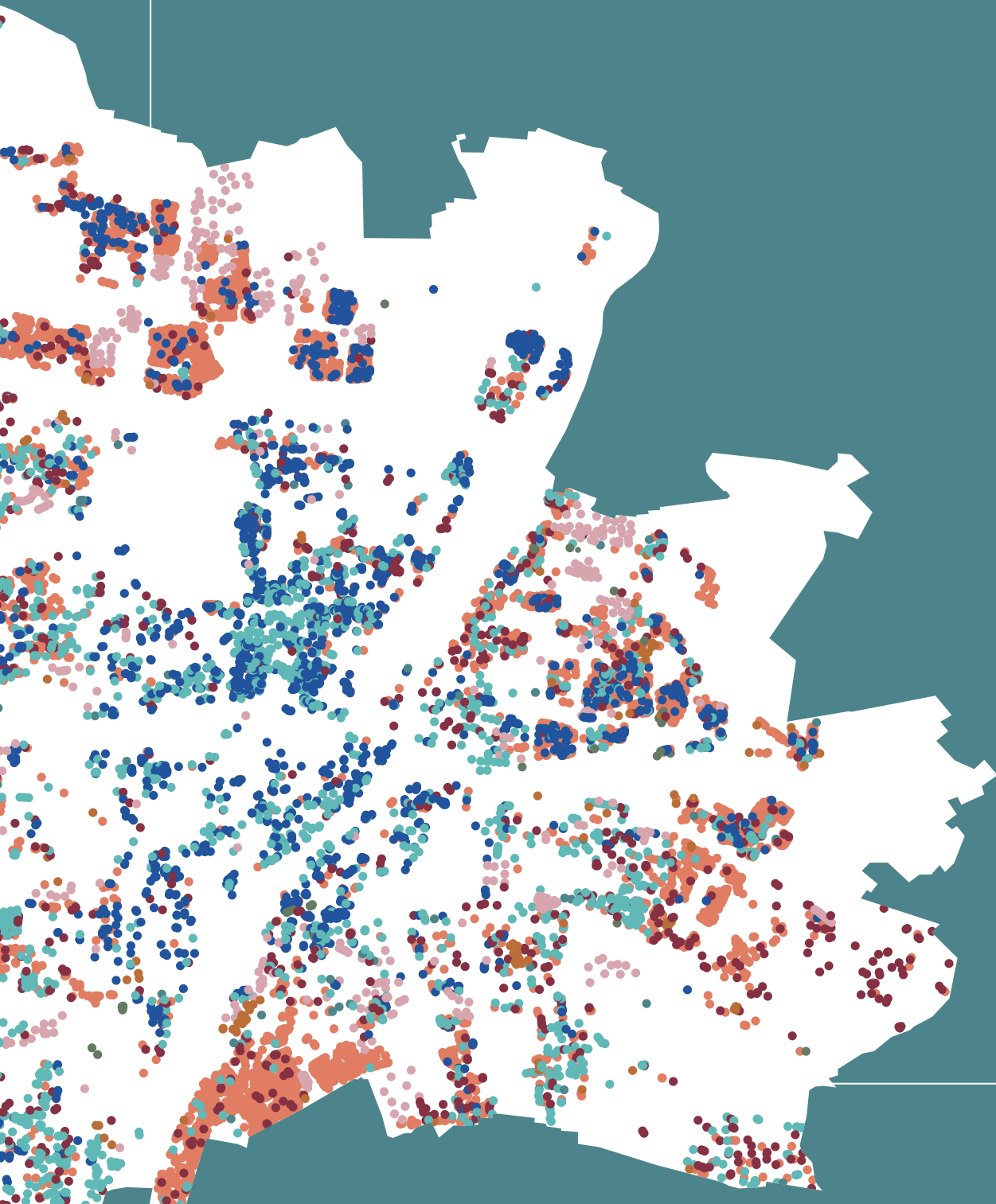


POTENZIALE DER INNENENTWICKLUNG IN MÜNCHEN



POTENZIALE DER INNENENTWICKLUNG IN MÜNCHEN



Lehrstuhl für Raumentwicklung
Dr.-Ing. Fabian Wenner
Prof. Dr. Alain Thierstein

Technische Universität München
TUM School of Engineering and Design
Februar 2024

Kurzzusammenfassung

Die bauliche Innenentwicklung, also die Nutzung von verfügbarem und erschlossenem Bauland im Bestand statt der Ausweisung neuer Baugebiete auf der „grünen Wiese“, gilt als ökologisch, sozial und volkswirtschaftlich Vorteilhaft. Nach der Um- und Neunutzung vieler größerer Brachflächen in den 1990er- und 2000er-Jahren gelten einfach zu aktivierende Potenziale jedoch als erschöpft. Wie groß ist das verbliebene, möglichst schnell realisierbare Potenzial für Innenentwicklung zu Wohnzwecken in einer von hoher Nachfrage gekennzeichneten Stadt wie München? Dieser Frage hat sich ein studentisches Lehrforschungsprojekt am Lehrstuhl Raumentwicklung der Technischen Universität München im Sommersemester 2023 gewidmet. Insgesamt wurden über 14.000 Einzelpotenziale manuell und semi-automatisiert erhoben. Im Bereich der direkt, also nach §34 BauGB oder nach geltendem

Bebauungsplan, umsetzbaren Potenziale wurden eine zusätzliche realisierbare Wohnfläche von 3.115.000 m² ermittelt – etwa 44.500 Wohnungen bzw. Wohnraum für 80.000 Menschen. In den weiteren erhobenen Potenzialen, welche zunächst noch die Aufstellung eines Bebauungsplanes oder die Anpassung von Grundstücksgrenzen erfordern, wurden weitere mögliche 800.000 m² Wohnfläche festgestellt. Insgesamt ließe sich in München also Wohnraum für über 100.000 Menschen im Bestand schaffen. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse und erläutert detailliert Wege der teilautomatisierten Potenzialerhebung, rechtlich-instrumentelle, eigentumsbezogene, baulich-technische, denkmalpflegerische und städtebauliche Aspekte der Aktivierung von Potenzialen, sowie auch Grenzen und Nachteile der Innenentwicklung.

Abstract

Soft densification, i.e. the use of available but undeveloped building land within the urban fabric instead of the designation of new building areas on "greenfield sites", is considered ecologically, socially and economically advantageous. However, following the conversion of many larger brownfield sites in the 1990s and 2000s, the opportunities that require only modest effort appear to have been exhausted. How large is the remaining, quickly realisable potential for soft densification for residential purposes, in a city like Munich that is characterized by high demand? This question was addressed by a student research project at the Technical University of Munich's Chair of Urban Development in the summer semester 2023. More than 14,000 individual potentials were identified manually and semi-automatically. As immediately feasible – in

accordance with § 34 of the German Federal Building Code or an applicable binding land use plan – an additional realisable residential floor space of 3,115,000 m² was determined, which equals around 44,500 apartments or living space for 80,000 people. Further potentials, which require the prior establishment of a binding land use plan or the adjustment of property boundaries, amount to another 800,000 m² of residential floor space. In total, apartments for more than 100,000 people could be created in Munich with soft densification measures. This report documents the results of the survey and details methods of partially automated potential assessment, legal-instrumental, property-related, structural-technical, heritage conservation, and urban design aspects of activating potential, as well as limits and disadvantages of soft densification.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Potenziale der Innenentwicklung in München	8
Fabian Wenner	
2. Datensatzbeschreibung- und auswertung	20
Alicia-V. Hergerdt, Johanna S. Wulff	
3. Methoden der IT-gestützten Ermittlung von Nachverdichtungspotenzialen	42
Johannes David, Christine Geelhaar, Larisa Pavliuk	
4. Rechtliche, ökonomische und organisatorische Instrumente zur Aktivierung von Potenzialen der Innenentwicklung	62
Annabel Matzdorf, Angelina Bachhiesl	
5. Die Bedeutung von Eigentumsstrukturen für die Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen	92
Livia Plaumann	
6. Grünraumbezogene Grenzen und Nachteile von Innenentwicklung	112
Charlotte Schöffend	
7. Aufstockung mit Holzleichtbau – Steckbriefe verschiedener Aufstockungsvarianten	124
Johanna Huhle	
8. Innenentwicklung und Denkmalschutz	146
J. Laura Haug	
9. Nachverdichtung in Blockrandstrukturen – Vergleich dreier europäischer Großstädte	166
Tristan Nigratschka	
10. Städtebauliche Studie zur Aktivierung eines Innenentwicklungspotenzials in der Schleißheimer Straße	192
Naomi Brenneis, Franziska Thielen	

Information:

Die Wahl einer Variante geschlechtergerechter Schreibung wurde den Autorinnen und Autoren der Kapitel überlassen.

1

POTENZIALE DER INNENENTWICKLUNG IN MÜNCHEN

FABIAN WENNER

1 FLÄCHENSPPAREN UND WOHNUNGS- KNAPPHEIT IM KONFLIKT

Boden ist eine endliche und unvermehrte Ressource. Jede Neu-Inanspruchnahme von Boden zu Zwecken von Siedlung und Verkehr reduziert dauerhaft die verfügbaren Wald-, Acker- und sonstigen Grünflächen, mit negativen Folgen unter anderem für Biodiversität, den Biotop- und Landschaftsverbund, sowie den Wasser- und Wärmehaushalt. Dennoch werden aktuell täglich in Deutschland etwa 60 ha Boden für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen, was etwa 84 Fußballfeldern entspricht (s. Abb. 1.1). Der durchschnittliche Flächenverbrauch in Bayern lag im Jahr 2021 bei 10,3 ha pro Tag (BayLFStat 2022). Damit entfällt allein mehr als ein Sechstel des Flächenverbrauchs auf den Freistaat. Die Bundesregierung hat sich bereits in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 dazu verpflichtet, darauf hinzuwirken, die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Mit der Neuauflage 2016 wurde dieses Ziel allerdings auf 2030 verschoben (UBA 2023). Die Europäische Kommission hat, auch in Verfolgung der Nachhaltigkeitsziele der UN, in ihrer Bodenstrategie das noch weiter reichende Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 den Bodenverbrauch auf Netto-Null zu reduzieren und damit eine Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen (Europäische Kommission 2021).

Flächensparen hat somit hohe politische Priorität. Gleichzeitig besteht vor allem in den wirtschaftsstarke und wachsenden Metropolregionen eine sich verschärfende Knappheit an Wohnraum, welche in hohen Mieten, weiten Pendeldistanzen und Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen resultiert. Dies gefährdet zunehmend die Funktion, aber auch den sozialen Zusammenhalt der betroffenen Regionen. Eine Reihe von Entwicklungen kann hierfür als ursächlich angesehen werden, darunter eine Zunahme der Wohnfläche pro Kopf, die Konzentration von attraktiven und gut bezahlten Arbeitsplätzen der Wissensökonomie in urbanen Zentren und die Zunahme der Attraktivität der Stadt als Wohnort seit den 1990er-Jahren. Ohne Eingriff in die zugrundeliegenden Entwicklungen muss der zunehmenden Nachfrage mit Neubau von Wohnraum begegnet werden.

Dies gilt in besonderem Maße für die Metropolregion München, welche die höchsten Miet- und Kaufpreise für Immobilien in Deutschland aufweist. Der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum ist daher bereits hoch. Der Demografiebericht der Landeshauptstadt geht bis 2040 zusätzlich von einem Wachstum der Einwohnerzahl von derzeit 1,59 auf rund 1,82 Mio. Einwohner (+14,1%) aus (LHM 2023: 9). Dem Wohnungsmarktbericht

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche*

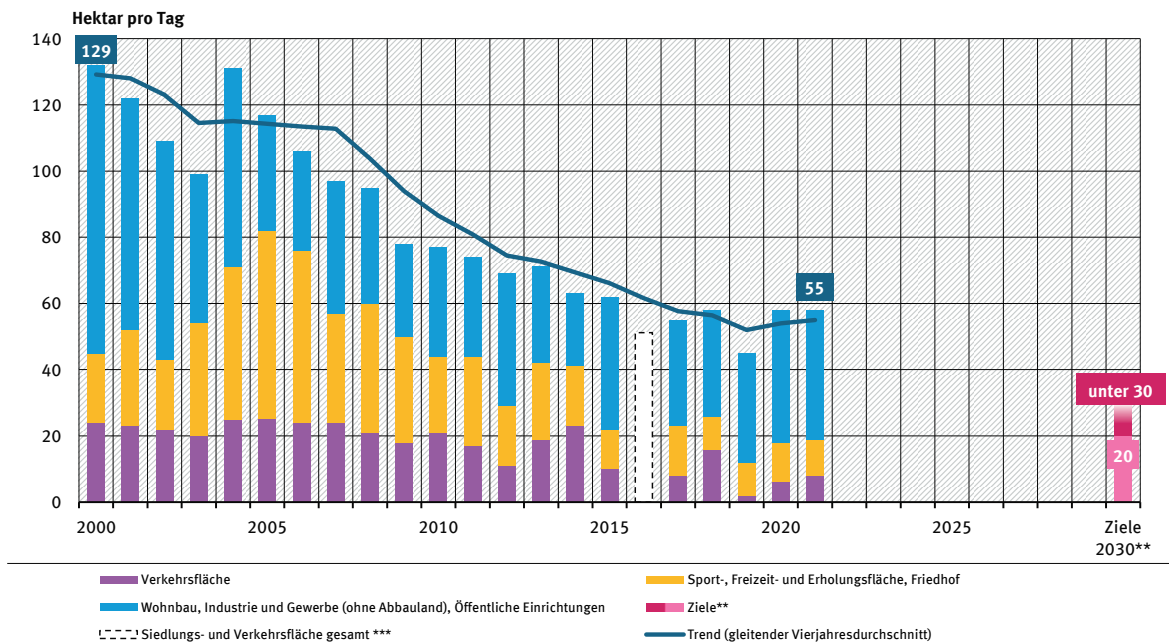


Abb. 1.1:
„Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland in ha pro Tag“.
Quelle: UBA 2023, bearbeitet

2020 der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt werden in der Raumordnungsregion München zwischen 2017 und 2037 297.100 zusätzliche Wohnungen benötigt, gut 14.000 Wohnungen jährlich (Bayern Labo 2020: 187). Für die Landeshauptstadt München ergibt sich daraus rechnerisch ein durchschnittlicher jährlicher Bedarf von etwa 7.500 Wohnungen für diesen Zeitraum. Die tatsächlichen Fertigstellungszahlen von neuen Wohnungen in München, abzüglich der Abbrüche, lagen in den letzten Jahren etwas darunter (LHM 2022b: 36-37), und sind im Rahmen der aktuellen Baukrise weiter eingebrochen.

Es wird daher verschiedentlich gefordert, zumindest in den am stärksten betroffenen Großstädten der Wohnungsknappheit durch Errichtung ganzer neuer Stadtquartiere „auf der grünen Wiese“ zu begegnen. Solche Stadterweiterungen profitieren in der Regel von Skaleneffekten, geringeren Kosten der Baufreimachung und Risiken durch Altlasten. In München geschieht dies beispielsweise im Rahmen der aktuell geplanten Stadtentwicklungsmaßnahme München-Nordost. Im wohnungspolitischen Handlungsprogramm „Wohnen in München VII“ setzt sich die Landeshauptstadt ein Ziel von 8.500 neu errichteten Wohnungen pro Jahr, davon 4.500

durch Schaffung von neuem Baurecht durch Bebauungspläne (LHM 2022a: 1-2). Großflächige Neuausweisung von Bauland steht aber im grundsätzlichen Konflikt mit dem oben angesprochenen Ziel der Flächensparsamkeit.

In der wissenschaftlichen und praktischen Debatte der Stadtplanung hat sich daher bereits seit längerem der Konsens herausgebildet, dass im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung noch stärker auf die Nutzung verbliebener Potenziale zur Nachverdichtung und Wiedernutzung innerhalb des Bestandes hingewirkt werden soll, bevor Flächen neu in Anspruch genommen werden. Solch eine „Innenentwicklung“, wird argumentiert, ist ökologisch, sozial und volkswirtschaftlich vorteilhaft: sie vermeidet die oben genannten ökologischen Nachteile, ermöglicht aber gleichzeitig weiterhin Neubau und städtisches Wachstum. Sie erzeugt höhere Bevölkerungsdichte und verbessert damit die Tragfähigkeit sozialer Einrichtungen und Infrastrukturen, und sie erhöht damit auch die Effizienz öffentlicher Dienstleistungen und Versorgungssysteme. Auch städtebaulich kann ein einheitlicheres Ortsbild vorteilhaft sein. Gleichzeitig gilt es aber auch, lokal bedeutsame Grünflächen weiter zu schützen und darüber hinaus zu qualifizieren

(„doppelte Innenentwicklung“), die soziale und technische Infrastruktur an das Wachstum anzupassen, und die Interessen der Anwohnenden zu berücksichtigen.

Um gegenüber der „Außenentwicklung“ konkurrenzfähig zu sein, muss Innenentwicklung durch Setzung passender Anreize und Rahmenbedingungen unterstützt werden. Der Vorrang der Innenentwicklung wurde durch zwei Novellen 2011 und 2013 im Baugesetzbuch verankert. Und tatsächlich ging die tägliche Neuinanspruchnahme von Grünflächen für Bauzwecke in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten um 50% zurück (vgl. Abb. 1.1).

Gelegentlich wird daher argumentiert, dass mittlerweile die Potenziale der Innenentwicklung erschöpft seien. Doch trifft dies zu? Im Rahmen einer bundesweiten Studie bezifferte das BBSR (Blum et al. 2022) mittels einer repräsentativen Stichprobenumfrage die verbleibenden, baureifen, potenziell bebaubaren Flächen in den Städten und Gemeinden in Deutschland auf mindestens 99.000 Hektar, wovon nach Angaben der Kommunen rund zwei Drittel für Wohnungsbau vorgesehen seien. Auf diesem Anteil ließen sich konservativen Schätzungen zufolge zwischen

900.000 und rund 2.000.000 Wohneinheiten realisieren, also mindestens rund 60 Prozent der bis zum Jahr 2025 durch die Bundesregierung angestrebten rund 1,5 Millionen Wohnungen.

Auch die Landeshauptstadt München war nicht untätig und hat die Innenentwicklung bereits frühzeitig beispielsweise in ihren strategischen Stadtentwicklungskonzepten „Perspektive München“ als Ziel aufgeführt (LHM 2005: 21). Dabei standen – und stehen – aber häufig größere zusammenhängende Brachflächen im Fokus, wie die ehemaligen Bahn-, Post- und Kasernenflächen. Diese wurden zum größten Teil mittlerweile einer neuen Nutzung zugeführt. Anders als andere Großstädte in Deutschland verfügt München derzeit aber nicht über ein grundstücksbezogenes Baulücken- oder Innenentwicklungskataster oder -management. Es liegen daher für die LHM zum weiteren Potenzial bislang nur grobe Abschätzungen oder Variantenskizzen (LHM 2011: 12-21) vor. Das Bayerische Landesamt für Umwelt stellt zwar eine „Flächenmanagement-Datenbank“ (LfU 2023) zur Verfügung, mit deren Hilfe die Identifikation von Baulücken und die Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer erleichtert werden kann, diese richtet sich aber tendenziell nicht an Großstädte wie München.

2 ERHEBUNG VON INNENENTWICKLUNGSPOTENZIALEN IN MÜNCHEN

Daher hat sich im Sommersemester 2023 ein studentisches Lehrforschungsprojekt am Lehrstuhl Raumentwicklung der Technischen Universität München der Frage gewidmet, wie viel Potenzial zur Innenentwicklung in München noch besteht. 16 Studentinnen und Studenten der Masterstudiengänge Architektur und Urbanistik haben dabei gemeinsam mit ihren Dozentinnen und Dozenten manuell mittels Ortsbegehung und Luftbildanalyse sowie teil-automatisiert durch Auswertung von Geodaten verbliebene Innenentwicklungspotenziale im Bestand erhoben.

Als Innenentwicklungspotenzial wurden für die Zwecke dieser Studie Möglichkeiten zur (Wieder-)Erhöhung der Nutzungsdichte auf einem Grundstück innerhalb eines Bebauungszusammenhangs verstanden, unabhängig von dessen Marktverfügbarkeit und konkreten Nutzungsabsichten der Eigentümerinnen und Eigentümer. Dies kann durch Nachverdichtung, d.h. durch Hinzufügung von baulichen Strukturen, beispielsweise in Baulücken, Innenhöfen, als Rückgebäude oder durch Aufstockungen, aber auch durch Umnutzungen bestehender Gebäude geschehen.

Die Wohnungsnot in München ist akut, und Verfahren zur Schaffung neuen Baurechts mittels neuer Bebauungspläne dauern lange. Das Projekt hat sich daher vor allem auf Nachverdichtungspotenziale konzentriert, welche zudem schon mit dem bestehenden Baurecht sofort umzusetzen wären, also insbesondere solche, die entweder in bestehenden Bebauungsplänen nach §30 Baugesetzbuch (BauGB) enthalten sind, oder nach §34 im sogenannten „Innenbereich“ sofort genehmigungsfähig, aber derzeit noch nicht umgesetzt sind. §34 BauGB regelt die Zulässigkeit von Bauvorhaben innerhalb „im Zusammenhang bebauter Ortsteile“, für welche aber (noch) kein Bebauungsplan aufgestellt wurde. Hier ist ein Vorhaben im Wesentlichen zulässig, „wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt“. Vereinfacht gesagt gilt dort also die Regel, dass man dort das bauen darf, was die Nachbarin oder der Nachbar auch schon gebaut hat. Diese Regelung gilt in München für mehr als die Hälfte der bebauten Siedlungsfläche.

Verschiedene Typen von Potenzialen wurden dabei erhoben (s. Kapitel 2): Baulücken, Aufstockungen, Ersatzneubauten, und zusätzliche (Rück-)Gebäude. Die Typisierung wurde während der Erhebung stetig weiter verbessert und verfeinert. Noch während der Phase des „Pre-Tests“ der Erhebung wurde aber deutlich, dass auch Fälle von Potenzialen Berücksichtigung finden

müssen, deren Bebauungsmöglichkeit nach geltendem Recht (noch) nicht gegeben oder zumindest unsicher ist, die aber nach Lage und Grundstücksmerkmalen einer Bebauung auf der „grünen Wiese“ vorzuziehen sind, beispielsweise die Überbauung von Parkplätzen oder Reaktivierung von größeren Brachflächen. Für diese wäre in der Regel die Aufstellung eines Bebauungsplanes oder eine Änderung von Grundstücksgrenzen nötig. Diese wurden in der Folge ebenfalls, aber separat, erhoben. Für die Aktivierung dieser Potenziale könnte auch der kontroverse, aktuell geplante neu einzufügende § 246e BauGB dienen, der eine befristete Sonderregelung für die Ermöglichung von Wohnungsbau auch außerhalb von Bebauungsplänen und §34-Gebieten schaffen soll.

Die manuell erhobenen Daten wurden anschließend durch (teil)automatisierte, geoinformatische Verfahren weiter angereichert, ergänzt, auf Plausibilität geprüft und verbessert (s. Kapitel 3). Ungenauigkeiten der Zuordnung und Erhebungstiefe, die bei einer heterogenen Studierendengruppe trotz großer Sorgfalt im Forschungsdesign unvermeidlich sind, wurden dabei soweit möglich reduziert. Dennoch handelt es sich bei der Studie trotz aller Sorgfalt um eine „grobe“ Potenzialermittlung, die eine Vorstellung der ungefähren Größenordnung der Potenziale auf gesamtstädtischer Ebene schaffen soll, aber nicht in jedem Einzelfall Anspruch erhebt, einer gerichtlichen Überprüfung standzuhalten.

3 WICHTIGE ERGEBNISSE

Insgesamt wurden über 14.000 Einzelpotenziale erhoben. Im Bereich der direkt, also nach §34 BauGB oder nach geltendem Bebauungsplan, umsetzbaren Potenziale wurden eine zusätzliche realisierbare Wohnfläche von 3.115.000 m² ermittelt. Dies entspricht bei Anwendung der durchschnittlichen Wohnungsgröße im Neubau bzw. der durchschnittlichen Belegung in München etwa 44.500 Wohnungen bzw. Wohnraum für

80.000 Menschen (s. Kapitel 2). In den weiteren erhobenen Potenzialen, welche zunächst noch die Aufstellung eines Bebauungsplanes oder die Anpassung von Grundstücksgrenzen erfordern, wurden weitere 800.000 m² Wohnfläche, entspricht 11.500 Wohnungen oder 20.500 Personen, ermittelt. Insgesamt ließe sich in München also Wohnraum für über 100.000 Menschen im Bestand schaffen.

Die Potenzialkategorie des vergrößerten Ersatzneubaus ist dabei diejenige mit der mit Abstand größten zu schaffenden Wohnfläche – zieht man jedoch die Wohnfläche in den abzureißenden Gebäuden davon ab, handelt es sich nur noch um die zweitbedeutendste Kategorie, mit ca. 825.000 m² zu schaffender Wohnfläche. Es handelt sich gleichzeitig auch um die ökologisch kontroverste Kategorie, da bei ihrer Realisierung die im Bestandsgebäude gespeicherte graue Energie verloren geht. Auch gestalterisch wird der Ersatzneubau häufig bedauert, wenn er den Ensemblecharakter eines Wohngebiets durchbricht. Andererseits handelt es sich bei den zu ersetzenden Gebäuden häufig um unsanierte, energetisch mangelhafte Einfamilienhäuser der 1930er-1960er Jahre.

Betrachtet man die tatsächlich stattgefundenen Nachverdichtungsmaßnahmen der letzten Jahre in München, so stellt man fest, dass derartiger Ersatzneubau insbesondere in den angesprochenen Einfamilienhausquartieren bereits in erheblichem Maße stattfindet. Treibende Kraft ist der Bodenmarkt. Mit Quartieren wie Neuperlach und jüngst der Messestadt Riem und Freiham hat die dichte, innerstädtische Bebauung mittlerweile die Einfamilienhausbebauung der 1930er bis 60er-Jahre übersprungen, die sich wie ein Ring um die Blockrandbebauung der Innenstadt legt. In gewisser Weise vollziehen die dazwischengelegenen Quartiere nun baulich die Entwicklung nach, die der Bodenmarkt nach dem Alonso'schen monozentrischen Stadtmodell nahelegt. Da die Wohnraumschaffung hier letztlich auch im Interesse der Landeshauptstadt liegt, kann auch die vergleichsweise großzügige Handhabung von Bauanträgen und Abweichungen durch die Bauordnungsbehörde nicht überraschen. Im Rahmen der sog. „10%-Regelung“ wird, um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, eine geringfügige Überschreitung der sich aus Maß der Bebauung und überbaubarer Grundstücksfläche ergebenden Wohnfläche der Umgebungsbebauung bei Bauanträgen generell toleriert. In der Folge kann sich jedoch die Wohnfläche in einem

Geviert oder Bebauungszusammenhang dynamisch nach oben entwickeln.

Noch vor den Ersatzneubauten birgt die Kategorie der zusätzlichen (Rück-)Gebäude den größten absoluten Zuwachs an Wohnfläche mit ca. 950.000 m². Überlange Grundstücke, sowohl im Einfamilienhausbereich als auch in der Blockrandbebauung, zeigen noch ein erhebliches Potenzial zur Errichtung zusätzlicher Gebäude.

Nur wenig dahinter bezüglich des Wohnflächenpotenzials liegen die Baulücken. Hier wären stadtweit ca. 740.000 m² neue Wohnfläche möglich. Die meisten liegen im Bereich mit Gartenstadtcharakter, aber auch im innerstädtischen Blockrandbereich wurden noch über 100 Baulücken erfasst. Die Schließung von Baulücken ist gesellschaftlich am wenigsten kontrovers. Häufig sind diese eingezäunt und nicht für Öffentlichkeit nutzbar; die im Innenstadtbereich häufig vorhandenen Brandwände werden als Unästhetisch wahrgenommen. Im Einzelfall kann jedoch auch ein für Kleinklima, Fauna oder Erholungszwecke bedeutsamer Grünbewuchs vorhanden sein. Hier ist, besonders in bereits dicht besiedelten Innenstadtquartieren, eine besondere Abwägung nötig.

Aufstockungen fallen demgegenüber in der möglichen, zu schaffenden Wohnfläche etwas zurück (ca. 600.000 m²). Diese wurden ganz überwiegend im Innenstadtbereich erhoben. Hier ist wichtig anzumerken, dass es sich bei der Erhebung nur um eine Volumenbetrachtung handelt, die keine Aussage darüber trifft, ob eine Aufstockung strukturell tatsächlich möglich und sinnvoll ist. In einigen Fällen handelt es sich daher womöglich tatsächlich um Ersatzneubauten.

Weitere Potenzialkategorien wurden gebildet für Fälle, in denen Baurecht erst noch geschaffen werden muss, bzw. Grundstücksgrenzen angepasst werden müssen. Die erzielbare Wohnfläche wurde dennoch in analoger Anwendung des §34 BauGB geschätzt. Die bedeutendste

Fallgruppe ist hier die „Arrondierung von Siedlungsbereichen“. Hier handelt es sich um erschlossene Grundstücke am Rande eines Siedlungszusammenhangs, die aber (gerade noch) nicht nach §34 BauGB bebaubar sind. Eine Aktivierung dieser Grundstücke ist einem neuen Baugebiet vorzuziehen, da kein zusätzlicher Erschließungsaufwand anfällt und sogar potenziell die Effizienz bestehender Infrastruktur erhöht wird. Hier wären nach der Erhebung etwa 580.000 m² Wohnfläche möglich. Hier ist jedoch eine politisch-planerische Entscheidung nötig, welche Splittersiedlungen unter keinen Umständen einen Ausbau erfahren sollen, und welche Siedlungszusammenhänge ein ausreichendes Gewicht für weitere Entwicklung besitzen. Eine weitere Fallgruppe sind Parkplatzüberbauungen – ein Beispiel für ein realisiertes Potenzial dieses Typs ist das Wohnhaus auf dem Parkplatz des Dantebades (etwa 150.000 m² Wohnflächenpotenzial). Eine dritte Fallgruppe bilden Blockinnenbereiche, die noch Platz für zusätzliche Bebauung böten, welche nach geltendem Abstandsflächenrecht aber nur möglich wäre, wenn die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sich auf eine Zusammenlegung ihrer rückwärtigen Grundstücksteile einigen (etwa 60.000 m² Wohnflächenpotenzial). Häufig ist hier der Grundstückszuschnitt sektoral und zersplittert, was eine Bebauung erschwert.

Außerdem erhoben wurden Brachflächen. Brachflächen sind in der Regel bereits früher für Siedlungs- oder Verkehrszwecke genutzte Flächen, welche für ihren ursprünglichen Zweck nicht länger benötigt werden. Die Grenze zwischen Baulücke und Brachfläche ist dabei manchmal fließend; Als Brachflächen wurden Potenziale jedenfalls dann kategorisiert, wenn nicht mehr von einer Lage innerhalb eines Bebauungszusammenhangs (§34 BauGB) auszugehen ist, sondern vielmehr die Brachfläche selbst eine Unterbrechung desselben darstellt. Für Brachflächen wurde keine potenziell erzielbare Wohnfläche ermittelt, da diese im Rahmen von städtebaulichen Detailstudien ermittelt werden müsste.

Eine letzte Kategorie bilden „Siedlungen der Moderne mit geringer Dichte“, insbesondere solche der 1950er und 60er-Jahre. Die ermittelte Grundflächenzahl der kartierten Siedlungen beträgt dem städtebaulichen Leitbild der Zeit folgend nur 0,17, nach heutigen Maßstäben relativ gering. Hier bestünde durch Einfügung einzelner Gebäude sowie Anbau und Aufstockung noch Nachverdichtungspotenzial, welches aber ebenfalls nur im Rahmen von detaillierteren Untersuchungen genauer quantifiziert werden kann. Die Potenziale dieser Kategorie sind leichter aktivierbar, da die Eigentumsstruktur oftmals konsolidiert ist und es sich um institutionelle Eigentümerinnen bzw. Eigentümer mit dem entsprechenden Fachwissen und Interesse handelt. Der Wertzuwachs durch die Wohnraumschaffung sollte auch den bestehenden Bewohnerinnen und Bewohnern durch Wohnumfeldverbesserungen zugutekommen, welche unter ihrer Beteiligung entwickelt werden sollten.

Innerhalb bestehender Bebauungspläne existiert nur wenig Nachverdichtungspotenzial. Die meisten erhobenen Potenziale liegen im §34-Gebiet (79%) oder im Bereich eines Bebauungsplanes in Aufstellung (7%). Der tatsächliche Anteil der nach §34 zu beurteilenden Potenziale liegt dabei womöglich noch höher, da nicht alle Bebauungspläne qualifiziert sind, d.h. alle notwendigen Festsetzungen zur Bestimmung des Maßes der Nutzung und der überbaubaren Grundstücksfläche enthalten. Zudem sind auch gerade in Kraft getretene Bebauungspläne damit erfasst, bei denen der Bau noch nicht begonnen hat. Dies unterstreicht die Bedeutung des §34 BauGB für die Wohnraumschaffung. In Gebieten mit Bebauungsplan müsste hingegen mit Befreiungen gearbeitet werden, um weitere Nachverdichtung zu ermöglichen.

Die Erhebung förderte zudem eine Häufung von Potenzialflächen in der Nachbarschaft von Kirchengebäuden zutage. Zwar ist städtebaulich ein öffentlicher Freiraum rund um Kirchen häufig gezielt angelegt und erwünscht, und manche ty-

pischen Nebengebäude (bspw. Kindertagesstätten inkl. ihrer Freiflächen) eignen sich nicht für Nachverdichtung. Dennoch besteht auch seitens der Kirchen die Verantwortung zu prüfen, ob auf eigenen Grundstücken ein Beitrag zur Verringerung der Wohnungsknappheit möglich ist.

Neben den quantitativen Ergebnissen führen die Erfahrung der Durchführung des Projektes und die Interpretation der Ergebnisse auch zu einigen allgemeineren Schlussfolgerungen. Dies betrifft zum einen die wichtige Rolle des formalisierten Denkmalschutzes und der Planung angesichts des Drucks zur Nachverdichtung. Die Einstufung vieler Gebäude in Gartenstadtgebieten als Ersatzneubaupotenzial mag unter gestalterischen Aspekten bedauert werden, bildet aber nur die rechtliche Realität ab. Wenn ein gesellschaftliches Interesse am Erhalt bestimmter städtebaulicher Ensembles oder Grünflächen besteht, dann muss dies durch Eintragung in die Denkmalliste oder entsprechende raumplanerische Festsetzungen gesichert werden. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass

Nachverdichtung zwar aus ökologischer und gesamtwirtschaftlicher Perspektive erwünscht und politisch priorisiert ist, aber in der Regel auch ein Geschäft im Sinne der Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Entwicklerinnen und Entwickler. Sie ist zwar aufwändiger und risikobehafteter als vergleichbare Investitionen auf grüner Wiese, führen aber dennoch zu meist erheblichen Steigerungen des Bodenwertes und der Mieteinnahmen. Ein Potenzialkataster wie das hier vorgestellte ist daher auch für privatwirtschaftliche Investorinnen und Investoren interessant. Hinzu kommt, dass gerade im Ersatzneubau oftmals preisgünstiger durch hochpreisigen Wohnraum ersetzt wird. Mehr Wohnraum löst also nur theoretisch die Wohnraumknappheit. Der Stadtratsbeschluss der LHM, dass – vergleichbar zu den Regelungen der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) – auch bei Abweichungen vom Einfügenserfordernis in §34-Gebieten und Befreiungen von Bebauungsplänen zur Bedingung gemacht wird, dass 40% des neu geschaffenen Wohnraums für den geförderten Wohnungsbau verwendet werden, ist daher wichtig.

4 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Das Instrumentarium für Städte und Gemeinden, Innenentwicklung zu unterstützen und Bauland zu mobilisieren, ist bereits umfangreich und würde jüngst weiter gestärkt (Bunzel, Coulmas, et al. 2023; Bunzel, Hanke, et al. 2023, s. auch Kapitel 4), während teilweise eher ein Engpass bei den personellen und finanziellen Ressourcen zum Einsatz der Instrumente besteht. Dennoch ergeben sich aus diesem Bericht einige wichtige Handlungsempfehlungen an die Gesetzgeber der verschiedenen staatlichen Ebenen.

Der Bundesgesetzgeber sollte darauf hinwirken, dass nicht nur neu aufgestellte Bebauungspläne in einem vektorbasierten, digitalen Format vorliegen müssen (IT-Planungsrat 2017), sondern dass – mit einer ausreichenden Übergangsfrist – auch alle bestehenden Bebauungspläne entsprechend

vektorbasiert digitalisiert und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Erfassung von Bebauungspotenzialen in den vielfach nur als eingescannte Zeichnung vorliegenden, bis zu 60 Jahre alten Bebauungsplänen, ist sehr aufwändig. Eine Digitalisierung würde hier einen Abgleich von rechtlich möglicher mit tatsächlicher Bebauung mit nur wenigen Schritten der Datenverarbeitung erlauben. Langfristig sollte ein voll digitalisiertes Baurecht angestrebt werden, bei welchem nicht länger die physische Druckfassung allein rechtsverbindlich ist.

Die zeitlich befristete „Familienklausel“ des § 176 Abs. 3 BauGB des Baugebots, nach welcher die Gemeinde bis zum 23. Juni 2026 von einem Baugebot abzusehen hat, wenn ein Eigentümer glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des

Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist, sollte zurückgenommen werden, da sie das Baugebot erheblich schwächt und eine Glaubhaftmachung zu leicht zu erbringen ist, selbst wenn die Gründe dafür nicht vorliegen. Das Baugebot ist das wichtigste kommunale Instrument zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen.

Die Entscheidung des Landesgesetzgebers in Bayern, vom Bundesmodell der Grundsteuer ab 2025 zugunsten einer reinen Flächensteuer abzuweichen, sowie auf die Grundsteuer C zu verzichten, ist unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Innenentwicklung abzulehnen. Hingegen wäre womöglich das Bodenwertsteuermodell, welches Baden-Württemberg einführt, geeignet, durch sanften ökonomischen Druck Innenentwicklungspotenziale zu aktivieren, da diese grundsätzlich besteuert würden wie benachbarte, voll entwickelte Grundstücke (Löhr 2020; Wenner 2018). Eine zusätzliche Grundsteuer C auf baureifes, unbebautes Land könnte diesen Druck weiter erhöhen.

Die Landeshauptstadt München sollte ein eigenes Kataster der Innenentwicklungspotenziale im Sinne des §200 (3) BauGB erstellen, um einen Überblick über ungenutzte oder untergenutzte Flächen zu erhalten, und dieses zu einem konstanten Innenentwicklungsmonitoring ausbauen. Dies würde eine gezielte Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern ermöglichen, ihr Baurecht zeitnah auszuschöpfen. Ein städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

nach § 176a BauGB, das mit der Baurechtsnovelle 2021 als Folge der Baulandkommission eingeführt wurde, sollte zügig aufgestellt werden.

Die strategische Stadtentwicklung muss nach den nun weitgehend entwickelten, größeren zusammenhängenden Entwicklungsgebieten auf Brachflächen stärker die kleinteiligen Potenziale im Bestand in den Blick nehmen, auch wenn die Wohnraumschaffung hier mühsamer ist. Sie muss ihr Instrumentarium daraufhin ausrichten und alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen. Insbesondere sollte sie auch vor Baugeboten nicht zurückschrecken.

Die LHM sollte darüber hinaus weiterhin Flexibilität bei der Weiterentwicklung in §34-Gebieten zeigen, ohne die Schaffung sozialen Wohnraums und nötiger Infrastruktur zu vernachlässigen. Sie kann bei Aufstockungen und Dachausbauten auch bei Denkmälern mutiger werden (s. Kapitel 8, 9). Sie sollte gezielte Strategien und ggf. Förderprogramme für bestimmte Gebäude- bzw. Eigentumskonstellationen entwickeln, z.B. eingeschossige Supermärkte. Sie sollte darüber hinaus eine aktivere Bodenpolitik betreiben, um durch Bodeneigentum Durchgriffsrechte zur Innenentwicklung zu stärken.

