Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün

Empfehlungen für Kommunen

Bundesamt für Naturschutz

HOCHSCHULE WEIHENSTEPHAN-TRIESDORF UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

difu Deutsches Institut für Urbanistik

Impressum

Autorinnen und Autoren

Dr. Christina Kühnau
Jutta Böhm
Prof. Dr. Markus Reinke
Hochschule Weihenstephan-Triesdorf, Institut für Ökologie und Landschaft

Christa Böhme
Prof. Dr. Arno Bunzel
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

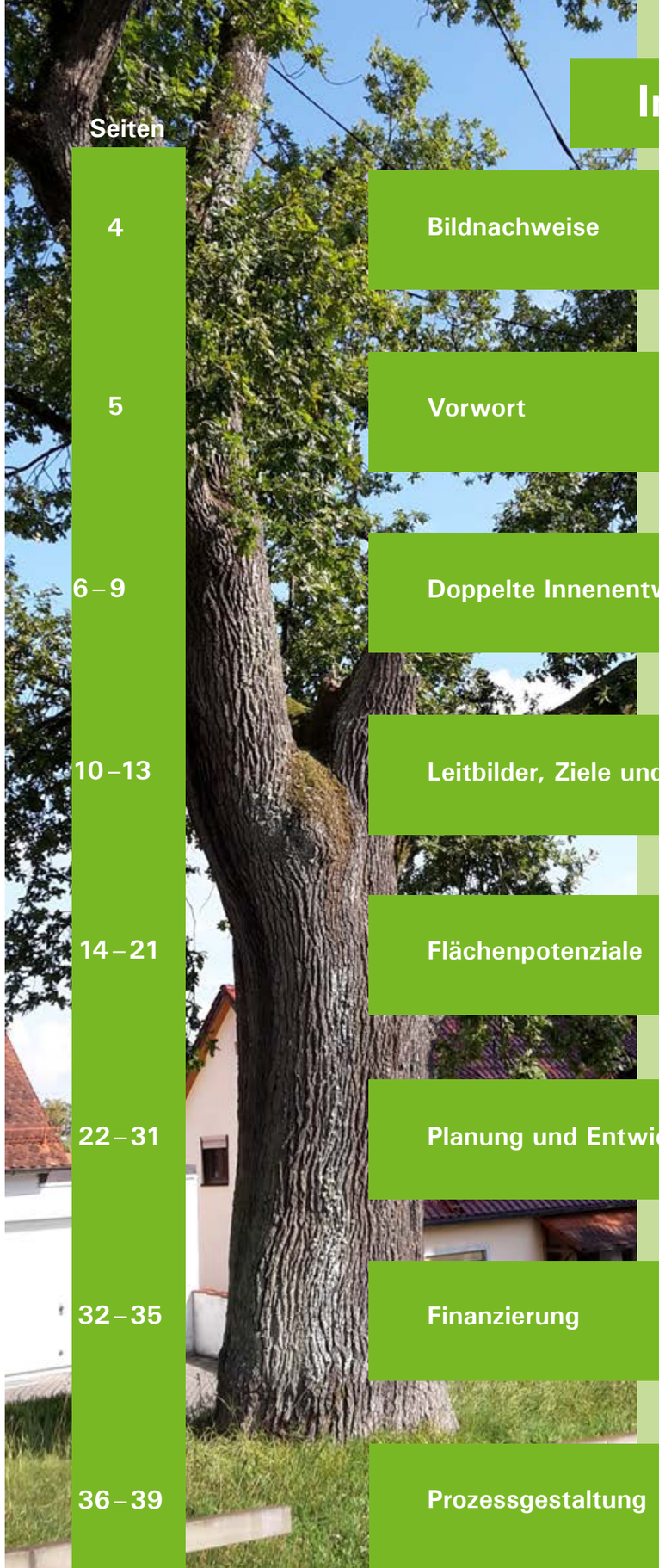
Herausgeber

Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn

Fachbetreuer:

Florian Mayer
Jens Schiller
BfN, FG II 4.1 Landschaftsplanung, räumliche Planung und Siedlungsbereich

Die Erstellung der Empfehlungen erfolgte auf Grundlage der Ergebnisse des F+E-Vorhabens: „Entwicklung von naturschutzfachlichen Zielen und Orientierungswerten für die planerische Umsetzung der doppelten Innenentwicklung sowie als Grundlage für ein entsprechendes Flächenmanagement“, FKZ: 3513820500.
Das Vorhaben wurde durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit gefördert.



Inhalt

Seiten	
4	Bildnachweise
5	Vorwort
6 – 9	Doppelte Innenentwicklung – doppelte Chancen
10 – 13	Leitbilder, Ziele und Strategien
14 – 21	Flächenpotenziale
22 – 31	Planung und Entwicklung
32 – 35	Finanzierung
36 – 39	Prozessgestaltung

Bildnachweise

Titelblatt: Grünzug im historischen Promenadenring in Leipzig als Bestandteil des grünen Radial-Ring-Systems (J. Schiller)
Seite 3: Alte Eiche im städtischen Bereich (C. Kühnau)
Seite 4: Hofgarten München (J. Böhm)
Seite 6: Gleisdreieckpark Berlin (W.C. Strauss)
Seite 7: Uferweg Brandenburg a.d.Havel (W.C. Strauss)
Seite 8: Gründach des Jahrzehnts, Karlsruhe (FBB e.V.)
Seite 9: Park in Berlin (W.C. Strauss)
Seite 10: Spinnennetz (J. Böhm)
Seite 11: Trabrennbahn Farmsen/Qualitätsoffensive Freiraum (C. Peters/Hansestadt Hamburg, Amt für Naturschutz, Grünplanung und Energie)
Seite 12: Konferenz (J. Seidel)
Seite 13: oben: Dunkler Wald, Stadt Leipzig (H. Staniok), unten: Lene-Voigt-Park, Stadt Leipzig (C. Eisler); Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung
Seite 14: Stillgelegte Gleise, München (J. Böhm)
Seite 15: Bebauung Brache Berlin (W.C. Strauss)
Seite 16: Fassadenbegrünung Berlin (J. Böhm)
Seite 17: l.o.: Gewerbe, r.o. Klimaschutz durch begrünte Straßenbahnschienen, Stadt Dresden, r.u. Baulücke Dresden (alle C. Kühnau), l.u. Erholungsraum Isar, München (J. Böhm)
Seite 20: Bodenbelag (J. Schiller), Fassadenbegrünung (W.C. Strauss)
Seite 21: naturnah gestalteter Waldstädter Bach in Schwäbisch Gmünd, Lebensraum Stadt, Alleen verbessern das Stadtklima, Naturerfahrungsraum Gleisdreieck Berlin (alle Fotos J. Schiller)
Seite 22: Planung (J. Böhm)
Seite 24: Grünflächen der Stadt Frankfurt a. M., http://www.frankfurt-greencity.de/umwelt-frankfurt/frankfurt-die-gruene-stadt/
Seite 25: links: Wohnsiedlung Berlin-Marzahn (W.C. Strauss), rechts: Großbaum im Privatgarten (C. Kühnau)
Seite 27: Biotopverbund Königslutter (J. Schiller)
Seite 29: Verkehrskonzept notwendig (HSWT)
Seite 30: oben: Zauneidechse (C. Moning), unten: Überschwemmungsgebiet Isar (J. Böhm)
Seite 31: links: Großbaum (C. Kühnau), rechts: Monitoring durch GPS (HSWT)
Seite 32: Sparschwein (C. Kühnau)
Seite 33: Konrad-Wolf-Park in Potsdam-Drewitz (W.C. Strauss)
Seite 34: Park am Nordbahnhof Berlin (W.C. Strauss)
Seite 35: Parkpflege (Pixabay)
Seite 36/38: Beteiligung (W.C. Strauss)
Seite 37: BMX-und Skateranlage im Schönauer Holz im Projektgebiet „Urbaner Wald Leipzig“ (J. Schiller)
Seite 39: links: Urban Gardening, Tempelhofer Feld Berlin (W.C. Strauss), rechts: Beteiligungsverfahren Quartierspark Mitte Altona (urbanista und steg Hamburg/Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen)
Seite 40: Baumschatten (J. Böhm)

Vorwort

Das Grün in unseren Städten erfährt eine hohe Wertschätzung durch die Bevölkerung. Es ist für etwa 70 % der Menschen in Deutschland, die in Städten oder deren Umfeld leben, ein maßgeblicher Teil ihrer Lebensqualität. Das belegen auch die Naturbewusstseinsstudien im Auftrag des BMUB und BfN der vergangenen Jahre. Gleichzeitig ist derzeit in Städten und Ballungsräumen mit wachsender Bevölkerung eine verstärkte Bautätigkeit festzustellen, die den Innen- als auch den Außenbereich betrifft.

Die Siedlungsentwicklung hat damit auch weitreichende Auswirkungen auf Natur und Landschaft. Aus Naturschutzsicht ist es von hoher Bedeutung, die Neuinanspruchnahme von Fläche im Außenbereich zu reduzieren, um damit das erklärte Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahmen auf 30 ha pro Tag, zu erreichen. Durch eine verstärkte Innenentwicklung, d. h. die Wiedernutzung von Flächen im Innenbereich, kann somit die freie Landschaft entlastet werden. In vielen Ballungsräumen und wachsenden Regionen ist das Prinzip „Innen vor Außen“ bereits erklärtes Ziel der Stadtentwicklung.

Eine bauliche Nachverdichtung, wie sie inzwischen in vielen deutschen Ballungsräumen festzustellen ist, darf jedoch nicht zu Lasten von städtischen Grünstrukturen und deren Leistungen für den Menschen (wie etwa lokalklimatische Ausgleichsfunktion, Erholungsfunktion, Naturerfahrung) geschehen. Vielmehr muss eine bauliche Innenentwicklung mit dem Erhalt sowie wenn möglich einer qualitativen Aufwertung und Neuschaffung von Grünflächen im Innenbereich einhergehen. Dem Spannungsfeld zwischen einerseits baulicher Verdichtung und anderseits Erhalt und Entwicklung von städtischen Grün mit seinen vielfältigen Funktionen gilt es durch vorsorgendes Planen und Handeln zu begegnen. Wir brauchen dafür in unseren Städten eine Innenentwicklung im doppelten Sinne – eine maßvolle bauliche Nachverdichtung und die qualitative und möglichst auch quantitative Entwicklung von Grünstrukturen. Nur dann ist das Prinzip „Innen vor Außen“ als erfolgreich im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu werten.

Ich freue mich, den zuständigen Akteuren der Stadtentwicklung in den Kommunen und Planungseinrichtungen hierzu Informationen und Empfehlungen an die Hand zu geben. Damit möchten wir Sie in Ihren Bemühungen unterstützen, das Prinzip und Leitbild der doppelten Innenentwicklung in Stadtentwicklungsstrategien, informelle Konzepte sowie formelle Planungsinstrumente zu integrieren und letztlich in die Praxis umzusetzen.

Prof. Dr. Beate Jessel
Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz

Doppelte Innenentwicklung – doppelte Chancen

Perspektiven für das urbane Grün

Innenentwicklung – kompakte, urbane und grüne Städte gestalten

Die Innenentwicklung ist als Leitbild der Stadtentwicklung und zentrale städtebauliche Strategie in den Kommunen anerkannt und weit verbreitet. Es gilt das Prinzip „Innen vor Außen“: Der zukünftige Flächenbedarf soll durch die Nutzung von innerstädtischen, bereits erschlossenen Flächen gedeckt und der offene Landschaftsraum von einer weiteren Flächeninanspruchnahme und zusätzlichen Eingriffen entlastet werden. Die ökologischen, aber auch die sozialen und stadtwirtschaftlichen Vorteile liegen auf der Hand. In kompakten Siedlungsstrukturen lässt sich die öffentliche und soziale Infrastruktur sehr viel besser und kostengünstiger organisieren als in Städten, die sich flächenmäßig weiter ausdehnen. Der Aufwand für Mobilität und der Energiebedarf sowie die belastenden Auswirkungen auf die Umwelt sind geringer.

Dabei unterscheiden sich die Ausgangsbedingungen, die sich stellenden Herausforderungen genauso wie die mit der Innenentwicklung verbundenen Chancen in den Städten und Gemeinden erheblich. Bei stark wachsenden Städten sind die Spielräume für Innenentwicklung vergleichsweise geringer und der Entwicklungsdruck auf die einzelnen Flächen tendenziell größer als bei Städten mit einer eher stagnierenden oder rückläufigen Entwicklungsdynamik. Trotz der unterschiedlichen Vorzeichen sind die mit der Innenentwicklung verbundenen Herausforderungen in beiden Fällen aber groß. Denn die „richtige“, d.h. die ökologisch, sozial wie wirtschaftlich angemessene Dichte und Kompaktheit muss bei sinkender Bevölkerungszahl genauso gefunden werden wie bei deren Zunahme. Und immer geht es um die Verzahnung baulicher und nicht baulicher Nutzungen, wobei vor allem deren Einbindung in Natur und Landschaft von besonderer Bedeutung ist.

Eine intelligente Innenentwicklung setzt daher nicht allein auf die bauliche Wiedernutzung von Brachen und Baulücken sowie auf die Nachverdichtung von Gebieten mit ursprünglich nur geringer Siedlungsdichte, sondern auch auf die Entwicklung, Aufwertung und Vernetzung der urbanen Grünflächen. So nimmt die Lebensqualität in den Städten zu und sie werden als Wohnort attraktiver. Innenentwicklung muss also doppelt gedacht werden – im Sinne einer baulichen genauso wie im Sinne einer grünen Entwicklung. Beides muss als Einheit konzeptionell zusammengeführt werden.

