

Grün in der Stadt

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Vorbemerkungen/Einführung	4
2. Lebenswerte Stadt.....	5
3. Integrierte Planung	6
4. Soziale Wirkungen.....	7
5. Ökologische Funktionen	7
6. Finanzierung und Bewirtschaftung	9
7. Bürgerschaftliches Engagement/Bürgerbeteiligung	10
8. Handlungsempfehlungen an die Städte.....	11
9. Forderungen an Bund, Länder und weitere Akteure	12
Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier	14

Vorwort

Der Blick auf die Stadt und den städtischen Raum verändert sich. Welche Vorstellung haben wir von den öffentlichen Räumen in den Städten? Es muss uns gelingen, mit den Ansprüchen und Bedürfnissen aller Menschen, den wachsenden Verkehrsströmen und der Platznot Schritt zu halten. Wir dürfen nicht zulassen, dass wir in unseren Städten „Nicht-Orte“ schaffen, an denen man nicht sein will. Hier spielen innerstädtische Grün- und Freiflächen eine maßgebliche Rolle. Sie sorgen für mehr Lebensqualität, sie wirken für den Klimaschutz, die Anpassung an den Klimawandel und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Daher haben die Entwicklung und die Pflege der innerstädtischen Grün- und Freiflächen für die Städte eine hohe Bedeutung.

Eckpunkte einer Planung, die dem Klimawandel gerecht wird, sind die Freihaltung von Kaltluftentstehungsgebieten und Frischluftschneisen sowie die Durchgrünung der Stadt. Hierzu gehört eine intensive Dachbegrünung. Auch müssen Bäume gepflanzt und Grünflächen freigehalten werden.

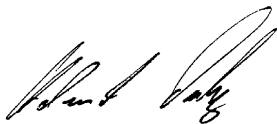
Auch die Stärkung und Weiterentwicklung der Biodiversität im städtischen Grün ist ein wichtiges Ziel. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Rückgang der Artenvielfalt sowohl in den ländlichen Außen- als auch in den urbanen Innenbereichen der Städte zu beobachten. Besonders besorgniserregend ist dabei der Rückgang der Insekten, die die Nahrungsgrundlage für eine Vielzahl anderer Tiere bilden. Die Intensivierung der Landwirtschaft und die zunehmende Versiegelung, aber auch lieblos gestaltete Grünflächen sind nur einige Gründe für einen Rückgang der Artenvielfalt.

Städtische Grün- und Freiflächen haben zudem eine hohe soziale Bedeutung. Sie ermöglichen unterschiedliche Freizeitaktivitäten und sportliche Betätigungen. Damit sind sie ein wesentliches Merkmal einer lebenswerten Stadt, sind Qualitätsmerkmal und Standortfaktor.

Städtische Freiraumkonzepte sind ein wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie erfordern ein intensives Zusammenwirken von Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs-, Städtebau- sowie Umwelt- und Grünflächenämtern.

Vor diesem Hintergrund hat nach intensiver interdisziplinärer Beratung in den Fachgremien das Präsidium des Deutschen Städtetages Ende September 2019 dieses Positionspapier „Grün in der Stadt“ beschlossen. Es soll Anregungen und Hinweise für die benannten vielfältigen Aspekte zur Fortentwicklung des städtischen Grüns geben. Zugleich soll die Diskussion „vor Ort“ über das städtische Grün erleichtert und ein Orientierungsrahmen gegeben werden. Des Weiteren werden Handlungserfordernisse des Bundes und der Länder skizziert.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des
Deutschen Städtetages

Grün in der Stadt

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Präsidium am 24. September 2019 in Salzgitter

1. Vorbemerkungen/Einführung

Für die deutschen Städte haben die innerstädtischen Grün- und Freiflächen in Verbindung mit der umgebenden jeweiligen regionaltypischen Kulturlandschaft eine hohe Bedeutung und sind ein zentraler Bestandteil der Daseinsvorsorge.

Urbane Grün- und Freiräume erfüllen für die Stadt und ihre Bewohner wichtige soziale, gesundheitliche, ökologische, klimatische und ökonomische Funktionen. Die Stadt wird darüber hinaus heute mehr denn je über die Grün- und Freiräume wahrgenommen. Für Bewohner sind sie Orte der Begegnung, der Erholung und der Kommunikation. Gleichzeitig prägen neben Architektur und Hochbau zunehmend die öffentlichen Räume der Städte mit Ihren qualitativ hochwertigen Grün- und Freiflächen die Attraktivität der Stadt für Besucher und Touristen.

Die Entwicklung, Ausgestaltung und Pflege der urbanen grünen Infrastruktur muss gemeinsam im Zusammenhang mit anderen Belangen betrachtet werden. Insbesondere die wachsenden Städte stehen hierbei vor großen Herausforderungen. Vordringlichstes Ziel der baulichen Entwicklung ist hier die doppelte Innenentwicklung. Unter doppelter Innenentwicklung ist die gleichzeitige Entwicklung von Bau- und Grünflächen durch intelligente, integrierte Lösungen zu verstehen. Der insbesondere in vielen Mittel- und Großstädten anhaltende Zuzug von Menschen, die weiterhin hohe Nachfrage nach zentrumsnahen Wohnstandorten sowie die Unvereinbarkeit unterschiedlicher Funktionen verschärft die Nutzungskonkurrenzen und muss vor Ort gemeinsam mit den Akteuren angegangen werden. Dies erfordert auch ein intensives, interdisziplinäres Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsbereiche von Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs-, Tiefbau-, Verkehrsplanungs-, Liegenschafts- sowie Umwelt- und Grünflächenämtern sowie auch mit kommunalen Unternehmen.

