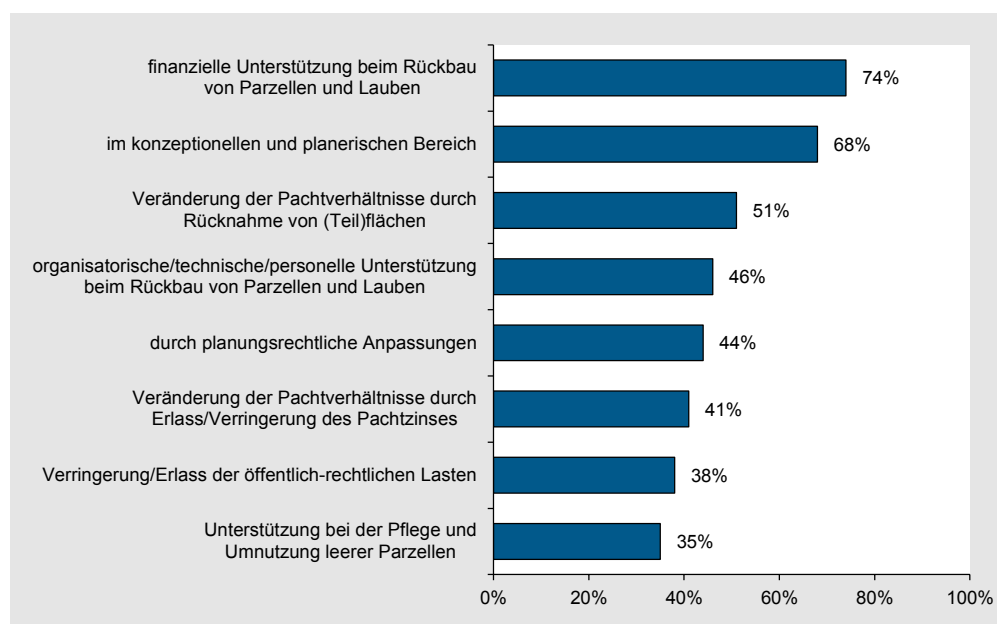
Einige Vereine haben, zumeist auf Empfehlung der regionalen Verbände, neue Verträge mit den Pächtern abgeschlossen, in denen ausdrücklich geregelt ist, dass der Garten an den Verpächter beräumt zu übergeben ist. Doch auch hier gibt es aufgrund der Situation bei den Pächtern Probleme mit der Durchsetzung. Dazu Rechtsstreitigkeiten mit den Pächtern zu führen, würde die Vereine und Verbände deutlich überfordern und die Probleme angesichts der Vielzahl an Fällen auf längere Zeit nicht lösen.

Finanzierungslösungen bei Kommunen und Kleingärtnerverbänden

Trotz der eigenen finanziellen Probleme zeigt die Untersuchung, dass Kommunen sich darum bemühen, den Kleingärtnerorganisationen im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch finanziell beim Rückbau zu helfen. So wurde in Hettstedt der Rückbau einer kleinen innerstädtischen Anlage mit 15 Gärten durch den städtischen Bauhof realisiert. Das Geld dafür wurde über zwei Jahre in den kommunalen Haushalt eingestellt. Die Stadt Neubrandenburg hat pro Jahr ca. 10 bis 15 Gärten zurückgebaut und dies zumeist aus Ausgleichsmitteln finanziert. Auch in anderen Städten gibt es Bemühungen, den Rückbau von Gärten im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu finanzieren, aber das ist zumeist nur punktuell möglich. Hinzu kommt, dass sich etwa die Hälfte der leeren Kleingärten bei den untersuchten Kommunen nicht in kommunalem Eigentum befindet. Die Finanzierung des Rückbaus durch private Eigentümer wird vermutlich, wenn überhaupt, dann nur in Ausnahmefällen stattfinden.

Deshalb sind auch Verbände darum bemüht, entsprechende Finanzierungslösungen zu finden. Einige konnten den Rückbau bisher aus eigenen Rücklagen finanzieren, haben die Vereinsbeiträge geringfügig erhöht, nutzen Pachtdifferenzen – so beispielsweise der Kreisverband Döbeln, der als Generalpächter aller Kleingartenflächen eine einheitliche

Abbildung 22: Wobei können die Kommunen die regionalen Verbände und Vereine bei der Bewältigung des Leerstands unterstützen?



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der regionalen Verbände (n=58), Mehrfachantworten möglich.

Pachthöhe an alle Vereine weitergibt, obwohl er selbst unterschiedliche Pachten an einzelne Flächeneigentümer zu zahlen hat.

Entschädigung für aufgegebene Gärten

Wo Kleingärten in großem Umfang leer stehen, weil Kleingärtner sie aufgrund ihres Alters oder ihrer sonstigen persönlichen Lebenssituation aufgeben, stellt sich die Frage der Entschädigung nicht. Dazu ist der Verpächter nach § 9 Bundeskleingartengesetz dann verpflichtet, wenn er Verträge kündigt. In der Untersuchung gab es keine Hinweise auf Kündigungen zur Leerstandsbewältigung. Die Kommunen beschleunigen den Freizug von Kleingartenanlagen meist nicht, wenn keine konkrete Flächennachnutzung ansteht. Ist das dennoch der Fall, setzen sie auf Konsens und schließen Vereinbarungen mit den Kleingärtnern, die dann auf der Grundlage einer Wertermittlung auch entschädigt werden.

In Wittenberge werden 2013 zwei Kleingartenanlagen, in denen es Leerstand gibt, aufgegeben, weil sie bei der geplanten Erweiterung der A 14 und dem Bau einer Ortsumgehung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen sind. Die Kleingärtner erhalten eine Entschädigung. Auch in Hildes-

heim wurden im Rahmen des Verlagerungsmanagements zur Realisierung von Wohn- und Gewerbebauten Entschädigungen gezahlt. Gerade in Kommunen, in denen viele Gärten leer stehen und es an Nachfragern fehlt, die den Wert eines Gartens vergüten würden, sind derartige Umnutzungen oft die einzige Situation, in der Kleingärtner bei der Aufgabe ihres Gartens entschädigt werden.

Insgesamt liegt die größte Belastung des Rückbaus bisher bei den Vereinen sowie den Verbänden, wenn sie Generalpächter sind. Schon jetzt zeigt sich, dass sie mit dem Umfang der rückzubauenden Gärten zunehmend überfordert sind. Dieses Problem wird mit steigendem Leerstand weiter wachsen. So sehen sie auch den größten Unterstützungsbedarf bei der Finanzierung des Rückbaus und erwarten dabei u.a. Hilfe von den Kommunen. Hier klafft jedoch aufgrund der Finanzlage der Kommunen die größte Differenz zwischen den Erwartungen der Pächter und dem, was die Kommunen leisten können. Während 10 % der Kommunen eigenen Angaben entsprechend beim Rückbau auch finanzielle Unterstützung leisten, sind es immerhin 74 % der Verbände, die hier Unterstützung erwarten.

5 Ausblick auf die künftige Entwicklung

5.1 Rahmenbedingungen und Auswirkungen auf den Leerstand

In strukturschwachen Regionen mit hohem Kleingartenbestand wird der Leerstand von Kleingärten angesichts der erwarteten Bevölkerungsrückgänge und altersstrukturellen Veränderungen anhalten und auch weiter zunehmen. Wenn nicht gegengesteuert wird, wird er sich dort erhöhen, wo er heute schon existiert. Außerdem kann er weitere, bisher unberührte Anlagen, Vereine und Kommunen, möglicherweise auch weitere Regionen erfassen.

Vielzahl an Einflussfaktoren bei Leerstandsentwicklung

Inwieweit diese Entwicklung eintritt, welche Ausmaße der Leerstand künftig annehmen und welche Bestände am Ende ausreichen werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Vor allem dort, wo Strukturschwäche und Bevölkerungsrückgänge auf eine besonders hohe Ausstattung mit Kleingärten treffen, kann sich Leerstand herausbilden oder verstärken. Kritisch wird es aber auch dort, wo es nicht ausreichend gelingt, neue Zielgruppen zu interessieren und den anstehenden Generationenwechsel zu vollziehen. Der Erfolg bei der Gewinnung neuer Zielgruppen unterliegt unterschiedlichen Einflüssen: Dazu zählt die Struktur des lokalen Wohnungsmarkts, insbesondere der Anteil gartenloser Geschosswohnungen und seine weitere Entwicklung. Ist er z.B. durch einen weiteren Zuwachs an Einfamilienhäusern geprägt, wird sich daraus kein neuer Bedarf an Kleingärten entwickeln. Auch die Haushaltsstrukturen spielen eine Rolle: Hält der verstärkte Trend zu Ein-Personen-Haushalten an, dann kann sich das auch auf das Kleingartenwesen auswirken, da es bisher eher das Betätigungsfeld von Mehrpersonenhaushalten, vorrangig von Paaren ist.⁽³²⁾ Darüber hinaus beeinflussen auch Traditionen des Kleingartenwesens in der Region und der Kommune, Zustand und Lage von Kleingartenanlagen, Entwicklung des Freizeitverhaltens und der Bereitschaft, sich in einem Verein zu engagieren, Beschäftigungs- und Einkommenssituation u.a. das Interesse und die Nachfrage nach Gärten. Hier muss sich das Kleingartenwesen auch gegenüber anderen neuen Gartenformen behaupten.

