



Elisabeth Merk

Von der Zersiedelung zur kompakten Stadt

Drei Maßstabsebenen in der Stadtentwicklung von München

Die Stadt als nachhaltiges Modell für gesellschaftliche Entwicklung steht auf dem Prüfstand – mal wieder, möchte man sagen. Seit der Gründung der ersten überlieferten Städte Uruk im Südirak und bei den Sumerern wurde das den Städten zugrundeliegende System von Infrastruktur, sozialen Errungenschaften und kultureller Identität stetig weiterentwickelt. Ausschlaggebend für den Erfolg von Städten war ihre strukturelle Qualität sowie ihre Fähigkeit zur kulturellen Kommunikation und Partizipation und damit verbunden die Eigenschaft, sich ständig an neue Anforderungen anzupassen. Das Memorandum „Urbane Resilienz“ hat dies erst im letzten Jahr wieder aufs Neue beschrieben, gespiegelt an den aktuellen Herausforderungen und den Leitbildern der Neuen Leipzig Charta sowie der New Urban Agenda. Die international vereinbarten Sustainable Development Goals (SDG) gliedern die Anforderungen in fachliche Themenbereiche; räumlich hingegen treffen sich alle auf dem „Marktplatz der Städte“.

Das weltweite Wachstum der Städte ist nach wie vor ungebrochen, trotz all der komplexen Transformationsaufgaben von Klimawandel, Mobilität und Digitalisierung, die die Urbanisierung mit sich bringt. Eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung ist zu leisten, soll das Umsteuern zu einer CO₂-neutralen Stadt gelingen. Städte dürfen dabei als Teil der Lösung betrachtet werden, denn hier entstehen Innovationen, hier existieren die notwendigen Strukturen, um die Themen integriert und transdisziplinär zu bearbeiten. Der Fokus muss auf sozialer Innovation und sozialer Gerechtigkeit beruhen, sonst werden die technischen und funktionalen Lösungsansätze ins Leere laufen. Damit bedarf es vernetzter Strategien, die uns qualitativ in die Lage versetzen, den räumlichen Disparitäten zu begegnen und damit die Lebensqualitäten in Stadt und Land zu erhalten oder vielmehr neu zu definieren.

Noch nie war der Entwicklungsdruck auf die Städte so groß wie heute. Über 50 Prozent der Menschheit lebt derzeit in Städten, und wenn der Trend zur Urbanisierung anhält, werden 2050 fast 70 Prozent der Weltbevölkerung in Städten leben. In Deutschland lebten bereits 2020 rund 77 Prozent der Menschen in Städten, zudem kommen weltweit jährlich circa 40 Städte von der Dimension Barcelonas hinzu. Stadtentwicklungspolitik, Städtebau und Stadtgestalt sind aufgefördert, mit ihrem Wissen dieses Wachstum mitzugestalten.

Was bedeutet dies für München?

Die großen Migrationsbewegungen der letzten Jahrzehnte haben uns gezeigt, dass wir als europäische Städte gemeinsam Verantwortung übernehmen müssen – die jahrelange Strategie, die Transformationsprozesse in außereuropäische Länder zu verlagern, ist eine Sackgasse. Es stellt sich am Ende die Frage nach unseren gemeinsamen Werten, die sich in den strategischen Entscheidungen zur Stadtentwicklung spiegeln und sich in der Haltung von städtebaulichen Konzepten auch im Einzelnen vor Ort manifestieren. Entscheidungen, die wir heute für München, für Deutschland oder für die EU-Länder treffen, wirken sich immer global aus auf uns alle. Das heißt im Umkehrschluss, dass Verantwortung mal 8 Milliarden Menschen gerechnet werden muss.

Lebenswerte lebendige Städte entstehen, weil Menschen in die Verantwortung gehen, ihre Träume, Wünsche und Hoffnungen mit dem jeweiligen Ort zu verknüpfen, an dem sie leben wollen, weil sie damit die Erwartungen verbinden, Zukunftsperspektiven für sich und ihre Familien zu generieren. Im Gegenzug sind sie bereit, dafür ihre Energie, ihre Arbeitskraft und ihre Ideen zur Verfügung zu stellen. Dies ist das große Potenzial, das den Städten innewohnt. Unsere Aufgabe ist daher ein Transformationsprozess, der den oben genannten Faktoren Rechnung trägt und die Städte aus ihrer Mitte heraus entwickelt.