In vielen Städten sind die mit der Herstellung und Pflege neuer und bestehender Grünflächen einhergehenden Kosten ein häufig diskutiertes Thema. Vorrangiges Ziel dieser Diskussion sollte es zukünftig sein, Grünflächen nicht nur als Kostenfaktor, sondern insbesondere auch als Qualitätsmerkmal und Standortfaktor einer nachhaltigen und gesunden Stadt hervorzuheben.

Dieses Positionspapier versucht, die verschiedenen thematischen Aspekte, die bei der Fortentwicklung des städtischen Grüns zu beachten sind, abzubilden. Es soll die Diskussion „vor Ort“ über das städtische Grün erleichtern, einen Orientierungsrahmen geben und gleichzeitig auf die Notwendigkeit verweisen, dass Bund, Länder und weitere Akteure die Städte bei dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe unterstützen müssen.

2. Lebenswerte Stadt

Bereits in der Leipzig-Charta 2007 sind die Grundsätze und Strategien einer nachhaltigen Stadtentwicklung auch auf lokaler Ebene festgelegt und von den Bauministerinnen und Bauministern der europäischen Länder unterzeichnet worden. Dabei geht es um eine ausgeglichene räumliche Entwicklung der europäischen Städte, die gleichzeitig und gleichgewichtig alle Dimensionen und relevanten Belange berücksichtigt. Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung sollen vorausschauend koordiniert werden. Qualitätsvolle nutzungsorientierte öffentliche Räume sollen hergestellt und gesichert werden.

Die grüne Infrastruktur in den Städten ist eine dieser relevanten Dimensionen, die es bei der Stadtentwicklung zu berücksichtigen gilt. Neben der derzeit besonders aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels notwendigen Resilienz der Städte durch ein vielfältiges Netz an grünen Freiräumen, leistet die grüne Infrastruktur einen gewichtigen Beitrag zur Gesundheit der Stadtbevölkerung. Beispielsweise tragen Grün- und Freiräume zum Luftaustausch, zur Reduktion thermischer Belastungen, zum Wasserrückhalt, zum Arten- und Biotopschutz sowie zur Reduzierung von Feinstaub und CO₂ bei. Zugleich dienen sie den Bewohnern als Klimakomfortzone sowie als Ort zur Naherholung und Freizeitgestaltung sowie sportlichen Betätigung. Innerstädtisch gelegene Friedhöfe leisten hierzu vielerorts mit ihrem typischerweise alten Baumbestand, ihrem hohen Anteil an Grünflächen und Artenreichtum einen wertvollen Beitrag. Grüne Freiräume dienen als Treffpunkt, Ruhezone und Kulturort. In den Außenanlagen an Kitas und Schulen trainieren Kinder ihre Grob- und Feinmotorik und gehen dem freien Spiel nach. Wildnisflächen sind Naturerfahrungsräume für die Begegnung mit heimischer Flora und Fauna aber auch Orte zur Herausbildung eines eigenen Umweltbewusstseins und Orte für Selbsterfahrung. Vernetzte Freiräume in verdichteten Stadtbereichen sind für die unmotorisierte Nahmobilität besonders wichtig. Insbesondere Kinder können hier kurze und längere Wege auf eigene Faust gefahrlos zurücklegen.

Darüber hinaus ist das Thema Umweltgerechtigkeit mit grüner Infrastruktur eng verbunden. In hoch verdichteten Quartieren an viel befahrenen Straßen ist der Zugang zu ruhigen, sauberen, nutzbaren Freiräumen in fußläufiger Entfernung eine soziale Aufgabe. Hier können sich alle Altersgruppen und alle Kulturen diskriminierungsfrei auf neutralem Terrain begegnen. Deshalb leisten grüne Freiräume auch einen Beitrag zur Integration. Freiräume gehören zu den weichen Standortfaktoren. Sind sie qualitativ hochwertig, binden sie Menschen an ihre Umgebung und sind damit ein beachtenswerter Anreiz für qualifizierte und kreative Arbeitskräfte.

Städte sind lebenswert, wenn sie den Menschen helfen, ihren Alltag besser zu bewältigen. Freiräume als Orte des Alltags und des städtischen Lebens, sind zentral für das Zusammenleben und den gesellschaftlichen Zusammenhalt, insbesondere auf Quartiersebene. Vom individuell nutzbaren Freiraum, über Gehwege sowie grüne Wege und Plätze bis hin zu großen, gemeinschaftlich nutzbaren Freiflächen muss die lebenswerte Stadt alles bieten. Zu beachten ist dabei, dass Gelegenheit und Anreize zur aktiven Aneignung vorhanden sind. Das darf aber nicht dazu führen, dass Freiräume von Gruppen besetzt werden, die durch ihre Anwesenheit andere verdrängen. Eine gute Freiraumversorgung bietet Platz für spezialisierte Aktivitäten ebenso wie nutzungsoffene und aneignungsfähige Angebote.

Freiräume sind alle nicht durch Gebäude bebaute Flächen und umfassen u.a. Plätze, Parkanlagen und Friedhöfe, Gärten, Straßenräume mit Parkplätzen, Geh- und Fahrradwegen, Kleingärten, Sportanlagen, Brachen, Gewässerrandstreifen, Stadtteilränder, Wälder und Felder. Städtebau und Freiraumplanung sind zwei Seiten einer Medaille. Deshalb ist eine gesamtstädtische Freiraumplanung, die sich auch aktiv mit der Stellung, Größe, Kubatur und Exposition der Baukörper zum Wohl der sich draußen aufhaltenden Menschen befasst, ein essentieller Bestandteil der integrierten Stadtentwicklung.