Auf die Vielfalt der Einflussfaktoren und örtlichen Rahmenbedingungen verweist auch der Arbeitskreis zum Kleingartenwesen bei der GALK. Als Grundlage für die Kleingartenbedarfsplanung – die im Falle strukturellen Leerstands vor allem Überkapazitäten geordnet abzubauen hat – hatte er den Kommunen bis 1996 empfohlen, sich an einem „Richtwert für die Kleingartenversorgung von einem Kleingarten pro 8-12 Geschosswohnungen“⁽³³⁾ zu orientieren. Aufgrund umfangreicher Untersuchungen in verschiedenen Städten hat der Arbeitskreis inzwischen jedoch ermittelt, dass „die Bedarfsschwankungen bei den angegebenen Richtwerten innerhalb der einzelnen Städte bis zu 350 %“ betragen. Seine Empfehlung lautet daher, „bei der Erarbeitung oder Fortschreibung von Kleingartenentwicklungskonzepten...die von der GALK ursprünglich errechneten Richtwerte nicht weiter zu verwenden...und sich bei der Bedarfsermittlung an den jeweiligen örtlichen Verhältnissen zu orientieren“.⁽³⁴⁾

Leerstand ist kein vorübergehendes Phänomen

In strukturschwachen Regionen und stark schrumpfenden Kommunen ist davon auszugehen, dass die Anstrengungen um Nachfolgegärtner nicht in dem Umfang erfolgreich sein können, wie Gärten abgegeben werden. Grundsätzlich wird so in strukturschwachen Regionen für die nächsten fünf bis zehn Jahre mit einem weiteren Anwachsen und einer Ausweitung des Leerstands gerechnet. Die Mehrzahl der befragten Vereine (70 %), regionalen Verbände (55 %) und kommunalen Verwaltungen (60 %) – meist diejenigen, die heute bereits Leerstand haben – geht davon aus, dass der Leerstand künftig anhalten und sich räumlich auch ausweiten wird. Weitere kommunale Verwaltungen (19 %) und Verbände (32 %) können das noch nicht absehen. Verwaltungen, Verbände und Vereine, die bisher nicht vom Leerstand betroffen sind, gehen mehrheitlich davon aus, dass sie damit auch perspektivisch nicht konfrontiert sein werden.

Differenzierte Leerstands- und Bedarfsentwicklung – der Osten bleibt besonders betroffen

Bei insgesamt wachsenden Leerständen in strukturschwachen Regionen wird die Entwicklung auch künftig regional differen-

(32) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Weeber+Partner: Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens, Schriftenreihe Forschungen Heft 133, Bonn, S. 66.

(33) Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim deutschen Städtetag (2005): Kleingärten im Städtebau – Das Kleingartenwesen als Teil der Stadtentwicklung, Arbeitskreis Kommunales Kleingartenwesen, Hamburg, S. 17.

(34) Ebenda, S. 35.

ziert verlaufen. Kommunale Verwaltungen und Verbände vor allem in den östlichen Ländern, aber auch in Schleswig-Holstein erwarten weiteren Leerstand. Auch einzelne Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen rechnen mit Leerständen, doch die Verbände dort bleiben eher verhalten optimistisch.

Es ist außerdem damit zu rechnen, dass sich die Entwicklungen vor allem in den kleineren Kommunen im ländlichen Raum manifestieren werden, wogegen in den größeren Städten gute Chancen gegeben sind, Leerstand rechtzeitig entgegen zu wirken.

Erwartete Leerstandsentwicklung

In fast allen untersuchten Fallstudien wird für die Zukunft mit einer weiteren deutlichen Zunahme des Leerstands gerechnet:

- Im Einzugsbereich des Kreisverbandes Stendal wird in den kommenden zehn Jahren ein Überhang von mehr als 1.000 Kleingärten erwartet, was 35 % des jetzigen Bestands von ca. 2.800 Gärten bedeutet.
- Der Kreisverband in Döbeln rechnet mit einer weiteren deutlichen Zunahme, zumal hier aktuell bereits mehr als 1.000 Gärten (25 %) des gesamten Bestands leer stehen.

Andere Kommunen haben ihren Bedarf im Rahmen von Kleingartenentwicklungskonzepten mit unterschiedlichen Zeithorizonten ermittelt und auch da die Standorte der Anlagen entsprechend ihrer Perspektiven bewertet bzw. tun das aktuell.

- So wird für Wittenberge heute schon eine Überversorgung an Kleingärten um das Achtfache des Bedarfs ermittelt. Entsprechend hoch wird hier vermutlich der Umfang notwendiger Bestandsreduzierungen ausfallen.
- In Neubrandenburg wird empfohlen, dass von aktuell 300 ha Kleingartenflächen langfristig ca. 265 ha vorgehalten werden sollten, was angesichts der Unwägbarkeiten mancher Entwicklungen großzügig bemessen ist.⁽³⁵⁾ Der damit ermittelte Flächenbedarf liegt rund 12 % unter dem aktuellen Bestand.
- Auf ähnliche Werte kommt die Stadt Hildesheim, die bei einem aktuellen Bestand von 200 ha Kleingartenfläche davon ausgeht, dass ein Überhang von rechnerisch ca. 21 ha, also rund 10 %, besteht. Dabei wird ein Zielwert von einem Garten je

zehn gartenloser Geschosswohnungen zugrunde gelegt.⁽³⁶⁾ Aktuell liegt das Verhältnis bei 1:9, mit einem Leerstand von rund 6 %.

- Der Landesverband Sachsen-Anhalt schätzt, dass bis 2020 ca. 30.000 Gärten keine Nachfrager mehr finden werden (entspricht 28 % des jetzigen Bestandes).⁽³⁷⁾

Zunehmender Leerstand in den östlichen, punktueller Leerstand in den westlichen Ländern

Vor diesem Hintergrund werden die bundesweit bereits heute leer stehenden ca. 45.000 Gärten, und dabei vor allem die ca. 38.000 leeren Gärten in den östlichen Ländern, auch künftig kaum Nachfrage finden. Die Prozesse werden sich weiter regional polarisieren und sich unterschiedlich auswirken:

- Die für strukturschwache östliche Regionen beschriebenen Phänomene werden trotz ähnlich verlaufender, aber zeitlich versetzter Bevölkerungsprozesse in dieser Dimension in den westlichen Ländern eher nicht eintreten, allein aufgrund der dort insgesamt geringeren Ausstattung mit Kleingärten.
- Dennoch sind auch Regionen und Kommunen in Schleswig-Holstein, in Teilen Niedersachsens und in Bremen, in denen aktuell bereits Leerstand auftritt, künftig ebenfalls gefährdet, immer vor allem dort, wo vergleichsweise hohe Kleingartenausstattung, aus ganz unterschiedlichen Gründen mangelnde Nachfrage und rückläufige Bevölkerungszahlen aufeinandertreffen.
- Die Entwicklungen werden aber auch innerhalb der einzelnen Länder und Regionen nicht immer gleichmäßig verlaufen. Während gerade in den großen Städten der Bedarf anhalten oder sogar steigen wird, wird sich die Leerstandsentwicklung in bestimmten Regionen, vor allem im mit Kleingärten gut ausgestatteten ländlichen Raum, dagegen beschleunigen. Fehlendes Angebot in Teilbereichen lässt sich nicht mit einem Überangebot in anderen Regionen kompensieren. Neben Bestandsreduzierungen können durchaus auch Bestandserweiterungen nötig sein.
- Die strukturellen Unterschiede im Kleingartenwesen der östlichen und der westlichen Länder, die herausgearbeitet worden sind, werden auch in den nächsten Jahren (noch) erkennbar bleiben. Eine Anpassung ist nicht zu erwarten.

(35) Stadt Neubrandenburg, Fachbereich Stadtplanung, Umwelt, Wirtschaft und Soziales (2010): Kleingartenentwicklungskonzept der Stadt Neubrandenburg, Neubrandenburg, S. 22 ff.

(36) Stadt Hildesheim (o.J.): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Entwicklung Kleingartenanlagen, Präsentation.

