

Ergebnispapier zum Kommunalgespräch 1 – Agenda Stadt grün-blau

5. November 2024, 13 - 15.30 Uhr im Online-Forum

Kurzfassung

Die Umsetzung von grün-blauen Infrastrukturen in deutschen Kommunen birgt zahlreiche Herausforderungen, wie das erste Kommunalgespräch im Rahmen des Forschungsprojekts „Agenda Stadt grün-blau. Strategien und Maßnahmen zur Stärkung grün-blauer Infrastruktur im Stadtumbau“ gezeigt hat. Zentrale Probleme sind Flächenkonkurrenzen zwischen Wohnungsbau, Verkehr und Grünflächen sowie eine fehlende Klarheit zu rechtlichen Vorgaben, die die Priorisierung von Grün in der Stadtentwicklung vorantreiben sollen. Darüber hinaus wird die Bedeutung der Grünraumentwicklung oft nicht ausreichend kommuniziert und (finanziell) gewürdigt.

Gleichermaßen gibt es konkrete Handlungsansätze, wie diesen Herausforderungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene begegnet werden kann:

Flächenkonflikte müssen zuerst entschärft werden: Hier geht es um die Einführung von Obergrenzen für Flächennutzungen, die Förderung von Zwischennutzungen und flächensparendem Bauen sowie Multicodierung öffentlicher Räume. Der rechtliche Rahmen muss außerdem gestärkt werden, indem bundesweite Vorgaben zur Priorisierung von Grün eingeführt, Vorschriften flexibler gestaltet und Grünziele stärker im Baugesetzbuch (BauGB) verankert werden. Zusätzlich sollte die Finanzierung und Anerkennung kommunaler Grünentwicklung verbessert werden, zum Beispiel durch die Honorierung kommunaler Leistungen, die Erweiterung von Förderprogrammen und die Schaffung von Anreizen wie dem Ökopunktehandel. Die Bedeutung von Grünräumen muss (auch sprachlich) klarer kommuniziert werden. Grün sollte als treibende Kraft der Stadtentwicklung wahrgenommen werden, während irreführende Begriffe wie „Tiny Forests“, die Stadtgrün eher begrenzen, vermieden werden sollten. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit ist nach wie vor essenziell. Kommunen sollten integrierte Planungsansätze und den Wissenstransfer über Netzwerke stärker verfolgen.

Die Verantwortung für diese Maßnahmen liegt auf verschiedenen Ebenen. Der Bund ist dafür zuständig, die rechtlichen und finanziellen Grundlagen zu schaffen und die Rahmenbedingungen sowie die Förderung von Wissenstransfer und Best Practices voranzutreiben. Die Länder sollten Landesgesetze anpassen, um kommunale Grünziele zu unterstützen, und Strategien für Stadt- und ländliches Grün entwickeln. Die Kommunen sind für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich, insbesondere für die Einführung integrierter Planungsansätze, den Aufbau interdisziplinärer Strukturen und die Pflege von blau-grünen Infrastrukturen.

1 EINFÜHRUNG

Die **Agenda Stadt grün-blau** setzt den Prozess zum Weißbuch Stadtgrün fort. Sie fokussiert auf Ansätze, die es ermöglichen, grün-blaue Infrastruktur in bundesdeutschen Kommunen schneller und effektiver zu entwickeln. Zum Beginn des Forschungsprojekts wurden deshalb Kommunalvertreterinnen und Kommunalvertreter zum Gespräch eingeladen. Ziel war es, die aktuelle Situation vor Ort in den Kommunen besser zu verstehen, den Austausch zwischen den Kommunen anzuregen sowie rasch umsetzbare Maßnahmen zu identifizieren, die sich für eine sogenannte Fast-Track-Agenda eignen. Die Kommunen wurden auch gefragt, in welcher Form diese Maßnahmen aufbereitet werden müssen, um sie bei der Grünentwicklung wirklich zu entlasten und zu unterstützen. Die im Workshop gewonnenen Ansätze der Kommunen fließen in den weiteren Prozess der Agenda Stadt grün-blau ein. Sie sollen mit unterschiedlichen Akteuren weiter konkretisiert werden.