Doppelte Innenentwicklung – Nutzungskonflikte auflösen, Synergien nutzen

Die doppelte Innenentwicklung bietet den Kommunen auch doppelte Chancen: Innenentwicklung und Nachverdichtungen im Bestand erhalten langfristig die verschiedenen ökologischen Funktionen von unbebauter Landschaft und Böden für Mensch und Biodiversität. Sie leisten damit einen Beitrag zur Erreichung des 30-ha-Ziels der Nachhaltigkeitsstrategie. Eine Nutzung der innerstädtischen Flächenpotenziale im Sinne der doppelten Innenentwicklung erhält und verbessert aber gleichzeitig auch die naturschutzfachlichen Qualitäten der innerstädtischen Wohnstandorte und trägt dazu bei, die Auswirkungen des Klimawandels im Siedlungsraum durch Grünstrukturen und Freiräume zu mildern. Urbanes Grün, das ästhetisch und nutzbar ist, erhöht zudem die Lebensqualität der Stadtbevölkerung und die Attraktivität von Stadtquartieren als Wohnstandort.

Für die Kommunen entsteht ein Spannungsfeld zwischen einerseits baulicher Verdichtung und andererseits Erhalt und Entwicklung von städtischem Grün mit seinen vielfältigen Funktionen. Hier setzt das Leitbild der „doppelten Innenentwicklung“ an. In einem integrierten Ansatz sollen Flächenreserven im Bestand sinnvoll baulich

genutzt, gleichzeitig aber auch innerstädtische Freiflächen entwickelt, miteinander vernetzt und qualitativ verbessert werden.

Doppelte Innenentwicklung heißt, Flächenreserven im Siedlungsbestand nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf urbanes Grün zu entwickeln.

Auf diese Weise sollen der offene Landschaftsraum vor weiterer Flächeninanspruchnahme und zusätzlichen baulichen Eingriffen geschützt und gleichzeitig die ökologischen Funktionen des urbanen Grüns bewahrt und entwickelt sowie der Siedlungsraum durch Maßnahmen der Freiraumentwicklung qualifiziert werden. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den für den Naturschutz relevanten Aspekten.

Zur Umsetzung dieses Leitbilds werden neue und tragfähige Strategien und Konzepte zur Planung und Nutzung der innerstädtischen Räume notwendig. Das bestehende Instrumentarium muss für diese Aufgabe weiterentwickelt und qualifiziert werden. Unterschiedliche kommunale Handlungsfelder wirken sich auf die Qualität der Innenentwicklung und des urbanen Grüns aus. Diese miteinander zu verzahnen, ist Aufgabe einer integrierten Stadtentwicklungsplanung bzw. eines integrierten Innenentwicklungskonzeptes. Solche Planungen und Konzepte können auch schrittweise für einzelne Teilräume aufgestellt werden.

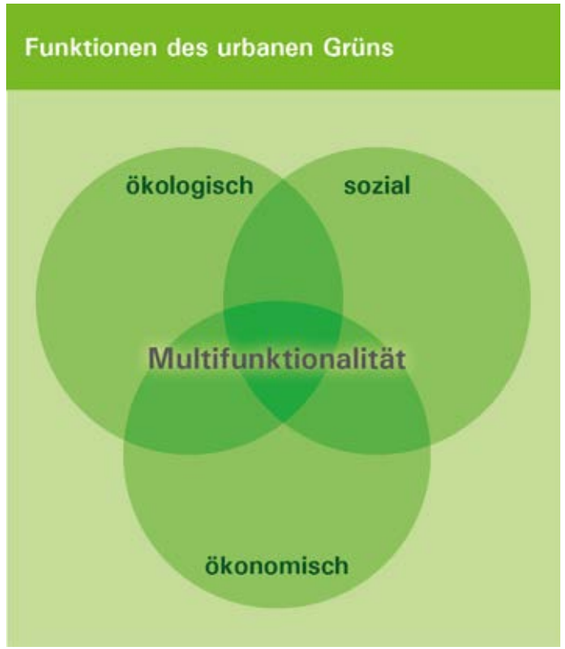
So wünschenswert ein konzeptioneller Vorlauf auch ist, vielfach wird es zunächst darum gehen, im Kleinen und Schritt für Schritt für einzelne städtebauliche Vorhaben im Sinne der doppelten Innenentwicklung gute, abgewogene Entscheidungen zu treffen. Die Kommunen müssen sich hierfür vor allem die vielfältigen Bedeutungen des urbanen Grüns vor Augen führen.

Den Wert des urbanen Grüns erkennen

Urbanes Grün bezeichnet alle Formen temporärer und permanenter städtischer Grünräume sowie städtischer Grünstrukturen an Gebäuden (u.a. öffentliche Parks und Gärten, Alleen, Grüngürtel, Stadtwälder, Friedhöfe, Ruderalflächen, ruderalisierte Brachflächen, wohnbezogene Grünanlagen, Klein-, Mieter- und Gemeinschaftsgärten, Hof-, Dach- und Fassadenbegrünungen, grüne Zwischennutzungen).

Auch „Blauräume“ – Gewässer einschließlich Gewässerufer – zählen zum urbanen Grün. Graue Freiräume, die vorwiegend versiegelt sind, können zu urbanem Grün entwickelt werden bzw. erfüllen bei hohem Grünanteil bereits wichtige Funktionen urbanen Grüns.

Urbanes Grün übernimmt wichtige ökologische Funktionen wie die Sicherung der biologischen Vielfalt und des klimatischen Ausgleichs im Stadtgebiet. Vor allem der Klimawandel und die erforderlichen Strategien zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels geben dem urbanen Grün eine neue funktionale Dimension. Hitzeeffekte können abgemildert, die Folgen von Starkregenereignissen besser bewältigt werden. Die Lebensbedingungen sind gesünder als in weniger begrünten Städten.



Doppelte Innenentwicklung –
doppelte Chancen

Zugleich ist das urbane Grün unverzichtbar für eine attraktive Gestaltung des öffentlichen Raums und des Wohnumfeldes und übernimmt hier wichtige soziale Funktionen. Es bietet vielfältige Möglichkeiten, sich in der Nähe vom Wohnort oder der Arbeitsstätte zu erholen. Vielen Menschen ermöglicht das urbane Grün mit seinem Lebensraum für Tiere, die Natur vor der Haustüre zu erfahren. Bewegung und Verweilen in urbanem Grün wirken sich sowohl psychisch als auch physisch positiv auf die menschliche Gesundheit aus. Öffentliche Freiräume als Orte der Begegnung können auch einen wichtigen Beitrag zur interkulturellen Verständigung und Integration leisten. Durch die Sicherung und Entwicklung des urbanen Grüns gewinnt die Stadt insgesamt an Lebensqualität. Schließlich hat urbanes Grün eine nicht zu unterschätzende ökonomische Funktion. Die Rede ist von den sog. „Ökosystemleistungen“, der „Grünen Infrastruktur“ und damit von den ökonomischen Effekten des urbanen Grüns.

In „Grüne Infrastruktur“ zu investieren ist vielfach wirtschaftlicher, als künstliche Lösungen als Ersatz für die Leistungen herzustellen, die die Natur kostenlos bereitstellt, etwa den Hochwasserschutz, die Sicherung der Grundwasserversorgung oder die Abschwächung von Hitzewellen.

Von anderen lernen

Die Empfehlungen in dieser Broschüre richten sich schwerpunktmäßig an die Städte und Gemeinden. Sie sollen Möglichkeiten und Stellschrauben aufzeigen, wie urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung gefördert werden kann.

Es gibt bereits eine Reihe von gelungenen Ansätzen in verschiedenen Städten und Gemeinden. Die Fallbeispiele in der Broschüre zeigen, „was geht“, und sollen zum Nachmachen anregen – wobei die dargestellten Beispiele auch für andere Kommunen stehen, die ähnlich verfahren.

Hervorzuheben sind hier vor allem die Städte, die sich bereits im Bündnis „Kommunen für biologische Vielfalt e.V.“ zusammengeschlossen haben. So zeigt etwa die Stadt Hannover mit ihrem Programm „Mehr Natur in der Stadt“, wie vielfältig urbanes Grün gefördert werden kann. Adressaten in den Kommunen sind vor allem die Stadtplanungs-/Bauämter, Grünflächenämter, Unteren Naturschutzbehörden sowie die kommunalpolitisch Verantwortlichen.

Einige Empfehlungen wenden sich auch an private Akteure, wie Wohnungswirtschaft, Investoren, private Eigentümer und Verbände.

Leitbilder, Ziele und Strategien entwickeln und beschließen

- **Innenentwicklung als integrative Planungsaufgabe verstehen**
- **Zielkonflikte und Synergien transparent machen**
- **Leitbilder, Ziele und Strategien kommunalpolitisch beschließen**

Leitbilder, Ziele und Strategien zur Innenentwicklung: nicht ohne urbanes Grün!

So sehr der Schutz der freien Landschaft vor einer weiteren Flächeninanspruchnahme ein hohes umwelt- und naturschutzpolitisches Ziel darstellt, darf die bauliche Nachverdichtung auf Brachflächen, Baulücken und untergenutzten Grundstücken in der Summe nicht zu einer Verschlechterung der Lebens- und Umweltbedingungen und zu einem Qualitätsverlust urbanen Grüns in den Städten führen.

Die vorhandenen Siedlungsstrukturen müssen für die Bewohnerschaft genauso wie für die Gewerbetreibenden möglichst attraktiv sein, um einer „Flucht“ an die Siedlungsränder und in die Peripherie der Ballungsräume entgegenzuwirken.

Urbanes Grün von hoher Qualität und ausreichendem Umfang ist daher Voraussetzung für eine erfolgreiche Innenentwicklung. Vor diesem Hintergrund sollte die Chance genutzt werden, neben baulichen Impulsen auch die Verbesserung des urbanen Grüns zu fördern.

Dies setzt ein integratives Verständnis der Planungsaufgabe „Innenentwicklung“ voraus, das sowohl die bauliche Entwicklung als auch den Erhalt und die Förderung des urbanen Grüns in der Kommune im Blick hat.

Leitbilder, Ziele und Strategien zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden müssen daher auf allen räumlichen Ebenen (Gesamtstadt, Stadtteil/Quartier, Einzelfläche) grundsätzlich neben der Erschließung von Potenzialen für eine bauliche Nutzung auch die Erhaltung, Qualitätsverbesserung und Ergänzung des urbanen Grüns zum Ziel haben.

Kommunales Praxisbeispiel

Die Stadt Hamburg wächst. Jährlich sollen 6.000 neue Wohnungen gebaut werden.
Um sensible Landschaftsräume vor weiterer Zersiedlung zu bewahren, soll dieses Wachstum nach innen gerichtet stattfinden. Dieser Prozess der Innenentwicklung soll so gestaltet werden, dass Hamburg bei allen hiermit verbundenen Veränderungen lebenswert und zukunftsfähig bleibt. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Hamburg den strategischen Planungsansatz „Qualitätsoffensive Freiraum“ entwickelt: Neue Wohnungsbauvorhaben sollen immer mit einer Aufwertung von Freiräumen im Quartier kombiniert werden und zu einem „grünen Mehrwert“ für alle führen. Dazu werden neue Freiraumpotenziale wie Verkehrsräume, Schulhöfe, Sportflächen, Wohnhöfe und Dachflächen erschlossen. Die Schaffung neuer Freiraumqualitäten erfolgt dabei nicht pauschal anhand einheitlicher Maßstäbe, sondern immer orientiert am Kontext des jeweiligen Stadtquartiers sowie des städtischen und landschaftlichen Umfelds.
Nähere Informationen: http://www.hamburg.de/hamburg-ist-gruen/4146534/qualitaetsoffensive-freiraum/

Leitbilder, Ziele, Strategien an örtlichen Rahmenbedingungen orientieren

Jede Kommune ist einzigartig, was ihr Inventar an Arten und Biotopen und ihre naturräumliche Eigenart anbelangt. Erhebliche Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der jeweiligen Siedlungsstruktur, der Entwicklungsdynamik bei Wirtschaft und Bevölkerung, der häufig über Jahrzehnte gewachsenen Planungs- und Verwaltungskultur, der politischen Vorgaben und letztendlich der Planungsgrundlagen, auf die aufgebaut werden kann.

Diese Verschiedenartigkeit ist auch mit Blick auf die doppelte Innenentwicklung relevant. So macht es etwa einen erheblichen Unterschied, ob es sich um eine vom Strukturwandel betroffene ehemalige Industriestadt mit zahlreichen industriellen Brachflächen und geringer wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik bei rückläufiger Bevölkerung handelt oder um eine wirtschaftlich prosperierende Stadt mit geringen Flächenreserven und starkem Abwanderungsdruck in das Umland.

Es wird damit deutlich, dass jede Kommune die Entwicklung der Leitbilder, Ziele und Strategien für die doppelte Innenentwicklung an ihren eigenen Ausgangs- und Rahmenbedingungen ausrichten muss. Es gibt keine Patentrezepte und keinen Königsweg. Individuelle, stadtspezifische Ziel- und Strategieprozesse sind unverzichtbar.

