



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

BONNER BÜRO

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
SW I 7
Herrn Professor Dr. Hagen Eyink
11055 Berlin

Per Mail: SWI7@bmub.bund.de

DStGB
Bonner Büro

August-Bebel-Allee 6
53175 Bonn

Telefon: 0228-95962-0
Telefax: 0228-95962-22

E-Mail: dstgb_bonn@dstgb.de

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de



DEUTSCHER KOMMUNALKONGRESS 2017

Deutschland umbauen

Modernisieren, digitalisieren,
sozial gestalten

19.-20. Juni 2017

Datum
09. Dezember 2016

Aktenzeichen
III/1 pz/sb

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail
/ -14
bernd.duesterdiek@dstgb.de

Stellungnahme zum 1. Entwurf des Weißbuchs „Grün in der Stadt“

Sehr geehrter Herr Professor Eyink,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des ersten Entwurfs des Weißbuchs „Grün in der Stadt“ und der hiermit verbundenen Möglichkeit zur Stellungnahme möchten wir uns bedanken. Seitens des DStGB nehmen wir nach Anhörung unserer Mitgliedsverbände wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Städtische Grünflächen stellen einen wichtigen Faktor für die Lebensqualität und eine nachhaltige Stadtentwicklung dar. Die Erhaltung und Fortentwicklung von Grün- und Freiflächen muss, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Klimawandels, als eine wichtige Gemeinschaftsaufgabe angesehen werden.

In diesem Sinne muss die kommunale Planungshoheit gestärkt und nicht beschnitten werden. Hierzu finden sich im Entwurf des Weißbuchs einige positive Ansätze (z. B. zur Städtebauförderung und zur Unterstützung strategischer Ansätze in den Kommunen), aber auch Ansätze, die aus kommunaler Sicht kritisch zu hinterfragen sind.

Es sollte Einigkeit darüber bestehen, dass die Kommunen die o. g. Aspekte im Bereich der Stadtentwicklung nicht außer Acht lassen, „Betonwüsten“ vermeiden wollen und daher einer ausreichenden Versorgung mit Stadtgrün im Rahmen des Möglichen Rechnung tragen.

An den unterschiedlichsten Stellen des Weißbuch-Entwurfs klingt jedoch die Tendenz zu Restriktionen an, die die Kommunen auch im privaten Bereich durchsetzen sollen (vgl. etwa S. 20 des Entwurfs). Stadtgrün sollte aber nicht verordnet, sondern gefördert werden.

Vor allem muss in den Überlegungen des Weißbuchs stärker zwischen „Grünflächen“ und „Grünanteilen“ differenziert werden. Mit dem geplanten Gesetz zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt hat der Bund gerade erst einen – aus Sicht der Kommunen sehr zu begrüßenden – Vorstoß unternommen, um die Innenverdichtung zu stärken. Dies ist vor dem Hintergrund der Flächenknappheit für Wohnen und Gewerbe auch dringend geboten, zumal die Inanspruchnahme von Freiraumflächen vermieden werden soll. Nun aber in Innenbereichen verstärkt Grünflächen auszuweisen und damit die Potentiale für eine Bebauung zu reduzieren, lässt sich mit diesen Bestrebungen nicht vereinbaren. Möchte der Gesetzgeber die Nachverdichtung stärken, muss er sich hierzu auch bekennen.

Zudem löst die Forderung nach mehr Grünflächen die Frage nach der Unterhaltung dieser Flächen und damit auch der langfristigen Kostenlast aus. Finanzielle Mehrbelastungen dürfen aber nicht ohne entsprechende Ausgleichsmaßnahmen durch Bund und Länder einfach auf die kommunalen Haushalte (vgl. S. 18 des Entwurfs) abgewälzt werden. Eine derartige Betrachtung lehnt der DStGB strikt ab.

Kapitel 1 (Integrierte Planung für das Stadtgrün)

Die Bedeutung des Stadtgrüns im Planungsrecht stärken

Um das in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung festgelegte Ziel zur geringeren Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu erreichen, soll die bauliche Entwicklung verstärkt auf die Innenbereiche der Städte und Gemeinden gelenkt werden. Nach dem Entwurf des Weißbuchs soll gleichzeitig eine dichte und flächeneffiziente Bebauung im Innenbereich sowie eine angemessene und qualitätsvolle Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner mit privaten und öffentlichen Grün- und Freiflächen erreicht werden. Zur Unterstützung dieses Planungsansatzes strebt die Bundesregierung an, im BauGB die bei der Bauleitplanung zu berücksichtigenden verschiedenen Belange um den Aspekt einer „ausreichenden Grünflächenversorgung“ zu erweitern.