(37) Landesverband der Gartenfreunde Sachsen-Anhalt (2012): Meldung: Aus Verbänden und Vereinen – August/ 2012, www.gartenfreunde-sachsen-anhalt.de/Aktuelles.

- Aktuell liegt die Ausstattung mit Kleingärten im Schnitt aller östlichen Länder bei ca. 4 Gärten/100 Einwohner, in den westlichen Ländern insgesamt bei unter 1 Garten/100 Einwohner. Unter Berücksichtigung des bereits vorhandenen Leerstandes in Ostdeutschland beträgt dort die tatsächliche Nutzung von Kleingärten aktuell knapp 3,7 Gärten/100 Einwohner.

Die beschriebenen Erwartungen zeigen, wie schwierig es ist, sich prognostischen Leerständen zu nähern, und wie notwendig es ist, sich dabei an den konkreten Gegebenheiten und Rahmenbedingungen in den Kommunen und Regionen zu orientieren. Hierbei haben bzw. sollten vor allem die regionalen Verbände mit ihrer Übersicht über größere Einzugsbereiche (Kommunen und ihr jeweiliges Umland) besondere Kenntnisse haben, die für Prognosen und Strategieentwicklung unbedingt zu nutzen sind.

Der künftige Leerstand in den östlichen Ländern – denn vor allem dort werden sich in den nächsten Jahren die Probleme auch quantitativ weiter verstärken – lässt sich anhand der erwarteten Bevölkerungsrückgänge von rund 1,5 Mio. Menschen von 2007 bis 2025⁽³⁸⁾ grob und vorsichtig abschätzen: Bei einer angenommenen Bevölkerungszahl im Jahr 2025 von nur noch ca. 11,5 bis 11,6 Mio. Einwohnern in den östlichen Ländern könnte es bei einem gleichbleibend hohen Bedarf an Kleingärten (3,7 Gärten/100 Einwohner) zu einem überzähligen Bestand von ca. 90.000 bis 95.000 Kleingärten kommen (inklusive der bereits leer stehenden 38.000 Kleingärten). Geht man von einem weiter sinkenden Bedarf (weniger als 3,7 Gärten/100 Einwohner) aus, dann könnte der Leerstand möglicherweise sogar auf mehr als 100.000 Kleingärten ansteigen, was ca. 20 % des heutigen Bestandes entspricht.

Der Leerstand in den westlichen Ländern wird diese Dimensionen nicht erreichen. Angesichts der deutlich moderateren Ausgangslage (kaum Einwohnerrückgänge und deutlich geringere Kleingartendichte) und der regionalen Differenzierungen sind quantitative Abschätzungen eines künftigen Leerstandes nicht möglich. Die Landesverbände in Schleswig-Holstein, in Teilen in Niedersachsen und in Bremen sollten die Entwicklungen aber in den kommenden Jahren genau beobachten. Aufgrund des in deren Einzugsbereichen meist hohen Anteils an kommunalen Flächen kann sich das Leerstandsproblem dort vor allem für die jeweiligen Kommunen zuspitzen.

5.2 Künftige Aufgaben bei der Leerstandsbewältigung

Bei weiter wachsendem Leerstand wird sich das Kleingartenwesen auch künftig zwei großen Anstrengungen ausgesetzt sehen, die in unterschiedlichem Maße für die Regionen und Kommunen zutreffen werden:

- Abbau struktureller Überkapazitäten (in bestimmten Regionen) und
- Stabilisierung von Kleingartenstrukturen durch Sicherung und Aufwertung von Anlagen und Gärten sowie durch Gewinnung und Bindung von Nachfragern (in allen Regionen).

Damit wird sich auch das Aufgabenspektrum für das Kleingartenwesen in den Kommunen und Regionen verändern, und es werden Aufgaben stärker als bisher in den Blick geraten.

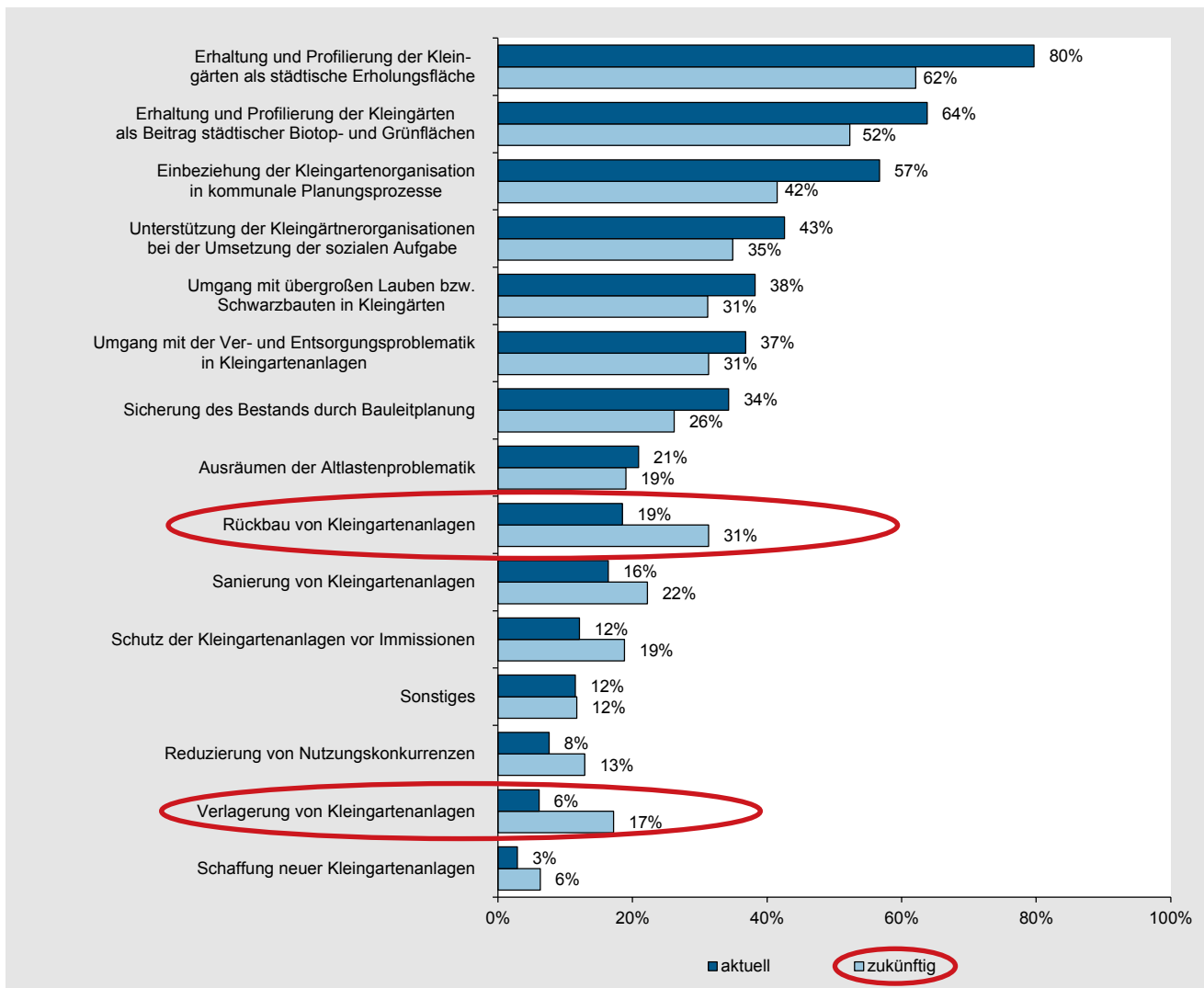
Rückbau und Verlagerung von Anlagen sowie konzeptionell-strategisches Herangehen vor allem für „Leerstandskommunen“ wichtiger

In der Gesamtheit der kommunalen Handlungsfelder für das Kleingartenwesen (siehe Abbildung 23) rangiert der Rückbau generell eher im Mittelfeld, wie die Befragung der kommunalen Verwaltungen ergeben hat. Für Kommunen mit Kleingartenleerstand ist er allerdings heute bereits wichtiger als in der Gesamtübersicht erkennbar und wird zukünftig deutlich an Bedeutung gewinnen. Während das heute jede fünfte Leerstandskommune als wesentliche Aufgabe beschreibt, wird es künftig bereits fast jede zweite sein. Für die heute vom Leerstand unberührten Kommunen bleibt der Rückbau jedoch auch später weitgehend unwichtig. Im Ranking aller Aufgabenfelder in allen Kommunen steigt er vom (aktuell) neunten auf den (zukünftig) fünften Rang. Anhand der Rückbauprozesse aus einzelnen Kommunen konnte bereits dargestellt werden, welche planerischen und auch finanziellen Herausforderungen und Probleme sich damit verbinden.

