

Stadt Heidelberg

Federführung:
Dezernat IV, Landschafts- und Forstamt

Beteiligung:

Betreff:

Entwicklung eines Grünleitplanes

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Umweltausschuss	01.12.2010	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Bauausschuss	18.01.2011	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Gemeinderat	10.02.2011	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	

Inhalt der Information:

Der Umweltausschuss nimmt die Informationen zur Entwicklung eines Grünleitplanes in Heidelberg zur Kenntnis.

A. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
SL 1	+	<p>Einzigartigkeit von Stadt- und Landschaftsraum sowie historisches Erbe der Stadt(teile) bewahren</p> <p>Begründung: Erhalt von Grün- und Freiflächen innerhalb des bebauten Bereiches Heidelbergs. Schutz von bestehenden Grün- und Freiflächen (Wald, Neckarufer, öffentliche Grünanlagen u. Parks, private Gärten, Straßenbegleitgrün, Friedhöfe, Sportanlagen, Kleingartenanlagen sowie landwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Flächen.</p>
SL 8	+	<p>Ziel/e: Groß- und kleinräumige Freiflächen erhalten und entwickeln</p> <p>Begründung: Sicherung der unter SL 1 genannten Flächentypen und –nutzungen für die Gesamtstadt</p>
UM 2	+	<p>Ziel/e: Dauerhafter Schutz von Wasser, Boden, Luft, Natur, Landschaft und Klima</p> <p>Begründung: Verbesserung der Umwelt-, Lebens- und Aufenthaltsqualität sowie Berücksichtigung der Erholungsfunktion</p>

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

keine

B. Begründung:

Ausgangslage:

Die Fraktionsgemeinschaften Grüne/Generation.HD und GAL/ HD P&E beantragten am 17.02.2010 (Antrag Nr. 0025/2010/AN) für die nächste Sitzung des Gemeinderates die Aufnahme des Tagesordnungspunktes „Entwicklung eines Grünleitplanes“.

In der Begründung wird näher ausgeführt, dass „Grün- und Freiflächen innerhalb des bebauten Bereiches Heidelbergs eines besonderen Schutzes bedürfen. Der Wald, das gesamte Neckarufer, private Gärten, öffentliche Plätze, Parks, Straßenbegleitgrün, Friedhöfe, Sportanlagen, Kleingartenanlagen, landwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Flächen tragen zur Lebensqualität der Bevölkerung bei.

Für Heidelberg existiert bislang das Freiflächenstrukturkonzept von 1999, das nur die großräumigen Strukturen darstellt. Dementsprechend weist auch die Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans (Stadtentwicklung 2015) darauf hin, dass ein Freiflächenkonzept erarbeitet werden soll (S.14). Ziel eines solchen Konzeptes sollte sein, für die Gesamtstadt Flächen zu sichern und zu entwickeln, die zur Verbesserung der Umwelt-, Lebens- und Aufenthaltsqualität beitragen und die Erholungsfunktion ausreichend berücksichtigen. (...) Ein solches Konzept erfasst sämtliche Grün- und Freiflächen - privat und öffentlich. Die Entwicklung

eines „Grünleitbildes“ soll in Ergänzung zu allen anderen Zielen des Stadtentwicklungsplanes die Ansprüche der Grünflächen sichern, und somit die Wohlfahrt, die sie für die Bürger/innen erzeugen. Des Weiteren sollen die Bewirtschaftungsmaßnahmen nur nach den Richtlinien des ökologischen Landbaus erfolgen.“

Die Komplexität der damit verbundenen Aufgaben, wie die Analyse der bestehenden städtischen Planungskonzepte und die Verknüpfung mit den Instrumenten der Landschaftsplanung und Stadtentwicklung erfordert einen beträchtlichen zeitlichen Vorlauf. Abstimmungen mit anderen involvierten Ämtern sind nötig, eine Analyse von vergleichbaren Ansätzen aus anderen Kommunen ist als Grundlage unerlässlich. Die Ableitung eines entsprechenden Planungsauftrages erfordert schließlich eine differenzierte Herangehensweise, da ein sogenannter „Grünleitplan“ in den deutschen Planungsinstrumenten nicht verankert ist.

Bericht der Verwaltung:

Der Wert der Grün- und Freiflächen für die Lebensqualität der Heidelberger Bevölkerung ist unbestritten und bedarf eines verantwortungsbewussten Umgangs im Rahmen von städteplanerischen Abwägungsprozessen. Im Laufe der letzten Jahrzehnte wurden in der Stadt Heidelberg verschiedene Konzepte entwickelt, die Aussagen zum Erhalt und Entwicklung von Grün- und Freiflächen treffen.

