



Flächennutzungsmonitoring VIII Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien

IÖR Schriften Band 69 · 2016

ISBN: 978-3-944101-69-9

Doppelte Innenentwicklung – Wie soll das gehen?

Markus Reinke

Reinke, M. (2016): Doppelte Innenentwicklung – Wie soll das gehen? In: Meinel, G.; Förtsch, D.; Schwarz, S.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VIII. Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 69, S. 31-39.

Doppelte Innenentwicklung – Wie soll das gehen?

Markus Reinke

Zusammenfassung

Im Zuge der Anstrengungen zur Erreichung des 30-ha-Ziels bis 2020 steigt der Druck auf das urbane Grün. Gleichzeitig erfahren städtische Grünflächen jedoch aufgrund ihrer vielfältigen Funktionen einen Bedeutungszuwachs. Das daraus resultierende Leitbild der doppelten Innenentwicklung erfordert, hierzu Strategien und Lösungsansätze zu entwickeln, die Städte und Kommunen bei dieser Herausforderung unterstützen. Hierfür wurde eine umfängliche Untersuchung zu bereits praktizierten Ansätzen zur Bewältigung dieser Aufgabe in deutschen Kommunen unternommen und darauf aufbauend zwei Tools als konkrete Hilfestellung für die praktische Arbeit in den Städten und Gemeinden entwickelt. Sie dienen a) der Klassifizierung von Potenzialflächen für die doppelte Innenentwicklung und b) zu deren naturschutzfachlichen Bewertung. Ergänzend entstanden Handlungsempfehlungen in sechs Handlungsfeldern.

1 Hintergrund

Die Flächeninanspruchnahme für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen soll bis zum Jahr 2020 auf maximal 30 Hektar pro Tag verringert werden, wobei dieses Ziel vor allem durch eine Konzentration auf die Innenentwicklung erreicht werden soll (Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Bundesregierung 2002 und die Fortschrittsberichte zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2008 und 2012). Um den Flächenverbrauch in der Landschaft zu reduzieren, aber auch aus städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Erwägungen werden daher verstärkt Strategien und Konzepte zur Innenentwicklung, wie Revitalisierung von Brachflächen, Baulückenschließung und Nachverdichtung, aufgestellt. Die begrenzte Flächenverfügbarkeit bei gleichzeitigem Bedarf an baulicher Entwicklung erhöht den Druck auf das urbane Grün.

Gleichzeitig erfährt das städtische Grün seit einigen Jahren wieder einen Bedeutungszuwachs: aufgrund der klimatischen Ausgleichsfunktion des Grüns, aber vor allem aufgrund der Wohlfahrtswirkung des Grüns für die Wohn- und Lebensqualität und für die Attraktivität der Städte. Häufig entwickelt sich zudem auf Brachen im Verlauf der Jahre eine vielfältige Vegetation mit hoher Biodiversität. Auch werden brachgefallene Flächen und Baulücken nicht selten als informelle Erholungs- und Spielflächen genutzt.

Damit entsteht in den Kommunen ein Spannungsfeld zwischen baulicher Verdichtung und Erhalt und Entwicklung von städtischem Grün mit seinen vielfältigen Funktionen.

Das Leitbild der „doppelten Innenentwicklung“ soll dies lösen: in einem integrierten Ansatz sollen Flächenreserven im Bestand sinnvoll baulich genutzt, gleichzeitig aber auch innerstädtische Freiflächen entwickelt, miteinander vernetzt und qualitativ verbessert werden. Zur Umsetzung dieses Leitbilds werden neue und tragfähige Strategien und Konzepte zur Planung und Nutzung der innerstädtischen Räume notwendig.