Zielkonflikte und Synergien transparent machen

Planungsprozesse der doppelten Innenentwicklung sind häufig von Zielkonflikten gekennzeichnet, vor allem zwischen dem Ziel der baulichen Entwicklung einerseits und der Entwicklung von urbanem Grün andererseits. Konflikte können aber auch innerhalb der unterschiedlichen baulichen Ziele (z.B. Nachverdichtung für Wohnen versus Nachverdichtung für soziale Einrichtungen) und der verschiedenen Entwicklungsziele für das urbane Grün selbst (z.B. Biotop- und Artenschutz versus Erholungsnutzung) entstehen. Wichtig ist es, solche Zielkonflikte offenzulegen und den verschiedenen Interessenträgern zu verdeutlichen. Nur so lassen sich Blockaden vermeiden und gemeinsame Lösungen finden, die den verschiedenen Interessen möglichst gerecht werden. Zu diesem Zweck ist es hilfreich, nicht nur die Zielkonflikte, sondern auch die Zielübereinstimmungen und Synergien zu erfassen und aufzugreifen. Wechselseitige Vorteile können helfen, punktuelle Nachteile zu verkraften und durch Kompromisse in einem transparenten Abwägungsprozess zu kompensieren.

Leitbilder, Ziele, Strategien kommunalpolitisch beschließen

Die Umsetzung von Leitbildern, Zielen und Strategien zur doppelten Innenentwicklung bedarf der politischen Rückendeckung. Die politischen Entscheidungsträger in den Kommunen müssen hinter den Zielen und Schwerpunkten der doppelten Innenentwicklung stehen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die zugrundeliegenden Ziele nicht in jedem anstehenden Planungsfall erneut infrage gestellt und beiseite geschoben werden. Aus diesem Grund ist die Herbeiführung eines Beschlusses der Gemeindevertretung über Leitbilder, Ziele und Strategien zur doppelten Innenentwicklung unverzichtbar.

Leitbilder, Ziele und Strategien

Der politische Beschluss bildet die Basis für das Verwaltungshandeln im Sinne eines Handlungsprogramms. Auf den Beschluss können Budgetforderungen genauso gestützt werden wie Entscheidungen über die Nutzung von Grundstücken, schlicht alle Maßnahmen der Verwaltung, die der Umsetzung der Strategie dienen. Der politische Beschluss begründet ein Mandat der adressierten Ressorts zur Umsetzung. Auch ist der politische Beschluss Ausdruck der Entwicklungsabsicht, die im Abwägungsprozess bei kommunalen Planungen zu berücksichtigen ist (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11 Baugesetzbuch). Schließlich bekennt sich die Kommunalpolitik mit einem Beschluss zur doppelten Innenentwicklung zu einem Ziel, das in der Bevölkerung auf breite Zustimmung trifft.

Kommunales Praxisbeispiel

Das im Jahr 2009 vom Stadtrat beschlossene Integrierte Stadtentwicklungskonzept (SEKo) der Stadt Leipzig formuliert auf Basis der aktuellen soziodemografischen Rahmenbedingungen (u.a. stark wachsende Bevölkerung) eine ressortübergreifende Stadtentwicklungsstrategie für die Stadt Leipzig.

In einer Vernetzung sektoraler Planungen (Stadtentwicklungspläne und Fachplanungen) benennt es inhaltliche und stadträumliche Ziele und Handlungsschwerpunkte sowie Handlungsansätze für deren Umsetzung.

Das Zielsystem des SEKo bezieht sich auf die planerischen Grundsätze der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ und setzt einen deutlichen Schwerpunkt auf Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Das integrierte Fachkonzept Freiraum und Umwelt trägt dafür Sorge, dass dabei die Sicherung und Weiterentwicklung der Freiraumqualitäten und die Beseitigung von teilräumlichen Freiraumdefiziten in den innerstädtischen Altbauquartieren im Sinne doppelter Innenentwicklung immer mit im Blick stehen.

Nähere Informationen:
http://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept-seko/

Flächenpotenziale erfassen und bewerten

- **Alle Flächenpotenziale in den Blick nehmen und erfassen**
- **Flächenpotenziale und ihr Leistungsvermögen für Natur, Landschaft und Erholung bewerten**
- **Integriert bewerten, transparent abwägen: ökologisch, städtebaulich, sozial, ökonomisch**

Flächenpotenziale erfassen: mehr Potenzial als gedacht

Es sind vor allem Baulücken und Brachen, die bislang vorrangig für die innerstädtische Entwicklung genutzt werden. Das Potenzial an möglichen Flächen für eine doppelte Innenentwicklung kann jedoch deutlich größer sein. Auch bereits baulich genutzte Flächen, Verkehrsräume sowie das öffentliche Grün selbst können für die doppelte Innenentwicklung in Betracht kommen. Um diese nicht immer auf den ersten Blick erkennbaren Potenziale in die Planung einbeziehen zu können, empfiehlt sich eine systematische Erfassung aller infrage kommenden Flächen.

Eine Bestandsaufnahme der Flächenpotenziale sollte ergebnisoffen erfolgen, d.h. ohne eine vorherige „Richtungsfestlegung“ auf eine gewünschte spätere bauliche oder freiraumbezogene Entwicklung. Entscheidungen über die zukünftige Entwicklung der Fläche sollten erst dann getroffen werden, wenn auf Grundlage der Bestandsaufnahme eine Bewertung der Flächen durchgeführt wurde.

Kommunales Praxisbeispiel

Im Freiraumentwicklungsprogramm der Landeshauptstadt Saarbrücken werden verschiedene Freiraumtypen nach ihrer Funktion, Nutzung, Lage, Ausprägung und Gestaltung unterschieden, wobei als „Freiraum“ alle unbebauten Räume verstanden werden, nicht nur die begrünten Flächen. Da Bebauung und Freiraum in enger Beziehung zueinander stehen, werden zusätzlich Siedlungsstrukturtypen dargestellt. Die Bestandsaufnahme der Freiräume mündet in eine stadtteilbezogene Stärken-Schwächen-Analyse (Qualitäten/Defizite).

Nähere Informationen:
http://www.saarbruecken.de/rathaus/stadtentwicklung/freiraumentwicklung

Vorhandene Daten nutzen

Um den Zeit- und Kostenaufwand einer Bestandsaufnahme zu verringern, sollten konsequent bereits vorhandene Daten genutzt und zusammengeführt werden. Dies können eigene Daten der Kommune wie beispielsweise Brachflächen-, Baulücken-, Grünflächen-, Kompensationsflächenkataster, Nachverdichtungskonzepte sein, aber auch Daten Dritter, z.B. der Landesvermessungsämter, Fachbehörden des Kreises, des Regierungsbezirkes. Eine digitale Datenhaltung und -pflege (etwa in Form eines „Grünflächeninformationssystems“) sollte Standard sein. Sie ermöglicht die Einspeisung von Daten Dritter und erleichtert das Management der Flächen. Eine wichtige Grundlage sind die Daten aus der Fernerkundung, die u.a. von den Landesvermessungsämtern bereitgestellt werden. Durch Verschneidung verschiedener Flächenkategorien können wertvolle Rückschlüsse auf die Art des Flächenpotenzials gezogen werden. So können beispielsweise durch die Überlagerung von Brachflächen und Flächen mit Baurechten nach § 34 BauGB untergenutzte Flächen in mit Baurecht belegten Gebieten lokalisiert werden.

Um die zum Teil umfassenden Daten verwerten und sachgerecht interpretieren zu können, bedarf es der Abstimmung. Jede Kommune kann und sollte die Hilfestellung der Landesvermessungsämter nutzen und ihren tatsächlichen Bedarf an Daten und deren Aufbereitung formulieren.

Unter Umständen kann trotzdem eine Ersterfassung von Flächendaten notwendig werden. Diese und die spätere Pflege der Daten verursachen Kosten. Um den Arbeitsauftrag „Potenzialerfassung“ auf eine breite Zustimmungsbasis zu stellen, ist ein kommunalpolitischer Beschluss hilfreich.

Zur Erstellung und Fortschreibung eines Grünflächeninformationssystems hat die Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) einen Leitfaden entwickelt.

Nähere Informationen:
http://www.gris.galk.de/

Tool: „Erfassung von Potenzialflächen für die doppelte Innenentwicklung“
Einige Kommunen haben für die Erfassung der verschiedenen Typen des urbanen Grüns bereits Methoden entwickelt. Je nach Zielsetzung der Erfassung haben diese einen unterschiedlichen Schwerpunkt. So dienen z.B. die Stadtbiotopkartierungen vorrangig den Zielen des Naturschutzes wie etwa der Ermittlung der gesetzlich geschützten Biotope. Die Typisierung von Freiflächen unter dem Aspekt „Nutzung für Erholungszwecke“ soll normalerweise die Grundlage für ein Freiflächenkonzept liefern, in dem ggf. vorhandene Defizite in der Freiflächenversorgung aufgezeigt und Hinweise für zukünftige Planungen gegeben werden. Ein weiterer Ansatz ist beispielsweise die Unterscheidung von Grünflächen nach Funktionen, Nutzungen oder Pflegetypen.

Die Ergebnisse dieser Typisierungen decken jeweils für sich Teilaspekte der doppelten Innenentwicklung ab (z. B. den Erholungswert einzelner Flächen). In der Regel wird aber nicht das gesamte Spektrum der Funktionen und Werte urbaner Grünflächen, die in der Strategie der doppelten Innenentwicklung berücksichtigt werden, erfasst.

Zu diesem Zweck wurde im Forschungsprojekt „Entwicklung von naturschutzfachlichen Zielen und Orientierungswerten für die planerische Umsetzung der doppelten Innenentwicklung sowie als Grundlage für ein entsprechendes Flächenmanagement“ eine Methode als Handreichung für Kommunen zur Erfassung von Flächenpotenzialen für die doppelte Innenentwicklung gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Praxis und Wissenschaft entwickelt. Das Tool hat Empfehlungscharakter und richtet sich in erster Linie an die Kommunen, die bislang keine eigenen Erfassungs- und Bewertungsmethoden systematisch anwenden. Es kann aber auch dazu genutzt werden, bereits in den Städten angewandte Methoden zur Erfassung zu ergänzen.

Die Erfassungsmethode besteht aus zwei Bausteinen:

1) Zuordnung aller Potenzialflächen anhand eines einfach handhabbaren Klassifizierungsschlüssels mit vier Haupteinheiten.

Diese werden weiter differenziert in Untertypen (siehe Auszug auf S. 17).

Haupteinheiten der Klassifizierung:

- baulich genutzte Flächen
- Verkehrsraum
- Baulücken und Brachflächen
- öffentliches urbanes Grün

Die Erfassung bzw. Zuordnung ist mit geringem Aufwand umsetzbar und liefert wichtige Hinweise auf die Priorität von Funktionen und ggf. vorhandene Konflikte oder Einschränkungen für die Planung (z.B. Straßenraum: Priorität Verkehr, Beschränkung durch Verkehrssicherheitspflicht). Die Kategorien sind erweiterbar, um den Städten die Möglichkeit zu geben, diese an ihre spezifischen Bedürfnisse anzupassen.

2) Erfassung von Strukturmerkmalen auf den Potenzialflächen, um Informationen für eine spätere Bewertung der ökologischen Funktionen der Flächen zu erhalten. Strukturmerkmale sind z.B. Alter der Vegetation, Vorkommen seltener Arten oder benachbarte Flächenbeziehungen (Vernetzung von Grün). Für beide Schritte können vorhandene kommunale Daten und Daten Dritter genutzt werden.

Eine ausführliche Beschreibung der Methode finden Sie unter http://www.bfn.de/0321_veroe.html

baulich genutzte Flächen

Wohngebiete
Mischgebiete
Industrie- und Gewerbegebiete
Flächen für Gemeinbedarf

Verkehrsraum

Straßen, Stadtplätze
Wege, Parkplätze
Bahnstrecken, Bahnanlagen
Flugplätze

öffentliches urbanes Grün

Park, Grünanlagen, Friedhöfe
innerstädtische Wälder
Sport- und Freizeitanlagen
Spiel- und Bewegungsplätze
Dauerkleingärten
innerstädt. land- und forstwirtschaftliche Flächen
Grün auf/an Bauwerken
sonstige Grünflächen spez. Nutzung
Fließ- und Stillgewässer
Pflegeflächen Naturschutz
Grünflächen für Hochwasserschutz

Baulücken und Brachflächen

bauliche Nutzungsbrachen und Konversionsflächen
Baulücken
untergenutzte Flächen
Landwirtschaftsbrachen
Brachen öffentliches Grün

Flächenpotenziale bewerten

Um Entscheidungen über die geplante zukünftige Entwicklung von Flächen treffen zu können (kurz: Nutzung als Baufläche und/oder Entwicklung als Freiraum), müssen die Flächen mit Blick auf ihre Eignung und ihre Qualitäten zur Erfüllung der Ziele der doppelten Innenentwicklung bewertet werden. Im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung sollten dabei alle für eine doppelte Innenentwicklung relevanten Aspekte (städtebaulich, naturschutzfachlich, sozial, ökonomisch) berücksichtigt werden. Die Bewertung darf sich dabei nicht nur auf den „Status quo“ beschränken, sondern muss auch das mögliche Entwicklungspotenzial einer Fläche berücksichtigen.

Was die Bewertung einer Fläche aus Sicht von Naturschutz und Landschaftserleben anbelangt, sind mehrere aufeinander aufbauende Bewertungsschritte nötig, um den zum Teil komplexen Sachverhalt verständlich aufzubereiten und darzustellen.