Von Makro zu Mikro

Der Diskurs über die richtige Dichte ist eine Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Maßstabsebenen der Stadtentwicklung, und ich will hier drei räumliche Ebenen betrachten, die sich zudem oft in unterschiedlichen Zeitdimensionen entwickeln. Da ist zum einen die regionale,

Weltbevölkerung	7.952.348.931
Deutschland	83.758.929
München	1.579.380

Tab. 1: Einwohnerzahlen im Vergleich

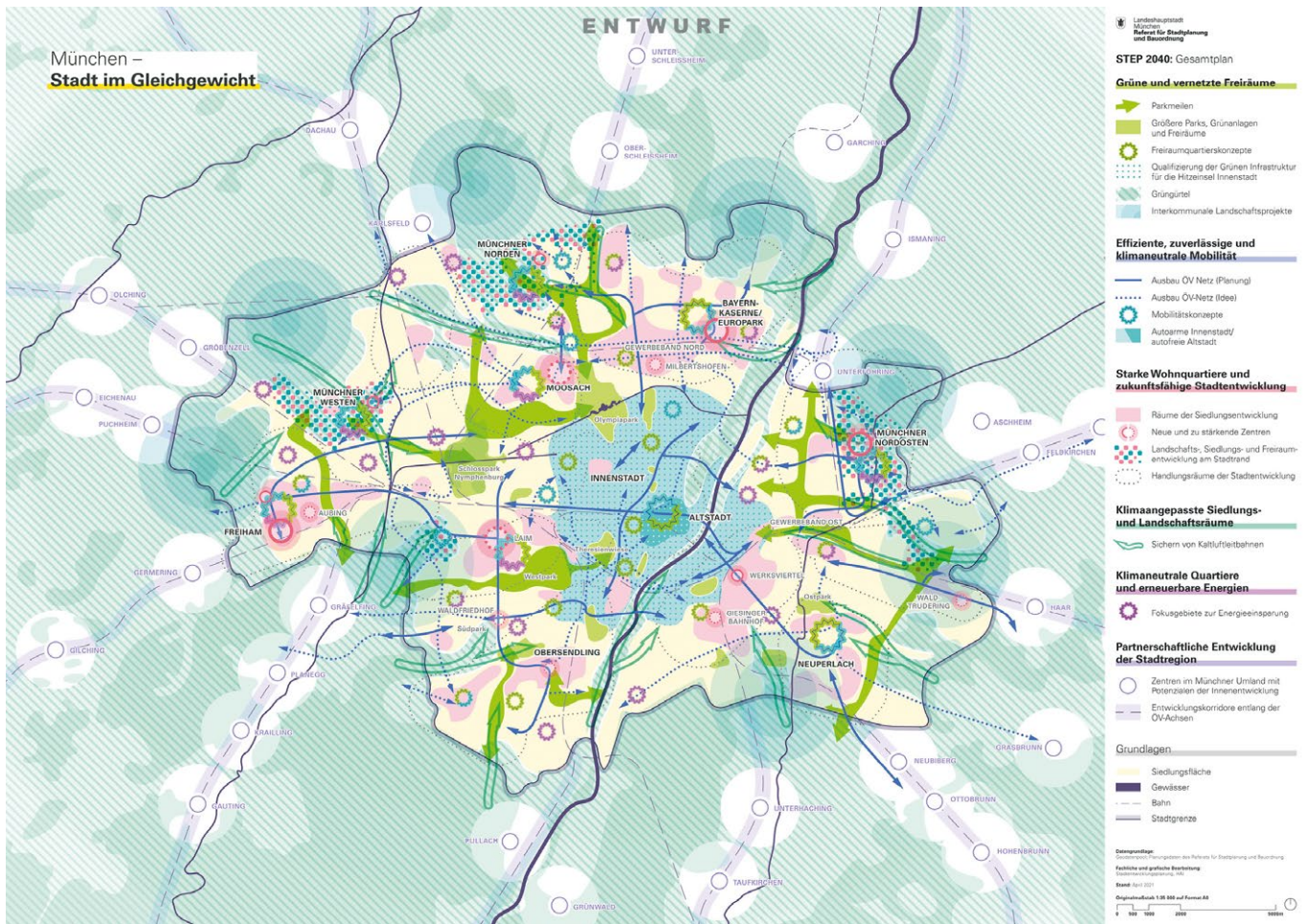


Abb. 1: Gesamtplan des Stadtentwicklungsplans STEP 2040 mit den Themenschwerpunkten grüne und vernetzte Freiräume, starke Wohnquartiere und eine zukunftsfähige Stadtentwicklung, effiziente, zuverlässige und klimaneutrale Mobilität, klimaanpassung Siedlungs- und Landschaftsräume, partnerschaftliche Entwicklung der Stadtregion sowie klimaneutrale Quartiere und erneuerbare Energien (Foto: Landeshauptstadt München)

räumlich funktionale Verflechtung, die für die Stadtentwicklung von München große Bedeutung hat und dies nicht nur in den Themenbereichen der Mobilität. Zum anderen natürlich der Maßstab der Gesamtstadt, die den räumlichen Umfang des aktuell in Aufstellung befindlichen Stadtentwicklungsplans STEP 2040 abbildet. Die dritte Maßstabsebene ist die des Quartiers: Hier findet die Dichte ihren städtebaulichen Ausdruck, und hier wird die Dichte im besten Fall als Urbanität gelebt und geliebt.