Auch über die Verlagerung von Kleingartenanlagen wird in Zukunft in mehr Kommunen nachgedacht als heute, hier ausschließlich von Kommunen mit Leerstand. Das deutet darauf hin, dass bei ihnen die Notwendigkeit der quantitativen Bestandsanpassung mit grundsätzlichen strategischen Überlegungen zur Qualifizierung des verbleibenden Bestands und zur Flächennutzung insgesamt verbunden ist, was eben punktuell auch Verlagerungen von Kleingartenanlagen einschließen kann.

(38) Statistisches Bundesamt (2012): Bevölkerungsvorausberechnung, nach Ländern bis 2025 im Vergleich zum Bevölkerungsstand vom 31.12.2007, Wiesbaden, www.destatis.de.

Abbildung 23: Aktuelle und zukünftige Handlungsfelder im Kleingartenwesen - Einschätzung der kommunalen Verwaltungen



Quelle: Weeber+Partner 2011/2012, Befragung der kommunalen Verwaltungen (n=69), Mehrfachantworten möglich.

Strategien für Bestandsentwicklung und Leerstandsabwägung

Die planungsrechtliche Sicherung wird nach Ansicht jeder vierten Kommune auch im weiteren Prozess nötig sein: Dabei geht es zum Teil um die Sicherung des Bestands gegenüber konkurrierenden Nutzungen. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Deutsche Städtetag in seinen Leitlinien „entsprechend der Notwendigkeit und in Abhängigkeit von personellen sowie finanziellen Möglichkeiten ... die Aufstellung von Bebauungsplänen zur Sicherung des Bestands als Dauerkleingärten“.⁽³⁹⁾ Für Kommunen mit Kleingartenleerstand ist es vor dem Hintergrund, dass Flächen aufgegeben werden, wichtig, gerade den verbleibenden Bestand zu sichern, aber auch in umgekehrter Weise, planungsrechtlich gesicherten Kleingartenanlagen einen anderen Status zu geben, um die frei werdenden Flächen auch für andere Zwecke nutzen zu können.

Die Kleingärtnerorganisationen in kommunale Planungsprozesse einzubeziehen und sie bei der Umsetzung ihrer Aufgaben, darunter auch ihres sozialen Auftrages, zu unterstützen, ist für kommunale Verwaltungen auch künftig wichtig. Bei der Planung und Entwicklung neuer Konzepte haben Kommunen mit Leerstand heute bereits größeren Handlungsdruck (60 % der Kommunen mit Leerstand) und sehen das für die Zukunft ähnlich (50 %).

Zusätzlich haben einige kommunale Verwaltungen⁽⁴⁰⁾ auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass es künftig mehr strategisches Herangehen geben muss, um – gerade auch in Leerstandsregionen – den Kleingartenbestand an die aktuellen Entwicklungen anzupassen, ihn weiterhin attraktiv zu halten und dafür standortgenaue Perspektiven zu formulieren.

(39) Deutscher Städtetag (2011): Leitlinien des Deutschen Städtetages zur nachhaltigen Entwicklung des Kleingartenwesens in den Städten. Berlin/Köln, S. 6.

(40) Hinweise darauf verbergen sich hinter „Sonstiges“.

5.3 Weitere Trends und Handlungsfelder im Kleingartenwesen

Eine insgesamt differenzierte Nachfrageentwicklung auf der einen Seite und eine differenzierte Leerstandssituation in einzelnen Ländern bzw. innerhalb einzelner Länder auf der anderen Seite zeigen, dass die Bewältigung der Leerstandproblematik und dabei auch der Abbau von Überkapazitäten zwar eine wesentliche, aber nicht die alleinige Aufgabe für die Weiterentwicklung des Kleingartenwesens darstellt und auch künftig nicht darstellen wird. Kommunen, Landesverbände und Länderministerien sehen sich dabei vor allem bei den folgenden Themen gefordert:

Bewältigung des demografischen Wandels

Die grundsätzliche Bewältigung des demografischen Wandels, die Gestaltung des Generationenumbruchs im Kleingartenwesen sowie die Entwicklung entsprechender Strategien sind – unabhängig davon, ob heute schon Gärten leer stehen oder nicht – zentrale Aufgaben. Dazu ist es notwendig, das Kleingartenwesen für neue Nachfragegruppen, dabei insbesondere für jüngere Familien, attraktiver zu machen, Partnerschaften mit Schulen, Kindergärten und sozialen Trägern einzugehen, aber auch neue Formen wie z.B. seniorengerechte Gärten, Probemitgliedschaften oder Schnupperangebote zu entwickeln und zu ermöglichen. Es gilt die Qualität der Kleingartenanlagen, und dabei besonders auch der Gemeinschaftsanlagen, zu sichern und zu verbessern.

Stabilisierung sozialer Funktionen

Kleingärten sollen allen Menschen offen stehen, vor allem auch denjenigen, die über we-

niger Geld verfügen oder nicht ausreichend mobil sind. Dazu gehören oft Migranten, Familien mit Kindern, aber auch Arbeitslose und Rentner. Um diesen Menschen weiterhin den Zugang zu einem Kleingarten zu ermöglichen, müssen die Kosten für die Anschaffung und Bewirtschaftung eines Kleingartens auch zukünftig sozial verträglich bleiben. Gleichzeitig muss es gelingen, durch Unterstützung des Ehrenamts die Besetzung von Funktionen und damit die Selbstverwaltungsstrukturen der Vereine und auch deren Übernahme sozialer Aufgaben zu erhalten.

Stärkung städtebaulicher und ökologischer Funktionen

Die Kleingärten haben besondere Bedeutung für den Klimaschutz und die Stadtökologie, sie sind vielerorts in die gesamtstädtische Grünplanung eingebunden und planungsrechtlich abgesichert. Ganz wesentlich bleiben für die kommunalen Verwaltungen – auch in Kommunen mit Kleingartenleerstand – daher Anstrengungen, die Kleingärten als städtische Erholungs-, Biotop- und Grünflächen zu sichern und zu profilieren. Insbesondere in großen und prosperierenden Städten, die meist eine hohe Nachfrage nach Kleingärten haben, sind sie aber auch einem Umnutzungs- und Bebauungsdruck vor allem in innenstadtnahen Bereichen ausgesetzt. Auf der Basis gesamtstädtischer Stadtentwicklungsansätze sind diese Prozesse abzuwägen, durchaus auch zur Sicherung innerstädtischer Kleingartenanlagen. Das Gärtnern selbst, vor allem das umweltbewusste Gärtnern unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, wird ebenfalls aktuell als Trend in den Städten beobachtet und sollte – auch im Interesse der Stärkung des Kleingartenwesens – weiter ausgebaut werden.

6 Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen

Ergebnisse

Der demografische und wirtschaftliche Strukturwandel in Deutschland vollzieht sich deutlich regional differenziert. Vor allem die strukturschwachen, schrumpfenden Regionen stehen dabei vor besonderen Herausforderungen, weil sich die Nachfrage in vielen städtischen Bereichen, insbesondere beim Wohnen, der Infrastruktur, bei Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen verändert und in wachsendem Maß strukturellen Leerstand, unter anderem auch im Kleingartenwesen, erzeugt. Erste Anzeichen dafür wurden in der 2008 durchgeführten Untersuchung „Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens“ deutlich gemacht.

Die nun vorliegende Untersuchung analysiert den strukturellen Leerstand und mögliche Bewältigungsstrategien im organisierten Kleingartenwesen des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. (BDG) auf der Basis von Befragungen auf Landes- und kommunaler Ebene. Einbezogen wurden die für das Kleingartenwesen zuständigen Ministerien aller Bundesländer, alle Landesverbände im BDG sowie Fachverwaltungen, regionale Kleingärtnerverbände und Kleingärtnervereine in ausgewählten Kommunen. Ihre Auswahl konzentrierte sich auf strukturschwache Regionen.

Leerstandssituation

- In einigen Ländern hat sich struktureller Leerstand von Kleingärten herausgebildet. Insgesamt stehen bundesweit derzeit etwa 45.000 Kleingärten leer, was einem Leerstand von 4 % bis 5 % entspricht.⁽⁴¹⁾ Davon besonders betroffen sind die östlichen Länder (ohne Berlin), in denen sich etwa 85 % des Leerstandes konzentrieren, aber auch Teilräume in einigen westlichen Ländern.
- Sachsen-Anhalt hat mit 12 % leer stehenden Gärten den meisten Leerstand. In den übrigen östlichen Ländern und in Schleswig-Holstein liegt er bei jeweils ca. 5 % bis 6 %, auch für Bremen wird er mit 5 % bis 10 % angegeben. In Niedersachsen, Hamburg und in Nordrhein-Westfalen ist er geringer. Keinen Leerstand gibt es in Berlin, Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-

Pfalz, dem Saarland und weitgehend auch in Hessen.

