



An Frau Stadträtin Sabine Krieger
An Herrn Stadtrat Herbert Danner
An Herrn Stadtrat Paul Bickelbacher
An Frau Stadträtin Sabine Nallinger
An Frau Stadträtin Kathrin Habenschaden
An Frau Stadträtin Anna Hanusch
Rathaus

27.07.2016

Entsiegelung der städtischen Oberfläche
Schriftliche Anfrage gem. § 68 GeschO

Anfrage Nr. 14-20 / F 00548 von Frau StRin Sabine Krieger, Herrn StR Herbert Danner, Herrn StR Paul Bickelbacher, Frau StRin Sabine Nallinger, Frau StRin Kathrin Habenschaden, Frau StRin Anna Hanusch vom 15.03.2016

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

mit Schreiben vom 15.03.2016 haben Sie gemäß § 68 GeschO folgende Anfrage an Herrn Oberbürgermeister gestellt, die vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung wie folgt beantwortet wird. Einer mit Schreiben vom 23.03.2016 beantragten Fristverlängerung zur Erledigung der Anfrage Nr. 14-20 / F 00548 wurde nicht widersprochen.

In Ihrer Anfrage führen Sie Folgendes aus:

Nach der „Leitlinie Ökologie“ unterstützt München die nachhaltige Entsiegelung der städtischen Oberfläche. Ziel ist es, die bestehende Versiegelung bis 2020 um 15% zu reduzieren, das entspricht etwa 800 Hektar. Zur Zeit scheint die Tendenz eher gegenläufig zu sein. Unversiegelte Flächen, Natur, Grün- und Freiräume in der Stadt sind gerade vor dem Hintergrund des Klimawandels für den Hochwasserschutz und den Wasserkreislauf in der Stadt von hoher Bedeutung. Insgesamt hat Grün positive Auswirkungen auf das Kleinklima in der Stadt und wirkt sich auch besonders positiv bei den – ebenfalls durch den Klimawandel – immer häufiger zu erwartenden Hitzewellen aus. Grün bietet Lebensraum für Mensch und Natur (Biodiversität), hat eine positive Wirkung auf unsere Gesundheit und unser Wohlbefinden, bietet Platz für sozialen Austausch und vieles mehr.

Frage:

„Welche Maßnahmen werden ergriffen, um das Ziel der „Leitlinie Ökologie“, die bestehende Versiegelung bis 2020 um 15% zu reduzieren, zu erreichen?“

Antwort:

Um Ihre Frage umfassend beantworten zu können, muss zuerst eine Begriffsklärung erfolgen, bei der zwischen der Entsiegelung im entwässerungstechnischen Sinn und der Entsiegelung als Beseitigung von Befestigung unterschieden werden muss. Diese Begriffe werden im Folgenden genauer erläutert.

Entsiegelung im entwässerungstechnischen Sinn

Der in Ihrer Anfrage genannte Wert von 15% Reduktion bis 2020 bezieht sich auf eine der Strategien der Leitlinie Ökologie Teil Klimawandel und Klimaschutz (Punkt 4.4.4., S. 65) und betrifft v.a. die Entsiegelung im entwässerungstechnischen Sinne. Die Münchner Stadtentwässerung (MSE) definiert den Begriff 'Entsiegelung' mit der Abtrennung angeschlossener Flächen vom Kanalnetz, das heißt, Regenwasser wird nicht mehr in den Kanal eingeleitet, sondern vor Ort versickert. Diese Maßnahmen erhalten auch gerade vor dem Hintergrund der Folgen des Klimawandels und den damit einhergehenden Starkregenereignissen besondere Bedeutung, sind aber im Bezug auf das Kleinklima und die Biodiversität nicht zwangsläufig von Vorteil, da hier auch im bodenökologischen Sinn versiegelte Oberflächen miteinbezogen werden, wenn ihr Oberflächenwasser beispielsweise über Rigolen vor Ort versickert wird.

Zu der Frage, welche Maßnahmen ergriffen werden, um das Ziel der „Leitlinie Ökologie“ zu erreichen, die bestehende Versiegelung bis 2020 um 15 % zu reduzieren, teilt das Baureferat (Teil MSE) Folgendes mit:

„Das Thema Entsiegelung der Oberfläche und damit die Abtrennung angeschlossener Flächen vom Kanalnetz ist bei der Münchner Stadtentwässerung (MSE) schon seit Längerem ein wichtiger Gesichtspunkt, dem entsprechend Beachtung geschenkt wird.