Bund, Land, Kommune, Körperschaften des öffentlichen Rechts (bspw. Hochschulen) sowie die Kirchen sind darüber hinaus aufgerufen, ihren eigenen Grundstücksbestand auf bislang nicht gehobene Innenentwicklungspotenziale zu prüfen, um selbst zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit beizutragen.

5 FORSCHUNGSLÜCKEN

Selbstverständlich konnte das hier vorgestellte Lehrforschungsprojekt in einem Semester nur einen Ausschnitt der Herausforderungen rund um die Stärkung der Innenentwicklung betrachten. Der Forschungsprozess hat dabei zusätzlich auch neue offene Fragen zutage gefördert. Es verbleiben also eine Reihe von Forschungslücken für zukünftige Projekte, welche teilweise bereits aktuell im Rahmen von Projekt- und Masterarbeiten am Lehrstuhl Raumentwicklung der TUM weiter untersucht werden.

Das vorliegende Projekt hat sich auf die Identifikation von Wohnungsbaupotenzialen in der Innenentwicklung konzentriert, da es sich um ein gesellschaftlich breit wahrgenommenes Problem handelt. Die Fragestellung lässt sich jedoch auch auf gewerbliche Potenziale übertragen. Gerade kleine Handwerksbetriebe sind häufig ebenso durch hohe Mieten und Verdrängung beeinträchtigt wie einkommensschwache Haushalte. Gleichzeitig stellt sich auch bezüglich Gewerbegebieten die Frage der gezielten und vollen Ausnutzung des Bebauungspotenzials zum Zweck des Flächensparens. Die akademische Fachdiskussion zu Gewerbegebieten konzentriert sich vor allem auf deren Transformation zu gemischtgenutzten Quartieren (Roost et al. 2021; Förster et al. 2017). Es stellt sich jedoch die Frage, ob für manche Gewerbegebiete auch eine Strategie des „mehr desselben“ Anwendung finden muss, auch wenn in Zukunft immer mehr Betriebe wohnverträglich sein werden. Besonders für solche Gebiete wäre eine Potenzialanalyse, wie im Rahmen dieses Projektes für Wohnen durchgeführt, von Interesse. Zu bedenken ist jedoch, dass gewerbliche Nutzungen weniger generisch als Wohnnutzungen sind und vielfältigen Standortanforderungen unterliegen. In der Praxis untersuchen bereits verschiedene Großstädte in Deutschland auch Potenziale gewerblicher Nachverdichtung in ihren strategischen Stadtentwicklungsplänen. Es besteht somit Potenzial für wissenschaftliche Arbeiten mit politikvergleichenden und empirisch-datengetriebenen Ansätzen.

Die durch das Projekt untersuchten Potenzialtypen der Innenentwicklung stellen keine abschließende Aufzählung dar. Weitere, im Rahmen des Projektes nicht betrachtete, aber möglicherweise relevante Potenziale könnten beispielsweise die Umnutzung von minder- oder nicht genutzten Gebäuden (z.B. Gewerbe zu Wohnen), die Verlegung von am derzeitigen Ort entbehrlichen öffentlichen Einrichtungen, und auch der Dachausbau sein (der sich von der Aufstockung dadurch unterscheidet, dass ein bereits vorhandenes Dachgeschoss erstmals zu Wohnzwecken hergerichtet wird). Auch die weitere Quantifizierung des Entwicklungspotenzials auf Brachflächen und in bestehenden, wenig verdichteten Siedlungen der 1950er und 60er-Jahre, die im Rahmen dieses Projektes zunächst nicht erfolgen konnte, ist wünschenswert.

Bereits während des vergleichsweise kurzen Zeitraums der Datenerhebung zeigte sich in manchen Fällen, dass Potenziale, die nach Datenerhebung vorhanden sein sollten, sich tatsächlich bereits in Umsetzung befanden. Dies wirft ein Schlaglicht auf das Thema der ex-post Evaluierung von bereits genutzten Potenzialen. Eine Auswertung des Innenentwicklungsgeschehens ermöglicht, Realisierungswahrscheinlichkeiten verschiedener Potenzialtypen besser einzuschätzen. Es liegen hier bereits eine Reihe von wissenschaftlichen Arbeiten vor die vor allem fallstudienbasierte Ansätze (BBSR 2018; Lobeck, Wiegand und Wiese-von Ofen 2006) oder aggregierte Daten (Eichhorn und Siedentop 2022) nutzen. Ehrhardt et al. (2023) stellen eine grundstücksbezogene Methode vor. Eine solche geodatenbasierte Auswertung speziell für München liegt aber bislang nicht vor. Bestehendes Wissen hierzu basiert auf unsystematischen Beobachtungen.

Die datengestützte Potenzialanalyse entwickelt sich in den letzten Jahren sowohl in der Wissenschaft (Ehrhardt et al. 2023; Schiller et al. 2021; Hecht und Meinel 2014) als auch der Praxis – viel-

fach in Form von Startups – sehr dynamisch. Aus Sicht des Projektes bestehen dennoch weiterhin einzelne Lücken in Forschung und Anwendung, darunter die (semi-)automatisierte Übertragung alter Bebauungspläne in ein digital lesbares Vektorformat, sowie eine weiter verbesserte algorithmische Umsetzung des §34 BauGB sowohl in Bezug auf die Abgrenzung seines Geltungsbereiches als auch der Ermittlung des maßgeblichen grundstücksbezogenen rechtlichen Bebauungspotenzials.

In politikvergleichender Perspektive scheint es lohnenswert, die Handhabung von Befreiungen von Bebauungsplänen und Abweichungen von der Einfügensefordernis in §34-Gebieten in verschiedenen Städten zu vergleichen. Eine Datenbank zu Baulandbeschlüssen, wie sie beispielsweise das DIfU pflegt (Pätzold, Frölich von Bodelschwingh und Bunzel 2023) ist hierfür notwendig. Zwar gibt es international nicht überall vergleichbare Regelungen zum §34 BauGB, dennoch ist „soft densification“ ein Politikziel in vielen europäischen Staaten (s.a. BMI 2020). Hier stehen noch Vergleiche der politischen Instrumente zu seiner Erreichung aus, denen sich aktuell ein Arbeitskreis der Akademie für Raumentwicklung ARL widmet (Hengstermann et al.

2023). Baurechtlich werfen unter anderem die Fälle der Bebauungspotenziale in Blockkinnbereichen nach verändertem Grundstückszuschnitt die Frage auf, ob hierfür das Instrument der Umlegung eingesetzt werden kann, das hauptsächlich zur Erschließung neuen Baulands zum Einsatz kommt.

Ein wesentliches Hindernis für Forschung stellt die Tatsache dar, dass das Grundbuch in Deutschland zwar öffentlichen Glauben genießt, aber – im Unterschied zu einigen anderen europäischen Staaten, beispielsweise Irland oder Tschechien, nicht generell öffentlich einsehbar ist. Dadurch ist es nicht möglich, die erhobenen Potenziale bestimmten Eigentümerinnen oder Eigentümern, oder auch nur Eigentumskategorien zuzuordnen. Die Interessen und Möglichkeiten der Eigentümerinnen und Eigentümer sind elementar wichtig für die (Wahrscheinlichkeit der) Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen; sie erfordern angepasste unterschiedliche Arten der Ansprache seitens der Kommune. Das Problem wird abgeschwächt dadurch, dass zumindest die Kommunen selbst die entsprechende Datenverknüpfung vornehmen können, wenn sie selbst über ein Potenzialkataster verfügen.

6 INHALTSVORSTELLUNG

Die Publikation ist gegliedert wie folgt: In **Kapitel 2** stellen Alicia-V. Hergerdt und Johanna S. Wulff die **Erhebungsergebnisse** im Detail mit Karten und Grafiken dar. Hier wird auch die Methodik und Vorgehensweise noch einmal genauer erläutert.

Eine manuelle Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen ist sehr aufwändig. In **Kapitel 3** befassen sich daher Johannes David, Christine Geelhaar und Larisa Pavliuk mit **datengestützten Erfassungsmethoden** von Innenentwicklungspotenzialen. Das Kapitel verfolgt dabei zwei Ziele: Einerseits wird eine Methode erarbeitet zur automatisierten, parzellenscharfen GIS-gestützten Ermittlung und Quantifizierung von Baulücken, Ersatzneubauten und Aufstockungen anhand von Grundstücks- und Gebäudedaten im Geltungsbereich des §34 BauGB. Zwar wird häufig die Kontextgebundenheit des §34 betont, die eine Erfassung mittels mathematisch-geografischen Kriterien erschwert. Das Kapitel zeigt Ansätze, wie dies dennoch in Übereinstimmung mit tatsächlichen Ansätzen der Planungspraxis gelingen kann. Andererseits wird eine Methode zur Kontextualisierung und Qualifizierung der Potenziale durch Anreicherung mit weiteren Daten erarbeitet, welche die Priorisierung von „Brennpunkten mit Handlungsbedarf“ für die Stadtplanung ermöglichen soll. Der Ansatz ist skalierbar und auf andere Gemeinden übertragbar.

In **Kapitel 4** erarbeiten Annabel Matzdorf und Angelina Bachhiesl einen umfassenden Überblick des **rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Handlungsrahmens**, welcher den Gemeinden zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen zur Verfügung steht, sowie die verschiedenen, in der Landeshauptstadt München bereits genutzten Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung vorzustellen und zu bewerten. Die Autorinnen plädieren für eine stärkere Nutzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten zur Stärkung der Innenentwicklung sowie die systematische Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen in Bauland-

katastern als wichtige Stellschrauben der Baulandmobilisierung, sowie eine aktive Liegenschaftspolitik. Insgesamt sei jedoch weniger eine Schärfung des Instrumentariums, als eine konsequente Anwendung desselben nötig, was aber häufig an fehlenden Ressourcen und Personal scheitert.

Städtebauliche Planung in Deutschland ist in der Regel „Angebotsplanung“ – sie ist also auf die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer angewiesen. Kommunale Strategien zur Umsetzung von Innenentwicklung dürfen daher die **Eigentumsstruktur** sowie Bedürfnisse und Motivlagen der Eigentümerinnen und Eigentümer nicht außer Acht lassen. In **Kapitel 5** befasst sich Livia Plaumann daher mit der Analyse der Eigentumsstruktur in München, welche durch die Herausforderung fehlender öffentlicher Daten gekennzeichnet ist. Das Kapitel kommt zu dem Schluss, dass die hohe Bedeutung des privaten Einzeleigentums in München die Innenentwicklung erschwert. Große (institutionelle) Einzeleigentümer haben einen stärkeren Hebel, deren Potenzialflächen sind aber vielfach schon ausgeschöpft.

Kompromisslose Nachverdichtung läuft Gefahr, Gesundheit, Klimaanpassung sowie Biodiversität zu gefährden. Für die Nachverdichtung bedeutet dies, dass diese Rücksicht auf den Kontext des Einzelfalls nehmen muss, und das abhängig vom Grad der Versorgung mit **Grünflächen** in bestimmten Fällen davon abgesehen werden sollte, argumentiert Charlotte Schöffend in **Kapitel 6**. Zusätzlich sollte bei baulicher Innenentwicklung angestrebt werden, auch die grüne Infrastruktur weiter zu qualifizieren („doppelte Innenentwicklung“), um so idealerweise die Balance zu halten zwischen dem Generieren von Wohnraum und Erhalten bzw. Schaffen von qualitativ hochwertigen öffentlichen Grünflächen.

Ein wichtiges Potenzial der Innenentwicklung liegt in **Aufstockungen**. Besonders nachhaltig

können diese im Holzbau realisiert werden. In **Kapitel 7** untersucht Johanna Huhle die zur Aufstockung geeigneten Gebäude in München und kategorisiert diese nach entsprechenden Gebäudetypologien, um die baulichen und rechtlichen Bedingungen in diesen Fallgruppen besser zu verstehen. Aufgrund der Gebäudekategorisierung konnten vier Aufstockungsvarianten herausgearbeitet werden. Diese Aufstockungsvarianten helfen dabei, Gebäudesteckbriefe zu entwickeln, um das vertikale Nachverdichtungspotenzial auszutesten und besser verstehen zu können.

In **Kapitel 8** befasst sich J. Laura Haug mit dem Thema des **Denkmalschutzes in der Innenentwicklung**: Auf den ersten Blick scheinen Maßnahmen der Innenentwicklung und Denkmalschutz in unauflösbarem Konflikt zu stehen. Besonders der Ersatzneubau kann erhebliche zusätzliche Wohnflächen generieren, führt aber zum unwiederbringlichen Verlust der bestehenden Bausubstanz. Aufstockung können beispielsweise aber auch verstanden werden als eine Art von kritischer Instandsetzung, Erhaltung historischer Substanz und Pflege eines Denkmals. Im Ergebnis ist Denkmalschutz kein Hinderungsgrund für Aufstockungen, aber macht es komplizierter. Das Gesamtpotenzial der Innenentwicklung in München an Denkmälern ist zudem gering.

In **Kapitel 9** wagt Tristan Nigratschka einen Blick in **zwei andere europäische Städte**, die ebenso wie München von großen Stadterweiterungen der Gründerzeit mit Blockrandbebauung gekennzeichnet sind: Brüssel und Wien. Im Vergleich erscheint der Münchner Umgang mit Dachausbauten und Aufstockungen restriktiv. Es bräuchte seitens der zuständigen Behörden einen flexibleren Umgang mit der Bestandsbebauung, wenn auch in München durch die Erweiterung nach oben mehr Wohnfläche geschaffen werden soll.

Naomi Brenneis und Franziska Thielen zeigen in **Kapitel 10** exemplarisch einen Nachverdichtungsvorschlag anhand eines Fallbeispiels aus dem Erhebungsdatensatz mittels eines **städtebaulichen Entwurfes**. Die gewählte Entwurfsituation ist gekennzeichnet durch ein hohes Wohnflächenpotenzial, bei dem gleichzeitig mehrere Potenzialtypen dicht beieinanderliegen und so eine spannungsreiche städtebauliche Ausgangssituation erzeugen. Das Kapitel zeigt eine weitere Nutzungsmöglichkeit des Datensatzes als Grundlage für Entwurfsprojekte in der Lehre auf.

Quellenverzeichnis

Bayern Labo, Bayerische Landesbodenkreditanstalt (2020): Wohnungsmarkt Bayern 2020. München: Bayerische Landesbodenkreditanstalt.

BayLFStat, Bayerisches Landesamt für Statistik (2022): Durchschnittlicher Flächenverbrauch in Bayern beläuft sich auf 10,3 Hektar pro Tag im Jahr 2021. <https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2022/pm279/index.html>, Zugriff am 23.02.2024.

BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn: BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Blum, Andreas, Mehmet M. Atci, Julia Roscher, Ralph Henger und Florian Schuster (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. In: BBSR-Online-Publikationen 11, 1-231.

BMI, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Neue Leipzig Charta - Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl.

Bunzel, Arno, Diana Coulmas, Franciska Frölich von Bodelschwingh, Magnus Krusenotto, Petra Lau und Wolf-Christian Strauss (2023): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung, Bd. 2/2023. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Zugriff am 11.04.2023.

Bunzel, Arno, Stefanie Hanke, Magnus Krusenotto und Daniela Michalski (2023): Baugebote für den Wohnungsbau - von der Kooperation Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis. Serie: Difu Impulse, 1/2023 (Hrsg.). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik -Difu-, Berlin, Zugriff am 11.04.2023.

- Ehrhardt, Denise, Martin Behnisch, Mathias Jehling und Mark Michaeli (2023): Mapping soft densification: a geospatial approach for identifying residential infill potentials. In: *Buildings and Cities* 4(1), 193–211. doi: 10.5334/bc.295.
- Eichhorn, Sebastian und Stefan Siedentop (2022): Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 80(6), 640–658. doi: 10.14512/rur.178.
- Europäische Kommission (2021): EU-Bodenstrategie für 2030, 699. Brüssel: Europäische Kommission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699>, Zugriff am 23.02.2024.
- Förster, Agnes, Stephanie Wenzel, Alain Thierstein, Lukas Gilliard, Lea Scholze, Leila Unland und Bernadette Brunner (2017): *Gewerbe & Stadt. Gemeinsam Zukunft gestalten*. München: Studio | Stadt | Region, Technische Universität München.
- Hecht, Robert und Gotthard Meinel (2014): Automatisierte Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen auf Grundlage von Geobasisdaten – Möglichkeiten und Grenzen. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher und Martin Behnisch (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring. 6: Innenentwicklung—Prognose—Datenschutz*. Berlin: Rhombos, 103–112.
- Hengstermann, Andreas, Fabian Wenner, Mathias Jehling und Thomas Hartmann (2023): *Innovative Land Policies in Europe*. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. doi: 10.14512/rur.2246.
- IT-Planungsrat (2017): *Standardisierungsagenda: Austausch im Bau- und Planungsbereich*. 24. Sitzung, Beschluss 2017/37 vom 05.10.2017, S.
- LfU, Bayerisches Landesamt für Umwelt (2023): *Flächenmanagement-Datenbank: praktische Hilfe für Kommunen*. <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm>.
- LHM, Landeshauptstadt München (2005): *Münchens Zukunft gestalten, Perspektive München - Strategien, Leitlinien, Projekte, Bericht zur Stadtentwicklung 2005*. München: Referat für Stadtplanung und Bauordnung.
- LHM, Landeshauptstadt München (2011): *Langfristige Siedlungsentwicklung*. München: Referat für Stadtplanung und Bauordnung. https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:1505d79a-63ba-496f-91f7-78799809c06b/lasie_gutachten_wwwkl.pdf, Zugriff am 23.02.2024.
- LHM, Landeshauptstadt München (2022a): *Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VII“ (2023–2028)*. Stadtratsbeschluss vom 21.12.2022, S. Beschlusseite zu TOP 50.
- LHM, Landeshauptstadt München (2023): *Demografiebericht München – Teil 1. Analyse 2022 und Bevölkerungsprognose 2023 bis 2040 für die Landeshauptstadt* Referat für Stadtplanung und Bauordnung. https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:934018c0-0a9e-47a2-aea6-0dafcf829ea8/LHM_Demografiebericht-Teil1_2023.pdf, Zugriff am 23.02.2024.
- LHM, Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2022b): *Bericht zur Wohnungssituation in München 2021 – 2022*. Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München. München.
- Lobeck, Michael, Claus-C. Wiegandt und Irene Wiese-von Ofen (2006): *Entwicklung von umsetzungsorientierten Handlungsschritten zur Mobilisierung von Baulücken und zur Erleichterung von Nutzungsänderungen im Bestand in Innenstädten NRW*. Serie: Landesinitiative „Stadtbaukultur NRW“. Bonn: Universität Bonn.
- Löhr, Dirk (2020): *Grundsteuerreform: Die neue Unübersichtlichkeit*. In: *FUB - Flächenmanagement und Bodenordnung* 2020(4), 171–179.
- Pätzold, Ricarda, Franciska Frölich von Bodelschwingh und Arno Bunzel (2023): *Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung, Bd. 3/2023*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Zugriff am 11.04.2023.
- Roost, Frank, Christine Baur, Felix Bentlin, Elisabeth Jeckel, Jürgen Höfler, Britta Hüttenhain, Anna Ilonka Kübler, Angela Million und Stefan Werrer (2021): *Vom Gewerbegebiet zum produktiven Stadtquartier*. Bonn: BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Schiller, Georg, Andreas Blum, Robert Hecht, Holger Oertel, Uwe Ferber und Gotthard Meinel (2021): *Urban infill development potential in Germany: comparing survey and GIS data*. In: *Buildings & Cities* 2(1), 36–54. doi: 10.5334/bc.69.
- UBA, Umweltbundesamt (2023): *Siedlungs- und Verkehrsfläche*. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#-das-tempo-des-flaechen-neuverbrauchs-geht-zurueck>, Zugriff am 23.02.2024.
- Wenner, Fabian (2018): *Sustainable urban development and land value taxation: The case of Estonia*. In: *Land Use Policy* 77, 790–800. doi: 10.1016/j.landusepol.2016.08.031.

2

DATENSATZBESCHREIBUNG UND - AUSWERTUNG

ALICIA-V. HERGERDT, JOHANNA S. WULFF

1 EINFÜHRUNG

In diesem Kapitel präsentieren wir die Ergebnisse einer Erhebung der Innenentwicklungspotenziale Münchens. Die Daten wurden erhoben durch ein studentisches Lehrforschungsprojekt am Lehrstuhl Raumentwicklung der TUM im Sommersemester 2023. Die Haupt-Forschungsfrage des Projektes lautet: Wie groß ist das verbliebene Innenentwicklungspotenzial in München, wie viele Wohnungen könnten in den bestehenden städtischen Strukturen noch entstehen, ohne zusätzliche Schaffung von Baurecht?

Die Erhebung erfolgte manuell durch die 16 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Projektes in räumlich abgegrenzten Erhebungsgebieten mit der Geodatenerhebungsumgebung ArcGIS Field Maps. Dabei wurde ein zuvor gemeinsam erarbeitetes und immer wieder verfeinertes Erhebungsschema angewandt. Die manuell erhobenen Daten wurden anschließend durch (teil) automatisierte, geoinformatische Verfahren weiter angereichert, ergänzt, auf Plausibilität geprüft und verbessert (s. Kapitel 3). Im Herbst 2023 erfolgte eine weitere, manuelle und automatisierte Überarbeitung des Gesamtdatensatzes, sowie eine Anreicherung mit weiteren georeferenzierten Merkmalen. Ungenauigkeiten der Zuordnung und Erhebungstiefe, die bei einer heterogenen Studierendengruppe trotz großer Sorgfalt im Forschungsdesign unvermeidlich

sind, wurden dabei soweit möglich reduziert. Verbleibende Unsicherheiten sind in der Auswertung gekennzeichnet. Der Datenstand ist somit Dezember 2023.

Die Ausgangsfrage des Projekts richtete sich zunächst nur auf baurechtlich bereits bestehende Potenziale in Bebauungsplänen oder im Planungsrechtlichen „Innenbereich“ nach §34 BauGB (siehe Kapitel 3 für eine Erläuterung). Eine Aufweichung dieser Regel führt zu einer gewissen Unschärfe des Potenzialbegriffs, da die Schaffung neuen Baurechts in der Fläche und Höhe mittels Bauleitplanung theoretisch nahezu unbegrenzt ist. Noch während der Phase des „Pre-Tests“ der Erhebung wurde aber deutlich, dass im Laufe der manuellen Erhebung vor Ort (Ortsbegehung, Luftbildauswertung) auch immer wieder räumlich eng begrenzte Fälle auftraten, bei denen städtebaulich eine Nachverdichtung möglich oder sogar ratsam erscheint, eine Bebauung nach geltendem Recht aber (noch) nicht möglich ist. Für ihre Realisierung ist in der Regel die Aufstellung eines Bebauungsplanes durch die Planungsverwaltung oder eine Einigung von Grundstückseigentümerinnen und -eigenthümern auf eine Veränderung von Grundstückszuschnitten bzw. eine Umlegung erforderlich. Die für die Erhebung genutzten Kategorien sind in Tab. 2.1 und 2.2 erläutert.

Kategorien	Beschreibung
Baulücke	<ul style="list-style-type: none"> • Unbebautes, oder nur mit Nebengebäuden (nicht für den dauerhaften Aufenthalt von Menschen bestimmten Gebäuden wie z.B. Garagen) bebautes Grundstück, das an einer im Übrigen bebauten, im Wesentlichen fertigen Straße liegt und innerhalb des Bildes der Bebauung eine Unterbrechung darstellt (EZBK/Runkel, 148. EL Oktober 2022, BauGB § 85 Rn. 131-134). • Selten auch mehrere nebeneinanderliegende Grundstücke • Auch bei Nutzung als privater Garten eines benachbarten Grundstücks • Meist für die Öffentlichkeit nicht nutzbar (z.B. eingezäunt)
Vergrößerter Ersatzneubau	<ul style="list-style-type: none"> • Bereits bebautes Grundstück • Das zulässige, sich aus Bebauungsplan oder Umgebungsbebauung ergebende zulässige Maß der Bebauung wird nicht (mehr) voll ausgeschöpft
Aufstockung (Sonderfall des vergrößerten Ersatzneubaus)	<ul style="list-style-type: none"> • Bereits bebautes Grundstück • Das zulässige, sich aus Bebauungsplan oder Umgebungsbebauung ergebende zulässige Maß der Bebauung wird nicht (mehr) voll ausgeschöpft, nur bezogen auf die Gebäudehöhe, nicht die Grundfläche. • Ob bestehende Gebäude statisch tatsächlich aufgestockt werden können, wurde nicht untersucht; tatsächlich kann es sich daher auch um einen Ersatzneubau handeln.
Zusätzliches (Rück)gebäude auf übergröBem Grundstück	<ul style="list-style-type: none"> • Bereits bebautes Grundstück • Unbebaute oder nur mit Nebengebäuden bebauter Teil eines Grundstücks, das lang/groß genug ist um ein weiteres Gebäude inkl. Abstandsflächen und Zuwegung aufzunehmen. • In §34-Gebieten: Auf benachbarten Grundstücken ist bereits ein entsprechendes Bebauungsmuster vorhanden.

Tab. 2.1:
Genutzte
Kategorien von
Innenentwicklungspotenzialen,
für welche
bereits Bau-
recht besteht

Während manche der erhobenen Potenziale grundstücksbezogen sind, sind andere gebäudebezogen. Gebäudebezogene Potenziale kommen nur zum Einsatz, wenn nicht ohnehin ein das gesamte Grundstück betreffendes Potenzial vorliegt. Grundstücksbezogene Potenziale umfassen daher stets eventuelle rein gebäudebezogene Potenziale mit. Beispielsweise wird ein Grundstück mit Potenzial für ein zusätzliches Rückgebäude und vergrößerten Ersatzneubau nur als „vergrößerter Ersatzneubau“ erfasst, wobei die potenzielle zusätzliche Fläche und Gebäudehöhe beider Gebäude verschmolzen wird. Aus inhaltlichen und arbeitsökonomischen Gründen wurden bestimmte Fallkonstellationen grundsätzlich von der Erhebung ausgeschlossen, obwohl zumindest prinzipiell auch hier Innenentwicklungspotenziale vorliegen können. Diese sind:

1. Parks, Spiel- und Sportplätze und Friedhöfe (jeweils nach Darstellung im Flächennutzungsplan).
Bauliche Verdichtung durch Innenentwicklung

darf nicht zu einem substantziellen Verlust von öffentlich nutzbaren, wohnortnahen Erholungs- und Spielflächen führen. Im Gegenteil gewinnt eine wohnortnahe Versorgung mit öffentlichen Grünflächen gerade bei Innenentwicklung weiter an Bedeutung und sollte daher in gleichem Maße gestärkt und qualifiziert werden („doppelte Innenentwicklung“, siehe Kap. 6). Insbesondere bei Friedhöfen verstieße eine Bebauung außerdem gegen weithin herrschende Wertvorstellungen. Solche Flächen wurden daher von der Erhebung grundsätzlich ausgenommen.

2. Offizielle Kleingartenanlagen. Auch ein wohnortnaher Zugang zu privaten Grünflächen ist wichtig, auch wenn diese in der Abwägung mit Wohnraumschaffung anders zu gewichten sind als öffentliche Grünflächen. Auf eine Erfassung als Potenzialflächen wurde dennoch in den Fällen verzichtet, in denen Kleingartenanlagen im Flächennutzungsplan dargestellt waren, insbesondere auch weil es sich kaum um schnell realisierbare Bebauungspotenziale handeln würde.

Tab. 2.2:
Genutzte
Kategorien von
Innenentwick-
lungspotenzia-
len, für welche
Baurecht noch
geschaffen
werden muss

Kategorien	Beschreibung
Siedlung der Moderne mit geringer Dichte	Besondere städtebauliche Typologie, bei welcher Grundstücksgrenzen häufig eine untergeordnete Rolle spielen <ul style="list-style-type: none"> • In der Regel Zeilenbauweise und/oder Solitäre, ggf. mit niedriggeschossigen Verbindungsgebäuden • Charakteristisch ist eine insgesamt niedrige Grundflächenzahl (<0,15) • Abstandsflächen und Zuwegung würden grundsätzlich weitere Gebäude erlauben, Diese würde in der Regel Bebauungsplan(änderung) erfordern. • Genaue Quantifizierung des Potenzials erfordert Detailbetrachtung, die im Rahmen des Projektes zeitlich nicht durchgeführt werden kann
Arrondierung eines Siedlungsbereiches	Einzelne oder einige wenige unbebaute oder nur mit Nebengebäuden bebaute Grundstücke am Rande eines Siedlungszusammenhangs, aber nicht mehr nach §34 BauGB bebaubar <ul style="list-style-type: none"> • Gesicherte Erschließung
Überbauung nur ebenerdig genutzter Freiflächen (z.B. Parkplätze)	Überbauung einer unbebauten, aber genutzten Fläche (insb. ebenerdiger Parkplatz), wobei die Nutzung im Erdgeschoss erhalten bleiben kann <ul style="list-style-type: none"> • Genaue Quantifizierung des Potenzials erfordert Detailbetrachtung, die im Rahmen des Projektes zeitlich nicht durchgeführt werden kann
Brachfläche	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht länger genutzte ehemalige Siedlungs-, Verkehrs- oder Abbaufäche • Zu groß oder zu weit vom Bebauungszusammenhang entfernt, um nach §34 BauGB als bebaubar zu gelten; Bebauung würde in der Regel Bebauungsplan erfordern. • Genaue Quantifizierung des Potenzials erfordert Detailbetrachtung, die im Rahmen des Projektes zeitlich nicht durchgeführt werden kann.
Innenhofbebauung bei verändertem Grundstückszuschnitt	<ul style="list-style-type: none"> • Bebauungspotenzial nach §34 BauGB bestünde nur wenn Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sich auf einen Neuzuschnitt der Grundstücksgrenzen einigen, oder eine Umlegung durchgeführt wird • Findet Anwendung bei Innenhöfen von Vierteln mit Blockrandbebauung, welche durch Grundstücksgrenzen zerteilt sind, aber groß genug sind um weitere Gebäude inkl. Abstandsflächen und Zuwegung aufzunehmen, ins besondere wo solche in benachbarten Vierteln schon existieren.

3. Naturschutz- und FFH-Gebiete. Potenziale in diesen höchsten Schutzkategorien des Naturschutzrechts wurden nicht erhoben.

4. Gewerbliche und Sonderbauflächen (Gewerbe-, Industrie- und Sondergebiete) nach Darstellung im Flächennutzungsplan. Der Fokus des Projektes liegt auf Wohnflächenpotenzialen, weshalb auf die Untersuchung dieser Baugebietstypen verzichtet wurde, obwohl im Einzelfall auch in Gewerbe- und Industriegebieten Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter, die dem Gewerbebetrieb zugeordnet und ihm gegenüber in Grundfläche und Baumasse untergeordnet sind, ausnahmsweise zulässig sein können. Auch manche Sondergebiete kommen

für Wohnnutzung möglicherweise in Frage. Eine Untersuchung dieser Gebiete wäre – weniger unter dem Gesichtspunkt von Wohn-, sondern vielmehr gewerblichen Baupotenzialen – eine separate zukünftige Untersuchung wert.

5. (Eingeschossige) Kindertagesstätten, Kindergärten und Schulgebäude sowie die dazugehörigen Freiflächen (auch Sportgelände). Zwar herrscht auch im Bereich der Bildung und Erziehung vielfach Knappheit an Flächen, das Lehrforschungsprojekt fokussiert jedoch auf Wohnflächenpotenziale. Detaillierte Untersuchungen zu diesem Thema bieten sich für separate Projekte an bzw. werden durch die zuständigen Stellen bereits durchgeführt. Zudem sind Freiflächen für diese Einrichtungen von besonderer Bedeutung.

6. Biergärten. Auf Grund ihrer besonderen sozialen Bedeutung in München stellen diese keine Wohnbaupotenziale dar, selbst dort wo nach §34 eventuell von einer teilweisen Bebaubarkeit auszugehen wäre.

7. Potenziale, bei denen bei Ortsbegehung ein Baubeginn bereits erkennbar ist, auch wenn Geodaten und Luftbilder ein ungenutztes Potenzial nahelegen.

Gebäude- oder ensemblebezogener Denkmalschutz wurde hingegen zunächst nicht als prinzipieller Ausschlussgrund für eine Aufnahme in den Datensatz behandelt. Die betroffenen Potenziale wurden jedoch nach Abschluss der Erhebung gesondert herausgefiltert und werden jeweils separat dargestellt. Während auch bei denkmalgeschützten Gebäuden bauliche Veränderungen im Sinne einer Innenentwicklung durchaus möglich sind (siehe Kapitel 8), ist bei

diesen Potenzialen dennoch von einer langfristig deutlich geringeren Realisierung auszugehen, und diese aus städtebaulicher und kunsthistorischer Sicht womöglich auch nicht immer wünschenswert.

Dasselbe gilt für den Landschaftsschutz: Während in Naturschutz- und FFH-Gebieten keine Potenziale erhoben wurden (s.o.), wurde bezüglich der Landschaftsschutzgebiete zunächst nach dem Grundsatz verfahren, möglicherweise zu viel zu erheben, betroffene Potenziale aber nachträglich anhand entsprechender aktueller Geodaten herauszufiltern und gesondert auszuweisen. Hierin eingeflossen sind zusätzlich solche Potenziale, bei welchen die Datenerheberinnen und -erheber im Prozess subjektiv erhaltenswerten Grünbewuchs erkannt haben, selbst wenn diese nicht von Schutzkategorien erfasst sind. Dazu können beispielsweise auch Gärten zählen.

2 BEISPIELE DER KATEGORIEN



Baulücke

Adresse: Merianstraße 2

Geschosse: 6

Grundfläche: 900 m²

Abb. 2.1:
Beispiel
Potenzial
Baulücke

Quelle: Google
Earth



Vergrößerter Ersatzneubau

Adresse: Horemansstraße 8

Geschosse: 6

Grundfläche: 700 m²

Abb. 2.2:
Beispiel
Potenzial
Ersatzneubau

Quelle: Google
Earth

Abb. 2.3:
Beispiel
Potenzial
Aufstockung
Quelle: Google
Earth



Aufstockung (Sonderfall des vergrößerten Ersatzneubaus)

Adresse: Horemansstraße 8
Geschosse: 1
Grundfläche: 450 m²

Abb. 2.4:
Beispiel
Potenzial
Zusätzliches
Rückgebäude
Quelle: Google
Earth



Zusätzliches (Rück)gebäude auf Grundstück

Adresse: Kreillerstraße 12
Geschosse: 4
Grundfläche :350 m²

Abb. 2.5:
Beispiel
Potenzial
Siedlung der
Moderne
Quelle: Google
Earth



Siedlung der Moderne mit geringer Dichte

Adresse: Halkestraße 3

Abb. 2.6:
Beispiel
Potenzial
Arrondierung
Quelle: Google
Earth



Arrondierung eines Siedlungsbereiches

Adresse: Unterhachinger Straße 70

Brachfläche

Adresse: Mattoneplatz



Abb. 2.7:
Beispiel
Potenzial
Brache

Quelle: Google
Earth

Überbauung nur ebenerdig genutzter Freiflächen (z.B. Parkplätze)

Adresse: Albert-Schweizer-Straße



Abb. 2.8:
Beispiel
Potenzial
Überbauung
von Freiflächen

Quelle: Google
Earth

Innenhofbebauung bei verändertem Grundstückszuschnitt

Adresse: Saint-Privat-Straße 14



Abb. 2.9:
Beispiel
Potenzial
Innenhofbebauung

Quelle: Google
Earth

3. DATENAUSWERTUNG

THEMENSCHWERPUNKTE

Die Datenauswertung wurde nach folgenden Punkten und Thematiken gegliedert:

GRUNDLAGEN

Beschreibung der Thematik und Herausforderungen für den Datensatz

ANZAHL POTENZIALE

Anzahl der gefundenen Potenziale pro Kategorie

KARTEN

Kartographische Darstellung der Potenziale

FLÄCHEN

Flächenvergleich: Die **Theresienwiese** in München ist **420.000 m²** groß.



WOHNUNGEN & PERSONEN

= ... Wohnungen



Für jede Potenzialkategorie wird die zusätzlich zu schaffende Gesamt-Bruttogrundfläche (ohne Keller) sowie darauf aufbauend die Wohnfläche (unter der Annahme von 70% Wohnflächenanteil an der Bruttogrundfläche) angegeben.

Die Wohnfläche wird in Wohnungen umgerechnet unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Wohnungsgröße von 70m² im Neubau in München 2020. Für die Anzahl von Personen, für die Wohnraum geschaffen werden kann, wird die durchschnittliche Wohnfläche pro Person in München von derzeit 39m² zugrunde gelegt. Diese Durchschnittswerte sind dem Wohnungsbauatlas der LHM zu entnehmen (LHM 2022). Es ist aber zu berücksichtigen, dass insbesondere neu vermietete oder bezogene Wohnungen häufig deutlich geringere Wohnflächen pro Kopf aufweisen.

LANDSCHAFTSSCHUTZGEBIET & ERHALTENSWERTES GRÜN

Anzahl und Fläche der Potenziale, die als im Landschaftsschutzgebiet oder mit erhaltenswertem Grün gekennzeichnet wurden.

DENKMALSCHUTZ

Anzahl und Flächen der Potenziale, die von Denkmalschutzauflagen betroffen sind.

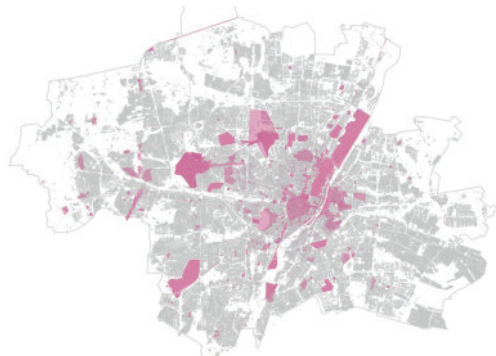
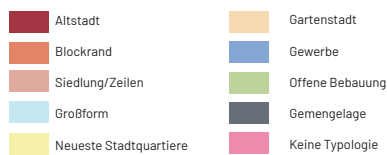
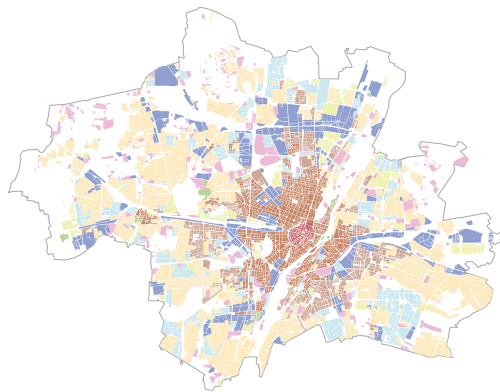


Abb. 2.10:
Karte
Denkmalschutz
München
Quelle: Eigene
Darstellung

STÄDTEBAULICHE TYPOLOGIEN



Für das bessere Verständnis der erhobenen Potenziale, aber auch der Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten, ist von Interesse in welchem Kontext sich die einzelnen Potenzialtypen befinden. Eine Baulücke in einem Einfamilienhausgebiet erzeugt z.B. andere Wohnflächenpotenziale, ist aber auch mit anderen Herausforderungen verbunden als eine Baulücke im innerstädtischen Kontext einer gründerzeitlichen Blockrandbebauung. Für Zwecke der räumlichen und städtebaulichen Einordnung der Potenziale wurde daher eine flächendeckende städtebauliche Typologie der bestehenden Siedlungsstrukturen in München auf Blockebene erstellt, die sich an der in der Hochhausstudie 2023 genutzten Typologie orientiert (03 Architekten GmbH 2023). Tabellen geben einen Überblick über den jeweiligen räumlich-städtebaulichen Kontext der Potenziale.