3. Integrierte Planung

Eine integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung im Sinne der Leipzig Charta sollte in Kenntnis der Herausforderungen und Chancen Städtebau und Freiraum gemeinsam denken und fortentwickeln. Hierzu bedarf es neben übergreifender Konzepte auch vertiefende Fachplanungen. Beispielsweise trägt ein gesamtstädtisches Freiraumkonzept wesentlich zu einer integrierten Stadtentwicklung bei und liefert eine fachlich fundierte Grundlage für eine räumlich integrierte Planung. In allen formellen und informellen Planungen sollten standardmäßig Landschaftsplanungs- beziehungsweise Grünordnungs- und Freiraumkonzepte integriert werden, um ein ganzheitlich-funktionales Konzept zu entwickeln. Dazu gehören auch Erholungsvorsorge, Klimaanpassungsstrategien und die Ziele des Naturschutzes. Zu den informellen Planungen zählen auch spezielle Fachplanungen wie zum Beispiel Spielplatz-, Kleingarten- oder auch Friedhofsentwicklungspläne. Wichtig ist die kosteneffiziente Pflege von Anfang an als Kriterium in der Planung einzubeziehen.

Insbesondere in strukturstarken Städten verschärfen sich die Nutzungskonkurrenzen auf den wenigen verfügbaren Flächen. Zwangsläufig gilt es daher, die wenigen Potenziale bestmöglichst zu nutzen. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte bieten die Möglichkeit, bereits beim Übergang von generellen Stadtentwicklungszielen zur verräumlichten Planung der doppelten Innenentwicklung Beachtung zu schenken, also der parallelen qualifizierten Nachverdichtung und der Freihaltung und Entwicklung von Grünbereichen. Friedhöfe werden dabei vor dem Hintergrund ihres tendenziell sinkenden Flächenbedarfs, in Kombination mit ihrer oftmals innerstädtischen Lage und ihrer nahezu unveränderbaren Widmung und Ausdehnung zunehmend wertvoller und attraktiver. Dabei sind Flächenkonkurrenzen, Denkmal- und Naturschutz, Nutzungsansprüche und die Möglichkeit zu „temporären Nutzungen“ besonders zu analysieren und stadtverträgliche Lösungen zu entwickeln. Ein kontinuierliches Grünflächenmonitoring kann hierbei hilfreich sein.

Ein ressortübergreifendes Arbeiten und eine enge Kooperation sind insbesondere zwischen Grün-, Umwelt- und Stadtplanung sowie Stadtentwicklung unabdingbar, aber auch zwischen allen kommunalen Dienststellen mit Freiraumbezug. Eine integrierte Planung sollte dabei bis in die Quartiersebene hinein betrieben werden, um die Umsetzung der gesamtstädtischen Leitbilder auf der Quartiersebene zu sichern und zu realisieren. Der Bereich des Stadtquartiers bildet die alltägliche Umwelt der Wohnbevölkerung und damit auch die entscheidende Betrachtungsebene für einzelne städtebauliche Projekte. Deshalb kommt der Erarbeitung und Umsetzung von übergreifenden Freiraumquartierskonzepten mit Maßnahmen, unter anderem für stark verdichtete Innenstadtbereiche, eine besondere Bedeutung für die Grün- und Freiflächenqualität der Städte zu.

Die Umsetzung von Freiraumquartierskonzepten, die dafür kompensatorische Maßnahmen insbesondere durch Vernetzung und Aufwertung vorhandener öffentlicher Grün-, Wasser- und Verkehrsflächen vorsehen, erfordert einen hohen Einsatz finanzieller Mittel, insbesondere dann, wenn es um die Neugestaltung oder Neuerrichtung von Spiel- und Sportplätzen, Kleingartenarealen, die Umgestaltung von Verkehrsflächen oder die Schaffung neuer Wegeverbindungen durch Querung von Straßen oder Bahnlinien geht. Aus diesem Grund wäre es dringend notwendig, die Entwickler von Bauprojekten in den betreffenden Gebieten an diesen Kosten beteiligen zu können und dafür eine Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Freiflächenpools im Baugesetzbuch (BauGB) zu schaffen.

Ein weiterer im Einzelfall erfolgversprechender Ansatz wird in der Anerkennung von Maßnahmen der Eingriffs- und Ausgleichsregelung des § 1a Abs. 3 BauGB in Verbindung mit § 15 Bundesnaturschutzgesetz zur Verwirklichung quartiersbezogener Grünkonzepte, also der Straßen-, Hof-, Fassaden- und Dachbegrünung sowie Kleingartenparks gesehen. Primäres Ziel muss es dennoch bleiben, bodengebundene Grünflächen in Quartieren zu sichern. Qualität ist dabei nicht an Größe gebunden.

4. Soziale Wirkungen

Urbane Grün- und Freiräume haben eine hohe soziale Bedeutung in einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie sind wichtige identitätsstiftende Begegnungsstätten in einer diversifizierenden Gesellschaft und ermöglichen unterschiedliche Nutzungen von Ruhe, über Freizeitaktivitäten bis zur sportlichen Betätigung. Diese unterschiedlichen Nutzungen sind nicht immer konfliktfrei. Es ist zu erwarten, dass der Nutzungsdruck weiterhin zunimmt. Dennoch leisten die städtischen Grün- und Freiräume einen hohen Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, für die soziale Begegnung und Integration, als auch für Naherholung, Sport, Gesundheit und als Umweltbildungs- und Naturpädagogikstätten.

Bei der Gestaltung des Stadtgrüns sind die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Generationen zu berücksichtigen und zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln. Aufgrund einer verstärkten baulichen Innenverdichtung sind qualitätsvolle, barrierefreie, fußläufig erreichbare und verkehrssichere Grün- und Freiräume mit einer multifunktionalen Nutzung herzustellen, zu vernetzen und nachhaltig zu unterhalten. Dies ist besonders für weniger mobile Menschen und für eine kinder- und familienfreundliche Stadtentwicklung wichtig.

In einer umweltgerechten Stadtentwicklung sind räumlich konzentrierte, gesundheitsrelevante Umweltbelastungen zu vermeiden, und es ist allen Menschen einen gerechten Zugang zu den Grün- und Freiflächen zu ermöglichen. Eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Stadtplanung, Stadtentwicklung, Umwelt und Gesundheit bildet dabei die Grundlage für mehr Umweltgerechtigkeit in den Städten.