Maßstab Region

Wenn wir von der Zersiedelung der Landschaft zur kompakten nachhaltigen Stadt gelangen wollen, muss der Landverbrauch gestoppt und gleichzeitig die grüne Infrastruktur in den Städten weiterentwickelt werden. Dies bedeutet auch, die Disparitäten zwischen Land und Stadt nicht aufzuheben, sondern vielmehr durch intelligente Kooperation die jeweiligen Qualitäten zu stärken. Stadtentwicklung, die erfolgreich sein will, muss sich einbinden lassen in den größeren Zusammenhang der Regionalplanung und in verbindenden, räumlich funktionalen Strukturen denken. Die Raumordnung liefert dazu im Idealfall den richtigen übergeordneten Rahmen.

Selbst dort, wo mit großem Aufwand die Instrumente vom Bundesraumordnungsgesetz über den Landesentwicklungsplan und den Regionalplan angewandt werden, ist das Resultat zumeist ernüchternd und wird der notwendigen Differenzierung der Verflechtungsräume nicht gerecht. Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren beschlossenen, ehrgeizigen Klima- und Energieziele im Bund, in den Ländern und in den Kommunen gewinnt die Frage, wer hat Zugriff auf die räumlichen Strukturen und damit auf die Verteilung der Ressourcen, nochmals an Bedeutung. Die aktuelle kriegsbedingte Energiekrise verschärft diese Dringlichkeit noch.

Das Bayerische Landesentwicklungsprogramm LEP hat das Ziel, räumliche Entwicklungen Bayerns zu ordnen und zu koordinieren. Die letzte Neuaufstellung des LEP war enttäuschend, weil die Spielräume der Kommunen für weiteren Flächenverbrauch und nichtintegrierte Entwicklungen nach wie vor groß sind. Dies wurde von der DASL in Bayern, aber auch von Vertretern des Bayerischen Städtetags kritisiert. Die gemeinsame Initiative mit der ARL, sich für ein besseres LEP einzusetzen und mit Kriterien und Vorschlägen an die Landesregierung heranzutreten, zeigt zumindest



bei der aktuellen Fortschreibung des LEP in Teilbereichen eine Wirkung. Ziel muss es sein, gleichwertige Lebensverhältnisse als Gesamtkonzept steuernd umzusetzen, um den globalisierten Entwicklungsströmen, schwindenden Flächenressourcen und der sich immer weiter öffnenden Schere zwischen prosperierenden und abgehängten Teilregionen wirksam entgegenzutreten.

Neben den drängenden Themen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zeigen die Ereignisse 2015 mit der Flüchtlingskrise aus Syrien und den aktuellen Entwicklungen der Hilfesuchenden aus der Ukraine, dass Stadt und Land sich generell darauf einstellen müssen, gemeinsame Konzepte der Raumentwicklung auf den Weg zu bringen. Ein positiver Beitrag war ein Bürgergutachten 2017 auf regionaler Ebene, das für die Neufassung des Regionalplans als Grundlage diente. Ein weiterer wichtiger Zukunftsbaustein ist die Ausgleichsflächenproblematik. Um dem Flächenfraß zu begegnen, gilt die Prämisse der doppelten Innenentwicklung nicht nur in Hinblick auf die Nachverdichtung im Bestand in den Kommunen, sondern auch der Ausbau der grünen Infrastruktur. Ein gemeinsamer Flächenpool, agrarstrukturelle Gutachten und die Idee eines Regionalparks sowie gemeinsame übergreifende Konzepte, wie in der Studie Freiraum2030 aufgezeigt wurden, sind notwendig, um wirksam zu werden. Das geht von konkreten nachbarschaftlichen Beziehungen und gemeinsamen Planungen an der Stadt-Umland-Grenze bis hin zur überregionalen Kooperation etwa im Bereich des schienengebundenen ÖPNV im Rahmen der Europäischen Metropolregion München (EMM). Ein durchschnittlicher Münchner hat nur einen halb so großen ökologischen Fußabdruck wie ein durchschnittlicher Bewohner der Region, ein Zeichen, dass sich auch dort etwas verändern muss. Ebenso bereitet die Initiative eine IBA mit dem Themenschwerpunkt Räume der Mobilität für München vor, um zusammen in der EMM eine IBA-Gesellschaft zu gründen – dies mittlerweile mit großem Erfolg.