Vor diesem Hintergrund sollte das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Entwicklung von naturschutzfachlichen Zielen und Orientierungswerten für die planerische Umsetzung der doppelten Innenentwicklung sowie als Grundlage für ein entsprechendes Flächenmanagement“ (Laufzeit 2014-2016, gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Bau und Reaktorsicherheit) Strategien und Lösungsansätze aufzeigen, wie die Zielstellungen für das urbane Grün, für den Naturschutz und die Landschaftspflege verstärkt in die Strategie der Innenentwicklung eingebunden werden können. Es geht dabei sowohl um die Erhaltung und Entwicklung urbaner Grünräume für Freizeit- und Erholung und als Grundlage für das menschliche Wohlbefinden als auch um die ökologischen Ziele des Naturschutzes. Es sollten Entscheidungshilfen für die Entwicklung innerstädtischer Flächenreserven erarbeitet werden, die den Städten und Gemeinden den verantwortungsvollen Umgang mit urbanem Grün bei der städtebaulichen Innenentwicklung erleichtern und eine qualifizierte doppelte Innenentwicklung befördern.

2 Herangehensweise

Insbesondere sollen folgende, ausgewählte Untersuchungsfragen behandelt werden:

- Welche Funktionen und welche Bedeutung hat das urbane Grün für die Stadt und ihre Entwicklung?
- Welche (programmatischen) Zielsetzungen werden auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene mit der Entwicklung urbanen Grüns verfolgt?
- Welche Strategien und Konzepte zur doppelten Innenentwicklung werden in den Kommunen verfolgt; welche haben sich bewährt?
- Welche innerstädtischen Flächenpotenziale sind mit Blick auf doppelte Innenentwicklung in den Blick zu nehmen, und wie können diese erfasst und naturschutzfachlich bewertet werden?
- Welche rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bieten insbesondere das Bauplanungs- und das Naturschutzrecht für die doppelte Innenentwicklung?
- Welche planerischen Instrumente stehen zur Steuerung der doppelten Innenentwicklung zur Verfügung und über welche Potenziale verfügen sie hinsichtlich des Erhalts und der Entwicklung urbanen Grüns? Welche Rolle kommt speziell der Landschaftsplanung hierbei zu?

- Welche Faktoren begünstigen den Erhalt und die Entwicklung urbanen Grüns in der Innenentwicklung, welche Faktoren wirken sich hemmend aus?
- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den Ergebnissen der Untersuchung insbesondere für die Kommunen, aber auch mit Blick auf Bund und Länder als rahmensetzende Akteure ableiten?

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens können damit einen Beitrag leisten zu dem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorschutz angestoßenen interdisziplinären Diskussionsprozess für das Stadtgrün (siehe „Grünbuch Stadtgrün“ des BMUB 2015).

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurde ein Mix aus sekundäranalytischen und empirischen Methoden eingesetzt:

- Literatur- und Internetrecherche
- Schriftliche Befragung der bundesdeutschen Großstädte: Die Befragung der insgesamt 80 Städte mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner zielte darauf, einen bundesweiten Überblick zum Stand der Entwicklung urbanen Grüns in der doppelten Innenentwicklung unter besonderer Berücksichtigung naturschutzfachlicher und landschaftsplanerischer Belange zu gewinnen.
- Fallstudienanalyse in ausgewählten Kommunen: Ziel der Fallstudien war es, exemplarisch in fünf ausgewählten Großstädten (Bremen, Frankfurt am Main, Leipzig, Rostock, Saarbrücken) die kommunale Praxis der doppelten Innenentwicklung detailliert zu untersuchen und aufzuzeigen.
- Good-Practice-Analyse: Innovative Konzepte und Ansätze zur doppelten Innenentwicklung zu identifizieren, zu analysieren und zu dokumentieren, war Ziel der Good-Practice-Analyse.

Die Grundlagenermittlung und der empirische Teil münden in Handlungsempfehlungen für die Kommunen (Abb. 1).

3 Zentrale Ergebnisse zum Stand der kommunalen Praxis

- Zwar hat sich das Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“ in der Stadtentwicklung der Großstädte durchgesetzt, das Ziel der doppelten Innenentwicklung wird jedoch bislang weniger klar verfolgt. Der Stellenwert des urbanen Grüns in der Innenentwicklung wird von den meisten Großstädten als wichtig bewertet. Wesentliche Aspekte sind für diese Beurteilung die Bedeutung des Grüns für die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität, für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel sowie für die Erholung. Arten- und Biotopschutz sowie Erhalt von Biodiversität spielen in der Einschätzung eine geringere Rolle.