Hier bleibt einerseits der konkrete Regelungsvorschlag abzuwarten. Andererseits stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien ein entsprechender Bedarf ermittelt werden soll. Zu bedenken ist, dass die Innenverdichtung gerade auch die Inanspruch-

nahme von Grünflächen im Außenbereich begrenzen soll. Dies muss aber im Umkehrschluss bedeuten, dass im Innenbereich der Inanspruchnahme von Freiflächen und Baulücken für bauliche Zwecke, insbesondere für Wohngebäude, grundsätzlich ein gewisser Vorrang eingeräumt wird. Folglich können Grünflächen keinen gleichrangigen Bedarf auslösen. Vielmehr könnte mit dem angedachten Abwägungsbelang auch nur die Klarstellung beabsichtigt sein, dass bei einer Zunahme der Innenverdichtung das Stadtgrün nicht zu sehr vernachlässigt werden soll. Dann wäre es aber sachgerechter, statt von „Flächen“ von einem „ausreichenden Grünanteil“ zu sprechen, um deutlich zu machen, dass auch Grünstreifen, Bauwerksbegrünungen, Dachgärten etc. für die Grünversorgung genügen können.

Jedenfalls erscheint eine Erweiterung der abwägungsrelevanten Belange im BauGB nicht geboten. Soweit (z. B. zur Verbesserung des Stadtklimas) größere Freiflächen im Innenbereich erforderlich sind, werden diese in der Bauleitplanung heute schon, insbesondere über die Belange in § 1 Abs. 6 Nr. 1, 5 und 7 BauGB, angemessen berücksichtigt. Des Weiteren ist zur Stärkung des Schutzes vor Hochwasser- und Starkregenereignissen nach dem Regierungsentwurf zum Hochwasserschutzgesetz II geplant, § 9 BauGB um eine Festsetzungsmöglichkeit für Flächen zur Freihaltung für die natürliche Versickerung von Wasser und Niederschlägen zu ergänzen. Der Gedanke der Entsiegelung fördert auf diese Weise ebenfalls die Entstehung bzw. Beibehaltung von Grünflächen. Deshalb ist nicht ersichtlich, wieso es im BauGB noch weiterer Vorgaben bedarf, die die Bauleitplanung im Zweifel nur weiter verkomplizieren, ohne gleichzeitig einen echten Mehrwert zu schaffen.

Regional-, Landschafts- und Grünordnungspläne fortentwickeln

Die Überlegungen, den Klimaschutz in Raumordnungsplänen zu stärken, erscheinen zwar grundsätzlich sinnvoll. Der Gesetzgeber hat allerdings dafür Sorge zu tragen, dass dem Klimaschutz hierdurch nicht ein Vorrang vor allen anderen Planungsbelangen eingeräumt wird.

Innerhalb der Raumordnung können der Klimaschutz und die Klimaanpassung grundsätzlich nur ein Belang unter mehreren sein. Raumordnung und Landesplanung bilden im Gegensatz zur fachlich-sektoral ausgerichteten Fachplanung (z. B. für Verkehr, Wirtschaft, Verteidigung, Abfallentsorgung) eine übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende räumliche Gesamtplanung, deren Sinn und Ziel es ist, die vielfältigen Raumnutzungsansprüche, die an den knappen und nicht beliebig vermehrbaren Raum gestellt werden, frühzeitig bestmöglich zu harmonisieren und zu koordinieren. Entsprechend wird der Klimaschutz in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG lediglich als eine Zielsetzung neben anderen genannt. Zu diesen anderen Zielsetzungen gehören z. B. die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) und die Wirtschaftsstruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG).

Bei den weiteren Überlegungen muss daher sichergestellt bleiben, dass die Raumnicht gewissermaßen zur Fachplanung degradiert und damit eine Abwägung auf

nachgelagerten Ebenen vorweggenommen wird. Die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung müssen daher ebenso Gegenstand von planerischen Abwägungsprozessen sein, wie andere Belange.

Stellplatzverordnungen flexibler ausgestalten

Der Entwurf für das Weißbuch erkennt in Stellplätzen ein Potential für Grünflächen. Daher sollen Stellplatzverordnungen und -satzungen seitens der Länder und Kommunen flexibler gehandhabt werden.