1.1 Hinweis zum Aufbau des Ergebnisapiers

Dieses Ergebnispapier gibt nicht chronologisch den Gesprächsverlauf wieder. Stattdessen werden die identifizierten Ansätze in der Grünentwicklung in ihrer Quintessenz unter thematischen Schwerpunkten zusammengefasst. In Teil 1, Einführung, werden übergeordnete Erkenntnisse vorgestellt. Teil 2 fasst die Herausforderungen zusammen, denen sich die Kommunen aktuell ausgesetzt sehen. Im dritten Teil schließlich werden die Themen in einen direkten Zusammenhang zur Fast-Track-Agenda gesetzt.

1.2 Aufbau des Workshops

Der Workshop gliederte sich in zwei Teile: Im ersten Teil wurde in zwei moderierten Kleingruppen über die Ziele, Instrumente, Maßnahmen und Hemmnisse in der kommunalen Grünentwicklung gesprochen. Im zweiten Teil, dem Plenumsteil, standen die Erwartungen der Kommunen an die Agenda Stadt grün-blau im Fokus. Mithin diente der erste Teil der Sammlung von Erfahrungen und Beschreibungen der aktuellen Situation in den Kommunen, während im zweiten Teil die Forderungen und Handlungserfordernisse für eine zielgerichtete Verbesserung der Grünentwicklung diskutiert wurden.

Am Kommunalgespräch nahmen Vertreter aus 13 Städten teil: Aachen, Braunschweig, Dresden, Fellbach, Hannover, Heidelberg, Jena, Kreuztal, Leipzig, München, Münster, Nürnberg, Potsdam. Die **Ziele**, die die Kommunen bei der Entwicklung von grün-blauen Infrastrukturen verfolgen, sind bis auf wenige Ausnahmen weitgehend ähnlich:

- Praktisch in allen Kommunen werden Grün- und Wohnraumentwicklung im Sinne der doppelten Innenentwicklung zunehmend verzahnt.
- Für die Grünraumentwicklung im Bestand werden verstärkt Anforderungen zur Klimawandelanpassung formuliert.
- Insgesamt spielen das Konzept der Schwammstadt sowie Maßnahmen für klimaangepasste, wassersensible Räume eine wachsende Rolle.

Ungebrochen hoch ist die Herausforderung, die Pflege sicherzustellen, um all die mit den Zielen verbundenen Funktionen des Stadtgrüns erreichen und dauerhaft sicherstellen zu können. Im Verlauf der Diskussion wurden Unterschiede in der Priorisierung zwischen kleineren und größeren Kommunen erkennbar. **Folgende Themen** wurden im Zusammenhang mit den **übergeordneten Zielen** genannt:

- **Wohnen:** Für die Integration qualitativ hochwertiger Freiräume bei der Entwicklung neuer Wohnquartiere und Gebäude ist eine frühzeitige Kooperation mit der Wohnungswirtschaft erforderlich.
- **Klimaanpassung:** Wichtig sind Konzepte zur Retention, Maßnahmen zur Hitzevorsorge, Anpassung an Starkregen, Hochwasserschutz, Freihalten von Kaltluftleitbahnen.

- **Innerstädtische Räume:** Umgang mit Wasser in der Innenstadt (blaue Infrastruktur), Baumpflanzung und -erhalt in Straßenräumen, Verbessern der Aufenthaltsqualität und Erlebbarkeit von Grünräumen, Planungen, um Neuversiegelung zu vermeiden und Bestandsflächen stärker zu entsiegeln (EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur).
- **Graue Infrastruktur:** Auf brachliegenden Industrie- und Infrastrukturflächen (z. B. DB-Trassen, Gewerbeflächen) wird die Umsetzung von Stadtgrün stärker bedacht.
- **Rechtlicher Rahmen:** Überzeugen der Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter hinsichtlich notwendiger Praxisänderungen in der kommunalen Verwaltung, hohe Bedeutung von Orientierungswerten in der Abwägung der Belange, Sichern von bestehenden Grünflächen, Sicherstellen und Überprüfen von übergeordneten Grünzielen auf privaten Grundstücken.