Abb. 1: Module zum Forschungsvorhaben zur „Doppelten Innenentwicklung“
(Quelle: HSWT/DIFU, 2015)

- Planungsprozesse der doppelten Innenentwicklung sind häufig von Zielkonflikten gekennzeichnet – vor allem zwischen dem Ziel der baulichen Entwicklung und der Entwicklung von urbanem Grün, aber auch innerhalb der unterschiedlichen baulichen Ziele (z. B. Nachverdichtung für Wohnen versus Nachverdichtung für soziale Einrichtungen) und der Entwicklungsziele für das urbane Grün selbst (Biotop- und Artenschutz versus Erholungsnutzung).
- Eine systematische Erfassung aller Flächenpotenziale für die Innenentwicklung erfolgt in den Städten in der Regel nicht. Erfassungen beschränken sich meist auf Brachen und Baulücken, das Entwicklungspotenzial auf bereits baulich genutzten Flächen und auf Verkehrsflächen bleibt meist unberücksichtigt. Auch die Entwicklungschancen öffentlicher Grünflächen vor allem zur Qualifizierung des urbanen Grüns, in Ausnahmefällen aber auch zur baulichen Nutzung, werden meist nicht systematisch betrachtet. Die städtebauliche und naturschutzfachliche Bewertung der Flächenpotenziale für die Innenentwicklung wird überwiegend einzelfallbezogen vorgenommen. Standardisierte Verfahren für die Bewertung kommen kaum zum Einsatz.

- Doppelte Innenentwicklung fällt aufgrund der Vielzahl der zu berücksichtigenden Aspekte meist in die Zuständigkeit mehrerer Ressorts: neben der Stadtplanung und Stadtentwicklung sind immer auch die Bereiche Grünflächen und Naturschutz involviert. Dabei zeigt sich in der Praxis, dass für eine erfolgreiche doppelte Innenentwicklung eine interdisziplinäre und ressortübergreifende Arbeitsweise, die auf ein transparentes sowie auf Synergien und Kompromisse basierendes Miteinander setzt, ausschlaggebend ist.
- Sowohl in der Befragung als auch in den Fallstudien hat sich gezeigt, dass Bürgerschaft sowie Umwelt- und Naturschutzverbände wichtige Akteure im Kontext doppelter Innenentwicklung sind; vor allem da der Stellenwert des urbanen Grüns und das Engagement für dessen Erhalt bei diesen Akteursgruppen sehr hoch sind. Ihre frühzeitige Einbeziehung in Planungsprozesse ist daher wichtig, um die Interessen und Vorstellungen dieser Akteursgruppen einzubeziehen, aber auch um Konflikte zwischen Planungsverantwortlichen und Öffentlichkeit frühzeitig zu erkennen und anzugehen.
- Hemmende Faktoren für die Entwicklung des urbanen Grüns in der Innenentwicklung sind bauliche Nutzungskonkurrenzen, knappe kommunale Haushaltsmittel in Verbindung mit hohem Personalaufwand für qualifizierte Planungsprozesse und Erhaltungs- und Pflegekosten für das urbane Grün, private Eigentumsverhältnisse sowie eine mangelnde Akzeptanz für den Erhalt und die Schaffung urbanen Grüns bei Investoren.
- Fördernde Faktoren sind vor allem vorhandene Leitbilder zur Innenentwicklung und Freiraumentwicklung sowie eine integriert ausgerichtete Freiraumentwicklung, die an andere Themen der Stadtentwicklung (Klimaschutz, soziale Stadtteilentwicklung, gesundheitsfördernde Stadtentwicklung) anknüpft und hier nach Synergien sucht.
- Kooperationen sind ein Schlüssel für erfolgreiche doppelte Innenentwicklung: sowohl mit Blick auf die Zusammenarbeit der beteiligten Verwaltungsbereiche als auch hinsichtlich der Kooperation von Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren.
- Die Entwicklung des urbanen Grüns in der Innenentwicklung wird in sehr unterschiedlichen kommunalen Konzepten und Planungen thematisiert. Was die formellen Planungen anbelangt, gehören hierzu insbesondere Bauleitpläne (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) sowie die Landschaftsplanung (Landschaftsplan, Grünordnungsplan). Informelle Planungsinstrumente sind in ihrer Anwendung gesetzlich nicht vorgeschrieben, sondern in die freie Entscheidung der Kommunen gestellt. Die räumliche Ausdehnung sowie die thematische Schwerpunktsetzung der informellen Pläne werden dabei von den Kommunen flexibel gehandhabt und auf die jeweiligen Einzelfälle angepasst. Informelle planerische Instrumente werden vor allem zur Vorbereitung und Effektivierung formeller Verfahren genutzt. Insbesondere Freiraumentwicklungskonzepte, Biotopverbundkonzepte, Klimaschutzkonzepte