Abb. 2.11:
Karte städtebauliche Typologien
Quelle: Eigene Darstellung

Typologie	Beschreibung
Altstadt	Münchner Altstadt, Kern und Zentrum
Blockrand bis ca. 1918	Blockrandbebauung der ersten Stadterweiterungen
Siedlung/Zeilen ca. 1918-1960	Block- oder Zeilenbauweise, mehrgeschossig, großzügiger Freiraum
Großform ca. 1960-1980	„Urbanität durch Dichte“, hohe Solitäre, Großwohnsiedlungen
Neueste Stadtquartiere seit ca. 1980	Hohe Dichte bei max. 6 Geschossen, Rückkehr des Blockrands, unregelmäßige Baukörper
Gartenstadt - ca. 1900-heute	i.d.R. Einzelhäuser oder kurze Reihen, max. 3 Geschosse
Gewerbe	Durch gewerbliche Bauformen geprägt
Offene Bebauung	Einzelne freistehende Gebäude, Gehöfte etc.
Gemengelage	Bebauungstypologie nicht eindeutig einer Kategorie zuzuordnen
Keine Typologie	Außerhalb des Siedlungszusammenhangs

Tab. 2.3:
Typologien
Quelle: Eigene Darstellung

4. DATENSATZ GESAMT

ANZAHL POTENZIALE

Insgesamt wurden 14.011 Potenziale gefunden, die nach den gesetzten Kriterien ausgewertet werden konnten.

Abb. 2.12:
Potenziale der Innenentwicklung in München nach Kategorien
Quelle: Eigene Darstellung

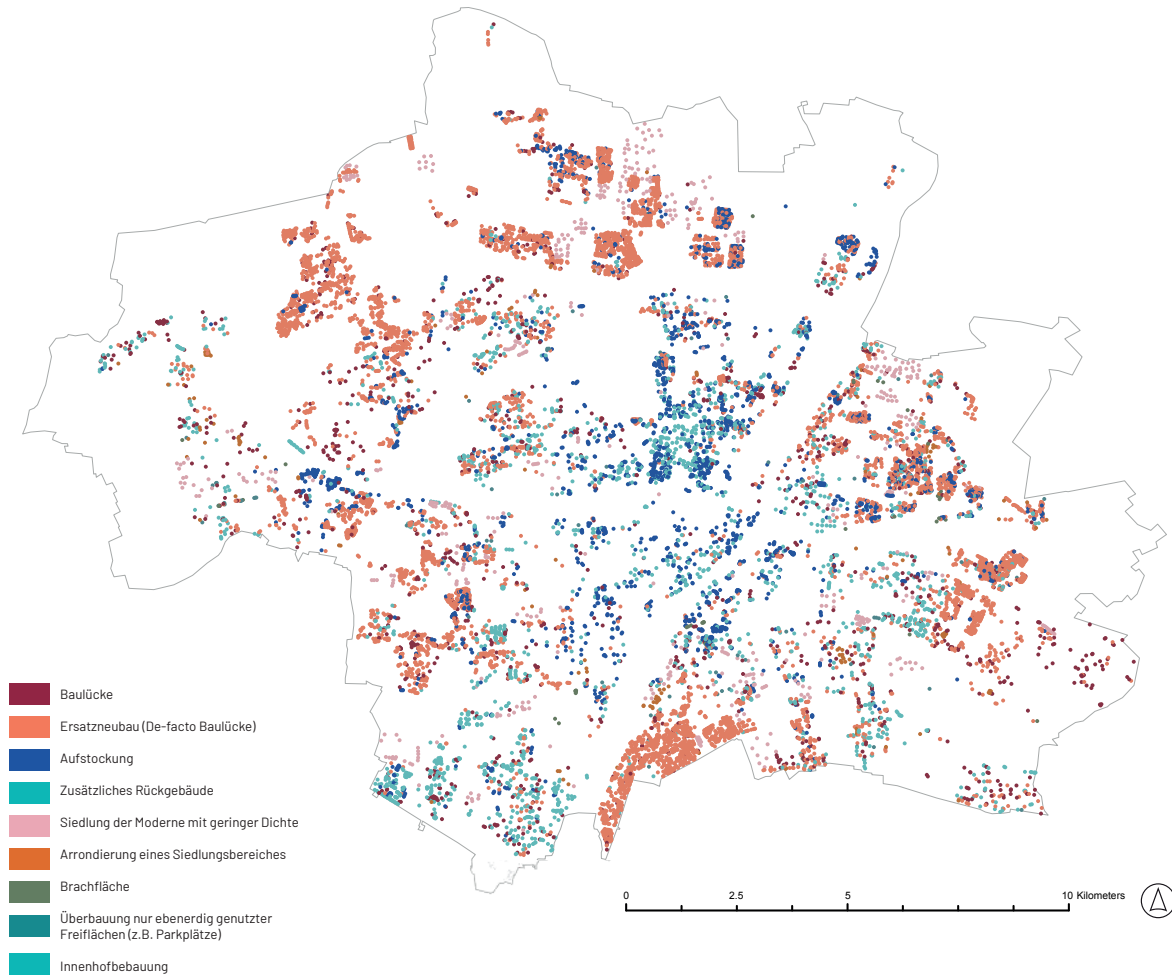


Abb. 2.13:
Potenzielle neue Wohnfläche durch Innenentwicklung in München
Quelle: Eigene Darstellung

WOHNUNGEN UND PERSONEN

Wohnfläche gesamt: 3.124.321 m²
Mit den erhobenen Potenzialen könnten ca. 44.630 Wohnungen innerhalb der §34 Kategorien geschaffen werden. Das entspricht einem Wohnraum für ca. 80.110 Personen.

FLÄCHEN

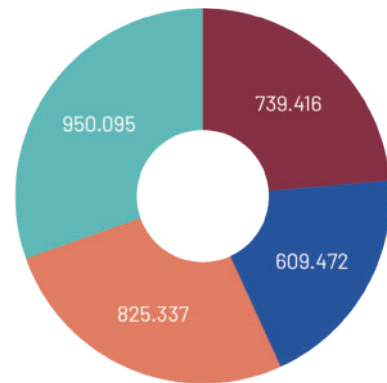
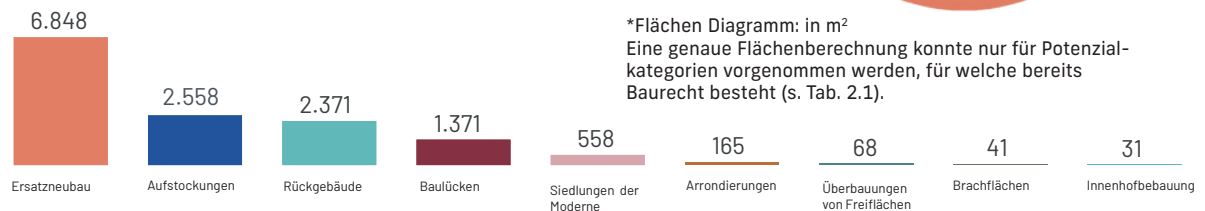


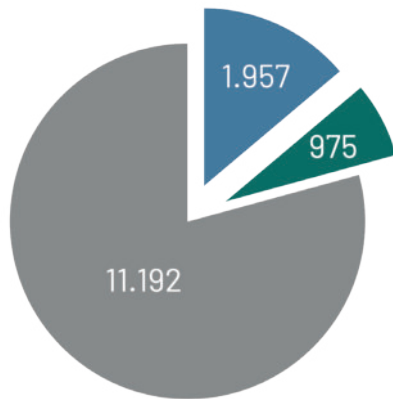
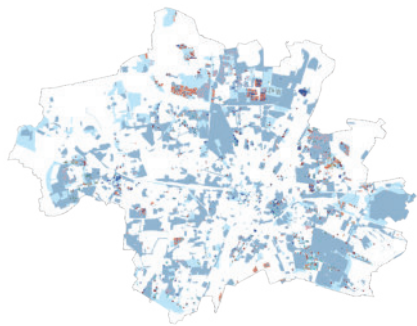
Abb. 2.14:
Verteilung der Potenziale nach Kategorien
Quelle: Eigene Darstellung



*Flächen Diagramm: in m²
Eine genaue Flächenberechnung konnte nur für Potenzialkategorien vorgenommen werden, für welche bereits Baurecht besteht (s. Tab. 2.1).

BEBAUUNGSPLÄNE

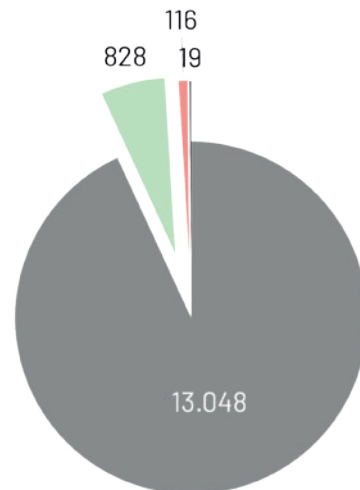
2.932 erhobene Potenziale liegen im Geltungsbereich von (teils noch in Aufstellung befindlichen) Bebauungsplänen. 11.192 Potenziale sind somit nach §34 oder §35 BauGB zu beurteilen.



- Potenziale auf B-Plan
- Potenziale auf B Plan in Aufstellung
- Potenziale im §34- oder §35-Gebiet

LANDSCHAFTSSCHUTZGEBIET & ERHALTENSWERTES GRÜN

828 Potenziale sind gekennzeichnet mit „Erhaltenswertes Grün“ (Wohnfläche ca. 365.950m²), 116 Potenziale liegen im Landschaftsschutzgebiet (Wohnfläche ca. 23.500m²). 19 Potenziale liegen sowohl im Landschaftsschutzgebiet und sind mit „Erhaltenswertes Grün“ gekennzeichnet.



- Erhaltenswertes Grün
- Landschaftsschutzgebiet
- LSG + Erhaltenswertes Grün
- Sonstige Potenziale

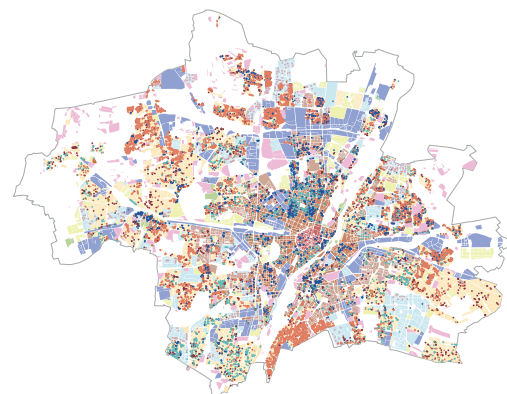
Abb. 2.15:
Potenziale in Bebauungsplänen
Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2.16:
Potenziale in Bebauungsplänen
Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2.17:
Potenziale in Landschaftsschutzgebieten oder mit erhaltenswertem Grün
Quelle: Eigene Darstellung

STÄDTEBAULICHE TYPOLOGIEN

Die Stadtfläche Münchens wurde durch das Projektteam auf Ebene von Straßenblöcken manuell städtebaulich typologisiert. Als initiale Grundlage diente die Einteilung der Hochhausstudie der Landeshauptstadt München. Die gebildeten Kategorien und bestimmenden Merkmale sind in Tabelle 2-3 dargestellt. 106.185 m² bebauter Fläche sind keiner Typologie zuzuordnen.



- | | |
|--------------------------|-------------------|
| ● Altstadt | ● Gartenstadt |
| ● Blockrand | ● Gewerbe |
| ● Siedlung/Zeilen | ● Offene Bebauung |
| ● Großform | ● Gemengelage |
| ● Neueste Stadtquartiere | ● Keine Typologie |

Abb. 2.18:
Potenziale der Innenentwicklung und Städtebauliche Typologien
Quelle: Eigene Darstellung

5 BAULÜCKE

Abb. 2.19:
Anzahl
Baulücken
Quelle: Eigene
Darstellung

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 1.371 Potenziale der Kategorie Baulücke gefunden.

FLÄCHEN

BGF 1.056.309 m² x 0,7 = 739.416 m² Wohnfläche

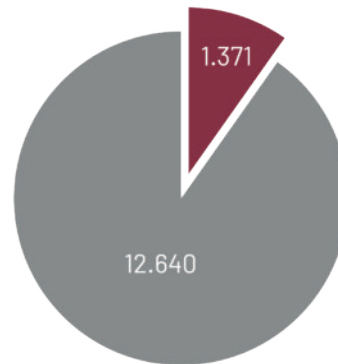
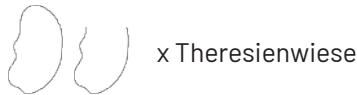
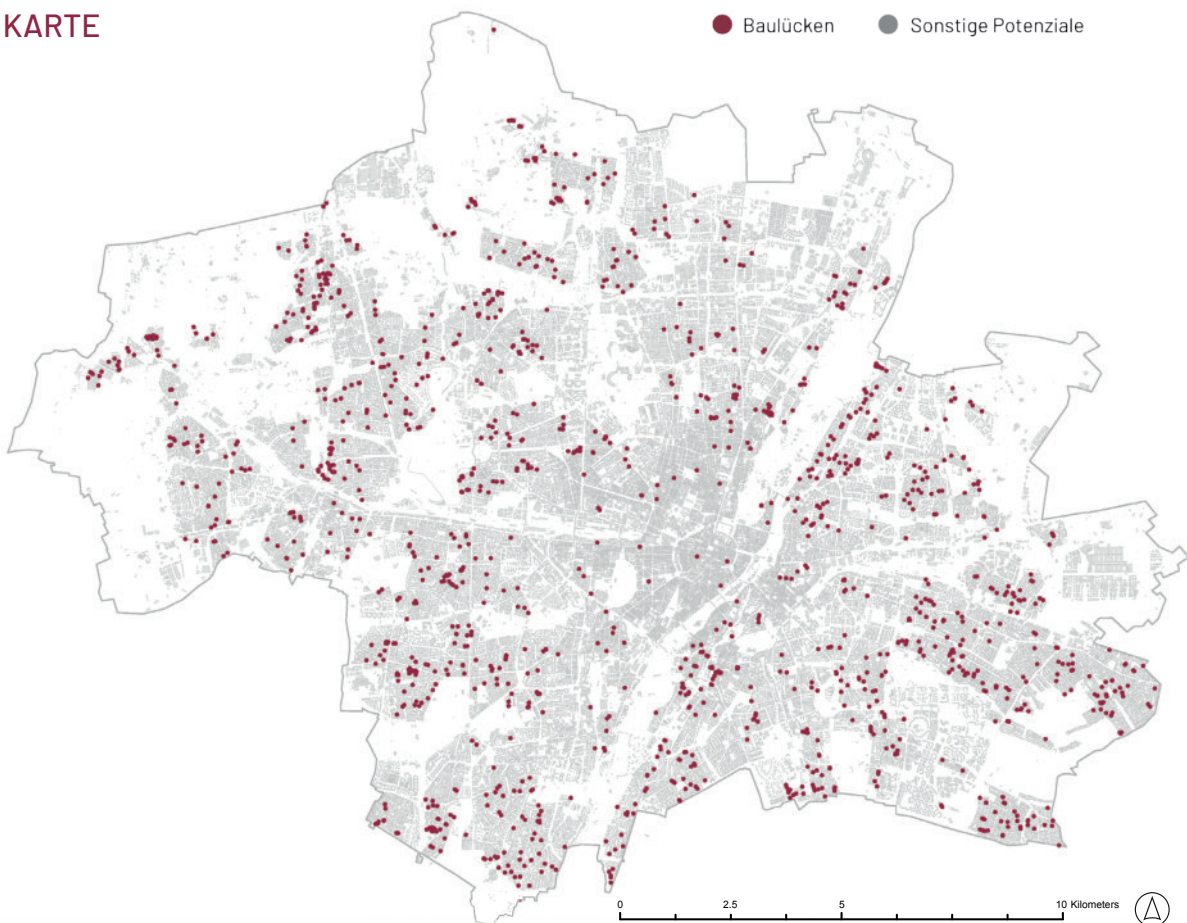


Abb. 2.20:
Baulücken
Quelle: Eigene
Darstellung

KARTE



DE-FACTO BAULÜCKEN

Innerhalb der anderen Kategorien wurden 41 „De-facto Baulücken“ erhoben. Dabei handelt es sich um Grundstücke, die zwar in untergeordneter Form für den dauerhaften Aufenthalt von Menschen bestimmte Gebäude aufweisen (z.B. Tankstelle, eingeschossiger Gewerbeschuppen) und dadurch nicht als „Baulücke“ im engeren Sinne gelten können, aber sonst alle Bedingungen für eine Kategorisierung als Baulücke erfüllen. Diese haben ein Flächenpotenzial von 78.125 m².

WOHNUNGEN UND PERSONEN

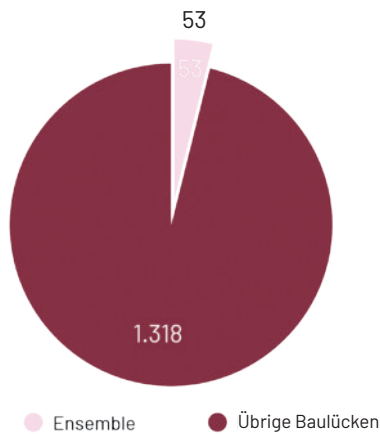
Mit den erhobenen Potenzialen könnten 10.563 Wohneinheiten werden.

Das entspricht einem Wohnraum für ca. 19.000+ Personen.



DENKMALSCHUTZ

53 Potenziale befinden sich im Denkmalensemble (35.518 m² Wohnfläche).



LANDSCHAFTSSCHUTZGEBIET & ERHALTENSWERTES GRÜN

Von 1.371 Baulücken enthalten 36 die Kennung „Landschaftsschutzgebiet“, 711 die Kennung „Erhaltenswertes Grün“ (dies sind mehr als 90% aller Potenziale, die mit „Erhaltenswertem Grün“ markiert sind). 481 sind Gärten von Nachbargrundstücken, 49 werden durch Garagen genutzt.

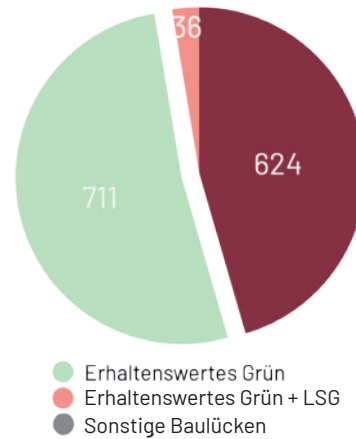
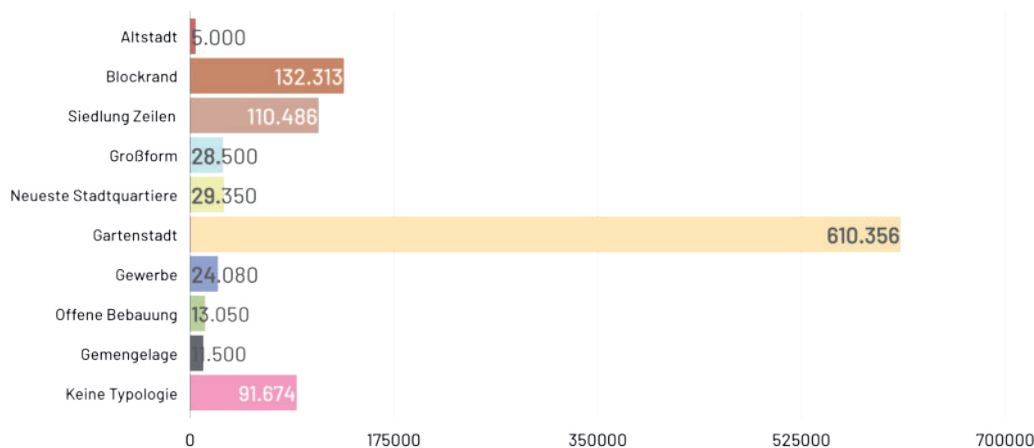
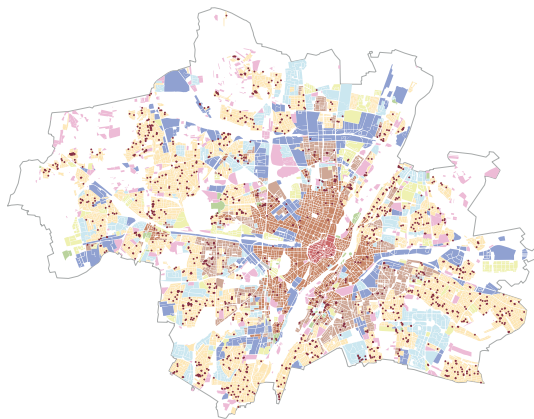


Abb. 2.21:
Baulücken
Denkmalschutz
Quelle: Eigene
Darstellung

Abb. 2.22:
Baulücken
LSG und
Erhaltenswertes
Grün
Quelle: Eigene
Darstellung

STÄDTEBAULICHE TYPOLOGIEN

Die Potenziale liegen in verschiedenen Typologien, die folgende BGF enthalten:



GESCHOSSE

Die meisten Baulücken haben das Potenzial von 2-3 Geschossen.

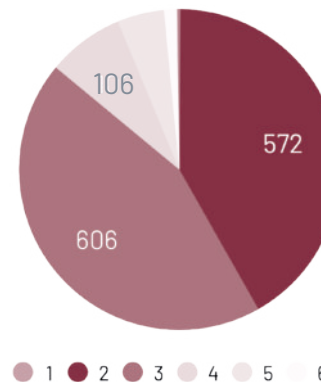


Abb. 2.23:
Baulücken nach
Typologien
Quelle: Eigene
Darstellung

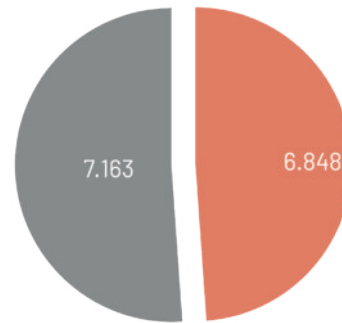
Abb. 2.24:
Baulücken nach
Anzahl
Geschosse
Quelle: Eigene
Darstellung

Abb. 2.25:
Baulücken nach
Typologien
Potenziell zu
schaffende
Bruttogrund-
fläche
Quelle: Eigene
Darstellung

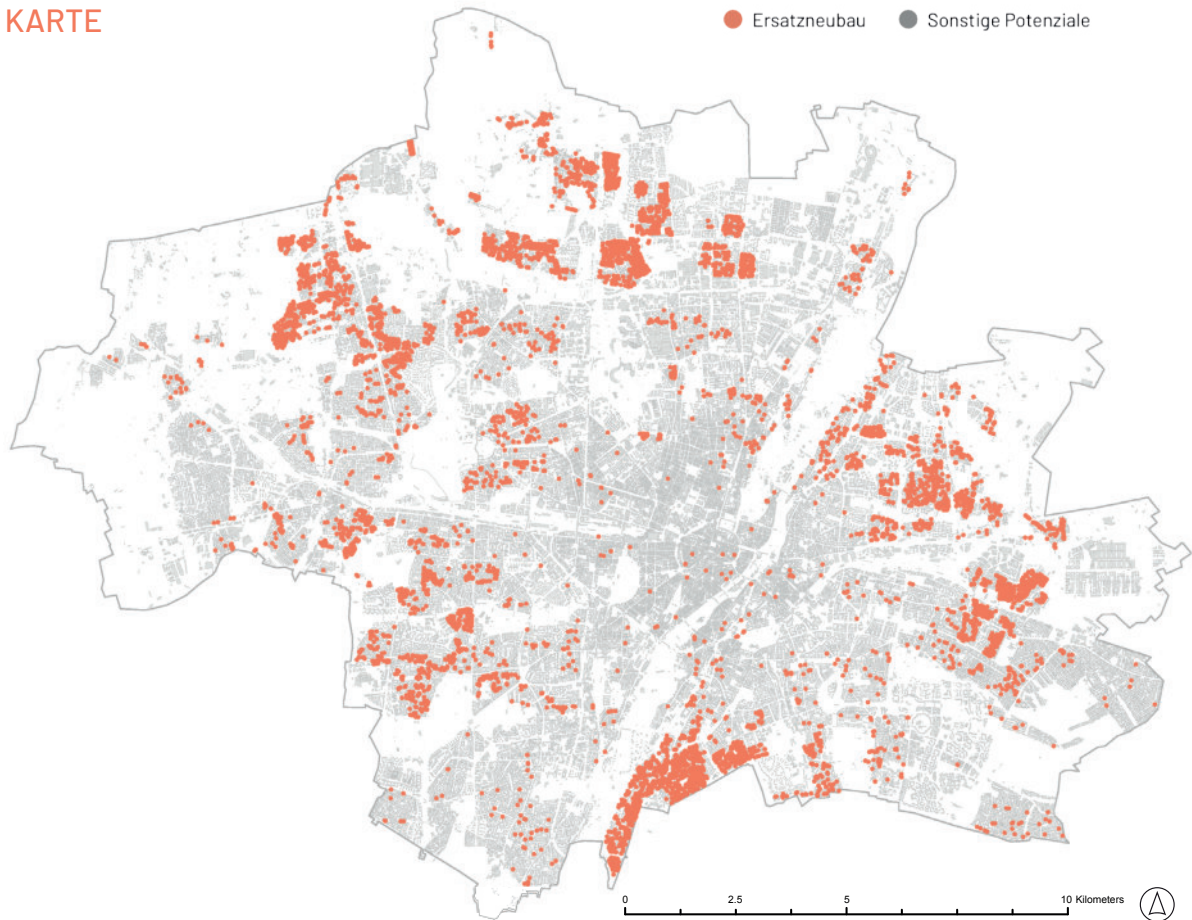
6 ERSATZNEUBAU

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 6.848 Potenziale der Kategorie Ersatzneubau gefunden.



KARTE



FLÄCHEN

BGF $4.564.530 \text{ m}^2 \times 0,7 = 3.195.171 \text{ m}^2$ Wohnfläche
 Die zu ersetzenden Gebäude haben eine geschätzte Wohnfläche von $2.396.834 \text{ m}^2$. Es würde somit 825.337 m^2 Wohnfläche neu entstehen.

WOHNUNGEN UND PERSONEN

Mit den erhobenen Potenzialen könnten 11.790 Wohneinheiten geschaffen werden.
 Das entspricht einem Wohnraum für ca. 21.100+ Personen.



DENKMALSCHUTZ

72 Potenziale befinden sich auf Einzeldenkmalen (64.025 m² Wohnfläche), 115 im Denkmalensemble (90.480m² Wohnfläche). 29 davon liegen sowohl im Denkmalschutz als auch im Ensemble.

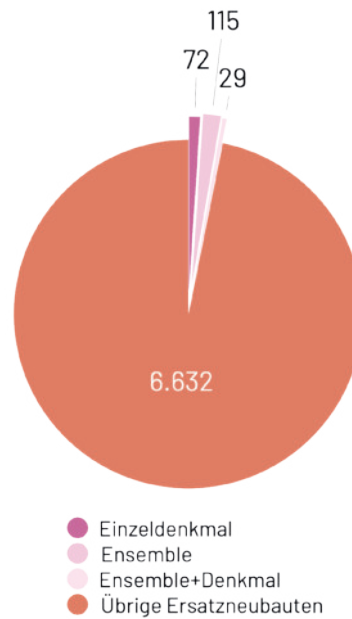


Abb. 2.28:
Ersatzneubau
Denkmalschutz
Quelle: Eigene
Darstellung

STÄDTEBAULICHE TYPOLOGIEN

Die Potenziale liegen in verschiedenen Typologien, die folgende BGF enthalten:

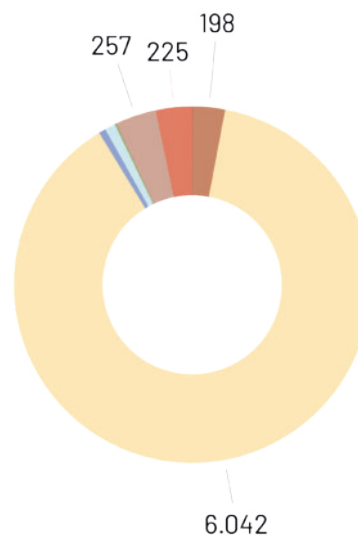
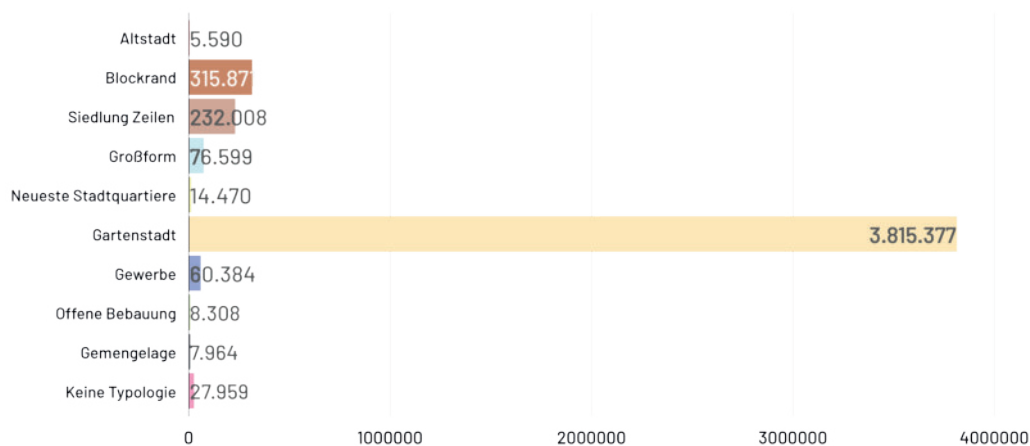
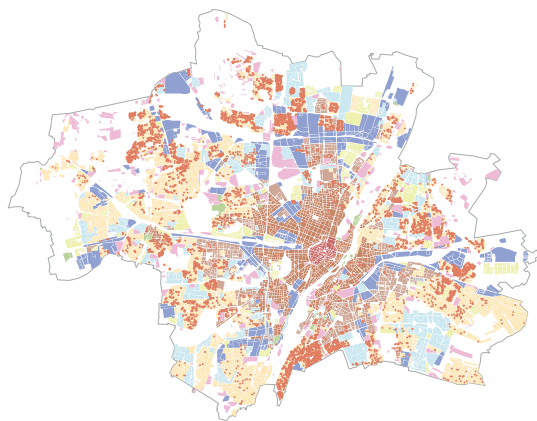


Abb. 2.29:
Ersatzneubau
nach
Typologien
Quelle: Eigene
Darstellung

Abb. 2.30:
Anzahl Ersatz-
neubau nach
Typologien
Quelle: Eigene
Darstellung

Abb. 2.31:
Ersatzneubau
nach
Typologien
Potenziell zu
schaffende
Bruttogrund-
fläche, ohne
Abzug der Be-
standsgebäude
Quelle: Eigene
Darstellung

7 AUFSTOCKUNGEN

Abb. 2.32:
Anzahl
Aufstockungen
Quelle: Eigene
Darstellung

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 2.558 Potenziale der Kategorie Aufstockung gefunden.

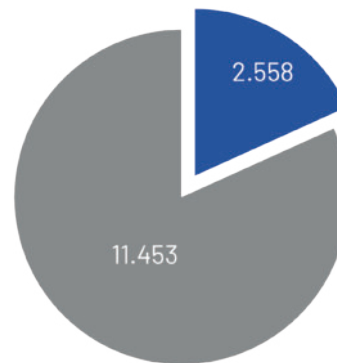
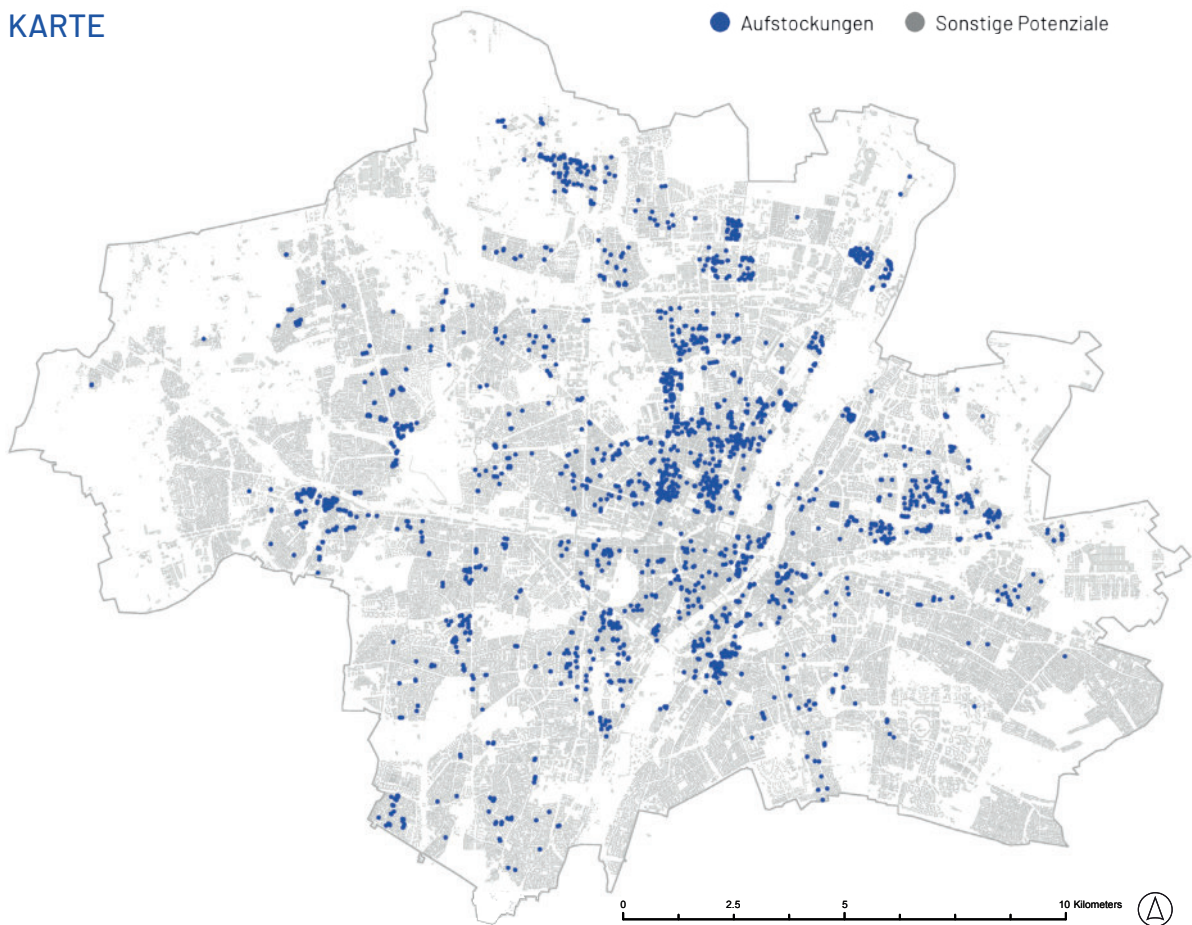


Abb. 2.33:
Aufstockungen
Quelle: Eigene
Darstellung

KARTE

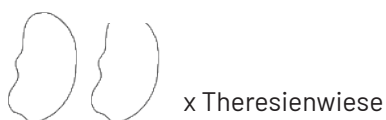


FLÄCHEN

BGF 870.675 m²
x 0,7 = 609.473 m² Wohnfläche

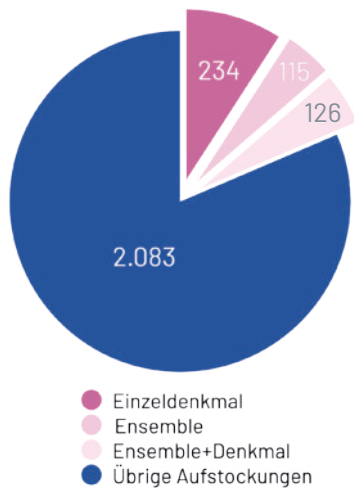
WOHNUNGEN UND PERSONEN

Mit den erhobenen Potenzialen könnten 8.700 Wohneinheiten geschaffen werden.
Das entspricht einem Wohnraum für ca. 15.600 + Personen.



DENKMALSCHUTZ

234 Aufstockungspotenziale befinden sich auf Einzeldenkmälern (53.782 m² Wohnfläche), 115 im Denkmalensemble (29.257 m² Wohnfläche), 126 liegen in beidem (29.681 m² Wohnfläche).



+GESCHOSSE

Die meisten Aufstockungen haben das Potenzial von 1-2 zusätzlichen Geschossen.

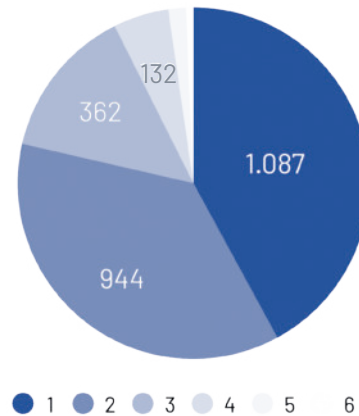


Abb. 2.34:
Aufstockungen
Anzahl der
möglichen
zusätzlichen
Geschosse
Quelle: Eigene
Darstellung

Abb. 2.35:
Aufstockungen
Denkmalschutz
Quelle: Eigene
Darstellung

STÄDTEBAULICHE TYPOLGIEN

Die Potenziale liegen in verschiedenen Typologien, die folgende BGF enthalten:

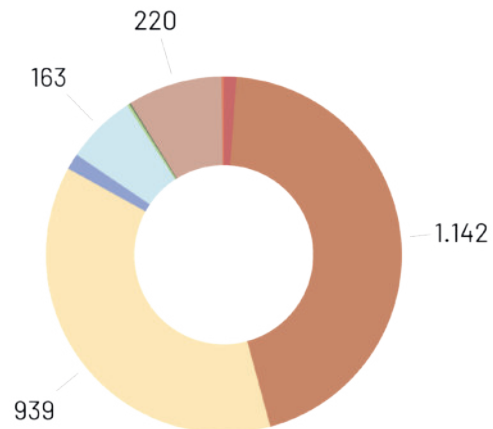
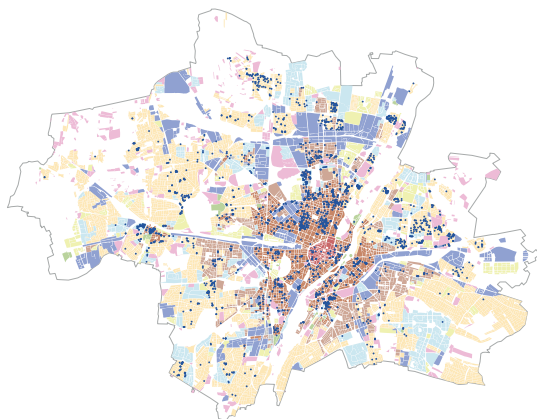


Abb. 2.36:
Aufstockungen
nach
Typologien
Quelle: Eigene
Darstellung

Abb. 2.37:
Anzahl Aufstockungen
nach Typologien
Quelle: Eigene
Darstellung

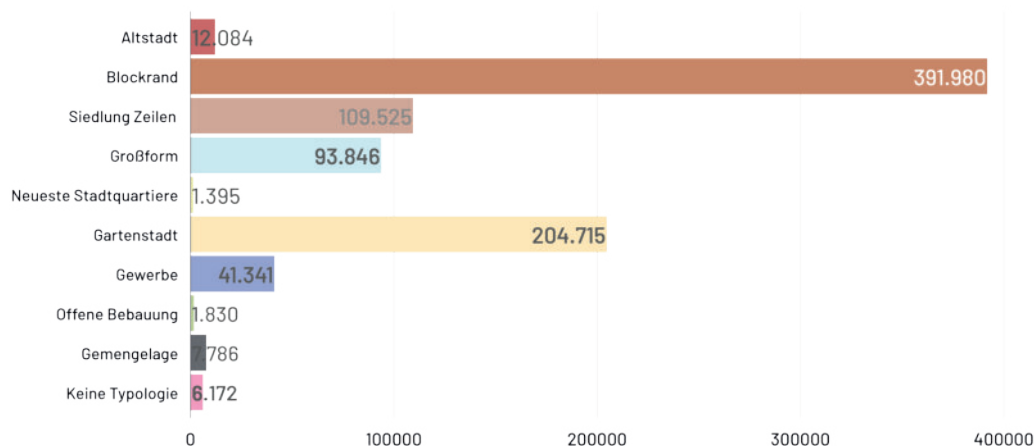


Abb. 2.38:
Aufstockungen
nach Typologien
Potenziell zu
schaffende
Bruttogrund-
fläche
Quelle: Eigene
Darstellung

8 ZUSÄTZLICHES (RÜCK) GEBÄUDE

Abb. 2.39:
Anzahl
Zusätzliches
(Rück)gebäude
Quelle: Eigene
Darstellung

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 2.371 Potenziale der Kategorie
zusätzliches (Rück)gebäude gefunden.

