

Telefon: 233 - 24976
Telefax: 233 - 98 92 49 76

**Referat für Stadtplanung
und Bauordnung**
Stadtplanung
Landschaftsplanung

Freiraumsicherung in der Stadtentwicklung – Flächeninanspruchnahme steuern, Versiegelung minimieren

Behandlung der Stadtratsanträge

a) „Münchner Entsiegelungsoffensive“

Antrag Nr. 14-20 / A 06231 von Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Frau StRin Anne Hübner, Frau StRin Verena Dietl, Herrn StR Christian Müller, Frau StRin Heide Rieke, Frau StRin Renate Kürzdörfer, Frau StRin Bettina Messinger, Herrn StR Jens Röver, Herrn StR Christian Vorländer, Herrn StR Klaus Peter Rupp, Herrn StR Dr. Ingo Mittermaier und Frau StRin Ulrike Boesser vom 20.11.2019, eingegangen am 20.11.2019

b) „Flächenfraß begrenzen – München wird Vorreiter“

Antrag Nr. 20-26 / A 00321 von der Fraktion ÖDP / FW vom 29.07.2020, eingegangen am 29.07.2020

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04466

§ 4 Ziffer 9 Geschäftsordnung

Anlagen:

1. „Münchner Entsiegelungsoffensive“, Antrag Nr. 14-20 / A 06231 vom 20.11.2019
2. „Flächenfraß begrenzen – München wird Vorreiter“, Antrag Nr. 20-26 / A 00321 vom 29.07.2020

Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 09.02.2022 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass und Zielsetzung

In vielen deutschen und europäischen Metropolregionen führten der anhaltende Zuzug von neuen Bürger*innen und die baulichen Entwicklungen im Rahmen der Nachverdichtung in den letzten Jahren zu einer intensiven Auseinandersetzung mit Fragen der Freiraumsicherung und -entwicklung. Die Landeshauptstadt München hat bereits 2015 auch zu diesem Zweck die Konzeption „Freiraum M 2030“ aufgelegt und diskutiert. In diesem Kontext wurden vorausschauend bereits einige Trends aufgegriffen, die in den aktuellen gesellschaftspolitischen Diskursen zusätzliche Dynamik erhielten, wie z. B. Maßnahmen zur Klimaanpassung, zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie zur Bereitstellung von wohnungsnahen Erholungsräumen. Auch für andere Großstädte, wie Berlin, Hamburg oder Wien wurden in den letzten Jahren hierzu wichtige Strategien und Konzepte erarbeitet, die zukunftsfähige Antworten auf zentrale Fragen zur Freiflächensicherung im Zuge der Stadtentwicklung liefern. Die aktuelle Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzeption Perspektive München, insbesondere der Neuerstellung der Fachleitlinie „Freiraum“, bietet Anlass, dieses Themenfeld auch in München neu zu beleuchten.

Die Aspekte der Freiraumsicherung in der Stadtentwicklung lassen sich auf unterschiedlichen Planungsmaßstäben festmachen und umfassen eine fachlich weite Spanne von generellen Fragen zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme für bauliche Nutzungen bis hin zu Fragen der Bodenversiegelung im konkreten Bebauungszusammenhang.

Beide Aspekte sind in den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs) ebenso verankert wie in den Nachhaltigkeitsstrategien von Bund und Land. Explizite Ziele der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie sind ein „verstärkter Bodenschutz zum Erhalt der natürlichen Bodenfunktionen und zur Reduzierung der Auswirkungen des Klimawandels“ sowie eine „langfristig deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs bis hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch“ (https://www.nachhaltigkeit.bayern.de/strategie/natuerliche_ressourcen/index.htm, abgerufen am 15.04.2021). Auch die Ziele der Münchner Stadtentwicklung beziehen sich darauf. Diese werden aktuell weiter in diese Richtung fortgeschrieben.

Umgesetzt werden diese Ziele unter anderem über die Bauleitplanung, zu deren wesentlichen Grundsätzen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden gehört. Entsprechend werden das flächensparende Bauen, der Vorrang der Innenentwicklung (Flächenrecycling und Nachverdichtung) sowie die Begrenzung der Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß bei Änderungen des Flächennutzungsplans mit integrierter Landschaftsplanung (FNP/LP), bei der Erstellung und Änderung von Bebauungsplänen (B-Plänen) mit integrierter Grünordnung sowie bei vorauslaufenden Machbarkeitsstudien und Strukturkonzepten regelmäßig berücksichtigt und in die Abwägung einbezogen. Weitere wichtige gesetzliche Grundlagen neben dem BauGB sind das Bodenschutzgesetz mit der Forderung, Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen so weit wie möglich zu vermeiden, sowie das Bundesnaturschutzgesetz bzw. das Bayerische Naturschutzgesetz unter anderem mit der Möglichkeit, Schutzgebiete (z. B. Landschaftsschutzgebiete) auszuweisen. Relevante Rahmenbedingungen setzen außerdem die Ziele und Darstellungen der Landes- bzw. Regionalplanung, etwa im Zusammenhang mit der Kategorie der Regionalen Grünzüge im Regionalplan der Region 14 – München. Weil viele Flächen mit Entsiegelungspotential außerhalb des Einflussbereichs behördlicher Planungen und Genehmigungsverfahren liegen, spielen bei der Umsetzung der Bodenschutzziele auch Informationskampagnen und Förderprogramme für private Grundeigentümer*innen eine wichtige Rolle.

Für die Strukturierung des zuvor genannten Themenkomplexes ist es zweckdienlich, zwischen den eher auf der übergeordneten, strategischen und gesamtstädtischen Maßstabsebenen angesiedelten Fragen der Nutzungssteuerung und der eher an konkreten Flächen festzumachenden Versiegelungsthematik zu unterscheiden. Ausgehend von einer kurzen Darstellung des Status quo werden die beiden Handlungsfelder nachfolgend jeweils inhaltlich und nach ihrer Zielsetzung umrissen und die in München eingesetzten Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung und Minimierung der Flächeninanspruchnahme einerseits und zur Verringerung der Versiegelung bzw. zur Förderung der Entsiegelung andererseits dargestellt und kritisch gewürdigt. Daraus werden Ansatzpunkte für weitergehende Aktivitäten abgeleitet. Die fachliche Spannweite der Themenstellung wird auch durch zwei hierzu zugrunde liegende Stadtratsanträge beschrieben.

In ihrem Antrag „Münchner Entsiegelungsoffensive“ (Antrag Nr. 14-20 / A 06231, Anlage 1) vom 20.11.2019 fordern die Antragsteller*innen der SPD-Stadtratsfraktion die Verwaltung der Landeshauptstadt München auf, ein Konzept zu entwickeln, das „systematisch die Potentiale für Entsiegelungsmaßnahmen erfasst und dann für die unterschiedlichen Flächentypen aktiv die Realisierung dieser Potentiale betreibt.“ Vor dem Hintergrund der notwendigen Anpassung an den Klimawandel und des nach wie vor steigenden Wohnraumbedarfs sei es nicht hinnehmbar, dass in München „noch viele Flächen [...] ohne zwingende Gründe versiegelt sind“. Der relativ geringe Versiegelungsgrad von „deutlich unter 50% der Stadtfläche und sogar unter 50% der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ soll trotz weiterem Wohnungsbau erhalten bleiben.

Den mit Schreiben vom 09.04.2020, 21.09.2020 und 12.07.2021 beantragten Fristverlängerungen zur Erledigung des Antrages Nr. 14-20 / A 06231 wurde nicht widersprochen.

In eine ähnliche Stoßrichtung geht der Antrag „Flächenfraß begrenzen – München wird Vorreiter“ vom 29.07.2020 (Antrag Nr. 20-26 / A 00321, Anlage 2). Darin fordert die Fraktion ÖDP/FREIE WÄHLER des Stadtrates „ein Konzept gegen den Flächenfraß in der Landeshauptstadt München zu entwickeln [...]. Für das Stadtklima wichtige Flächen sind dabei dauerhaft vor Versiegelung zu schützen.“

Der mit Schreiben vom 02.12.2020 beantragten Fristverlängerungen zur Erledigung des Antrages Nr. 20-26 / A 00321 wurde nicht widersprochen. Eine mit Schreiben vom 12.07.2021 beantragten Fristverlängerung wurde abgelehnt. Eine erneuten Fristverlängerung mit Schreiben vom 24.08.2021 wurde von einem Teil der Stadträt*innen abgelehnt. Der Antrag wird trotzdem in diesem Beschluss behandelt.

Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung des Stadtrates gemäß § 4 Ziffer 9 Buchstabe b der Geschäftsordnung des Stadtrates nach Vorberatung im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung.

2. Aktuelle Situation

Der Flächenatlas der statistischen Ämter des Bundes und der Länder weist für München einen Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil von 74,8 % aus (<https://service.destatis.de/DE/karten/flaechenatlas.html>, abgerufen am 15.04.2021). Damit ist die Landeshauptstadt die am dichtesten besiedelte Großstadt der Bundesrepublik (zum Vergleich: Berlin: 70,6 %, Hamburg: 58,9 %, Köln: 60,9 %, Frankfurt: 58,5 %, Stuttgart 51,7 %). Diese Werte hängen insbesondere stark davon ab, wie eng die jeweiligen Stadtgrenzen um den eigentlichen Siedlungsbereich gezogen sind. Auch lassen sich daraus keine Aussagen zur Versiegelung selbst ableiten, weil unter dem Siedlungsanteil auch Freiflächen unterschiedlichster Größe subsumiert werden. Auch der Umfang der verfügbaren Frei- und Erholungsflächen und deren Qualität oder Wertschätzung stehen mit diesem Wert nicht unmittelbar in Bezug.

Abbildung 1 zeigt auf Basis einer luftbildgestützten Realnutzungskartierung grob den Bestand der Grün- und Freiflächen in München, unterschieden nach Grünanlagen und Wäldern (ca. 6.000 ha), Landwirtschaftsflächen und sonstigem Offenland wie z. B. Heideflächen (ca. 6.000 ha) sowie Gewässern (ca. 400 ha).

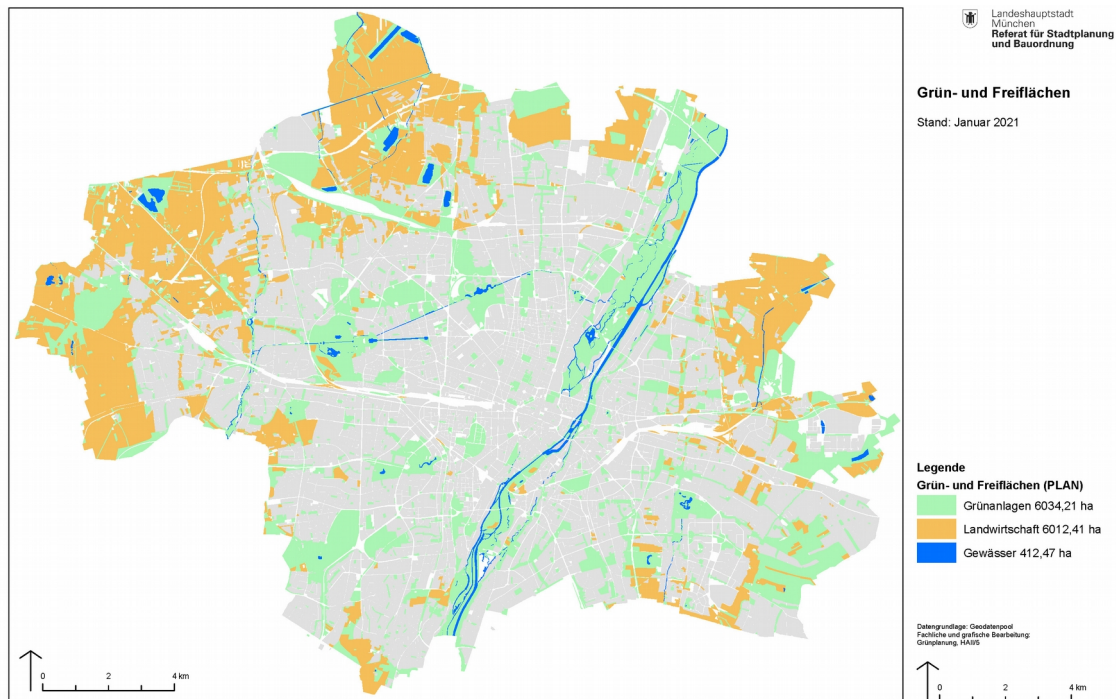


Abb 1: Freiflächenkarte. Die Flächenangaben basieren auf der Genauigkeit der zugrundeliegenden Erhebung bzw. Digitalisierung und mögen daher von anderen amtlichen Zahlen abweichen. (Datengrundlage: LHM Geodatenpool, Bearbeitung: Plan HA II/5)

Aktuell ist München zu ca. 44 % versiegelt (Gesamtversiegelungsgrad der Versiegelungskartierung 2019, siehe Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03843).

