

### Nachverdichtung – der Königsweg gegen den Siedlungsdruck?

**In der Region München ist's schön! Und noch dazu gehört sie zu den wirtschafts-stärksten Regionen Deutschlands. Da verwundert es nicht, dass immer mehr Menschen zum Arbeiten, Studieren und Leben in die Region ziehen. 2011 betrug der Wanderungssaldo (= Zuzüge - Fortzüge) 36.000; die Region hat also in einem Jahr 36.000 Einwohner hinzu gewonnen. Bis 2030 soll die Bevölkerungszahl in der Region von etwa 2,7 auf rund drei Millionen steigen. Deshalb dreht sich seit Jahren alles um die Frage „Wo werden diese Menschen künftig leben?“**

Die Arbeitsgruppe „Entwicklung der Region“ der Inzell-Initiative hat 2008/2009 den Bedarf an zusätzlichen Wohnungen bis 2030 für die Landeshauptstadt München, das Umland und die gesamte Region München analysiert. Ausgehend von zwei Szenarien (gemäßigtes und verstärktes Bevölkerungswachstum) ermittelte die Arbeitsgruppe einen Bedarf von 210.000 bis 250.000 neuen Wohnungen für die Region. Dieser zusätzliche Bedarf an Wohnraum generiert sich nicht nur aus dem Bevölkerungswachstum, sondern auch aus der weiterhin erwarteten Zunahme der Wohnfläche pro Einwohner und der Singlehaushalte.

Eine Ausweisung von weiterem Wohnbauland bzw. die Ausschöpfung innerörtlicher Flächenpotenziale ist daher dringend notwendig. Spätestens mit der Innenentwicklungsnovelle des BauGB wird der Innenentwicklung per Gesetz Vorrang vor Entwicklungen im Außenbereich eingeräumt. Wenn der vorliegende Gesetzes-

entwurf Anfang 2013 so in Kraft tritt, müssen Gemeinden künftig bei der Inanspruchnahme von Wald- oder Landwirtschaftsflächen durch systematische Erhebungen darlegen, warum sie Innenentwicklungspotenziale nicht nutzen.

Was heißt das für Städte und Gemeinden? Neben dem gesetzgeberischen Ziel, auf die Umwandlung von Landschaftsraum in Siedlungsfläche zu verzichten, bedeutet die Nutzung innerörtlicher Flächen v.a. städtebauliche und infrastrukturelle Veränderungen. Diese sind je nach Einzelfall unterschiedlich, je nach dem, ob es sich um eine Brachfläche, eine Umnutzung ehemaliger gewerblicher oder landwirtschaftlicher Strukturen, eine Baulücke oder um zusätzliche Bebauung in zweiter und dritter Reihe, möglicherweise sogar verbunden mit Aufstockungen, handelt.

Aus städtebaulicher Sicht werden durch *Verdichtung im Bestand* oder *Nachverdichtung* bestehende Strukturen hinsichtlich Nutzungsmaß, Kubatur und Bautyp, Grünflächenanteil und vorhandenem Baumbestand umgestaltet. Dies kann schleichend (Einfügungsgebot des § 34 BauGB) oder gesteuert (z.B. Bebauungsplan der Innenentwicklung) geschehen. Letzteres bedeutet neben der Festsetzung von verträglichen Obergrenzen z.B. für Grundflächen, Gebäudehöhen, Wohneinheiten und Stellplätze v.a. auch die Abschätzung der Bedarfe durch den zu erwartenden Bevölkerungszuwachs für die soziale und technische Infrastruktur: Lassen sich vorhandene Einrichtungen erst durch den gezielten Einwohnerzuwachs erhalten? Reichen bestehende Kapazitäten nicht mehr aus?

Bei intensiven Verdichtungen kann neben dem Neubau von Betreuungseinrichtungen schnell auch eine Verbreiterung des Straßenquerschnitts zur Bewältigung des erhöhten Verkehrsaufkommens oder der Bau neuer Trafostationen zur Stromversorgung notwendig sein. Eine Nachverdichtung führt allerdings nicht zwangsläufig zu einem Mehr an Bevölkerung. Kleinere Anbauten und Aufstockungen sind oftmals mit reinem Wohnflächenzuwachs verbunden, ohne dass Wohnraum für Neubürger geschaffen wird.

Selbst wenn die Kommunen das vom Gesetzgeber vorgegebene Planungsziel erfüllen und mittels Bebauungsplan eine Nachverdichtung im Innenbereich ermöglichen und steuern, ein Rezept zur Linderung des Siedlungsdruckes halten sie damit noch nicht in der Hand. Mit gesteuerter Nachverdichtung können zwar die gemeindlichen Planungsziele (z.B. Förderung und der Erhalt des Ortsbildes) festgeschrieben werden, jedoch liegt es in der Hand der Eigentümer, die Nachverdichtung auch tatsächlich baulich umzusetzen. In Bestandsquartieren lohnt es daher, die Eigentümer von Beginn an in die Planung einzubeziehen. Nicht nur um sie für die Verdichtung zu sensibilisieren, vielmehr müssen deren Belange erfragt und mit erhöhtem Gewicht in die bauleitplanerische Abwägung eingestellt werden.