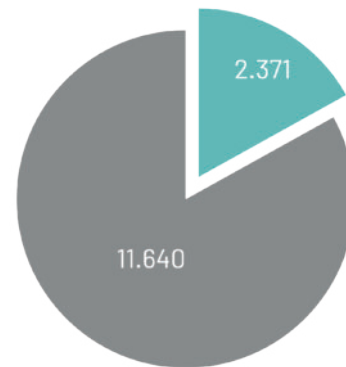
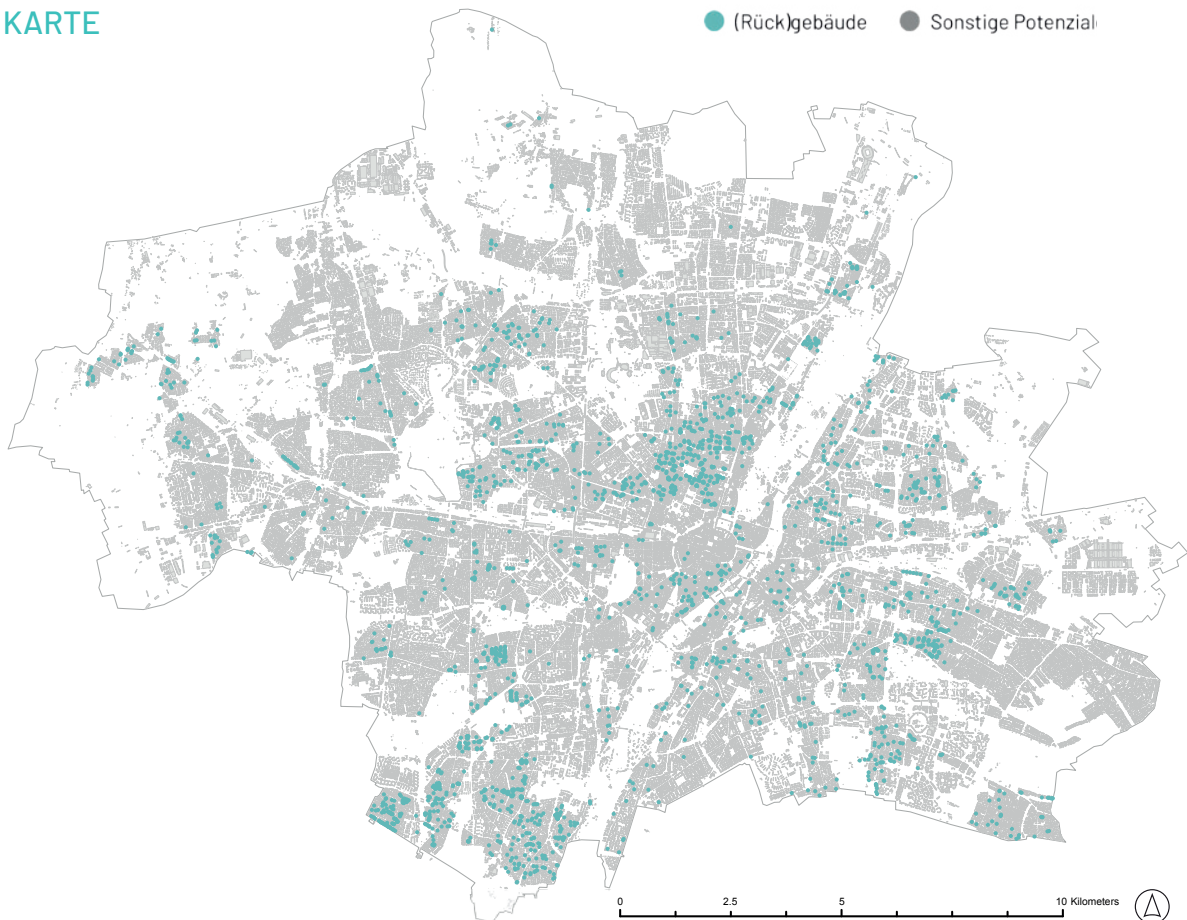


Abb. 2.40:
Potenziale
Zusätzliches
(Rück)gebäude
Quelle: Eigene
Darstellung

KARTE



FLÄCHEN

BGF = 1.357.281 m²
x 0,7 = 950.096,7 m² Wohnfläche

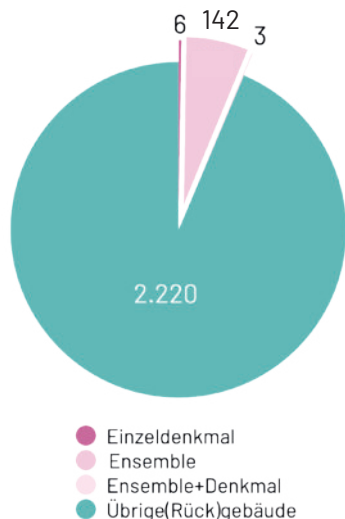
WOHNUNGEN UND PERSONEN

Mit den erhobenen Potenzialen könnten ca.
13.572 Wohneinheiten geschaffen werden.
Das entspricht einem Wohnraum für
ca. 24.500 + Personen.



DENKMALSCHUTZ

142 Potenziale liegen im Denkmalensemble (69.041 m² Wohnfläche), 6 Potenziale sind als Einzeldenkmal gekennzeichnet (2.184 m² Wohnfläche), 3 liegen in beiden (1.617 m² Wohnfläche).



LANDSCHAFTSSCHUTZGEBIET & ERHALTENSWERTES GRÜN

Von 2.371 (Rück)gebäuden liegen 17 im Landschaftsschutzgebiet und 77 sind mit „Erhaltenswertes Grün“ gekennzeichnet, auf 4 trifft beides zu.

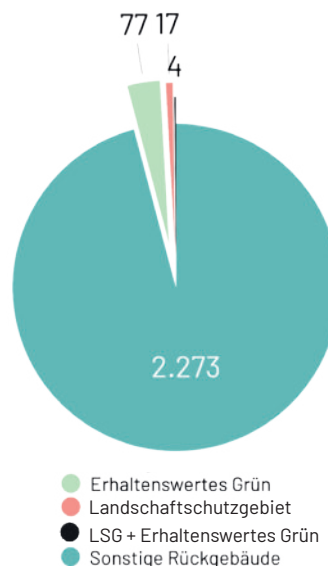
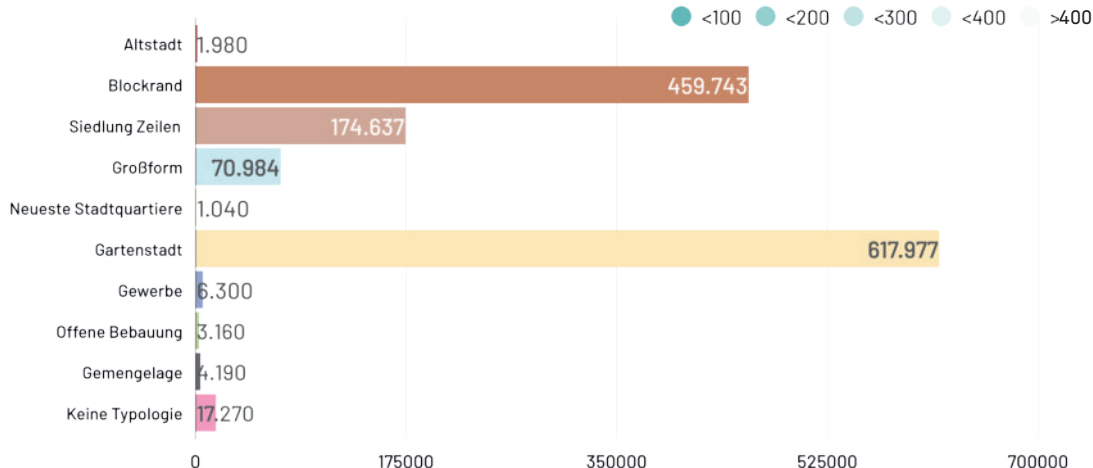
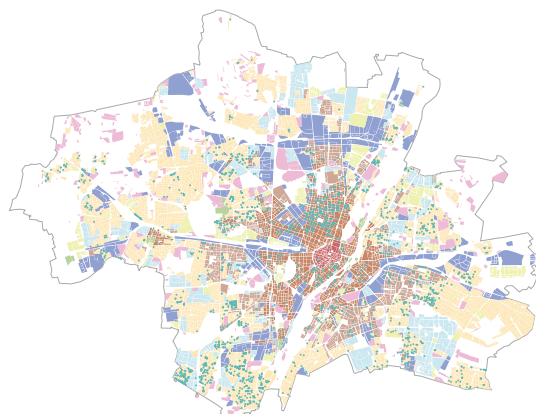


Abb. 2.41:
Zusätzliches (Rück)gebäude LSG & Erhaltenswertes Grün
Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2.42:
Zusätzliches (Rück)gebäude Denkmalschutz
Quelle: Eigene Darstellung

STÄDTEBAULICHE TYPOLGIEN

Die Potenziale liegen in verschiedenen Typologien, die folgende BGF enthalten:



FLÄCHE

Davon haben 388 eine Grundfläche von über 300 m² und haben somit ein großes Potenzial. 153 Potenziale haben eine Geschossanzahl von <5 Geschossen.

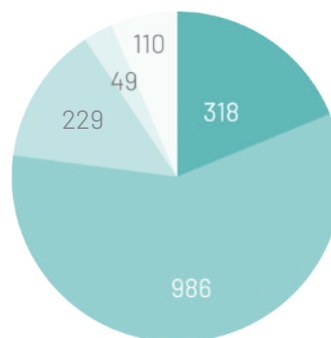


Abb. 2.43:
Zusätzliches (Rück)gebäude nach Typologien
Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2.44:
Zusätzliches (Rück)gebäude Anzahl der möglichen Größe der Grundflächen
Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2.45:
Zusätzliches (Rück)gebäude nach Typologien Potenziell zu schaffende Bruttogrundfläche
Quelle: Eigene Darstellung

9 SIEDLUNG DER MODERNE

Abb. 2.46:
**Anzahl Siedlung
der Moderne**
Quelle: Eigene
Darstellung

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 558 Flurstücke mit der Kategorie Siedlung der Moderne gekennzeichnet.

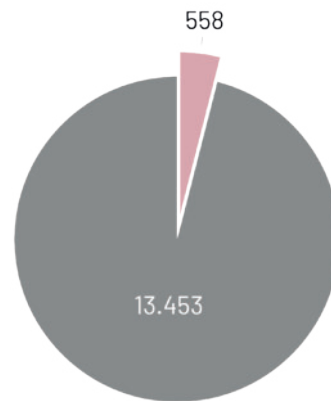
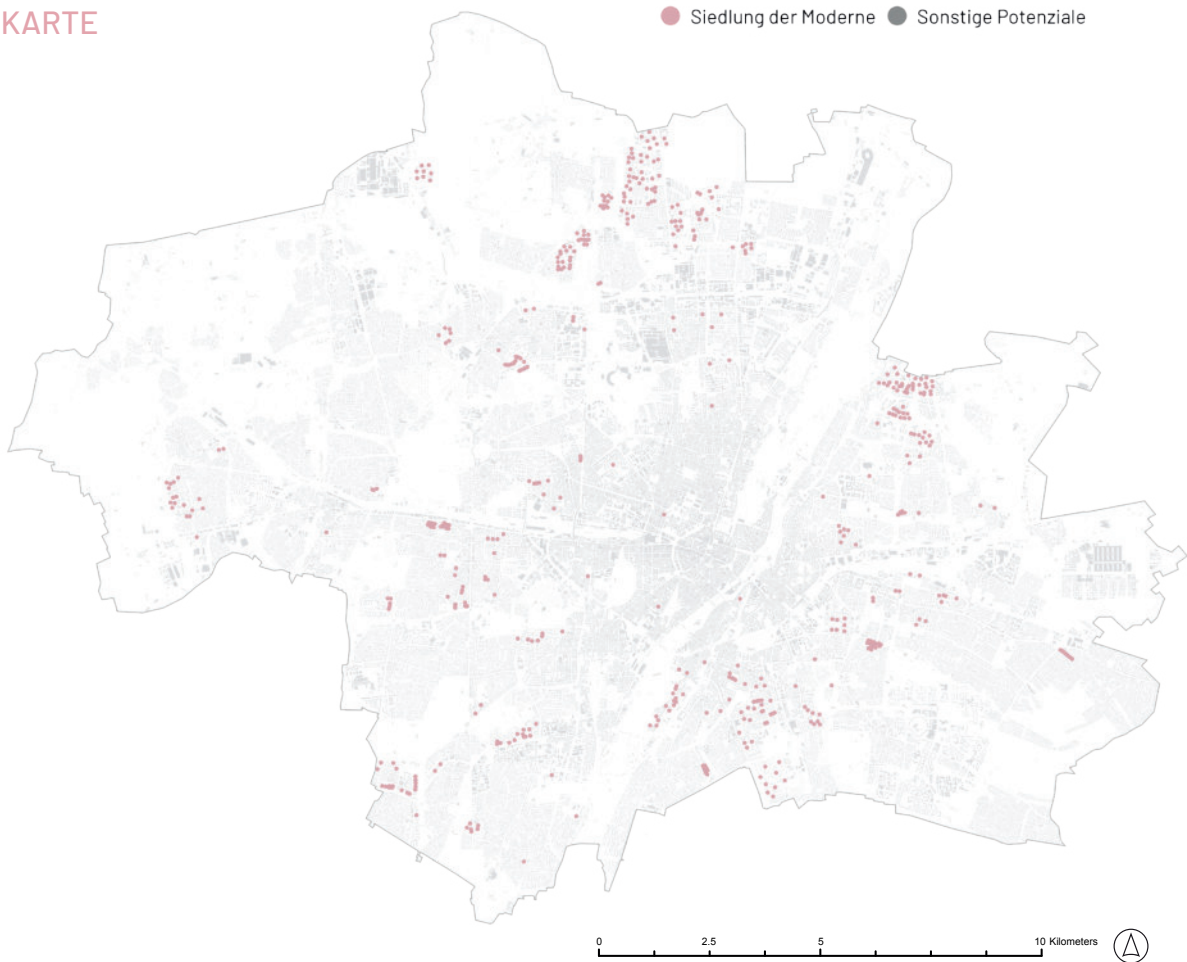


Abb. 2.47:
**Siedlung der
Moderne**
Quelle: Eigene
Darstellung

KARTE



DURCHSCHNITTS-GRZ

Als „Siedlung der Moderne mit geringer Dichte“ wurden insgesamt 558 Flurstücke mit einer Fläche von ca. 670,8 ha gekennzeichnet. Davon sind nur 119,0 ha Fläche bebaut. Dies entspricht einer Durchschnitts-GRZ der Flurstücke von lediglich 0,177. Dies ist aus heutiger Sicht als deutlich unterdurchschnittlich einzuordnen.

Die Potenziale der Siedlung der Moderne sind - wie erwartet - hauptsächlich in der städtebaulichen Typologie „Großform“ zu finden.

10 WEITERE KATEGORIEN



ARRONDIERUNG EINES SIEDLUNGSBEREICHES

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 165 Potenziale gefunden. Die Bruttogrundfläche dieser Potenziale beträgt 833.500 m².

*Davon erlauben 14 Potenziale keine genaue Angabe der potenziellen Wohnfläche.

NEUE WOHNFLÄCHE

Damit liegt eine überschlägige Wohnfläche von 583.440 m² vor. Das entspricht einem Wohnraum für ca. 15.000+ Personen.



ÜBERBBAUUNG VON FREIFLÄCHEN

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 68 Potenziale gefunden. Die Bruttogrundfläche dieser Potenziale beträgt 216.100 m².

NEUE WOHNFLÄCHE

Damit liegt eine überschlägige Wohnfläche von 151.249 m² vor. Das entspricht einem Wohnraum für ca. 4.000+ Personen.



BRACHFLÄCHE

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 41 Potenziale gefunden. Die Bruttogrundfläche dieser Potenziale beträgt 74.200 m².

NEUE WOHNFLÄCHE

Die 41 Potenziale haben eine Gesamtfläche von 74.200m². Eine genaue Angabe von Wohnflächen ist erst nach Erstellung von städtebaulichen Detailstudien möglich.



INNENHOFBEBAUUNG BEI VERÄNDERTEM GRUNDSTÜCKSZUSCHNITT

ANZAHL POTENZIALE

Es wurden 31 Potenziale gefunden. Die Bruttogrundfläche dieser Potenziale beträgt 83.300 m².

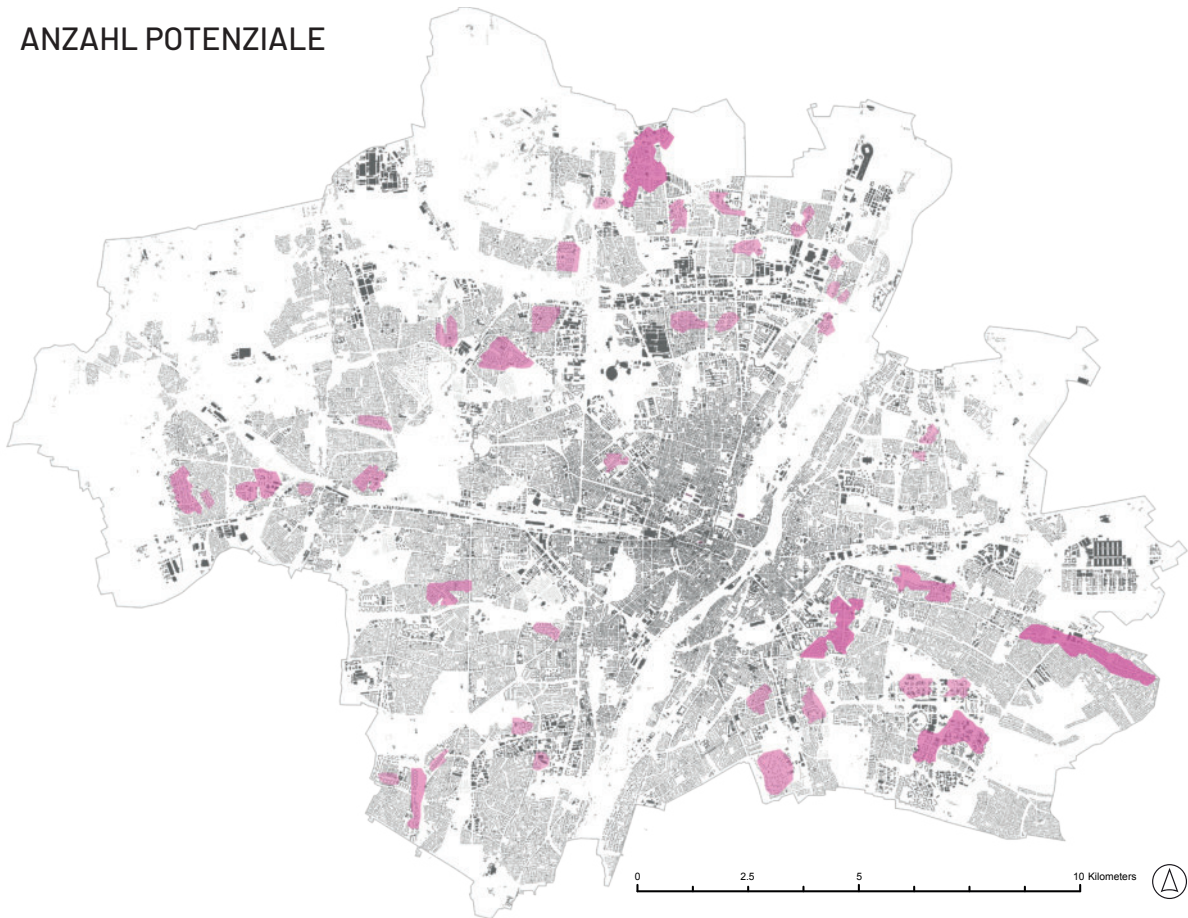
NEUE WOHNFLÄCHE

Damit liegt eine überschlägige Wohnfläche von 62.475 m² vor. Das entspricht einem Wohnraum für ca. 1.500+ Personen.

11 VERGLEICH STEP 2040 UND ERGEBNISSE

ANZAHL POTENZIALE

Abb. 2.49:
Potenzial-
gebiete für
qualifizierte
Nachverdich-
tung in Wohn-
gebieten
Quelle: Eigene
Darstellung
nach LHM 2023



Der aktuell in Aufstellung befindliche „Stadtentwicklungsplan 2040“, STEP 2040, der Landeshauptstadt München (LHM 2023) zielt darauf ab, zentrale räumliche Zukunftsfragen zu beantworten. Die Karte „Step2040: Stadtentwicklung“ stellt auch „Potenzialgebiete für qualifizierte Nachverdichtung in Wohngebieten“ in generalisierter Form dar .

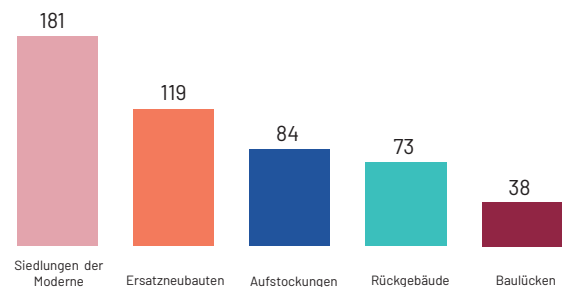
Die LHM hat dabei folgende Faktoren beachtet:

- Geschossbauten
- Wohnprägung
- Übersichtliche Eigentumsverhältnisse
- Weitgehend frei von Denkmal-/Ensemble-schutz
- Ausschluss bestimmter FNP-Flächen (z. B. AG, E)
- Keine Bauaktivität in der jüngeren Vergangenheit

- Keine laufenden Nachverdichtungsprojekte
- GFZ < 1,2

Ein Vergleich der „Potenzialgebiete für qualifizierte Nachverdichtung in Wohngebieten“ als dem mit den in dieser Studie erhobenen Potenzialen zeigt, dass insgesamt 539 der erhobenen Potenziale innerhalb der Potenzialgebiete des STEP2040 liegen.

Abb. 2.48:
Potenziale
Datenerhebung
in Potenzialge-
bieten der LHM
Quelle: Eigene
Darstellung



FLÄCHEN

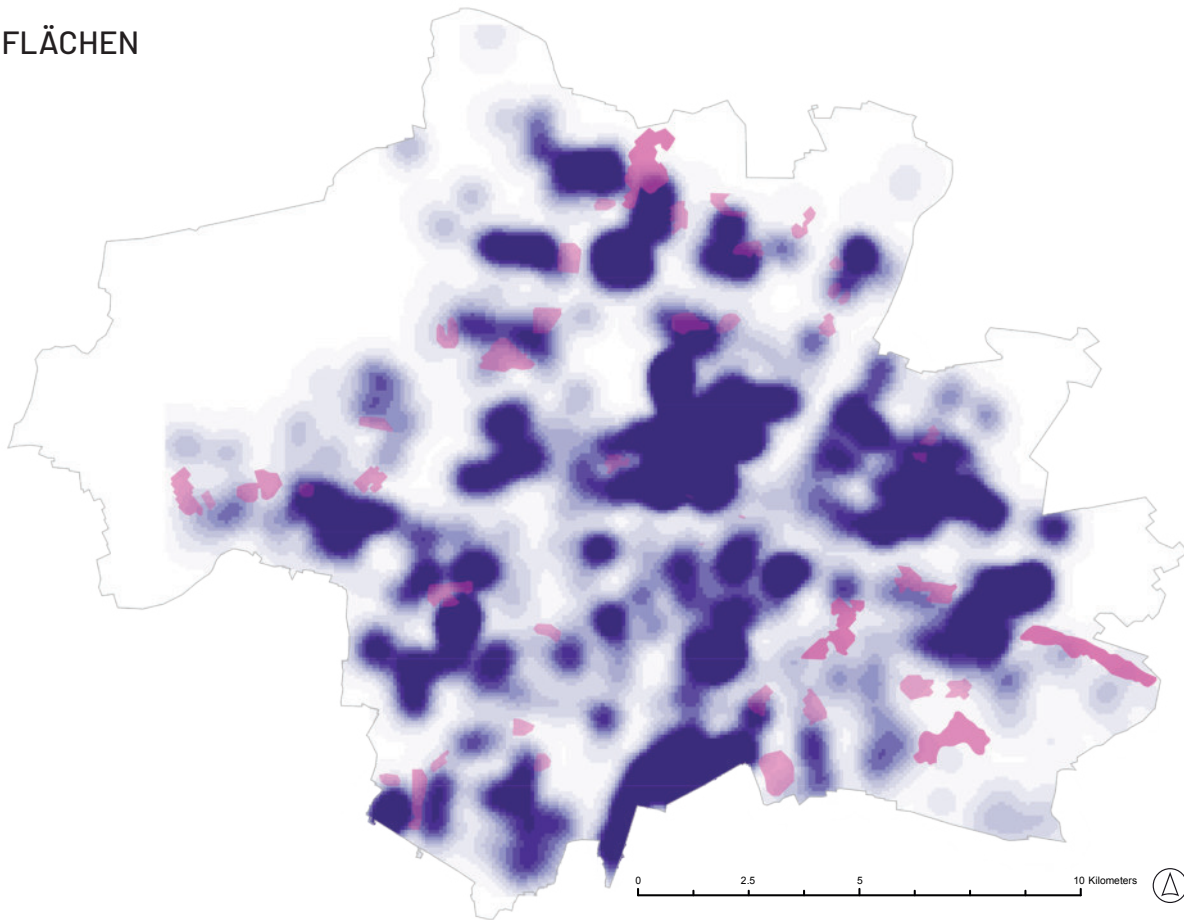


Abb. 2.50:
Überschnei-
dung Potenzial-
gebiete mit
Datenerhebung
Quelle: Eigene
Darstellung

Die Auswahl der Faktoren zeigt, dass der STEP2040 vor allem größere, zusammenhängende und leichter realisierbare Potenziale (z.B. durch weniger Stakeholder) in den Blick nimmt. Beim Vergleich der Flächen mit den hier erhobenen Potenzialen bestätigt sich dies. In den Potenzialflächen des STEP2040 liegen besonders viele Potenziale, welche in dieser Untersuchung als „Siedlung der Moderne“ kategorisiert wurden. Dies sind häufig Großwohnsiedlungen mit nur wenigen Eigentümerinnen und Eigentümern. Beim Vergleich der Flächen aus dem STEP2040 Plan und den Ballungsräumen der Potenziale aus dieser Erhebung fallen diesbezüglich klare Über-

schneidungen auf. Darüber hinaus stimmen die großflächigen Potenzialflächen des STEP2040 aber oft nicht mit den Potenzialhäufungen dieser Erhebung überein. Ein Grund ist die Eingrenzung auf Wohnbaupotenziale, die diese Studie vornimmt, wohingegen der STEP2040 auch gewerbliche Potenziale in den Blick nimmt. Die Divergenz zeigt aber auch, dass, sobald die „niedrig hängenden Früchte“ der Innenentwicklung „gepflückt“ sind, die Stadtentwicklung auch die kleinteiligen Potenziale stärker in den Blick nehmen muss, wenn sie Innenentwicklung weiterhin ernst nimmt, auch wenn deren Aktivierung mühsamer ist.

QUELLENVERZEICHNIS

03 Architekten GmbH [im Auftrag des Referats für Stadtplanung und Bauordnung] (2023): Hochhausstudie 2023. <<https://stadt.muenchen.de/infos/umgang-hochhaeuser-stadtgebiet.html>> Zugriff: 27.06.23

LHM [Landeshauptstadt München] (2022): Wohnungsbauatlas für München und die Region. <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:7aa34193-f9d5-417a-9201-885a55ec20d8/LHM_Wohnungsbauatlas_2022_web.pdf> Zugriff: 16.02.2024

LHM [Landeshauptstadt München] (2023): München: Stadt im Gleichgewicht. Stadtentwicklungsplan 2040 – ENTWURF. Referat für Stadtplanung und Bauordnung. <<https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:70445472-6200-4697-a11c-19bd1d6ff58d/mb170102.pdf>> Zugriff: 16.02.2024

3

METHODEN DER IT-GESTÜTZTEN ERMITTLUNG VON NACHVERDICHTUNGS- POTENZIALEN

JOHANNES DAVID, CHRISTINE GEELHAAR, LARISA PAVLIUK

1 EINLEITUNG

Grundlage der Ermittlung von Nachverdichtungspotenzialen in München im Rahmen dieser Studie war zunächst eine manuelle Erhebung, wie in Kapitel 2 dargelegt. Da die manuelle Erhebung einen erheblichen personellen und zeitlichen Aufwand bedeutet, ist es sinnvoll diese Prozesse soweit möglich zu automatisieren. Die Ergebnisdaten der Erhebung wurden daher anschließend durch IT-gestützte Methoden ergänzt und korrigiert. Dieses Kapitel beschreibt zwei Methoden IT-gestützter Ermittlung von Nachverdichtungspotenzialen.

Das Kapitel verfolgt dabei zwei Ziele. Einerseits wird eine Methode erarbeitet zur automatisierten, parzellenscharfen GIS-gestützten

Ermittlung und Quantifizierung von Nachverdichtungspotenzialen Anhand von Grundstücks- und Gebäudedaten im Geltungsbereich des §34 BauGB. Da eine Umsetzung aller in Kapitel 2 vorgestellten Potenzialtypen die zeitlichen Möglichkeiten des Studierendenprojektes überschritten hätte, wird eine Einschränkung auf die Typen Baulücken, Ersatzneubauten und Aufstockungen vorgenommen. Andererseits wird eine Methode zur Kontextualisierung und Qualifizierung der Potenziale durch Anreicherung mit weiteren Daten erarbeitet, welche die Priorisierung von „Brennpunkten mit Handlungsbedarf“ für die Stadtplanung ermöglichen soll, welche bisher nicht im stadtplanerischen Fokus lagen. Dies geschieht mit Schwerpunkt Baulücken.

2 STAND DER FORSCHUNG

Die moderne Stadt ist ein komplexes räumliches System, das verschiedene, scheinbar nicht miteinander verbundene Prozesse vereint, die sich indirekt gegenseitig beeinflussen (Batty 2007). Zur Gewährleistung einer effizienten und sparsamen Nutzung der verfügbaren Ressourcen sind neue Ansätze und Instrumente erforderlich, um die möglichen Potenziale in den bestehenden Strukturen zu erkennen.

Es existiert bereits eine Reihe von Untersuchungen zu Innenentwicklungspotenzialen im Hin-

blick auf den besonderen Kontext des deutschen Bauplanungsrechts. Schiller et al. (2013) schätzten die Erfolgchancen für eine automatisierte flächendeckende Erhebung von Nachverdichtungspotenzialen auf Basis von Katasterdaten des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) als sehr gut ein, mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit von vollständigen Datengrundlagen für die Ermittlung. Die Ergebnisse von Hecht und Meinel (2014) folgen der Einschätzung von Schiller et al. (2013). Sie weisen ebenfalls darauf hin, dass die Qualität der Daten-

Bundesland	Instrument	Methode
Baden-Württemberg	Flächenmanagement-Tool für Kommunen (FLOO)	GIS-Anwendung (Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters (ALK), automatisiertes Raumordnungskataster (AROK), Geofachdaten der LUBW); Verknüpfung von Sachdaten und Geodaten
Bayern	Flächenmanagement-Datenbank FMD	Import und Zusammenführen mehrerer Datenbanken, Schnittstelle GIS
Berlin	Wohnbauflächen-Informationssystem (WoFIS)	GIS-Anwendung im Browser; Erfassung von Potentialflächen und solchen, die sich bereits in der Realisierung befinden, dient als strategisches Planungsinstrument
Brandenburg	Keine Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Übergeordnet hält das Statistische Informationssystem Berlin-Brandenburg (StatIS-BBB) flächenbezogene Daten bereit.
Bremen	Baulücken-Kataster der Freien Hansestadt Bremen	WebGIS-Anwendung zur Anzeige von Baulücken
Hamburg	Potentialflächendatenbank der Freien und Hansestadt Hamburg (PAUL)	WebGIS-Anwendung; Informationen zu sowie Auswertung und Bilanzierung von vorhandenen Potentialflächen
Hessen	Flächenmanagement-Datenbank Hessen	Webanwendung; Erfassung, Verwaltung und Bilanzierung von Potenzialflächen; seit 2021 Initiative zur Entwicklung eines Potenzialflächenkatasters
Mecklenburg-Vorpommern	Keine für die Kommunen zugängliche landesweite Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH bietet als Dienst an, Eigentums- und Pachtverhältnisse zu ermitteln und verfügt über einen eigenen Flächenpool.
Niedersachsen	Baulücken- und Leerstandskataster (BLK), regelmäßige Wohnbaulandumfragen	Dienst zur Anzeige und Verknüpfung von Leerständen und Baulücken mit Einwohnermeldedaten (Altersgruppen); 2-jährige Wohnbaulandumfrage
Nordrhein-Westfalen	Keine landesweite Datenbank, aber landesweites Siedlungsflächenmonitoring und digitale Tools auf Regionalebene	Alle drei Jahre stattfindende Befragung der Kommunen nach Baulandpotenzialen; überführt in regionale, GIS-gestützte Datenbanken, deren Datenbestand den jeweiligen Kommunen zur Verfügung gestellt wird
Rheinland-Pfalz	RAUM+Monitor	Internetgestützte Plattform zur Erhebung, Fortschreibung und Bewertung von Siedlungsflächenpotenzialen
Saarland	Keine landesweite Datenbank für Kommunen	Kommunale Flächeninformationen, etwa zu Bebauungsplänen der Kommunen (noch nicht flächendeckend), bietet das Geoportal Saarland.
Sachsen	Flächenmanagement-Tool Circular Flow Land Use Management	ACCESS-basierte Potentialflächendatenbank zur systematischen Sammlung, Aktualisierung und Speicherung von Felddaten
Sachsen-Anhalt	Keine landesweite Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Der „Strategische Maßnahmenplan für Sachsen-Anhalt“ enthält Bausteine eines Flächenmanagements mit Fokus Revitalisierung von Industriebrachen.
Schleswig-Holstein	Flächenmanagementkataster (FMK)	Internetgestützte Plattform zur Speicherung und Fortschreibung von Daten aus zuvor durchgeführten Potentialflächenerhebungen der Kommunen
Thüringen	Flächenmanagement-Tool FLOO-TH	GIS-Anwendung (Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters (ALK), automatisierter Raumordnungskataster (AROK), Geofachdaten der Thüringer Landgesellschaft); Verknüpfung von Sachdaten und Geodaten

Tabelle 3.1:
In den Bundesländern existierende Datenbanken und Tools Bauland(potenzial)-erfassung auf kommunaler Ebene.
Quelle:
BBSR 2022: 25

sätze grundlegend die Qualität der Ergebnisse beeinflusst. Elend et al. (2013) beschreiben mit der Plattform Innenentwicklung ein GIS-basiertes Anwender-Werkzeug, welches in der Rhein-Main-Region getestet wurde. Dieses besteht

aus einer leicht zu bedienenden Suchmaske zur Ermittlung und Bearbeitung von Datensätzen unter Berücksichtigung von Nutzungsart, Form, Größe, Erschließung, Denkmalschutz und des Baurechts und bietet im Sinne der Bodenmobili-

sierung die Möglichkeit, Ergebnisse der Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern zu dokumentieren. In einer Studie zu bestehenden digitalen Werkzeugen und Datenbanken für die Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen in deutschen Bundesländern und Kommunen kommt das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumplanung 2022 zu dem Ergebnis, dass der Thematik Innenentwicklung und Nachverdichtungspotenzial-Monitoring nicht in allen Bundesländern die gleiche Bedeutung beigemessen wird. In einigen Bundesländern, in denen es eine Pflicht zur Überprüfung von Innenentwicklungspotenzialen vor der Bereitstellung von neuem Bauland gibt (z.B. Rheinland-Pfalz), werden entsprechende Werkzeuge beinahe flächendeckend verwendet. Es stehen in elf von dreizehn Bundesländern Werkzeuge oder Datenbanken kostenfrei den kommunalen Behörden zur Verwendung zur

Verfügung (Tab. 3.1). Problematisch wird von den Kommunen die Handhabung der Werkzeuge, aber auch die Aktualität der Datensätze bewertet. Die Datenbanken dienen in erster Linie der Ermittlung von Baulücken und Brachflächen sowie Leerstand (BBSR:2023). Für München besteht bislang (2023) kein solches Werkzeug oder Datenbank. Ehrhardt et al. (2023) stellen einen Ansatz zur Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen in Form von Baulücken anhand von ALKIS-Datensätzen im ländlichen Raum vor, um die ländliche Innenentwicklung in den Jahren 2011 bis 2021 zu untersuchen und Rückschlüsse auf die Baulandmobilisierung in diesem Zeitraum zu ziehen. Die Ergebnisse zeigen, dass jedes vierte Baugrundstück innerhalb des Untersuchungsgebiets in Nordrhein-Westfalen seit 2011 mobilisiert werden konnte.

3 DATEN, METHODEN UND FALLSTUDIE

3.1 Parzellenscharfe Ermittlung von Nachverdichtungspotenzialen

Der erste von zwei methodischen Ansätzen dieses Kapitels ist die Beurteilung von parzellenscharfen Baulücken, Aufstockungs- und Ersatzneubaupotenzialen nach deutschem Bauplanungsrecht. Hierfür sind im Wesentlichen folgende Informationen notwendig:

- Vorhandensein und Maß der Bebauung
- Grundstücksgrenzen, da die zulässige Bebauung nach Baunutzungsverordnung (BauNVO) grundstücksbezogen ermittelt wird,
- Umgriff und Inhalte geltender Bebauungspläne sowie
- Geltungsbereich des §34 BauGB.

Vorhandensein und Maß der Bebauung konnte aus dem 3D-Gebäudemodell (LoD2) der Bayerischen Vermessungsverwaltung (open data) mit Stand 2023 entnommen werden. Dieses enthält neben Informationen aus dem ALKIS zu Gebäudepolygonen und Gebäudegrundrissen zusätzliche Informationen zu Dachformen und Gebäudehöhen

durch Verschneidung der Daten mit der aktuellen Airborne-Laserscanning-Befliegung, ALKIS-3D Gebäudemessung oder dem luftbildbasierten Digitalen Oberflächenmodell. Es enthält damit unter anderem Angaben zu Gebäudegrundfläche, tatsächlichen Nutzungsart und Angaben zur Geschoszbzahl von Gebäuden (LDBV 2023). Für die Auswertung in dieser Studie wurden die Parameter Gebäudefunktion (Funktion: Wohngebäude), Anzahl der oberirdischen Geschosse und Inhalt der Fläche (in qm) herangezogen.