Nach dem Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR, siehe <https://monitor.ioer.de>, abgerufen am 19.07.2021) weist München bezogen auf die Zahl der Einwohner*innen (EW) eine Versiegelung von 79 m²/EW auf. Dieser Wert basiert auf Grundlagendaten von 2015. Er ist auch im Vergleich mit anderen Großstädten eher gering: Berlin: 83 m²/EW, Hamburg: 112 m²/EW, Köln: 108 m²/EW, Frankfurt: 110 m²/EW, Stuttgart 91 m²/EW. In dieselbe Richtung weisen die Zahlen der „Satellitengestützte Erfassung der Bodenversiegelung in Bayern“ des Bayerischen Landesamts für Umwelt (LfU), ebenfalls von 2015. Hier liegt dieser Wert für München bei 73 m²/EW (Augsburg: 299 m²/EW, Nürnberg: 128 m²/EW, Regensburg: 426 m²/EW. Diese Werte lassen sich vor dem Hintergrund des anhaltenden Wachstums in Stadt und Region so interpretieren, dass die bebauten Flächen in München schon allein wegen der angespannten Situation auf dem Bodenmarkt bereits heute sehr effizient genutzt werden und frei werdende Flächen durch Konversion bzw. Umstrukturierung intensiv für neue Zwecke, insbesondere als Wohnbauflächen, wiederverwendet werden.

Tatsächlich sind in München die leicht erschließbaren Innenentwicklungspotentiale schon sehr stark ausgeschöpft. Nachverdichtung und Umstrukturierung werden immer schwieriger, komplexer und aufwendiger umzusetzen. Um mit dem Wohnraumbedarf Schritt zu halten, verlagert sich der Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung zunehmend auf die inneren und äußeren Ränder (z. B. Lerchenauer Feld, Freiam, Münchner Nordosten und Norden), was mit teilweise heftigen Interessenskonflikten einhergeht.

Daher spielen in München viele der aktuell bundesweit diskutierten Flächensparinstrumente, bei denen es um die Stärkung der Innenentwicklung durch Flächenrecycling und die Aktivierung von Leerständen geht, inzwischen eine untergeordnete Rolle. Andere Instrumente, etwa zur Förderung von Mehrfachnutzungen werden bereits standardmäßig angewendet, stoßen aber vielfach an ihre Grenzen, weil sich die unterschiedlichen Nutzungsanforderungen oftmals nur schwer miteinander vereinbaren lassen. Trotzdem gibt es innovative Beispiele, etwa das Stelzenhaus am Dantebad oder die für neue Quartiere diskutierten Quartiersgaragen, die einerseits den öffentlichen Straßenraum von parkenden Fahrzeugen entlasten und andererseits die Anzahl und damit die Flächeninanspruchnahme privater Tiefgaragen verringern können. Zusätzlich können Quartiersgaragen auch andere (z.T. öffentliche) Nutzungen aufnehmen.

Analog gibt es in München immer weniger Potential für dauerhafte großflächige Entsiegelungen. Diese lagen in den vergangenen Jahren vor allem in der Umwandlung ehemaliger Infrastruktur- und Versorgungsgebiete (Bahnflächen, Flughafen, Messe, Kasernenflächen und andere) in Wohngebiete. Generell bedeutet der Wohnungsbau auf solchen Flächen zumindest eine relative Verbesserung der Versiegelungssituation. So nimmt etwa bei der Konversion von eher locker bebauten Kasernenarealen in der Regel zwar die tatsächliche Versiegelung zu, allerdings ist dies auch mit einem deutlichen Zuwachs an Wohnraum verbunden. Ein Beispiel hierfür ist der Bebauungsplan Bayernkaserne. Auf insgesamt 61,6 ha wurde Baurecht für 5.500 Wohneinheiten und für qualitativ hochwertige technische und soziale Infrastruktur sowie Arbeitsplätze und Einzelhandel geschaffen; hinzu kommen umfangreiche und gut differenzierte Grün- und Freiflächen. Das entspricht ca. 90 Wohneinheiten je Hektar. Tatsächlich ist der Geschosswohnungsbau fünf- bis zehnmal flächeneffizienter als klassische Einfamilienhausgebiete. Möglichkeiten der Entsiegelung bietet derzeit noch die Umstrukturierung von Gewerbegebieten, die in der Regel bislang sehr hohe Versiegelungsgrade aufweisen. Hier ist im Zuge einer Transformation und Nachverdichtung – auch in absoluten Zahlen – eine positive Entsiegelungsbilanz zu erwarten. Auch die Verkehrswende bietet insbesondere in den hoch versiegelten und thermisch belasteten Bereichen der Innenstadt bedeutsame Chancen für eine Entsiegelung und kleinklimatisch wirksame Begrünung.

3. Handlungsfeld Reduzierung und Steuerung der Flächeninanspruchnahme

3.1. Ziele

Im o. g. Antrag der Fraktion ÖDP/FREIE WÄHLER des Stadtrates wird die Forderung nach einer Reduzierung und Steuerung der Neuinanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen („Flächenfraß“) vor allem über deren stadtklimatische Wirkung begründet. Dabei geht es sowohl um die Betrachtung der innerstädtischen Grünräume als Einzelflächen, die das Mikroklima vor Ort positiv beeinflussen, als auch um das Stadtklima-System insgesamt: Ausgehend von den Kaltluftentstehungsgebieten am Strand sind großräumig unbebaute Korridore bis in die Quartiere hinein notwendig, um eine ausreichende Durchlüftung der Stadt auch bei windarmen Wetterlagen sicherzustellen. Über das Klimathema hinaus ist die Sicherung und Entwicklung der Grün- und Freiräume bzw. des Freiraumverbunds eng verzahnt mit der Koordinierung mitunter gegenläufiger Ansprüche an die Funktionen und Nutzungsmöglichkeiten der unbebauten Flächen im Innen- wie im Außenbereich, inner- und außerhalb der Stadtgrenzen. Einerseits gelten sie als eine vermeintlich wohlfeile Flächenressource für die Siedlungsentwicklung und den

Ausbau der technischen Infrastruktur. Zugleich sind sie aber auch selbst eine notwendige Infrastruktur: Neben ihrer angesprochenen Bedeutung für den Klimahaushalt (und damit verbunden für den Wasserhaushalt) sind unbebaute Flächen land- und forstwirtschaftliche Produktionsstandorte und Lebensräume für Tiere und Pflanzen. Sie sind Teil unseres historischen Kulturerbes und – das hat gerade die Corona-Pandemie gezeigt – von herausragender Bedeutung für Freizeit und Erholung der Menschen. Und nicht zuletzt gliedern sie die Stadtlandschaft und prägen deren ästhetische Wahrnehmung. Diese vielfältigen Funktionen gilt es zu berücksichtigen und in Einklang zu bringen. Eine alleinige Ausrichtung der Freiraumsicherung auf den Aspekt der Anpassung an den Klimawandel würde daher zu kurz greifen. Ziel muss es vielmehr sein, die Grüne Infrastruktur mit ihren vielfältigen Funktionen insgesamt zu sichern und zu stärken. Hierfür ist nicht zuletzt der bestehende planerische Instrumentenkasten zu überprüfen und entsprechend weiterzuentwickeln.

3.2. Instrumente

3.2.1. Flächennutzungsplan

Auf gesamtstädtischer Ebene ist der Flächennutzungsplan (FNP) das zentrale formelle Planungsinstrument. Er ist der vorbereitende Teil der Bauleitplanung, aus dem die Bebauungspläne zu entwickeln sind. Nach § 5 Baugesetzbuch (BauGB) stellt er „die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen“ dar. Er ist somit strategisch ausgerichtet. Neben Baugebieten und Bauflächen für unterschiedliche Zwecke können insbesondere auch verschiedene Typen von „Grünflächen“ und „Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ sowie „Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen“ dargestellt werden. In Bayern ist die Landschaftsplanung direkt in den FNP integriert (FNP/LP). Entsprechend entfalten ihre Aussagen und planerischen Ziele dieselbe rechtliche Bindungswirkung wie die anderen Inhalte und Ziele des FNP.

Im FNP/LP der Landeshauptstadt München sind die Grün- und Freiflächen vergleichsweise detailliert in ihren unterschiedlichen Primärnutzungen bzw. -funktionen dargestellt, was auf den ersten Blick den Eindruck eines wenig kohärenten Gesamtbilds erzeugen kann. Ein Netz „Übergeordneter Grünbeziehungen“ und „Örtlicher Grünverbindungen“ zeigt darüber hinaus wichtige lineare Grünräume, die der Erholung, dem Biotopverbund, der Strukturierung des Stadtbildes und dem Luftaustausch dienen. Zusätzlich sind ausgewiesene Bereiche in bebauten Gebieten hervorgehoben, in denen „Maßnahmen bzw. vorrangige Maßnahmen zur Verbesserung der Grünausstattung“ durchzuführen sind. Ebenso finden sich „Flächen mit Nutzungsbeschränkungen zu Schutz, Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“. Darüber hinaus sind die Regionalen Grünzüge, die vom Grundsatz her freizuhalten sind, nachrichtlich aus dem Regionalplan übernommen. Bei Änderungen des Flächennutzungsplans mit integrierter Landschaftsplanung werden grundsätzlich die damit verbundenen Auswirkungen auf die landschafts- bzw. umweltbezogenen Schutzgüter wie Boden, Wasser, Biodiversität, Klima, Landschaft oder Erholung im Zuge einer Umweltprüfung betrachtet und im zugrunde liegenden Umweltbericht dokumentiert.

Nutzungsmischung sowie die flächensparende Weiterentwicklung bereits bebauter Areale verankert, auch in einem regionalen Kontext. Ebenso werden Such- und Potenzialräume für zukünftige bauliche und landschaftsplanerische Entwicklungen am Stadtrand umrissen. Im Gegensatz zu den aktuellen Darstellungen im Flächennutzungsplan, die eher einer Logik der Funktionstrennung folgen, zeigt der Stadtentwicklungsplan große Zusammenhänge, Synergien aber auch Zielkonflikte. Das gilt insbesondere auch für den Grün- und Freiraumverbund, der im Zuge des STEP-Prozesses in seiner Multifunktionalität umfassend reflektiert wird.

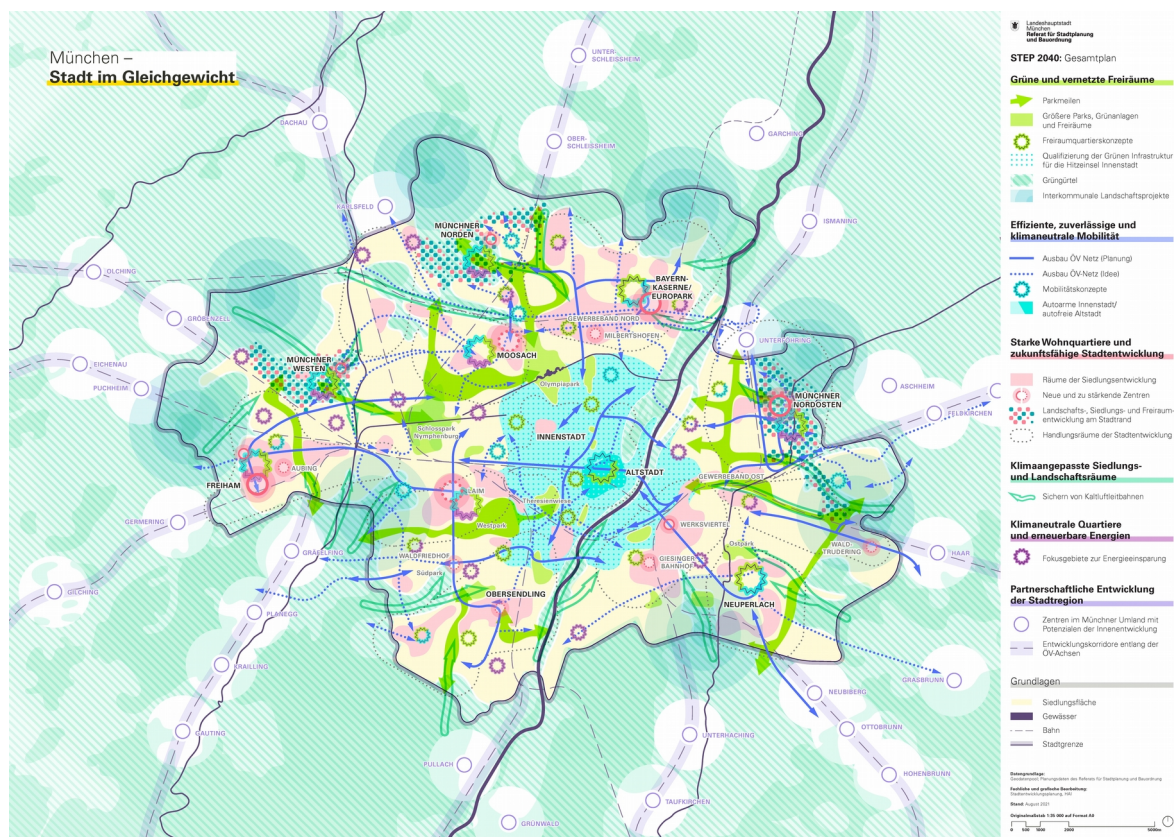


Abb.3: Gesamtplan des aktuellen Entwurfs des Stadtentwicklungsplans STEP 2040 (Stand August 2021). Anders als der Flächennutzungsplan ist er explizit darauf angelegt ein kohärentes Bild der zukünftigen Stadtentwicklung zu erzeugen, was naturgemäß auch eine gewisse Unschärfe bedeutet. (Datengrundlage: LHM Geodatenpool, Bearbeitung: Plan HA II/5)