- Der hohe und wachsende Leerstand in den östlichen Ländern beruht vorrangig auf dem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang, der sich absehbar weiter fortsetzen wird, und auf der besonders umfangreichen Ausstattung mit Kleingärten (55 % des gesamten Kleingartenbestandes des BDG) und der durchweg höheren Kleingartendichte (ca. 4 Gärten/100 Einwohner in den östlichen, weniger als 1 Garten/100 Einwohner in den westlichen Ländern). Anhaltender Bevölkerungsrückgang und hohe Kleingartendichte zusammen verstärken das Leerstandsrisiko und sind hauptsächliche Ursachen für strukturellen Leerstand.
- In den untersuchten, vorrangig schrumpfenden Regionen hat der Leerstand nach Aussagen der einbezogenen regionalen Verbände des BDG inzwischen 8 % (27.000 leer stehende Gärten) erreicht. Vor allem schrumpfende Regionen sind demzufolge von Leerstand im Kleingartenwesen betroffen.
- Leerstand von Kleingärten erweist sich vor allem für Klein- und Mittelstädte, besonders im ländlichen Raum, als Problem, während große Städte auch in schrumpfenden Regionen in geringerem Maße damit konfrontiert sind und teilweise sogar eine gewachsene Nachfrage nach Kleingärten, insbesondere von Zuwanderern und jungen Familien, aufweisen. In Großstädten und Agglomerationsräumen tritt nicht nur seltener Leerstand auf, er fällt insgesamt auch geringer aus.
- Die Nachfrage nach Kleingärten vor allem in schrumpfenden Kommunen sinkt, wodurch auch die Verjüngung des Kleingartenwesens vor allem dort weitgehend ausbleibt. Der Anteil der Vereine und Verbände mit einem Durchschnittsalter der Nutzer von mehr als 60 Jahren ist bei Vereinen und Verbänden mit Leerstand höher als bei denen ohne Leerstand und in den letzten Jahren auch mehrheitlich weiter angestiegen.
- Der strukturell bedingte Leerstand wird insbesondere in diesen Risikoregionen wachsen und möglicherweise auch ein-

(41) Dabei ist die jeweils unterschiedliche Qualität der Datennlage in den einzelnen Landesverbänden zu beachten (siehe auch Kapitel 2.3.).

zelne Kommunen in strukturschwachen Regionen westlicher Länder erfassen. Den räumlichen Schwerpunkt werden allerdings auch künftig die östlichen Länder bilden. Dafür sprechen die hohe Kleingartendichte sowie die weiter erwarteten Bevölkerungsrückgänge, insbesondere in Kommunen im ländlichen Raum.

- Über die Hälfte der befragten Kleingärtnerorganisationen und Kommunen, meist diejenigen, die bereits Leerstand haben, schätzen ein, dass der Leerstand künftig weiter anwachsen wird. Gut ein Drittel der Verbände mit Leerstand rechnet damit, dass dieser in bereits betroffenen Anlagen steigen und auch weitere Anlagen erfassen wird.

Leerstandsbewältigung

Ursachen und Umfang von Leerstand sind verschieden. Entsprechend differenziert sind auch die Strategien zur Bewältigung und die eingesetzten Instrumente der beteiligten Akteure, vor allem der Kleingärtnervereine und -verbände sowie der Kommunen.

In erster Linie zielen die Ansätze auf eine Wiederverpachtung bzw. – wenn das nicht sofort gelingt – die Pflege und teilweise Umnutzung leer stehender Gartenparzellen, um die Qualität der Anlagen zu erhalten:

- Vereine/Verbände versuchen zunächst vor allem durch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, freie Parzellen wieder zu verpachten. Dabei ist es nicht nur immer schwieriger geworden, Pächter zu finden, sondern neue Pachtverhältnisse werden mitunter auch schnell wieder gekündigt.
- Parallel dazu sichern die Vereine/Verbände die Pflege freier Gärten. Dies gelingt durchaus und erfolgt mehrheitlich im Rahmen der Gemeinschaftsstunden oder in Betreuung Einzelner. Teilweise werden Mitglieder auch gewonnen, einen zweiten, meist benachbarten Garten mit zu pachten.
- Vielfach sind auch Schul- und Kitagärten auf freien Parzellen entstanden.
- Eine Reihe von Gärten wird als Tafelgärten genutzt. Allerdings erfordert das von den Vereinen und Verbänden einen erheblichen zusätzlichen Einsatz, auch wenn der Pflegeaufwand teils durch Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsmaßnahmen aufgefangen werden konnte. Diese Projekte werden von einigen Jobcentern inzwischen jedoch nicht mehr gefördert.

- Leer stehende Kleingärten werden in einigen Anlagen als Lehrgärten der Vereine/Verbände genutzt.
- Bereits zu diesem Zeitpunkt verursacht der Leerstand Kosten und kann allein durch die Pachtausfälle zu einer finanziellen Belastung für die Vereine und Verbände werden. Teilweise konnten diese mit den Eigentümern, fast ausschließlich Kommunen, eine Pachtzinsverringerung aushandeln. Auch Pachtrückflüsse der Kommunen an Vereine oder Verbände wirken unterstützend. Doch auch den Kommunen sind aufgrund angespannter Haushaltslagen hierbei Grenzen gesetzt.

Diese Ansätze zur Leerstandsbewältigung erweisen sich als erfolgreich, stoßen jedoch an ihre Grenzen, wenn der Leerstand weiter steigt. Dann richten sich Lösungen auf Bestandsreduzierungen innerhalb der Anlagen durch umfangreiche Umnutzung und Rückbau von Parzellen sowie die Rückgabe von Teilflächen an den Eigentümer. Der Erfolg hängt von der Struktur und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, von der Zusammenarbeit zwischen Vereinen, Verbänden und der Kommune sowie von der Organisationsstruktur, den finanziellen und personellen Ressourcen der Vereine und Verbände ab. Die Lage der freien Gärten innerhalb der Anlagen und im Stadtgebiet sowie der Gesamtbestand an Kleingärten in den einzelnen Kommunen beeinflussen Bewältigungsstrategien und mögliche Nachnutzungspotenziale:

- Primär entstehen gemeinschaftlich nutzbare Flächen, wie z.B. Streuobstwiesen, aber auch PKW-Stellplätze für die Pächter und für unmittelbare Anwohner.
- Nimmt der Leerstand weiter zu, wird eine Rückgabe von Teilflächen unumgänglich. Das ist aus unterschiedlichen Gründen problematisch. Da sich der Leerstand meist über eine Anlage verteilt, müssen solche Flächen erst arrondiert werden. Die dafür infrage kommenden „Randflächen“ haben jedoch oft seltener Leerstand und ein Umsetzungsmanagement ist deshalb schwierig. Sehr häufig wählen die Vereine dann die Lösung des „langfristigen Auslaufens“, indem keine Neuverpachtungen mehr in diesen Bereichen erfolgen.
- Sind solche Flächen frei geräumt, muss mit den Eigentümern hinsichtlich der Ausgliederung von Flächen verhandelt werden, da die Pachtverträge für die Gesamtflächen meist auf sehr lange Zeiträu-

me ausgerichtet sind. Am ehesten sind Kommunen als Eigentümer dazu bereit. Vor allem private Eigentümer, darunter auch die Kirche, sind wegen fehlender Nachnutzungen daran oft nicht vor Auslaufen der Pachtverträge interessiert. Wenn sich einzelne Anlagen auf Grundstücken unterschiedlicher Eigentümer befinden, wird der Aushandlungsprozess zusätzlich erschwert.

- Für die Umnutzung oder Rückgabe von Flächen müssen die Parzellen beräumt sein. Die Kosten dafür bewegen sich zwischen 1.500 bis 5.000 Euro pro Parzelle, inklusive Beseitigung der baulichen Anlagen und Anpflanzungen. Die Kosten tragen überwiegend die Vereine oder Verbände. Ist der Rückbau von Gemeinschaftsanlagen oder technischen Versorgungsleitungen einbezogen, erhöht sich die Summe im Einzelfall nochmals.
- Bisher können die Einzelpächter kaum für die Beräumung herangezogen werden. Mitunter sehen dies die Satzungen auch nicht vor. Der von den Vereinen eingeschlagene Rechtsweg führt nicht immer zum Ziel, weil ehemalige Pächter wegziehen oder finanziell nicht in der Lage sind, die Beräumung zu bezahlen.
- Die Finanzierung von Rückbau und Beräumung zählt damit gegenwärtig zu den Hauptproblemen bei der Leerstandsbewältigung. Ansätze, auch die Pächter stärker in die Pflicht zu nehmen, sind beispielsweise „Rückbaumlagen“ als Ergänzung zur Pacht, die einmal jährlich in vertraglichem Umfang von den Vereinsmitgliedern erhoben werden. Es gibt Beispiele dafür, dass sich Kommunen am Rückbau finanziell beteiligen und/oder über kommunale Bauhöfe auch praktische Hilfen leisten.