Grundstücksgrenzen standen für die Untersuchung nicht zur Verfügung. Es konnten Daten des amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) genutzt werden, welche Flurstücksgrenzen enthalten. Flurstücks- und Grundstücksgrenzen stimmen häufig, aber nicht immer überein. Es können auch mehrere Flurstücke zusammen ein Grundstück bilden. Hierdurch kann bei sehr kleinen oder ungünstig geschnittenen Flurstücken eine Unterschätzung der tatsächlichen Potenziale stattfinden, wenn

ein Flurstück nicht ausreichend Platz für ein Gebäude böte, ein verbundenes Grundstück aber schon. Der ALKIS-Datensatz enthält Informationen zu Lage, Größe, Nutzungsart und Gemarkung der Flurstückspolygone aus dem Liegenschaftskataster. Da der Datensatz mit dem Stand 2019 vorlag, weichen die Informationen von der aktuell gültigen Objektartkennung für die tatsächliche Nutzungsart ab (vgl. LDBV 2022 und Statistisches Bundesamt 2013). So wird in der Datengrundlage noch auf die Werte der tatsächlichen Nutzung von 2013 (ebd.) zurückgegriffen. Für die Methode relevante Parameter stellen die Nutzungsart, Gebäude und Freifläche der Art der tatsächlichen Nutzung (Statistisches Bundesamt: 2013), sowie die Flurstücksgröße dar.

Gebäude- und Grundstücksdatensätze lagen im Datenformat Shapefile vor. Geodaten zum Umgriff der rechtskräftigen Bebauungspläne mit Plannummern in der Landeshauptstadt München lagen als Web Feature Service, die Bebauungspläne selbst als PDF auf dem „Geoportal München“ der LHM vor (LHM 2023b). Rechtsverbindliche Bebauungspläne beinhalten in der Regel Baulinien und/oder -grenzen sowie Angaben von Geschoßanzahl (GA), Geschoßfläche (GF), Grundfläche (GR) oder den entsprechenden Verhältniszahlen Grundflächenzahl (GRZ) und Geschoßflächenzahl (GFZ), welche meist eine präzise Bestimmung der maximal zulässigen Bebaubarkeit eines Grundstücks ermöglichen.

Um diese Angaben mit den Daten zu bestehenden Gebäuden abzugleichen, sind jedoch digitale, vektorbasierte Planungsdaten erforderlich. Zwar ist seit dem Beschluss des IT-Planungsrates „Standardisierungsagenda: Austausch im Bau- und Planungsbereich“ vom 05.10.2017 (IT-Planungsrat 2017) die Implementierung von Bebauungsplänen in einem vektorbasierten, dem einheitlichen Austauschformat XPlanung entsprechenden Format grundsätzlich vorgesehen. Beim Großteil der geltenden Bebauungspläne handelt es sich jedoch in der Regel um eingescannte, häufig nicht georeferenzierte Raster-

grafiken (zum Teil Tuschezeichnungen aus den frühen 1960er-Jahren) – nicht nur in München, sondern in vielen Kommunen deutschlandweit. Rechtsgültig ist ohnehin ausschließlich die analog ausgefertigte Fassung. Zur (Teil)automatisierten Vektorisierung dieser älteren Bebauungspläne bestehen bereits verschiedene Ansätze in Forschung und Praxis und diese stellen ein weiterhin lohnenswertes Ziel angewandter Forschung dar. Diese sind jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung und können auch (noch) nicht vorausgesetzt werden. Das hier beschriebene IT-gestützte Verfahren konzentriert sich daher auf Gebiete außerhalb rechtskräftiger Bebauungspläne. Eine Ausnahme besteht bei einfachen Bebauungsplänen, die keine Angaben zu Art und Maß der baulichen Nutzung und den überbaubaren Grundstücksflächen enthalten. Die vorliegenden Bebauungspläne wurden daher einzeln auf ihre inhaltliche Relevanz für die Potenzialermittlung geprüft ggf. nach §34 BauGB beurteilt (s.u.).

Für Gebiete außerhalb des Umgriffs rechtskräftiger Bebauungspläne muss zunächst geklärt werden, ob sie in einem sog. „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ (auch „Innenbereich“), oder andernfalls im „Außenbereich“ liegen. Im Außenbereich wird eine Bebauung restriktiv gehandhabt – dieser wird für die Zwecke der Potenzialermittlung daher hier nicht weiter betrachtet. Im Innenbereich bemisst sich die Bebaubarkeit nach §34 BauGB.

3.2 Abgrenzung des Innenbereiches (§34 BauGB) und Bestimmung der „Eigenart der näheren Umgebung“

§34 Abs. 1 BauGB lautet: „Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt [...]“. Die „Umsetzung“ dieser Bestimmung in Form eines digitalen, automatisierten Verfahrens ist alles andere als trivial und erfordert eine tieferegehende

Erläuterung. Die automatisierte, massenhafte Ermittlung von Nachverdichtungspotenzialen kann nur erfolgen, indem die maximal zulässige Bebauung der betrachteten Baugrundstücke quantifiziert wird. Eine generalisierte Quantifizierung von Baurecht steht jedoch dem rechtlichen Verständnis des §34 BauGB grundsätzlich entgegen, denn Rechtsprechung und Gesetzeskommentierung betonen die starke Einzelfallbezogenheit des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung (Starke 2023).

Anspruch dieser Untersuchung kann daher nicht sein, in jedem Einzelfall zu einer juristisch eindeutigen und garantiert durchsetzbaren Potenzialbeurteilung zu gelangen, die mit der Einschätzung der Baugenehmigungsbehörde übereinstimmt. Dies wäre angesichts des Ermessensspielraums der Baugenehmigungsbehörde z.B. bei Abweichungen von der Einfügenserfordernis auch gar nicht möglich. Vielmehr handelt es sich trotz aller Sorgfalt um eine „grobe“ Potenzialermittlung, die eine Vorstellung der ungefähren Größenordnung der Potenziale auf gesamtstädtischer Ebene schaffen soll, die also in der Vielzahl der Fälle

zutreffend sein soll, es im Einzelfall aber zu einer Unter- oder Überschätzung des Potenzials kommen kann. Die Vorgehensweise orientiert sich dabei an der tatsächlichen praktischen Herangehensweise von fachkundigen Personen bei der Ermittlung von Baurecht.

Als erster Arbeitsschritt unseres Verfahrens werden zusammenhängende Siedlungsgebiete, die zum Innenraum gezählt werden können, parzellenscharf in Bereiche zusammengefasst, welche nach Art und Maß, Bauweise, Grundstücksfläche, die überbaut werden soll und als Einheit wahrgenommen werden können. Dabei werden Straßenzüge, Grünzüge, Flussläufe, Zugtrassen, Topografiewechsel und ähnliche stadt- und landschaftsräumliche Elemente, als räumlich trennende Elemente berücksichtigt, sofern als solche wahrnehmbar (vgl. Abb. 3.1). Beispielsweise kann ein einzelnes Geviert einen solchen Bereich bilden. Die resultierenden Bereiche der näheren Umgebung müssen anschließend in sich betrachtet erneut analysiert und validiert werden. Hierbei werden nun die größten einbezogenen Gebäude genauer betrachtet: Handelt es sich um

Abb. 3.1:
Beispiel Räumlich trennender Strukturen, Kartierung §34-Gebiete, o.M.
Quelle: Eigene Darstellung

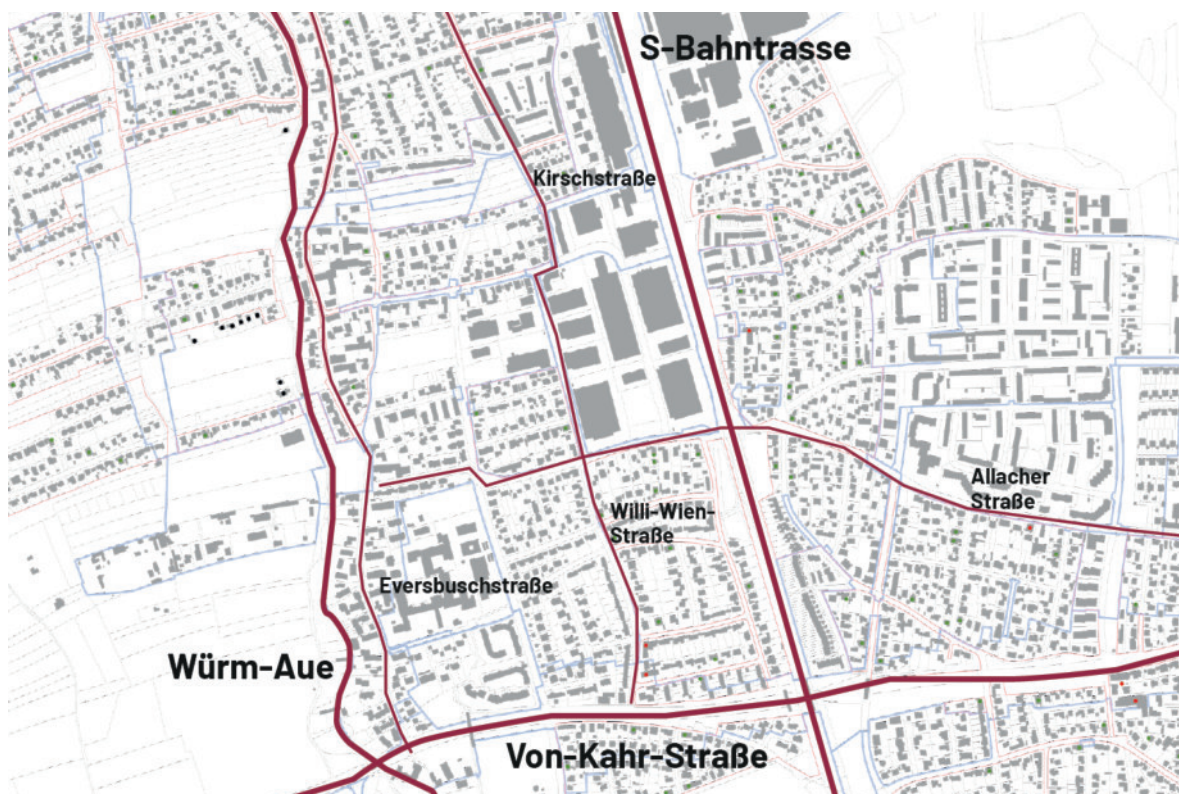




Abb. 3.2:
Zoom-In, Fokus
maßgebliche
Gebäude, Kar-
tierung §34-Ge-
biete, o.M.
 Quelle: Eigene
 Darstellung

Legende §34-Gebiete

- (Wohn-)Gebiete §34-BauGB
- Umgriff Bebauungspläne

Maßgebliche Gebäude §34-Gebiete

- Maßgebliches Gebäude

Auszuschliessende Gebäude

- Gebäude mit genehmigter Abweichung
- Schwarzbau
- Fremdkörper

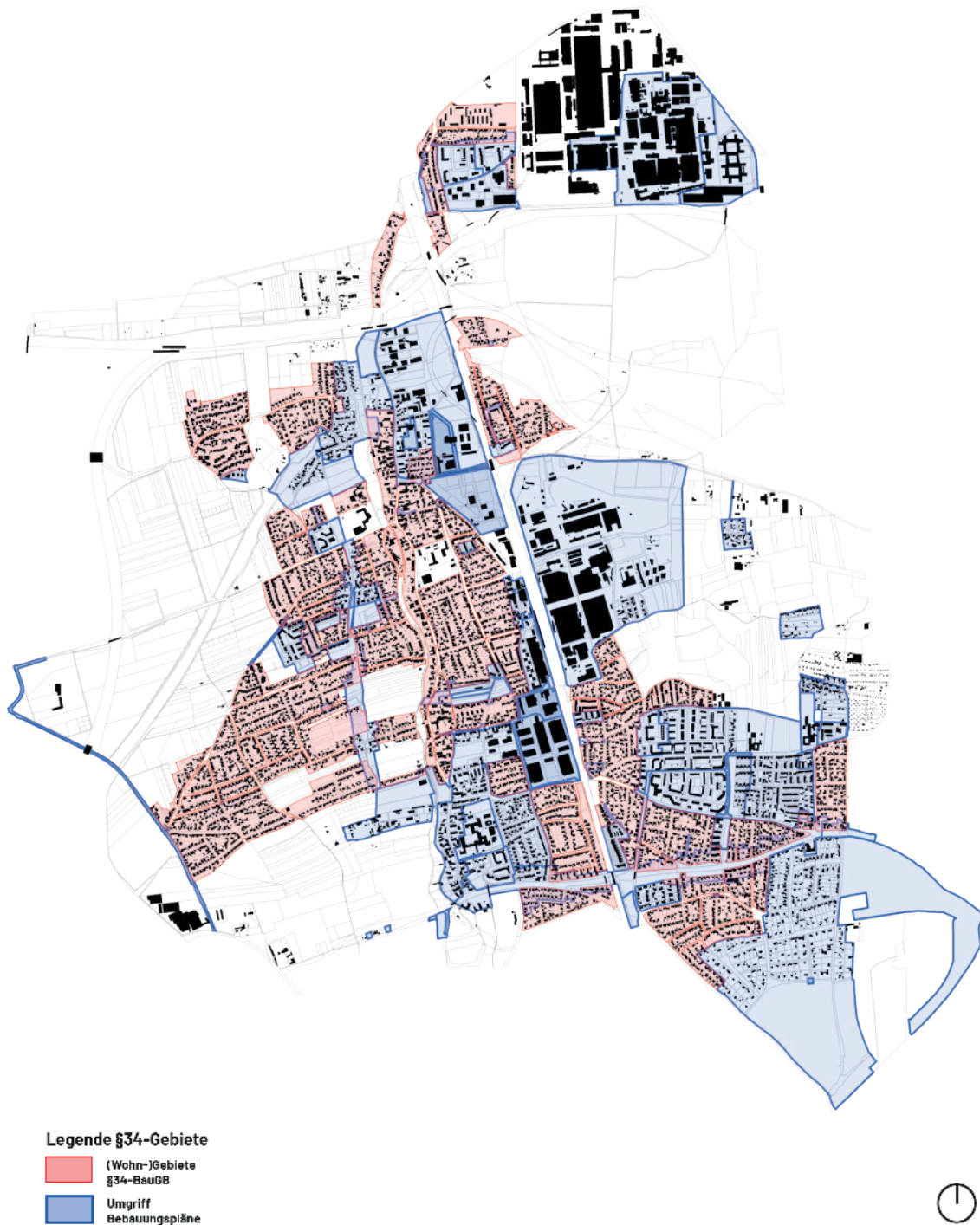
ein oder bestenfalls mehrere Gebäude, die eine gleichhohe oder ähnlich hohe Baumasse aufweisen, ohne sich von der umgebenden Bebauung ansonsten erheblich zu unterscheiden, so werden diese Gebäude als „maßgebliche Gebäude“ klassifiziert. Diese Gebäude werden bei der Quantifizierung des Nachverdichtungspotenzials für diesen Bereich als Maßstab für die maximal mögliche zulässige Bebauung herangezogen (vgl. Abb. 3.2).

Weitergehend werden Gebäude identifiziert, die sich von der sonstigen Umgebung erheblich unterscheiden, die beispielsweise den durch die Umgebungsbebauung vorgegebenen Maßstab deutlich überschreiten. Diese werden als „Fremdkörper“ eingestuft und sollen zur Quanti-

fizierung des Nachverdichtungspotenzials nicht herangezogen werden. Ebenso wird mit Gebäuden verfahren, welche bekanntermaßen ohne Baugenehmigung errichtet wurden, und denen eine Beseitigungsanordnung droht. Sofern bekannt, werden auch Gebäude, welche von den bauordnungsrechtlichen Anforderungen abweichen, von einer Heranziehung ausgeschlossen, da diese eine baurechtliche Ausnahme darstellen.

Für jeden Bereich werden dann anhand des maßgeblichen Gebäudes und des zugehörigen Flurstücks die maximal zulässige Grundflächenzahl GRZ Max sowie Geschossanzahl GA Max ermittelt. Für jedes Flurstück werden diese Werte dann mit der tatsächlichen Bebauung verglichen.

Abb. 3.3:
Kartierung
§34-Gebiete,
Wohngebiete
Stadtbezirk
Allach-Unter-
menzing, o.M.
 Quelle: Eigene
 Darstellung



3.3. Potenzialkategorien

Zu den allgemeinen Definitionen der hier verwendeten Potenzialkategorien siehe Kapitel 2. Grundstücke, welche ein Gebäude mit einer geringeren Grundfläche (GR) und ggf. auch Geschossanzahl (GA) als ihre Umgebung aufweisen, stellen ein Potenzial für den vergrößerten Ersatzneubau dar. Als Aufstockungspotenzial werden jene Gebäude erkannt, welche ein weiteres

bzw. mehrere zusätzliche Geschosse erhalten könnten, bei gleichbleibender Grundfläche. Die bestehende Grundfläche und die Grundfläche der umgebenden Gebäude ist in diesem Fall ähnlich oder gleich groß. Zuletzt stellen unbebaute Grundstücke im Bebauungszusammenhang ein Nachverdichtungspotenzial als Baulücke dar.

Es stellt sich hier jedoch die Frage wie mit untergeordneten, oftmals nicht-permanenten Nebengebäuden zu verfahren ist. Schiller et al. (2021) zählen in ihrer Studie Gebäude kleiner als 20 qm als Nebengebäude. Ehrhardt et al (2023) setzen diese Grenze höher bei 40 qm. Bei der Datensatzdurchsicht für diese Studie wurden ebenfalls keine Wohngebäude gefunden, die kleiner als 40 qm sind. Flurstücke mit Gebäuden, die insgesamt 40 qm oder kleiner sind, wurden daher als unbebaut gewertet. Für Ersatzneubauten und Baulücken wurden ausschließlich Gebäude berücksichtigt, die ein zusätzliches Potenzial von mindestens 50 Quadratmeter pro Geschoss aufweisen, da ansonsten davon ausgegangen wird, dass der Erstellungsaufwand zu groß wäre. Es wird außerdem eine Abschneidegrenze bei einer maximalen zusätzlichen Größe von 5.000 qm eingeführt. Flächen, die ein größeres Potenzial aufweisen, werden als Flächen mit nicht gesicherter Erschließung gewertet.

3.4 Qualifizierung von Potenzialen

Für die Qualität eines Innenentwicklungspotenzials im weiteren Sinne ist aber nicht nur die rechtliche Bebaubarkeit, sondern auch weitere Kriterien wie z.B. die Erschließung und das Versorgungsangebot von Bedeutung. Hier können urbane analytische Modelle zum Einsatz kommen. Diese sind computergestützte Simulationen, die verwendet werden, um Theorien über die räumliche Anordnung und Interaktion von Landnutzungen und damit verbundenen Aktivitäten zu testen (Batty 1976). Für diesen zweiten methodischen Ansatz wurden Daten in die Benutzeroberfläche der analytischen Online-Plattform LOKK (LOKK 2024) zusammengeführt und ein Auswertungsalgorithmus implementiert. Der Algorithmus läuft in drei allgemeinen Phasen ab:

1. Verknüpfung vorhandener Datensätze und/oder digitaler Quellen.
2. Kombination der Datensätze entsprechend den Anforderungen an die Art des Nachverdichtungspotenzials und die Spezifikation der Gewichte
3. Großflächige automatische Auswertung

Um Nachverdichtungspotenziale zu erkennen, werden dem Algorithmus bestimmte Parameteranforderungen aus vorhandenen Datensätzen vorgegeben. So werden die Flurstücke und deren Bebauung nach dem Prinzip der gewichteten Indizes bewertet und in eine Rangfolge gebracht. Ziel der Erprobung des algorithmischen Ansatzes ist es, in kürzerer Zeit automatisiert eine großräumige Analyse durchführen zu können, die nicht nur einen allgemeinen Überblick über mögliche Potenziale gibt, sondern auch auf andere Kommunen, Regionen oder Bundesländer übertragbar ist, auch dann, wenn dort keine exakten oder kostenpflichtigen amtlichen Daten in aufbereiteter Form vorliegen. Aus diesem Grund wurde der Algorithmus dieses zweiten Methodenteils größtenteils auf offenen Daten getestet.

Datengrundlagen:

- Gebäude (OSM und Bayerische Vermessungsverwaltung)
- Flurstücke (ATKIS)
- Straßen und Bahnlinien (OSM)
- Flächennutzung (OSM)
- Versorgungsinfrastruktur (OSM)
- Bevölkerungsgitter (Zensus 2011)

Parameter:

- Gebäude (Grundflächen von Gebäuden und deren Nutzungen, Anzahl der oberirdischen Geschosse (von Bayerische Vermessungsverwaltung))
- Flurstücke (Größe in qm)
- Straßen und Bahnlinien (Autobahn, Bundesstraße, Landstraße, Fußwege, Bahnlinie)
- Flächennutzung (Nutzungsart Wohnen)
- Versorgungsinfrastruktur (Gebäudefunktionen: Haltestellen, Kindergarten, Schule, Soziale Einrichtungen, Lebensmittel, Gesundheitseinrichtungen)
- Bevölkerungsgitter

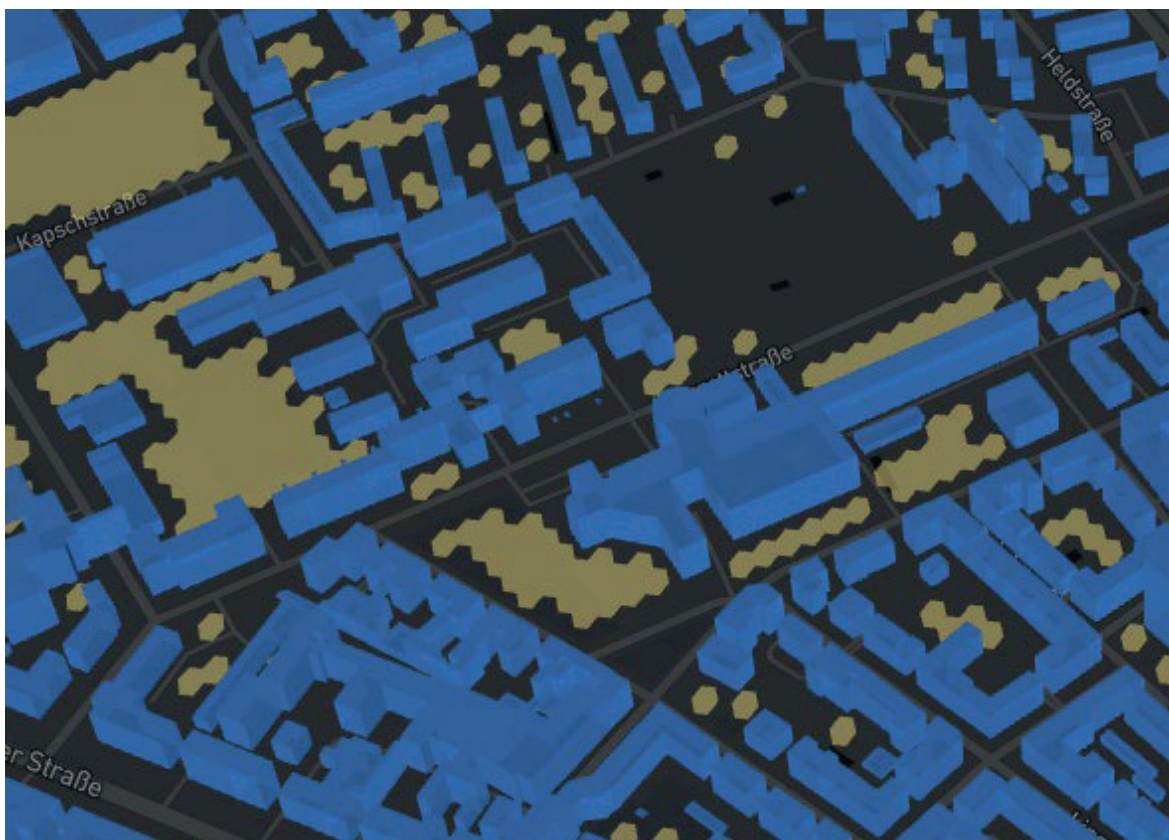
Das grundsätzliche Problem von offenen Datenquellen ist die mögliche Ungenauigkeit und Unvollständigkeit der Datensätze und ihrer Parameter. Dennoch reichen sie für eine großräumige Analyse mit einem algorithmischen Ansatz aus,

um Potenzialräume zu erkennen, insbesondere wenn es sich um einen Algorithmus handelt, der auf detaillierten und genauen Daten trainiert wurde. Er ermöglicht eine schnelle Skalierbarkeit der Bewertung. Im Rahmen dieses Projekts wurde zum ersten Mal ein automatisierter Algorithmus getestet, der aber auch Faktoren wie die Erschließung und das Versorgungsangebot in der Umgebung berücksichtigt. Für diesen Teil der Analyse wurde ein Fokus auf Baulücken gewählt, weil ihre Ermittlung am wenigsten Parameter erfordert. Zu den Merkmalen der Baulücke gehört, dass es sich um ein unbebautes bzw. nur mit Nebengebäuden bebautes Grundstück handelt. Damit der Algorithmus die Baulücken er-

kennen und damit die Grundstücke automatisch bewerten kann, wurde die gesamte Fläche der Stadt München in Hexagone mit einer Größe von 10 Metern aufgeteilt. Die sich mit der Bebauung überschneidenden Hexagone wurden abgezogen. Im nächsten Schritt werden die Hexagone mit Straßen-, Bahn-, Wald- und Erholungsflächen ebenfalls abgezogen. Auf diese Weise entsteht automatisch ein neuer Layer, der die unbebauten Flächen enthält, die voraussichtlich als Baulücken in Frage kommen und in den weiteren Auswertungsschritten berücksichtigt werden (Abb. 3.4).

Abb 3.4:
Identifikation
der unbebauten
Fläche.

Quelle: LOKK
2024



In diesem Schritt werden die weiteren Auswertungsparameter ausgewählt und ihre Gewichtung entsprechend den Anforderungen an die Parzelle festgelegt. In diesem Fall werden die verfügbaren Daten zur Erschließung (Anbindung an Autobahn, Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraße, Bahn- und Buslinien) und Versor-

gung (Gastronomie und soziale Infrastruktur) aus OpenStreetMap einbezogen (Abb. 3.5). Im nächsten Schritt wird die Gewichtung der Parameter festgelegt.

Die Berechnung erfolgt in Form von automatischen Filtern nach vorgegebenen Anforder-

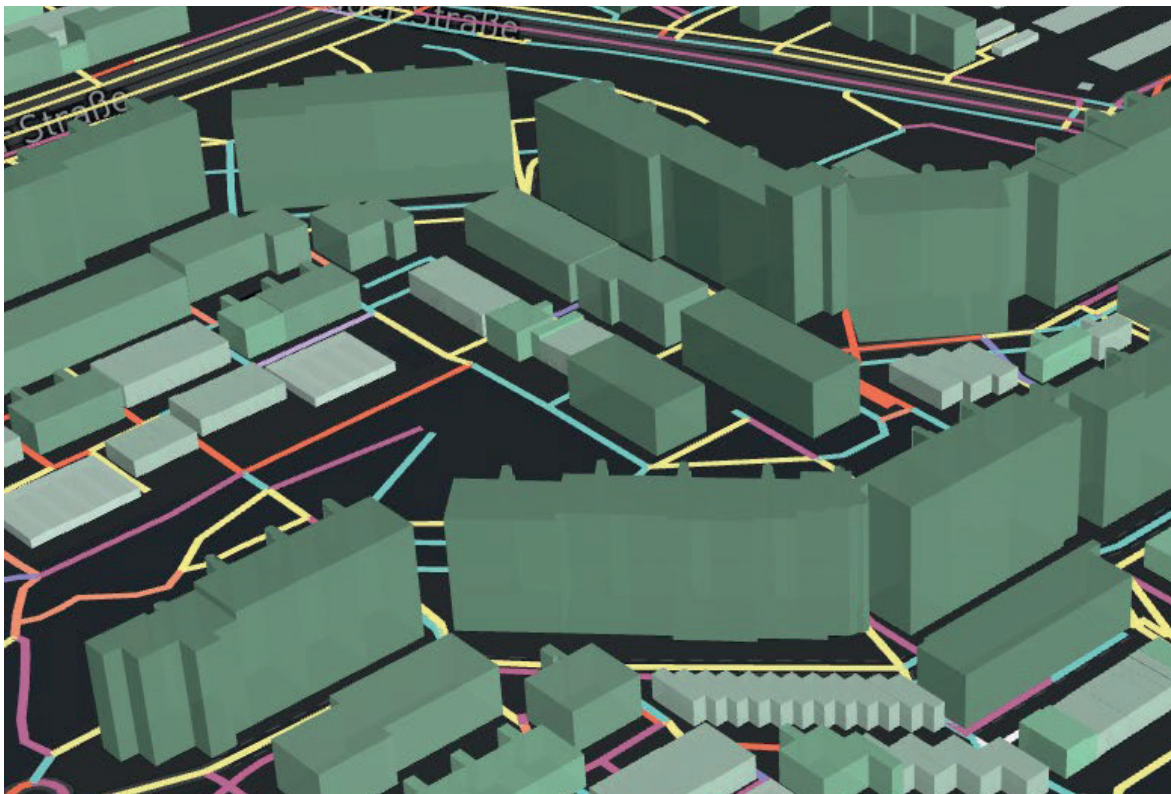


Abb. 3.5:
Kombination
von Parametern.

Quelle: LOKK
2024

rungen. Im Vergleich zum manuellen Verfahren werden alle Flurstücke nicht nach einem binären System (ja oder nein), sondern nach einem Punktesystem (0 bis 1) bewertet. Aus der Summe der gesammelten Punkte wird eine Rangfolge gebildet, die farblich auf den Flurstücken dargestellt wird.

Durch das Ranking ergibt sich eine Gesamtübersicht mit der großen Bandbreite möglicher Nachverdichtungspotenziale für die Reaktivierung, die bei der binären Bewertung nicht sichtbar wäre. Auf diese Weise kann ein erster Überblick über die Konzentration von Potenzialen in der gesamten Region, in der Stadt oder in Stadtteilen gewonnen werden, der durch die Verknüpfung mit weiteren Daten und Anforderungen verfeinert werden kann.

3.5 Untersuchungsraum

Als Untersuchungsraum für das unter 3.1 bis 3.3 beschriebene Vorgehen dient der 23. Bezirk Münchens, Allach-Untermenzing. Der Bezirk liegt im Nord-Westen der Stadt. Die Gesamtfläche des

Bezirks umfasst eine Fläche von ca. 1.545 Hektar (LHM 2023a), mit einer durchschnittlichen Einwohnerdichte von ca. 22 Einwohnenden je Hektar (Stand 2020, ebd.). Der Stadtbezirk ist vor allem geprägt durch Eigentums- und Reihenhaussiedlungen. Gebäude im Geschosswohnungsbau beschränken sich auf wenige Flächen im Süden, entlang von wichtigen Verkehrsachsen und auf aktuelle Neubauvorhaben (z.B. Diamant-Park und Kirschgelände). Ca. 200 Hektar der Fläche machen große und für München bedeutsame Gewerbe- und Industriegebiete mit bekannten Industrieunternehmen wie MAN, Krauss-Maffei-Wegmann und MTU aus. Räumlich relevante Strukturelemente sind neben den Waldflächen der Angerlohe und Allacher Lohe, der Verlauf des Flusses Würm, wichtige Infrastrukturachsen, wie die S-Bahntrasse in Richtung Dachau und der Verlauf des Autobahnringes A99. Innerhalb des Autobahnringes verfügt der Bezirk über erhebliche Freiflächen, welche sich größtenteils in landwirtschaftlicher Nutzung befinden (ebd.) (vgl. Abb. 3.6). Das unter 3.4 beschriebene Vorgehen wird hingegen auf ganz München angewandt.

Abb. 3.6:
Verortung München-Allach-Untermenzing, e.D.

Kartengrundlage: Google Earth 2023, bearbeitet



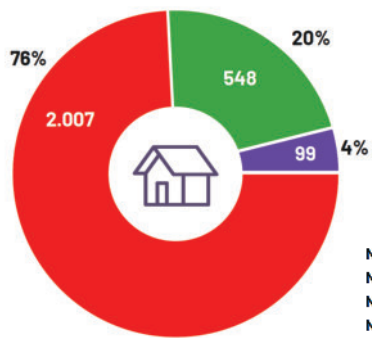
4 ERGEBNISSE

4.1 Parzellenscharfe Potenzialermittlung

4.1.1 Gesamtauswertung

Das Gesamtergebnis des IT-gestützt ermittelten Nachverdichtungspotenzials in Allach-Untermenzing fasst die unterschiedlichen Ergebnisse aus Ersatzneubau, Aufstockung und Baulücke zusammen. Insgesamt ergibt sich die Anzahl von 2.654 Einzelpotenzialen mit einer Gesamtgeschossfläche von etwa 333.000 qm. Ein Großteil des Potenzials (76%) liegt im Bereich des Ersatzneubaus, mit insgesamt 2.007 Potenzialstandorten. Die Aufstockung bestehender Gebäude

weist neben dem Ersatzneubau eine beachtliche Summe auf. Mit 548 (20 %) möglichen Aufstockungen können vorhandene Flächen optimal genutzt und zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden, ohne dabei neue Flächen zu beanspruchen. Des Weiteren weist Allach-Untermenzing 99 (4 %) Baulücken auf. Durch die Bebauung dieser bisher ungenutzten Flächen kann flächensparende Nachverdichtung bei schon vorhandener Erschließung realisiert werden (vgl. Abb. 3.7 – 3.9).



N = 2.007 Ersatzneubau
 N = 548 Aufstockung
 N = 99 Baulücke
 N Gesamt = 2.654



**2.654
Potenziale**



**ca. 330.000 qm
Fläche**

Abb. 3.7:
Gesamtergebnis Nachverdichtungspotenziale nach Anzahl.
Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 3.8:
Gesamtergebnis Nachverdichtungspotenziale.
Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 3.9:
Potenziale Gesamt, o.M.
Quelle: Eigene Darstellung; Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung



- Ersatzneubau
- Aufstockung
- Baulücke

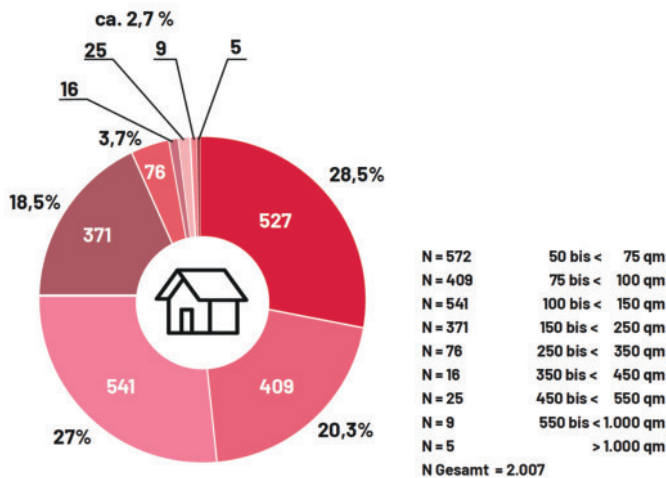
4.1.2 Ersatzneubau


Die Auswertung der Ergebnisse des Nachverdichtungspotenzials Ersatzneubau zeigt ein Gesamtpotenzial von 2.007 Potenzialstandorten auf, mit einer Fläche von etwa 253.000 qm. Abb. 3.10 zeigt die Verteilung der Potenziale nach Größenklassen der zusätzlich zu gewinnenden Fläche. Diese Zahlen verdeutlichen das enorme Potenzial für die Schaffung neuer Wohnräume in Allach-Untermenzing durch den Ersatz von bestehenden

Gebäuden, und die enorme Rolle von Ersatzneubauten für die Innenentwicklung insgesamt, welche in der öffentlichen Debatte häufig auf Baulückenschließungen verengt wird. Gleichzeitig handelt es sich bei Ersatzneubauten um eine der kontroverseren Formen der Innenentwicklung, da sie mit hohem Ressourcenverbrauch einhergeht und durch die Wohnbevölkerung vielfach als städtebaulich nachteilig erlebt wird.

Abb. 3.10:
Auswertung
Potenziale
Ersatzneubau
nach Anzahl
und Fläche.

Quelle: Eigene
Darstellung



 **2.007
Potenziale**


 **ca. 253.000 qm
Fläche**

Abb. 3.11:
Ergebnis Nach-
verdichtungs-
potenziale
Ersatzneubau.

Quelle: Eigene
Darstellung

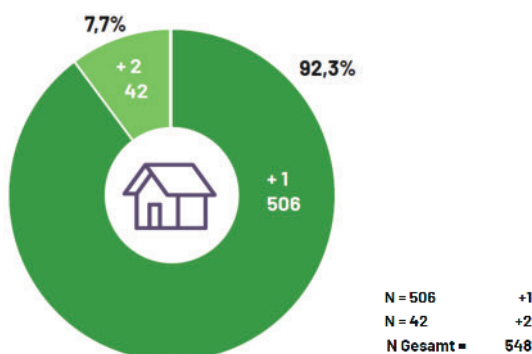
4.1.3 Aufstockung


Im Rahmen der Auswertung der Potenziale für eine Aufstockung in Allach wurde ein Ergebnis von insgesamt 548 Potenzialen ermittelt, was einer zusätzlichen Geschossfläche von insgesamt 59.370 qm entspricht. Bei dieser Auswertung wurde zwischen der Kartierung eines weiteren

Geschosses und zwei weiterer Geschosse unterschieden. Dabei ergab sich, dass 506 Aufstockungen (92,3 %) für ein zusätzliches Geschoss möglich sind, während 42 Aufstockungen (7,7 %) sogar für zwei weitere Geschosse geeignet wären (Abb. 3.12).

3.12:
Auswertung
Potenziale:
Aufstockung
nach Anzahl
und Geschosse.

Quelle: Eigene
Darstellung



 **548
Potenziale**


 **ca. 59.370 qm
Fläche**

Abb. 3.13:
Ergebnis Nach-
verdichtungs-
potenziale
Aufstockung.

Quelle: Eigene
Darstellung

4.1.4 Baulücke

Die Auswertung der Potenziale für eine Baulücke in Allach ergab ein Gesamtpotenzial von 99 Bau-

lücken mit einer Fläche von insgesamt 19.651 qm. Die Verteilung dieser Potenziale auf verschiedene Größenklassen zeigt Abb. 3.14.

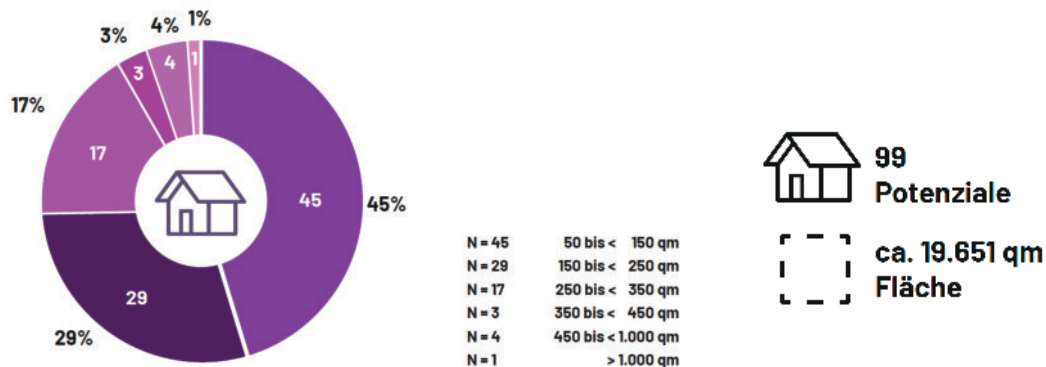


Abb. 3.14:
Auswertung
Potenziale
Baulücke nach
Anzahl und
Geschosse.
Quelle: Eigene
Darstellung

Abb. 3.15:
Ergebnis
Nachverdich-
tungspoten-
ziale Baulücke.
Quelle: Eigene
Darstellung

4.1.5 Validierung

Um die Konsistenz der erhobenen Daten zu überprüfen, wurden diese auf falsch-positive, falsch-negative und unerwünschte Ergebnisse hin überprüft. Wie Hecht & Meinel (2014) bereits feststellen, kann davon ausgegangen werden, dass der erhobene Datensatz eine deutliche Überschätzung der Nachverdichtungspotenziale, insbesondere im Hinblick auf die Quadratmeterzahlen liefert. Im Folgenden sollen die wichtigsten Gründe dafür erläutert werden.