Besondere Schwerpunkte des STEP 2040 liegen daneben auch auf den Herausforderungen des anhaltenden Siedlungswachstums, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel. So gibt es etwa ein eigenes Kapitel zum Handlungsfeld „München setzt auf klimaangepasste Landschafts- und Siedlungsräume“. Abgeleitet aus der Klimafunktionskarte des Referats für Klima- und Umweltschutz (RKU; Anpassung an den Klimawandel – Klimafunktionskarte der Landeshauptstadt München, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01810, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 17.12.2014) sind darin unter anderem die bioklimatisch wichtigen Freiräume und Luftaustauschkorridore, die von sommerlichen Hitzewellen besonders betroffenen Gebiete sowie die Bereiche, deren günstige bioklimatische Situationen zu erhalten ist, dargestellt.

Im Handlungsfeld „München setzt auf grüne und vernetzte Freiräume“ sind unter den Überschriften „Grüne Infrastruktur in den Quartieren qualifizieren und ausbauen“, „Freiräume von der Innenstadt bis in den Grüngürtel stärken und vernetzen“ und „Grüngürtel gemeinsam mit der Region weiterentwickeln“ die unterschiedlichsten Freiraumfunktionen zwischen landwirtschaftlicher Produktion, Klimaregulation, Biodiversitätssicherung, Erholung, Stadtgestalt und Identitätsstiftung angesprochen. An Flächenkategorien sind Grünanlagen (größere Parks und sonstige Grünflächen), städtische Grünzüge (Freiraumachsen und Parkmeilen), die Regionalen Grünzüge (Grüngürtellandschaften, Wälder) sowie Schutzgebiete nach dem Naturschutzrecht (Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete, Landschaftsschutzgebiete, größere Geschützte Landschaftsbestandteile) dargestellt. Diese Flächenkategorien bezeichnen zwar unterschiedliche Schwerpunkte, gleichzeitig bedienen die darunter zusammengefassten Flächen aber auch andere Anforderungen. Naturschutzgebiete sind immer auch Orte des Naturerlebens und städtische Grünanlagen leisten natürlich auch Beiträge zu Sicherung der biologischen Vielfalt. Dies gilt grundsätzlich, aber insbesondere für dicht besiedelte Städte wie München.

Aus dem STEP 2040 ergeben sich enge Bezüge zur neuen Leitlinie „Freiraum“, die aktuell vorbereitet wird (Einbindung und weitere Umsetzung der Konzeption „Freiraum M 2030“ – Leitlinie „Freiraum“ und Schlüsselprojekte in Verbindung mit Städtebauförderung, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16341, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 27.11.2019). Diese baut auf den Vorarbeiten der Konzeption „Freiraum M 2030“ (Bekanntgabe des Konzeptgutachtens „Freiraum München 2030“; Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 04142, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 16.12.2015) auf. Referatsübergreifend sollen hier freiraumbezogene Ziele, Maßnahmen und Leitprojekte entwickelt und vertieft sowie auf strategischer Ebene verankert werden. Dieser Prozess soll nicht nur fachintern, sondern auch unter intensiver Beteiligung von Politik, Interessengruppen und der breiteren Öffentlichkeit diskutiert und erarbeitet werden.

3.2.2. informelle Konzepte und Planungen

Auf gesamtstädtischer Ebene sind Ziele zu effizienter Flächenausnutzung und Innenentwicklung auch in den Strategien zur Langfristigen Siedlungsentwicklung (LaSie), im Zentrenkonzept und dem Gewerbeflächenentwicklungsprogramm verankert. Durch Nachverdichtung und Umstrukturierung im gewerblichen Bereich, wie auch im Bereich großer Wohnsiedlungen, wird einer größeren Flächeninanspruchnahme auf bisher unversiegelten Flächen entgegengewirkt.

Auf teilräumlicher Ebene können insbesondere informelle Strukturkonzepte und Masterplanungen dazu beitragen, unterschiedliche Nutzungsinteressen zu koordinieren und konkrete Vorstellungen über die räumliche Entwicklung zu erarbeiten, zu kommunizieren und zu diskutieren. Sie sind damit ein wichtiges Bindeglied zwischen abstrakten Konzepten und allgemeinen Zielaussagen für bestimmte Flächen einerseits und detaillierten Planungen andererseits. Gerade die auf Grundlage bestehender Stadtratsaufträge teilweise bereits in Bearbeitung befindlichen Masterplanungen für die Parkmeilen und für die Landschaftsräume des Grüngürtels (Konkretisierung der Konzeption „Freiraum M 2030“, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 V 11379, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 25.07.2018) können überzeugende Argumente für eine Sicherung sowie schlüssige Bilder und Impulse für die angestrebte Entwicklung von Freiräumen liefern.

3.2.3. Naturschutzrecht und Freiraumsicherung

Neben dem planerischen Instrumentarium liefert das Naturschutzrecht insbesondere mit seinen Schutzkategorien für bestimmte Flächen und Objekte und den Erforderlichkeiten im Rahmen der Eingriffs-/ Ausgleichsregelung (z. B. in Form von Ökokonten) Ansätze für die Flächensicherung. Abbildung 4 zeigt die unterschiedlichen, sich teilweise überlagernden Schutzgebietskategorien bzw. Schutzkategorien nach dem Naturschutzrecht in Verbindung mit den daneben entwickelten ökologischen Ausgleichsflächen.

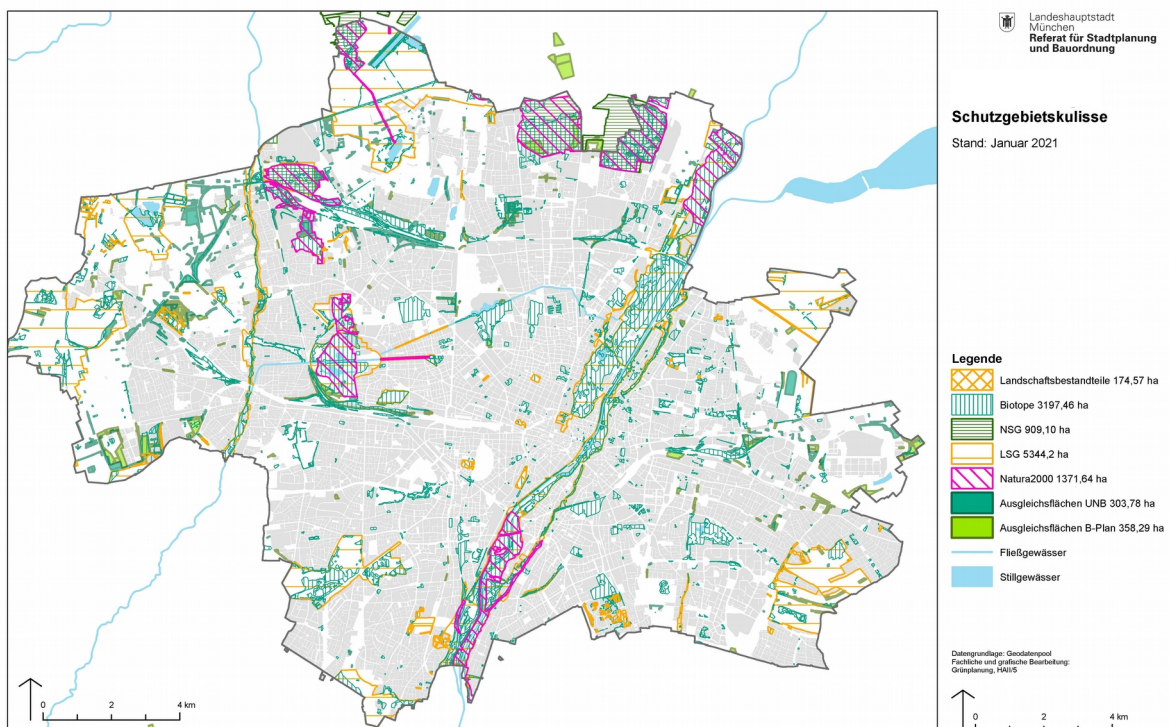


Abb 4: Schutzgebiete nach dem Naturschutzrecht, kartierte Biotope und Ausgleichsflächen (Datengrundlage: LHM Geodatenpool, Bearbeitung: Plan HA II/5)

Man sieht anhand dieser Darstellung, dass bereits heute große Teile des Münchner Freiraums naturschutzrechtlich durch Schutzverordnungen gesichert sind. Sowohl innerhalb als auch außerhalb der Siedlungsbereiche sind viele Freiflächen und Grünzüge als Landschaftsschutzgebiet und geschützte Landschaftsbestandteile geschützt. Große Teile sind bereits seit 1964 Landschaftsschutzgebiet, darunter die Isarauen einschließlich des Englischen Gartens. Das neueste Gebiet ist der Moosgrund im Münchner Nordosten. Daneben sind bestimmte Lebensraumtypen als gesetzlich geschützte Biotope unmittelbar gesichert und bedürfen keiner gesonderten Unterschutzstellung.

Überschlägig bilanziert verfügt München über ca. 5.300 ha Landschaftsschutzgebiete, 900 ha Naturschutzgebiete und 200 ha geschützte Landschaftsbestandteile. Die 1.400 ha Natura 2000 Gebiete in München liegen größtenteils innerhalb der genannten Flächen. Das gilt auch für einen Teil der kartierten Biotope. Hinzu kommen 700 ha Kompensationsflächen. Eine waldrechtliche Schutzkategorie sind die Bannwälder. Zu diesen gehört in München fast die gesamte Waldfläche von 1.350 ha (Statistisches Amt München: Gliederung des Stadtgebietes nach Bodennutzungsarten 2018 und 2019).

Die Flächensicherung durch naturschutzrechtliche Schutzverordnungen setzt voraus, dass Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Flächen gegeben sind, und sie bedarf eines umfangreichen öffentlich rechtlichen Verfahrens zur Unterschutzstellung. Einige der für den multifunktionalen Freiraumverbund Münchens (siehe hierzu Abbildung 5) notwendigen Flächen erfüllen diese Anforderungen nicht zwangsläufig, insbesondere im Bereich des Stadtrands und der größeren innerstädtischen Grünzüge bzw. Parkmeilen, die die großen Grünflächen in der Stadt miteinander und mit den Grüngürtellandschaften verbinden. Um diese Flächen, entsprechend dem Tenor des Beschlusses „Regionale und städtische Grünzüge als Landschaftsschutzgebiete bzw. geschützte Landschaftsteile ausweisen“ (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16663, Beschluss Verwaltungs- und Personalausschuss als Feriensenat vom 29.04.2020) in ihren vielfältigen Funktionen dauerhaft zu sichern, sind neben dem naturschutzrechtlichen Instrumentarium daher auch weitere formelle und informelle Instrumente zur Freiflächensicherung einzusetzen.