Noch umfangreichere Nachfragerückgänge und hohe Leerstände können aber auch die Aufgabe ganzer Kleingartenanlagen und eine Um- oder Nachnutzung dieser Flächen nötig machen. Dies ist allerdings bisher nur sehr begrenzt erfolgt:

- Überwiegend handelt es sich dabei um Flächen im kommunalen Eigentum, die sich in innerstädtischen Bereichen befinden und für die es bauliche Nachnutzungsplanungen gibt (Wohnungsbau, Dienstleistungsangebote oder Gewerbe).
- Für Kleingartenanlagen in randstädtischen Bereichen stehen vorrangig Renaturierungen, Aufforstungen, Gartenparks oder landwirtschaftliche Nutzungen an.

Strategieentwicklung und Zusammenarbeit

Die Bewältigung von Leerstand im Kleingartenwesen ist für alle daran Beteiligten eine große Herausforderung. Darüber hinaus bleibt auch in von Kleingartenleerstand betroffenen Kommunen und Vereinen das zentrale Ziel bestehen, das Kleingartenwesen mit seinen wichtigen sozialen, ökologischen und städtebaulichen Funktionen zu sichern und zu stärken und dafür die nötigen Anpassungen einzuleiten und umzusetzen. Das ist durch die meist ehrenamtlich tätigen Vorstände in den Vereinen und Verbänden allein oft nicht zu leisten. Umso wichtiger ist es, mittel- und langfristige Strategien zur Sicherung und Anpassung des Kleingartenwesens auf den unterschiedlichen Organisationsebenen des BDG und vor Ort gemeinsam mit den kommunalen Verwaltungen zu entwickeln und schrittweise umzusetzen. Dazu gehören die Qualifizierung des verbleibenden Bestands, seine planungsrechtliche Sicherung, die Einordnung in übergeordnete städtische Grünplanungen und die Unterstützung der Kleingärtnerorganisationen bei ihren vielfältigen Aufgaben. In dem Maße, wie diese Vorhaben zur Stärkung und Stabilisierung des Kleingartenwesens beitragen, sind sie im weitesten Sinne auch Maßnahmen zur Leerstandsbewältigung:

- Kommunale Garten- oder Kleingartenentwicklungskonzepte sind wirksames Instrument auch für die Leerstandsbe-wältigung. 44 % der befragten Kommunen haben diese Konzepte, weitere 15 %, überwiegend Kommunen mit Leerstand, planen es. Schwerpunkte sind die langfristige planungsrechtliche Sicherung von Kleingartenanlagen und je nach Bedarfsentwicklung der Rückbau, aber auch die Ver-lagerung oder der Neubau von Anlagen.
- Auch in Kommunen ohne spezifische Kleingartenentwicklungskonzepte werden Strategien zur Prävention oder zur Bewältigung von Leerstand im Kontext der gesamtstädtischen Entwicklung, z.B. im Rahmen des Stadtumbaus, erarbeitet.
- Strategieentwicklung und -umsetzung erfordern eine enge und verlässliche Zusammenarbeit zwischen den Akteuren. In der Mehrzahl der untersuchten Kommunen gibt es gute, meist schon über Jahre gewachsene Kooperationen. Noch findet man nicht überall im erforderlichen Maß zusammen, weil sich der Kleingartenleerstand für einige Kommunen anderen Problemen unterordnet und sie hier vor allem

die Vereine und Verbände selbst in der Verantwortung sehen.

- Aber auch Vereine und Verbände sind mitunter zurückhaltend, versuchen das Leerstandsproblem allein zu lösen, hoffen auf eine wieder wachsende Nachfrage oder finden nicht in ausreichendem Maß die erwartete Unterstützung der Kommunen.
- Impulse, langfristige Strategien zu entwickeln, gehen vielfach auch direkt von den Kleingärtnerorganisationen, insbesondere den Landes- und regionalen Verbänden aus. Diese zielen auf umfassende Bestandsanpassungen oder -verringerungen und schließen Überlegungen für ein Umzugsmanagement ein.
- Leerstand von Kleingärten lässt sich umso wirksamer bewältigen, je frühzeitiger und konzeptioneller Verbände und Vereine mit den Kommunen zusammen arbeiten. Kleingartenleerstand wird in strukturschwachen Regionen in absehbarer Zeit dennoch nicht sinken, sondern eher steigen. Daher stehen zum Teil (weitere) umfangreiche Bestandsreduzierungen an, die diesen konzeptionellen Vorlauf benötigen.
- Die Bestandsrückgänge im Kleingartenwesen werden partiell auch Veränderungen in den Organisationsstrukturen des BDG nach sich ziehen, beispielsweise durch Fusionen von regionalen Verbänden und Vereinen.

Empfehlungen

Leerstandsentwicklung beobachten und analysieren

Da davon auszugehen ist, dass sich der strukturelle Leerstand in Teilräumen schrumpfender Regionen und vor allem in den östlichen Ländern verstärken wird, muss diese Entwicklung kontinuierlich beobachtet und analysiert werden. Ein solches Monitoring ist notwendig, um in leerstandsbetroffenen, aber auch leerstandsgefährdeten Regionen Kommunen und Verbände hinsichtlich des Themas zu sensibilisieren, ein „Frühwarnsystem“ zu etablieren, zielführende Strategien zu entwickeln und die Prozesse von Stabilisierung des Kleingartenwesens und Bestandsanpassungen erfolgreich steuern zu können. Es sind dafür geeignete Beobachtungs- und Analyseinstrumente aufzubauen und umzusetzen. Eine besondere Verantwortung dafür liegt beim BDG und den Lan-

desverbänden, wo teilweise bereits Erfahrungen damit vorliegen.

Informations- und Erfahrungsaustausch sowie Beratung intensivieren

Eine ganze Reihe von Kleingärtnervereinen und -verbänden hat bereits vielfältige Erfahrungen bei der Bewältigung des Leerstands gesammelt. Angesichts der aktuellen und bevorstehenden Entwicklung muss ein intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch zu Problemen, erprobten und erfolgreichen Strategie- und Lösungsansätzen weitergeführt oder in Gang gesetzt werden. Besonderen Unterstützungs- und Beratungsbedarf gibt es hier u.a. im Kontext rechtlicher Fragen und bei der Finanzierung.

Wenn der Kleingartenbestand mittelfristig reduziert wird und Kleingartenanlagen ganz oder Teile davon rückgebaut werden, müssen sich Vereine innerhalb der Kommune oder Region verstärkt untereinander abstimmen und vermutlich ein übergreifendes Belegungsmanagement organisieren. Dabei können neue Fragen auftreten, wie zum Beispiel die nach dem „Lastenausgleich“ zwischen Vereinen, wenn es z.B. zur Umsetzung zwischen verschiedenen Anlagen kommt. Dieser Prozess ist noch am Anfang.

Intensiver Informationsaustausch und Beratungen sind daher nötig, weil vor allem die Vorstände vieler Kleingärtnervereine mit der Problemlösung zunehmend an die Grenzen ihrer Möglichkeiten geraten und die Bewältigung von strukturellem Leerstand in wachsendem Maß auch nicht allein durch die Vereine geleistet werden kann, sondern gesamtstädtisch oder auch interkommunal vor allem durch übergeordnete Verbandsstrukturen organisiert werden muss.

Es sind dafür entsprechende Informations- und Beratungsbausteine für alle Organisationsebenen des Kleingartenwesens zu immer wiederkehrenden, wesentlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Leerstandsbewältigung aufzubauen. Die Verantwortung dafür liegt beim BDG, den Landes- und regionalen Verbänden in Zusammenarbeit mit den Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden.

Offensives Marketing und Kooperationen mit Trägern und Einrichtungen vor Ort weiterführen

Die Wiederpachtung bzw. die Weiternutzung von Gärten hat bei (noch) geringem Leerstand in den Anlagen bzw. im Rahmen

gesamtsädtischer Konzepte für verbleibende Anlagen oberste Priorität. Dafür kann die Öffentlichkeitsarbeit in den Vereinen und regionalen Verbänden noch gestärkt und zielgruppenspezifisch ausgebaut werden. Dabei sollte insbesondere das Internet noch umfangreicher genutzt werden, weil damit nach den bisherigen Erfahrungen die potenziellen Nutzer gut zu erreichen sind.