Abb. 2: Freiham wird ein Quartier ganz auf Höhe der Zeit: inklusiv, mit vielen Parks und Grünflächen, nachhaltig geplant und gebaut (Foto: MGS/Johann Netzger)

Maßstab Stadt

Bau- und Planungskultur finden überall statt, insbesondere durch die Menschen vor Ort. Der Partizipation kommt dabei eine immer stärkere Rolle zu. Von Makro zu Mikro heißt auch, Bürgerinnen und Bürger in übergeordnete Entwicklungsperspektiven einzubeziehen und diese Anstrengungen vor Ort sichtbar werden zu lassen. Der Bürgerrat im Rahmen des Planungsprozesses zum STEP 2040 hat dazu Empfehlungen erarbeitet, die bei der Konferenz der Stadtmacher im Juli dieses Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt wurden und an den Oberbürgermeister Dieter Reiter übergeben werden konnten. Die Perspektive München bietet dazu als strategisches Stadtentwicklungskonzept, um als die Plattform ressortübergreifend für eine nachhaltige CO₂-neutrale Stadtentwicklung die richtigen Konzepte auszuhandeln. Dreh- und Angelpunkt sind dabei, offene Prozesse in Co-Kreation zu gestalten und einer breiten Mitbestimmung zugänglich zu machen. Für die Verwaltung besteht die Herausforderung darin, durch veränderte Governancestrukturen eine Stadt der vielen zu ermöglichen.

Kernthema der Münchner Stadtentwicklungspolitik ist dabei das Anliegen, die Bodenpolitik zu reformieren und neue urbane Kooperationen anzustoßen, mit dem Verständnis, die in der Leipzig Charta aufgerufenen Leitbilder, wie die gemischte Stadt und das qualitative Wachstum aus dem Bestand heraus, sowohl unter sozioökonomischen als auch innovativen funktionalen Gesichtspunkten mit der produktiven Stadt zu verbinden. Bezahlbarer Wohnraum geht einher mit den Instrumenten einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. München hat eine lange Tradition der sozialgerechten Bodenordnung, die allerdings nur im rechtlichen Rahmen der Bebauungspläne anspricht. Für die gleichermaßen quantitativ wie qualitativ bedeutsame Verdichtung im Bestand nach § 34 Baugesetzbuch ließen sich bisher nur in individuellen Vereinbarungen Erfolge erzielen, beispielsweise bei der Integration von Kindertageseinrichtungen oder anderer sozialer Infrastruktur.

Dichte per se stellt ja keinen Wert dar, weder in städtebaulicher noch in sozialer Hinsicht. Inwieweit in Zukunft der sektorale Bebauungsplan helfen kann, bezahlbaren Wohnraum im Bestand zu generieren, wird derzeit erst erprobt. Gerade das Baugesetzbuch und die Bauvorschriften sind Regelwerke des Distanzhaltens. Wollen wir eine gute Dichte in der Stadt ermöglichen, geht es um die Bedeutung von Architektur und Städtebau, verbunden mit einer Gestaltung, die in Maß und Proportion zwischen Neuem und Altem vermittelt und durch ästhetische Dichte Angebote schafft und so räumliche Qualitäten entwirft, also Orte in Plätze verwandelt und dabei Stadtidentität entstehen lässt. Der öffentliche Raum ist dabei Potenzial und Katalysator zugleich. Die Möglichkeit, über neue Verkehrskonzepte echten Platzgewinn zu generieren und dadurch großräumige Freiraumnetzwerke herzustellen, ist ein Aktivposten bei der doppelten Innenverdichtung.



Abb. 3: Nachhaltiges Quartier im Prinz-Eugen-Park: das größte zusammenhängende Holzbauprojekt Deutschlands (Foto: LHM/Michael Nagy)