1. Der **Stadtentwicklungsplan** (STEP) von 1997: Fortschreibung im Jahr 2006 für den Zeitraum bis 2015, Ergänzung um den neuen Handlungsschwerpunkt Demographischer Wandel
2. Das **Modell räumliche Ordnung** (MRO) wurde 1999 beschlossen und setzt die Vorgaben des Stadtentwicklungsplans Heidelberg 2010 – Leitlinien und Ziele – räumlich um. Darauf aufbauende Fachplanungen sind der Flächennutzungsplan, der Landschaftsplan sowie die Stadtteilrahmenpläne. Nachgeordnete räumliche Fachplanungen sind das Siedlungsstrukturkonzept (SSK) sowie das Freiflächenstrukturkonzept (FSK), das sich vor allem mit dem Landschaftsbild, der Biotopausstattung, dem Erholungswert der Landschaft und innerstädtischen Grünflächen befasst.
3. Das **Freiflächenstrukturkonzept** (FSK) von 1999, das von der Projektgemeinschaft Conradi, Braum & Bockhorst (CBB)/ Becker, Giseke, Mohren Richard (BGMR) erarbeitet wurde, bildet neben dem Siedlungsstrukturkonzept (SSK) und dem Verkehrskonzept die Grundlage für das Modell Räumliche Ordnung. Im Vordergrund stehen dabei räumlich-gestalterische und funktionale Aspekte der Freiflächenplanung. Dabei werden Belange der Ökologie und Umweltverträglichkeit mit einbezogen. Betrachtet werden sowohl die öffentliche Freiräume innerhalb der Siedlungsstruktur wie auch die äußeren Landschaften an der Peripherie. Das Freiflächenstrukturkonzept gliedert sich in eine Bestandsanalyse und einen Konzeptteil, der in ein Ziel –und Gestaltkonzept und ein Maßnahmenkonzept mündet.
4. Der **Umweltplan** von 1999 wirkt als fachübergreifende Planung in o.g. Konzepten als „Fachplan zum Umweltschutz und zur Umweltvorsorge“ mit. Er dient der Stadtverwaltung als wichtige Arbeits-, Entscheidungs- und Planungshilfe bei kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie umweltbezogenen Vollzugsaufgaben.

Aufgabe des Freiflächenstrukturkonzeptes ist es:

- die konstituierenden Freiraumstrukturen und –elemente herauszuarbeiten
- verschüttete und nicht erkannte Qualitäten sowie Gefährdungen des öffentlichen Raumes und der Kulturlandschaft ausfindig zu machen
- und Entwicklungschancen zur Stärkung der Heidelberger Freiraumstruktur aufzuzeigen

Dabei betrachtet das FSK aus systematischen Gründen vor allem die großräumigen Strukturen.

Private Freiflächen können im Rahmen dieser Betrachtung nicht parzellenscharf betrachtet werden. Eine bedeutende Analyseleistung des FSK liegt in der Bewertung der ökologischen Situation innerhalb des Siedlungsbereiches und der Einteilung in insgesamt 13 Ökologische Strukturtypen, nach folgenden Merkmalen:

- Parkartige Gärten der Einzel-, Doppel- und Reihenhausbauung
- Offene Freiräume und Großhöfe des Geschosswohnungsbaus
- Hofräume der geschlossenen Blockrandbebauung
- Freiflächen der sozialen Infrastruktur und zentraler Einrichtungen
- Gewerblich genutzte Flächen

Für diese Strukturtypen werden jeweils typische Merkmale der Freiraumstruktur, des Versiegelungsgrades, der Biotopausstattung und der lokalklimatischen Situation benannt.

Im Zielkonzept wird das Grundgerüst des öffentlichen Raumes dargestellt und die Leitidee zur Weiterentwicklung von Freiraum und Landschaft dargestellt. Im Gestaltkonzept werden die Entwicklungsziele konzeptionell konkretisiert. Im Maßnahmenkonzept werden schließlich die zur Umsetzung empfohlenen Handlungsschwerpunkte und Schlüsselprojekte gekennzeichnet.

Die weitere Berücksichtigung dieser Aussagen des FSK erfolgt sowohl im Rahmen der Bauleitplanung (in der Begründung zu einem Bebauungsplan unter dem Kapitel „Bestehende Fachplanungen und Gutachten“), wie auch in den Objektplanungen u.a. des Landschafts- und Forstamtes. Die Aussagen des FSK wurden auch bei der Erstellung der Stadtteilrahmenpläne erörtert bzw. sind darin eingeflossen. Wie alle anderen Belange unterliegen die Aussagen/ Zielvorgaben aus dem FSK der Abwägung und kommen aus diesem Grund nicht immer zur Umsetzung.