Das Angebot öffentlicher Nutzgärten kann die gesellschaftliche Teilhabe und Inanspruchnahme von öffentlichem Raum stärken. Dabei wird dem Wunsch nach Eigenproduktion von gesundem Gemüse und einer sozial-kreativen Komponente nachgekommen, die auch zur Stadtteilidentität beitragen kann. Vor einer entsprechenden Umwandlung innerstädtischer Grünflächen ist jedoch eine sorgfältige Abwägung mit öffentlichen unbeschränkten Nutzungsmöglichkeiten für die Allgemeinheit durchzuführen.

Kleingartenanlagen sind von besonderer sozialer Bedeutung. Sie befriedigen das Bedürfnis nach Aufenthalt in der Natur und sind wichtige Orte zur gesunden Entwicklung und Integration unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen. Die Anlagen sollten als wichtiger Bestandteil der grünen Infrastruktur auch zugängliche und öffentlich nutzbare Flächen integrieren und sind beispielsweise als Kleingartenparks miteinander zu vernetzen. Dies beinhaltet auch eine verstärkte Öffnung für aktuelle Trends wie Gemeinschaftsgärten oder Urban-Gardening-Projekte sowie niedrighschwellige Angebote für Interessenten in benachbarten Wohngebieten.

5. Ökologische Funktionen

Biodiversität

Ein deutlicher Rückgang der Artenvielfalt ist insbesondere im ländlichen Raum, aber auch in den urbanen Innenbereichen der Städte zu beobachten. Besonders besorgniserregend ist dabei der Rückgang der Insekten, die die Nahrungsgrundlage für eine Vielzahl anderer Tiere bilden. Die Intensivierung der Landwirtschaft, die monotone Gestaltung von Haus- und die Versiegelung von Vorgärten aber auch die Anlage kostengünstiger, strukturarmer öffentlicher Grünflächen sind nur einige Gründe für einen Rückgang der Artenvielfalt. Aus Sicht des Umweltbundesamtes (UBA) verschärft sich diese Situation durch den hohen Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln in der Landwirtschaft, aber auch teilweise im städtischen

Bereich. Den öffentlichen Grünflächen in der Stadt sollte deshalb zunehmend eine besondere Bedeutung als Nahrungs- und Lebensraum für heimische Tierarten zukommen.

Durch die zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft und die starken Flächennutzungskonkurrenzen innerhalb der Städte werden Grün- und Freiräume immer bedeutender für den Erhalt der Biodiversität. Daher sollte diesem Aspekt im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung Rechnung getragen werden. Schließlich weisen nur vernetzte, vielfältige Ökosysteme eine Stabilität auf, die den wachsenden Umweltbelastungen begegnen kann. Beispielsweise haben naturnahe Wälder und naturnah bewachsene Flächen eine größere Widerstandskraft gegenüber Stürmen und bieten ein höheres Wasserspeichervermögen. Damit mindern sie die Folgen von extremen Wetterereignissen und tragen in der Regel zu einer Verbesserung des Ökosystems bei.

Beispielsweise gelten von den 560 in Deutschland vorkommenden Wildbienenarten über 50 Prozent als gefährdet. Zusätzlich sind die Insektenbestände in der Biomasse insgesamt in den letzten Jahren um 80 Prozent zurückgegangen. Angesichts dieser Entwicklungen kommt Schutzmaßnahmen eine immer größere Bedeutung zu. Insekten sichern die Bestäubung der Kulturpflanzen und damit Ernteerträge. Als Bestandteil der Nahrungskette tragen sie zusätzlich zur Stabilität von Ökosystemen bei.

Ein wichtiges Ziel sollte daher die Stärkung und Weiterentwicklung der Biodiversität im städtischen Grün sein. Um dies zu erreichen sollten nicht nur die öffentlichen Grünflächen nach ökologischen Kriterien gestaltet und anschließend fachgerecht gepflegt werden. Zusätzlich sollten Flächen in Kleingartenanlagen und wohnortnahe Flächen möglichst naturnah gestaltet werden. Fragen der Ästhetik und Vermittlung sind zentral für die Wahrnehmung und Akzeptanz dieser Räume. Darüber hinaus bedarf es zusätzlicher Anreize und Informationen für die Bürger/innen zur naturnahen Gestaltung des eigenen Umfeldes. Hier sollten unter anderem hinsichtlich Dach- und Fassadenbegrünung oder der Garten- und Balkongestaltung entsprechende Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt werden.

Klimaschutz/-anpassung/Bodenschutz

Der Klimaschutz und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sind wichtige Themen der Städte, zu denen Maßnahmen zur Entwicklung der grünen und blauen Infrastruktur einen wichtigen Beitrag leisten. Folgen des Klimawandels sind steigende Temperaturen in den Städten und die Zunahme von Starkregenereignissen. Deshalb ist es wichtig, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um sich an den Klimawandel anzupassen. Wichtige Eckpunkte einer klimawandelgerechten Planung sind die nachhaltige Regenwasserbewirtschaftung (Regenwasserrückhaltung, Versickerung etc.), Freihaltung von Kaltluftentstehungsgebieten und Frischluftschneisen und die Durchgrünung der Stadt. Insbesondere Maßnahmen, wie die Freihaltung von Grünflächen von Bebauung, die Pflanzung von Straßenbäumen und auch eine intensive Dachbegrünung, Wandbegrünung, Gestaltung mit hellen Oberflächen, Pflanzung von Straßenbäumen, die Gestaltung mit erlebbarem Wasser, Trinkwasserbrunnen, Umwandlung von Parkplätzen in grüne Parkplätze sowie die Mitbenutzung von Grünanlagen zur Rückhaltung bzw. kurzfristigen Einstauung von Niederschlagswasser dienen der Anpassung an den Klimawandel. Die Kombination von Gewässern und Parkanlagen erfüllen darüber hinaus wichtige Funktionen für Kleinklima, Biodiversität und Gesundheit. Die Maßnahmen führen unter anderem zur Minderung von sommerlichen Hitzeereignissen und zur Aufrechterhaltung einer lebenswerten Stadt.