sowie integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte spielen als informelle Planungen eine Rolle.

- Der kommunale Landschaftsplan hat 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. Die Landschaftspläne treffen jedoch nur bedingt Aussagen zu den Siedlungsbereichen in den Städten (u. a. wegen ihrer unterschiedlichen Verbindlichkeit sowie abweichenden Geltungsbereiches in den einzelnen Bundesländern).
- Der Flächennutzungsplan ist für die doppelte Innenentwicklung ebenfalls von zentraler Bedeutung, da hier für das gesamte Gemeindegebiet festgelegt wird, welche Flächen in welcher Weise genutzt werden können (bauliche Nutzung/Nutzung für Naturschutz und Erholung). So ist der Flächennutzungsplan z. B. eine wichtige Grundlage für die Sicherung und Umsetzung der Biotopvernetzung und der Qualitätsverbesserung der Erholungsfunktion von Natur und Landschaft. Für die Festlegung eines integrierten Gesamtkonzepts für die Innenentwicklung, das auch den Erhalt und die Entwicklung des urbanen Grüns im Blick hat, sind die Verzahnung und weitgehende Berücksichtigung der Leitbilder, Ziele und Maßnahmen des kommunalen Landschaftsplans (ermöglicht durch eine vorlaufende oder parallele Bearbeitung des Landschaftsplans) essentiell.

4 Tools für die praktische Arbeit vor Ort

Für die Erfassung und naturschutzfachliche Bewertung von Flächenpotenzialen für die doppelte Innenentwicklung wurden im Forschungsvorhaben zwei Tools als konkrete Hilfestellung für die Arbeit in den Kommunen entwickelt. Das Tool „Klassifizierung von Potenzialflächen für die doppelte Innenentwicklung“ kann als Ergänzung und im Zusammenspiel zu ggf. vorhandenen eigenen Typologien der Kommunen genutzt werden. Das Tool „Naturschutzfachliche Bewertung des Flächenpotenzials für die doppelte Innenentwicklung“ berücksichtigt den Beitrag der identifizierten Flächen zur Erfüllung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes (Lebensraum-, Klima-, Gewässer-, Boden-, Grundwasserfunktion) sowie ihre Eignung für das Erleben und Wahrnehmen von Stadtlandschaften (Erholungs- und Gesundheitsfunktion). Zudem sieht das Tool neben einer Beurteilung der aktuellen und potenziellen Funktionserfüllung auch

eine funktionsbezogene Bewertung der Fläche, mit Blick sowohl auf gesamtstädtische als auch teilräumliche naturschutzfachliche Ziele und Strategien, vor.



Abb. 2: Empfohlene Vorgehensweise für die naturschutzfachliche Bewertung der Flächenpotenziale (Quelle: HSWT/DIFU 2015)

5 Handlungsempfehlungen

Auf Basis der empirischen Ergebnisse und der Analyse der bau- und naturschutzrechtlichen Rahmenbedingungen doppelter Innenentwicklung sowie des vorhandenen Planungsinstrumentariums zur Steuerung dieser Prozesse wurden Handlungsempfehlungen in sechs Handlungsfeldern für Kommunen abgeleitet, von denen hier kurz die Empfehlungen für drei Handlungsfelder umrissen werden sollen.

5.1 Erfassung und Bewertung von Potenzialflächen für die Doppelte Innenentwicklung

- Kommunen sollten alle für die doppelte Innenentwicklung in Betracht kommenden Flächenpotenziale in den Blick nehmen und erfassen. Dabei sollten sie, soweit möglich, auf bereits vorhandene Flächendaten zurückgreifen.
- Die in der Erfassung ermittelten Flächenpotenziale sollten unter Berücksichtigung städtebaulicher, naturschutzfachlicher, sozialer und ökonomischer Aspekte integriert bewertet werden.