Das Ziel muss eine nachvollziehbare Flächenbewertung sein – als Grundlage für eine transparente Abwägungsentscheidung der Kommune über die zukünftige Entwicklung der Flächen. Wesentlich ist es, nicht nur die einzelne Fläche an sich zu betrachten, sondern auch ihren räumlichen und funktionalen Bezug innerhalb des Quartiers bzw. in der Gesamtstadt. Nur durch eine über die Einzelfläche hinausgehende Bewertung können wichtige Aspekte wie z.B. die Vernetzung von Flächen (Biotopverbund) oder die gesamtstädtische Versorgung mit Erholungsflächen in der kommunalpolitischen Abwägung und Entscheidung berücksichtigt werden.

Für die Bewertung des Flächenbeitrags zur Erfüllung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und zum Erleben und Wahrnehmen der Landschaft kann das ebenfalls im Forschungsvorhaben entwickelte Tool „Bewertung von Flächenpotenzialen für die doppelte Innenentwicklung“ herangezogen werden. Die Methode kann zur Vorbereitung des Abwägungsprozesses für Entscheidungen zur doppelten Innenentwicklung genutzt werden, soweit es die naturschutzfachlichen Aspekte betrifft.

Tool „Bewertung von Flächenpotenzialen für die doppelte Innenentwicklung aus naturschutzfachlicher Sicht“

Das Tool besteht aus **vier Bausteinen.**

Baustein 1 berücksichtigt die Funktionen der Flächen zur Erfüllung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie ihre Eignung für das Erleben und Wahrnehmen von Stadtlandschaften. Aus ökologischer Sicht haben Flächen je nach Standort und Ausgangsbedingungen unterschiedliche Eignungen, bestimmte Funktionen für

- Arten und Biotope
- Klima
- Gewässer
- Boden und Grundwasser
- Erholung und Gesundheit

zu erfüllen. Diese Funktionen werden mithilfe von Kriterien erfasst und bewertet. Unterschieden werden Kriterien, die sich nur auf die einzelne Funktion beziehen und solche, die mehrere oder alle Funktionen betreffen. Letztere sind z.B. die Flächengröße und -form oder die Lage, Verbindung und Vernetzung der Fläche im Stadtgebiet. Dies ist u.a. wichtig für Tierarten, die mehrere Teillebensräume für Nahrungssuche, Fortpflanzung oder Überwinterung benötigen. Die Kriterien leiten sich ab von den Strukturmerkmalen, die im Rahmen der Erfassung der Flächenkategorien erhoben wurden.

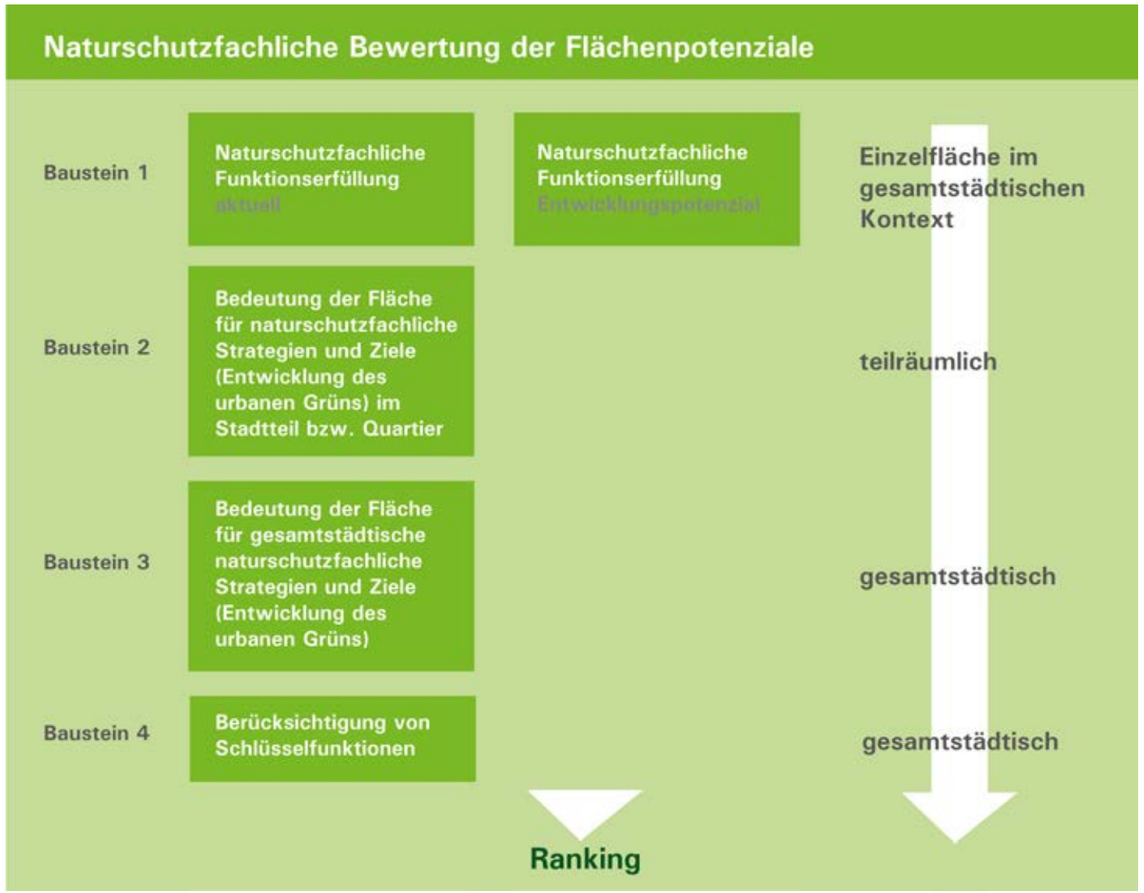
Bausteine 2 und 3: Strategien und Zielsetzungen für das urbane Grün werden nicht nur für die Gesamtstadt ausgesprochen, sondern aufgrund der oftmals sehr großen strukturellen Unterschiede (Anteil an Stadtgrün, Verdichtungsgrad usw.) auch für teilräumliche Stadtgebiete. Beides fließt in die Bewertung ein. Ziele und Strategien sind in verschiedenen Quellen zu finden, z.B. in kommunalen Freiflächenentwicklungskonzepten, Biotopverbundkonzepten oder Klimaschutzkonzepten (etwa die Selbstverpflichtungen einer Gemeinde zur Minderung von CO_2-Emissionen).

Baustein 4: Einzelflächen können innerhalb eines Stadtsystems aus Sicht des Naturschutzes eine wichtige Schlüsselfunktion einnehmen, z.B. als Lebensstätte für besonders geschützte Arten oder als wesentlicher Teil eines städtischen Verbundsystems (z.B. Klimakorridor). Die Bedeutung solcher Flächen wird als „Schlüsselfunktion“ berücksichtigt.

Einen erheblichen Einfluss auf die Beurteilung der Flächen haben auch weitere Rahmenbedingungen, wie ein Schutzstatus (rechtskräftig ausgewiesene oder geplante Schutzgebiete unterschiedlicher Schutzgebietskategorie und auf unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen basierend, z.B. Naturschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz) oder Aussagen übergeordneter Planungen (z.B. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, Eignungsgebiete). In Hinblick auf eine mögliche Flächenentwicklung stellt zudem die Verfügbarkeit der Flächen eine wichtige Rahmenbedingung dar.

Die Kriterien zur Bewertung der Flächenpotenziale für die doppelte Innenentwicklung können meist aus vorliegenden Daten und Planungen entnommen werden, insbesondere aus Daten der Landesvermessung und den Fachinformationssystemen der einzelnen Fachämter. Ein aktueller und fundierter kommunaler Landschaftsplan beinhaltet ebenfalls die wesentlichen Informationen zu Naturschutz und Landschaftspflege. Weitere (stadt)spezifische Informationsquellen sind u.a. Stadtbiotopkartierungen, Erholungskonzepte oder Klimagutachten.

In der praktischen Anwendung empfiehlt sich zur Einstufung der unterschiedlichen Flächenfunktionen eine Überlagerung in Geoinformationssystemen. Die Erhebung zusätzlicher Daten wird i.d.R. selten nötig sein. Damit würde sich kein weiterer Erfassungsaufwand für die Kommunen ergeben.



Gesamtbewertung

An die Einstufung nach den einzelnen Kriterien (vier Bausteine) schließt sich eine Gesamtbewertung an. Diese dient dazu, die einzelnen Flächen je nach beabsichtigter Nutzung in eine Rangfolge zu bringen.

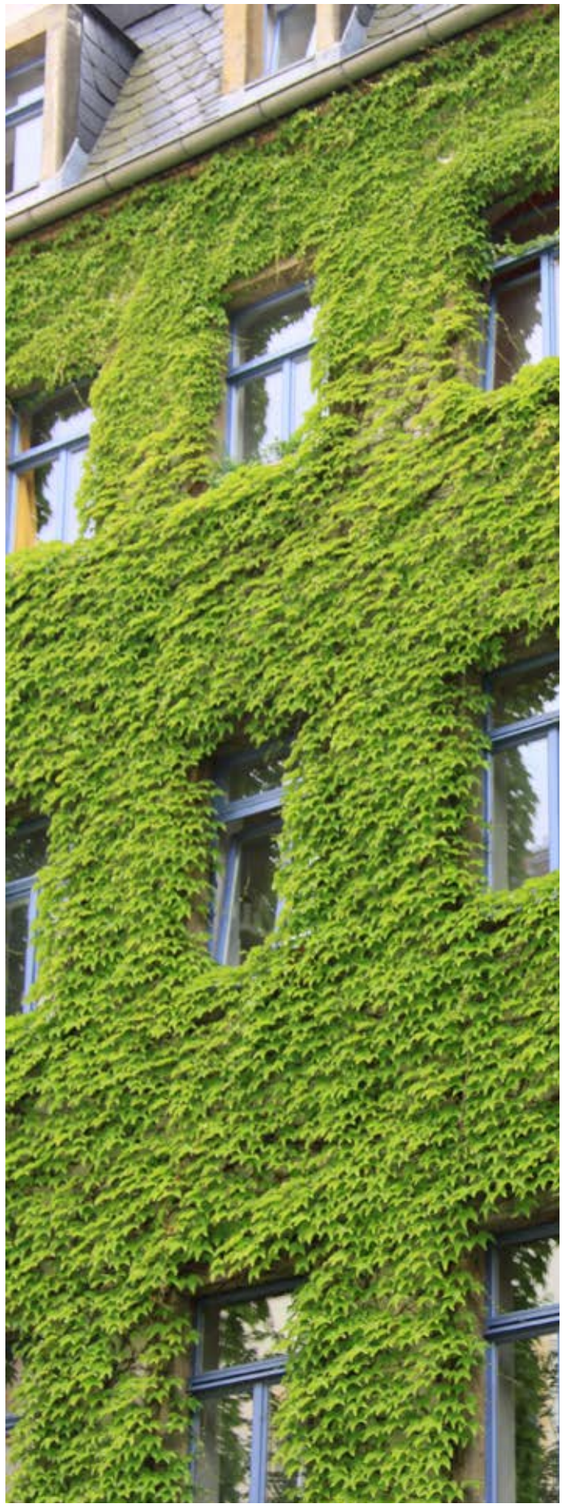
Das Ranking dient in erster Linie dem Vergleich der Flächen untereinander; die erreichte Punktzahl unterstützt den Abwägungsprozess, indem sie diesen nachvollziehbarer macht.

Einzelne Funktionen oder Bausteine können grundsätzlich unterschiedlich gewichtet werden; auch diese Gewichtung liegt im Ermessen der einzelnen Stadt, ausgehend von ihren spezifischen Ausgangsbedingungen: der naturräumlichen Situation, der absehbaren Bevölkerungsentwicklung, dem Grad der Versorgung mit urbanem Grün, den unterschiedlichen Schwerpunkten bei örtlichen Zielsetzungen und strategischen Ausrichtungen sowie eigenen Leitbildern.

Mit der Methode ist eine strukturierte Darstellung und Aufbereitung der Belange des Naturschutzes im Abwägungsprozess möglich. Der Bewertungsansatz kann von der Kommune sowohl für Einzelfallentscheidungen (z.B. Bauanfrage für einzelne Flächen) als auch mit Blick auf strategische Planungen für die Gesamtstadt bzw. für einzelne Stadtteile oder -quartiere genutzt werden. Das Ergebnis kann direkt in den Abwägungsprozess übertragen werden.

Die Bewertungsmethode wurde in Fallstudienstädten vorgestellt und diskutiert.

Eine ausführliche Beschreibung der Methode finden Sie im BfN-Skript 444 ab Seite 195 unter http://www.bfn.de/0321_veroe.html



Flächenpotenziale

Integriert bewerten und transparent abwägen

Um eine fach- und sachgerechte Entscheidung über die zukünftige Entwicklung von Flächen, Quartieren bzw. der Stadt im Sinne der doppelten Innenentwicklung treffen zu können, müssen neben der Bewertung der naturschutzfachlichen Funktionserfüllung eine Reihe von weiteren Aspekten in die Entscheidung einfließen und abgewogen werden, z.B.