Weiterhin wirkungsvoll für den Ausbau von Stadtgrün sind die Förderung einer Brachflächenrevitalisierung und Altlastensanierung sowie von Entsiegelungsmaßnahmen und multifunktionale Maßnahmen zur Wiederherstellung der Bodenfunktionen.

Landwirtschaft als Teil des städtischen Grüns

Durch die Intensivierung und Industrialisierung der Landwirtschaft hat sich die Nutzbarkeit der landwirtschaftlichen Flächen als Teils des Grüns in der Stadt verändert. Dennoch nehmen landwirtschaftliche Flächen in vielen Städten einen nicht unerheblichen Teil der Flächennutzung ein. So sind zum Beispiel im Ruhrgebiet – dem größten Ballungsraum in Deutschland – immer noch rund 40 Prozent aller Flächen landwirtschaftlich genutzt. In vielen Bereichen sind traditionell bewirtschaftete landwirtschaftliche Flächen als prägender Teil der Kulturlandschaft sogar schützenswert. Somit tragen landwirtschaftliche Flächen immer noch einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum städtischen Grün bei, sofern sie ökologisch vielfältig und in entsprechende Artenschutz- und Ausgleichskonzepte integriert sind. Mit Hilfe der Landschaftsplanung versuchen viele Städte, ursprünglich prägende Bestandteile der Kulturlandschaft zu schützen oder wiederherzustellen.

In den Stadtrandlagen zeichnet sich eine neue Art der Landwirtschaft ab, die mit dem Begriff „urbane Landwirtschaft“ beschrieben werden kann. Eine regional orientierte Landwirtschaft ergänzt durch biologische Produktionsmethoden hebt sich hier deutlich von einer Orientierung an der Massenproduktion ab. Das steigende Interesse an lokaler, nachhaltiger Nahrungsmittelproduktion kommt dabei häufig in Verbindung mit sozialen Bewegungen einher, die sich um das Wissen, die Aufwertung und den Erhalt lokaler Besonderheiten (z. B. lokale Sorten und Haustierrassen) verdient machen. Neben der Versorgung mit regional angebauten Produkten hat die urbane Landwirtschaft noch weitere positive Effekte. Das geht von der Verbesserung des Mikroklimas über die Biodiversität bis zur Sensibilisierung für nachhaltige Lebensstile und beinhaltet neue Formen gemeinschaftlicher Produktion und Vermarktung.

Dieser Wandel bietet die Chance, anders auf landwirtschaftlich genutzte Flächen zu sehen. Urbane Landwirtschaft kann wichtige Impulse geben, um Städte nachhaltiger zu gestalten, das innerstädtische Grün- und Freiflächensystem ergänzen und wichtige Beziehungen der Städte zu ihrem Umland gestalten. Dennoch können landwirtschaftliche Flächen kein Ersatz für innerstädtische Grün und Freiräume sein, sondern nur eine Ergänzung.

6. Finanzierung und Bewirtschaftung

Die Anforderungen an die urbane grüne Infrastruktur steigen kontinuierlich. Nutzungsintensivierungen, Multifunktionalität oder Multicodierung sowie Anpassungsnotwendigkeiten an den Klimawandel stellen umfängliche Ansprüche an die Qualität der Planung, des Bauens und deren Bewirtschaftung. Gleichzeitig sind gut geplante, gebaute und bewirtschaftete Grün- und Freiräume eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich Menschen weiterhin in der Stadt wohlfühlen und dort wohnen und leben wollen.

Eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen zur Erfüllung der hiermit verbundenen Aufgaben ist daher unerlässlich. Die weiter steigenden Anforderungen und wachsenden Nutzungsansprüche verlangen dringend steigende Investitionen in den Grünbestand und dessen Entwicklung. Der bereits bestehende und in den letzten Jahren deutlich angestiegene Investitionsrückstand in die grüne Infrastruktur ist in den Kommunen nur durch eine gesonderte Investitionsförderung zu überwinden. Im Sinne der nachhaltigen Wirkungen können diese Investitionen allerdings nur getätigt werden, wenn gleichzeitig die zur dauerhaften Werterhaltung erforderlichen Mittel durch die Kommunen bereitgestellt werden können. Dabei bilden der fachgerechte Umgang mit der Vegetation und die am Lebenszyklus orientierte kontinuierliche Entwicklung der Grün- und Infrastruktur im Ganzen die wesentlichen Grundlagen für eine qualitativ hochwertige grüne Infrastruktur des urbanen Raums.

Charakteristisch für die grüne Infrastruktur ist die den Lebenszyklus dominierende Nutzungsphase oder Bewirtschaftungsphase. Eine werterhaltende Bewirtschaftung umfasst alle Maßnahmen, die zum Management der nutzungs- und nutzerbedingten Prozesse erforderlich sind und bedarf einer ausreichenden Ressourcenausstattung für den Betrieb und die Instandhaltung der grünen Infrastruktur. Zudem ist eine regelmäßige Instandhaltung der grünen Infrastruktur erforderlich, die dem Erhalt und der Wiederherstellung eines funktionsgerechten Zustands dienen. Der Betrieb umfasst alle Maßnahmen, die zum Management der nutzungs- und nutzerbedingten Prozesse erforderlich sind. Die Instandhaltung beinhaltet alle Maßnahmen, die dem Erhalt und der Wiederherstellung eines funktionsgerechten Zustands dienen.