Dies bedeutet für Planer und Verwaltung, dass trotz der Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens für Innenbereichspläne ein langer Atem und eine fundierte städtebauliche Begründung erforderlich sind. Denn Nachverdichtung im Bestand kann in der Praxis auch schnell zu Beschneidung des nach § 34 BauGB möglichen Baurechts führen und Bauwünsche wecken, wo es vorher gar keine gab.

### Wie die Nachverdichtung anpacken, ohne alle Grünflächen zu überplanen?

Beispiele aus dem Münchner Umland zeigen, dass ein gesamtörtliches Konzept die entscheidende Basis für die Steuerung der Nachverdichtung auf kleinerer Ebene (Quartier, Straßengeviert) sein kann. Dieses hat zwar nur informellen Charakter und damit keine direkte Rechtswirkung, macht aber die Planungsziele

der Gemeinde deutlich und bindet die Verwaltung und den Rat in ihren bauleitplanerischen Entscheidungen. In der Praxis zeigt sich häufig, dass die Steuerung der baulichen Entwicklung über Bauleitpläne aufgrund der bereits stattfindenden Nachverdichtung gerade in heterogen strukturierten Bereichen kaum möglich ist und am Grundsatz der Erfordernis scheitert. Dann greift § 34 BauGB, der allerdings lässt einen weiterreichenden Auslegungsspielraum, der im Tauziehen zwischen Ertragsmaximierung eines Investors und den Entwicklungsvorstellungen der Kommune oft zu unbefriedigenden Ergebnissen führt.

In Neubiberg wurde z.B. ein Entwicklungskonzept, das quartiersbezogene Nachverdichtungsmöglichkeiten definiert, erarbeitet. Neben Empfehlungen zum Umgang mit Verdichtungspotenzialen lieferte die PV-Untersuchung ein dynamisches Planwerk aus verschiedenen grundstücks- und gebäudescharfen Themenkarten, die vom gemeindlichen Bauamt als wichtiges Arbeitsinstrument genutzt werden können. Derzeit setzt die Gemeinde das Nachverdichtungskonzept um, indem sie für Quartiere mit hohem Handlungsbedarf Bebauungspläne der Innenentwicklung aufstellt. Darin regelt sie neben Nutzungsmaß und Bauraum vor allem die Wohneinheiten, Vorgartenzone und Stellplatznachweis.

Ziel der Planverfahren ist der Erhalt und die Schaffung von ortsplanerischen Qualitäten wie durchgrünte Blockinnenbereiche, der Erhalt von Bäumen und privaten Freiflächen, die die Siedlungsgebiete lebenswert machen.

Welche Wege die Kommunen in Sachen Nachverdichtung und Mobilisierung von innerörtlichen Brachflächen gehen, wird vor Ort entschieden. Doch um langfristig den Bedarf an Wohnraum in der Region zu decken, müssen zusätzlich zur kommunalen Planung regionale Konzepte entwickelt werden. Interkommunale Initiativen, wie die AG „Langfristige Entwicklung der Region München (LaReM)“, sind dafür zuständig, das große Ganze nicht aus dem Blick zu verlieren - dass sich die Region prosperierend weiterentwickelt und dabei ihre Lebensqualität langfristig erhält.

## Meinungen und Standpunkte



### **Prof. Dr. Stephan Mitschang, Technische Universität Berlin, zu möglichen Folgen der Innenentwicklung:**

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung kommt dem Ziel der Innenentwicklung eine besondere Bedeutung zu. Nachverdichtung stellt eine Form der Innenentwicklung dar. Allerdings bedarf es der Betrachtung der konkreten Situation im Einzelfall, denn in hochverdichteten Ballungsräumen kann eine weitere Verdichtung auch nachteilige Folgen (z. B. Verlust von öffentlichen Räumen, Freiflächen usw.) für die Bevölkerung mit sich bringen. Daher kann es im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung auch angebracht sein, einer geordneten Außenentwicklung Rechnung zu tragen.

### **Frederik Röder, Erster Bürgermeister der Gemeinde Alling, zu den Chancen, die die Novellierung des BauGB bietet:**

Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs hat die Stärkung der Innenentwicklung in der Novellierung des BauGB ihren Platz gefunden. Eine echte Herausforderung für die Kommunen, aber auch eine Chance, ältere Flächennutzungspläne kritisch anzuschauen. Mittels einer aktiven und nachhaltigen Flächenpolitik kann die innerörtliche Eigentumsbildung gestärkt werden. Potenziale aufgrund des demographischen Wandels werden genutzt und geben so den Verantwortlichen die Möglichkeit, familienfreundlich und generationenübergreifend den Wohnort zu gestalten.