Instrumente, die von den teilnehmenden Kommunen zur Umsetzung benutzt und ggf. erweitert werden müssen:

- **Fachübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung:** interdisziplinäre Arbeitsgruppen, Aktionspläne (inkl. jährlicher Berichterstattung), referatsübergreifende Kooperation.
- **Rechtliche Instrumente:** Baulandbeschluss (gibt die Strategie der Kommune im Hinblick auf Bauland vor und macht die Vorgehensweise transparenter), verbindliche Bauleitplanung, Grünflächenschlüssel (Festlegung einer Mindestflächenzahl an Grünraum, die pro Bewohnerin/Bewohner zur Verfügung gestellt werden soll), Kennzahlen, Orientierungswerte und bundeseinheitliche Indikatoren.
- **Gestalterische, stadtplanerische Instrumente:** Stadtentwicklungskonzept, Leitlinie Freiraum, stadtteilbezogene Konzepte, freiraumplanerischer Wettbewerb, Partizipation von Akteuren, Freiraumsatzung, Baumschutzsatzungen, Fachpläne, Weißbuch Stadtgrün, Leipzig-Charta.
- **Finanzierungsinstrumente:** Förderprogramme für Fassaden-/Dachbegrünung, Flächenkauf, Grundstückstausch, EU-Förderung, Förderprogramme zur Entsiegelung, Städtebauförderung mit Fokus auf Klimaanpassung.

In den intensiven Gesprächen wurde deutlich, dass es immer wichtiger wird, die **Herausforderungen in der Grünentwicklung** über die Fachgrenzen hinaus klar zu benennen und anzugehen:

- Wertschätzung: Grünentwicklung muss als **Leistung der Kommunalverwaltung für die Öffentlichkeit und Lebensqualität** breit erkannt und gestärkt werden, auch durch finanzielle Unterstützungen.
- Die in allen Kommunen ähnlich beschriebenen **Zielkonflikte** müssen nicht nur benannt, sondern mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Fachbereichen ergebnisorientiert zu Ende diskutiert werden. Das sollte idealerweise zu einer **Fokussierung** auf Kernthemen führen, die progressiv innerhalb der Kommune verfolgt werden.
- Die Themen **Gesundheit, Umweltgerechtigkeit, Biodiversität** werden im Rahmen der Grünentwicklung vieler Kommunen derzeit eher nachgeordnet behandelt.

2 HERAUSFORDERUNGEN BEI DER KOMMUNALEN GRÜNRAUMENTWICKLUNG

In den Gesprächen wurden die Hemmnisse der Frei- und Grünraumentwicklung deutlich. Flächenkonkurrenzen erschweren die Umsetzung, da Grün meist nicht priorisiert wird. Das liegt auch am Mangel eines starken rechtlichen Rahmens. Trotz verbindlicher bundesweiter Festlegungen im Baugesetzbuch (BauGB) und ergänzender Landesgesetze zu Grünraum und Naturschutz fehlen den Kommunen Argumente, um Aufgaben, die über das Notwendige zur Herstellung von Grünflächen hinausgehen, zu gewährleisten. Die Umsetzung wird auch durch viele praxisbezogene Gegebenheiten sowie durch eine zu geringe personelle und finanzielle Ausstattung erschwert.