Die aus unserer Sicht größte Einflussmöglichkeit bei privaten Grundstücken ist die Ausgestaltung der Entwässerungssatzung. Bereits seit 1997 ist gemäß § 3 der Entwässerungssatzung anfallendes, unverschmutztes Niederschlagswasser nach den wasserrechtlichen Vorgaben auf dem jeweiligen Grundstück selbst zu versickern. Dadurch wird sichergestellt, dass bei Neubauten oder wesentlichen Änderungen an Niederschlagswasser führenden Leitungen das anfallende Niederschlagswasser vor Ort versickert und damit wieder dem natürlichen Wasserkreislauf zur Verfügung gestellt wird.

Eine zusätzliche Anreizwirkung entsteht durch den sogenannten "gesplitteten Gebührenmaßstab" (das heißt es gibt in München neben der Schmutzwassergebühr eine eigene Gebühr für das Einleiten von Niederschlagswasser in die städtische Kanalisation). Dadurch wirkt sich eine Flächenentsiegelung in Bestandsgebieten unmittelbar gebührenmindernd aus.

Durch Informationsbroschüren, im Rahmen der Bauberatung zu den Grundstücksentwässerungsanlagen und im Zuge der Gebührenfestsetzung klärt die MSE die Bürgerinnen und Bürger zu der Thematik auf. Allein durch diese Maßnahmen auf privaten Flächen konnten ca. 400 ha Fläche seit 1997 entsiegelt werden.

Des Weiteren wird in den Stellungnahmen der MSE zur Bauleitplanung regelmäßig darauf hingewiesen: "geeignete und ausreichend dimensionierte Versickerungsflächen, sowohl auf den privaten Baugrundstücken als auch im Bereich der öffentlichen Flächen sind auszuweisen und im Bebauungsplan darzustellen."

Darüber hinaus berät die MSE das Baureferat bei Straßenneu- bzw. -umbaumaßnahmen dahingehend, dass an erster Stelle immer die Möglichkeit einer Versickerung des anfallenden Niederschlagswassers geprüft wird.“

Gesamtstädtischer Versiegelungsgrad – Entsiegelung als Beseitigung von Befestigung

Gemäß der 'Leitlinie Ökologie – Teil Klimawandel und Klimaschutz' soll beim städtischen Gesamtversiegelungsgrad vor dem Hintergrund des großen Nutzungsdrucks wenigstens der Status Quo erhalten werden. Dieses Ziel wird in der Leitlinie als sehr ehrgeiziges Ziel bezeichnet, das durch qualifizierte Innenentwicklung und größtmögliches Flächenrecycling erreicht werden soll. Diese Form der Entsiegelung zielt auf die Beseitigung von Befestigung und die Umwandlung in Grünflächen sowie auf den Einsatz von wasserdurchlässigen Belagsflächen ab. Dadurch wird sowohl die Regenrückhaltefunktion erhöht als auch die positive Wirkung auf das Kleinklima, die Erholungsfunktion und die Biodiversität gestärkt.

Im Referat für Stadtplanung und Bauordnung, im Baureferat und im Referat für Gesundheit und Umwelt wird, trotz des stetig wachsenden Siedlungsdrucks, auf vielfältige Weise an diesem Ziel gearbeitet.

Im Referat für Stadtplanung und Bauordnung werden auf der Ebene der Bauleitplanung und der Baugenehmigung die Ziele einer flächenschonenden Stadtentwicklungspolitik auf Grundlage des Siedlungsleitbildes "München kompakt- urban- grün" planerisch umgesetzt. So werden gemäß den Zielen der Leitlinie Ökologie Teil Klimawandel und Klimaschutz ("Innenentwicklung vor Außenentwicklung") ehemals baulich genutzte Flächen vorrangig wieder baulichen Nutzungen zugeführt. Bei Flächen, bei denen eine Umstrukturierung ansteht und die bereits eine hohe Versiegelung aufweisen, wird wo möglich eine Reduktion des Versiegelungsgrades angestrebt. Auf den verschiedenen Ebenen der Bauleitplanung werden zur Eindämmung der Neuversiegelung Grün- und Freiflächen gesichert. Bei der Erstellung von Bebauungsplänen wird grundsätzlich eine flächensparende, kompakte Bebauung angestrebt. Im Rahmen der Grünordnungsplanung wird auf den Erhalt und die Schaffung von nicht unterbauten Freiflächen als langfristige Standorte für Gehölze hingearbeitet. Gerade auf Konversionsflächen konnte immer wieder eine Reduktion von Versiegelung und damit die Schaffung großzügiger neuer Grün- und Freiflächen erreicht werden.

Ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der Versiegelung leistet im Rahmen der Bauanträge die Freiflächengestaltungssatzung. Sie hat das Ziel, die bisherige Qualität der Freiflächen beizubehalten und auch für die Zukunft eine qualitativ hochwertige Begrünung der Baugrundstücke sicherzustellen.

Das vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung in Auftrag gegebene Konzeptgutachten Freiraum 2030 zeigt Handlungsansätze für eine zukunftsfähige Freiraumentwicklung auf, um das kostbare Gut der Freiraumkulisse mit dem Grüngürtel, den Parkmeilen, Freiraummarken, Flusslandschaften, aber auch den kleinräumigeren unversiegelten Flächen zu bewahren und weiterzuentwickeln und damit auch der Versiegelung entgegen zu treten.

Im Zusammenhang mit den aktuellen Diskussionen zur langfristigen Freiraum- und Siedlungsentwicklung und zu räumlichen Dichten in Wohngebieten gewinnt auch die Begrünung von Fassaden und Dächern zunehmend an Bedeutung. So kann einerseits die Wasserspeicherfähigkeit erhöht und andererseits eine mikroklimatisch angenehme Aufenthaltsqualität erreicht werden. Gerade Dachgärten bieten eine Chance, das Angebot privater Freiflächen quantitativ zu erweitern und gleichzeitig besondere Freiraumqualitäten über den Dächern der Stadt zu schaffen.

Zu der Frage, welche Maßnahmen ergriffen werden, um das Ziel der „Leitlinie Ökologie“ zu

erreichen, die bestehende Versiegelung bis 2020 um 15 % zu reduzieren, teilt das Baureferat (Gartenbau) Folgendes mit:

„Über das Entsiegelungsprogramm kann das Baureferat zusätzlich Folgendes berichten: Mit Beschluss der Vollversammlung am 23.11.1994 wurde das Baureferat gebeten, einen Maßnahmenkatalog zur Entsiegelung vorzulegen. Am 14.12.1994 genehmigte die Vollversammlung in der Haushaltsplanberatung für das Jahr 1995 3,5 Millionen DM für Entsiegelungsmaßnahmen.

1996 bis 2001 wurde das Entsiegelungsprogramm mit einer neu eingerichteten Pauschale in Höhe von jährlich 2 Millionen DM finanziert. Nach der Umstellung auf € verfügte die Pauschale bis 2003 über 1 Million €. Im Zuge von Einsparungsmaßnahmen wurde die Pauschale 2004 auf 300.000 €, dann ab 2010 auf 150.000 € jährlich abgesenkt.

Am 10.10.1995 wurde der erste Maßnahmenkatalog zur Entsiegelung dem Bauausschuss zur Genehmigung vorgelegt. Bis zum 25.09.2007 wurden vom Bauausschuss insgesamt 14 Maßnahmenkataloge genehmigt. Die Projekte aus den Maßnahmenkatalogen wurden entsprechend der Finanzierungs- und Realisierungsmöglichkeiten nach und nach abgearbeitet. Das letzte Projekt aus den Maßnahmenkatalogen wurde 2014 abgeschlossen und abgerechnet.

Mit einer Gesamtsumme von rund 10 Millionen € wurden ca. 85.000 qm Fläche entsiegelt und gut 1100 Bäume gepflanzt. Ein Schwerpunkt lag auf den Schulhöfen, in denen notwendige befestigte Flächen mit wasserdurchlässigen Belägen ausgestattet wurden und dort, wo es funktional möglich war, auch Flächen komplett entsiegelt wurden. Ein anderer Schwerpunkt lag auf der Schaffung neuer Standorte für Straßenbäume.