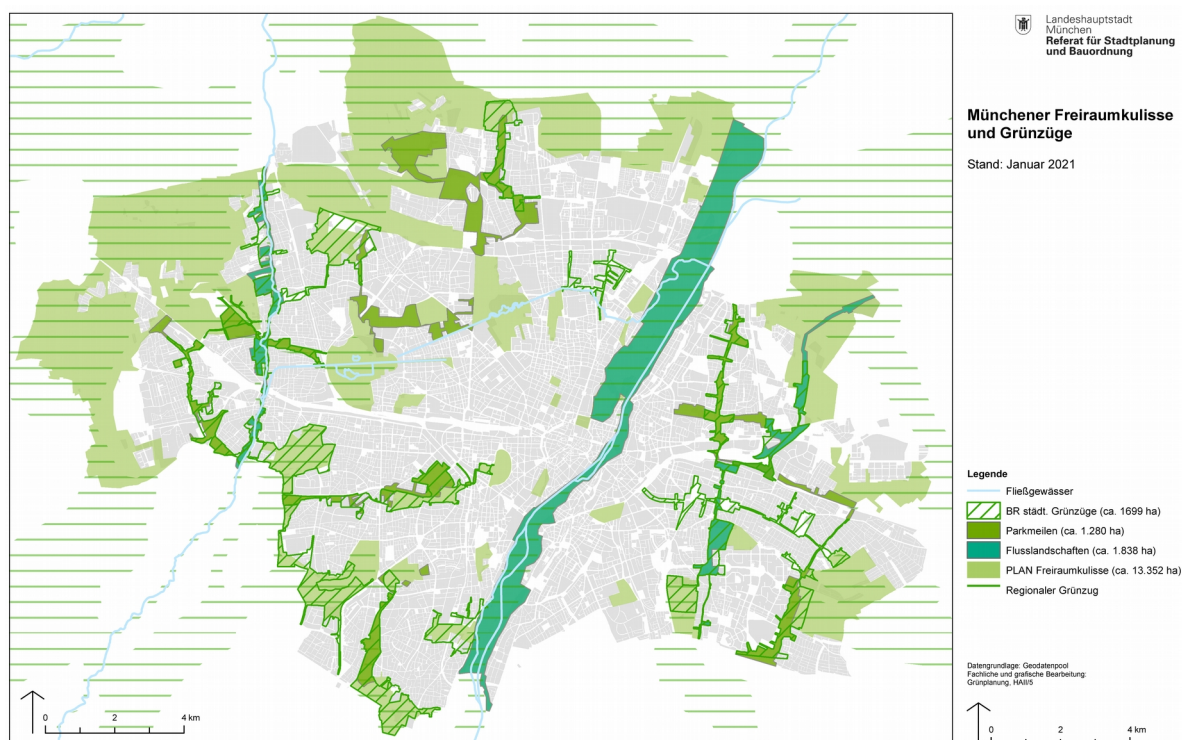


Abb. 5: Die Karte zeigt die flächigen Elemente der Freiraumkulisse der Konzeption „Freiraum M 2030“ (Konkretisierung der Konzeption „Freiraum M 2030“, Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 V 11379, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 25.07.2018), die im Wesentlichen auch den Darstellungen im STEP 2040 zugrunde liegt. Sie umfasst etwa 13.200 ha (ca. 40 % der Stadtfläche) von denen der größte Teil auf die Grüngürtel-Landschaften und die großen Grünanlagen (Freiraummarken) entfällt (ca. 7.900 und 2.200 ha). In der Karte besonders hervorgehoben sind die Fluss-Landschaften entlang von Isar, Würm und Hachinger Bach (ca. 1.800 ha) sowie die Parkmeilen (ca. 1.300 ha). Überlagernd sind die Regionalen Grünzüge aus dem Regionalplan und die städtischen Grünzüge nach dem Programm „Reihenfolge großer Grünausbaumaßnahmen“ des Baureferats (Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 26.06.1991) dargestellt. Wegen der zugrundeliegenden Datenlage sind laufende Baumaßnahmen oder städtebauliche Planungen bzw. Planungsüberlegungen nicht berücksichtigt, etwa in Freiam oder im Münchner Nordosten. (Datengrundlage: LHM Geodatenpool, Bearbeitung: Plan HA II/5)

3.3. Zwischenfazit und Vorschläge für weiterführende Aktivitäten

Insbesondere vor dem Hintergrund des anhaltenden Stadtwachstums bestehen oftmals Zielkonflikte zwischen Freiraumsicherung und Siedlungsentwicklung. Dies gilt insbesondere für die größeren siedlungsnahen Bereiche der Grüngürtel-Landschaften und für die flächigen Abschnitte der städtischen Grünzüge bzw. Parkmeilen als wichtige Bausteine des Freiraumverbunds, die keinem Schutzstatus nach den Naturschutzgesetzen unterliegen und die auch nicht über kommunale Satzungen, wie Bebauungspläne gesichert sind.

Häufig geraten die Freiraumbelange aber auch deswegen in den Hintergrund, weil eindeutige Ziel- und Kompensationsvorgaben für den Freiraumverbund insgesamt fehlen, die Freiraumsicherung in mancher Hinsicht kaum quantitativ messbare Werte oder Erträge mit sich bringt und der Flächenverlust an Freiflächen zumindest aus der Perspektive eines einzelnen Baugebiets gering erscheinen mag. Dies umso mehr, weil viele der sogenannten Ökosystemleistungen der Freiräume (Klimafunktionen, Wasserhaushalt, Biodiversität) nicht immer offensichtlich sind und weil es sich häufig um Flächen handelt, die für sich alleine gesehen tatsächlich keine größere Bedeutung haben. Erst im Verbund mit anderen Flächen werden sie wichtige Bausteine der Grünen Infrastruktur, die – wie alle anderen Infrastrukturen auch – Investitionen und dauerhaften Unterhalt benötigt, ohne dass deren Erträge einfach monetarisierbar oder auch bezogen auf die Zukunft kapitalisierbar wären.

Das übergeordnete Ziel des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden und der Sicherung und Entwicklung von Grün- und Freiflächen spiegelt sich sowohl in den strategischen Aussagen der Leitlinien der Perspektive München und den verschiedensten für das Stadtgebiet vorliegenden Fachkonzepten wieder. Umgesetzt werden können diese Ziele insbesondere über die Verfahren der formellen Bauleitplanung und in weiteren Genehmigungsverfahren. Dabei wirkt das Instrumentarium der vorbereitenden Bauleitplanung nur mittelbar, weil die Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht flächenscharf und rein behördenverbindlich sind. Konkreter und allgemeinverbindlich sind hingegen die Festsetzungen in den daraus abzuleitenden Bebauungsplänen mit integrierter Grünordnung. Im Rahmen dieser Planverfahren sind unterschiedliche Belange bzw. Ziele gerecht miteinander und untereinander abzuwägen. Planerische Entscheidungen zur Freiraumsicherung können vor diesem Hintergrund immer nur unter Berücksichtigung der jeweiligen spezifischen Ziele und Rahmenbedingungen getroffen werden. Hierzu zählen insbesondere gegebene rechtliche Bindungen und Bedingungen, etwa das Eigentums- oder das Baurecht. Auch bestehen mit dem Naturschutzrecht Möglichkeiten, großflächigere Bereiche langfristig von bestimmten Nutzungsänderungen frei zu halten. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass jede Art von Freiraumsicherung immer auch Gegenstand einer fortschreitenden politischen Willensbildung und Rechtsprechung ist und damit grundsätzlich zu einem späteren Zeitpunkt weiterentwickelt, verändert oder aufgehoben werden kann.

Vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Erfordernisse und Möglichkeiten zur Sicherung und zur Entwicklung von Gestalt und Funktion der Grün- und Freiflächen in München sollen die bestehenden Ziele und Instrumente gebündelt und konsequent eingesetzt werden. Über den großen Hebel zur Freiraumentwicklung in der Bauleitplanung hinaus, bieten im Rahmen der Perspektive München die beiden Prozesse zur Erarbeitung des Stadtentwicklungsplans STEP 2040 und der Leitlinie „Freiraum“ beste Voraussetzungen

für eine stadtweite und referatsübergreifende Schärfung und Umsetzung entsprechender freiraumbezogener Ziele. Gerade auch in Zeiten mit schwieriger Haushaltslage wird es dabei darauf ankommen, möglichst konkrete, wirksame und zugleich synergetische Maßnahmenvorschläge für die Freiraumsicherung und -qualifizierung zu entwickeln. Dies ist ohnehin mit Blick auf verschiedene Zukunftsfragen, wie den Klimawandel oder die sozialgerechte Freiraumverfügbarkeit, unabdingbar.

Exkurs: Aktivitäten in anderen Metropolen (Berlin, Hamburg, Wien)

Im Prinzip stehen alle wachsenden Stadtregionen vor ähnlichen Herausforderungen, indem es darum geht, einerseits die Grüne Infrastruktur zu sichern und auszubauen und zugleich bauliche Entwicklungs- und Veränderungsmöglichkeiten zu erhalten. In diesem Abschnitt werden entsprechende aktuelle Vorgehensweisen aus Berlin, Hamburg und Wien skizziert und ggf. auf München übertragbare Ansätze herausgearbeitet.

Berlin

Berlin reagiert auf die genannten Herausforderung mit einer „Charta für das Berliner Stadtgrün“ (<https://www.berlin.de/sen/uvk/natur-und-gruen/charta-stadtgruen/>). Es handelt sich dabei um eine 2021 vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossene politische Selbstverpflichtung der Landes- und Bezirksebene, „die Entwicklung des Stadtgrüns konsequent und nachhaltig als integralen Bestandteil der Stadtentwicklung [zu] berücksichtigen, verstetigen und weiter [zu] entwickeln.“ Entlang von neun Leitlinien bündelt die Charta die Aspekte, Handlungsfelder und Instrumente zur Sicherung und Entwicklung des Stadtgrüns. Diese sind:

- Grundgerüst des Stadtgrüns sichern und vernetzen
- Neue Grün- und Naturräume entwickeln
- Potential der grauen Infrastruktur nutzen
- Wertschätzung und gegenseitige Rücksichtnahme fördern
- Gestalt- und Nutzungsqualität steigern
- Stadtgrün integriert planen
- Stadtgrün im Wert erhalten und steigern
- Privates Grün vielfältiger machen
- Kooperationen und Instrumente weiterentwickeln und anwenden

Voraus ging ein umfangreicher Beteiligungsprozess (<https://meingruenes.berlin.de/>). Umgesetzt wird die Charta über ein parallel beschlossenes Handlungsprogramm, das Maßnahmen, Instrumente und Projekte enthält, die bis 2030 realisiert werden sollen. Die Umsetzung der Charta soll regelmäßig evaluiert und das Handlungsprogramm entsprechend fortgeschrieben werden. Eine eigens eingerichtete Geschäftsstelle koordiniert die Umsetzung der Projekte, die Öffentlichkeitsarbeit sowie zahlreiche weitere Aktivitäten im Zusammenhang mit der Charta für das Berliner Stadtgrün.

Aufgrund der Aktualität der Charta liegen noch keine Umsetzungserfahrungen vor. Allerdings scheint es über den sehr breit angelegten Beteiligungs- und Diskussionsprozess

(alleine ca. 80 Workshops) gelungen zu sein, die Sicherung und den Ausbau des Stadtgrüns als wichtige Infrastrukturmaßnahme bei allen tangierten Akteuren und in der Bürgerschaft zu verankern und mit entsprechender Gewichtung auf die Agenda zu setzen. Der für den erfolgreichen Beteiligungsprozess getriebene Aufwand wird vor Ort als notwendige Investition und Voraussetzung für eine erfolgreiche Grün- und Freiraumentwicklung erachtet, insbesondere in einer wachsenden Großstadt mit teilweise stark divergierenden Nutzungsinteressen an Grund und Boden.

Hamburg

Die Mehrheitsfraktionen der Hamburgische Bürgerschaft (= Landesparlament der Freien und Hansestadt Hamburg) haben im Jahr 2019 in Abstimmung mit der Volksinitiative „Hamburgs Grün erhalten“ einen Antrag eingebracht, in dem der Senat knapp zusammengefasst ersucht wurde,

1. dem öffentlichen Freiraum und dem Naturschutz stärkere Bedeutung bei planerischen Entscheidungen zuzumessen und Naturquantität (Freiflächen) zu erhalten sowie die Naturqualität insgesamt zu verbessern,
2. Naturschutzgebiete etwas zu vergrößern sowie die Flächenanteile von Landschaftsschutzgebieten und Flächen des Biotopverbunds konstant zu halten,
3. die noch unbebauten bzw. unbeplanten Flächen des Grünen Netzes (Landschaftsachsen, Grüne Ringe, Grünverbindungen, Parks) in der inneren Stadt bis zum 2. Grünen Ring von Bebauung freizuhalten, wobei im Fall von ausnahmsweise notwendigen Flächeninanspruchnahmen eine von der Stadt zu leistende Kompensation für das Grüne Netz erforderlich ist, möglichst flächig – ggf. auch qualitativ – und zwar zusätzlich zur naturschutzfachlichen Kompensation,
4. ausreichend öffentliche Parkanlagen zu entwickeln, möglichst auch in verdichteten Quartieren,
5. hierfür Finanzmittel und Personalkapazitäten bereit zu stellen und
6. die Umsetzung fortlaufend zu überwachen (Monitoring).
7. Sollen sich in einem „Vertrag für Hamburgs Stadtgrün“ die wichtigsten städtischen Akteur*innen (Politik, Verwaltung, städtische Gesellschaften) dazu verpflichten, die Ziele des Antrags gemeinsam und strategisch abgestimmt umzusetzen. Der Vertrag steht (Stand Juni 2021) kurz vor der Unterzeichnung.