Vereine und regionale Verbände sind darüber hinaus teilweise sehr erfolgreich in ihren Bemühungen, Schulen, Kindertagesstätten und soziale Träger zu überzeugen, einzelne Gärten zu bewirtschaften und damit Leerstand abzubauen. Diese Öffnung der Vereine und ihre Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Kooperationspartnern tragen außerdem dazu bei, die Kleingärtnervereine in ihrem Gemeinwesen zu verankern, die Idee des Kleingartenwesens lebendig zu halten und neue Nutzer zu gewinnen.

Diese Maßnahmen und Kooperationsbeziehungen sind unbedingt weiter zu führen und sollten auf weitere potenzielle Partner und Interessenten, beispielsweise innovativer Gartenprojekte, ausgeweitet werden. Auch hierbei benötigen die einzelnen Vereine in ihrem Engagement Unterstützung durch die regionalen Verbände und die Kommunen – auch auf der Basis strategischer Überlegungen zur weiteren Entwicklung des Kleingartenwesens in den Kommunen und Regionen selbst.

Zusammenarbeit von Kleingärtnerorganisationen, Kommunen und Eigentümern erweitern

Vor allem dort, wo Kommunen und Kleingärtnerorganisationen bei der Leerstandsbewältigung aufeinander zugehen und eng zusammenarbeiten, können Anpassungen und Umstrukturierungen des Kleingartenbestands erfolgreich realisiert werden. Diese Kooperationen werden auch künftig unverzichtbar sein. Weil in manchen Kommunen und Regionen der Anteil kommunalen Flächeneigentums jedoch gering ist, ist eine Zusammenarbeit mit weiteren Eigentümern anzustrengen, vor allem um Lösungen bei der Finanzierung (z.B. Pächterlass für leer stehende Parzellen) oder auch die Rücknahme von Teilflächen einzelner Anlagen zu ermöglichen. Bemühungen der Vereine dazu sind – auch hier vor dem Hintergrund gesamtsädtischer Konzepte – durch alle Verbandsstrukturen, besonders aber die regionalen Verbände zu unterstützen.

Strategische Konzepte entwickeln

Erfolgreiche Bewältigung strukturellen Leerstands erfordert zunehmend strategisch-konzeptionelles Agieren der Akteure. Der Fokus muss dann stärker auf den Gesamtbestand an Kleingärten und seine Entwicklung innerhalb einer Kommune oder einer Region gerichtet und im Kontext der konkreten Nachfrageentwicklung realistisch bewertet werden.

Der Kommune kommt dabei unabhängig vom Eigentümerstatus eine zentrale Rolle zu. Das Kleingartenwesen in den Fokus der gesamten Stadtentwicklung zu rücken, liegt aber auch in der Verantwortung der Kleingärtnerorganisationen. Gemeinsam Kleingartenentwicklungskonzepte zu erarbeiten und ggfs. fortzuschreiben, ist deshalb auch für vom Leerstand betroffene Kommunen unbedingt zu empfehlen. Auf Grundlage dieser Konzepte kann durch die Ausweisung langfristig zu erhaltender Kleingartenflächen mehr Planungssicherheit hergestellt werden. Zugleich ermöglichen diese Konzepte eine gesteuerte Bestandsreduzierung und die Beseitigung von Leerstand in Kooperation mit den kleingärtnerischen Organisationen, damit das Kleingartenwesen insgesamt gestärkt wird.

Auch im Kontext städtebaulicher Entwicklungskonzepte und Freiraumplanungen der Kommunen sollte die Entwicklung des Kleingartenwesens berücksichtigt werden, vor allem dort wo es einen großen Bestand an gärtnerisch genutzten Flächen gibt und struktureller Leerstand von Kleingärten vorhanden oder zu erwarten ist. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang dann auch, inwieweit Kleingartenanlagen mit Leerstand Bestandteil eines ausgewiesenen Fördergebietes, z.B. der Städtebauförderung, sind bzw. in eine Fördermaßnahme, z.B. der Landschaftspflege und des Naturschutzes, aufgenommen werden können.

Finanzierungslösungen für die Leerstandsbewältigung finden

Die Finanzierung von Maßnahmen zur Leerstandsbewältigung ist aus Sicht aller Beteiligten gegenwärtig eines der schwierigsten Probleme. Da es sich um sehr unterschiedliche Aufgaben und Maßnahmen handelt und die öffentlichen Haushalte nur noch begrenzt belastbar sind, wird es dafür keine große Lösung aus „einer Hand“ geben können, auch wenn dies für viele Beteiligte wünschenswert wäre. Vielmehr müssen geeignete

te Finanzierungsformen gefunden werden, um die anfallenden Kosten auch tragen zu können. Für die Inanspruchnahme von Fördermitteln müssen zudem häufig die Eigentümer oder Kommunen ins Boot geholt werden, insbesondere dann, wenn nur diese förderberechtigt sind. Zudem sind dabei in der Regel entsprechende finanzielle Eigenanteile erforderlich.

Auf der Basis der vorliegenden Untersuchungsergebnisse sollten die Recherchen zu bereits praktizierten Finanzierungsansätzen und vorhandenen Erfahrungen fortgesetzt und stärker zur Kenntnis genommen, entsprechend aufbereitet und auf Übertragbarkeit geprüft werden. Dazu gehören

seitens der Eigentümer:

- Pächterlasse für leer stehende Gärten,

seitens der Kommunen:

- Pachtrückflüsse der Kommunen als Eigentümer an die Kleingärtnerorganisationen ggf. befristet und zweckgebunden für den Rückbau von Lauben/Parzellen und den Erhalt gemeinschaftlich genutzter öffentlich zugänglicher Flächen von Kleingartenanlagen,
- konkrete (geldwerte) Unterstützung bei der Beräumung von Flächen, Übernahme weiterer Leistungen für Kleingärtnerorganisationen zu deren Entlastung,
- Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf ehemaligen Kleingartenflächen bzw. die Nutzung von Ausgleichsmitteln, dort wo es möglich ist,
- Förderung von Maßnahmen zur Leerstandsbewältigung im Rahmen vorhandener Bund-Länder- und EU-Programme (z.B. Stadtumbau, Renaturierung),

seitens der Vereine und Verbände:

- Rückbaumlagen durch jährliche sozial vertragliche Zahlung der Einzelpächter,
- Bildung bzw. Nutzung von Rücklagen für die Leerstandsbewältigung bei regionalen Verbänden,
- Bemühungen um Unterstützung durch die örtliche Wirtschaft zur Beräumung von Flächen.

Darüber hinaus sollte nach weiteren Lösungen und Finanzierungen auf allen Ebenen des Kleingartenwesens, in den Kommunen und bei anderen Eigentümern gesucht werden. Dazu gehört es, vorhandene Förderprogramme auf ihre Eignung hin in Zusammenarbeit mit den Flächeneigentümern und un-

ter Berücksichtigung der Programm Voraussetzungen abzuklopfen sowie andere Fördermöglichkeiten unterschiedlicher Ressorts zu erschließen.

Ehrenamt stärker unterstützen

Zu prüfen ist vor allem vor dem Hintergrund der zunehmenden personellen Überlastung und Alterung der ehrenamtlich tätigen Vorstände von Vereinen, in welchem Maße das Ehrenamt zusätzlich unterstützt und gefördert werden kann. Dabei geht es nicht um die Förderung privater Interessen in Kleingärtnervereinen, sondern um die Rolle des Kleingartenwesens in der vorrangig sozialen Stadtentwicklung und dabei um Aufgaben, die sowohl im allgemeinen Interesse der Städte liegen als auch dazu beitragen, Gemeinschaftsleben, bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt für das Gemeinwesen zu fördern.

Hier scheint eine Unterstützung und Beratung der Kleingärtnervereine und -verbände durch Landesverbände, BDG und Kommunen nötig, auch um geeignete Projektentwicklungen und -beteiligungen sowie Förderungen für das Ehrenamt herauszuarbeiten.

Einsatz von Instrumenten der Arbeitsmarktförderung prüfen

Die Unterstützung bei notwendiger Bestandsanpassung und weiteren unterstützenden Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktförderung ist nach den Erfahrungen von Kommunen und Verbänden in den letzten Jahren deutlich verringert worden. Ein wieder stärkeres Nutzen von Arbeitsmarktinstrumenten wäre hilfreich und – unter den konkreten Voraussetzungen für eine Förderung – zu prüfen. Das kann nicht allein auf der Ebene vor Ort zwischen Kommunen, regionalen Jobcentern und Kleingärtnerverbänden gelöst werden, sondern benötigt entsprechende Unterstützung auf Bundes- und Landesebene.