Nach Auffassung des DStGB sind Kfz-Stellplatzregelungen jedoch kein tauglicher Anknüpfungspunkt für die Schaffung von mehr Grün in Innenstädten. Auch wenn an die örtliche Situation angepasste kommunale Stellplatzsatzungen aus unserer Sicht zu begrüßen sind, darf dies nicht darüber hinweg täuschen, dass Regelungen über Kfz-Stellplätze dem Bauordnungsrecht zuzuordnen sind und damit nicht primär umweltpolitischen Zielen dienen. Es handelt sich vielmehr um ein Mittel der Gefahrenabwehr, um die Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums durch parkende Fahrzeuge zu begrenzen. Im Übrigen benötigen gerade auch Fahrräder, Busse und Straßenbahnen Platz. Bei einer zunehmenden Verlagerung auf diese Verkehrsmittel sollten also eventuell frei werdende Stellplätze vorrangig für entsprechende Verkehrsflächen (Radwege, Busspuren, Haltestellen etc.) in Betracht kommen.

In ländlich geprägten Gemeinden werden sich bezüglich der Rahmenbedingungen für die Mobilität allenfalls langfristig neue Perspektiven ergeben. Doch selbst in Städten mit guten ÖPNV-Verbindungen, Carsharing-Angeboten und alternativen Mobilitätskonzepten ist nicht die effektive Pkw-Nutzung, sondern der reine (bislang meist unverändert hohe) Pkw-Bestand der entscheidende Faktor für den tatsächlichen Stellplatzbedarf. Daher wird es selbst bei flexiblen gesetzlichen Stellplatzvorgaben im Rahmen örtlicher Satzungen kaum zu einer nennenswerten Absenkung der Stellplatzzahlen kommen. Insofern ist das tatsächliche Potential für Grünflächen durch die Abschaffung von Kfz-Stellplätzen als sehr begrenzt anzusehen, weshalb auf die Ausführungen im Weißbuch erachtet werden sollte.

Kapitel 2 (Grünräume qualifizieren und multifunktional gestalten)

Stadtgrün als Ausgleichsmaßnahme und in seiner Bedeutung im Klimawandel

Der Bund möchte prüfen, ob die Regelung zum Ausgleich von Eingriffen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren gemäß § 13 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB ihre Bedeutung verloren hat. Dies widerspricht dem Ziel, im beschleunigten Verfahren Bebauungspläne der Innenentwicklung aufstellen zu können. Die Passage sollte daher aus dem Weißbuch gestrichen werden.

Nach § 13 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB besteht eine gesetzliche Fiktion, dass Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung eines Bebauungsplans der Innenentwicklung mit weniger

als 20.000 m² Grundfläche zu erwarten sind, als im Sinne des § 1a Abs. 3 Satz 6 BauGB vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder als zulässig gelten. Bei einer Abschaffung von § 13 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB drohen daher längere Planungszeiträume, obwohl diese mit der Schaffung des Bebauungsplans der Innenentwicklung ja gerade reduziert werden sollten. Dabei ist auch zu bedenken, dass die Bundesregierung im Rahmen der laufenden Städtebaurechtsnovelle erfreulicherweise Abstand von der Idee genommen hat, die Vorprüfung von Umweltauswirkungen auf alle Anwendungsfälle des § 13a Abs. 1 BauGB, also auch auf Gebiete unter 20.000 m², auszudehnen. Es wäre inkonsequent, an der Verfahrenserleichterung festzuhalten und dafür nun die o.g. Regelung auf den Prüfstand zu stellen.

Stadtgrün im Rahmen der Städtebauförderung stärken/Förderkulisse für Stadtgrün aufbauen

Der DStGB begrüßt, dass der Bund Grünräume verstärkt im Rahmen der Städtebauförderung berücksichtigen und entsprechende Programmmittel bereitstellen will.

Vorgesehen ist zudem eine Prüfung, ob die mangelnde Grünausstattung und Erreichbarkeit von öffentlichem Grün klarstellend als ein Kriterium zur Begründung eines städtebaulichen Missstandes in die Regelung zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§ 136 BauGB) aufgenommen werden kann. Dies ist aus unserer Sicht ebenfalls zu begrüßen. Wie der Entwurf des Weißbuchs auf S. 13 ausführt, weisen sozial benachteiligte Stadtteile häufig eine schlechtere Versorgung mit Grünflächen auf. Dies wirkt oftmals ursächlich für die fehlende Attraktivität der Umgebung und sollte deshalb ein eigenständiges Kriterium für einen städtebaulichen Missstand darstellen. Wie bereits oben dargestellt, sollte im Rahmen von Förderprogrammen darauf geachtet werden, nicht ausschließlich Grünflächen, sondern auch andere Begrünungsvarianten als förderfähige Maßnahmen zuzulassen.