Diese Selbstverpflichtung ist nicht nur ein wichtiges Signal, das die Bedeutung des Antrags öffentlich unterstreicht. Sie ist auch wichtig, weil insbesondere der über die naturschutzfachliche Kompensation hinausgehende Ausgleich für Flächeninanspruchnahmen innerhalb des Grünen Netzes aus rechtlichen Gründen nicht den Planungsbegünstigten bzw. Investor*innen auferlegt werden kann und somit die Finanzierung des Ausbaus der Grünen Infrastruktur (inklusive des ggf. notwendigen Flächenankaufs) und deren Unterhalt vor allem in städtischer Hand liegt. Wenn dies dauerhaft sichergestellt sein soll, ist ein breiter, gesamtstädtisch angelegter Konsens hierüber notwendig.

Bezüglich der Steuerung der Flächeninanspruchnahme erfordert die Organisation bzw. die Operationalisierung des geforderten Ausgleichs ein hohes Maß an Klärung und

Abstimmung, um einerseits planerische Handlungsspielräume zu erhalten und um den Bedingungen des Einzelfalls gerecht werden zu können, um andererseits aber auch die Umsetzung des eigentlichen Ziels nicht zu verwässern, nämlich das Grüne Netz zu sichern und auszubauen. Auch für Hamburg liegen aufgrund der Aktualität des Senatsbeschlusses und der Selbstverpflichtung noch keine Erfahrungen zur Umsetzung vor.

Wien

Wien verfügt seit 2020 über ein neues, vom Gemeinderat beschlossenes Leitbild Grünräume Wien (<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/gruen-freiraum/leitbild-gruenraeume.html>). Das Leitbild stellt unter anderem die Gebiete dar, in denen nicht bzw. nur unter bestimmten Bedingungen gebaut werden darf und ist damit eine wichtige Grundlage für informelle Strukturplanungen und für die formelle Bauleitplanung. An seiner Erstellung waren neben den Fachdienststellen der Verwaltung unter anderem auch die Stadtbezirke, die Landwirtschaftskammer, Hochschulen und Fachinstitutionen beteiligt.

Das Leitbild unterscheidet unter anderem folgende Flächenkategorien (Beschreibungen aus dem o.g. Internetauftritt übernommen):

- „Wiener Immergrün“
Diese Flächen sind für immer als hochwertige Grünräume geschützt. Dort darf nicht gebaut werden. Ausgenommen sind Einrichtungen zur Erholung oder für die Forst- und Landwirtschaft.
- „Zukunftsgrün“
Flächen, die zu Grünräumen entwickelt werden, wenn sich die derzeitige Nutzung ändert. In diesem Fall werden sie Teil des Wiener Immergrüns.
- „Wandelbares Grün“
Grünräume, deren Qualitäten auch in Zukunft erhalten werden. Ihre Lage oder ihr Zuschnitt können sich unter der Voraussetzung, dass die Grünraumfunktion erhalten oder verbessert wird, ändern.
- „Grüne Reserve“
Grünräume, die langfristig erhalten bleiben. Sie können nur dann zu Bauland umgewidmet werden, wenn der zusätzliche Bedarf nachgewiesen wurde und der Gemeinderat entscheidet.
- „Freiraumnetz Wien“
Ein zusammenhängendes Netz an Frei- und Grünräumen, das die großen Grünräume und Parks verknüpft und für alle Wienerinnen und Wiener im Umkreis von 250 Metern erreichbar ist

Die bisherigen Erfahrungen in Wien zeigen, dass einerseits eine detaillierte und differenzierte Flächenkulisse notwendig ist, um die unterschiedlichen Funktionen der Grünen Infrastruktur angemessen berücksichtigen zu können. Andererseits können die genauen Grenzen nie so fix gezogen werden, dass auf sich ändernde planerische Anforderungen oder Rahmenbedingungen nicht mehr reagiert werden kann. Entsprechend wichtig ist es, für die trotzdem erforderlichen baulichen Eingriffe, ein geeignetes Kompensationsinstrumentarium bereit zu haben.

Die Beispiele aus Berlin, Hamburg und Wien setzen insbesondere auf gesellschaftlicher und politischer Ebene an. Sie ergänzen die formellen Planungsinstrumente und Verfahren um neue Regelwerke und Kontrollmechanismen, um Freiflächen, die bisher keinem bzw. nur geringem Schutzstatus etwa nach dem Naturschutzrecht unterliegen, innerhalb des bestehenden und bewährten rechtlichen Rahmens und der etablierten Verfahrensweisen wirksam zu schützen. Dabei wird nicht auf sich ändernde planerische Anforderungen oder notwendige bauliche Entwicklungen verzichtet. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass für die Sicherung und den Ausbau der Grünen Infrastruktur neben einem klar artikulierten politischen Willen, der Abstimmung der tragenden Akteur*innen und einer breit angelegten Öffentlichkeitsbeteiligung auch hohe Investitions- und Unterhaltsmittel sowie hinreichend Personalkapazitäten notwendig sind, um die städtischen Grün- und Freiräume nachhaltig zu sichern und zu entwickeln.

Weiterführende Ansätze zur Freiraumsicherung und -qualifizierung in München

Aufgrund ähnlicher Ausgangslagen und Rahmenbedingungen können die Ansätze und Erfahrungen aus Berlin, Hamburg und Wien grundsätzlich wichtige Impulse für München liefern. Dabei dürfen die institutionellen Unterschiede zwischen diesen Städten und die Tatsache, dass es sich hier im Gegensatz zur kommunalen Gebietskörperschaft München um Stadtstaaten handelt, nicht außer Acht gelassen werden. Alle Beispiele beruhen dennoch auf einem umfangreichen Abstimmungsprozess sowie einem Dreiklang aus Selbstverpflichtung, einem Regelwerk zur Lenkung und Kompensation der Flächeninanspruchnahme in bestimmten Freiraumkategorien und einer öffentlichen Finanzierung der damit verbundenen Verwaltungs- und Umsetzungsmaßnahmen.

In München kann die für die Jahre 2022 und 2023 vorgesehene Erarbeitung einer neuen Leitlinie „Freiraum“ zur Perspektive München einen guten Rahmen bilden für die inhaltliche Vorbereitung, verwaltungsinterne Abstimmung und öffentliche Diskussion einer anschließenden Selbstverpflichtung der Landeshauptstadt München zur Sicherung und Qualifizierung der Grünen Infrastruktur, die unter anderem verbindliche Zielaussagen zur Flächeninanspruchnahme enthält. Hierbei wird auch eine angemessene Beteiligung der Stadtgesellschaft bzw. ihrer Vertretungen gewährleistet werden. In der Folge können konkrete Leitlinien für das Verwaltungshandeln abgeleitet und definiert werden. Dem Stadtrat kann so in den nächsten Jahren ein fundierter und gesellschaftlich breit gestützter Entscheidungsvorschlag vorgelegt werden, der zukunftsfähige und leistbare Ziele zur Freiraumentwicklung beinhaltet. Entsprechend sinnvoll wäre es, eine solche „Charta für das Münchner Grün“ – unter anderem auch mit Bezug zum geplanten Maßnahmenprogramm für den Stadtentwicklungsplan STEP 2040 – mit Finanzmitteln zu hinterlegen, die für den Ankauf von Flächen und für die Umsetzung von Maßnahmen notwendig sind. Daneben können geeignete Kriterien und Kennzahlen definiert werden, nach denen sich analog zu anderen städtebaulichen Parametern eine erfolgreiche Freiraumentwicklung bemessen lässt. Hierbei sollen die Erfahrungen aus Hamburg und Wien reflektiert und für München adaptiert werden.

Eine wichtige fachliche Grundlage zur Verräumlichung der verschiedenen stadtweiten, freiraumbezogenen Ziele ist neben den landschaftsplanerischen Darstellungen im FNP/LP die sogenannte Freiraumkulisse der Konzeption „Freiraum M 2030“ (siehe Abbildung 5). Diese basiert auf einer Auswertung verschiedenster Fachinformationen zu wichtigen Frei-

raum- und Landschaftsfunktionen (z. B. Klimafunktionsanalyse) und stellt aus gesamtstädtischer Sicht den Fokusraum der wichtigsten Bestandsstrukturen und Entwicklungspotentiale in München dar. Diese Freiraumkulisse ist nicht flächenscharf zu betrachten und beinhaltet bewusst auch bereits beschlossene Untersuchungs- und Entwicklungsräume, wie den Münchner Nordosten, bei deren Realisierung besonderes Augenmerk auf eine landschaftsangepasste Entwicklung gelegt werden soll. Die Freiraumkulisse wird sich unter Heranziehung zukünftig verfügbarer umwelt- und landschaftsbezogener Fachinformationen und Planungsgrundlagen weiter konkretisieren. Hierzu wird ein enger Abgleich mit weiteren städtischen Fachstellen, insbesondere dem Referat für Klima- und Umweltschutz, erfolgen.

Im engen Abgleich mit den Zielen und Darstellungen des Stadtentwicklungsplans STEP 2040 soll parallel zur Entwicklung der neuen Leitlinie „Freiraum“ auf Basis der Freiraumkulisse eine genaue und verbindliche Bilanzierung und Festlegung der stadtweit besonders bedeutsamen, multifunktionalen Grün- und Freiräume erfolgen. Erklärtes Ziel soll dabei sein, den bislang hierüber planerisch gefassten Freiraumanteil von derzeit etwa 40 % der Stadtfläche im Wesentlichen zu erhalten, ggf. auszugleichen und sukzessive zu qualifizieren.

Notwendige Entwicklungs- und Baumaßnahmen, die aus wichtigen Gründen im Bereich der sensiblen Räume des übergeordneten Freiraumverbunds umgesetzt werden sollen, sind nach Vorgaben freiraumplanerisch und naturschutzfachlich eng zu begleiten und auszugleichen. Zur Lenkung und Kompensation von baulichen Eingriffen sind entsprechende Kriterien und Regeln auszuarbeiten und abzustimmen, die sich auf eine parallel zu erstellende differenzierte Flächenkulisse beziehen. Darin sind die Bereiche möglichst flächenscharf darzustellen, in deren Umgriff die jeweiligen Vorgaben gelten.

Ausgehend von der derzeit unter Federführung der Unteren Naturschutzbehörde in Vorbereitung bzw. Bearbeitung befindlichen „Flächenkulisse Biodiversität“ werden in den kommenden Jahren unter anderem ausgewählte Lebensräume definiert werden, die im Sinne der Biodiversitätsstrategie München aus Sicht des Naturschutzes selten oder kaum wiederherstellbar sind und die daher in ihrer Ausprägung und Lage in der Regel nicht für bauliche Zwecke in Anspruch genommen werden sollten. Somit handelt es sich insbesondere aus Sicht des Naturschutzes um echte „Tabuflächen“, deren Schutz in der Stadtentwicklung und Stadtplanung fortan eine besondere Würdigung zukommen soll. Damit verbunden werden Biotopverbundstrukturen und Pufferflächen definiert werden, die zur Erhaltung der geschilderten Kernflächen von besonderer Bedeutung sind. Hierunter werden voraussichtlich naturschutzbedeutsame Standorte und Lebensräume wie Niedermoor- und Heideflächen, Gewässer- und Waldflächen fallen, aber auch Parks und Grünanlagen mit ausgeprägterem Gehölzbestand und andere wichtige Vernetzungsstrukturen, etwa entlang von Bahntrassen. Die Flächenkulisse Biodiversität stellt damit einen fachlich und funktional enger gefassten Teilbereich innerhalb der umfassenderen Freiraumkulisse dar und wird diese inhaltlich weiter konkretisieren bzw. hinterlegen.