- die aktuelle und absehbare demografische Entwicklung der Stadt
- soziale Aspekte (u.a. bezahlbarer Wohnraum, Erreichbarkeit sozialer Infrastruktur)
- ökonomische Aspekte
- städtebauliche Aspekte

Das Forschungsvorhaben „Entwicklung von naturschutzfachlichen Zielen und Orientierungswerten für die planerische Umsetzung der doppelten Innenentwicklung sowie als Grundlage für ein entsprechendes Flächenmanagement“ befasst sich ausschließlich mit den naturschutzfachlichen Aspekten, in die auch soziale Betrachtungsansätze (Erholung) einfließen. Die übrigen Belange müssen über andere Erfassungs- und Bewertungsverfahren ermittelt werden, um eine nachhaltige Stadtentwicklung zu gewährleisten. Es empfiehlt sich, auch hierfür Methoden zu entwickeln.

Urbanes Grün integriert planen und entwickeln

- Ortsspezifische Ziele für das urbane Grün setzen
- Dreh- und Angelpunkt: der Flächennutzungsplan
- Vielfältig nutzbare Grundlage: der kommunale Landschaftsplan

Ortsspezifische Ziele für das urbane Grün entwickeln und beschließen

Planvolles, zielgerichtetes Handeln setzt die Verständigung über die zu verfolgenden Ziele voraus. Dies gilt auch für das urbane Grün. Ohne Festlegung eines Ziels gibt es kein sicheres Ankommen!

Zielformulierungen für das urbane Grün sind Schwerpunkt und Orientierungsrahmen für Verwaltung und Politik und nicht zuletzt Argumentationshilfen in Abwägungsprozessen, wenn es um die städtebauliche und freiräumliche Entwicklung der Stadt geht.

Kommunen sollten, ausgehend von ihren spezifischen örtlichen Rahmenbedingungen und den bestehenden naturschutzrechtlichen Vorgaben (Schutzgebiete, gesetzlich geschützte Biotope), entscheiden, welche Schwerpunkte sie für das urbane Grün setzen wollen, und zwar: auf welchen Flächen, in welchen Teilräumen und in welchen Siedlungsstrukturen ihrer Stadt.

Dabei sollten nicht nur die Handlungsmöglichkeiten auf bestehenden Grünflächen und großflächigen Brachen betrachtet werden, sondern auch Straßenräume, Baugrundstücke und die Gebäude selbst in die Überlegungen einfließen. Die Schwerpunktsetzungen hängen von den örtlichen Erfordernissen und Rahmenbedingungen ab.

Kommunales Praxisbeispiel

Das Leitbild der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ hat in der Stadt Bremen einen hohen Stellenwert, was sich sowohl im Leitbild der Stadtentwicklung als auch bei der parallelen Neuaufstellung von Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm (beide 2015) widerspiegelt.

So verfolgt der Flächennutzungsplan als zentrales Entwicklungsziel die Stärkung der Innenentwicklung und die Reduzierung des Landschaftsverbrauchs durch Darstellung neuer Bauflächen vorrangig in zentralen, gut erschlossenen Lagen, auf wiedergenutzten Flächen und durch Rücknahme von Flächendarstellungen im Außenbereich.

Das Landschaftsprogramm enthält seinerseits qualifizierende Aussagen zu den Grün- und Freiraumfunktionen in der Stadt.

Dazu dient u.a. die Darstellung „Vorhandene und geplante Grünverbindungen“, deren Ziel die verbesserte Anbindung der Stadtteile an die Erholungsgebiete am Stadtrand sowie an die Grünanlagen mit hohem Erholungspotenzial in der Stadt ist.

In „Siedlungsbereichen besonderer kulturhistorischer Bedeutung“ ist der Freiflächenanteil zu erhalten.

In „Siedlungsbereichen mit zu sichernden Grünfunktionen“ ist bei baulichen Entwicklungen besondere Rücksicht auf vorhandene Grünfunktionen zu nehmen.

Nähere Informationen:
http://www.lapro-bremen.de/

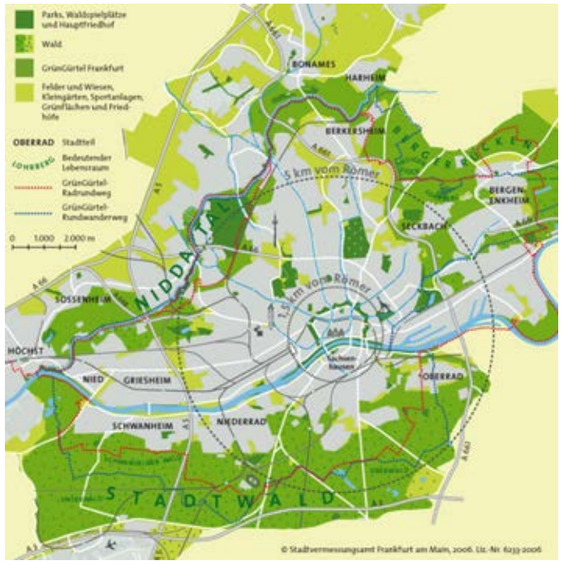
Landschaftsprogramm Stadt Bremen, 2015
Rot schraffierter Bereich = Erhalt/Ausgleich besonderer Freiraumfunktionen bei der Entwicklung neuer Wohn-, Misch- und Sondergebiete

Möglicher Maßstab für die Zielerreichung: Orientierungswerte für das urbane Grün

Nach § 1 (6) BNatSchG besteht eine gesetzliche Verpflichtung, Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich ihrer Bestandteile zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu zu schaffen.

Zur Interpretation des Begriffes „in ausreichendem Maße“ können Orientierungswerte wertvolle Hilfestellungen leisten. Orientierungswerte können als Maßstab und als gesetzte Zielvorgabe für das konzeptionelle und planerische Handeln der Kommune dienen und als Argumentationshilfe in Abwägungsprozessen (z.B. bei der geplanten Nachverdichtung oder der Neuentwicklung von Quartieren) herangezogen werden.

Kommunen können durch quantitative und qualitative Zielvorgaben zum Ausdruck bringen, welchen Stellenwert sie dem urbanen Grün für eine hochwertige städtebauliche Entwicklung beimessen. Eine Verständigung über Standards, losgelöst von konkreten Planungsvorhaben, kann helfen, diesem wichtigen Belang ein hohes Gewicht in den stadtplanerischen Entscheidungsprozessen beizumessen. Die Festlegung der jeweiligen Ziele sollte in jeder Gemeinde ausgehend von den spezifischen Ausgangsbedingungen erfolgen.



Zu berücksichtigen ist dabei die Grünversorgung der gesamten Stadt und die einzelner Quartiere und Flächen – je nach Siedlungsstruktur können damit auch teilräumlich unterschiedliche Orientierungswerte in einer Stadt beschlossen werden.

Quantitative Orientierungswerte, die die Mindestversorgung darstellen, sollten durch qualitative Ziele ergänzt werden, die beispielsweise auf die Ausstattung des urbanen Grüns abzielen. So können auch funktionsbezogene Standards einfließen, indem z.B. ein festgelegter Anteil an Fläche für den Klimaschutz oder den Arten- und Biotopschutz im Stadtgebiet vorgesehen wird.

Die von der Kommune gesetzten Orientierungswerte und -standards sollten vom Stadtrat beschlossen und beispielsweise als Eigenbindung in den kommunalen Landschaftsplan aufgenommen werden.

Kommunale Praxisbeispiele

Die Stadt Erfurt strebt an, dass bis zum Jahr 2020 10 % der Stadtfläche naturschutzrechtlich geschützt sind, weitere 10 % der Fläche sind als Verbindungselemente im Biotopverbundsystem vorzuhalten.

Nähere Informationen:
Umsetzungsplan der Stadt Erfurt zur Deklaration „Biologische Vielfalt in Kommunen“, 2012 unter http://www.erfurt.de/mam/ef/service/mediathek/publikationen/2012/biologische_vielfalt_in_kommunen.pdf#search=%22Biotopverbund%2010%25%22

Die Stadt Frankfurt am Main verfolgt das Ziel, dass jeder Bewohner in einem Radius von 300 m zu Grünflächen mit Erholungscharakter und einer Größe von 1.000 qm gelangt. Der „GrünGürtel“ der Stadt führt die einzelnen Grün- und Freiflächen der Stadt zu einem Freiflächensystem zusammen.

Dazu wurde im Rahmen der Bewerbung um den European Green Capital Award eine Bestands- und Defizitanalyse erstellt, die anhand der Bevölkerungszahlen/-entwicklung und anderer statistischer Daten zur Flächennutzung fortlaufend aktualisiert wird.

Nähere Informationen:
http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/2011-10-05%20PM%20Green%20Capital%20final.pdf

Erhalt und Qualifizierung von Grün auch bei Nachverdichtung möglich

Vor allem in wachsenden Städten ist die bauliche Nachverdichtung privater Grundstücke zu beobachten. Betroffen sind häufig größere, parkartige Grundstücke in Gründerzeitvierteln, die mit ihrem oft alten Baumbestand wertvolle Biotope schaffen und klimatische Funktionen für den innerstädtischen Naturhaushalt übernehmen. Auch aus städtebaulichen oder denkmalpflegerischen Gründen kann eine Nachverdichtung problematisch sein. Auf jeden Fall empfiehlt sich mit Blick auf mögliche Nachverdichtungen eine Verständigung über Ziele und Vorgaben zu Erhalt und Qualifizierung der Grünstrukturen auf den Grundstücken. Diese Ziele und Vorgaben sollten Eingang in den Landschaftsplan und in den Flächennutzungsplan finden. Möglich sind zum Beispiel Erhaltungsgebote für besonders wertvolle Grünstrukturen, Pflanzgebote für die nicht überbaubaren Grundstücksflächen oder Begrünungsmaßnahmen an und auf den Gebäuden. Nachverdichtung kann darüber hinaus auch ein Ausgangspunkt für eine Qualifizierung der vorhandenen Grünausstattung eines Gebietes sein.

Kommunales Praxisbeispiel

Sogenannte „Grüne Punkte“ vergibt die Stadt Nürnberg für Flächen im Flächennutzungsplan, auf denen im Falle einer baulichen Entwicklung auch eine Entwicklung/Qualifizierung der Grünflächen erfolgen muss.

Nähere Informationen:
„Bereiche für Grünflächenentwicklung“ im FNP Nürnberg, 2012 unter http://www.nuernberg.de/internet/stadtplanung/fnp_download.html

Grundlage für die doppelte Innenentwicklung: der kommunale Landschaftsplan

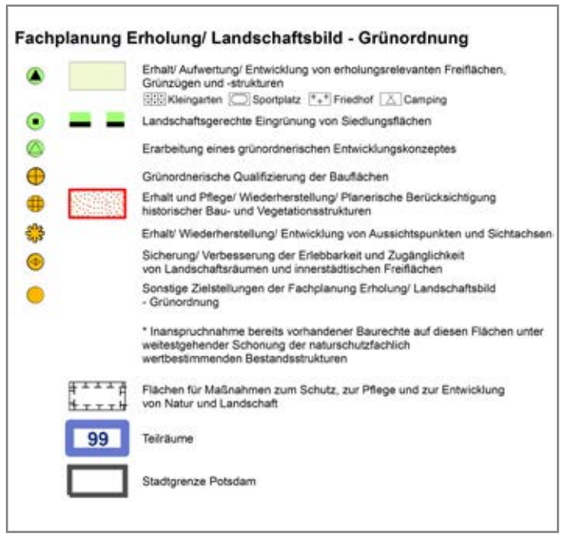
Der Landschaftsplan ist ein bewährtes Planungsinstrument. Seine Ziele, Inhalte und Aufgaben werden im Bundesnaturschutzgesetz geregelt; ebenso sein Beitrag für die Raumordnungs- und Bauleitpläne (§§ 8–12 BNatSchG). Damit hat der kommunale Landschaftsplan eine Schlüsselfunktion für die Umsetzung der doppelten Innenentwicklung. Mit ihm werden Leitbilder, Ziele und konkrete Maßnahmen für die Sicherung und Entwicklung der städtischen Freiräume und für die Flächen zur Erfüllung der naturschutzfachlichen Funktionen (Artenschutz, Klimaschutz, Schutz von Wasser und Boden) erarbeitet. Diese Leitbilder, Ziele und Maßnahmen sind eine wesentliche Entscheidungshilfe für die Abwägung in der Bauleitplanung. Gleichzeitig kann der Landschaftsplan notwendige Informationen für die Erfassung und naturschutzfachliche Bewertung der Flächenpotenziale in der doppelten Innenentwicklung liefern.

… inhaltlich ergänzt und qualifiziert

Die Landschaftspläne treffen jedoch (u.a. wegen ihrer unterschiedlichen Verbindlichkeit und Geltungsbereiche in den einzelnen Bundesländern) nur teilweise Aussagen zu den Siedlungsbereichen in den Städten. Um für die doppelte Innenentwicklung ausreichend verwertbar zu sein, bedarf es eines Landschaftsplans, der

- **aktuell ist, d.h. kontinuierlich fortgeschrieben wird,**
- **fachlich fundiert ist,**
- **den Siedlungsbereich und das urbane Grün mit in den Blick nimmt und**
- **die besonderen Anforderungen mit Blick auf doppelte Innenentwicklung erfüllt.**

Der beste Weg, diese Anforderungen zu erfüllen, ist die Neuaufstellung des Landschaftsplans. Als Zwischenschritte können aber auch räumliche oder sachliche Teilpläne oder informelle Pläne sinnvoll sein, um eine qualifizierte planerische Grundlage unabhängig von der Neuaufstellung des förmlichen Landschaftsplans zu erhalten.