Kapitel 3 (Mit Stadtgrün Klimaschutz stärken und Klimafolgen mindern)

Städte wassersensibel entwickeln

Die Kombination von Stadtplätzen mit Regenrückhaltung und Gehölzen, die wechselnde Wasserstände verkraften, hilft in der Praxis in zweierlei Hinsicht: Reduzierung der Aufheizung der Städte und Regenrückhaltung auf der einen, Verdunstung der aufgenommenen Regenmenge durch die Bäume auf der anderen Seite. Eine Reduzierung von Regelquerschnitten zugunsten von Grünflächen, eventuell gekoppelt mit offenen Regen“rinnen“, die dauerhaft Wasser führen, kann erheblich zur Verbesserung des Klimas in einer Stadt beitragen. Es empfiehlt sich daher, entsprechende Erläuterungen in das Weißbuch zu übernehmen.

Abwassersatzung auf Rückhaltung und Verdunstung ausrichten

Die Abwasserbeseitigungsatzung kann nicht auf die Rückhaltung und Verdunstung ausgerichtet werden, weil die abwasserbeseitigungspflichtige Gemeinde zur Vermeidung einer Amtshaftung aus Art. 34 GG, § 839 BGB verpflichtet ist, das Niederschlagswasser (§ 54 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 WHG) von den Grundstücken im Gemeindegebiet über öffentliche Kanäle wegzuleiten, damit es nicht zu Überflutungen von Grundstücken und Verkehrsflächen kommt (*vgl. zuletzt: OVG NRW, Beschluss vom 30.09.2016 – Az.: 15A 2112/15 – ; OVG NRW, Beschluss vom 16.06.2016 – Az.: 15 A 1068/15 - ; OVG NRW, Beschluss vom 25.04.2016 – Az.: 15 B 189/16 – ständige Rechtsprechung*).

Eine Versickerung von Niederschlagswasser (§ 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG) kommt im Übrigen auch nur dann in Betracht, wenn dieses auf einem Grundstück möglich ist und zwar ohne Nachbargrundstücke zu überfluten. Insoweit gibt es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen als Konkretisierung des § 55 Abs. 2 WHG in den §§ 44, 49 Landeswassergesetz NRW (LWG NRW) landesgesetzliche Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen Niederschlagswasser im Sinne des § 54 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 WHG, welches grundsätzlich einer Abwasserüberlassungspflicht gegenüber der Gemeinde unterliegt (§ 48 LWG NRW), auf dem Grundstück z.B. durch Versickerung beseitigt werden kann.

Hierzu bedarf es der Freistellung der Gemeinde von der Abwasserüberlassungspflicht (1. Voraussetzung) und die untere Wasserbehörde muss die wasserrechtliche und wasserwirtschaftliche Unbedenklichkeit prüfen und attestieren sowie – soweit erforderlich – eine wasserrechtliche Erlaubnis zur Versickerung des Niederschlagswassers auf dem Grundstück erteilen (2. Voraussetzung). Beide Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (§ 49 Abs. 4 Satz 1 LWG NRW). Vor diesem Hintergrund ist die Überschrift „Abwassersatzung auf Rückhaltung und Verdunstung ausrichten“ rechtlich unzutreffend. Es sollte daher die Überschrift gewählt werden „Entsiegelung von Grundstücken fördern/Komplett-Versiegelung von Grundstücken vermeiden“.

Unter dieser Überschrift kann dann ausgeführt werden, dass mit der Erhebung einer getrennten Niederschlagswassergebühr (Regenwassergebühr) für die Ableitung von Niederschlagswasser über die öffentliche Abwasseranlage pro Quadratmeter bebauete und/oder befestigte, in den öffentlichen Kanal abflusswirksame Fläche nachhaltige Anreize zur Entsiegelung gesetzt werden können. Durch die Anlegung von Flächen für Rasen- und Blumenbeete, auf denen Regenwasser von Niederschlägen auf natürlichen Bodenverhältnissen versickern kann, wird jedenfalls für diese natürlichen Flächen keine Pflicht zur Zahlung einer Niederschlagswassergebühr ausgelöst. Mit diesem „Belohnungseffekt“ kann die Entsiegelung von Grundstücken befördert und zugleich eine weitere Versiegelung von Grundstücken vermieden werden.

Kapitel 5 (Bauwerke begrünen)

Stärkung der Bauwerksbegrünung erreichen

Die Wirkungen von Fassaden- und Dachbegrünungen werden bereits seit den 1980er Jahren diskutiert und ausgewertet (s. beispielsweise Veröffentlichungen der Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung und Landschaftsbau e. V.). Wichtiger als gängige Leitfäden wäre aus Sicht des DStGB eine verlässliche Förderstruktur des Bundes und der Länder für die Anlage von Dach- und Fassadenbegrünungen.