Auf einer weiteren Betrachtungsebene sollen neben den primär naturschutzfachlich begründeten Grün- und Freiflächen weiterhin die innerstädtischen Grünzüge und größeren Grünverbindungen insbesondere zur Erholungsvorsorge und zur Klimaanpassung besonders gesichert und entwickelt werden. Im Rahmen des Lärmaktionsplans

für München 2013 (https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:b96562df-73f0-4416-b4ea-14d90a3cc9de/bericht_lap_2013_07_31.pdf) wurden in Zusammenarbeit zwischen Planungsreferat und RKU (damals: RGU) für das Gebiet der Landeshauptstadt München sieben ruhige Gebiete ausgewiesen, in denen eine Lärmzunahme vermieden werden soll. Ruhige Gebiete stellen ein zusätzliches qualitatives Bewertungsmoment in der Stadtentwicklungsplanung dar und stellen bei der Festlegung der sensiblen Räume des Freiraumverbundes daher eine ergänzende wichtige Betrachtungsebene dar. Die in der Freiraumkulisse bereits integrierten Parkmeilen und größeren Freiraumachsen sind essentielle Bausteine des Münchner Freiraumverbunds und übernehmen somit wichtige Versorgungs-, Vernetzungs- und Gliederungsfunktionen. Aktuell werden erste Masterpläne für ausgewählte Parkmeilen und Grüngürtellandschaften bearbeitet bzw. vorbereitet (Aufträge gemäß „Konkretisierung der Konzeption Freiraum M 2030“, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11379, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 25.07.2018). Diese tragen dazu bei, diese Flächen als Grüne Infrastruktur weiter zu qualifizieren und in Wert zu setzen.

Über diese differenzierte Bewertung der benannten Freiraum- bzw. Flächenkulisse wird auch der bestehende Auftrag aus der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16663 für einen verbindlichen Fahrplan für die Festlegung von dauerhaft von Bebauung freizuhaltenen Flächen sowie die ggf. dafür erforderlichen Personalressourcen [...] aufgegriffen bzw. weitergeführt. Die Untere Naturschutzbehörde erarbeitet und prüft zudem in diesem Zusammenhang bereits Vorschläge zur Fortschreibung des naturschutzrechtlichen Flächenschutzes im München.

Besondere Bedeutung zur Steuerung der Freiraumentwicklung kommt in der Folge auch dem Instrument des Flächennutzungsplans mit integrierter Landschaftsplanung zu. Dieser kann sein Potenzial als Steuerungsinstrument vor dem Hintergrund der aktuellen Wachstumsdynamik vor allem dadurch entfalten, dass die darin enthalten Zielvorstellungen für den Innen- und Außenbereich klar formuliert sind und entschieden umgesetzt werden. Dies gilt für Bebauungspläne ebenso wie für sonstige Genehmigungsverfahren, die in diesem Zusammenhang bewertet werden können. Ebenso könnten Bebauungspläne im weiteren Verfahren auch explizit dazu genutzt werden, wichtige Teile des Freiraumverbunds, die nicht unter naturschutzfachliche Schutzkategorien fallen, langfristig zu sichern.

4. Handlungsfeld Minimierung der Bodenversiegelung / Entsiegelung

4.1. Ziele

Beim Handlungsfeld Minimierung der Bodenversiegelung / Entsiegelung geht es bezogen auf das Stadt- und Mikroklima vor allem um die thermischen und hydrologischen Eigenschaften des bewachsenen Bodens bzw. der versiegelten Flächen: Bewachsene Böden heizen sich in der prallen Sonne nicht so stark auf wie versiegelte Oberflächen. Damit tragen sie weniger zur sommerlichen Hitzebelastung bei bzw. können diese sogar deutlich mildern. Gerade große Bäume können an ihrer enormen Blattoberfläche große Mengen an Wasser verdunsten und über den Effekt der Verdunstungskühlung – neben der Schattenspende – einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung der Hitzebelastung in ihrer Umgebung und in der Summe für die ganze Stadt leisten. Voraussetzung hierfür ist, dass ausreichender Wurzelraum und genügend Wasser vorhanden sind. Aus stadtklimatischer Perspektive sollte bei Entsiegelungsmaßnahmen daher besonders auch darauf geachtet

werden, gute und langfristig beständige Baumstandorte zu schaffen. Ein weiterer wichtiger klimaanpassungsrelevanter Aspekt ist vor dem Hintergrund zunehmender extremer Wetterereignisse die Rückhaltung, Pufferung und Versickerung von Niederschlägen (Stichwort: „Schwammstadt“), auch um die städtische Kanalisation zu entlasten.

4.2. Instrumente

Insgesamt reicht der Fokus bei der Minimierung der Bodenversiegelung und der Entsiegelung versiegelter Flächen über die Handlungsmöglichkeiten im Zuge der Bebauungsplanung hinaus deutlich in den Bereich der Objekt- und Ausführungsplanung hinein.

4.2.1. Bebauungsplanung

Nach dem im Baugesetzbuch (BauGB) verankerten Grundsatz, sparsam mit Grund und Boden umzugehen, sowie gemäß den oben angesprochenen Strategien und Konzepten für die Gesamtstadtebene werden die Aspekte der Flächeneinsparung, der Versiegelungsvermeidung und der Anpassung an den Klimawandel in der Bebauungsplanung regelmäßig berücksichtigt und über entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen mit Grünordnung oder über weitere vertragliche Regelungen verankert. Dabei werden auch Möglichkeiten für Mehrfachnutzungen von notwendigerweise versiegelten Flächen, etwa als Erschließungs-, Spiel- und Feuerwehrflächen, oder das Stapeln von Nutzungen zur Vermeidung zusätzlicher Versiegelungserfordernisse verfolgt.

Wichtige Instrumente einer nachhaltigen und bodenschonenden Bebauungsplanung mit integrierter Grünordnung sind in München:

1. Orientierungswerte zur Grün- und Freiflächenversorgung bei neuen Baugebieten

Diese machen zwar keine Aussage zur Bodenversiegelung, weil hier nicht im Detail zwischen versiegelten bzw. unterbauten und nicht versiegelten Flächen unterschieden wird. Allerdings helfen sie, ausreichend Raum und Ressourcen für den Ausbau der Grünen Infrastruktur (inklusive ausreichend großer Baumstandorte) im Bebauungsplangebiet bzw. im Quartier zu sichern.

2. Frühzeitige Integration der Klimabelange in Planungsverfahren

Mit einer stadtklimatischen Ersteinschätzung werden in München auf Grundlage der Klimafunktionskarte des Referats für Klima- und Umweltschutz mögliche stadtklimatische Auswirkungen baulicher Entwicklungen im Rahmen der Bebauungsplanung berücksichtigt und auf ihre Erheblichkeit hin bewertet. Die Ersteinschätzung wird in Zusammenarbeit mit dem Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) erarbeitet. Um detailliertere Aussagen zum Mikroklima treffen zu können, sind vorhabenbezogene Detailuntersuchungen nötig. Diese werden für stadtklimatisch sensible Planungsgebiete als gesonderte und vertiefende mikroskalige Klimagutachten vergeben. Die Ergebnisse der Gutachten, inklusive konkretisierter Planungshinweise und Empfehlungen im Hinblick auf die stadtklimatische Situation, fließen maßgeblich in den weiteren Planungsprozess ein. Das hat zum Ziel, die Auswirkungen von Bebauungen auf das Stadtklima bestmöglich zu minimieren und dadurch die klimatische Wirksamkeit von Flächen sowie den groß- und kleinräumigen Luftaustausch zu erhalten. Das betrifft insbesondere Kaltluftleitbahnen bzw. Durchlüftungssachsen und Kaltluft-

entstehungsgebiete, welche bei der Steuerung der Flächeninanspruchnahme frühzeitig im Planungsprozess und auf Grundlage der Gutachten berücksichtigt werden.

Derzeit wird überprüft, inwieweit die Festsetzungsstandards in der Bebauungsplanung in München im Sinne der Klimaanpassung weiter ausgebaut werden können, um beispielsweise die Funktion von Dachbegrünung für den Regenwasserrückhalt zu stärken oder vermehrt Großbaumstandorte zu ermöglichen, die zu einem verbesserten Mikroklima an Sommer- und Hitzetagen beitragen. In diesem Zusammenhang sollen sukzessive Schwammstadt-Projekte mit innovativen Ansätzen zur Pufferung und gedrosselten Abgabe von Wasser aus extremen Niederschlagsereignissen im Zuge der Stadtplanung erprobt und umgesetzt werden.

3. Berücksichtigung im Rahmen der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung

Im Rahmen der Bebauungsplanung werden grundlegende Parameter bzw. Kennzahlen zur Versiegelung ermittelt. Diese fließen auch in die Umweltprüfung und den Umweltbericht, der Bestandteil der Begründung zum Bebauungsplan mit integrierter Grünordnung ist, ein. Sie sind Grundlage für die Eingriffsbilanzierung gemäß dem Leitfaden „Eingriffsregelung in der Bauleitplanung – Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft“ des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung. Dies umfasst sowohl die Erfassung und Bewertung des Ausgangszustandes von Böden und deren Bedeutung für den Naturhaushalt als auch die Auswahl geeigneter, bodenbezogener Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen. Generell ist die obligatorische Umweltprüfung in Verbindung mit der Abwägung aller Umweltbelange ein wichtiges Instrument der Qualitätssicherung in der Bebauungsplanung.

4. Freiraumquartierskonzepte

Freiraumquartierskonzepte sind freiraumplanerische Rahmenpläne bzw. quartiersweite Masterpläne für eine qualitätvolle Weiterentwicklung der Freiräume in bestehenden Stadtquartieren. Sie basieren auf umfassenden Bestandsanalysen und identifizieren Ansatzpunkte und Maßnahmen zur Verbesserung der Grün- und Freiraumversorgung bzw. zur Stärkung der Freiraumfunktionen insgesamt. Dabei geht es neben dem Ausbau und der besseren Vernetzung und Nutzbarkeit bestehender Grünflächen auch um die Erschließung neuer Grün- und Freiräume, Entsiegelungs- und Begrünungsmaßnahmen. Freiraumquartierskonzepte werden insbesondere in Nachverdichtungs- und Umstrukturierungsgebieten, sowie in Gebieten mit hoher thermischer Belastung und ungenügender Freiraumversorgung – was häufig zusammenfällt – eingesetzt. Die Freiraumquartierskonzepte könnten auch unabhängig von konkreten Planungsanlässen vorauslaufend bearbeitet werden und dann zum geeigneten Zeitpunkt im Rahmen verschiedener formeller und informeller Planungen und Projekte herangezogen werden und zur Umsetzung von Maßnahmen beitragen.

Trotz all dieser vielfältigen Handlungsansätze ist festzuhalten, dass es bei der Bebauungsplanung primär um die Schaffung von Wohnraum oder andere bauliche Entwicklungen geht. Bebauungspläne, bei denen die Sicherung und der Ausbau von Grünflächen bzw. der Grünen Infrastruktur im Vordergrund steht, wurden bisher nur in besonderen Einzelfällen angegangen, obwohl das Instrument hierfür prinzipiell geeignet ist.

4.2.2. Weitere Ansätze und Aktivitäten

Trotz der oben angesprochenen geringen Möglichkeiten, größere Flächen langfristig zu entsiegeln, gibt es in der Landeshauptstadt München bereits heute zahlreiche Ansätze und Aktivitäten, die zumindest kleinflächig direkt oder indirekt dazu beitragen, übermäßige Versiegelung zu vermeiden bzw. zu entsiegeln. Neben den Prüf- und Beratungsmöglichkeiten im Zuge von Baugenehmigungen geht es dabei im Wesentlichen um Information und Öffentlichkeitsarbeit sowie um Förderungen und finanzielle Anreize. Beide Ansätze sind notwendig, weil Entsiegelungs- und Begrünungsmaßnahmen insbesondere aufgrund der damit verbundenen, natürlichen sowie dynamischen Entwicklungs-, Unterhaltungs- und Pflegeprozesse eine entsprechende planerische Berücksichtigung und besonderes Fachwissen erfordern.

Baugenehmigungsverfahren

Die Handreichung „Der vollständige Bauantrag“ der Lokalbaukommission dient dazu, Bauwerber*innen umfassend über die für das Baugenehmigungsverfahren einschlägigen Bestimmungen und notwendigen Unterlagen zu informieren. In seiner aktuellen Fortschreibung werden anhand attraktiver Beispiele praktische Hinweise zur Begrünung und zur Minimierung der Versiegelung gegeben.