Landschaftsplan der Landeshauptstadt Potsdam: Auszug aus dem Zielkonzept (2012).

Kommunales Praxisbeispiel

Der Landschaftsplan der Stadt Potsdam (2012) enthält ein Leitbild der qualifizierten Innenentwicklung, die Erarbeitung quartiersbezogener Empfehlungen u.a. für den Erhalt und die Entwicklung von Grünzügen, Gewässerabschnitten mit Freizeit- und Erholungswert sowie Grünzäsuren innerhalb der Bebauung.

Nähere Informationen:
https://www.potsdam.de/content/landschaftsplan-potsdam

Wichtige Inhalte im Landschaftsplan für die doppelte Innenentwicklung

Ein Landschaftsplan sollte regelmäßig eine Erfassung und Bewertung des urbanen Grüns mit Blick auf die unterschiedlichen naturschutzfachlichen Funktionen (Lebensraum-, Klima-, Gewässer-, Boden-, Grundwasserfunktion, Erholung und Gesundheit) umfassen und Ziele und Maßnahmen für den Erhalt und die Entwicklung des urbanen Grüns enthalten. Zudem sollte er ein Konzept für einen Flächen- und Maßnahmenpool zur Kompensation von Eingriffen enthalten, das auch den Siedlungsbereich behandelt. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung im Einzelnen muss sich an den spezifischen Problemen der jeweiligen Stadt orientieren. Jede Kommune sollte daher bei der Vergabe eines Landschaftsplans (sowohl bei Neuaufstellungen als auch Aktualisierungen) unbedingt auf die fachliche Qualität und die Verwertbarkeit des Planes für die doppelte Innenentwicklung achten!

Hinweise und Leitfäden zur Landschaftsplanung hat fast jedes Bundesland erarbeitet.

Eine Übersicht und gute Beispiele aus der Planungspraxis bietet die Broschüre „Landschaftsplanung – Grundlage nachhaltiger Landschaftsentwicklung“ (2012) des Bundesamtes für Naturschutz, als Download unter: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Landschaftsplanung_2012.pdf

Weiterführende Literatur zu einzelnen Inhalten und Themen im Landschaftsplan, etwa Klimawandel, Erneuerbare Energien oder Kulturlandschaft, finden sich auf der Homepage des Bundesamtes für Naturschutz unter https://www.bfn.de/0312_veroe.html

Dreh- und Angelpunkt: Der Flächennutzungsplan

Im Flächennutzungsplan (FNP) stellt die Kommune die Weichen für ihre städtebauliche Entwicklung unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Belange. Der Flächennutzungsplan ist für die doppelte Innenentwicklung von zentraler Bedeutung, da hier für das gesamte Gemeindegebiet festgelegt wird, welche Flächen in welcher Weise genutzt werden können. So ist der Flächennutzungsplan auch eine wichtige Grundlage für die Sicherung und Umsetzung der Biotopvernetzung und der Qualitätsverbesserung der Erholungsfunktion von Natur und Landschaft.

Die Neuausrichtung der städtebaulichen Entwicklung am Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung kann deshalb die Überarbeitung des bestehenden Flächennutzungsplans erforderlich machen.

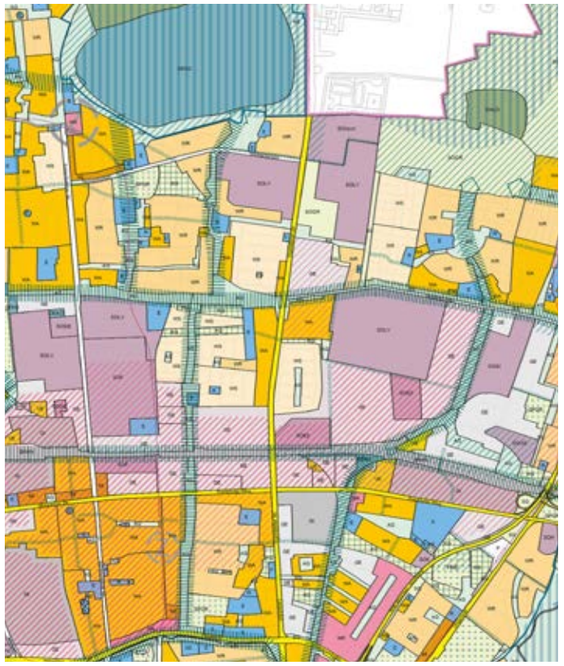
Neuaufstellung, aber auch Änderungen des Flächennutzungsplans bieten die Chance, Innenentwicklung im Sinne eines integrierten Gesamtkonzepts zu begreifen und dabei insbesondere dem besonderen Stellenwert des urbanen Grüns Rechnung zu tragen. Die Verzahnung und weitgehende Berücksichtigung der Leitbilder, Ziele und Maßnahmen des kommunalen Landschaftsplans (ermöglicht durch eine vorlaufende oder parallele Bearbeitung des Landschaftsplans) sind dabei ausschlaggebend.

Für die Darstellungen im FNP besteht im Baugesetzbuch ein Katalog von Darstellungsmöglichkeiten (§ 5 Abs. 2 BauGB), der allerdings nicht abschließend ist und lediglich als Orientierungsrahmen dient. Städte und Gemeinden können auch weitere und hiervon abweichende Darstellungen treffen. Diese Möglichkeit sollte genutzt werden, um die strategischen Entwicklungsziele für das urbane Grün differenziert zu sichern.

Kommunales Praxisbeispiel

Im Flächennutzungsplan der Stadt München sind Siedlungsbereiche, in denen Defizite an urbanem Grün bestehen, mit überlagernden Darstellungen versehen. Es wurden u.a. „Bereiche mit zu verbessernder Grünausstattung“ und „Bereiche mit vorrangig zu verbessernder Grünausstattung“ als Flächenkategorie entwickelt. In diesen Bereichen besteht ein dringliches Handlungserfordernis für den Erhalt und die Entwicklung des Grüns.

Nähere Informationen:
http://www.fnp-muenchen.de/pix_pdf/fnp_erlaeuterung_20110414.pdf



Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München, 2015
***schräge rote Schraffur:** „Maßnahmen zur Verbesserung der Grünausstattung“*
***schräge grüne Schraffur:** „Flächen, auf denen auch Maßnahmen zur Aktivierung von Grün erforderlich sind“*

Flächennutzungsplan und Landschaftsplan: Verfahren optimieren

Flächennutzungsplan und Landschaftsplan sind inhaltlich eng miteinander verzahnt. Manche Bundesländer haben die beiden Instrumente daher direkt miteinander verbunden (Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan, z. B. in Bayern). In anderen Bundesländern werden eigenständige Landschaftspläne mit Gutachtencharakter erstellt, die erst in einem zweiten Schritt in die Flächennutzungsplanung integriert werden. Unabhängig von der jeweiligen Länderregelung ist es unabdingbar, dass frühzeitig aktuelle naturschutzfachliche Daten, Bewertungen und Ziele erhoben und erarbeitet werden, um in die Planung bzw. Abwägung der Belange im Flächennutzungsplan eingestellt werden zu können. Bei der Neuaufstellung oder Fortschreibung des Flächennutzungsplans empfiehlt sich daher eine zeitlich vorlaufende oder zumindest parallele (Neu-)Aufstellung bzw. Aktualisierung des kommunalen Landschaftsplans.

Grundsätzlich sind auch teilräumliche und teilinhaltliche Aktualisierungen und Ergänzungen des kommunalen Landschaftsplans denkbar, auch um die Kosten zu reduzieren. Allerdings darf bei einer teilräumlichen Bearbeitung nicht die gesamtstädtische Betrachtung aus den Augen verloren werden, etwa die Vernetzung von Freiräumen für Erholungszwecke oder den Biotop- und Artenschutz.

Auch Bebauungsplan und Grünordnungsplan liefern wichtige Beiträge zur Umsetzung der doppelten Innenentwicklung

Festsetzungen für das private Grün

Im Bebauungs- und im Grünordnungsplan können bei neuen Baugebieten beispielsweise Festlegungen zu Anpflanzungen, Dach- und Fassadenbegrünungen oder zur Anbindung von Flächen an Biotop- oder Freiraumsysteme getroffen und damit eine Durchgrünung der Grundstücke gefördert werden. Auch für die bauliche Nachverdichtung sollten auf Ebene des Bebauungsplans bzw. Grünordnungsplans Festsetzungen zum Grün auf privaten Grundstücken getroffen werden. Diese Festsetzungen können sich auf den Erhalt besonders wertvoller Grünstrukturen, Pflanzgebote für die nicht überbaubaren Grundstücksflächen oder Begrünungsmaßnahmen an und auf den Gebäuden beziehen. Soweit ein städtebaulicher Vertrag ergänzend zum Bebauungsplan abgeschlossen wird, können auch hier konkrete Vorgaben zur Bepflanzung und zu anderen naturschutzbezogenen Maßnahmen vereinbart werden. Idealerweise leiten sich diese Festlegungen aus den Vorgaben der gesamtstädtischen Flächennutzungs- und Landschaftsplanung ab.

Die Aufstellung von Grünordnungsplänen ist nicht verpflichtend. Dennoch sollten auch die Möglichkeiten des Grünordnungsplans für die Umsetzung der doppelten Innenentwicklung genutzt werden. Sinnvoll kann dies insbesondere dort sein, wo kein eigenständiges Erfordernis zur Aufstellung eines Bebauungsplans besteht, gleichwohl Ziele und Maßnahmen für das urbane Grün festgelegt und umgesetzt werden sollen. Soweit Grünordnungspläne als Rechtsverordnung oder Satzung aufgestellt werden (etwa in Berlin, Brandenburg, eingeschränkt auch in Bayern und Thüringen), sind sie unmittelbar verbindlich – auch gegenüber privaten Grundstückseigentümern. Anderenfalls erreichen die Festlegungen des Grünordnungsplans erst durch ihre Integration in den Bebauungsplan Rechtsverbindlichkeit.

Grünordnungsplan Paul-Gerhardt-Allee, München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadt München

Eingriffsregelung in Bebauungsplänen zur Innenentwicklung

Aufgrund verschiedener rechtlicher Regelungen (§ 34 BauGB/§ 18 Abs. 1 BNatSchG; beschleunigtes Verfahren nach § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB) ist die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Innenentwicklung eingeschränkt worden.

Den Kommunen steht allerdings frei, ob sie z. B. vom beschleunigten Verfahren bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung Gebrauch machen. Für die Beibehaltung der Eingriffsregelung auch bei der Innenentwicklung spricht einiges:

- Die systematische Aufbereitung, welche Beiträge die einzelne Fläche für den Naturhaushalt und die Erholungsnutzung leistet, dient dem Abwägungsprozess.
- Erforderliche Vermeidungsmaßnahmen können festgesetzt werden.
- Notwendige Kompensationsmaßnahmen können zur Entwicklung des urbanen Grüns beitragen.

Kommunales Praxisbeispiel

Die Stadt Düsseldorf hat die Regelung des beschleunigten Verfahrens bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung gänzlich ausgesetzt, da diese nach Meinung der Stadt nicht zu einer nachhaltigen Innenentwicklung beiträgt.

Nähere Informationen:
https://www.duesseldorf.de/planung/umwelt/umweltpruefung/schritt5baugb.shtml

Qualifizierte landschaftsplanerische Beiträge auch für informelle Planungen

Viele Kommunen lassen für einzelne Fragestellungen sog. informelle Planungen erstellen, die keine eigene Rechtsgrundlage haben, aber für die Kommunen selbstbindend sind. Beispiele dafür sind u.a. Verkehrsentwicklungskonzepte oder auf die Gesamtstadt, Stadtteile oder Quartiere bezogene Stadtentwicklungskonzepte, wie sie im Zusammenhang der Städtebauförderungsprogramme Soziale Stadt und Stadtumbau erstellt werden. Zwar betreffen die informellen Planungen oft auch Fragen des Naturschutzes, enthalten aber häufig dennoch keine Inhalte dazu.

Um die Anliegen von Naturschutz und Erholung berücksichtigen zu können, muss nicht zwangsläufig das formelle Instrumentarium (Landschaftsplan, Grünordnungsplan) genutzt werden, auch wenn informelle teilräumliche Planungen grundsätzlich im Landschaftsplan aufgegriffen werden können. Sinnvoll kann auch die Erarbeitung von einzelnen qualifizierten landschaftsplanerischen Beiträgen zu teilräumlichen Stadtentwicklungskonzepten sein. Die Inhalte können so flexibler und die Planungsverfahren kürzer und weniger aufwändig gestaltet werden.

Wichtig ist es, die einzelnen informellen Konzepte „einzufangen“, damit der planerische Gesamtblick nicht verloren geht. Dazu eignet sich der Landschaftsplan, wenn er weniger als Produkt denn als Prozess verstanden wird. Auf diese Weise können in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführte Aktualisierungen des Landschaftsplans dazu genutzt werden, zwischenzeitlich erarbeitete informelle Konzepte zu integrieren. Aus dem Zusammenspiel „fortgeschriebener Landschaftsplan“ und „informelle Konzepte zu einzelnen Themen“ kann sichergestellt werden, dass einerseits eine flexible Planung möglich ist, die auf aktuelle Anforderungen und Fragestellungen rasch reagieren kann, andererseits eine kontinuierliche Planung für Naturschutz und Landschaftspflege besteht, die die Entwicklung der Umweltqualitäten in der Kommune als Ganzes im Blick behält.