Dem Aufbau eines umfassenden Grünflächenmanagements mit dem Schwerpunkt der digitalen Steuerung des Betriebs und der Instandhaltung kommt hierbei eine besondere Rolle zu. Mit dem Ziel, den Ressourceneinsatz insgesamt und insbesondere in der Nutzungsphase zu optimieren, sind bereits Nachhaltigkeitskriterien mit Beginn der Planung, über den Bau bis zur Bewirtschaftung zu definieren. In diesen Bemühungen sind die Kommunen mit der Zielsetzung zur Steigerung der Lebensqualität in den Städten, zur Stärkung der Biodiversität und des Klimaschutzes sowie zur Verbesserung der Strukturen zur Klimaanpassung dringend zu unterstützen.

7. Bürgerschaftliches Engagement/Bürgerbeteiligung

Mitgestaltung durch Bürgerbeteiligung ist ein konstitutives Element einer lebendigen repräsentativen Demokratie und wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung. Sie unterstützen Mehrheitsentscheidungen des Stadtrates als Ausdruck des Gemeinwohls und verbessert die Qualität und Akzeptanz von Planungen. Eine frühzeitige, transparente Bürgerbeteiligung erfordert zwar einen hohen Ressourcenbedarf zu Beginn von Planungsprozessen, führt aber durch frühzeitige Konfliktauflösungen auch zu einer Verfahrensbeschleunigung und Kostenreduktion. Bürgerbeteiligung erhöht allerdings zugleich auch die Komplexität von Planungs- und Entscheidungsprozessen und den Ressourcen- und Kompetenzbedarf. Für Verwaltung und Politik stellen sich damit besondere Herausforderungen.

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Stadtentwicklung in unterschiedlichen Formen gehört längst zur selbstverständlichen kommunalen Praxis. Dies gilt sowohl für informelle Konzepte und Planungen als auch für die gesetzlich geregelten Verfahren zum Beispiel bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen (Bauleitplanung) und bei Fachplanungen. Vor allem im Rahmen der Stadtsanierung oder beim Stadtumbau sowie bei der Erarbeitung von Integrierten Stadt(teil)entwicklungskonzepten wurden vielfältige positive Erfahrungen mit aktivierenden Beteiligungsverfahren und innovativen Methoden gemacht. Dabei mangelt es offenbar nicht an geeigneten Beteiligungsinstrumenten, sondern in vielen Fällen eher an der Verständigung über verbindliche Spielregeln und Qualitätsstandards also an einer übergreifenden Beteiligungskultur.

Stadtgrün lebt durch Bürgerinnen und Bürger. Das liegt zum großen Teil daran, dass die Grünanteile in den Flächen ihrer natürlichen Eigendynamik folgen und müssen über kontinuierliche Arbeit stets in einem erwünschten Zustand gehalten werden. Gärtner und Gärtnerinnen sind deshalb häufig vor Ort und kommen mit den Menschen ins Gespräch. Dabei wird auch so mancher Wunsch von Anliegern und Anliegerinnen geäußert, der, wenn er berechtigt erscheint, aufgenommen und umgesetzt wird.

Diese direkte Kommunikation kann auch der Beginn von Patenschaften für Bäume, kleine Grünflächen, Spielplätze oder Gewässerpatenschaften sein. Viele Städte kultivieren bereits ein „Patenschaftswesen“, nicht weil es Arbeitskräfte erspart und damit vermeintlich den

Haushalt entlastet, sondern weil dieses bürgerschaftliche Engagement das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwesen stärkt. In der Verwaltung erzeugen Patenschaften mehr Arbeit. Paten müssen betreut und zum Teil auch angeleitet werden. Das kostet Zeit und bindet Arbeitskräfte. Der Gewinn stellt sich aber auf einer ideellen Ebene ein. Über das so gepflegte Engagement entsteht das Gefühl „Es ist unsere Stadt“.

Noch weiter in Richtung Bürgerschaftliches Engagement lässt sich die vielgestaltige Urban-Gardening-Bewegung einordnen. Hier geht es ums eigenständige Gärtnern in der Stadt, entweder individuell oder gemeinschaftlich, mit vielen Kulturen, auf vielfältigen Flächen: Stadtbrachen, Baulücken, Verkehrsgrün, einfach gestalteten Grünflächen oder brachliegenden Kleingartenparzellen aber auch in Hinterhöfen, auf Dachgärten und an Stadträndern. In Wachstumsregionen gibt es jedoch einen permanenten Nutzungskonflikt dieser Nutzung mit anderen Nutzungsinteressen. Sind die Flächen erst einmal bebaut, sind sie als Grünfläche für immer verloren. Spenden- und Sponsoringgelder können die Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge nicht ersetzen.

Bürgerbeteiligung ist auch bei der Sicherung und Entwicklung historisch bedeutender Parks und Grünflächen eine wichtige Methode, um Vielfalt zu ermöglichen. Die Erarbeitung von Kommunalen Gestaltungshandbüchern für den öffentlichen Raum und das öffentliche Grün, von Stadtbaum- und Stadtgrünkonzepten, die dann auch schon die Anpassung an den Klimawandel und dabei insbesondere die Vorsorge gegenüber Extremereignissen umfassen, sind in Bürgerbeteiligungsverfahren sinnvoll, um Verständnis für ggf. notwendige Eingriffe und Veränderungen zu erzeugen. Hierzu bedarf es weiterer Förderung des Bundes, damit aus den vielen Pilotprojekten ein flächendeckender Standard wird. Während bisher der Fokus meist auf der Planung und raschen Umsetzung liegt, kommen Bewirtschaftung und Pflege in der Bürgerbeteiligung oft noch zu kurz. Hier sind parallel und gemeinsam zur Planung auch schon die Pflegekonzepte zu erarbeiten, optimalerweise durch die gleichen Entwurfsverfasser. So kann die baukulturelle Qualität neuer Anlagen auch während ihrer hoffentlich langen Nutzungsdauer erhalten, durch die vorausschauende Planung und Einstellung der Mittel in die Haushalte sowie die laufende Qualifizierung des Pflegepersonals gesichert werden und bildet dann später bei der einen oder anderen Arbeit sogar die Grundlage für eine denkmalpflegerische Zielstellung oder ein Parkpflegewerk.