- **Flächenkonkurrenzen:**
 - Platznot: Wohnen im Kernbereich von Städten steht oft in Konkurrenz zu den erforderlichen Maßnahmen für Klimaanpassung und natürlichen Klimaschutz.
 - Ziele der dreifachen Innenentwicklung kollidieren in der Innenstadt oft miteinander.
 - In der Innenstadt kann nur wenig steuernd eingegriffen werden (vorhandene B-Pläne).
 - Stellplätze, Verkehrsflächen, Hochbau stehen vielfach in Konkurrenz zu Grünflächen.
 - Flächenknappheit ist durch Multicodierung nicht grundsätzlich lösbar.
- **Fehlender rechtlicher Rahmen, um Grün zu priorisieren:**
 - Kriterien fehlen, um Grünziele zu priorisieren und damit zu erreichen.
 - Sprache gibt Grünraum nicht die angemessene Beachtung: Begriffe wie z. B. Pocket Park klingen gut, bringen aber die tatsächliche Bedeutung von Stadtgrün für die Lebensqualität nicht zum Ausdruck, sie werden in einigen Grünverwaltungen als Projekte mit Alibiwirkung verstanden.
 - Viele Vorgaben sind wenig oder nicht flexibel handhabbar, Orientierungswerte sind nicht automatisch hilfreich und können sogar einschränken, da sie nicht auf die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kommunen eingehen, teilweise werden auferlegte Wiederherstellungsziele zum Konflikt, da sie pauschalisieren.
 - Klimaanpassungsgesetz ist für die Umsetzung zu schwammig formuliert (legitimiert keine Grünmaßnahmen).
 - Hitzevorsorge ist ein Schlagwort, als solches aber kein fassbares Kriterium.
- **Grünentwicklung im Bestand ist komplex:**
 - Grün ist teuer und aufwendig herzustellen (enge Gehwege, Leitungen, Wurzelschutz).
 - Finanzielle und personelle Mittel fehlen.
 - Bewässerung des Grüns wird durch Trockenheit und Dürrephasen schwierig, künstliche Bewässerung wird für Parks vielerorts erforderlich, ist aber aufwendig und kostspielig.
 - Regenwassernutzung ist mit den derzeit bestehenden Ansätzen in der Praxis schwer umzusetzen.
 - Datenlage zu Grünbestand versus versiegelte Flächen ist nicht ausreichend.
 - Wasser und Grün sind nicht automatisch kompatibel: Retentionsbecken können in der Nähe stehende Bäume auch schädigen.
 - Bei der Akquise von Fördermitteln ist es für viele Kommunen schwierig, den kommunalen Eigenanteil aufzubringen.
 - Der Vollzug von kommunalen Freiraumsatzungen (und ähnlichen Instrumenten) ist erschwert durch einen Mangel an Personal, damit verbunden kann die Einhaltung der Satzung faktisch nicht überprüft werden (Personalkapazität fehlt).

3 ANSÄTZE FÜR EINE SCHNELLERE UMSETZUNG VON GRÜN-BLAUEN INFRASTRUKTUREN

Die Forderungen der Kommunen für eine schnellere Umsetzung von grün-blauen Infrastrukturen lassen sich in fünf Schwerpunkte kategorisieren. Flächenkonkurrenzen sollen durch integrierte Entwicklung und interdisziplinäre Kooperation entschärft werden. Gesetzes- und Rechtsrahmen sollten die Priorisierung von Grün besser reflektieren und diese auch sprachlich kommunizieren. Die Leistung der Kommune bei der Grünraumentwicklung sollte anerkannt und entsprechend entlohnt werden. Entsprechend können für die Schwerpunkte folgende Handlungsansätze skizziert werden.