Seit 2007 wurden so gut wie keine potentiellen Entsiegelungsprojekte mehr gefunden.

Handlungsspielräume zur Steigerung der positiven Auswirkungen des Grüns auf das Stadtklima und das Wohlbefinden der Menschen in der Stadt sieht das Baureferat in der möglichen Neudefinition und finanziellen Aufstockung der Entsiegelungspauschale um verbleibende Flächen zu sichern, für intensivere Nutzungen aufzuwerten, zu vernetzen und an die aktuelle Bevölkerungsentwicklung anzupassen. Der Stadtratsantrag „Finanzielle Aufstockung der heutigen Entsiegelungspauschale und Neudefinition als künftige Freiraum-Pauschale“ der Fraktion „Die Grünen-rosa liste“ vom 15.03.2016 (Antrag Nr. 14-20 / A 01920) wird zur Zeit unter der Federführung des Baureferates parallel beantwortet.

Ausgehend vom Diskussionsprozess im Zuge des Konzeptgutachtens „Freiraum München 2030“ und den darin aufgeführten Planungsleitlinien ergeben sich auf der Umsetzungsebene insbesondere für das Baureferat (Gartenbau) für eine künftige Freiraum-Pauschale Handlungsfelder beispielsweise in der Modernisierung und Aufwertung der Freiflächen, um sie zum einen unter dem höheren Nutzungsdruck attraktiv und möglichst konfliktarm nutzbar zu halten und zum anderen an aktuelle Anforderungen im Sinne der Inklusion, Gendergerechtigkeit und den Anforderungen des demographischen Wandels anzupassen. Gelungene Beispiele der letzten Zeit hierfür sind etwa der Maßmannpark und der Weißenseepark.

Vorstellbar sind auch Maßnahmen zur Klimaanpassung der Grün- und Freiflächen wie

spezielle speicherfähige Baumsubstrate in Parks und Schaffung von zusätzlichen schattenspendenden Baumhainen, sowie umfangreiche Maßnahmen zur Steigerung der Biodiversität zum Beispiel Schaffung von artenreichen Blumenwiesen.“

Zu der Frage, welche Maßnahmen ergriffen werden, um das Ziel der „Leitlinie Ökologie“ zu erreichen, die bestehende Versiegelung bis 2020 um 15 % zu reduzieren, teilt das Referat für Gesundheit und Umwelt Folgendes mit:

„In der Bekanntgabe zur Fortschreibung der Münchner Versiegelungskarte in der Sitzung des Umweltausschusses vom 15.07.2014 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00682) wird als Ergebnis der Versiegelungskartierung 2011 ein Gesamtversiegelungsgrad für das Stadtgebiet von 46,0 % genannt. Im Zeitraum von 1985 bis 2011 hat der Versiegelungsgrad in München um 5 % zugenommen. Derzeit wird die Versiegelungskartierung durch das Referat für Gesundheit und Umwelt mit dem Stand 2015 fortgeschrieben. Es ist vorgesehen, dem Stadtrat in 2017 über die Ergebnisse der Fortschreibung zu berichten.

In Anbetracht der dynamischen Entwicklung insbesondere im Bereich der Wohnbauflächen in den vergangenen Jahren ist trotz der von Seiten der Stadtplanung vorrangig betriebenen Innenentwicklung zu befürchten, dass sich der bis 2011 festgestellte Trend einer Zunahme der Versiegelung in München auch für den Berichtszeitraum bis 2015 fortsetzen wird. Die flächenmäßig bedeutendsten Potenziale zur Innenentwicklung (Konversionsflächen) wurden in den vergangenen Jahren bereits zu großen Teilen ausgeschöpft, so dass bei unverändert hoher Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen aus Sicht des RGU auch für die Zukunft von einer Ausweitung der Siedlungsfläche und einer Zunahme des Versiegelungsgrades im Stadtgebiet ausgegangen werden muss. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang unter anderem auf die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme für den Münchener Nordosten. Nur in Einzelfällen wie der Umwandlung ehemaliger Gewerbeflächen kommt es bei der Neuausweisung von Wohnbauflächen zu einer Reduzierung des Versiegelungsgrades.