8. Handlungsempfehlungen an die Städte

Funktionierende, nachhaltig wirksame Verwaltungsstrukturen zum Grün in der Stadt setzen neben dem Vorhandensein von zahlenmäßig ausreichendem und fachlich gut qualifiziertem Personal auch eine kluge Integration in die unterschiedlichen Einheiten der Stadtverwaltung voraus, durch die gewährleistet sein muss, dass die fachlichen Belange (z. B. die Sicherung ausreichender Grün- und Freiflächen im Rahmen der Bauleitplanung) bei allen städtischen Entscheidungen angemessen berücksichtigt werden. Die Struktureinheiten, die für die spätere Pflege und Instandhaltung verantwortlich sein werden, sind frühzeitig in die Planungen einzubeziehen.

Dazu ist zunächst eine genaue Definition der verschiedenen Aufgaben mit den zugehörigen Zuständigkeiten und Kompetenzen notwendig. Für eine effektive organisatorische Zuordnung innerhalb der Stadtverwaltung werden in den Kommunen dazu unterschiedliche Modelle praktiziert, die spezifische Vor- und Nachteile in Bezug auf die daraus resultierenden Grün- und Freiraumqualitäten aufweisen. Eine enge Kooperation ist dabei insbesondere zwischen Grün- und Stadtplanung unabdingbar, aber auch zwischen allen kommunalen Dienststellen mit Freiraumbezug. Ein integriertes und interdisziplinäres Arbeiten unterschiedlicher Dienststellen kann dabei auch zu einem stärkeren inhaltlichen Miteinander führen.

Unabhängig von der jeweiligen Organisationsform entstehen aber immer Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Dienststellen, die eine enge ressortübergreifende Zusammenarbeit erforderlich machen. Dies kann zum Beispiel in Form regelmäßiger Dienstbesprechungen organisiert werden, bei denen Vereinbarungen zu gemeinsamen Fragestellungen getroffen werden.

Eine andere Möglichkeit sind fallweise zu installierende Projektstrukturen mit der Mitarbeit von Personal aus unterschiedlichen Dienststellen zu besonderen räumlichen oder inhaltlichen Aufgaben, zum Beispiel zur Konzeption und Umsetzung eines Grüngürtelprojekts oder zur Erstellung eines Freiraumkonzeptes. Durch entsprechende Regelungen kann eine ständige Rückkopplung mit der jeweiligen Hierarchieebene gewährleistet werden bei gleichzeitiger enger Kooperation mit den anderen Dienststellen.

9. Forderungen an Bund, Länder und weitere Akteure

Die Anforderungen an die urbane grüne Infrastruktur steigen kontinuierlich. Nutzungsintensivierungen, Multifunktionalität oder Multicodierung sowie Anpassungsnotwendigkeiten an den Klimawandel stellen umfängliche Ansprüche an die Qualität der Planung, des Bauens und deren Bewirtschaftung. Gleichzeitig sind gut geplante, gebaute und bewirtschaftete Grün- und Freiräume eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich Menschen weiterhin in der Stadt wohlfühlen und dort wohnen und leben wollen.

Eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen zur Erfüllung der hiermit verbundenen Aufgaben ist daher unerlässlich. Die weiter steigenden Anforderungen und wachsenden Nutzungsansprüche verlangen dringend steigende Investitionen in den Grünbestand und dessen Entwicklung. Der bereits bestehende und in den letzten Jahren deutlich angestiegene Investitionsrückstand in die grüne Infrastruktur ist in den Städten nur durch eine gesonderte Investitionsförderung zu überwinden.

Soll das urbane Grün als prägendes Element unserer Städte und wichtiger Teil der Baukultur mit seinen vielfältigen Funktionen für eine nachhaltige Stadtentwicklung im Sinne der Leipzig Charta erhalten bleiben und entwickelt werden, bedarf es künftig größerer Investitionen. Das Bund-Länder-Programm „Zukunft Stadtgrün“ bildet hierfür eine gute Grundlage, kann aber nicht eine auskömmliche Finanzierung der Frei- und Grünflächenplanung ersetzen. Zudem eignet sich die Städtebauförderung nicht für die Finanzierung der mittel- bis langfristigen Lebenszykluskosten, wie Kosten für die Steuerung des Betriebs und der Instandhaltung.

Ziel muss es sein, zur Steigerung der Lebens- und Wohnqualität, zur Verbesserung des Stadtklimas und der Umweltgerechtigkeit sowie zum Erhalt der biologischen Vielfalt und der Naturerfahrung beizutragen. Eine eigenständige, sektorale Förderung des urbanen Grüns – unabhängig vom derzeitigen Programm „Zukunft Stadtgrün“ – ist daher dringend angeraten. Ein eigenständiges Programm zur Förderung der urbanen grünen Infrastruktur durch Finanzhilfen des Bundes und der Länder sollte eingerichtet werden:

- Bei einer eigenständigen sektoralen Förderung sollten Freiraumkonzepte mit integriertem städtebaulichen Bezug oder integrierte Stadtentwicklungskonzepte Grundlage der Förderung sein und die Förderung von Maßnahmen mit gesamtstädtischen Bezug ohne die Abgrenzung konkreter Fördergebiete ermöglichen. Dies ist dringend geboten, um die gesamtstädtische Funktion der grünen Infrastruktur, die deutlich über einen konkreten Quartiersbezug oder einzelne Teilräume hinausgehen, stärken und entwickeln zu können.
- Im Zuge der Förderung sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine werterhaltende Bewirtschaftung und damit eine qualitätsvolle und multifunktionale grüne

Infrastruktur sichern. Diese können beispielsweise von der Finanzierung, der Erarbeitung von Bewirtschaftungskonzepten im Zuge der Förderung bis zur Anerkennung der durch die Bewirtschaftung anfallenden Folgekosten als Eigenanteile der Kommunen reichen.