- In der integrierten Bewertung muss der aktuelle und potenzielle Beitrag der Flächen zur Erfüllung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und zum Erleben und Wahrnehmen der Landschaft berücksichtigt werden.
- Für die städtebaulichen, naturschutzfachlichen, sozialen und ökonomischen Belange sollten Bewertungstools entwickelt werden, deren Ergebnisse gemeinsam in die Abwägung einfließen und eine transparente Abwägungsentscheidung gewährleisten.

5.2 Entwicklung von Leitbildern, Strategien und Konzepten für die doppelte Innenentwicklung

- Leitbilder, Strategien und Konzepte zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden müssen 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.
- Bei der Entwicklung von (gesamtstädtischen) Leitbildern, Strategien und Konzepten für die Innenentwicklung ist in einem offenen Prozess unter Einbeziehung von Politik, Verwaltung, Investoren und Öffentlichkeit die Bedeutung des urbanen Grüns zu thematisieren.
- Leitbilder, Strategien und Konzepte für die doppelte Innenentwicklung müssen sich an den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen orientieren und sollten kommunalpolitisch beschlossen sein.
- Die mit Planungsprozessen der doppelten Innenentwicklung verbundenen Zielkonflikte und Zielkongruenzen sollten für die verschiedenen berührten Interessenträger transparent gemacht und Synergien genutzt werden.

5.3 Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung: Vom Konzept zur Umsetzung

- Die doppelte Innenentwicklung braucht einen aktuellen, auf die Entwicklung urbanen Grüns ausgerichteten Landschaftsplan für den Innen- und den Außenbereich, der für die doppelte Innenentwicklung inhaltlich ergänzt und qualifiziert sein muss.
- Für die bauliche Nachverdichtung privater Grünflächen sollten generelle Ziele und Vorgaben zu Erhalt und Entwicklung der Grünstrukturen entwickelt und im Landschaftsplan und Flächennutzungsplan dargestellt werden.
- Die Verfahren bei der Aufstellung und Aktualisierung von Bauleitplänen und Landschaftsplänen sollten optimiert werden.
- Die übergreifend koordinierende und für die Bodennutzung weichenstellende Funktion des Flächennutzungsplans sollte genutzt werden, um ein integriertes Gesamt-

konzept für die Innenentwicklung festzulegen, mit dem die strategischen Entwicklungsziele für das urbane Grün gesichert werden.

- Für die die Bauleit- und Landschaftsplanung ergänzenden informellen Planungen sollten qualifizierte landschaftsplanerische Beiträge erarbeitet werden, die später in die formalen Planungen eingespeist und dort koordiniert werden.
- Kompensationsflächen und -maßnahmen sollten in die doppelte Innenentwicklung konzeptionell eingebunden werden.
- Für die Entwicklung des urbanen Grüns in der doppelten Innenentwicklung sollte ein Monitoring erfolgen.
- Die Potenziale von Bebauungsplan und Grünordnungsplan zur Operationalisierung der doppelten Innenentwicklung auf der Ebene einzelner Flächen und Vorhaben sollten genutzt werden.
- Zum Schutz und Erhalt besonders wertvoller Grünstrukturen und -flächen sollten naturschutzrechtliche und andere rechtliche Unterschutzstellungen sowie Möglichkeiten des Flächenerwerbs genutzt werden.

6 Literatur

Bundesregierung (2002): Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland. Berlin.

Bundesregierung (2012): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Grünbuch Stadtgrün. <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/gruen-in-der-stadt-fuer-eine-lebenswerte-zukunft/> (Zugriff: 19.08.2015).

HSWT – Hochschule Weihenstephan-Triesdorf und DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (2015): Entwicklung von naturschutzfachlichen Zielen und Orientierungswerten für die planerische Umsetzung der doppelten Innenentwicklung sowie als Grundlage für ein entsprechendes Flächenmanagement. F+E-Vorhaben FKZ 3513820500 im Auftrag des BfN. Bonn-Bad Godesberg.