Im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens selbst muss gemäß Freiflächengestaltungssatzung ab vier Wohneinheiten ein Freiflächengestaltungsplan mit eingereicht werden. In Verbindung mit dem nach der Baumschutzverordnung ebenfalls einzureichenden Baumbestandsplan lässt sich somit auch eine veränderte Versiegelung auf dem Baugrundstück nachvollziehen. Hierbei werden die Funktionen der Festflächen (z. B. interne Grundstückerschließung, Feuerwehrflächen, Fußgänger oder Radfahrer, Müllstandfläche) mit dem gewählten Belag in Beziehung gebracht. Das „Kompendium Flächen für die Feuerwehr“ des Kreisverwaltungsreferat, HA IV – Branddirektion gibt den Bauwerber*innen hierbei zum Beispiel praktische Hinweise zu möglichst flächenschonenden Planungsmöglichkeiten unter Beachtung der Bedürfnisse der erforderlichen Flächen für die Feuerwehr. Darüber hinaus setzt sich die Branddirektion in den nationalen Fachgremien des Vorbeugenden Brand- und Gefahrenschutzes aktiv dafür ein, dass sich innovative Wege zur Minimierung der Versiegelung durch Feuerwehrflächen im materiellen Baurecht wiederfinden. Dort, wo auf eine Vollversiegelung verzichtet werden kann, werden teilversiegelnde oder wassergebundene Bauweisen verlangt.

Indirekt sichert hier auch der rechtliche Grundsatz, Niederschläge möglichst direkt auf dem Grundstück zu versickern, zu verdunsten oder zu speichern einen hinreichenden Anteil nicht versiegelter Flächen auf dem Grundstück. Einen finanziellen Anreiz für Entsiegelungsmaßnahmen bietet der gesplittete Gebührenmaßstab für Schmutz- und Niederschlagswasser. Damit vermindern sich auch die durch den Kanal abzuführenden gebührenpflichtigen Regenwassermengen. Nach der Baumschutzverordnung sind als Ersatz für gefällte Bäume möglichst Großbäume zu wählen. Dies trägt auch zur Versiegelungsvermeidung bei, weil große Bäume auf unterbauten Flächen – selbst bei einer Mindestüberdeckung von 60 cm – etwa über Tiefgaragen, in der Regel keinen ausreichend bemessenen Wurzelraum finden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender sommerliche Hitzeperioden von Bedeutung.

Stadtsanierung

Im Rahmen der Stadtsanierung rückten die Klimaanpassung und der Ausbau der vorhandenen Grünen Infrastruktur in den letzten Jahren stark in den Fokus. In Verbindung damit können auch entsprechende Entsiegelungspotentiale verstärkt erhoben und erörtert werden. Im Kontext der Städtebauförderung fordert die Regierung von Oberbayern explizit hierzu auf und hält Fördermittel für Entsiegelungsmaßnahmen bereit. Dieser Aufforderung kommt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung gemeinsam mit dem Baureferat nach. Allerdings sind in München sowohl die tatsächlichen Entsiegelungspotentiale als auch die hierfür zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen begrenzt, so dass Mittel in nur sehr geringem Umfang abgerufen werden können, insbesondere für den ohnehin anstehenden Umbau von Straßen und Plätzen.

Kommunales Sonderprogramm Innenhof-, Vorgarten-, Dach- und Fassadenbegrünung und Förderung naturnaher Firmengelände

In diese Richtung zielt auch das Sonderprogramm Innenhof-, Vorgarten-, Dach- und Fassadenbegrünung und Förderung naturnaher Firmengelände. Die Programme sind derzeit bei Baureferat angesiedelt und ab 01.01.2022 beim Referat für Klima- und Umweltschutz. Dies beinhaltet auch die Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen. Dies gilt auf privaten Grundstücken mit mehr als drei Wohneinheiten oder auf Firmengeländen. Bei jedem Förderantrag zur Innenhof- oder Vorgartenbegrünung und zu naturnahen Firmengeländen werden stets soweit wie möglich versiegelte Flächen in Grünflächen mit Rasen, Wiesen, Stauden und Gehölzen umgewandelt und, wo nötig, sickerfähiger Belag verwendet. Nach der Anpassung und Neugestaltung der Förderprogramme zum 01.01.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11236, „Städtische Sonderprogramme zur Förderung von Innenhof-, Vorgarten-, Dach- und Fassadenbegrünung, Entsiegelung sowie von naturnaher Begrünung von Firmengeländen - Änderung der Förderrichtlinien“, Beschluss des Bauausschusses vom 6.11.2018) wurden die Programme verstärkt beworben, u. a. durch mehrere Veranstaltungen. Eine Veranstaltung thematisierte die Entsiegelung und Begrünung von Firmengeländen, eine weitere zum Thema Innenhofbegrünung und Entsiegelung hat Ende des Jahres 2020 stattgefunden.

Um überdurchschnittlichen Einsatz bei der Begrünung von Höfen, Vorgärten, Außenanlagen und Gewerbeflächen zu würdigen, schreibt die Landeshauptstadt München im zweijährigen Turnus den Wettbewerb „Mehr Grün für München“ aus. Besonders gelungene Projekte werden honoriert.

Das Referat für Klima- und Umweltschutz unterstützt das so genannte „Begrünungsbüro“ von Green City e. V. finanziell bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Beratung über Möglichkeiten für Begrünungsmaßnahmen im baulichen Bestand (hier: auf Grundstücken privater Eigentümer*innen) mit aktuell jährlich 50.000, – € (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12406, „Prüfauftrag ‚Mehr Begrünung in München?‘“ (Eckdatenbeschluss Haushalt 2019 Nr. 33) „Mehr Gebäudebegrünung in München umsetzen“, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 24.10.2018). Diese Maßnahme dient unter anderem dazu, die Förderprogramme des Baureferats zur Förderung von Begrünung (Innenhof-, Vorgarten-, Dach- und Fassadenbegrünung sowie Entsiegelung) einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen und deren Umsetzung zu unterstützen, etwa indem gezielt Gebäudeeigentümer*innen, Immobilien- und Baufirmen, Architekturbüros usw. für das Thema Begrünung

sensibilisiert werden. Insbesondere in Bereichen, in denen aufgrund der klimatischen Belastungssituationen Schwerpunktbereiche für diese Förderprogramme liegen, sollen gezielt öffentlichkeitswirksame Aktionen durchgeführt werden. Im Hinblick auf die Klimaschutzziele der Landeshauptstadt München soll hierbei zukünftig eine optimale Kombination von Solar- und Grünplanung für Dächer und Fassaden angestrebt und Synergien genutzt werden.

Strategien und Pilotprojekte zur Umstrukturierung von Verkehrsräumen im Zuge der Mobilitätswende

In der Mobilitätsstrategie 2035 der Mobilitätsreferats (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03507, Beschluss des Mobilitätsausschusses vom 15.06.2021) sind neben der Verbesserung insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs und des Rad- und Fußverkehrs auch die Themen Erhöhung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum und Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch den Autoverkehr angesprochen (Teilstrategien „Management des öffentlichen Straßenraums“ und „Klimaschutz und Umwelt“). Konkret geht es hier darum, die Flächeneffizienz als eines der wichtigsten Hauptkriterien bei der künftigen Bewertung von konkreten mobilitätspolitischen und verkehrsplanerischen Maßnahmen zu etablieren und um die Bereitstellung von Verkehrsflächen z. B. als Baumstandorte und Aufenthaltsräume.

Gemeinsam mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung und dem Baureferat werden unter Federführung des Mobilitätsreferats geeignete Straßenabschnitte und Verkehrsflächen hinsichtlich einer temporären Umgestaltung und Stärkung der Aufenthaltsqualitäten begutachtet. Ausgehend von ersten Pilotprojekten etablieren sich so genannte „Sommerstraßen“ und „Parklets“ mehr und mehr, nicht nur im aktuellen Fokusräum der „Autofreien Altstadt“. Dies dient auch der Überprüfung, inwieweit eine dauerhafte Umgestaltung inklusive Begrünung möglich und sinnvoll ist.

4.2.3. Monitoring und Grundlagenermittlung

Versiegelungskartierungen können eine wichtige Grundlage für die Identifikation von Entsiegelungspotenzialen sein. Vom Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) wurden bisher sechs Versiegelungskartierungen veröffentlicht, mit den Datenständen 1985, 1994, 2006, 2011 und 2019. In diesen Kartierungen wurde der Versiegelungsgrad für die Baublöcke in 10%-Schritten erfasst und dargestellt; zusätzlich wurde der Gesamtversiegelungsgrad für das Stadtgebiet ermittelt, indem durchschnittliche Versiegelungswerte der blockfreien Fläche einberechnet wurden (Flächen für Straßen- und Schienenverkehr). Als Grundlage der Kartierung diente entweder eine Abschätzung der vollversiegelten, der teilversiegelten und der unversiegelten Flächen je Baublock mit anschließende Berechnung, oder es wurde eine Gesamtschätzung durchgeführt. Da sich die Qualität der zugrunde liegenden Daten, speziell der Luftbilder, deutlich verbessert hat, sind die einzelnen Jahrgänge der Versiegelungskartierungen 1985 bis 2006 nicht direkt miteinander vergleichbar. Für die Versiegelungskartierung 2011 wurde überdies eine abweichende Methodik angewendet (objektbasiert-automatisiert).

Die aktuelle Bekanntgabe der Versiegelungskartierungen auf Grundlage der Datenstände von 2015 und 2019 (Fortschreibung der Münchner Versiegelungskartierung – Vollzug des Beschlusses des Umweltausschusses vom 18.09.2007, Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03843, Bekanntgabe im Ausschuss für Klima- und Umweltschutz am 21.09.2021)

enthält besser vergleichbare Daten. Die Kartierung auf Basis der Luftbilder von 2015 dient dabei als Referenzkartierung, um bei vergleichbarer Methodik aussagekräftige Vergleiche mit den späteren Kartierungen möglich zu machen, die im 4-Jahres-Turnus erfolgen werden.

Über konkrete kleinflächige Entsiegelungspotentiale liegen bisher keine stadtgebietsweit erfassten Daten vor. Allerdings können auf Grundlage der inzwischen sehr hohen Qualität an Luftbild- und weiteren Geodaten, die im Rahmen turnusmäßiger Befliegungen durch den GeodatenService München für das gesamte Stadtgebiet erhoben werden in Verbindung mit leistungsfähigen Algorithmen zur automatisierten Auswertung dieser Daten vergleichsweise detaillierte Karten erstellt werden, die eine kleinräumige Bewertung der Stadtstruktur erlauben und dazu beitragen, auch kleinflächige Entsiegelungspotentiale zu identifizieren.

4.3. Zwischenfazit und weiterführende Aktivitäten

Im letzten Abschnitt wurde dargestellt, dass sowohl im Bereich der Bauleitplanung als auch bezogen auf bestimmte Bereiche und Einzelflächen zahlreiche Ansätze und Aktivitäten in unterschiedlichen Handlungszusammenhängen bestehen, die darauf hin zielen, Versiegelungen zu vermeiden bzw. Flächen zu entsiegeln.

Diese Aktivitäten sind referatsübergreifend weiter zu sondieren, in der Gesamtschau zu evaluieren und weiter nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen. Dabei sind fachliche und technologische Synergien zu nutzen und neue methodische Handlungsansätze zu entwickeln, etwa im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung. Daneben bietet sich die Fortschreibung der Leitlinie „Ökologie“ zur stadtweiten Aggregation von fachlichen Information und Zielen sowie deren Erörterung mit der Fachöffentlichkeit an. Inwieweit es angesichts der Vielfalt der Handlungszusammenhänge mit ihren jeweiligen Spezifika und des insgesamt eher geringen großflächigen Entsiegelungspotentials in München einen Mehrwert mit sich bringt, die unterschiedlichen Aktivitäten und Maßnahmen in einem expliziten „Entsiegelungskonzept“ zusammenzuführen und zu koordinieren, sollte auch in diesem Rahmen erörtert werden.

Unabhängig davon sollten fernerkundliche Ansätze zur kleinflächigen Identifikation von Entsiegelungspotentialen weiterverfolgt werden.

Mit einer weiteren, derzeit geplanten Sitzungsvorlage zur „Freiraumqualitätssicherung im Rahmen der Stadtplanung“ sollen verschiedene informelle Instrumente und Maßnahmen aufgezeigt werden, durch die ausgehend von städtebaulichen und freiraumplanerischen Verfahren und Projekten die weiteren Schritte hin zur tatsächlichen Umsetzung freiraumbezogener Ziele eng begleitet und im Ergebnis gestärkt werden können. In enger Zusammenarbeit mit dem Baureferat und weiteren Akteur*innen an der Schnittstelle zur baulichen Realisierung können hierdurch auch die Entsiegelungspotentiale im Zuge von Eingriffsvorhaben intensiver geprüft und für den diesbezüglich erforderlichen Ausgleich genutzt werden.