Grünleitplan Heidelberg

Der Antrag der o.g. Fraktionsgemeinschaften bezieht sich unter anderem auf die Aussage des Stadtentwicklungsplans (STEP 2015), für die Stadt Heidelberg ein gesamtstädtisches Freiflächenkonzept zu erstellen, um die Funktionsfähigkeit der Erholungsflächen und des Naturhaushaltes zu bewahren. Die vorhandenen städtebaulich/landschaftsplanerischen Qualitäten sollen gestärkt werden. „Siedlungs- und Freiraumplanung müssen das Gesamtsystem der miteinander verbundenen Freiräume betrachten, wenn die nur noch begrenzt in der Stadt zur Verfügung stehenden Flächen optimal genutzt werden sollen.“ (STEP: S. 14, S. 25)

Das Freiflächenstrukturkonzept (FSK) weist aus Sicht des Fachamtes als konzeptionelles Planungsinstrument grundsätzlich in die Richtung des gewünschten Grünleitplanes und unterstreicht den Ansatz, gemäß einem entsprechenden Leitbild die öffentlichen und privaten Freiflächen zu schützen und zu entwickeln. Der Begriff „Grünleitplan“ ist in der Planungspraxis jedoch nicht verankert und entbehrt damit einer planungsrechtlichen Grundlage hinsichtlich der Verfolgung der darin formulierten Ziele und ihrer Durchsetzung. Es kann sich dabei folglich nur um ein (weiteres) informelles Planwerk mit selbstverpflichtendem Charakter handeln, analog zu den o.g. Instrumenten. Der Grünleitplan müsste sämtliche Freiflächen im Stadtgebiet - sowohl der städtischen wie privaten – betrachten. Dies würde einen hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand erfordern und voraussichtlich eine mehrjährige Bearbeitungszeit mit sich bringen.

Eine parzellenscharfe Betrachtung der öffentlichen und privaten Freiflächen erfordert zunächst einen hohen Aufwand und Detailgenauigkeit in der Bestandsanalyse. Daraus resultierend wäre die Darstellung der konkreten Entwicklungsziele in Maßnahmenplänen sehr aufwändig. Gleichzeitig wäre eine kontinuierliche Aktualisierung bzw. Fortschreibung notwendig sowie anschließend die Berücksichtigung in den vorrangigen Fachplanungen (B-Plan, Grünordnungsplan). Zusammenfassend ist zu hinterfragen, ob der damit verbundene hohe finanzielle und personelle Aufwand im Verhältnis zum gewünschten Ergebnis stehen kann. Aus Sicht des Landschafts- und Forstamtes ist mit dem FSK prinzipiell eine ausreichende

Konkretisierung der Leitideen und Entwicklungsziele zur Freiraumentwicklung erreicht. In den weiteren bereits genannten Fachplanungen können diese Ziele bei konsequenter Anwendung durchaus umgesetzt werden.

Herangehensweise, Aufgabenstellung, Planungsauftrag

Basierend auf dem FSK wäre ein Grünleitplan zu erarbeiten, der anhand eines konkreten Leitbildes Aussagen zur Erhaltung und Entwicklung öffentlicher und soweit möglich auch privater Freiflächen trifft. Dabei muss der Grünleitplan aus Sicht des Fachamtes jedoch nicht zwingend eine parzellenscharfe Detaillierung aufweisen, sondern orientiert sich am Leitbildgedanken. Eine parzellenscharfe Detaillierung erscheint aus Sicht des Landschafts- und Forstamtes zu aufwändig und in der Aussage nicht verbindlicher, als die zusammenfassende Betrachtung von Einzelflächen in Form von Landschaftstypen (siehe Zusammenfassung des Grünleitbildes Heilbronn, Anlage 1). Der Grünleitplan Heidelberg würde als Handlungsanweisung und Basis für übergeordnete Planungen (B-Plan, Grünordnungsplan, FNP) dienen und müsste eine entsprechende Verbindlichkeit erhalten.