3.1 Flächenkonkurrenzen entschärfen

- Flächenkonkurrenzen spielen eine große Rolle bei allen Kommunen: **Obergrenze für Flächennutzungen** einführen (Kommunen), Rahmen für die Flächeninanspruchnahme setzen (ggf. Bund).
- Aushandeln von Quantitäten je Nutzung – veränderte Bodenpolitik:
 - Grün-Zwischennutzungen als Beitrag zum Stadtgrün begreifen.
 - Klimaanpassungsmaßnahmen im Neubau wie Bestand konkret einbringen und Lösungswege aufzeigen.
 - Um Flächenkonkurrenzen zu entschärfen und grünbezogene Maßnahmen zu realisieren, sind öffentliche Räume respektive kommunale Flächen deutlich proaktiver als bisher mit Blick auf Grünbelange zu betrachten.
- **Flächensparendes Bauen** ist eine Aufgabe des Städtebaus, die durch Erfordernisse der kommunalen Grünentwicklung mehr Gewicht bekommen kann.

3.2 Rechtlichen Rahmen zur Priorisierung von Grün verbessern

- Mehrmals wurde betont, dass Grün zu einer **kommunalen Pflicht- und Gemeinschaftsaufgabe** erweitert werden müsste, um die Notwendigkeit von Maßnahmen in Kommunen begründen zu können (Bund sollte den Rahmen schaffen).
- Der Bund soll den Kommunen Argumente und Mittel an die Hand geben, um
 - Grün priorisieren zu können,
 - den Grün-Vorrang gegenüber anderen Belangen zu stärken.
- Überzeugungsarbeit politischer Gremien besser organisieren und forcieren: Ziele einfach und verständlich darstellen (in Kommunen selbst).
- **Vorschriften** des Bundes und der Länder **sollten ermöglichen, nicht begrenzen**, und an die spezifische Ausgangslage in der Kommune flexibel anpassbar sein:
 - Orientierungswerte definieren – viele Kommunen wünschen sich mehr Klarheit darüber, dass es sich um eine Empfehlung und nicht um eine Pflicht handelt, diese umzusetzen (kommunale Planungshoheit garantieren).
 - Flexibilität in der Kommune selbst ermöglichen: mehr differenzieren zwischen Stadtypologien, alternativ Werte finden, die sich auf die gesamte Gemeindefläche beziehen (im unbebauten und bebauten Bereich).
- Erweiterte **rechtliche Verankerung im BauGB** anstatt nur Orientierungswerte:
 - Neben unverbindlichen Orientierungswerten braucht es auch klare Verpflichtungen, die vom Bund definiert werden.
 - Differenzieren in Bestand und Neubau.
- **Integrierte Planung** forcieren:
 - Grünflächenschlüssel auf Kommunalebene einführen.
 - Grün-Blau von Anfang an in Vergabeprozessen und Wettbewerben mitdenken, was bereits von einigen Kommunen praktiziert wird.
 - Kommunen müssen Eigentümerinnen und Eigentümer aktiv mitnehmen in der Umsetzung von grün-blauen Infrastrukturen auf Grundstücken (inkl. Dächer und Fassaden).

3.3 Die hohe Bedeutung von Grün (sprachlich) klar kommunizieren

- Die Mehrzahl der Teilnehmenden des Workshops sind sich einig: Grünraumentwicklung muss als **Motor/treibende Kraft** der Stadtentwicklung definiert werden – Grün sollte kein „Anhängsel“ des Städtebaus sein.

- Ein Vorschlag, der mehrfach geäußert wurde: „Tiny Forests“ und „Pocket Parks“ am besten aus dem **Vokabular** auf allen föderalen Ebenen streichen, da sie verbal für die Reduktion von Grün auf kleine Flächen stehen könnten. Es bedarf faktisch größerer Flächen, um alle Funktionen des Stadtgrüns adäquat zu erfüllen.
- Dreifache Innenentwicklung ist **kein Widerspruch** – Maßnahmen können sich innovativ ergänzen. Hier kann der Bund Inspiration und Argumente liefern (wenngleich das besonders im innerstädtischen Bereich eine Herausforderung darstellt).