5. Resümee und Würdigung der Anträge

Es wird festgestellt, dass die Reduktion und Steuerung der Neuinanspruchnahme von Flächen für bauliche Zwecke sowie die Minimierung der Bodenversiegelung bzw. die Bodenentsiegelung in den mit der räumlichen Entwicklung der Landeshauptstadt München befassten Dienststellen auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen bereits über ein breites Spektrum an Instrumenten bei Planung und Bau erfolgreich berücksichtigt bzw. umgesetzt werden. Trotzdem sind die Anstrengungen in den beiden Handlungsfeldern zu verstärken, um angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums, der sich weiter ausdifferenzierenden Anforderungen an die Freiraumnutzungen und der zunehmend spürbaren Auswirkungen des Klimawandels (vor allem sommerliche Hitzebelastung und Zunahme von Starkregen) die Lebens- und Umweltqualität ausgehend vom engeren Wohnumfeld im Quartier bis hinein in die Naherholungsräume der Region nachhaltig zu sichern und weiter zu qualifizieren.

Dem Antrag „Münchner Entsiegelungsoffensive“ (Nr. 14-20 / A 06231) von Herrn StR Hans Dieter Kaplan (ehemals), Frau StRin Anne Hübner, Frau StRin Verena Dietl, Herrn StR Christian Müller, Frau StRin Heide Rieke (ehemals), Frau StRin Renate Kürzdörfer (ehemals), Frau StRin Bettina Messinger (ehemals), Herrn StR Jens Röver (ehemals), Herrn StR Christian Vorländer, Herrn StR Klaus Peter Rupp, Herrn StR Dr. Ingo Mittermaier (ehemals) und Frau StRin Ulrike Boesser (ehemals) vom 20.11.2019 wird dahingehend entsprochen, dass zum einen geprüft werden soll, inwieweit ergänzend zur Versiegelungskartierung des RKU auf Basis der Baublöcke ein (teil)automatisiertes Verfahren der Fernerkundung angewendet werden kann, das Informationen über die kleinräumige Bodenbedeckung liefert, und, ob die (teil)automatisierte Klassifizierung der Landbedeckung einen Beitrag zur Detektion von Potentialen zur effizienteren Nutzung bereits versiegelter Flächen, z. B. in Form eines gesamtstädtischen Datensatzes zur Versiegelungseffizienz leisten kann. Zum anderen sollen im Rahmen der Fortschreibung der Leitlinie „Ökologie“ die bisherigen Aktivitäten zur Minimierung der Bodenversiegelung / Entsiegelung in der Gesamtschau betrachtet und evaluiert werden, um daraus Fortschreibungs-, Anpassungs- oder Aufstockungsbedarfe zu identifizieren. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit ein integriertes Entsiegelungskonzept, das die verschiedenen Aktivitäten zusammenführt und koordiniert, sinnvoll ist. Unabhängig davon sollen auch neue Ansätze zur Minimierung der Bodenversiegelung / Entsiegelung entwickelt und in Richtung Umsetzung geführt werden.

Dem Antrag „Flächenfraß begrenzen – München wird Vorreiter“ (Antrag Nr. 20-26 / A 00321) der Fraktion ÖDP / FW vom 29.07.2020 wird dahingehend entsprochen, dass im Rahmen der Leitlinie „Freiraum“ eine „Charta für das Münchner Stadtgrün“ erarbeitet werden soll, die als Selbstverpflichtung der Landeshauptstadt München dazu beiträgt, Münchens Grüne Infrastruktur zu sichern und auszubauen. In diesem Zusammenhang sollen auch geeignete Kriterien und Kennzahlen für eine erfolgreiche Freiraumentwicklung entwickelt bzw. adaptiert sowie ein Kostenansatz erstellt werden. Zur Stärkung und Ergänzung des bisherigen Instrumentariums der Freiraumsicherung soll eine differenzierte Flächenkulisse zu erhaltender Freiräume vor allem auch in Verbindung mit der in Bearbeitung befindlichen Flächenkulisse Biodiversität definiert werden. Dennoch als notwendig erachtete Baumaßnahmen sollen nach parallel zu entwickelnden strengen Kriterien und Regeln freiraumplanerisch und naturschutzfachlich eng begleitet, vollzogen und ausgeglichen werden.

Im Antrag wurde auch gefordert, für „Stadtviertel mit Gartenstadtcharakter, denen aufgrund des bestehenden Baurechts (§34 BauGB) eine zunehmende Versiegelung droht, [...] Bebauungspläne mit dem Ziel des Erhalts großer Grünflächen, aufzustellen.“

Diese Forderung nach der Aufstellung von Bebauungsplänen ist eine naheliegende Überlegung, die jedoch folgende Schwierigkeiten und Beschränkungen mit sich bringt:

Zum einen sind die Verfahren aufwendig und langwierig. Dies gilt aufgrund differierender Interessenlagen insbesondere für Bestandsgebiete mit vielen Eigentümer*innen wie bei den Gartenstädten. Zum anderen kann ein restriktiver Bebauungsplan einen besonderen Begründungsaufwand in der Abwägung erfordern und Ausgleichsansprüche zur Folge haben, falls durch den Bebauungsplan ein nach § 34 BauGB bestehendes Baurecht entzogen wird. Zudem ist es angesichts der Vielzahl der potentiell einzuleitenden Bebauungsplanverfahren nicht praktikabel, die insgesamt ca. 6.000 ha sogenannten Gartenstadtbereiche im gesamten Stadtgebiet flächendeckend durch die Aufstellung und den Erlass von Bebauungsplänen abzusichern. Aus diesen Gründen kommt die Aufstellung eines Bebauungsplanes als Mittel zur Sicherung besonders schützenswerter Strukturen in Gartenstadtgebieten nur im Einzelfall in Betracht.

Statt dessen wurde bereits 2015 angesichts der anhaltend dynamischen städtebaulichen Entwicklung der Landeshauptstadt München, deren Auswirkungen zunehmend auch in den Münchner Gartenstadtvierteln angekommen sind, das Instrument der Rahmenplanung als Lösungsansatz zur Erhaltung des spezifischen Charakters dieser Gebiete vom Stadtrat beschlossen (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00909, „Gartenstädte Erhalt des Charakters und bauliche Entwicklung - Stand und Ausblick“, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 29.4.2015; darin finden sich auch die vorangegangenen Hinweise, warum Bebauungspläne nur Einzelfalllösungen sein können).

Mit den Rahmenplanungen für ausgewählte Gartenstadtgebiete soll ein städtebauliches und grünplanerisches Zielbild entwickelt werden, für eine verträgliche bauliche Entwicklung im Sinne der Erhaltung des Charakters und der Qualitäten des jeweiligen Gartenstadtquartiers. Sie dient zum einen als qualifizierende Richtschnur bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Bauvorhaben im Baugenehmigungsverfahren in Verbindung mit der engen Auslegung des § 34 BauGB, wo dies möglich ist (siehe Kategorien der blockweisen Betrachtung der Lokalbaukommission). Zum anderen soll die Rahmenplanung als Instrument zur Kommunikation mit den Betroffenen und der örtlichen Politik dienen. Ziel ist es, den Akteur*innen die vorhandenen Qualitäten, insbesondere des unversiegelten Freiraums mit seinem wertvollen Baumbestand näher zu bringen, so dass sie deren Schutz bei zulässigen baulichen Entwicklungen verstärkt berücksichtigen. Im Zusammenspiel mit der konsequenten Anwendung bestehender Satzungen wie z. B. der besonderen Siedlungsgebieteverordnung, der Freiflächengestaltungssatzung und der Baumschutzverordnung soll so der Erhalt der gebietsspezifischen Qualitäten der Gartenstädte mit ihrem hohen Anteil an privaten Grünflächen gesichert werden.

Die Sitzungsvorlage ist mit dem Baureferat, dem Kommunalreferat, dem Referat für Klima- und Umweltschutz, dem Mobilitätsreferat, dem Kreisverwaltungsreferat, HA IV – Branddirektion, dem Referat für Arbeit und Wirtschaft, dem Referat für Bildung und Sport, dem Kulturreferat, dem Sozialreferat und der Stadtkämmerei abgestimmt.

Beteiligung des Bezirksausschusses

Die betroffenen Bezirksausschüsse der Stadtbezirke 01-25 wurden gemäß § 9 Abs. 2 und Abs. 3 (Katalog des referats für Stadtplanung und Bauordnung, Ziffer 1.1) Bezirksausschuss-Satzung durch Übermittlung von Abdrucken der Vorlage unterrichtet.

Dem Korreferenten, Stadtrat Paul Bickelbacher, und dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Stadtrat Christian Müller, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

Ich beantrage Folgendes:

1. Der Stadtrat nimmt die Ausführungen über die bestehenden Möglichkeiten zur Freiraumsicherung und -qualifizierung sowie zur Minimierung der Bodenversiegelung / Entsiegelung in der Stadtentwicklung zur Kenntnis.
2. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird gemäß den Ausführungen in Kapitel 3.3. beauftragt, im Rahmen der Leitlinie „Freiraum“ zur Perspektive München bis 2024 einen Entwurf für eine „Charta für die Münchner Grün- und Freiräume“ referatsübergreifend und unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu erarbeiten. Das Baureferat, das Referat für Klima- und Umweltschutz, das Mobilitätsreferat und das Kommunalreferat werden gebeten, sich umfassend, das Referat für Bildung und Sport, das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Kreisverwaltungsreferat, das Kulturreferat und das Sozialreferat werden gebeten, sich jeweils nach Zuständigkeit in den Leitlinienprozess einzubringen. Für die Entwicklung, Planung und Umsetzung von Aktivitäten und Maßnahmen sind über gesonderte Beschlüsse Finanzierungen zu beantragen.
3. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird gemäß den Ausführungen in Kapitel 3.3. beauftragt, parallel zur Erarbeitung der Leitlinie „Freiraum“ in enger Abstimmung mit dem Referat für Klima- und Umweltschutz eine differenzierte Flächenkulisse der maßgeblich zu erhaltenden und zu entwickelnden Freiräume im Stadtgebiet zu definieren. Für notwendige Planungs- und Baumaßnahmen in hierfür zu definierenden sensiblen Bereichen sind Kriterien und Regeln zu entwickeln, nach denen diese freiraumplanerisch und naturschutzfachlich begleitet, vollzogen und ausgeglichen werden. Das Baureferat und das Kommunalreferat werden gebeten, diesen Prozess unter anderem mit der Erstellung und Aufbereitung von relevanten Fachinformationen zu unterstützen. Hierfür notwendige Finanz- bzw. Personalmittel sind über einen gesonderten Beschluss in 2022 zu beantragen.
4. Das Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) und der GeodatenService im Kommunalreferat werden gebeten zu prüfen, inwieweit ergänzend zur Kartierung des RKU auf Basis der Baublöcke ein (teil)automatisiertes Verfahren der Fernerkundung angewendet werden kann, das Informationen über die kleinräumige Bodenbedeckung liefert. Der GeodatenService im Kommunalreferat wird gebeten, gemeinsam mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung zu prüfen, ob die (teil)automatisierte Klassifizierung der Landbedeckung einen Beitrag zur Identifikation von Potentialen zur effizienteren Nutzung bereits versiegelter Flächen, z. B. in Form eines gesamtstädtischen Datensatzes zur Versiegelungseffizienz leisten kann.

5. Das Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) wird gebeten, im Rahmen des Prozesses zur Bearbeitung der „Leitlinie Ökologie“ die relevanten Fachgrundlagen und Handlungsmöglichkeiten zur Entsiegelung zu sondieren sowie die Erarbeitung eines integrierten Entsiegelungskonzepts zu prüfen.
6. Der Antrag Nr. 14-20 / A 06231 von Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Frau StRin Anne Hübner, Frau StRin Verena Dietl, Herrn StR Christian Müller, Frau StRin Heide Rieke, Frau StRin Renate Kürzdörfer, Frau StRin Bettina Messinger, Herrn StR Jens Röver, Herrn StR Christian Vorländer, Herrn StR Klaus Peter Rupp, Herrn StR Dr. Ingo Mittermaier und Frau StRin Ulrike Boesser vom 20.11.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
7. Der Antrag Nr. 20-26 / A 00321 von der Fraktion ÖDP / FW vom 29.07.2020 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
8. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig entschieden.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/-in

Prof. Dr. (Univ. Florenz)
Elisabeth Merk
Stadtbaurätin

IV. Abdruck von I. - III.

Über die Verwaltungsabteilung des Direktoriums, Stadtratsprotokolle (SP)

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3

zur weiteren Veranlassung.

Zu V.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An die Bezirksausschüsse 01 – 25
3. An das Baureferat
4. An das Kulturreferat
5. An das Kreisverwaltungsreferat
6. An das Kommunalreferat
7. An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
8. An das Referat für Klima- und Umweltschutz
9. An das Mobilitätsreferat
10. An das Referat für Bildung und Sport
11. An die Stadtwerke München GmbH
12. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
13. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I
14. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II
15. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
16. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
17. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II/5

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3