Alle Empfehlungen sind ganz wesentlich darauf gerichtet, vorhandenen Leerstand an Kleingärten abzubauen bzw. zu vermeiden, um das Kleingartenwesen auch in strukturschwachen Regionen und schrumpfenden Kommunen in seiner städtebaulichen, ökologischen und sozialen Bedeutung zu sichern, zu stabilisieren und so weiterzuentwickeln, dass es neuen Herausforderungen gerecht werden kann.

Literaturverzeichnis

Bildungswerk der Sächsischen Wirtschaft, Kreisverband der Kleingärtner Döbeln e.V., AWO Kreisverband Mulde-Collm e.V. (2011): Kooperationsvereinbarung zum „Projekt Tafelgärten Region Döbeln“, Döbeln.

Bundesklingartengesetz (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Weeber+Partner: Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens, Schriftenreihe Forschungen Heft 133, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Gärten im Städtebau – Leben und Begegnen im Grünen. 22. Bundeswettbewerb 2010. Ergebnisse, Berlin.

Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. (2006): Ein Leitfaden: Miteinander leben – Integration im Kleingarten, Bonn.

Deutscher Städtetag (2011): Leitlinien des Deutschen Städtetages zur nachhaltigen Entwicklung des Kleingartenwesens in den Städten. Erarbeitet vom Arbeitskreis Kleingartenwesen beim Deutschen Städtetag und der Gartenamtsleiterkonferenz (GALK e.V.), Berlin/Köln.

Fachhochschule Erfurt, Fachbereich Landschaftsarchitektur, Gartenbau und Forst (2006): Kleingartenentwicklungskonzept Thüringen. Teil 1 – Gesamtbetrachtung, Erfurt.

Fachhochschule Erfurt, Fachbereich Landschaftsarchitektur, Gartenbau und Forst (o.J.): Kleingartenentwicklungskonzept Thüringen. Teil 2 – Detaillierte Betrachtung der Verbände Kreis- und Regionalverband Thüringer Land, Regionalverband Jena/Saale-Holzland-Kreis der Kleingärtner e.V., Erfurt.

Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10-11/2003, Bonn, S. 557-574.

Landesverband der Gartenfreunde Sachsen-Anhalt e.V. (2010): Derzeitiger Stand und zukünftige Entwicklung des Kleingartenwesens in Sachsen-Anhalt, Präsentation.

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2010): Fachleitfaden „Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Gewässern und Feuchtlebensräumen“ zur Umsetzung der von der Europäischen Union aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums mitfinanzierten Fördermaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Studie zur Zukunft des Kleingartenwesens in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Stadt Hildesheim (o.J.): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Hildesheim. Entwicklung Kleingartenanlagen, Präsentation.

Stadt Hildesheim, Bezirksverband Hildesheimer Gartenfreunde e.V., Verein Gartenfreunde Berggarten e.V. in Hildesheim (o.J.): Vereinbarung zur Umnutzung des Geländes der Gartenfreunde Berggarten e.V. „Im Bockfelde“ im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts.

Stadt Neubrandenburg, Fachbereich Stadtplanung, Umwelt, Wirtschaft und Soziales (2010): Kleingartenentwicklungskonzept der Stadt Neubrandenburg.

Stadtverband der Gartenfreunde Dessau e.V. (2006): Kleingartenkonzeption der Stadt Dessau, Fortschreibung.

Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim deutschen Städtetag (2005): Kleingärten im Städtebau – Das Kleingartenwesen als Teil der Stadtentwicklung, Arbeitskreis Kommunales Kleingartenwesen, Hamburg.

Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Internetrecherche

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Laufende Raumbearbeitung – Raumabgrenzungen. Online unter: www.bbsr.bund.de, zuletzt aufgerufen am 02.07.2012.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Laufende Raumbearbeitung – Wachsende und schrumpfende Arbeitsmarkregionen, auf Basis der Entwicklungen

2004 bis 2009, Wachsende und schrumpfende Gemeinden, auf Basis der Entwicklungen 2005 bis 2010. Online unter: www.bbsr.bund.de, zuletzt aufgerufen am 02.07.2012.

Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V.: Förderung von Kleingärten-Rückbau bei "Stadtumbau Ost" zugesagt. Online unter: www.kleingarten-bund.de, zuletzt aufgerufen am 13.12.2011; weitere Informationen dieser Seite, zuletzt aufgerufen am 02.07.2012.

Bundesverband Deutsche Tafel e.V. Online unter: www.tafel.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Freie Presse: Kleingärten in Thüringen und Sachsen-Anhalt fehlt der Nachwuchs. Online unter: www.freiepresse.de zuletzt aufgerufen am 13.12.2011.

IBA Stadtumbau: Kleingärten in Schönebeck (Elbe). Online unter: www.iba-stadtumbau.de, zuletzt aufgerufen am 13.12.2011.

Landesbund der Gartenfreunde in Hamburg e.V. Online unter: www.kleingarten-hh.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Landesverband Bayerischer Kleingärtner e.V. Online unter: www.l-b-k.de, zuletzt aufgerufen am 02.07.2012.

Landesverband Berlin der Gartenfreunde e.V. Online unter: www.gartenfreunde-berlin.de, zuletzt aufgerufen am 02.07.2012.

Landesverband Brandenburg der Gartenfreunde e.V. Online unter: www.gartenfreunde-lv-brandenburg.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Landesverband Braunschweig der Gartenfreunde e.V. Online unter: www.gartenfreunde-braunschweig.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Landesverband der Gartenfreunde Baden-Württemberg e.V. Online unter: www.gartenfreunde-landesverband-bw.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012

Landesverband der Gartenfreunde Bremen e.V. Online unter: www.gartenfreunde-bremen.de, zuletzt aufgerufen am 02.07.2012.

Landesverband der Gartenfreunde Mecklenburg und Vorpommern e.V. Online unter: www.gartenfreunde-mv.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Landesverband der Gartenfreunde Sachsen-Anhalt e.V. Online unter: www.gartenfreunde-sachsen-anhalt.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Landesverband Hessen der Kleingärtner e.V. Online unter: www.kleingarten-hessen.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Landesverband Niedersächsischer Gartenfreunde e.V. Online unter: www.gartenfreunde-niedersachsen.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Landesverband Rheinland der Gartenfreunde e.V. Online unter: www.gartenfreunde-rheinland.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Landesverband Rheinland-Pfalz der Kleingärtner e.V. Online unter: www.lrp-kleingartner.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Landesverband Saarland der Kleingärtner e.V. Online unter: www.landesverband-saarland-der-kleingaertner.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Landesverband Sachsen der Kleingärtner e.V. Online unter: www.lsk-kleingarten.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Landesverband Schleswig-Holstein der Gartenfreunde e.V. Online unter: www.kleingarten-sh.de, zuletzt aufgerufen am 15.08.2012.

Landesverband Thüringen der Gartenfreunde e.V. Online unter: www.gartenfreunde-thueringen.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Landesverband Westfalen und Lippe der Kleingärtner e.V. Online unter: www.kleingarten.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Mitteldeutsche Zeitung: Leerstand schlägt auf den Geldbeutel. Online unter: www.mz-web.de, zuletzt aufgerufen am 13.12.2011.

Ostsee Zeitung: Kleingärtner - Jubiläum voller Sorgen. Online unter: www.ostsee-zeitung.de, zuletzt aufgerufen am 13.12.2011.

Projekt Färbergärten im Trinenkamp. Online unter: www.kgv-am-trinenkamp.de/projekt-färbergärten, zuletzt aufgerufen am 29.05.2012.

Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim deutschen Städtetag (o.J): Empfehlungen des GALK-AK zum Verlagerungsmanagement. Online unter: www.galk.de/Ak_klgwesen/akklg_archiv, zuletzt aufgerufen am 28.06.2012.

Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstände nach Ländern und Jahren, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern. Online unter: www.destatis.de, zuletzt aufgerufen am 02.07.2012.

Volksstimme: Genthiner Stadtverband bangt um die Zukunft des Kleingartenwesens. Online unter: volksstimme.de, zuletzt aufgerufen am 13.12.2011.

Verband der Kleingärtner Baden-Württemberg e.V. Online unter: www.vkbw.de, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012.

Zentralredaktion Thüringische Landeszeitung: Kleingärten haben mit Leerstand zu kämpfen. Online unter: www.tlz.de zuletzt aufgerufen am 13.12.2011.

Zentralredaktion Thüringische Landeszeitung: Steigender Leerstand in der Kleingartenanlage "Goldene Aue". Online unter: www.tlz.de zuletzt aufgerufen am 13.12.2011.

Internetseiten der Fallstudienkommunen Artern, Döbeln, Eilenburg, Gelsenkirchen, Hettstedt, Hildesheim, Neubrandenburg, Neumünster, Stendal, Wittenberge.