### **Prof. Dr. Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München, zur Notwendigkeit eines regionalen Siedlungskonzepts:**

Nachverdichtung als Teilstrategie zur Umsetzung der Planungsdirektiven „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ und „Flächensparen“ kann vor dem Hintergrund des Bevölkerungszuwachses in der Region München ein wichtiger, aber nicht der einzige Baustein eines notwendigen Gesamtkonzepts sein. Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München hat hierzu 2008 im Rahmen der Studie „Siedlungsentwicklung und Mobilität“ eine Potenzialanalyse für die Region vorgelegt. Nun gilt es, auf dieser Basis ein regionales Siedlungsentwicklungskonzept – unter Einbeziehung einer „gesunden Nachverdichtung“ – aufzustellen.

## PV-Fachtagung: Klimaschutz in der Bauleitplanung

Im vergangenen Jahr ist die Klimaschutz-Novelle des Baurechts (BauGB) in Kraft getreten, 2013 folgt mit der Innenentwicklungs-Novelle der zweite Teil. Welche Auswirkungen die Folgen des Klimawandels auf die Bauleitplanung haben und wie die neuen rechtlichen Regelungen zu berücksichtigen sind, wurde im Juli auf einer Veranstaltung des Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) vorgestellt und diskutiert. Rund 90 Bürgermeister und Gemeindemitarbeiter haben daran teilgenommen.

Prof. Stephan Mitschang (TU Berlin), der selbst an den Berliner Gesprächen zur Vorbereitung der Baurechts-Novellen beteiligt war, gibt den PV-Mitgliedern einen Überblick über die bereits im vergangenen Jahr in Kraft getretene Klimaschutz-Novelle und die kommende Innenentwicklungs-Novelle des Baurechts. Er stellt dar, welche Folgen die Novelle für die Erstellung gesamtstädtischer Entwicklungskonzepte (Flächennutzungsplanung) hat. Diese Konzepte müssten in Zukunft sehr viel detaillierter als bisher die Frage beantworten, mit welchen Maßnahmen der Bauleitplanung Klimaschutz gefördert werden kann. Mitschang fasst zusammen, dass die bisherige Novelle zwar nicht der große Wurf sei, aber Planer dadurch gezwungen seien, sich intensiv mit dem Klimaschutz in der Abwägung auseinander zu setzen.

„Südwestlich ausgerichtete Wintergärten können dann allenfalls noch für Kakteen genutzt werden!“

So beschreibt Helmut Bangert, Umweltmeteorologe aus Paderborn, die Auswirkungen des Klimawandels und fordert Grünoasen in den Innenstädten. In dicht bebauten Städten werde sich der Klimawandel stärker auswirken als auf dem freien Land. Da die Oberflächenbeschaffenheit weitgehend die Temperatur bestimmt, müsse man schon bei der Materialauswahl die künftigen Temperaturanstiege berücksichtigen und grüne Ausgleichsflächen schaffen.

Joachim Buck vom Stadtplanungsamt Regensburg stellt die kommunalen Strategien zur Anpassung an den Klimawandel der Stadt Regensburg vor. Er sieht die Herausforderung vor allem darin, einen Ausgleich herzustellen zwischen klimafreundlichem – Grün- und Freiflächen – und verdichtetem, flächensparenden Bauen. Das gemeinsame Klimaschutzkonzept des Landkreises Fürstentum Regensburg wird abschließend von Kreisbaumeisterin Reinlinde Leitz präsentiert. Das Konzept diene dem Landkreis sowie all seinen Städten und Gemeinden als Grundlage für die strategische Energieplanung und habe dabei insbesondere den Verkehr im Blick. Eine Analyse zeigte, dass im Landkreis Fürstentum Regensburg der Freizeitverkehr den größten Teil ausmacht, nicht etwa der Berufsverkehr. Daher sehe man im Freizeitverkehr den Schlüssel zum Klimaschutz.

Alle Vorträge finden Sie hier: [http://www.pv-muenchen.de/aktuell/ener\\_klim.htm](http://www.pv-muenchen.de/aktuell/ener_klim.htm)

---

Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) wurde 1950 als kommunaler Zweckverband gegründet. Er ist der freiwillige, partnerschaftliche Zusammenschluss von Landeshauptstadt München, acht Landkreisen und 145 Städten, Märkten und Gemeinden im Großraum München. Er berät seine Mitglieder in allen Fragen ihrer räumlichen Entwicklung und übernimmt vielfältige Planungsaufgaben, von Bauleitplänen über Strukturgutachten bis hin zu Schulbedarfsanalysen. Der PV finanziert sich durch Mitgliedsbeiträge und Vergütungen für Auftragsarbeiten.

---

### IMPRESSUM

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München  
v.i.S.d.P. Verbandsdirektor Christian Breu  
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit: Sabine Baudisch  
Fachredaktion: Dana Gerber und Marc Wißmann  
Arnulfstraße 60, 3. OG  
80335 München

November 2012



Planungsverband  
Äußerer  
Wirtschaftsraum  
München

Arnulfstraße 60, 3. OG  
80335 München  
Telefon 089 53 98 02-27  
Telefax 089 53 28 389