Eine Verwirklichung des Zieles der „Leitlinie Ökologie“, die bestehende Versiegelung bis 2020 um 15 % zu reduzieren, erscheint unter diesen Voraussetzungen aus Sicht des RGU wenig wahrscheinlich. Bei der anstehenden Evaluierung der Leitlinie Ökologie, Teil Klimawandel und Klimaschutz ist dieses Ziel daher möglicherweise neu zu fassen.

Ungeachtet dessen sollten im Hinblick auf die hiermit verbundenen positiven Auswirkungen für die Umwelt die laufenden Bemühungen zur Beseitigung unnötiger Versiegelung, wie das Entsiegelungsprogramm des Baureferates, jedoch aufrecht erhalten und nach Möglichkeit durch zusätzliche Aktivitäten verstärkt werden. Einen geeigneten Rahmen hierfür kann aus Sicht des RGU z. B. die Freiraumkonzeption M 2030 des Referates für Stadtplanung und Bauordnung mit dem noch zu entwickelnden Aktionsplan bilden.

Dem Referat für Gesundheit und Umwelt obliegt gemäß Beschluss des Umweltschutzausschusses vom 18.09.2007 (Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 10676) die Fortschreibung der Versiegelungskarte im 4-jährigen Turnus. Aufgrund der hohen Bedeutung dieses Aspektes für die nachhaltige Entwicklung Münchens wurde zudem ein entsprechender Indikator „Flächeninanspruchnahme“ in den Nachhaltigkeitsbericht des Referats für Gesundheit und Umwelt aufgenommen. Die Folgen der bestehenden bzw. einer voraussichtlich weiter zunehmenden Versiegelung im Stadtgebiet sind auch Gegenstand übergeordneter Strategien des RGU, wie dem Maßnahmenkonzept „Anpassung an den Klimawandel in der LH München“ (Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 27.11.2013, Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 13228).

Im Zuge der Beteiligung an städtebaulichen Planungen wird von Seiten des Referates für Gesundheit und Umwelt im Hinblick auf die von uns zu vertretenden Belange stets auf eine Minimierung der Neuversiegelung hingewirkt. Konkrete Maßnahmen zur Reduzierung des bestehenden Versiegelungsgrades liegen nicht im Aufgabenbereich des RGU.“

Wie aus den vorhergehenden Stellungnahmen hervorgeht, wird sowohl das ehrgeizige 15%-Ziel für die Entsiegelung im entwässerungstechnischen Sinn, als auch der Erhalt des Status Quo für den Gesamtversiegelungsgrad trotz der vielfältigen Maßnahmen der Referate aufgrund des immensen Siedlungsdrucks nicht erreicht werden. Dennoch bewegt sich die Zunahme der Neuversiegelung um 5% im Zeitraum von 1985 bis 2011 im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung mit einer Zunahme von 10% aufgrund dieser Maßnahmen in einem moderaten Rahmen.

Auch wenn die Ziele der Leitlinie Ökologie für die Entsiegelung aufgrund des starken Bevölkerungswachstums wohl nicht erfüllbar sind und es in München zwangsläufig weiterhin zu Neuversiegelungen kommen wird, muss eine maximal mögliche Entsiegelung dennoch auf allen Ebenen nach wie vor angestrebt werden. Denn gerade auch vor dem Hintergrund der Anpassung an die Folgen des Klimawandels erlangt die Entsiegelung von Flächen für den Regenrückhalt, zur Vermeidung der Überlastung der Kanalisation bei Starkregenereignissen und für eine Reduzierung des Wärmeinseleffekts zunehmend an Bedeutung. Zudem ist der Erhalt von Grünflächen als Aufenthalts- und Erholungsflächen für die Bevölkerung gerade im Zusammenhang mit dem zunehmenden Siedlungsdruck ein wichtiges Ziel des Referates für Stadtplanung und Bauordnung. So wird weiterhin in den angesprochenen Bereichen dem Aspekt der Versiegelung höchste Aufmerksamkeit geschenkt und mit den verschiedenen Maßnahmen versucht, zumindest den Grad der Neuversiegelung im Rahmen zu halten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Prof. Dr.(I) Merk
Stadtbaurätin