3.4 Ökosystemdienstleistungen von Grün anerkennen und Kommunen finanziell bei Erhalt und Ausbau der grünen Infrastruktur unterstützen

- Die teilnehmenden Kommunen sind sich einig, dass Grünerhalt und -pflege **öffentliche Leistungen** sind, deren Honorierung in der Gemeindefinanzierung (Landesrecht) **berücksichtigt** werden müssen.
 - Mittel zur Sicherung des Grünbestands bereitstellen (besonders zum Erhalt von Straßenbäumen).
 - Die Sicherung und Erweiterung von grün-blauen Infrastrukturen durch die Kommune sollte monetär in der kommunalen Haushaltsplanung reflektiert und dann berücksichtigt werden.
 - Proaktive Umsetzung sollte entlohnt werden (z. B. in Form von Punkten, die an andere Kommunen verkauft werden können: Ökopunkte-Kontingente-Handel).
 - Finanzielle Anreize zur Entsiegelung schaffen.
 - Ausreichend finanzielle Mittel für gärtnerische Leistungen von Fachbetrieben bereitstellen.
- **Vermiedene Kosten** durch geleistete Gesundheitsvorsorge müssen **abgebildet** und in die Diskussion zur Finanzierung auf Landesebene eingebracht werden (können z. B. mit Kosten im Katastrophenfall verrechnet werden).
- **Anreize** für eine Architektur und Baukultur **schaffen**, die grün-blaue Infrastrukturen fördert:
 - Zertifizierung von Gebäuden und Grundstücken in ihrer Leistung für das Grün in der Stadt (hier kann der Bund steuern).
 - Investoren für die Finanzierung von Grünmaßnahmen gewinnen (Kommunalebene).
- Für Kommunen sind Förderungen nach wie vor eine der wichtigsten Möglichkeiten, Grün auszubauen: **Förderprojekte und -programme** auf Bundes- und Landesebene **erweitern**, um kontinuierlich die Weiterentwicklung von Wissen, Maßnahmen und Instrumenten zu stärken:
 - Mehr nutzungs- und themenübergreifende Fördermittel.
 - Förderprogramme bringen auch finanzielle Entlastung.
 - Förderung für temporäre Grünmaßnahmen etablieren.
 - Grün in die Städtebauförderung integrieren.
 - Aktionsprogramm für natürlichen Klimaschutz stärken.
 - Städtisches Förderprogramm „Urbanes Grün“ einführen/erweitern.

3.5 Interdisziplinäres, integriertes Arbeiten und Wissenstransfer unterstützen

- Alle Kommunen würden von einer **dienststellenübergreifenden, interaktiven Zusammenarbeit** profitieren: strukturelle Hierarchien überdenken und themenspezifisch arbeiten (der Bund kann den Rahmen setzen, damit Länder und Kommunen Strukturen und Formate des Austauschs einfacher entwickeln können).
 - Der Bund soll integriertes Denken und den interdisziplinären Austausch in den Kommunen fördern sowie ihn methodisch schulen.
 - Einigung zwischen städtischen Ämtern im Hinblick auf Zielkonflikte erfordert Kompromisse.
 - Konkurrenz zwischen Bau- und Umweltbereich synergetisch Richtung Grün ausbauen.

- Positionen/Rollenbeschreibungen in den Kommunen einführen, die die Umsetzung von Grün-Blau fachbehördenübergreifend koordinieren (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motivieren, über das Notwendige hinauszugehen).
- **Voneinander lernen, Netzwerke bilden** zwischen Kommunen und weiteren Akteuren:
 - Bedeutung von Stadtgrün auch im ländlichen Raum kommunizieren (Bund und Länder sollten hier eine Strategie entwickeln).
 - Leuchtturmprojekte können über kommunale und Landesgrenzen hinweg inspirierend wirken (der Bund kann diese Projekte stärker bewerben).
 - Best Practice: Wissen aus Projekten in strukturell ähnlichen Kommunen verbreiten (Bund kann hier Publikationen beauftragen).
 - Green Building: Gute Beispiele für zertifizierte grüne Infrastruktur aufbereiten.