- Die Förderpolitik des Bundes sollte prioritär auf die Erarbeitung von gesamtstädtischen Freiraumkonzepten mit integriertem städtebaulichen Bezug ausgerichtet werden, um die Städte in die Lage zu versetzen ihre Grün(entwicklungs)politik an einer nachhaltigen kohärenten Gesamtstrategie ausrichten zu können. Insbesondere Modellprojekte in diesem Sinne sollten gefördert werden.
- Forderung und Förderung einer vorsorgenden städtischen Grundstückspolitik unter anderem auch für die für die Sicherung und Entwicklung von Stadtgrün.
- Bei entsprechenden Programmen sollte die Möglichkeit der Weiterentwicklung zu Kleingartenparks explizit in den Programmrichtlinien erwähnt werden, um für die Handelnden vor Ort Rechtssicherheit zu schaffen und gleichzeitig dieses erhebliche Flächenpotenzial ins Bewusstsein der Politik zurückzuholen.
- Für die gesamtstädtische Struktur und Funktion der grünen Infrastruktur haben Flächen des Bundes, insbesondere aufgelassene Bahnflächen und Bundesliegenschaften, häufig eine herausragende Bedeutung. Der Bund ist daher aufgefordert, diese Flächen den Städten zur Stärkung und Entwicklung von öffentlichen Nutzungen zu angemessenen Bodenpreisen zur Verfügung zu stellen.

Änderungen im Baugesetzbuch (BauGB)

- **Rechtsgrundlage § 9 BauGB für Gemeinschaftsdachgärten schaffen**
Eine verbindliche Sicherung von Gemeinschaftsdachgärten ist – abgesehen von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen – bisher nur vertraglich möglich. Diese sind deshalb nicht Gegenstand der Baugenehmigungen; zudem besteht eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Rechtssicherheit von vertraglichen Regelungen. Deshalb sollte durch die Aufnahme einer Festsetzungsmöglichkeit in den Katalog des § 9 (1) BauGB ein erleichterter und rechtssicherer Vollzug ermöglicht bzw. unterstützt werden.
- **Rechtsgrundlage § 11 BauGB für Refinanzierung von Freiflächenpools durch Planungsbegünstigte schaffen**
Im BauGB sollte eine Rechtsgrundlage zur Einrichtung von Freiflächenpools /-fonds o. ä. zur Umsetzung von Freiflächenquartierskonzepten vorgesehen werden. Dieser sollte auch die Kosten für die bereitgestellten Grundstücke beinhalten. Die Finanzierung der Maßnahmen wäre dann durch Kompensationszahlungen von Planungsbegünstigten, deren Vorhaben Freiflächendefizite aufweisen bzw. auslösen, möglich. Am praktikabelsten wäre dabei die Zahlung von Pauschalen in Abhängigkeit vom jeweiligen Freiflächendefizit an die Kommunen, die damit die Kosten von bereits realisierten Aufwertungsmaßnahmen in der Umgebung der jeweiligen Planungsgebiete refinanzieren könnten. Zwingende Voraussetzung dafür ist, dass diese Aufwertungsmaßnahmen auf der Basis entsprechender Freiflächen-Qualifizierungskonzepte erfolgen. Eine reine Zahlung in einen „Kompensationstopf“ ohne konkreten Maßnahmenbezug sollte dagegen unterbleiben.
- **Eingriffs- Ausgleichsregelung weiterentwickeln**
Ein weiterer im Einzelfall erfolgversprechender Ansatz wird in der Anerkennung von Maßnahmen der Eingriffs-Ausgleichsregelung des § 1a Abs. 3 BauGB in Verbindung mit § 15 Bundesnaturschutzgesetz zur Verwirklichung quartiersbezogener Grünkonzepte, also der Straßen-, Hof-, Fassaden- und Dachbegrünung gesehen. Aufnahme einer Rechtsgrundlage für die Umlegung von Artenschutzmaßnahmen, und zwar auch dann, wenn die Artenschutzmaßnahmen nicht im Plangebiet liegen oder nicht mit Eingriffsausgleichsmaßnahmen kombiniert werden können.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

1. Das Präsidium betont die hohe Bedeutung des städtischen Grüns für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Urbane Grün- und Freiräume erfüllen für die Stadt und ihre Bewohnerinnen und Bewohner wichtige soziale, gesundheitliche, ökologische, klimatische und ökonomische Funktionen. Qualitativ hochwertige Grün- und Freiflächen stellen wichtige Orte der Begegnung, der Erholung sowie der Kommunikation dar und steigern die Attraktivität einer Stadt.
2. Das Präsidium begrüßt das Positionspapier zum städtischen Grün, das die verschiedenen thematischen Aspekte abbildet, die bei der Fortentwicklung des städtischen Grüns zu beachten sind. Das Papier soll die Diskussion in den Städten erleichtern und einen Orientierungsrahmen geben. Bund und Länder müssen die Städte bei dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe unterstützen.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Autoren/Autorinnen

- 1. Fachkommission Umwelt
- 2. Fachkommission Friedhof und Stadtgrün
- 3. Fachkommission Stadtentwicklungsplanung
- 4. Fachkommission Stadtplanung und Städtebau

Ansprechpartner/in in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Detlef Raphael

Hauptreferent Axel Welge, axel.welge@staedtetag.de

Referent Dr.-Ing. Timo Munzinger, timo.munzinger@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-337-2

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, November 2019