Einbindung von Kompensationsflächen und -maßnahmen in die doppelte Innenentwicklung

Bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 13/18 BNatSchG fallen regelmäßig Kompensationsflächen und -maßnahmen an, die auch das urbane Grün flankieren könnten. So ließen sich zum Beispiel urbane Grünflächen für den Arten- und Biotopschutz schaffen, aber auch bereits bestehende Grünflächen aufwerten, sofern dieses nicht aufgrund anderer Verpflichtungen durchzuführen ist. Zur gezielten Umsetzung empfiehlt sich ein räumlich übergreifendes Kompensationskonzept für den Innen- und Außenbereich – bevorzugt als Bestandteil des kommunalen Landschaftsplans.

Kommunales Praxisbeispiel

Nach der Leitlinie „kompakt, urban, grün“ hat die Stadt München weite Teile der ehemaligen „Zentralen Bahnflächen“ zwischen Hauptbahnhof und Pasing städtebaulich umstrukturiert.

Übergeordnete ökologische Zielsetzungen sind dabei der Erhalt der bestehenden Potenziale (Arten- und Biotopschutz, Freiraumqualität) und deren Entwicklung für die umgebenden Stadtteile.

Umgesetzt wurden diese Ziele u.a. im Quartier „Paul-Gerhardt-Allee“. Das 33 ha große ehemalige Gewerbegebiet weist in Teilbereichen magere Vegetationsstrukturen (Bahnschotter) auf, die einen wichtigen Trittstein im innerstädtischen Biotopverbund bilden und Lebensraum für seltene bzw. geschützte Arten der Trocken- und Halbtrockenrasen sind (u.a. Zauneidechse und Blauflügelige Ödlandschrecke).

Geplant sind auf der Fläche der Bau von ca. 2.400 Wohneinheiten und ein neuer Park. Im Übergang zu den Bahnflächen sind ökologische Vernetzungszonen vorgesehen: Flächen mit besonderen Entwicklungsmaßnahmen zur Stärkung des Biotopverbundes und ein vorgelagerter extensiv zu pflegender Wiesen- und Gehölzbereich.

Der Gesamtanteil der Grünflächen liegt bei knapp 10 ha, 2 ha werden zur Biotopvernetzung herangezogen. Damit konnte ein Teil der Eingriffe, die durch die Neustrukturierung der Gebiete verursacht wurden, vor Ort kompensiert werden.

Nähere Informationen:
http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Zentrale-Bahnflaechen/Infomaterialien.html

Unterschutzstellungen

Besonders wertvolle Grünstrukturen und -flächen sollten förmlich als Schutzgegenstand/-gebiet nach BNatSchG (z.B. Naturdenkmale, schützenswerte Einzelgeschöpfe der Natur) ausgewiesen werden. Auch Festlegungen nach Wasserhaushaltsgesetz (Wasserschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete) sperren eine bauliche Entwicklung und tragen dazu bei, urbanes Grün zu erhalten.

Die wasserwirtschaftlichen Ziele sollten in die Konzepte zur Entwicklung des urbanen Grüns einbezogen werden, um die sich ergebenden Synergien effektiv nutzen zu können.

Im Einzelfall kann auch der Erwerb einer Fläche durch die Kommune sinnvoll sein, um eine bislang nur geduldete öffentliche Nutzung einer privaten Fläche zu verstetigen.

Baumschutzsatzungen

Für die doppelte Innenentwicklung haben auch Baumschutzsatzungen eine große praktische Bedeutung. Sie entfalten ihre Wirkung vor allem bei Maßnahmen der baulichen Innenentwicklung auf Brachen und Baulücken, aber auch im Rahmen der Nachverdichtung von bereits bebauten Grundstücken. Die Pflicht zur Ersatzpflanzung wirkt unabhängig von der Anwendung der Eingriffsregelung, auch in dem Fall, wenn Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB aufgestellt werden und damit das Kompensationserfordernis aus der Eingriffsregelung entfällt. Baumschutzsatzungen verpflichten die Eigentümer, die auf ihren Grundstücken stehenden Gehölze zu erhalten und zu pflegen. Zuständig für den Erlass von Baumschutzsatzungen sind in der Regel die Gemeinden, die damit ein wirkungsvolles Instrument für den Erhalt von qualitativ hochwertiger Vegetation in den Städten besitzen.

Von der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurde im Auftrag des Deutschen Städtetages eine Musterbaumschutzsatzung erarbeitet.
Nähere Informationen:
http://www.galk.de/projekte/akstb_musterbschs.html
(Stand 5/2014)

Die Entwicklung von urbanem Grün langfristig beobachten

Um mögliche Fehlentwicklungen zu vermeiden und Defiziten frühzeitig begegnen zu können, empfiehlt sich ein Monitoring des urbanen Grüns. Es dient direkt der Steuerung und Umsetzung der doppelten Innenentwicklung in der Kommune. Soweit ein Monitoring im Rahmen der Bauleitplanung durchgeführt wird, kann dieses Monitoring auch zu diesem Zweck genutzt werden: So sollte der Umweltbericht zur förmlichen Umweltprüfung einen Schwerpunkt auf die Entwicklung des urbanen Grüns im Rahmen der doppelten Innenentwicklung (entsprechend den spezifischen Zielsetzungen der Stadt) setzen. Aber auch im kommunalen Landschaftsplan kann ein Monitoringkonzept für die Entwicklung des urbanen Grüns entwickelt und umgesetzt werden.

Kommunales Praxisbeispiel

Die Stadt Wien erhebt seit 1991 rund alle fünf Jahre die Größe, den Zustand und die Entwicklung der Grünflächen im Wiener Stadtgebiet durch Luftbildanalyse. Damit können alle Grünflächen der Stadt erfasst werden, auch „verborgene“, etwa in Innenhöfen oder hinter Mauern. Die Daten liefern wichtige Erkenntnisse über mittel- und langfristige Entwicklungen der Grünräume in Wien und können in Planungs-, Pflege- und Begrünungsmaßnahmen einfließen.

Nähere Informationen:
https://www.wien.gv.at/umweltschutz/naturschutz/gruenraummonitoring/

Finanzielle Ressourcen für urbanes Grün aktivieren

- **Förderprogramme und Eingriffsregelung nutzen**
- **Geldgeber gewinnen**
- **Pflege- und Erhaltungskosten berücksichtigen und gering halten**

Finanzielle Ressourcen erschließen

Ausreichende finanzielle Ressourcen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung des urbanen Grüns. Problematisch ist jedoch die strukturelle Unterfinanzierung vieler kommunaler Haushalte. Die Städte und Gemeinden stehen vor der Herausforderung, Fördermittel und andere Finanzierungswege für die Schaffung, Qualifizierung und Unterhaltung von urbanem Grün zu erschließen.

Verschiedene Förderprogramme nutzen

Spezielle Förderprogramme für die Entwicklung urbanen Grüns gibt es bislang zwar nicht, verschiedene Förderprogramme nehmen diesen Bereich aber mit in den Fokus. Kommunen sollten also, wenn sie Förderprogramme in Anspruch nehmen, prüfen, ob diese Fördermitteltöpfe auch für die Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung urbanen Grüns in der Innenentwicklung genutzt werden können.

Insbesondere die Städtebauförderung bietet hier Chancen. Das Handlungsfeld „Grün in der Stadt“ ist im Jahr 2015 explizit in die Präambel zur Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern zur Städtebauförderung aufgenommen worden. Die Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen wird in allen Städtebauförderprogrammen (u.a. Soziale Stadt, Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) als Fördertatbestand benannt.

Kommunales Praxisbeispiel

Ein Kernprojekt der integrierten Stadtteilentwicklung im Soziale-Stadt-Gebiet Potsdam-Drewitz ist die Umgestaltung der überdimensionierten, doppelachsigen Konrad-Wolf-Allee (mit einer Breite von 62 m von Hauskante zu Hauskante) zum zentralen öffentlichen Park des Wohngebiets.

Dem kommunalen Umsetzungsbeschluss im Jahr 2010 folgte ein mehrstufiges Werkstattverfahren unter breiter Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner zur Entwicklung eines städtebaulichen Masterplans.

Der neu angelegte Konrad-Wolf-Park, in dem auch die Tram-Linie und die neugeordnete, verkehrsberuhigte Erschließung untergebracht sind, hat heute eine Länge von 450 m.

Insgesamt wurden etwa 2,5 ha Fahrbahn entsiegelt.

Der Park wurde mit Eigenmitteln der Landeshauptstadt Potsdam und Mitteln des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) finanziert.

Nähere Informationen:
https://www.potsdam.de/content/283-eroeffnung-des-konrad-wolf-parks-der-gartenstadt-drewitz

Mittel der Eingriffsregelung für die Entwicklung urbanen Grüns

Die Entwicklung urbanen Grüns in der doppelten Innenentwicklung kann auch durch Kompensationsleistungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung unterstützt werden.

Neben unmittelbar eingriffsbezogenen Kompensationsleistungen kommen auch solche, die unabhängig von konkreten Eingriffen im Rahmen von Maßnahmenpools bzw. Ökokonten im Vorgriff durchgeführt werden, in Frage.

Die mögliche Palette von Maßnahmen ist vielfältig und reicht von der Schaffung neuer Grünflächen über die Qualifizierung von Freiflächen bis zur Freilegung von Gewässern, sofern diese nicht aufgrund anderer Verpflichtungen durchzuführen waren. Dabei dürfen jedoch keinesfalls der (natur-)räumliche Bezug zum Eingriffsort und die Anforderungen an eine funktionsbezogene Kompensation aus dem Blick geraten.

Kommunales Praxisbeispiel

Auf dem Areal des ehemaligen Nordbahnhofs im Berliner Bezirk Mitte – bis 1961 intensiv genutztes innerstädtisches Bahngelände, dann bis zum Mauerfall Teil der Grenzanlagen zwischen West- und Ost-Berlin – entstand von 2004 bis 2009 unter Regie der Grün Berlin GmbH mit wenigen zurückhaltenden Gestaltungsmaßnahmen und unter Einbindung von Resten der früheren Bahnanlagen sowie des ehemaligen Mauerverlaufs ein naturnaher Stadtpark.

Die Finanzierung der Gesamtkosten für den Park in Höhe von etwa 1,6 Millionen EUR erfolgte überwiegend mit Mitteln für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen infolge verschiedener baulicher Eingriffe in Natur und Landschaft im Bezirk.

Nähere Informationen:
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/gruenanlagen/de/gruenanlagen_plaetze/mitte/park_nordbahnhof/index.shtml

Geldgeber zur Finanzierung urbanen Grüns gewinnen

Für die Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung urbanen Grüns ist es sinnvoll, seitens der Kommunen auch auf die Wohnungswirtschaft, auf Unternehmen, Stiftungen und andere potenzielle Geldgeber zuzugehen, um diese für ein finanzielles Engagement zu gewinnen. In schrumpfenden Städten ist etwa eine finanzielle Beteiligung der Wohnungswirtschaft denkbar, die durch Förderung der Grün- und Freiflächensituation auch bessere Vermietungschancen im Blick hat. Die Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung urbanen Grüns kann zudem Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages mit Vorhabenträgern oder Grundstückseigentümern sein. So kann in einem solchen Vertrag beispielsweise die Errichtung und Finanzierung von Grün- und Freiflächen zur wohnortnahen Erholung und zum kleinräumigen Klimaausgleich durch den Investor bzw. Eigentümer geregelt werden.

Kommunales Praxisbeispiel

In der Stadt Frankfurt am Main wurde der Neubau des Opernturms als Chance genutzt, den Investor zur Schaffung von urbanem Grün zu verpflichten.

In einem städtebaulichen Vertrag wurde dem Investor zugebilligt, das Gebäude statt 100 m insgesamt 170 m hoch zu bauen. Im Gegenzug wurde dem Investor aufgetragen, Gebäude auf der Fläche des früheren Rothschildparks abzubrechen, eine Tiefgaragenausfahrt zu verlegen und das Gelände der Öffentlichkeit wieder als Grünfläche zugänglich zu machen.

Auf diese Weise ist der Rothschildpark um rund einen Hektar gewachsen.

Nähere Informationen:
Harting, Mechthild (2015): Wo Parks noch wachsen. In: Garten und Landschaft, H. 1, S. 30–33.

Anreize durch kommunale Förderprogramme schaffen

Die Kommunen können auch selbst – soweit sie finanzielle Spielräume für freiwillige Aufgaben haben – durch Förderprogramme Anreize für Maßnahmen zur Entwicklung urbanen Grüns setzen. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen zur Entwicklung von Grün- und Freiflächen auf privaten Baugrundstücken. Kommunale Programme zur Entsiegelung und Begrünung von Hof- und Vorgartenbereichen oder zur Dach- und Fassadenbegrünung sind hierfür Beispiele.

Auf diese Weise können EU-, Bundes- und Landesförderprogramme gezielt entsprechend der örtlichen Erfordernisse ergänzt werden.

Kommunales Praxisbeispiel

Um das städtebauliche Erscheinungsbild Dortmunds aufzuwerten und damit die Wohnqualität zu stabilisieren, führt die Stadt Dortmund seit den 1980er-Jahren das Förderprogramm zur Gestaltung und Begrünung privater Haus- und Hofflächen in Stadterneuerungsgebieten durch.

Begrünungen von Grundstücksfreiflächen, Dach- und Fassadenbegrünungen werden mit je 30 EUR pro qm (max. 50 % der Kosten) gefördert.