Fehler in der Datensatzaktualität verursacht. Ein nicht unerheblicher Anteil der Ergebnisse ist bereits durch Neubauten ersetzt. Im Hinblick auf die Aktualität des Datensatzes (Stand 2023) legt dieses Ergebnis nochmals die Wichtigkeit des Monitorings von Nachverdichtungsprozessen nahe.

Fehlerquellen für eine Überermittlung können im Allgemeinen durch die Nichtbeachtung der Abstandsflächen, Baulinien und Baugrenzen bei der Ermittlung von Nachverdichtungspotenzial anhand der GRZ abgeleitet werden. Fehlerhafte oder unvollständige Datensätze, in denen beispielsweise Wohngebäude nicht als solche hinterlegt sind, führen zu einer Untererfassung. Im Speziellen auf die einzelnen Kategorien bezogen, können wiederkehrende Fehlerquellen identifiziert werden. Hinzu kommen ungenaue oder fehlerhafte Geometrien, insbesondere wenn unterschiedliche Datenquellen vorliegen (vgl. Abb. 3.16)

Ebenso werden in manchen Fällen einzelne Doppelhaushälften als Nachverdichtungspotenziale erkannt, während die anderen, dazugehörigen Hälften unberücksichtigt bleiben (vgl. Abb. 3.17). Dieser Effekt kann bei geringfügig unterschiedlichen Flurstücks- oder Gebäudegrößen entstehen. In diesen Fällen ist es unwahrscheinlich anzunehmen, dass eine Doppelhaushälfte durch einen vergrößerten Neubau ersetzt werden kann, selbst wenn rechnerisch eine höhere GRZ möglich wäre. Es handelt sich also um eine Überschätzung des Potenzials.

Eine Überschätzung im Datensatz für Ersatzneubaupotenziale wird bei der Stichprobenartigen Überprüfung des Datensatzes anhand von Luftbildern und Ortsbegehungen insbesondere durch

Für die ermittelte Quadratmeteranzahl bei Aufstockungspotenzialen ist durch die Hinterlegung von ausschließlich ganzen Zahlen bei der Geschoßanzahlangebe mit einer deutlichen Überschätzung zu rechnen, da die Flächen von Dachausbaugeschoßen nicht der Fläche des Vollgeschoßes entsprechen. Für Aufstockungspotenziale zeigen sich bei der stichprobenartigen Überprüfung ebenfalls Fehler im Datensatz, welche zu einer Überschätzung, aber auch zu einer

Abb. 3.16:
Unerwünschtes Ergebnis:
Kartierung als Ersatzneubau
anstatt Baulücke.

Quelle: Eigene Darstellung, Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung 2023

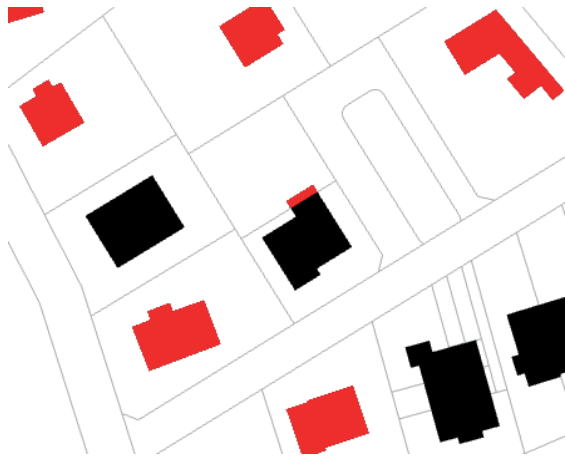


Abb. 3.17:
Unerwünschtes Ergebnis:
Falsch-Positiv: Doppelhaushälfte als Ersatzneubau.

Quelle: Eigene Darstellung, Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung 2023



Unterschätzung führen. Falsch aufgenommene Geschoßanzahl-daten führen dabei zu falsch-negativ oder zu falsch-positiv-Ergebnissen.

Für die verhältnismäßig geringe Anzahl der ermittelten Baulücken (n= 99) wurde eine manuelle Überprüfung des Datensatzes mittels Luftbildauswertung (Google Earth 2023) durchgeführt. Die Überprüfung hat zur Folge, dass das Ergebnis auf 65 Baulücken korrigiert werden muss. Den größten Anteil der Fehlermittlungen und damit der Überschätzung von Nachverdichtungspotenzialen (falsch-positiv-Ergebnisse) stellt der erhebliche Anteil von bereits bebauten Baulücken dar, welche nicht im jahresaktuellen Gebäude-datensatz berücksichtigt sind (28 Flurstücke). Weitere Fehlerermittlungskategorien bewegen sich im niedrigen einstelligen Bereich. Drei Flurstücke sind aufgrund ihrer unvorteilhaften, frag-

mentierten Form für die Bebauung ungeeignet. Weitere unerwünschte falsch-positiv-Ermittlungen stellen Grundstücke dar, die aufgrund ihrer topografischen Gegebenheiten, beispielsweise entlang der Würmaue als Baugrundstücke nicht in Frage kommen (3 Flurstücke). Zu einem falsch-negativ-Ergebnis führt der Datensatz im Fall eines Grundstücks, das mit Nebengebäuden größer als 40 Quadratmeter bebaut ist. Bei der manuellen Überprüfung per Luftbild wurde festgestellt, dass das Flurstück inzwischen nicht mehr mit diesen Nebenanlagen bebaut ist, damit ebenfalls eine Fehlerkartierung durch einen fehlerhaften Datensatz darstellt. Diese Ergebnisse verdeutlichen erneut die hohe Wichtigkeit aktueller Daten und führen auch die bereits hohe Dynamik der Innenentwicklung in München in den letzten Jahren vor Augen.

4.2 Kontextualisierte Potenzialermittlung

Die kontextualisierte stadtweite Potenzialermittlung kann hingegen den Blick auf großräumige Gunstareale der Innenentwicklung lenken. Die Auswirkungen der Änderung von Parametern und deren Gewichtung sind in den folgenden Abbildungen von zwei Berechnungsergebnissen dargestellt.

Im ersten Fall wurden im Algorithmus nur die parzellenbezogenen Parameter ausgewertet, um generell leerstehende bzw. unbebaute Flächen zu ermitteln und einen ersten Überblick zu erhalten. Dabei wurden die unbebauten Flächen, die durch die Hexagonerkennung ermittelt wurden, und die Geschoszahl der nächstgelegenen Bebauung berücksichtigt. Bei Index 1 (Abb. 3.18) wurden ausschließlich folgende Anforderungen definiert: Das Flurstück hat viel unbebaute Fläche und die Bebauungshöhe in der Umgebung trägt ab 2 Geschossen bei. Die Nutzungsart der Bebauung wurde zunächst nicht berücksichtigt, um die gesamte Bebauungsdichte darzustellen. Daraus ergibt sich ein allgemeines Bild, bei dem die Bewertung in weiten Teilbereichen eher positiv ausfällt.

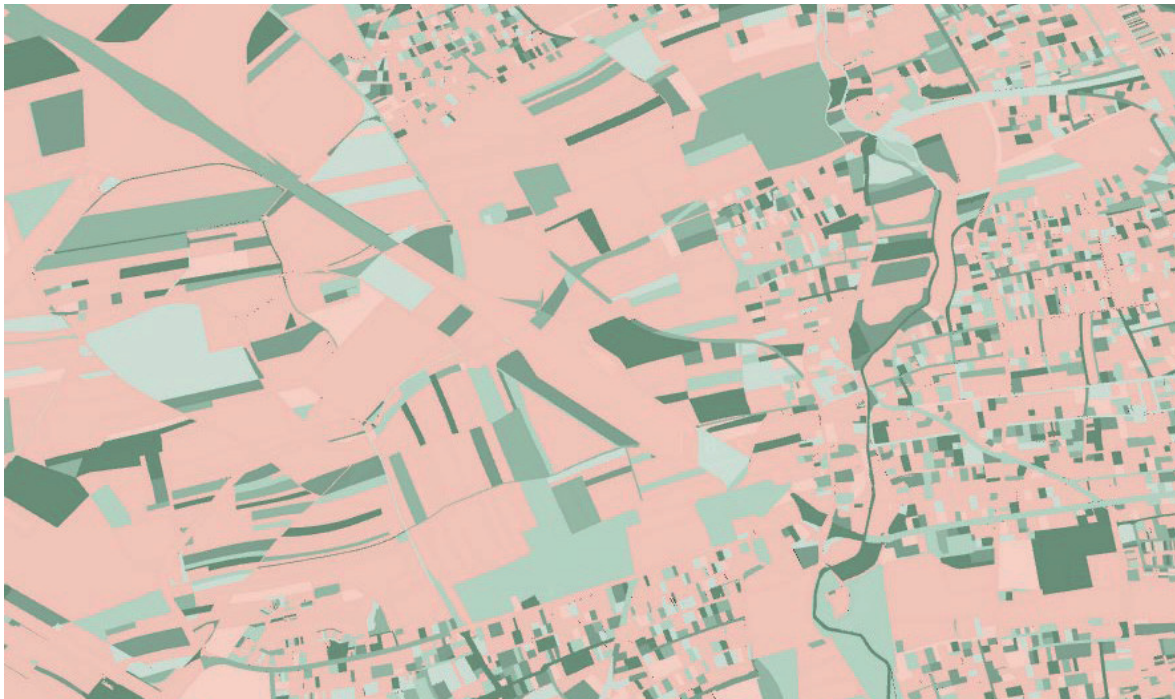


Abb. 3.18:
Index 1.
Quelle: LOKK
2024

Bei Index 2 (Abb. 3.19) wurden weitere Parameter aus OpenStreetMap verknüpft und gewichtet. Neben der unbebauten Fläche und der Bebauungshöhe wurden auch Flächennutzung, Erschließung und Versorgungsangebote im Umkreis von 500 m ausgewertet. Dadurch ergibt sich ein differenzierteres Bild, wo bereits deutlich weniger mögliche Nachverdichtungspotenziale vorhanden sind.

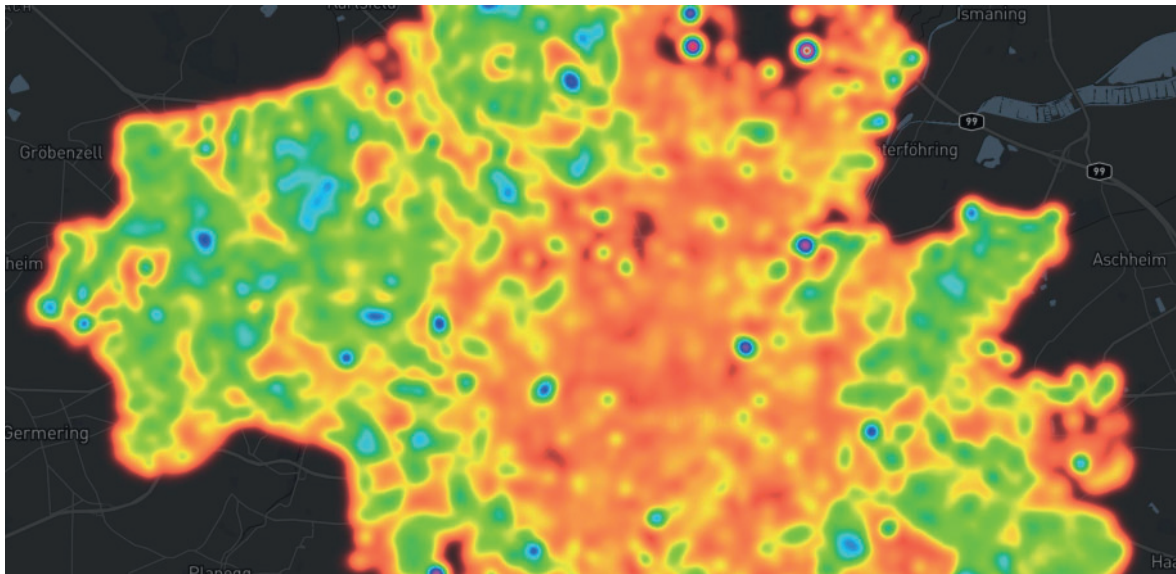
Anhand dieser beiden Beispiele wird deutlich, dass die Ergebnisse immer mit detaillierteren Daten verfeinert werden können, um genauere Nachverdichtungspotenziale zu identifizieren. Die neuen Datensätze können bei der Berechnung automatisch berücksichtigt werden.



Abb. 3.19:
Index 2.
Quelle: LOKK
2024

Abb. 3.20:
Konzentration
möglicher Bau-
lückenpoten-
ziale.

Quelle: LOKK
2024



5 AUSBLICK

5.1 Schärfung Der Ergebnisse

Für eine zuverlässigere parzellenscharfe IT-gestützte Erfassung von Nachverdichtungspotenzialen gibt es zahlreiche Ideen der Weiterentwicklung. Nach Datenverfügbarkeit sollten dabei statt Flurstücken Grundstücke genutzt werden. So wäre es möglich, ein Ausschlussverfahren für unvorteilhafte oder fragmentierte Grundstücke anzuwenden (Ehrhardt et al. 2023). Um topografisch ungünstig gelegene Grundstücke ausschließen zu können, könnte auf topografische Daten aus ATKIS zurückgegriffen werden, wie Hecht & Meinel (2014) vorschlagen.

Die Berücksichtigung der zulässigen Bebauungstiefe von Grundstücken würde einen großen Schritt hin zu einer genaueren Quadratmeterkalkulation bedeuten. Dahingehend könnte die Digitalisierung von Baulinien und Grenzen, alternativ in ArcGIS Pro die Verwendung eines Buffers (Puffer) um Erschließungsflächen herum, welche mit den Grundstücken verschnitten werden, in Betracht gezogen werden. Auch die Berücksichtigung von Abstandsflächen ist durch die Verwendung eines Buffers möglicherweise realisierbar, vorausgesetzt, die Datengrundlage ist entsprechend vollständig mit den Traufenhöhen und Dachformen ausgestattet. Der LoD2-Daten-

satz könnte dahingehend in einem nächsten Schritt auf diese Eignung untersucht werden. Um bei der Ermittlung von Aufstockungspotenzialen insbesondere im Außenbereich reliablere Angaben zu Flächen zu erhalten, müssen Dachausbaugeschoße, welche nicht als Vollgeschoss gezählt werden sollten, berücksichtigt werden. Dahingehend sollte bei der Ermittlung und Angabe der Geschossanzahl eine Nachkommastelle eingeführt werden.

Eine Bereinigung der Datensätze von Fehlern und nicht kategorisierten Objekten, sowie eine monats- oder sogar tagesaktuelle Datensatzpublikation wäre in Anbetracht der Geschwindigkeit der Innenentwicklung, wie auch in dieser Studie beobachtet, für die Richtigkeit der Ergebnisse bedeutend.

Bereits aufgestellte Bebauungspläne sollten digitalisiert und inhaltlich zur Verfügung gestellt werden, um auch Nachverdichtungspotenziale innerhalb von Bebauungsplänen zu ermitteln. Insbesondere im Hinblick auf die Kartierung von §34-Gebieten ist der alleinige Umgriff von Bebauungsplänen nicht ausreichend. Der Ansatz von Harig et al. (2014) zur IT-gestützten Abgrenzung von Innenbereichen sollte dahingehend geprüft

werden. Ebenso hilfreich für die gegebenenfalls IT-gestützte Kartierung von §34-Gebieten wäre die Kartierung von Gebäuden, die bei der Ermittlung von Maximalpotenzial außer Betracht zu lassen sind, und zu welchen in der Regel alleinig die entsprechenden Behörden Informationen vorliegen haben, wie Schwarzbauten, Gebäude mit genehmigter Abweichung und Fremdkörper.

Der kontextualisierte Ansatz der Potenzialermittlung gibt hingegen keine sichere Antwort, welche Grundstücke genau als Baulücken definiert werden können. Es wird hingegen eine allgemeine Übersicht über die Konzentration der Potenziale ermöglicht, die zur Orientierung und Priorisierung von Handlungsräumen dienen kann.

5.2 Skalierbarkeit

Da der parzellenscharfe Ansatz dieses Kapitels auf Katasterdaten des bundesweit eingeführten Standards des Liegenschaftskatasters ALKIS basiert, ist das Verfahren theoretisch auf sämtliche Regionen übertragbar, welche den Standard nutzen. Insbesondere ist die Methode übertragbar auf sämtliche GIS- oder WebGIS-basierte Innenentwicklungs-Werkzeuge, wie von Müller und Gründler (2016) und Elend et al. (2013) beschrieben. Dabei ist zu beachten, dass das in dieser Studie angewandte Verfahren auf Flurstücks-Datengrundlagen von 2019 basiert, welche nicht dem aktuellsten Stand des ALKIS-Objektkatalogs entsprechen (LBDV 2022). Dahingehend muss das Verfahren an die aktuellsten Werte der tatsächlichen Nutzungsart, bzw. auf den jeweiligen Stand des zu verwendenden Datensatzes und die entsprechenden Werte beziehungsweise Kennungen angepasst werden. Bei der Zusammenführung von Datengrundlagen, die unter-

schiedlichen Ständen entsprechen, müssen die Datengrundlagen erst aufeinander abgestimmt und eine gemeinsame Datengrundlage geschaffen werden. Andernfalls müssen die Daten getrennt voneinander bearbeitet werden.

Die Skalierung der Kartierung von §34-Gebieten ist denkbar, da es sich bei dem BauGB um ein Bundesgesetz handelt. Die Vergabe von Baurecht und die damit einhergehende Beurteilung der näheren Umgebung ist Sache der Kommunen. Dahingehend sollte die Kartierung der §34-Gebiete durch die jeweilige Kommune und die dafür zuständigen kommunalen Behörden erfolgen. Der datenoffene Ansatz aus Abschnitt 3.4 hingegen ist prinzipiell leichter transferier- und skalierbar.

5.3 Automatisierung

Um die Einzelschritte aus dieser Studie nicht bei jeder erneuten Erhebung durchführen zu müssen, könnte die Automatisierung im Sinne eines Script-Tools angestrebt werden. Die Anwendung ArcGIS Pro verfügt über eine Programmiersprachen-Schnittstelle, mit der Tools (Werkzeuge) programmiert werden können (Python, ArcPy). Für die Kartierung von §34-Gebieten könnte ein Workflow entwickelt werden, mit dem die für die Bewertung relevanten Parameter errechnet werden, wie beispielsweise die Berechnung der GF, GFZ, GR und GRZ für jedes Gebäude. Dadurch könnten schon vor der Ortsbegehung Informationen zu möglichen Fremdkörpern und Gebäude mit genehmigter Abweichung gesammelt werden. Gegebenenfalls könnte unter Hinzunahme des Amtlichen topografischen-kartografischen Informationssystems (ATKIS) räumlich wirksame Strukturen digital dokumentiert werden.

Quellenverzeichnis

- Batty, M. (1976): Urban Modelling. International Encyclopedia of Human Geography. https://www.researchgate.net/publication/238805182_Urban_Modelling [10.07.2022]
- Batty, M. (2005): Cities and complexity: understanding cities with cellular automata, agent-based models, and fractals. MIT Press, Cambridge, USA. ISBN 9780262025836. https://www.researchgate.net/publication/32893669_Cities_and_Complexity_Understanding_Cities_with_Cellular_Automata_Agent-Based_Models_and_Fractals [12.07.2022]
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [14.07.2023]
- Ehrhardt, D. Behnisch, M., Jehling, M., Michaeli, M. (2023): Mapping soft densification: a geospatial approach for identifying residential infill potentials. Buildings and Cities, 4(1), pp. 193-211. DOI: 10.5334/bc.295
- Elend, A., Königer, S., Müller, B. (2013): Die Plattform Innenentwicklung Wohnen - Erfahrungen des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain. https://www.ioer-monitor.de/fileadmin/user_upload/monitor/DFNS/2013_5_DFNS/Buchbeitraege/IOER_Schrift_61_DFNS_V_S_35-42_PDF.pdf [20.07.2023]
- Harig, O., Hecht, R. Meinel, G. (2014): Automatisierte Abgrenzung von Innenbereichen auf Grundlage von Geobasisdaten. <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A28312/attachment/ATT-0/> [20.07.2023]
- Hecht, R., Meinel, G. (2014): Automatisierte Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen auf Grundlage von Geobasisdaten - Möglichkeiten und Grenzen. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VI. Innenentwicklung - Prognose - Datenschutz. Berlin: Rhombos-Verlag, 2014, (I...R-Schriften; 65), S. 103-112. <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A7509/attachment/ATT-0/?L=1> [12.07.2023]
- IT-Planungsrat (2017): Standardisierungsagenda: Austausch im Bau- und Planungsbereich. 05.10.2017, 24. Sitzung, Beschluss 2017/37. <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2017-37> [10.01.2024]
- LDBV = Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung (2022): ALKIS Objektartenkatalog Bayern (ALKIS-OK BY). Version 1.4.2 Stand 01.01.2022. https://www.ldbv.bayern.de/file/pdf/2604/ALKIS-OK_BY.pdf [25.07.2023]
- LDBV = Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung (2023): 3-D Gebäudemodell. Grundlage für vielfältige Anwendungen. <https://www.ldbv.bayern.de/produkte/3dprodukte/3d.html> [22.07.2023]
- Landeshauptstadt München (LHM)(2023a): Demografiebericht München - Teil 1. Analyse 2022 und Bevölkerungsprognose 2023 bis 2040 für die Landeshauptstadt. https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:934018c0-0a9e-47a2-aea6-0dafcf829ea8/LHM_Demografiebericht-Teil1_2023.pdf [14.07.2023]
- LHM (Landeshauptstadt München)(2023b): Geoportal. <https://geoportal.muenchen.de/portal/master/> [10.01.2024]
- LOKK (2024): LOKK-Plattform. <https://lokk-platform.com/home/> [02.02.2024]
- Müller, B.; Gründler, K. (2016): Innenentwicklungspotenziale leichter erfassen - ein WebGIS-basiertes Tool machts möglich. In: Meinel, G.; Förtsch, D.; Schwarz, S.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VIII. Flächensparen - Ökosystemleistungen - Handlungsstrategien. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 69, S. 109-113. <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A17254/attachment/ATT-0/?L=1> [24.07.2023]
- Starke, F. C. (2023): § 34 BauGB Zulässigkeit von Bauvorhaben im Außenbereich [Vorlesungsfolien] <https://www.starke-rechtsanwaelte.de/wp-content/uploads/2020/05/Bauen-im-unbeplanten-Innenbereich.pdf> [13.07.2023]

4

RECHTLICHE, ÖKONOMISCHE UND ORGANISATORISCHE INSTRUMENTE ZUR AKTIVIERUNG VON POTENZIALEN DER INNENENTWICKLUNG

ANNABEL MATZDORF, ANGELINA BACHHIESL

1 EINLEITUNG

In den vorherigen Kapiteln wurden die Vorteilhaftigkeit der Innenentwicklung für eine nachhaltige Raumentwicklung beschrieben und die Potenziale einer solchen Innenentwicklung für die Landeshauptstadt München analysiert und quantifiziert. Ziel dieses Kapitels ist es deshalb nun einen Überblick des rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Handlungsrahmens zu geben, welcher den Kommunen zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

zur Verfügung steht, sowie die verschiedenen, in der Landeshauptstadt München bereits genutzten Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung vorzustellen und zu vergleichen. Vor dem Hintergrund eines interkommunalen Vergleichs sollen zuletzt konkrete Vorschläge für Anpassungen des Handlungsrahmens auf verschiedenen staatlichen Ebenen und für Handlungsempfehlungen an die Landeshauptstadt München gegeben werden.

2 INSTRUMENTE DER BAULANDMOBILISIERUNG ZUR FÖRDERUNG DER INNENENTWICKLUNG

Im Folgenden wird näher auf die rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Handlungsmöglichkeiten für Kommunen zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen eingegangen.

2.1 Rechtlicher Handlungsrahmen

Art. 14 des Grundgesetzes garantiert das Eigentumsgrundrecht, in dem es in Absatz 1 heißt, dass das Eigentum gewährleistet wird und Inhalt und Schranken durch Gesetze bestimmt werden. Darüber hinaus beschreibt § 903 des Bürgerlichen Gesetzbuches die Befugnisse des Eigentümers: Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht

das Gesetz oder Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. Für Grund und Boden ergibt sich daraus grundsätzlich, dass Eigentümerinnen und Eigentümer die Freiheit haben, diesen nach eigenen Vorstellungen zu bebauen oder nicht zu bebauen. Dennoch muss das Eigentumsrecht als „beschränkte Freiheit gedacht werden“ (Angebauer und Habermann 2021: 315). Da Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es sich, „seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen“ (BVerfGE 21, 73, 82f.).

Entsprechend regelt Artikel 14 Abs. 2 GG die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. So heißt es, dass Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Ferner beschreibt Absatz 3, dass eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist und nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Dabei ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Konkretisierend für das Bodenrecht sollen gemäß § 1 BauGB die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die unter anderem dem Wohle der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.

Im Hinblick auf jenen beschriebenen Dualismus besteht die eigentumspolitische Herausforderung des Gesetzgebers in der Beschreibung von Angebauer und Habermann (2021: 318) folglich darin, „eine sachgerechte Balance zwischen der Privatnützigkeit und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums sicherzustellen. [...] Dieser Widerstand zwischen öffentlichem Interesse und privatem Eigentum ist so alt wie die Städte selbst“ und „die Wohnungskrise ist eigentlich eine Bodenkrise und diese ist das Produkt einer spezifischen Eigentums- und Bodenpolitik“ (Angebauer und Habermann 2021: 329). Aufgrund dessen bedarf es eine fortwährende Anpassung des Eigentumsrechts auf sich verändernde gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse, in Kombination mit einer effektiven städtebaulichen Planung, die dennoch die Realisierung des Freiheitsversprechens des Eigentums nicht aus den Augen verliert. Nachfolgende Themen, wie die Anpassung des Baugebotes, zeigen unter anderem, wie der Gesetzgeber und Kommunen sich ihrer eigentumspolitischen Spielräume bedienen, mit dem Versuch ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums herzustellen und so versuchen, auf die fortwährend wachsende Wohnungsnot zu

reagieren. Der rechtliche Handlungsrahmen ist dabei derzeit hoher Dynamik unterworfen, da sowohl Wohnraumknappheit als auch Freiflächenbewahrung erklärte politische Ziele mehrerer aufeinanderfolgender Regierungen auf Bundesebene waren und sind, und dies in entsprechende Gesetzgebungstätigkeit mündet. So wurde beispielsweise 2018 eine Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, kurz „Baulandkommission“ eingerichtet, welche 2019 Handlungsempfehlungen zur Schärfung und Ergänzung verschiedener Instrumente formuliert hat. Die Empfehlungen und ihre Umsetzung blieben jedoch teils stark hinter den Erwartungen der Fachkreise zurück.

2.1.1 Baugebote § 176 BauGB

Das deutsche Bauplanungsrecht beruht auf dem Prinzip der „Angebotsplanung“: Festsetzungen in Bebauungsplänen stellen grundsätzlich nur „Angebote“ an die Eigentümerinnen und Eigentümer dar – sie haben die Freiheit diese umzusetzen oder auf eine Bebauung zu verzichten. Das Baugebot stellt eine Ausnahme dieses Prinzips und somit eine der wenigen Möglichkeiten für Kommunen dar, eine einer städtebaulichen Planung entsprechende Bebauung auch tatsächlich herbeizuführen.

Der Erlass eines Baugebotes soll eine Mobilisierung von Bauland durch die Errichtung oder Anpassung einer baulichen Anlage erzielen. Dabei verpflichtet das Instrument Eigentümer*innen oder Inhaber*innen eines Erbbaurechts zu einer Bebauung des Grundstückes oder einer Anpassung der baulichen Anlage innerhalb eines festgelegten Zeitraums. Das Baugebot ist in Gebieten mit Bebauungsplan anwendbar, kann aber auch für Gebiete ohne Bebauungsplan angeordnet werden, wenn in diesen Baurecht nach § 34 BauGB besteht (siehe Tab. 4.1). Sofern das Grundstück in einem nach § 201a BauGB bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, kann die Gemeinde gezielt den Bau einer bestimmten Anzahl von Wohneinheiten anordnen, auch in Gebieten in denen

neben Wohnnutzungen auch andere Nutzungen zugelassen wären, bspw. in Misch- oder urbanen Gebieten (Difu 2023a: 6). Diese Regelung ist (zunächst) bis Ende 2026 befristet und wurde auf Empfehlung der Baulandkommission eingeführt. Für eine Anwendung des § 201a müssen die Landesregierungen jedoch durch Rechtsverordnung ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmen (Difu 2023a: 36), wovon der Freistaat Bayern mit Wirkung für die Landeshauptstadt München Gebrauch gemacht hat.

Allgemein ist die Voraussetzung für den Erlass eines Baugebotes die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit des Vorhabens (§ 176 Absatz 3 BauGB) und seine städtebauliche Erforderlichkeit (§ 175 BauGB). Wenn eine Bebauung objektiv wirtschaftlich unzumutbar ist, weil etwa die erwartbaren Kosten die Erträge langfristig übersteigen würden, muss die Gemeinde vom Baugebot absehen. Es ist dem Eigentümer aber z.B. zuzu-

muten, für die Baufinanzierung ein Darlehen aufzunehmen. Falls das Vorhaben wirtschaftlich zwar objektiv zumutbar, aber für den konkreten Eigentümer subjektiv unzumutbar ist, hat der Eigentümer einen Übernahmeanspruch gegenüber der Gemeinde. Diese muss dann also das Grundstück zum Marktwert übernehmen und die Bebauung selbst durchführen. Dabei hat die Gemeinde neuerdings auch die Möglichkeit, das Grundstück auch zu Gunsten einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu übernehmen, wenn diese innerhalb angemessener Zeit in der Lage ist, das Baugebot zu erfüllen und sich hierzu verpflichtet. Es besteht zudem eine bis 2026 zeitlich befristete Abwendungsmöglichkeit, wenn die Entscheidungsbefugnis über ein Grundstück für nahe Verwandte erhalten werden soll.

Bis zum jetzigen Zeitpunkt wird das Baugebot durch die Kommunen nur zögerlich eingesetzt

Tab. 4.1:
Übersicht
verschiedener
Formen des
Baugebots.

Quelle: Difu
2023a: 32

Baugebot nach BauGB	Ziel	Grundstück	Planbereich	Inhalt
§ 176 Abs. 1 Nr. 1	Neubebauung; Beseitigung und Neubebauung	Unbebaut; nicht entsprechend B-Plan bebaut	Qualifizierter B-Plan, § 30 Abs. 1 Vorhabenbezogener B-Plan, § 12 Einfacher B-Plan, § 30 Abs. 3	Bebauung entsprechend des qualifizierten bzw. einfachen B-Plans Bei vorhabenbezogenem B-Plan „Restbebauung“ auf Flächen außerhalb des VE-Plans, § 12 Abs. 4
§ 176 Abs. 1 Nr. 2	Anpassung an Festsetzungen des B-Plans	Nicht plankonform gebaut	Qualifizierter B-Plan, § 30 Abs. 1 Vorhabenbezogener B-Plan, § 12 Einfacher B-Plan, § 30 Abs. 3	Anpassung der bestehenden Bebauung an Festsetzungen eines qualifizierten/einfachen B-Plans Bei vorhabenbezogenem B-Plan „Restbebauung“ auf Flächen außerhalb des VE-Plans nach § 12 Abs. 4
§ 176 Abs. 1 Nr. 3	Neubebauung; Beseitigung und Neubebauung	Unbebaut; nicht entsprechend B-Plan bebaut	Qualifizierter B-Plan, § 30 Abs. 1 Vorhabenbezogener B-Plan, § 12 Einfacher B-Plan, § 30 Abs. 3	Bebauung entsprechend des qualifizierten bzw. einfachen B-Plans Bei vorhabenbezogenem B-Plan „Restbebauung“ auf Flächen außerhalb des VE-Plans, § 12 Abs. 4
§ 176 Abs. 2	Durchführung einer Bebauung nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2	Fehlende oder nur geringfügige Ausnutzung von Baurechten nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2	Innenbereich nach § 34 Abs. 1 oder Abs. 2	Bebauung oder Anpassung einer bestehenden Bebauung an das nach § 34 Abs. 1 oder 2 bestehende Baurecht

(Difu 2023a: 9). Dies liegt zum einen am mit dem Übernahmeanspruch verbundenen finanziellen Risiko für die Kommunen. Daher dienen Baugebote oft eher als strategisches Instrument: Die Möglichkeit des Baugebots dient als „Drohkulisse“, um eine einvernehmliche Lösung zu erreichen (Difu 2023b: 61). Somit ist das Baugebot vielmehr häufig „das letzte Mittel“, und Kommunen setzen (zunächst) eher auf andere (informelle) Instrumente, wie die Erarbeitung eines Innenentwicklungskonzeptes nach § 176 a (Difu 2023a: 12).

Das Baugebot ist zudem personell und finanziell für die Gemeinde aufwändig und riskant. Unter dem Titel „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“ (IEM) wurde daher bereits 2018 der Vorschlag eines flächenbezogenen Baugebots durch gebietsbezogene Satzung diskutiert und in einem Planspiel evaluiert (BBSR 2018), aber bislang nicht eingeführt.

2.1.2 Befreiung nach § 31 Abs. 2 und 3 BauGB, Erweiterter Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 3a BauGB

Befreiungen von den Festsetzungen in Bebauungsplänen und Abweichungen von dem Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung können der Baulandmobilisierung dienen, da so zeit- und personalintensive Verfahren zur Neuaufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen vermieden werden (Difu 2023b: 36).

Befreiungen nach § 31 BauGB beziehen sich auf die Anwendung von Festsetzungen in Bebauungsplänen. Durch eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 kann von den Festsetzungen in Bebauungsplänen abgewichen werden, sofern die Grundzüge der Planung nicht berührt sind und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Inwieweit die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab und ob das planerische Gesamtkonzept berührt wird. Als Gründe für eine

Befreiung können Erfordernisse des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (§ 31 Abs. 2 Satz 1), die städtebauliche Vertretbarkeit (§ 31 Abs. 2 Satz 2) oder nicht beabsichtigte Härten (§ 31 Abs. 2 Satz 3) herangezogen werden. Neben Festsetzungen bezüglich der Art der baulichen Nutzung, kann auch von den Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche sowie sonstigen Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden (Difu 2023b: 36–37). Die Befreiung liegt dabei im Ermessen der Baugenehmigungsbehörde. Eine Zustimmung der Bauplanungsbehörde oder gar des Stadt- oder Gemeinderates ist, jedenfalls sofern die Gemeinde gleichzeitig Baugenehmigungsbehörde ist (wie im Falle der Landeshauptstadt München), nicht notwendig. Je älter dabei der vorliegende Bebauungsplan und die ihm zugrundeliegende Abwägung, desto eher kommt in der Praxis eine Befreiung in Frage. Angesichts der häufig auftretenden allgemeinen Fragestellungen über den Einzelfall hinaus ist jedoch eine Abstimmung mit der Bauleitplanung angezeigt und in der Regel implementiert.

Ferner wird mit § 31 Abs. 3 eine Befreiung zu Gunsten einer Wohnnutzung in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB) erleichtert, indem Befreiungen davon entbunden werden, die Grundzüge der Planung nicht zu berühren (DStGB und Redeker Sellner Dachs 2022: 6). Folglich können Befreiungen nach § 31 Abs. 3 im Einzelfall auch für Planungen angewendet werden, welche dem planerischen Grundkonzept zuwiderlaufen, sofern die Planung aber trotzdem unter Würdigung der nachbarlichen Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Diese Regelung ist ebenfalls Ergebnis der Baulandkommission und bis 2026 befristet (Difu 2023b: 38).

Da es sich bei Befreiungen um Ermessensentscheidungen handelt, haben Baugenehmigungsbehörden bzw. Gemeinden hier die Möglichkeit gegenüber dem Antragsteller Voraussetzungen

auch selbst zu definieren. Ähnlich zum Instrument der „sozialgerechten Bodennutzung“, d.h. dem Einsatz von städtebaulichen Verträgen zur Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Folgekosten im Rahmen der Baurechtschaffung mittels Bebauungsplans, können Kommunen beispielsweise verlangen, dass ein Teil der durch Befreiungen zusätzlich genehmigten Geschossfläche im geförderten Wohnungsbau nachgewiesen wird.

Auch außerhalb des überplanten Gebiets ergeben sich Möglichkeiten der Innenentwicklung im Baugenehmigungsverfahren. Innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (auch „Innenbereich“ genannt), für welche (noch) kein Bebauungsplan aufgestellt wurde, ist regelmäßig ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist (§34 BauGB). Von dem Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung kann nach §34 Abs. 3a im Einzelfall abgewichen werden, wenn das Vorhaben städtebaulich vertretbar ist, unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist, und der baulichen Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung von zulässigerweise errichteten im Gesetz präzisierten Gebäudetypen, darunter Wohngebäuden, dient. Dieser „erweiterte Zulässigkeitsrahmen“ kann sich beispielsweise auf das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche beziehen. Eine Abweichung von dem Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung liegt im Ermessen der Bauaufsichtsbehörde, und kann bezüglich des zusätzlich genehmigten Wohnraums daher ebenso wie eine Befreiung mit Bedingungen, beispielsweise hinsichtlich der Schaffung sozialen Wohnraums oder sozialer und ökologischer Auflagen, verbunden werden.

Allgemein ermöglicht der erweiterte Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 3a einen größeren

Gestaltungsspielraum von Bauvorhaben der Innenentwicklung, welche an den vorhandenen Bestand anknüpfen. Zudem kann so trotz einer Abweichung von dem Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung die Aufstellung eines förmlichen Planungsverfahrens in Form eines Bebauungsplanes für jene Einzelvorhaben geringeren Bauvolumens vermieden werden.

2.1.3 Städtebauliche Verträge

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 BauGB können Kommunen mit Privaten sogenannte städtebauliche Verträge schließen. Insbesondere können Kommunen auch die Aufstellung von Bauleitplänen vom Abschluss städtebaulicher Verträge abhängig machen. § 11 Abs. 1 Satz 2 listet beispielhaft fünf verschiedene Fallgruppen mit insgesamt zwölf möglichen Inhalten städtebaulicher Verträge auf. Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags kann beispielsweise die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sein.

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 kann auch die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, im städtebaulichen Vertrag festgehalten werden. So lassen sich durch städtebauliche Verträge Umsetzungspflichten und Nutzungsbindungen vereinbaren, wie beispielsweise eine Verpflichtung der Nutzung der Grundstücke binnen einer angemessenen Zeit entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans (Deutscher Bundestag 2021: 12). Dennoch bedarf es an Kooperationsbereitschaft der privaten Vertragspartner mit der Gemeinde, welche am ehesten gewährleistet ist, wenn beide Vertragspartner von den Vertragsinhalten profitieren (DStGB 1999: 7).

Baulandmodelle, wie sie genauer in Abschnitt 2.2.1 beschrieben werden, können darüber hinaus städtebauliche Vertragsinhalte flächendeckend einsetzen, diese vereinheitlichen und

so routiniert anwenden (Difu & vhw 2022: 47). Städtebauliche Verträge haben allgemein eine erleichternde Wirkung auf die Baulandmobilisierung, indem die anfallenden Kosten einer Ausweisung neues Baulands ganz oder teilweise auf private Investoren übertragen werden können (Difu & vhw 2022: 35). Dies schafft erhebliche finanzielle und administrative Entlastungen bei der Baulandbereitstellung und begünstigt damit auch zukünftige Baulandmobilisierung. Zudem kann es das Verfahren beschleunigen, indem der private Investor aufgrund Gewinninteressen an einer frühzeitigen Nutzung oder Weiterveräußerung des Baulands interessiert ist. Darüber hinaus bietet das Instrument durch die Varianz von möglichen Vertragsinhalten Flexibilität in der Anwendung (DStGB 1999: 6-7).

2.2 Ökonomischer Handlungsrahmen

Neben hoheitlich-rechtlichen Handlungsmöglichkeiten können Kommunen auch durch Setzung ökonomischer Anreize oder eigene privatwirtschaftliche Tätigkeit zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen beitragen.