Kapitel 6 (Vielfältige Grünflächen fachgerecht planen, anlegen und unterhalten)

Standorteigenschaften stärker in den Blick nehmen

Der Bund stellt fest, dass neue und invasive Pflanzenkrankheiten und Schädlinge, eine ungünstige Auswahl von Pflanzenarten und -sorten, unzureichende Wuchsorte, die Zerschneidung des Wurzelraums oder Bodenverdichtungen durch starke Trittbelastungen eine zunehmende Gefährdung für das Stadtgrün bilden. Oftmals würden bereits bei der Planung von grünen Konzepten regional typische und unterschiedliche Standorteigenschaften sowie Charakteristika des örtlichen Klimas und Kleinklimas nicht ausreichend berücksichtigt. Daher kündigt der Bund an, ein Monitoring für Kommunen zu entwickeln. Darin sollen regionale Daten erfasst und ausgewertet werden sowie Gefährdungspotenziale für die nachhaltige Gesunderhaltung von Pflanzen durch die Verwendung von Richt- und Kennwerten frühzeitig erkannt werden.

Offen bleibt, ob der Bund die Kommunen zu diesem Monitoring verpflichten will. Die Maßnahme kann nur dann Zustimmung finden, wenn der Bund dieses Monitoring durch eine externe Stelle durchführen lässt und die Kommunen nicht mit entsprechenden statistischen Aufgaben und Mehrkosten belastet.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass den kommunalen Grünflächenämtern regelmäßig bekannt ist, welche Pflanzen in welchen Bereich zu pflanzen sind. Zudem herrscht weitestgehend Kenntnis darüber, welche Substrate benötigt werden, was Klimapflanzen sind und wie groß die Pflanzgruben zu sein haben. Auf kommunaler Ebene ist vielmehr die Finanzierung der regelmäßigen Pflege ein Problem. Insoweit gilt es, entsprechende Fördermöglichkeiten zu prüfen und weiter auszubauen.

Die biologische Vielfalt könnte zudem stärker zum Tragen kommen, wenn mehr Pflege „mit der Hand“ möglich wäre und an manchen Stellen auch Kleinteiligkeit erhalten bleibt. Deshalb sollte das Weißbuch auch ein Bekenntnis zum Erhalt von kleinteiligen Stadtgrünstrukturen enthalten.

Kapitel 7 (Akteure gewinnen, Gesellschaft einbinden)

Über rechtliche Instrumente und finanzielle Anreize private Akteure aktivieren

Der Bund geht davon aus, dass viele gewerblich genutzte Flächen stark versiegelt sind und eine geringe Umweltqualität aufweisen. Daher würden sie große Reserven für eine Erhöhung des Stadtgrünanteils bieten. Die Kommunen sollen daher den bestehenden Rechtsrahmen besser nutzen, um auch bei privaten Flächen eine höhere Grünqualität zu erreichen.

Dieser Aussage ist entgegen zu halten, dass angesichts der geltenden Planungs- und umweltrechtlichen Regelungen beispielsweise in Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt nur zwei Drittel der Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche tatsächlich gewerblich genutzt werden können. Das andere Drittel wird anderweitig, insbesondere für Grünflächen und Ausgleichsflächen sowie für Verkehrsflächen eingesetzt.

Bei Bebauungsplänen, die ab dem Jahr 2000 aufgestellt worden sind, beträgt der Netto-Brutto-Anteilswert sogar nur noch 57 %. Diese Ergebnisse förderte eine im Auftrag der IHK NRW von dem Büro für Gewerbe- und Freiraumplanung, Professor Dr. Gerd Hennings, erstellte Studie „Nordrhein-Westfalen: Vom Brutto zum Netto“ zutage. Sie sind bei der Erhöhung der Grünlandanteile in Gewerbegebieten bzw. auf Gewerbeflächen zu berücksichtigen.

Kapitel 8 (Forschung verstärken und vernetzen)

Die zukünftige Forschung sollten sich auch auf allergische Reaktionen von Menschen gegen Pflanzen und Bäume (Pollen, Platanenhaare etc.) beziehen. Dies ist ein zunehmendes gesundheitliches Problem.

Kapitel 9 (Vorbildfunktion des Bundes)

Der Bund könnte seine Vorbildfunktion verstärken, indem er die Ausbildung von Wasserbauingenieuren gezielter fördern würde, da gerade in diesem für die Stadtbe- grünung elementaren Bereich Fachkräfte fehlen. Das Weißbuch sollte insoweit um einen entsprechenden Passus ergänzt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Düsterdiek