Leistungskatalog:

Folgende Leistungen müssten im Zusammenhang mit einem Grünleitplan erbracht werden:

1. Präzisierung der Aufgabenstellung
2. Auswertung vorhandener Untersuchungen
3. Durchführung von Expertengesprächen
4. Bestandsanalyse und Bewertung
5. Darstellung der Realnutzung
6. Erarbeitung und Darstellung der Zielkonzeption
7. Definierung von Leitlinien
8. Erarbeitung eines parzellenscharfen Maßnahmenkataloges zu öffentlichen und privaten Grünflächen

Kostenrahmen:

Die Kosten für das Freiflächenstrukturkonzept betragen 1998 knapp 200.000.- DM. Es muss davon ausgegangen werden, dass bei Berücksichtigung aller Freiflächen (einschließlich der privaten Freiflächen) ein deutlich höherer Aufwand entsteht als 1998, hinzu kommt die Überprüfung und Aktualisierung der Daten aus dem Freiflächenstrukturkonzept. Der Aufwand für das gesamte Stadtgebiet lässt sich nur schwer abschätzen. Eine Honorierung müsste gemäß der HOAI 2009 in Anlehnung § 29, Honorare für Leistungen bei Grünordnungsplänen bzw. in Anlehnung § 39, Leistungsbild Freianlagen (Honorarzone III, Mitte) als frei vereinbartes Honorar erfolgen. Das Amt 67 schätzt die Kosten auf ca. 250.000.- € (brutto).

Untersuchung vergleichbarer Beispiele anderer Kommunen:

Die Stadt **Heilbronn** beauftragte im Jahr 1992 die Erstellung eines sogenannten Grünleitbildes. Als Ergebnis steht ein deskriptives Planwerk zur Verfügung, das vor allem Leitbilder und Entwicklungsziele formuliert. Die Darstellung im sogenannten „Strukturplan“ bleibt schematisch und nicht parzellenscharf. Das Grünleitbild beschreibt vor allem vorhandene Qualitäten und Konflikte und leitet daraus konkrete Leitbilder ab, die auf Landschaftstypen bezogen sind.

Das Grünleitbild Heilbronn dient der Stadtverwaltung auch heute noch als ideelles Handbuch für die räumliche Entwicklung sowie des Erhalts und der Entwicklung von Grün- und Freiflächen der Stadt unter ökologischen Gesichtspunkten (siehe Anlage 2).

Die Stadt **Ludwigsburg** ließ ebenfalls einen sog. Grünleitplan erstellen. Dieses Planwerk basiert jedoch auf dem Ökokontoansatz und kann als Vergleich nur schwer verwendet werden. Er hat

das Ziel, einen einheitlichen Rahmen für den Umgang mit der Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung zu schaffen. Dadurch sollen Projektgebiete miteinander vergleichbar werden und für alle Betroffene der gleiche Maßstab gelten. Um die verwaltungsbezogene Abwicklung von erforderlichem Ausgleichsumfang und durchgeführter Ausgleichsmaßnahme zu vereinfachen, wurde als Besonderheit eine monetäre Führung des Ökokontos eingeführt.

Zudem soll mit Hilfe eines Flächenpools, dem Grünleitplan, das Problem gelöst werden, dass die Stadt bei der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen in zeitlichen Verzug gerät, weil geplante Maßnahmen zeitgleich mit dem Eingriff nicht umsetzbar sind oder die Stadt auf die vorgesehenen Flächen keinen Zugriff hat (siehe Anlage 3).

Im Fazit basieren beide Beispiele auf grundsätzlich anderen Annahmen und Zielen und bieten der Stadt Heidelberg keinen annehmbaren Handlungsansatz. Weitere vergleichbare Beispiele wurden nicht gefunden.

Empfehlung:

Die Verwaltung empfiehlt, basierend auf den Aussagen der bereits bestehenden Fachplanungen (STEP, MRO, FSK), die Leitideen und Entwicklungsziele zur Freiraumentwicklung weiter zu konkretisieren und daraus Erhaltungs- und Umsetzungsmaßnahmen abzuleiten, die dem Ziel der Erhaltung der Grün- und Freiflächen sowie der Funktionen des Naturhaushaltes gerecht werden. Diese Maßnahmen sollten anschließend – wo nicht bereits in der Bauleitplanung und Objektplanung berücksichtigt - in der weiteren städtebaulichen Planung und Landschaftsplanung der Stadt Heidelberg zur Umsetzung gebracht werden.

Die erfolgreiche Umsetzung der Leitideen und Entwicklungsziele sollte sich schließlich in messbaren Indikatoren ausdrücken, deren Entwicklung ein wesentlicher und noch zu leistender Bestandteil der weiteren Planungsschritte wäre.

gezeichnet

Wolfgang Erichson

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
A 01	Grünleitbild Heilbronn
A 02	Grünleitplan Ludwigsburg