2.2.1 Aktive Bodenpolitik

Eine aktive städtische Liegenschaftspolitik verschafft den Kommunen Gestaltungsfreiheit, welche neben sozialpolitischen, städtebaulichen, ökologischen und fiskalischen/finanziellen Zielsetzungen, auch zur Baulandmobilisierung eingesetzt werden kann (Forum Baulandmanagement NRW 2019: 33). Ziel ist es auch Mobilisierungs- bzw. Umsetzungsproblemen bei einer schlichten „Angebotsplanung“ entgegenzuwirken. Zur Sicherung, Steuerung und Realisierung der genannten Ziele bestreben viele Kommunen eine systematische Ausweitung des Eigentums von aktivierbaren, also nicht unmittelbar zweckgebundenen Liegenschaften an (Difu et al. 2023: 39). Bei der aktiven Liegenschaftspolitik handelt die Kommune also im Unterschied zu den bislang beschriebenen Handlungsmöglichkeiten nicht in erster Linie hoheitlich, während Private bauen, sondern sie wird selbst privatrechtlich auf dem Bodenmarkt tätig und baut teilweise auch selbst.

Durch einen kommunalen Zwischenerwerb können Gemeinden die Realisierung von Projektvorhaben sichern, indem sie beispielsweise kommunale Grundstücke nur mit städtebaulichen Verträgen (siehe Abschnitt 2.1.3) weiterveräußern, die eine Bauverpflichtung innerhalb eines gewissen Zeitraums festlegen. Somit werden eine effektivere Baulandpolitik und ein ressourcensparender Umgang mit Grund und Boden bewirkt. Die dadurch vollständig umgesetzten Bebauungspläne tragen zu einer effektiveren Ausnutzung der sozialen, verkehrlichen und technischen Infrastrukturen bei und entlastet damit finanziell die Gemeinde als auch die späteren Bewohner*innen. Außerdem können die Kommunen einen Einfluss auf die Art der Grundstücksvergabe nehmen, indem sie diese nur im Erbbaurecht vergeben oder durch die Vergabe auch sozialpolitische Zielsetzungen verfolgen, indem sie die Grundstücke zu gedämpften Grundstückspreisen vergeben (Forum Baulandmanagement NRW 2019: 33-34). Verschiedene Kommunen setzen darüber hinaus den kommunalen Zwischenerwerb sogar als Voraussetzung zur Schaffung von Baurecht ein, indem sie jenes in einem Baulandbeschluss festgelegt haben (Forum Baulandmanagement NRW 2019: 38). Die Kommunen spielen so auf dem Markt für Bauerwartungsland eine maßgebende Rolle und haben großen Einfluss auf die Preisbildung.

Allgemein existiert eine Vielzahl an Instrumenten zur Ausweitung kommunaler Flächenbestände (siehe Tab. 4.2). Der kommunale Zwischenerwerb kann hierbei als Instrument für eine kurz-, mittel- oder langfristige Bodenvorratspolitik dienen. Grundsätzlich kann der kommunale Zwischenerwerb als vollständiger Erwerb oder Teilerwerb erfolgen. Beispiel für eine umfangreiche Anwendung des kommunalen Erwerbs ist die Stadt Ulm, wie in Abschnitt 3.2.1 beschrieben. Bei einem Teilerwerb wird entweder nur ein beschränkter Teil eines Plangebietes von der Gemeinde oder ein Teil der Flächen aller Eigentümer*innen im Plangebiet erworben (Forum Baulandmanagement NRW 2019: 39). Vorkaufsrechte können

dabei zum Teil als Instrument zur kommunalen Grundstücksbeschaffung eingesetzt werden, um den Liegenschaftsbestand der Kommune auszuweiten (siehe Tab. 4.2) (Difu & vhw 2022: 145). Gemäß § 24 BauGB (Allgemeine Vorkaufsrechte) und § 25 (Satzungsvorkaufsrechte) steht Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen ein vorrangiger Erwerb von Grundstücken zu, bei dem die Gemeinde anstelle eines Dritten in eine Grundstückstransaktion eintreten kann (Difu & vhw 2022: 146). Folglich sind Vorkaufsrechte aus-

schließlich als passive Möglichkeit zu bewerten, da diese veräußerungswilligen Eigentümer*innen bedürfen sowie nicht zweckfrei eingesetzt werden und so nur bedingt als Instrument zur allgemeinen Bodenbevorratung genutzt werden können (Forum Baulandmanagement NRW 2019: 37). Eine aktuelle Fachdiskussion behandelt außerdem die Frage, ob für die Ausübung von Vorkaufsrechten statt des vereinbarten Kaufpreises ein gedeckelter, an einer Kostenmiete orientierter Preis gesetzlich verankert werden sollte.

Tab. 4.2:
Instrumente zur Ausweitung kommunaler Flächenbestände.

Quelle: Difu et al. 2023: 42

	Ausweitung des Liegenschaftsbestandes im Rahmen	
	...des fiskalischen Handelns	... des hoheitlichen Handelns
Zwischenerwerbsmodelle	Aktive Möglichkeiten	
	<ul style="list-style-type: none"> • freihändiger Erwerb (Privat, BlmA) • Tauschverträge • Beteiligung an Zwangsversteigerungsverfahren und Auktionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bodenordnung/Umlegungsverfahren • Flurbereinigungsverfahren (ländliche Strukturen) • Kooperative Baulandentwicklung (soziale Infrastruktur, gebundener Wohnraum) • Öffentlich-rechtliche Verträge – Grundstücksübertragungen (öffentliche Flächen)
	Passive Möglichkeiten	
	<ul style="list-style-type: none"> • Privatrechtlich vereinbarte Vorkaufsrechte • Erbschaften und Schenkungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausübung von gesetzlichen Vorkaufsrechten

2.2.2 Grundsteuer C und Bodenwertsteuer
Steuerrechtliche Instrumente sind sowohl den rechtlichen wie den ökonomischen Handlungsoptionen zuzuordnen. Sie werden hier unter den ökonomischen Handlungsoptionen behandelt, da sie nicht gezielt auf Einzeleigentümerinnen und -eigentümer wirken, sondern allgemein, und dabei ökonomische Anreize für eine Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen leisten können.

Die Grundsteuer ist eine jährlich wiederkehrende Steuer auf bebautes und unbebautes Grundeigentum. Die Einnahmen der Grundsteuer kommen ausschließlich den Gemeinden zu und zählen zu den wichtigsten Einnahmequellen der Gemeinden (Bundesministerium der Finanzen 2022).

Die Grundsteuer wird derzeit erstmals seit 1960 grundlegend reformiert. Anlass hierfür war ein

Urteil des Bundesverfassungsgerichts, dass die derzeitige Berechnungsmethode der Grundsteuer wegen veralteter Wertansätze für mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar und verfassungswidrig erklärt und eine Überarbeitung mit Geltung ab 2025 eingefordert hat. Der Bundestag hat daraufhin eine Reform beschlossen, welche als Neuerung aber auch ein Abweichungsrecht der Bundesländer zulässt. Sieben Bundesländer haben von ihrem Abweichungsrecht in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht. Es handelt sich also hauptsächlich um eine Handlungsoption auf Landes- und weniger auf kommunaler Ebene.

In Deutschland wird unterschieden zwischen der Grundsteuer A für landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen, Grundsteuer B für sonstigen Grundstücke und Immobilien sowie die ab 2025 im Bundesmodell und

einigen Ländern neu eingeführte Grundsteuer C für baureife, aber unbebaute Grundstücke. Die Grundsteuer A hat im Gesamtaufkommen eine untergeordnete Bedeutung. Finanziell und für die Baulandmobilisierung ist die Grundsteuer B von höherer Bedeutung. Sie berechnet sich nach dem Bundesmodell durch den Grundstückswert, die Grundsteuermesszahl und den von der Gemeinde festgelegten Hebesatz. Für Wohngrundstücke ermittelt sich die Grundsteuer nach dem Bundesmodell beispielsweise durch die Grundstücksfläche, den Bodenrichtwert, Immobilienart, Alter des Gebäudes und Wohn-/Nutzfläche (Bundesministerium der Finanzen 2022). Allgemein schafft die Grundsteuerreform im Vergleich zum bisherigen Modell eine erhöhte Kostenbeteiligung von Grundstückseigentümer*innen an gesellschaftlichen Leistungen, wenn diese einen erhöhten Bodenwert und Bodenertrag aus öffentlichen Maßnahmen ziehen (Löhr 2018: 14). Durch eine zusätzliche Besteuerung der Gebäude, wie es im Bundesmodell vor und nach der Reform der Fall ist, werden jedoch Nachverdichtungen womöglich gehemmt.

Zu den Ländern, die von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, gehört Baden-Württemberg. Das Land führt ein als „Bodenwertsteuer“ bezeichnetes Modell für die Grundsteuer B anstelle des Bundesmodells ein. Die Bodenwertsteuer richtet sich allein nach dem Wert des Bodens, und lässt die darauf errichteten Gebäude unberücksichtigt (Mühlleitner 2019: 130). So kann sie auf sanfte Art zur Baulandmobilisierung beitragen, indem sie Anreize für Eigentümer*innen schafft, Fläche effizienter zu nutzen (Löhr 2018: 12). Insbesondere die hohe Besteuerung eines hohen Bodenwertes in stark nachgefragten Gebieten, schafft Anreize für dichte Bebauungen für eine hohe Rendite und fördert damit die Innenentwicklung (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, o.J.). Schluss folglich ist das Bodenwertmodell investitionsfreundlich, indem es im Gegensatz zum Bundesmodell, Nachverdichtungen nicht steuerlich belastet. Zudem können durch die Grundsteuer gewonnene Ein-

nahmen wiederum in neue Maßnahmen zur Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenziale investiert werden und so zukünftige Entwicklungen begünstigen.

Die sogenannte Grundsteuer C kann ebenfalls zur Baulandmobilisierung dienen. Sie ermöglicht den Gemeinden, steuerliche Anreize zur Bebauung von unbebauten, aber baureifen Grundstücken zu schaffen, indem für jene ein höherer Grundsteuerhebesatz festgesetzt wird. Damit soll vermieden werden, dass Bauland als reines Spekulationsobjekt zur Wertsteigerung ohne Bebauungsabsicht gehalten wird. Eine ähnliche Steuer bestand bereits zu Anfang der 1960er Jahre, wurde jedoch nach zwei Jahren wieder abgeschafft (Deutscher Bundestag 2020: 4)

Als unbebaute Grundstücke werden nach § 246 BewG Abs. 1 Grundstücke bezeichnet, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden und nach Abs. 2 Gebäude, die auf Dauer keiner Nutzung zugeführt werden können. Als baureif gelten darüber hinaus Grundstücke, die - gemessen an Lage, Form, Größe, tatsächlichem Zustand und öffentlich-rechtlichen Vorschriften - sofort bebaut werden könnten. Im Hinblick darauf ist es irrelevant, ob eine Baugenehmigung vorliegt. Zur Begründung eines gesonderten Hebesatzes für baureife Grundstücke bedarf es jedoch städtebaulicher Gründe (Deutscher Bundestag 2020: 4). Diese liegen z.B. bei einer Stärkung der Innenentwicklung, Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen und einem erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung vor. Im Wege einer Allgemeinverfügung durch die Gemeinde müssen jene städtebaulichen Gründe angeführt und alle betroffenen Grundstücke einzeln aufgeführt werden. Sofern nur ein einzelnes Gemeindegebiet jene städtebaulichen Gründe erfüllt, kann sich der gesonderte Hebesatz auch auf nur unbebaute Grundstücke in jenem Gemeindegebiet beziehen, welcher in diesem Falle ebenso in der Allgemeinverfügung bekannt gegeben werden muss (DATEV 2020: 67).

Die Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C wird ab dem 01.01.2025 (§37 Abs. 3 GrStG) bestehen. Eine Einführung der Grundsteuer C wird den Gemeinden zur Option gestellt, eine verpflichtende Einführung ist nicht vorgesehen (DATEV 2020: 65). Die Grundsteuer C ist Teil des Bundesmodells und der meisten Modelle der abweichenden Länder, nur Bayern wird sie nicht einführen.

2.3 Organisatorischer Handlungsrahmen

Neben rechtlichen und ökonomischen bestehen organisatorische Handlungsmöglichkeiten zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen.

2.3.1 Informelle Instrumente

Das Spektrum der Eigentübertypen von möglichen Innenentwicklungspotenzialen ist breit gefächert und reicht von Privat- und Einzeleigentümern, privaten Wohnungsunternehmen, Kommunen und kommunalen Unternehmen, Kirchen, Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen und Wohnungsgenossenschaften, zu Bund und Ländern, deren Interessen teils weit divergieren können (s. Kap. 5). Dabei muss eine Strategie zur Nachverdichtung auf die jeweiligen Eigentümerstrukturen und Gebietstypen angepasst sein. Naheliegend ist, dass es einer anderen Strategie bedarf, Einfamilienhausgebiete nachzuverdichten als gewerbliche Gebiete. All diese verschiedenen Eigentümer und Eigentümerinnen sollen zu einer Innenentwicklung motiviert werden, sie haben jedoch vielerlei Gründe eine Nichtbebauung zu bevorzugen. Beispielsweise zählen hierzu das Warten auf steigende Bodenpreise oder eine angestrebte Weitergabe innerhalb der Familie.

Informelle Instrumente, die in diesem Zusammenhang zuerst angewandt werden sollten, sind unter anderem ein schlichtes Anschreiben an die Eigentümer*innen mit der Anfrage, ob eine Bebauung in absehbarer Zeit beabsichtigt oder sinnvoll ist. Dabei sollte die Mitwirkungsbereitschaft geweckt werden und daher sollte diese Ansprache werbend und einladend sein. Auch sollte auf bestehende Unterstützungsmöglich-

keiten wie z. B. eine Bau- und Finanzierungsberatung oder auch auf verfügbare Förderprogramme hingewiesen werden (Difu 2023a: 12). Informelle Ansprachen stellen das niedrigschwelligste und unverbindlichste Instrument dar.

2.3.2 Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung nach § 176a BauGB

Mit dem Städtebaulichen Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung, kurz „Innenentwicklungskonzept“ nach § 176a BauGB hat der Gesetzgeber mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 ein weiteres Instrument für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen eingeführt. Gemeinden, die ein solches Konzept aufstellen, sollen damit Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, zu Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen treffen, die der Stärkung der Innenentwicklung dienen, insbesondere mit dem Ziel der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken.

Im Vordergrund der Ziele steht die Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, wobei insbesondere die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum angestrebt werden sollte, als wichtiger Bestandteil dieses Konzepts gilt deshalb die Nachvollziehbarkeit des Wohnbauflächenbedarfs mittels einer Bevölkerungsprognose. Auch eine doppelte Innenentwicklung (urbanes Grün, Klimaanpassung) sollte in einer angemessenen Weise im Konzept berücksichtigt werden. Nach der Klärung der Ziele sind die durchzuführenden Maßnahmen zu bestimmen. Voraussetzung dafür ist eine Erfassung und Bewertung von Flächenpotenziale, zum Beispiel in Form von Baulücken, Brachen und ungenutzten Grundstücken. Das Innenentwicklungskonzept soll außerdem ermitteln, welche Strategie für eine erfolgreiche Umsetzung der zu entwickelnden Potenziale verfolgt werden soll. Dabei sollten sowohl mögliche informelle als auch formelle Instrumente zur Baulandmobilisierung berücksichtigt werden.

Auch das Baugebot kann genutzt werden, sollte aber in der Regel immer eine der letzten Maßnahmen sein, die ergriffen wird.

§ 176a BauGB macht keine verfahrensrechtlichen Vorgaben für die Erstellung eines Innenentwicklungskonzeptes und es sind keine unmittelbaren Rechtsfolgen damit verknüpft. Es kann jedoch als Begründungshilfe insbesondere in Bebauungsplanverfahren dienen. Durch die Erwähnung

im Gesetz gleich hinter dem Baugebot wird klar auf die Bedeutung des Innenentwicklungskonzeptes für eine effektivere Nutzung des Baugebotes hingewiesen.

Zusätzlich besteht nach §200 (3) BauGB die Möglichkeit für Gemeinden ein öffentliches Baulandkataster aufzustellen, das bebaubare Flächen in Karten oder Listen enthält und somit für Bauwillige als Anlaufstelle dienen kann.

3 ERGEBNISSE DER ANWENDUNG DES HANDLUNGSRAHMENS

Nach den bereits gegebenen Erläuterungen zum bestehenden Handlungsrahmens auf rechtlicher, ökonomischer und organisatorischer Ebene wird im Folgenden die Anwendung des Handlungsrahmens zur Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen auf bundesweiter Ebene, im interkommunalen Vergleich, anhand der Beispielstädte Ulm, Tübingen und Köln und anschließend insbesondere die Anwendung der Landeshauptstadt München erläutert.

3.1 Bundesweiter Überblick

Mit Unterstützung des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes erfolgte im Rahmen des Projekts „Baulandumfrage“ 2021 eine bundesweite Untersuchung des aktuellen Stands der Bauland(potenzial-)erfassung und -mobilisierung. Daraus ergab sich, dass in den verschiedenen Bundesländern das Thema Baulanderfassung und -mobilisierung sehr unterschiedlich behandelt wird. Folgende

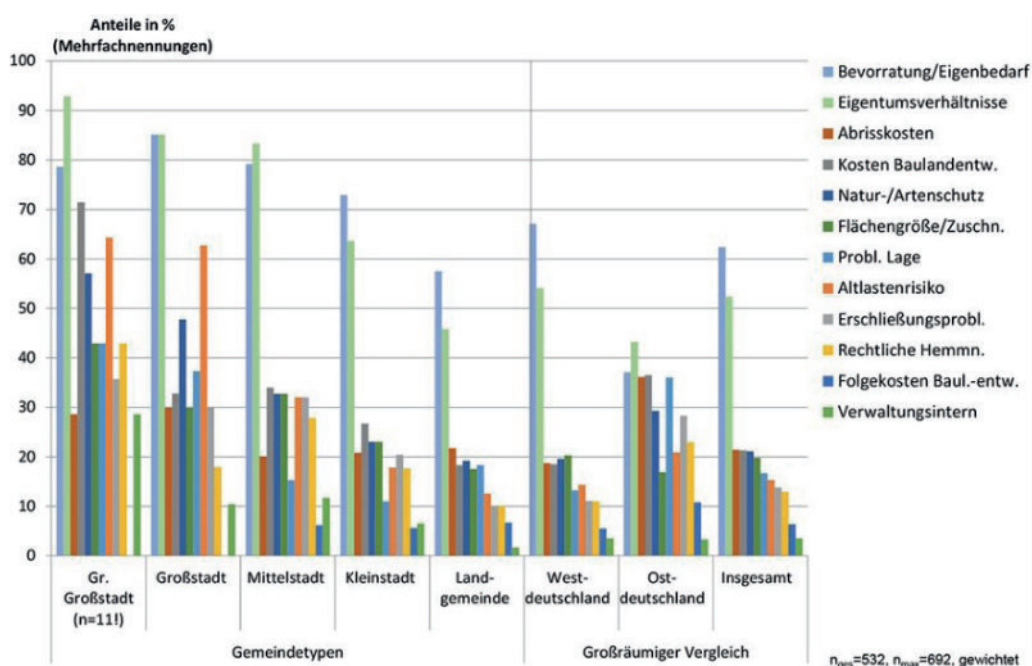


Abb. 4.2: Hindernisse der Baulandmobilisierung. Quelle: BBSR 2022: 70

Untersuchung soll auf Grund dessen die Anwendung einige der unterschiedlichen Instrumente zur Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenziale im bundesweiten Trend darstellen.

Mit Blick auf die Hemmnisse der Baulandmobilisierung (siehe Abb. 4.2) geht aus der Studie hervor, dass im Durchschnitt rund 50% der Kommunen die Bevorratung und den Eigenbedarf der Flächeneigentümer und 60% komplizierte Eigentumsverhältnisse als Hemmnisse nennen. Bei den Mittel- und Großstädten werden diese Hemmnisse sogar in dem Zuge von 80% der

Kommunen genannt. Abrisskosten und Kosten der Baulandentwicklung werden dagegen insgesamt nur von 20% erwähnt, während jedoch die Kosten der Baulandentwicklung in großen Großstädten von über 70% als Hemmnisse genannt werden. Rechtliche Hemmnisse werden dabei insgesamt nur von knapp 12% genannt. Im Rahmen der Difu-Kommunalumfrage 2020 gaben 65% der antwortenden Kommunen an, Innenentwicklungspotenziale systematisch zu erfassen. Rund 30% der Kommunen mit 100.000 Einwohnern oder mehr führen darüber hinaus ein GIS-basiertes Grundstückskataster (siehe Abb.

Abb. 4.3:
Datengrundlage zur Erfassung der Baulandverfügbarkeit und der bodenpolitischen Situation.
Quelle: Difu et al. 2023: 23

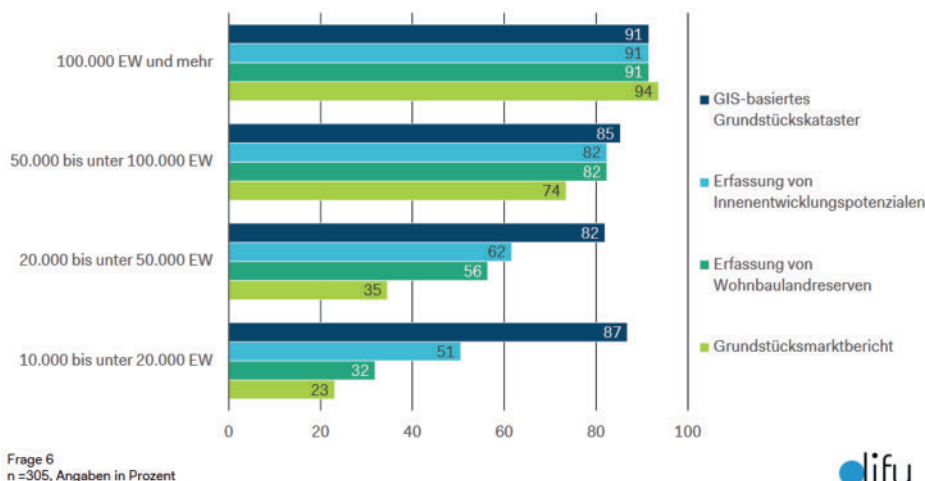
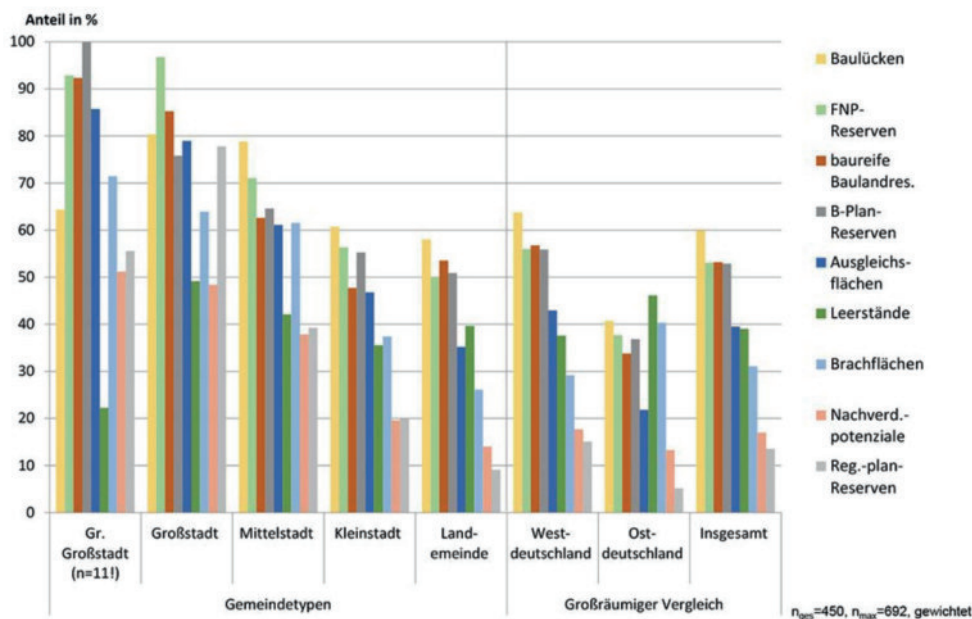


Abb. 4.4:
Verbreitung der Erfassungsaktivitäten für die verschiedenen Flächenkategorien (Zusammenfassung der Kategorien „Flächen-deckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“).
Quelle: BBSR 2022: 87



4.3). In den großen Großstädten werden insbesondere Bebauungsplan- und Flächennutzungsplan Reserven sowie baureife Baulandreserven

erfasst. Baulücken sind in bereits 60% der antwortenden Gemeinden erfasst (siehe Abb. 4.4). Dies bestätigt sich auch mit Blick auf den

Ländervergleich: 11 der 16 Bundesländer verwenden bereits Tools, wie Datenbanken, Software und Internetplattformen, welche Baulandpotenziale auf kommunaler Ebene erfassen. Dennoch werden diese bereitgestellten Plattformen unterschiedlich häufig genutzt (siehe Tab. 4.3, 4.4). Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Sachsen-Anhalt besitzen keine Datenbanken oder

bieten nur einzelne kommunale Initiativen an. In Rheinland-Pfalz wird jedoch beispielsweise der RAUM+Monitor fast flächendeckend genutzt, indes erfolgt in anderen Ländern nur eine geringe Nutzung von ähnlichen Tools, wie beispielsweise in Bayern, wo nur 18% der Befragten angeben, die Flächenmanagement Datenbank (FMD) des Bayerischen Landesamt für Umwelt zu nutzen (BBSR 2022: 38).

Bundesland	Instrument	Methode
Baden-Württemberg	Flächenmanagement-Tool für Kommunen (FLOO)	GIS-Anwendung (Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters (ALK), automatisiertes Raumordnungskataster (AROK), Geofachdaten der LUBW); Verknüpfung von Sachdaten und Geodaten
Bayern	Flächenmanagement-Datenbank FMD	Import und Zusammenführen mehrerer Datenbanken, Schnittstelle GIS
Berlin	Wohnbauflächen-Informationssystem (WoFIS)	GIS-Anwendung im Browser; Erfassung von Potentialflächen und solchen, die sich bereits in der Realisierung befinden, dient als strategisches Planungsinstrument
Brandenburg	Keine Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Übergeordnet hält das Statistische Informationssystem Berlin-Brandenburg (StatIS-BBB) flächenbezogene Daten bereit.
Bremen	Baulücken-Kataster der Freien Hansestadt Bremen	WebGIS-Anwendung zur Anzeige von Baulücken
Hamburg	Potentialflächendatenbank der Freien und Hansestadt Hamburg (PAUL)	WebGIS-Anwendung; Informationen zu sowie Auswertung und Bilanzierung von vorhandenen Potentialflächen
Hessen	Flächenmanagement-Datenbank Hessen	Webanwendung; Erfassung, Verwaltung und Bilanzierung von Potenzialflächen; seit 2021 Initiative zur Entwicklung eines Potenzialflächenkatasters
Mecklenburg-Vorpommern	Keine für die Kommunen zugängliche landesweite Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH bietet als Dienst an, Eigentums- und Pachtverhältnisse zu ermitteln und verfügt über einen eigenen Flächenpool.
Niedersachsen	Baulücken- und Leerstandskataster (BLK), regelmäßige Wohnbaulandumfragen	Dienst zur Anzeige und Verknüpfung von Leerständen und Baulücken mit Einwohnermeldedaten (Altersgruppen); 2-jährige Wohnbaulandumfrage
Nordrhein-Westfalen	Keine landesweite Datenbank, aber landesweites Siedlungsflächenmonitoring und digitale Tools auf Regionalebene	Alle drei Jahre stattfindende Befragung der Kommunen nach Baulandpotenzialen; überführt in regionale, GIS-gestützte Datenbanken, deren Datenbestand den jeweiligen Kommunen zur Verfügung gestellt wird
Rheinland-Pfalz	RAUM+Monitor	Internetgestützte Plattform zur Erhebung, Fortschreibung und Bewertung von Siedlungsflächenpotenzialen
Saarland	Keine landesweite Datenbank für Kommunen	Kommunale Flächeninformationen, etwa zu Bebauungsplänen der Kommunen (noch nicht flächendeckend), bietet das Geoportal Saarland.
Sachsen	Flächenmanagement-Tool Circular Flow Land Use Management	ACCESS-basierte Potentialflächendatenbank zur systematischen Sammlung, Aktualisierung und Speicherung von Felddaten
Sachsen-Anhalt	Keine landesweite Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Der „Strategische Maßnahmenplan für Sachsen-Anhalt“ enthält Bausteine eines Flächenmanagements mit Fokus Revitalisierung von Industriebrachen.
Schleswig-Holstein	Flächenmanagementkataster (FMK)	Internetgestützte Plattform zur Speicherung und Fortschreibung von Daten aus zuvor durchgeführten Potenzialflächenerhebungen der Kommunen
Thüringen	Flächenmanagement-Tool FLOO-TH	GIS-Anwendung (Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters (ALK), automatisierter Raumordnungskataster (AROK), Geofachdaten der Thüringer Landgesellschaft); Verknüpfung von Sachdaten und Geodaten

Tab. 4.3:
Datenbanken und Tools zur Bauland(potenzial)-erfassung.
Quelle: BBSR 2022: 25

Tab. 4.4:
Nutzung von
Erfassungsin-
strumenten auf
Länderebene
durch Befragte.

Quelle: BBSR
2022.

Erfassungsinstrumente auf Länderebene	Anteil Nutzung in Prozent der Befragten aus den jeweiligen Ländern (n_{ges} =458; n_{max} =692; gewichtet, gerundet)
Flächenmanagementkataster (FMK) Schleswig-Holstein	12 %
Baulücken- und Leerstandskataster für Kommunen (BLK) des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (Niedersachsen)	25 %
Nachhaltiges Flächenmanagement (FMD) des Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hessen)	26 %
RAUM+Monitor des Ministeriums für Inneres und Sport (Rheinland-Pfalz)	74 %
Flächenmanagement-Tool für Kommunen der Landesanstalt für Umwelt Messungen und Naturschutz (FLOO Baden-Württemberg)	6 %
Flächenmanagement-Datenbank (FMD) des Bayerischen Landesamts für Umwelt (Bayern)	18 %
Flächenmanagement-Tool des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (CircUse Sachsen)	[keine Angabe]
Flächenmanagement-Tool der Thüringer Landgesellschaft (FLOO Thüringen)	33 %
Insgesamt (bezogen auf die Befragten aus den entsprechenden Ländern)	32 %

3.2 Interkommunaler Vergleich

3.2.1 Ulm: Wohnbaulandbilanzierung und Aktive Bodenpolitik

Die Stadt Ulm verwendet eine Wohnbaulandbilanzierung, bei der eine Betrachtung des Entwicklungsstandes der im Flächennutzungsplan (FNP) ausgewiesenen Flächen im Verhältnis zu den berechneten Wohnbedarfen erfolgt. Bis 2018 wurden knapp 45 % von den ca. 300 Hektar Flächen besiedelt, die im Jahr 2002 im FNP ausgewiesen wurden. Gleichzeitig wurde das Potenzial für die Innenentwicklung genauer ermittelt (85 Hektar). In den nächsten 10-15 Jahren wird laut Schluss der Stadt kein weiterer Flächenbedarf über die derzeit ausgewiesenen Wohnbauflächen im FNP hinaus bestehen (Difu et al. 2023: 24).

Mit ihrer konsequenten Baulandstrategie, bei der Bebauungspläne für Neubaugebiete nur dann aufgestellt werden, wenn die Stadt im Besitz aller Grundstücke ist, begründet die Stadt Ulm eine bundesweit anerkannte Referenz. Die Anpassung der boden- und wohnungspolitischen Strategien an sich ändernde Herausforderungen war trotz dieser Erfolge auch in Ulm notwendig. Eine Herausforderung bestand in der Erweiterung des Modells auf die Innenentwicklung, wes-

halb die Stadt nun auch den Erwerb von bebauten Grundstücken anstrebt, um Entwicklungen in diesem Bereich aktiv steuern zu können. (Difu et al. 2023: 37-38).

Die Stadt Ulm verfügt über ein jährliches Budget von 16 Millionen Euro für den Grundstücksankauf, sowie Erschließungskosten und andere Ausgaben. Der An- und Verkauf von Flächen hat in der Stadt eine lange Tradition. Seit über 100 Jahren verfolgt die Stadt aufgrund eines historisch bedingten umfangreichen Grundbesitzes von heute etwa 4.500 ha eine konsequente Ankaufsstrategie. Das sogenannte Ulmer Wiederkaufsrecht stellt eine langjährige Tradition dar. Beim Verkauf von Bauplätzen wird ein solches Wiederkaufsrecht vereinbart, um sicherzustellen, dass unbebaute, ehemals stadteigene Flächen nicht an private Interessenten weiterveräußert werden können. Dies dient der Verhinderung spekulativer Weiterverkäufe von Baugrundstücken. Durch eine Auflassungsvormerkung im Grundbuch zugunsten der Stadt Ulm wird das Wiederkaufsrecht gesichert und erst gelöscht, wenn private Käufer*innen den beabsichtigten Zweck erreicht haben, beispielsweise den Bau eines Wohnhauses. Der umfangreiche Grundbesitz ermöglicht es der Stadt auch, die Ausgleichsflächen bereit-

zustellen, die für Bebauungspläne erforderlich sind. Zudem erleichtert der städtische Grundbesitz den Ankauf von Flächen, da die Stadt Ersatzland für landwirtschaftliche Nutzer*innen besitzt. Die Preissteigerungen für Baugrundstücke in Ulm sind im Vergleich zu anderen Städten deshalb deutlich geringer und das Preisniveau ist gemäßiger. Die Bodenvorratspolitik der Stadt Ulm wirkt sich somit preisdämpfend auf den Bodenmarkt aus (Difu et al. 2023: 42).

Darüber hinaus strebt die Stadt an, 80 % des Baugeschehens durch Innenentwicklung zu verwirklichen. Ein Teil der Bauprojekte erfolgt daher entsprechend des bestehenden Baurechts, ohne eine mögliche Beeinflussung der Stadt. In anderen Fällen verfolgt die Stadt hauptsächlich den Ansatz des vorlaufenden Flächenankaufs und nutzt konsequent Möglichkeiten zum Erwerb von Flächen. In einigen Fällen werden dabei auch Vorkaufsrechte genutzt. Durch das entschlossene Vorgehen der Stadt wenden sich Grundstückseigentümer*innen bei Verkaufsabsichten direkt an diese. In Fällen, in denen durch fehlende Verkaufsbereitschaft kein Grunderwerb möglich ist, werden Bebauungspläne erstellt, unter Voraussetzung einer Verpflichtung der Vorhabenträger*innen mit der Durchführung, anteiligen Kostenübernahme und Einhaltung von Auflagen, insbesondere für den öffentlich geförderten Wohnungsbau. Die Stadt hat bereits zwei ehemalige Kasernenflächen entwickelt und auch ehemalige Industriegrundstücke erworben und baulich entwickelt. Eine dieser Kasernenflächen ist das etwa neun Hektar große Areal der ehemaligen Hindenburgkaserne, das die Stadt Ulm im Jahr 2017 von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben erworben hat. Hier entsteht das neue Stadtquartier „Am Weinberg“ im Stadtteil Eselsberg, das ein gemischt genutztes, urbanes Quartier für etwa 2.000 Einwohner beherbergen soll. Die Vergabe der Baugrundstücke erfolgt nach Qualitätskriterien im Wettbewerb zu einem Festpreis, der auf Basis des Verkehrswertes festgelegt wird (Difu et al. 2023: 79–80).

In der Vergangenheit wurden auch ehemalige Industriegrundstücke erworben. Ein Beispiel für die gelungene Umwandlung eines Nicht-Wohngebäudes in Wohnraum ist die Konversion der ehemaligen Magirus-Fabrikhallen, die nach einer Insolvenz nichtmehr genutzt wurden. Um dem Trend der Schließungen und Abwanderungen im Ulmer-Westen entgegenzuwirken und der steigenden Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum gerecht zu werden, initiierte die städtische Projektentwicklungsgesellschaft (PEG) das Konversionsprojekt „Stadtregal“, das mittlerweile weit über die Grenzen von Ulm hinaus bekannt ist. Das Ziel war es, die gravierenden städtebaulichen Probleme in einen vielfältigen Mix aus Wohnen und Gewerbe umzuwandeln. Die Stadt legt auch großen Wert auf die Neugestaltung im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsgebieten, die erhebliches Potenzial für zusätzlichen Wohnraum bieten. Ein Beispiel dafür ist das 2011 beschlossene Sanierungsgebiet in der Nähe des Hauptbahnhofs, westlich der Bahnanlagen. Das sogenannte Dichterviertel bietet Möglichkeiten für eine umfassende Neugestaltung und Qualitätsverbesserung als innerstädtischer Wohn- und Geschäftsbereich (Difu et al. 2023: 80–81).

3.2.2 Tübingen: Eigentümeransprache und Baugebote

Die Stadt Tübingen wählte einen alternativen Ansatz zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. 2019 beschloss der Gemeinderat von Tübingen, flächendeckend alle Eigentümer*innen von brachliegenden Grundstücken zu kontaktieren und sie aufzufordern, diese zeitnah zu bebauen. Dabei wurde die Möglichkeit eines Baugebots als letztes Mittel angekündigt. Nach einer gründlichen Prüfung wurden 240 potenzielle Grundstücke aus insgesamt 550 registrierten Baulücken ausgewählt. Die Schreiben enthielten die Bitte, innerhalb der nächsten zwei Jahre einen Bauantrag für die Bebauung der Grundstücke einzureichen. Falls die Bebauung subjektiv wirtschaftlich unzumutbar war, schlug die Stadt den Empfänger*innen den Ver-

kauf der Grundstücke zum Verkehrswert vor. Für den Fall, dass die Grundstücke beispielsweise in Familienbesitz bleiben sollten, bot die Stadt den Eigentümer*innen ein Erstzugriffsrecht für städtische Grundstücke für die nächsten 25 Jahre an. Laut Angaben der Stadt erklärte sich ein Drittel der Eigentümer*innen bereit, ihre Grundstücke zu bebauen, ein Drittel lehnte eine Bebauung ab und ein weiteres Drittel reagierte nicht auf die Schreiben. Für letztere Gruppe könnte zukünftig ein formelles Anhörungsschreiben zum Erlass eines Baugebots versandt werden. Bisher wurden 40 Bauanträge von den insgesamt 240 angeschriebenen Grundstückseigentümer*innen gestellt (Difu 2023b: 62).

Dennoch beschloss der Gemeinderat von Tübingen im Juli 2022, von der zuvor geplanten Durchsetzung des Baugebots für die verbleibenden Flächen abzurücken. In der Beschlussvorlage wird dies mit einer erheblichen Änderung der Rahmenbedingungen für die Anwendung des Baugebots durch zwei Gesetzesänderungen und den hohen Kosten im Wohnungsbau begründet. Knapp 70 der Eigentümer*innen der verbleibenden Grundstücke, für die keine konkreten Bauabsichten erkennbar sind, beabsichtigen, ihre Grundstücke für Verwandte in direkter Linie zu reservieren. Daher kommt in diesen Fällen das Baugebot nicht mehr in Betracht. Dies zeigt, dass der Anwendungsbereich des Baugebots durch das Baulandmobilisierungsgesetz, entgegen seiner ausdrücklichen Zielsetzung im Namen, nun stark eingeschränkt ist, wie es in der Beschlussvorlage heißt. Darüber hinaus gibt es eine gravierende Kostenexplosion im Wohnungsbau und bei den Bauzinsen. Aus Sicht der Verwaltung ist es heute nicht mehr gewährleistet, dass ein neues Wohngebäude rentabel vermietet werden kann. Dies bedeutet, dass eine wesentliche Voraussetzung für den Erlass von Baugeboten, die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit, entfällt. Aus diesem Grund geht die Stadt nun einen anderen Weg. Die kürzlich beschlossene Änderung des Grundsteuergesetzes im Dezember 2021 im baden-württembergischen Landtag ermöglicht die

Einführung einer Grundsteuer C. Die Stadtverwaltung sieht in diesem neuen Instrument der Grundsteuer C eine geeignete Alternative zum Erlass von Baugeboten, vorausgesetzt der Hebesatz ist ausreichend hoch, um Anreize für eine zügige Bebauung zu schaffen. Die Verwaltungsverfahren zur Erhebung der Grundsteuer C seien zudem geringer als die zu einer Durchsetzung des Baugebots (Erb 2023).