Mit Hilfe dieses Programms wurde seitdem eine erhebliche Verbesserung des Stadtbildes und der ökologischen Verhältnisse in den Stadterneuerungsgebieten Dortmunds erzielt.

Nähere Informationen:
http://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/planen_bauen_wohnen/wohnungswesen/stadterneuerung/projekte_2/foerderung_haus_und_hofbegruenung.html

Pflege- und Erhaltungskosten berücksichtigen und gering halten

Die Funktionsfähigkeit und -erfüllung des urbanen Grüns ist in hohem Maße von ausreichender Pflege und Unterhaltung abhängig. Soweit es sich beim urbanen Grün um öffentliche Grünflächen handelt, sind hierfür in der Regel die Kommunen zuständig. Die Kommunen sollten daher bei Finanzierungskonzepten für Maßnahmen zur Entwicklung urbanen Grüns von Beginn an die langfristigen Pflege- und Erhaltungskosten berücksichtigen und ausreichend finanzielle Mittel hierfür einplanen.

Nicht selten schrecken Kommunen deswegen vor der Entwicklung zusätzlichen öffentlichen Grüns zurück. Pflege- und Erhaltungskosten für neues urbanes Grün sollten daher niedrig gehalten werden – allerdings ohne das Erfordernis einer angemessenen Pflege zu vernachlässigen. Bereits die Gestaltung des urbanen Grüns kann zu einer Senkung der Pflege- und Erhaltungskosten beitragen. So sind die Kosten für Pflege und Unterhaltung bei natürlichen Wiesen und anderen Extensivflächen sowie bei Sukzessionsflächen deutlich geringer als bei klassischen Grünflächen mit Stauden- und Wechselbeeten. Dabei können naturnah gestaltete Grünflächen nicht nur einen Beitrag zur Kostensenkung, sondern auch zur Sicherung der biologischen Vielfalt leisten und zudem den Nutzern Naturerfahrung in der Stadt ermöglichen.

Zur Senkung der Kosten kann von den Kommunen auch geprüft werden, inwieweit Akteure der Zivilgesellschaft wie private Initiativen, Vereine, Verbände oder (Bürger-)Stiftungen einen Beitrag zu Pflege und Unterhaltung leisten können und wollen. Dies bedarf jedoch eines Mindestmaßes an qualifizierter fachlicher Begleitung bzw. Anleitung.

Kommunales Praxisbeispiel

Der acht Hektar große naturbelassene und unter Landschaftsschutz stehende Achterdiekpark in Bremen-Oberneuland wird ausschließlich durch eine private Initiative, den AchterdiekPark e.V., gepflegt.

Auf der Fläche des Achterdiekparks befand sich von 1961 bis 1973 der Zoo der Stadt Bremen. Nach dessen Schließung gründete sich die „Vereinigung zum Schutz des ehemaligen Tierparkgeländes“ – später in AchterdiekPark e.V. umbenannt – mit dem Ziel, das Gelände als Park zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Anliegen des AchterdiekPark e.V. ist es, mit dem gut gepflegten Park den Bürgerinnen und Bürgern ein Stückchen typisch norddeutsche Landschaft zu bieten.

Nähere Informationen:
http://www.bremen.de/achterdiekpark-14213098

Prozesse gestalten: Kooperation und Beteiligung

- **Urbanes Grün zum Thema machen**
- **Zusammenarbeit in der Verwaltung sicherstellen**
- **Prozesse offen, transparent und partizipativ gestalten**

Bedeutung des urbanen Grüns für die Innenentwicklung in der Stadtöffentlichkeit thematisieren

Grundlegend für den Erfolg von Leitbild- und Planungsprozessen zur Innenentwicklung ist die Einbindung der maßgeblichen Akteure in den Kommunen. Hierzu gehören nicht nur die politischen Entscheider in den gewählten Kommunalparlamenten. Genauso sollten die verschiedenen fachlich berührten Ressorts innerhalb der Verwaltung einbezogen werden, u.a. Stadtplanung, Grünflächen, Naturschutz, Liegenschaften.

Nur so kann ein abgestimmtes Verwaltungshandeln erreicht werden.

Ebenso wichtig ist der Dialog mit Investoren und Bodenmarktakteuren, aber auch der Zivilgesellschaft (z.B. Umwelt- und Naturschutzverbände) und Bürgerschaft. Dies ermöglicht zum einen, die Anschlussfähigkeit kommunaler Ziele an zivilgesellschaftliche und bürgerschaftliche Aktivitäten zu erkennen und die Informationsgrundlage für die Planung zu verbessern. Zum anderen ist ein transparenter, die Öffentlichkeit einbeziehender Leitbild- und Planungsprozess von wesentlicher Bedeutung für eine breite Akzeptanz in der Stadtgesellschaft.

Diese Wirkungszusammenhänge müssen auch mit Blick auf die Bedeutung des urbanen Grüns in der Innenentwicklung beachtet werden.

Es muss darum gehen, den Mehrwert des urbanen Grüns für die Lebensbedingungen in den Städten zu verdeutlichen und gleichzeitig zu erkennen, welche Bedeutung das urbane Grün für die Bürgerinnen und Bürger der Kommunen hat. Die adressatengerechte Aufbereitung der Potenziale der Innenentwicklung für das urbane Grün ist von großer Bedeutung für den politischen Willensbildungsprozess.

Bei der Entwicklung von gesamtstädtischen Leitbildern, Strategien und Konzepten für die Innenentwicklung sollte daher in einem offenen Prozess unter Einbeziehung von Politik, Verwaltung, Investoren und Bodenmarktakteuren, Bürgerschaft und Öffentlichkeit die Bedeutung des urbanen Grüns thematisiert werden.

Kommunales Praxisbeispiel

Mit dem Kommunikationsprojekt „dialog:grün“ wird in der Stadt Ulm ein stadtgesellschaftlicher Diskurs geführt, um das Bewusstsein in Bürgerschaft, Politik und Verwaltung für die Bedeutung des öffentlichen Grüns in der Stadt zu stärken und die Gestaltung des Grüns als wichtiges Element in der Baukultur der Stadt zu etablieren.

Auslöser für die Einrichtung dieser öffentlichen und offenen Plattform waren unterschiedliche Zielvorstellungen und fehlender Konsens zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung.

Freiraumprojekte hatten im Verteilungsstreit um begrenzte Haushaltsmittel gegenüber öffentlichen Bauprojekten häufig das Nachsehen.

Mittlerweile hat sich ein gemeinsames Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem städtischen Freiraum herausgebildet, und es wurden bereits vielfältige Maßnahmen zur Entwicklung des urbanen Grüns auf den Weg gebracht und verwirklicht.

„dialog:grün“ besteht aus einem Forum mit bürgerschaftlichen Stadtteilgruppen, Umweltschutzverbänden und weiteren Institutionen sowie einem Fachbeirat mit externen Expertinnen und Experten.

Nähere Informationen:
http://www2.mvi.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/105426/

Zusammenarbeit in der Verwaltung sicherstellen

Doppelte Innenentwicklung fällt aufgrund der Vielzahl der zu berücksichtigenden Aspekte nicht allein in die Zuständigkeit eines einzigen Ressorts in der Kommunalverwaltung. Vielmehr betreffen die berührten Belange unterschiedliche Verantwortungsbereiche innerhalb der Kommunalverwaltung. Bei kreisangehörigen Gemeinden sind auch Verantwortungsbereiche der Kreisverwaltung berührt. Grundsätzlich werden neben dem Bereich Stadtplanung und Stadtentwicklung immer auch die Bereiche Grünflächen und Naturschutz mit ihren Aufgabenspektren involviert sein.

Doppelte Innenentwicklung darf deshalb nicht in der alleinigen Verantwortung des Bereichs Stadtplanung und Stadtentwicklung liegen. Erforderlich sind die Einbindung und konstruktive Mitwirkung der anderen berührten Ressorts in einem gemeinsamen Planungs- und Umsetzungsprozess. Grundlage hierfür muss eine interdisziplinäre und ressortübergreifende Arbeitsweise sein, die auf ein transparentes sowie auf Synergien und Kompromissen basierendes Miteinander setzt.

Dies ist auch Voraussetzung, um klassische Ressortegoismen und Blockadehaltungen zu überwinden. Nur wenn Ziele und Maßnahmen der doppelten Innenentwicklung zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen bereits frühzeitig erörtert und auch mit Blick auf ihre möglichen Folgewirkungen betrachtet werden, lassen sich spätere Konflikte und Probleme vermeiden. Dabei muss es darum gehen, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Anforderungen der doppelten Innenentwicklung wie Bauen, Freiraumversorgung, Naturschutz, Soziales herzustellen. Gleichzeitig muss die Bereitschaft bestehen, verbleibende Zielkonflikte auf der Basis bestmöglicher Informationen einer (politischen) Entscheidung zugänglich zu machen.

Für ein gemeinsames Vorgehen müssen geeignete Formen der Zusammenarbeit eingerichtet werden. Nicht immer ist hierfür die Bildung formeller Arbeitsstrukturen (z.B. ressortübergreifende Arbeitsgruppen) erforderlich. Auch informelle Formen der Ämterkooperation können erfolgreich sein. Die Form der Zusammenarbeit sollte an die etablierten Strukturen der Verwaltungen anknüpfen.

Kommunales Praxisbeispiel

Ein Ziel der integrierten Stadtteilentwicklung im Soziale-Stadt-Gebiet Düsseldorf-Flingern war es, im dicht bebauten Stadtteil neue Grünräume zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund entstand die Idee, auf einem ehemaligen Werksgelände der Stadtwerke im Quartier einen Stadtteilpark anzulegen.

Bei der Entwicklung und Realisierung des Parks arbeiteten verschiedene Bereiche der Verwaltung projektbezogen „Hand in Hand“. Die Federführung für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt liegt beim Stadtplanungsamt, das hierfür ein Stadtteilbüro vor Ort eingerichtet hat.

Das Garten- und Forstamt hat in Zusammenarbeit mit diesem Büro das wettbewerbliche Gutachterverfahren für den neuen Quartierspark gesteuert und organisiert sowie die Umsetzungsplanung begleitet. Die Stadtwerke als Grundstückseigentümer hatten ein Mitbestimmungsrecht bei der Planung. Die finanzielle Abwicklung schließlich erfolgte durch das Bauverwaltungsamt.

Nähere Informationen:
http://www.mbwsv.nrw.de/quartiersentwicklung/leitfaeden/urbanes-gruen/Urbanes_Gruen.pdf

Planungsprozesse offen, transparent und partizipativ gestalten

Der Stellenwert des urbanen Grüns und das Engagement für dessen Erhalt sind bei Bürgerinnen und Bürgern sowie den Umwelt- und Naturschutzverbänden sehr hoch. Diese sind daher wichtige Akteure für die doppelte Innenentwicklung. Ihre frühzeitige und gut organisierte Einbeziehung in Planungsprozesse sollte daher ein zentrales Anliegen sein, um die Interessen und Vorstellungen dieser Akteursgruppen berücksichtigen zu können, aber auch um Konflikte zwischen Planungsverantwortlichen und Öffentlichkeit frühzeitig zu erkennen. Transparenz und Offenheit im Planungsprozess sind wesentliche Erfolgsfaktoren für die doppelte Innenentwicklung.

Dabei muss darauf geachtet werden, auch solche Beteiligungsmethoden einzusetzen, die Bevölkerungsgruppen erreichen, die aufgrund ihres Sozial- und Bildungsstatus oder ihrer kulturellen Herkunft ihre Interessen in klassischen Beteiligungsverfahren schlecht vertreten können. Bewährt haben sich hierfür – u.a. im Kontext von Quartiersmanagement – aufsuchende und aktivierende sowie projekt- und zielgruppenbezogene Beteiligungsformen und -methoden. Mag der Aufwand für die Beteiligungsprozesse seitens der Verwaltung auch hoch sein, er lohnt sich: Partizipativ durchgeführte Planungen treffen auf mehr Akzeptanz!

Anregungen, Tipps und konkrete Beispiele zur Beteiligungsarbeit finden sich im vom Land Berlin herausgegebenen **„Handbuch zur Partizipation“:**

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf

Kommunales Praxisbeispiel

Im Planungsprozess für den Quartierspark Mitte Altona in der Stadt Hamburg wurde der Bürgerbeteiligung eine große Bedeutung beigemessen.

Noch vor dem ersten Planentwurf wurden zunächst die Menschen nach ihren Wünschen und Ideen gefragt, die sich künftig im Park aufhalten oder in seiner Nähe wohnen. In zehn Workshops konnten jeweils verschiedene Bevölkerungs- bzw. Nutzergruppen (u.a. Kinder, Jugendliche, Senioren, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung) ihre Vorstellungen zur Parkgestaltung einbringen.

Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die Meinungen von Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen, Lebenssituationen und Interessen in den Planungsprozess einfließen.

Im Ergebnis entstand in jedem der Workshops ein Modell. In einem anschließenden „Thementag Park und Freiraum“ wurden diese Modelle mit der breiten Öffentlichkeit und gemeinsam mit Landschafts- und Freiraumplanern in mehreren Arbeitsgruppen diskutiert und gegeneinander abgewogen. Die Ergebnisse wurden Teil der Auslobungsunterlagen des Wettbewerbsverfahrens für den Park.

Nähere Informationen:
http://www.hamburg.de/contentblob/4130714/data/wettbewerbsdokumentation-park-mitte-altona.pdf

... doppelte Innenentwicklung, doppelte Chancen