Für Freiham, die größte Entwicklungsmaßnahme im Westen der Stadt München für über 30.000 Bewohner, wird aktuell ein Mobilitätskonzept erstellt, das völlig auf unterirdische Tiefgaragen verzichtet und dafür Mobilitätshubs in Form von Quartiersgaragen mit Car- und Bike-Sharing anbietet. Dadurch wird es möglich, trotz erhöhter Dichte für ausreichend grüne und blaue Infrastruktur zu sorgen. Großbäume können in ausreichender Anzahl gepflanzt sowie ein Wassermanagement übergreifend angelegt werden. Für die Typologien im Wohnungsbau wurden Blockstrukturen gewählt, die großzügige Hofsituationen mit einem harmonischen Übergang von halböffentlichen zu privaten Freiräumen ermöglichen und dadurch einen abwechslungsreichen räumlich gegliederten Stadtraum entwerfen – bis hin zur Typologie des einzelnen Gebäudes, wo durch zweite bauliche Rettungswege gewährleistet wird, mehr Freiraum frei zulassen. Vor dem Hintergrund des nun auch in München direkt spürbar werdenden Hitze- und Durchlüftungsthemas stellen für die Feuerwehr überfahrbare Gitterrasenflächen keine Alternative mehr dar. Veränderte Mobilitätskonzepte sind somit der Schlüssel für mehr Qualität im Wohnungsbau und ein Mehrwert für lebendige Nachbarschaften.

Maßstab Quartier

Quartiere sind der entscheidende Ort, den Transformationsprozessen in ihrer Komplexität zu begegnen und durch eine räumlich beherrschbare Größenordnung konkreten Lösungen zuzuführen. Mobilitätswende und Klimawende beginnen deshalb im Quartier. Gleichzeitig werden in den Stadtquartieren aber auch die engagiertesten und kontroversesten Diskussionen um Nachverdichtung im Bestand geführt. Hier entstehen die Konflikte um Aufstockungen, Hinterhofbebauung versus Begrünung, Stellplätze versus Bäume und vor allen Dingen die Nachrüstung mit sozialer Infrastruktur, die ebenfalls Grundstücke braucht. Diese bestimmen die Debatten um die Flächenkonkurrenzen, die oft

kaum lösbar erscheinen. Innovative Mobilitätskonzepte, die von der Bevölkerung mitgetragen werden, sind hier unverzichtbar.

Im Rahmen der Perspektive München wurde flankierend zu den Quartierskonzepten der Handlungsraum als strategische Verknüpfung eingeführt. So wird ermöglicht, dass Handlungsfelder, wie zum Beispiel die Mobilität, über das einzelne Quartier hinaus räumlich funktional und gestalterisch vernetzt werden können. Derzeit werden Pilotprojekte in unterschiedlichen Quartierszusammenhängen erprobt, um durch gezielte integrierte Quartiersentwicklung die Klimaanpassungsstrategien zu beschleunigen und Nachverdichtung in den Bestandsquartieren zu ermöglichen. Für das Sanierungsgebiet Moosach wird im Forschungsprojekt „Grüne Stadt der Zukunft“ ausgelotet, was in der Bestandsqualifizierung sinnvoll ist, um grüne und blaue Infrastruktur zu implementieren. Darüber hinaus erscheint mir die Stadtgestaltung auf Quartiersebene eine ganz besondere Rolle zu spielen. Hier verbringen die Bürgerinnen und Bürger ihren Alltag, hier wollen sie sich wiederfinden und wohlfühlen, hier wird gesellschaftlich Demokratie gelebt.

Wachstum ist nur dann nachhaltig und verträglich, wenn es mit einer hohen gestalterischen Verantwortung für die Räume einhergeht. Menschen wollen sich in Bezug setzen zu ihrer Umgebung. Woher wir kommen und wie wir uns fühlen, hängt sehr stark von unserer Positionierung im Raum ab. Die psychologischen Faktoren der Raumwahrnehmung brauchen eine höhere Aufmerksamkeit in unseren Konzepten und eine stärkere gestalterische Komponente. Ästhetische Dichte könnte ein wesentlicher Beitrag zur Lösung und Akzeptanz von Dichte und Wachstum sein. Freiraumqualitäten sowie Landschafts- und Naturraumgestaltung seien hier ausdrücklich miteinbezogen. Für Neuperlach gilt dieser Ansatz im integrierten Sanierungskonzept, das neben Nachverdichtung vor allem dem Freiraum Bedeutung zumisst. Durch die Auswahl als Projekt des New-European-Bauhaus-Programms stehen nun auch Kooperationen mit Kulturschaffenden und der Wissenschaft sowie vielfältigen Akteurslandschaften im Vordergrund. Neben technologischen und sozialen Interventionen wird Raum für kulturelle Auseinandersetzung gegeben. Smart-Beautiful-Together – das Motto des New European Bauhauses passt genau zu den Anstrengungen, die München für eine nachhaltige Stadtentwicklung unternimmt.



Prof. Dr. (Univ. Florenz) Elisabeth Merk

Architektin und Stadtbaurätin, Leiterin des Referats für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München

Foto: © Michael Nagy