3.3 Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung in München

Nachdem insbesondere München weiterhin unter einem anhaltenden Wachstumsdruck und daraus folgernd auch unter einem Nachfrage- druck am Wohnungsmarkt steht, untersucht der folgende Abschnitt, inwieweit die Landeshauptstadt München den umfangreich gegebenen rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Handlungsrahmen nutzt, um die Innenentwicklung zu fördern und bestehende Potenziale zu mobilisieren.

3.3.1 Rechtlicher Rahmen

Allgemein beschränkt sich in München rund die Hälfte der Neubautätigkeit im Wohnungswesen auf den unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB. Dies spiegelt auch den bundesweiten Trend wider (Reiß-Schmidt 2018: 120).

Die Bayerische Landesregierung hat von ihrer Verordnungsermächtigung aus §201a BauGB Gebrauch gemacht und München zum Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmt. Zur Begründung wurde unter anderem ein hohes Wohnungsdefizit, eine niedrige Leerstandrate und eine überdurchschnittlich hohe Mietbelastungsquote herangezogen (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr 2022). Die Begründung der Rechtsverordnung ermöglicht damit der Stadt München, von einigen der erneuerten Instrumenten im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes umfassenderen Gebrauch zu machen – wie beispielsweise des erweiterten Vorkaufsrechts, eine erleichterte Abweichung von Festsetzungen des geltenden

Bebauungsplanes und des erweiterten Baugeschäfts (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr 2022: 1).

Im September 2021 hieß es jedoch, dass das Baugeschäft in München bisher kaum angewandt wurde und die jüngsten Versuche laut Planungsreferat darüber hinaus bereits 20 Jahre zurückliegen. Zudem hätten außerdem nur in wenigen Fällen zum Erfolg geführt. (Ebert-Adeikis 2021). Inwieweit das Baugeschäft seit 2021 in München angewandt wurde, ist unbekannt.

Aus einem persönlichen Gespräch mit Herrn Mager, Leiter der Lokalbaukommission der Landeshauptstadt München, geht hervor, dass in München Befreiungen von den Festsetzungen eines Bauungsplanes gemäß § 31 BauGB wie in vielen anderen Städten gängige Praxis sind. Auch bereits vor Einführung des Absatzes 3 unter § 31 BauGB im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes 2021, wurde bereits von den Festsetzungen des Bauungsplanes zugunsten des Wohnungsbaus befreit. Dennoch wendet die Stadt München auch bei Anwendung des § 31 Abs. 2 und 3 „interne Leitlinien“ an, „die gewisse Grundprämissen für eine Befreiungsentscheidung und die Abwägung der öffentlichen und nachbarlichen Belange beinhalten“, um eine „regellose Anwendung“ zu verhindern, die zu einer Schwächung der Konzeption des zugrundeliegenden Bauungsplans führen könnte (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2021: 17). Der erweiterte Zulässigkeitsrahmen gemäß § 34 3a BauGB „wird von der Stadt München begrüßt“ (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2021: 18) und wird ebenfalls bereits angewandt. Eine genaue Häufigkeit der Anwendungen des erweiterten Zulässigkeitsrahmens gemäß § 34 Abs. 3a ist nicht bekannt. Im Rahmen des sog. „40%-Beschlusses“ verlangt die LHM aber von den Antragstellenden sowohl bei Befreiungen von den Festsetzungen eines Bauungsplans als auch bei Abweichungen von der Anforderung des Einfügens, neben anderen sozialen und ökologischen Bedingungen, dass 40% des neu geschaffenen

Wohnraums im sozial geförderten Wohnungsbau nachgewiesen wird, um eine sozial ausgewogene Durchmischung in den Quartieren sicherzustellen.

Seit Einführung des kooperativen Baulandmodells „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBoN) 1994 (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2022: 5) werden städtebauliche Verträge systematisch in der Stadtentwicklung der Stadt München eingesetzt. Vorrangig zielt das Baulandmodell auf eine Förderung bezahlbaren Wohnens ab, dient aber unter gewissen Gesichtspunkten auch der Baulandmobilisierung. Die SoBoN findet in München bei Bauungsplänen immer dann Anwendung, wenn diese Kosten und Lasten auslösen und zu einer deutlichen Bodenwertsteigerung für planungsbegünstigte Eigentümer*innen führt (Landeshauptstadt München o.J. a). Die städtebaulichen Verträge im Rahmen der SoBoN in ihrer jüngsten Fassung von 2021 setzten fest, dass die Planungsbegünstigten, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Angemessenheit, die mit der Planung „im Zusammenhang stehende Kosten und Lasten nach Maßgabe des sogenannten „100-Punkte-Baukasten-Modells“ übernehmen. Zudem verpflichten sich die Planungsbegünstigten zu einer Bebauung, innerhalb eines festgelegten Zeitraums, gemäß den planungsrechtlichen Festsetzungen des Bauungsplans (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2022: 17). Darüber macht die Stadt München in diesem Zusammenhang auch die Aufstellung von Bauleitplänen vom Abschluss dieser städtebaulichen Verträge abhängig, indem die Grundzustimmung Voraussetzung für den Aufstellungsbeschluss ist, wodurch die Stadt München Kontrolle über die Verwirklichung geschaffenen Baurechts hat (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2022: 16).

3.3.2 Ökonomischer Rahmen

Zum Zeitpunkt 2018 besaß die Stadt München über ein ungebundenes Bodenvorratsvermögen von ca. 22,5 Millionen Quadratmetern, was geringfügig mehr als 7% des Stadtgebietes ausmachen (Reiß-Schmidt 2018: 120). Auf Grund des

räumlich stark beschränkten Spielraums zum regionalen Flächenmanagements entschied die Stadt München 2021, künftig eine aktive Bodenvorratspolitik für unbebaute Grundstücke zu betreiben, auf denen mindestens 15 Wohneinheiten entstehen könnten. Dies sei beschränkt auf Flächen im Außenbereich, auf denen die Stadt ein Vorkaufsrecht hat (Süddeutsche Zeitung 15. April 2021). Zusätzlich wurde in München durch das 2021 neu eingeführte Baukastenmodell zusätzlich zu den enthaltenden städtebaulichen Verträgen ein Anreizsystem für Investoren geschaffen, Wohnbauflächen an die Stadt München zu veräußern. Bei einem städtischen Erwerb von Wohnbauflächen, vergibt die Stadt München jene an städtische Wohnungsbaugesellschaften oder durch Konzeptvergabe in Erbpacht an Dritte (Landeshauptstadt München, o.J. a) und kann so aktives Flächenmanagement betreiben. In der Beschlussfassung vom Dezember 2021 heißt es, dass „alle rechtlichen Möglichkeiten (insbesondere Erhaltungssatzungen, Zweckentfremdungssatzung, Vorkaufsrecht, Genehmigungsvorbehalt, Mietspiegel, Mietberatung) zur Sicherung und zum Schutz bestehenden Wohnraums ausgeschöpft“ werden. „Die Stadtverwaltung bleibt beauftragt, weiterhin auf eine Verbesserung der gesetzlichen Möglichkeiten hinzuwirken“, insbesondere darauf, dass die Kommunen das Vorkaufsrecht mit allen Rechten zurückbekommen (Landeshauptstadt München 2022: 16). Die Notwendigkeit der Anpassung des Vorkaufsrechts spiegelt sich womöglich auch in der Vollzugstatistik von Vorkaufsrechten in München wider, welche zeigt, dass die Anzahl der abgebenden Abwendungserklärungen zur Vorkaufsrechtsausübung in München in den Jahren 2015 bis 2019 deutlich über den vollzogenen Vorkaufsrechtsausübungen lag.

Der Freistaat Bayern wird anstelle des Bundesmodells der Grundsteuer B ab 2025 ein reines Flächenmodell anwenden. Folglich ermittelt sich der neue Grundsteuersatz in München in Zukunft aus der Grundstücksfläche und zusätzlich bei bebauten Grundstücken aus der Gebäude-

fläche, multipliziert mit einem entsprechenden Wertfaktor. Der Grundstückswert fließt nicht in die Berechnung mit ein. Zusätzlich werden Abschlagsmöglichkeiten u.a. für den sozialen Wohnungsbau und Denkmäler vorgesehen (Bayerisches Landesamt für Steuern).

Darüber hinaus hat sich die Bayerische Landesregierung gegen eine Einführung der Grundsteuer C entschieden.

3.3.3 Organisatorischer Rahmen

Informationen über eine direkte Eigentümeransprache als Informelles Instrument zur Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist in München öffentlich nicht bekannt. Dennoch bietet die Stadt München im Rahmen des Plantreffs eine Plattform für eine transparente Münchner Stadtentwicklung, indem sie Informationsmaterial und Veranstaltungen um die Themen und Aufgaben des Referats für Stadtplanung und Bauordnung anbieten. Zusätzlich ist ein kostenfreies Abonnement des Newsletters mit Informationen der einzelnen Referate und Eigenbetriebe der Landeshauptstadt München verfügbar (Landeshauptstadt München o.J. b). Inwieweit in dieser Transparenz bezüglich angewandter Instrumente der Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen geschafft wurde, ist nicht bekannt. Themen wie die Bodenfrage oder das wohnungspolitische Handlungsprogramm wurden jedoch bereits thematisiert. Darüber hinaus sind einige Broschüren der Stadt München öffentlich zugänglich, die beispielsweise Informationen bezüglich des kooperativen Baulandmodells SoBoN enthalten. Darüber hinaus sind auch Beschlussfassungen von öffentlich zugänglichen Vollversammlungen online zugänglich. Leuchtturmprojekte sind in München existent und öffentlich präsent, thematisieren jedoch ausschließlich umfangreich geschaffenes Baurecht in Form von Bebauungsplänen (unter Anderem Nordhaide, Am Ackermannbogen, ehemalige Bayernkaserne, Prinz Eugen Park, Theresienhöhe Werksviertel), jedoch weniger, wenn nicht gar nicht, realisierte Innenent-

wicklungspotenziale im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB.

In einer Beschlussfassung von 2021 hieß es, dass das Referat für Stadtplanung und Bauordnung mit der Erarbeitung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung als Pilotprojekt beauftragt wurde (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2021: 22). Ergebnisse bezüglich des beauftragten Pilotprojektes des Innenentwicklungskonzeptes sind nicht bekannt. Der 2021 initiierte Entwurf des Münchner Stadtentwicklungsplans 2040, welcher in Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt wurde, erfasst jedoch auch Potenzialgebiete für qualifizierte Nachverdichtung in Wohngebieten (siehe Abb. 4.5) (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, o.J.). Dennoch seien dort nach Erläuterungen von Herrn Mager, Leitenden der

Lokalbaukommission, Potenzialflächen absichtlich vage umrissen und markieren vielmehr Schwerpunktbereiche, als dass Potenzialflächen flächendeckend dargestellt werden. Zudem hat die Stadt München bis zum jetzigen Zeitpunkt kein stadtumfassendes, dem Innenentwicklungskonzept vorausgehendes, Kataster für Innenentwicklungspotenziale erstellt. Dies erfolgte in der Vergangenheit, nach Aussagen von Herrn Mager, nur beispielhaft für die Gartenstädte der Stadt München. Zudem wurde auch in der Kommunikation mit der Stadt München keine Absicht einer Erstellung eines allumfassenden Katasters erkenntlich. Grund für ein fehlendes, umfassend ausgearbeitetes städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklungen für die Landeshauptstadt München seien laut Herrn Mager fehlende personelle und finanzielle Ressourcen.

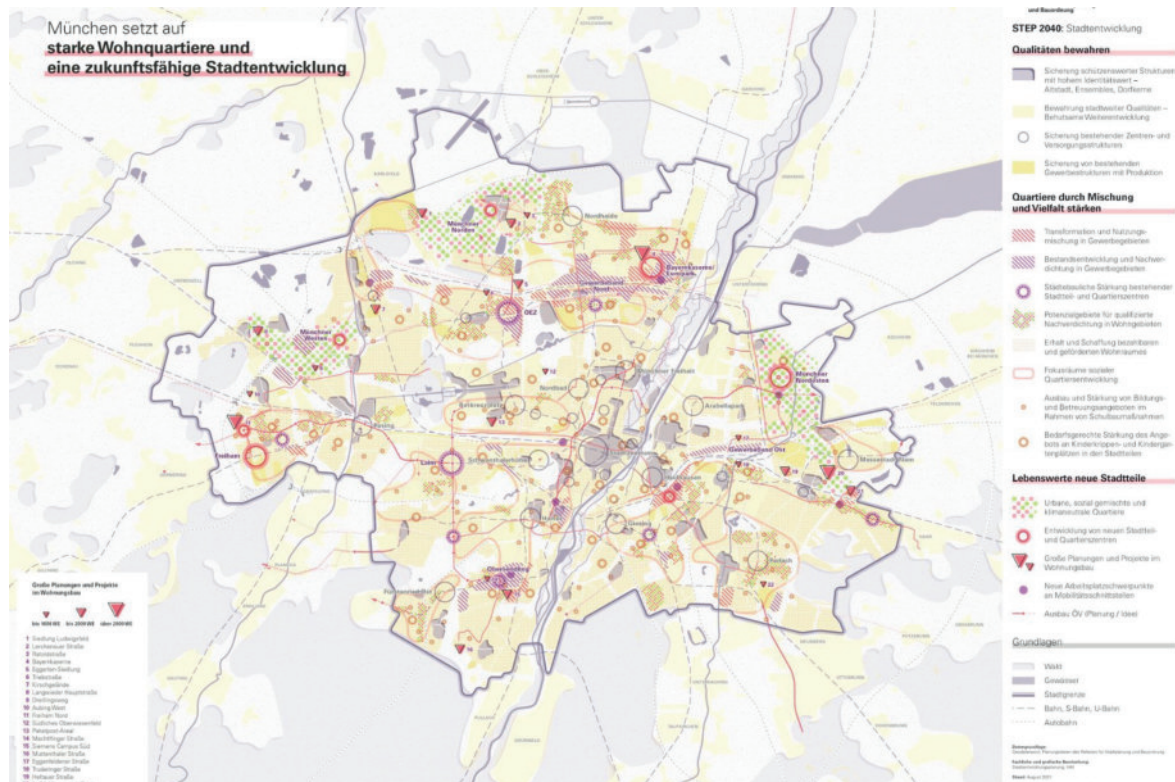


Abb. 4.5: Stadtentwicklungsplan 2040: Starke Wohnquartiere und eine zukunftsfähige Stadtentwicklung. Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung (o.J.)

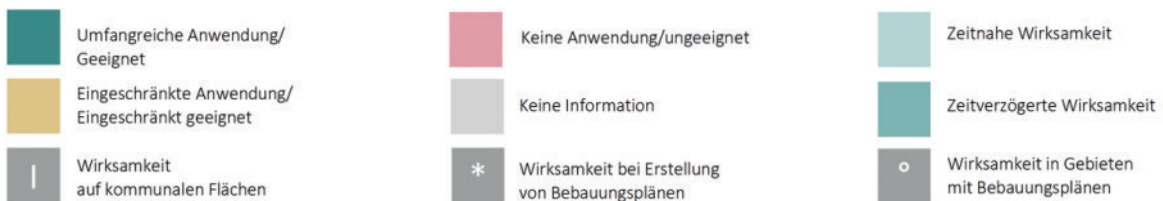
4 DISKUSSION UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR MÜNCHEN

Wie aus der Datenauswertung hervorgeht, bestehen in der Landeshauptstadt München nicht unerhebliche Innenentwicklungspotenziale. Um der Forderung der Begrenzung der täglichen Flächeninanspruchnahme auf unter 30 ha bis 2030 gerecht zu werden, sollten jene systematisch erfassten Innenentwicklungspotenziale vorrangig entwickelt werden. Der folgende Abschnitt diskutiert in dem Kontext die Eignung der einzelnen

Instrumente für die Baulandmobilisierung und Innenentwicklung im Allgemeinen (siehe Tab. 4.5), eine mögliche Anwendung für die erhobenen Potenziale in ihren jeweiligen Kategorien (siehe Tab. 4.6) und diskutiert die Anwendung der Instrumente der Landeshauptstadt München im bundesweiten Vergleich. Abschließend werden Handlungsempfehlungen umrissen.

Tab. 4.5:
Überblick Handlungsrahmen, Anwendung in München, Wirksamkeit auf zeitlicher Achse und Einschätzung der allgemeinen Eignung zur Baulandmobilisierung.
Quelle: Eigene Darstellung

	Baugebote	Befreiungen nach § 31 Abs. 2 und 3	Erweiterter Zulässigkeitsrahmen § 34 Abs. 3a	Städtebauliche Verträge	Aktive Liegenschaftspolitik	Vorkaufsrechte	Grundsteuer C	Bodenwertmodell, Grundsteuer	Informelle Instrumente	Kataster für Innenentwicklungspotenziale	Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung
Anwendung in München											
Wirksamkeit auf zeitlicher Achse											
Grundsätzliche Eignung des Instrumentes											



	Baugebote	Befreiungen nach § 31 Abs. 2 und 3	Erweiterter Zulässigkeitsrahmen § 34 Abs. 3a	Städtebauliche Verträge	Aktive Liegenschaftspolitik	Vorkaufsrechte	Grundsteuer C	Bodenwertmodell, Grundsteuer	Informelle Instrumente	Kataster für Innenentwicklungspotenziale	Innenentwicklungskonzept
Baulücke	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■
Aufstockung	■	○	○	*	■	■	■	■	■	■	■
Vergrößerter Ersatzneubau	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■
Zusätzliches Rückgebäude auf überlangem Grundstück	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■
Siedlung der Moderne mit geringer Dichte	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■
Arrondierung eines Siedlungsbereiches	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■
Überbauung nur ebenerdig genutzter Freiflächen	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■
Brachfläche	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■
Innenhofbebauung bei verändertem Grundstückszuschnitt	■	○	■	*	■	■	■	■	■	■	■

- Geeignet
- Eingeschränkt geeignet
- Ungeeignet
- Wirksamkeit auf kommunalen Flächen
- * Wirksamkeit bei Erstellung von Bebauungsplänen
- Wirksamkeit in Gebieten mit Bebauungsplänen

Tab. 4.6: Mögliche Anwendung der Instrumente auf die Innenentwicklungspotenzialkategorien. Quelle: Eigene Darstellung

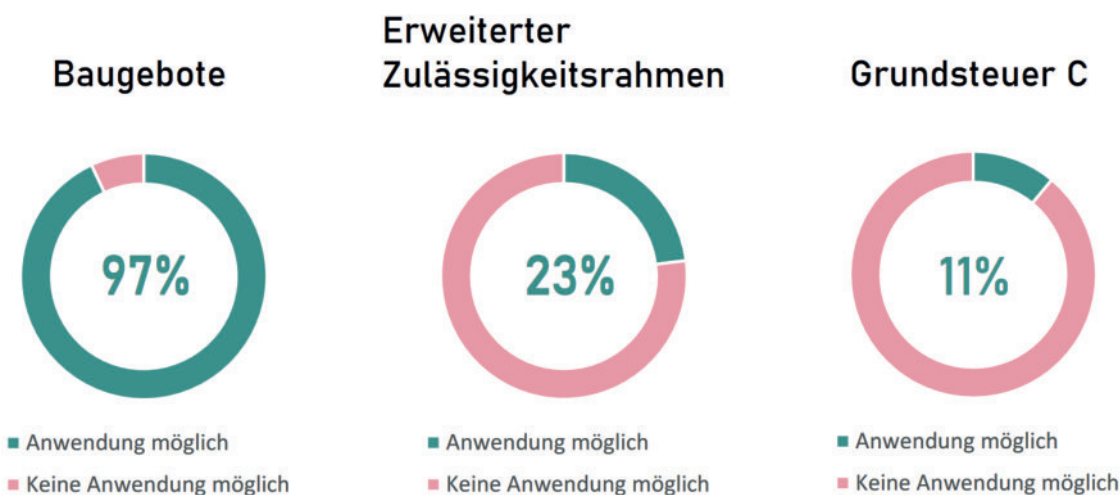


Abb. 4.6: Prozentualer Anteil aller erhobenen Potenziale, die in der Theorie mit dem Instrument des Baugebotes, dem Erweiterten Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 3a oder der Grundsteuer C mobilisierbar wären. Quelle: Eigene Darstellung

Allgemein geht zudem aus der Betrachtung einer, in der Theorie, möglichen Anwendung der unterschiedlichen Instrumente in Tab. 4.6 hervor, dass viele der Instrumente nur eingeschränkt anwendbar sind, wie bei Erstellung eines Bebauungsplanes, nur in Gebieten mit bereits bestehendem Bebauungsplan oder eine Anwendung nur auf kommunalen Flächen sinnvoll ist. Wie in Abb. 4.6 beispielhaft dargestellt wird,

unterscheidet sich der Umfang einer möglichen Anwendung der unterschiedlichen Instrumente auf die erhobenen Innenentwicklungspotenziale auf beachtliche Weise. Im Folgenden Abschnitt wird auf jene Unterschiede in der Anwendung der Instrumente, neben der Erläuterung von Vor- und Nachteilen der jeweiligen Instrumente näher eingegangen.

Tab. 4.7: Vor- und Nachteile des Baugebots.
Quelle: Eigene Darstellung

Vorteile	Nachteile
Drohung mit dem <u>Baugebot</u> kann von kooperativer Zusammenarbeit überzeugen	Anspruchsvolle rechtliche Voraussetzungen: Erheblicher Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Eigentümer*innen nach Art. 14 Abs. 1 GG (siehe Abschnitt 2.1)
Einziges Instrument, dass tatsächliche Bebauung erzwingen kann	Fehlende Erfahrung in der Anwendungspraxis und folglich hoher Aufwand, evtl. wird Aufwand von Kommunen zu hoch angesichts des ungewissen Ausgangs des Verfahrens eingeschätzt (Difu 2023a: 9)
	Notwendigkeit des Einsatzes von finanziellen und personellen Mitteln für den Erwerb und die Bebauung der betreffenden Grundstücke, finanzielles Risiko für Gemeinden
	Die Schaffung einer nur geringen Anzahl von Wohneinheiten pro Grundstück steht für viele Verwaltungen in einem Missverhältnis zu dem hohen Aufwand (Difu 2023a: 9)
	Auf Innenentwicklungspotenzialkategorien nur eingeschränkt anwendbar (siehe Tab. 4.6)

Allgemein birgt die Anwendung von Baugeboten zur Baulandmobilisierung insgesamt Vor- und Nachteile, wie sie bereits in Tab. 4.7 gegenübergestellt sind. Die jüngere Regelung, wonach Eigentümerinnen und Eigentümer ein Baugebot abwenden können, wenn sie glaubhaft machen, dass ihnen die Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist, hat sich als problematisch für die Anwendung des Baugebots erwiesen. So zeigte die Anwendung der Baugebote in Tübingen bereits, dass viele der Eigentümer*innen von dieser Abwendungserklärung Gebrauch machten, indem sie erklärten, dass sie die Grundstücke für Verwandte in direkter Linie reservieren, wodurch das Baugebot an Wirksamkeit verlor. Bisher findet das Baugebot jedoch deutschlandweit nach wie vor seltenste Anwendung, was

sich wiederum durch die in Tab. 4.7 aufgeführten Nachteile einer Anwendung begründen lässt. Die fehlende Anwendungspraxis von Baugeboten in München spiegelt auch den bundesweiten Trend wider. Trotzdem hätte München durch die Bestimmung als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt gemäß § 201a BauGB ideale Voraussetzungen für eine Anwendung des Instruments. Durch einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsfreiheit durch das Baugebot, ist im Zweifel einer Anwendung jedoch das Anpassungsgebot nach § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB vorzuziehen, da es bereits nach einem Anknüpfungspunkt durch bestehenden Baubestand verlangt und deshalb im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz leichter zu rechtfertigen ist (Difu 2023a, 34 f.). Anwendung könnte dies im Geltungsbereich von Bebauungsplänen für insbesondere die erhobenen Kategorien „Aufstockung“ und „Vergrößerter Ersatzneubau“ finden, wenn bei diesen von den

Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen wurde. Dennoch kann bei jenen Potenzialen von umfangreicheren und komplexeren Hindernissen in Bezug auf öffentlich-rechtliche Lasten auszugehen werden als es bei Baulücken der Fall wäre (Difu 2023a: 51). Auf Grund dessen könnte eine Anwendung des Baugebotes im unbeplanten Innenbereich nach § 176 Abs. 2 BauGB für Baulücken unkomplizierter sein. Letztlich sollten aber informelle Instrumente den Baugeboten vorangehen. Hierfür dient Tübingen als geeignetes Vorbild bei der Planung und Anwendung von Baugeboten und verdeutlicht die Wirksamkeit von informellen Instrumenten in Kombination mit einer Drohung mit dem Baugebot.

Allgemein bestätigt die häufige Anwendung der Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplanes gemäß § 31 Abs. 2 und 3 BauGB am Praxisbeispiel München die Wirksamkeit zur Baulandmobilisierung. Dennoch könnte jenes Instrument zu Gunsten der Baulandmobilisierung in städtischen Ballungsräumen noch mehr Wirksamkeit entfalten, wenn nicht nur im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplanes in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt § 201a abgewichen werden könnte, sondern dies flächendeckend möglich wäre, wobei aber weiterhin die Grundzüge der Planung gewahrt bleiben müssten. Dafür müsste jedoch eine Anpassung des § 31 Abs. 3 erfolgen. Allgemein ist es auch zu befürworten, die Rechtsverordnung zum Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt nach

§ 201a BauGB zu verlängern, um so für die Hälfte der Neubautätigkeit von München auf diese Art und Weise einen erweiterten Handlungsrahmen zu gewährleisten. Eine mögliche Anwendung des § 31 Abs. 2 und 3 BauGB für die erhobenen Innenentwicklungspotenziale kann die ohnehin schon knappen personellen Ressourcen der Stadt schonen, indem so von Neuaufstellungen oder Änderungen eines Bebauungsplanes abgesehen werden kann. Außerdem ist das Instrument umfassend, auf alle erhobenen Kategorien der Innenentwicklungspotenziale anwendbar, solange sich diese in Gebieten mit Bebauungsplänen befinden. Darüber hinaus ist auch der erweiterte Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 3a für die erhobenen Innenentwicklungspotenziale im unbeplanten Innenbereich von München relevant, da dieser den Gestaltungsspielraum für bauliche Erweiterungen, Änderungen oder Erneuerungen im unbeplanten Innenbereich vergrößert. Dennoch kann dieser nicht für alle erhobenen Innenentwicklungskonzepte angewendet werden. Eine Anwendung schließt sich für Baulücken, vergrößerten Ersatzneubauten, zusätzlichen Rückgebäuden auf überlangen Grundstücken oder einer Überbauung nur ebenerdig genutzter Freiflächen aus. Jene genannte Potenziale machen jedoch den prozentual größten Anteil der erhobenen Innenentwicklungspotenziale aus wonach das Instrument im Gegensatz zu anderen Instrumenten seltener Anwendung finden kann (siehe Abb. 4.6).

Vorteile	Nachteile
Kann aktiv gegen Bodenwertsteigerung eingesetzt werden	Kommunale Bodenbevorratungspolitik kann vom finanziellen Spielraum der Gemeinde abhängen
Kann auch der Bereitstellung von Ausgleichsflächen dienen	Bedarf Verkaufsbereitschaft von Eigentümer*innen
Dient zusätzlich der Förderung des sozialen Wohnungsbaus und gemeinschaftlicher Wohnprojekte	

Tab. 4.8: Vor- und Nachteile Aktiver Liegenschaftspolitik.
Quelle: Eigene Darstellung

Aktive Liegenschaftspolitik mittels kommunalem Zwischen(-erwerb) dient nicht nur als Instrument der Baulandmobilisierung, sondern bringt auch andere Vorteile, mitunter eine Dämpfung

der Grundstückspreise, mit sich (siehe Tab. 4.8). Dennoch bedarf es für eine Anwendung von Vorkaufsrechten und einem kommunalen (Zwischen-)erwerb im Allgemeinen eine Verkaufsbereitschaft

reitschaft der Eigentümer*innen. Gerade im Hinblick auf die anzutreffende Praxis, Grundstücke als Spekulationsobjekte zu halten, stellt dies Hindernisse in der Anwendung dar. Darüber hinaus erfordert es teilweise umfangreiche Finanzmittel, eine aktive Bodenvorratspolitik zu betreiben. Hierfür könnten jedoch revolvierende Bodenfonds Abhilfe schaffen, bei denen der Kauf und die Entwicklung von Grundstücken aus den Fonds finanziert werden und die Erlöse der Grundstücksverkäufe bei einem Zwischenerwerb wieder zurück in den Fond fließen (Forum Baulandmanagement NRW 2019: 21). Da jedoch insbesondere komplizierte Eigentumsverhältnisse oder eine Bevorratung der Flächen für den Eigenbedarf der Eigentümer*innen als größte Hemmnisse der Baulandmobilisierung eingeschätzt werden (siehe Abb. 4.2), sollte der kommunale (Zwischen-)erwerb ganz besonders im Fokus eines Handlungsrahmens zur Baulandmobilisierung stehen. Allgemein ist auch die Kombination des Instrumentes des kommunalen Erwerbs mit einer Anwendung des Erbbaurechts empfehlenswert, um die Grundstücke für zukünftige Generationen zu sichern, an der Bodenwertsteigerung beteiligt zu bleiben und so das Grundvermögen zu sichern. Für einen kommunalen Zwischenerwerb bietet sich eine Anwendung von städtebaulichen Verträgen bei einer Aufstellung eines Bebauungs-

planes an, um die Baulandmobilisierung zu sichern. Daraus folgernd ist es, im Hinblick auf den geringen kommunalen Flächenbesitz der Stadt München, für die Innenentwicklung ratsam, eine aktivere Bodenvorratspolitik zu betreiben. Durch die Einführung des Sonderbausteins 1 im kooperativen Baulandmodell der SoBoN im Jahre 2021 wurde bereits ein wichtiger Grundstein zur Erweiterung des kommunalen Liegenschaftsbestandes in München geschaffen. Eine Erhöhung des kommunalen Bodenvorratsvermögens ist zu erwarten. Der Grad der Wirksamkeit auf die Baulandmobilisierung wird sich jedoch voraussichtlich erst langfristig zeigen, voraussichtlich müsste jedoch das Instrumentarium für einen flächendeckenden Erwerb ausgeweitet werden, wie es im Folgenden unter einer Diskussion bezüglich Baulandmodelle noch näher erläutert wird. Damit der kommunale Zwischenerwerb und Vorkaufsrechte darüber hinaus für alle der erhobenen Innenentwicklungspotenziale der Landeshauptstadt München in der Theorie angewendet werden kann, sollte der Erwerb allgemein nicht nur unbebaute, sondern auch bebaute Grundstücke umfassen, um die Innenentwicklung zu fördern. Für eine umfassendere kommunale Liegenschaftspolitik könnte beispielsweise die Anwendung des kommunalen (Zwischen-)erwerbs der Stadt Ulm als Vorbild dienen.

Tab. 4.9: Vor- und Nachteile des Bodenwertsteuermodells.
Quelle: Eigene Darstellung

Vorteile	Nachteile
Niedriger Erhebungsaufwand und Verwaltungskosten, da nur Grundstücksgröße und Bodenrichtwert erhoben werden muss (Büttner und Zimmermann 2020: 382)	Nutzung der Grundstücke bleibt unberücksichtigt, obwohl die Bereitstellung und Inanspruchnahme gemeindliche Leistungen insbesondere davon abhängt (Büttner und Zimmermann 2020: 381)
Hemmt Spekulation mit unbebauten Grundstücken	Gefahr des Überflusses an Verdichtung (Löhr 2018: 15)
Mietpreisdämpfende Effekt durch Angebotserhöhung städtischer Flächen als Folge möglicher Weiterveräußerungen der Grundstücke, wenn steuerliche Belastung nicht in Kauf genommen werden will	

Tab. 4.10: Vor- und Nachteile der Grundsteuer C.
Quelle: Eigene Darstellung

Vorteile	Nachteile
Gezielte Belastung unbebauter, aber bebaubarer Grundstücke, damit Schaffung eines finanziellen Bauanreizes ohne Zwang	Erhöhter Erhebungsaufwand (Genaue Benennung betroffener Grundstücke)

Wie bereits in Abschnitt 2.2.2 herausgearbeitet, wird durch das neue Bundesmodell der Grundsteuer ab 2025, welche neben einer Bodenwertbesteuerung weiterhin eine zusätzliche Besteuerung der Gebäude vorsieht, womöglich Nachverdichtungen und die Innenentwicklung gehemmt, auch wenn es eine positive Entwicklung gegenüber dem bisherigen Grundsteuermodell darstellt. Das Bundesmodell erzeugt kaum Druck auf eine Nutzung von Brachen oder untergenutzten Gebäuden und belastet dabei Renovierungen, Modernisierungen und Nachverdichtungen steuerlich (Löhr 2018: 12). Ganz im Gegensatz dazu steht das Bodenwertsteuermodell, welches ab 2025 in Baden-Württemberg angewendet werden soll, welches investitionsfreundlich ist und somit die Innenentwicklung fördert (s. Tab. 4.9). Dennoch bleibt bei der Bodenwertsteuer die Nutzung der Grundstücke unberücksichtigt. Ein erhöhter Gebäudewert erzeugt jedoch häufig eine stärkere Inanspruchnahme gemeindlicher Leistungen, was jedoch im Gegensatz zum Bundesmodell in der Steuerbelastung nicht abgebildet wird (Büttner und Zimmermann 2020: 381). Dies kann sich wiederum nachteilig auf die Einnahmen der Stadt auswirken. Eine endgültige Bewertung des Bodenwertmodells wird im Hinblick auf die baulandmobilisierende Wirkung jedoch erst in Zukunft möglich sein, wenn erste Praxiserfahrungen mit den verschiedenen Steuermodellen zu verzeichnen sind. Aus heutiger Betrachtung wäre jedoch zu Gunsten einer Förderung der Innenentwicklung eine häufigere Anwendung des Bodenwertsteuermodells anstelle des Bundesmodells der Grundsteuer empfehlenswert – so auch für den Freistaat Bayern, der zukünftig das reine Flächenmodell für die Grundsteuer anwenden wird. Dennoch ist die zusätzlich gegebene Abschlagsmöglichkeit für Wohnflächen in Bayern im Rahmen der Dringlichkeit zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums

zu befürworten. Da es sich bei der Wahl des allgemeinen Grundsteuermodells um Bundes- bzw. Landesrecht handelt, besteht hier zudem keine Handlungsmöglichkeit auf kommunaler Ebene. Eine Anwendung der Grundsteuer C könnte allgemein als zusätzliche Einnahmequelle für die Stadt dienen. Die zusätzlich gewonnenen Einnahmen könnten wiederum für eine Ausweitung des kommunalen Flächenbestandes eingesetzt und personelle und finanzielle Knappheit verringert werden. Zusätzlich könnte die Einführung einer Grundsteuer C als Alternative zur Ausübung eines Baugebotes dienen, ganz nach dem Vorbild der Anwendung in der Stadt Tübingen (siehe Abschnitt 3.3.2). Zusätzlich ist die Einführung der Grundsteuer C im Gegensatz zur Durchführung von Baugeboten mit einem deutlich geringeren Aufwand verbunden und kann trotzdem Innenentwicklungspotenziale zeitnah mobilisieren, wenn der Hebesatz ausreichend hoch ist, um Anreize für eine zügige Bebauung zu schaffen, ohne Zwangsmaßnahmen einzusetzen (s. Tab. 4.10). Dennoch gibt es bisher keine Erfahrungsberichte bezüglich dessen, da eine Einführung erst ab dem Jahr 2025 vorgesehen wird. Obwohl die Grundsteuer C ausschließlich auf drei der erhobenen Kategorien von Innenentwicklungspotenzialen (Baulücke, Brachfläche, Innenhofbebauung bei verändertem Grundrisszuschnitt) in München anwendbar wäre, und diese in der Summe nur rund 11% der Potenziale ausmachen (siehe Abb. 4.6), sind dies gleichzeitig Potenziale mit hoher möglicher Wohnfläche. So könnte eine Einführung der Grundsteuer C auch für die Landeshauptstadt München in Kombination mit einem Bündel von anderen Instrumenten baulandmobilisierende Wirkung zeigen. Der kategorische Ausschluss der Einführung einer Grundsteuer C in Bayern ist daher aus Sicht der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen zu bedauern.

Tab. 4.11: Vor- und Nachteile von Informellen Instrumenten.
Quelle: Eigene Darstellung

Vorteile	Nachteile
Gehen individuell auf verschiedene Typen der Grundstückseigentümer*innen ein und fördern so eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.	Hoher Verwaltungsaufwand und damit mit hohen Personalkosten verbunden, die Kommunen teilweise nicht aufbringen können.
Eine aktive Bürgerbeteiligung und Aktivierung fördert die Bürgerakzeptanz von Bauprojekten.	Von den Ländern zur Verfügung stehende Erfassungssysteme für Innenentwicklungspotenziale sind noch im Aufbau oder bereits veraltet
Datenbanken ermöglichen eine Untersuchung des aktuellen Stands der Bauland(potenzial-)Erfassung und -mobilisierung.	Keine verbindliche rechtliche Wirkung

Aus der vertieften Betrachtung der verschiedenen Instrumente zur Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen geht hervor, dass insbesondere informelle Instrumente eine wesentliche Rolle im Handlungsrahmen der Stadt spielen. Eine direkte Ansprache der Eigentümer*innen von Innenentwicklungspotenzialen führt insgesamt zu einer erhöhten Kooperationsbereitschaft der Eigentümer*innen und schafft damit erst die Voraussetzung für eine Anwendung anderer Instrumente, wie die Anwendung von städtebaulichen Verträgen oder möglicherweise einem kommunalen Erwerb. Zusätzlich kann an der Stelle auf verschiedene Typen von Grundstückseigentümer*innen eingegangen werden, was zusätzlich die Kooperationsbereitschaft fördert. Auch für die letzte Instanz, die Anwendung des Baugebotes, sollte eine Anwendung informeller Instrumente Voraussetzung sein. Dennoch ist die Erreichbarkeit von Eigentümer*innen häufig schwerfällig. Nach dem Leiter der Münchner Lokalbaukommission Cornelius Mager sind beispielsweise insbesondere Erbgemeinschaften herausfordernde Eigentümerstrukturen. Jene Hemmnisse sind wiederum mit einem hohen Verwaltungsaufwand und damit mit hohen Personalkosten verbunden, die die Kommunen teilweise nicht eigenständig aufbringen können. Der Umfang der direkten Ansprache von Eigentümer*innen in München ist nicht bekannt, dennoch wäre eine breite Anwendung im Hinblick auf den stetig steigenden Wachstumsdruck der Stadt München wünschenswert, insbesondere auch, da informelle Instrumente für alle der über 14.000 erhobenen Innenentwicklungspotenziale Anwendung finden können und keine

rechtlichen Beschränkungen hierfür bestehen. Tab. 4.11 fasst die Vor- und Nachteile informeller Instrumente zusammen.

In dem Zuge ist auch gerade die systematische Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen in Baulandkatastern (§200 (3) BauGB) eine der wichtigsten Stellschrauben der Baulandmobilisierung und dient als Grundlage für eine Erstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Förderung der Innenentwicklung. Jene Datenbanken stehen sogar in der Regel in vielen Bundesländern kostenfrei zur Verfügung. Rheinland-Pfalz nutzt das Tool beispielsweise für den Nachweis von Bedarfen für neue Wohngebiete in der Regionalplanung, während auch in Thüringen ein solches Tool verpflichtend genutzt werden muss, um Förderanträge stellen zu können (BBSR 2022: 38–39). Im bundesweiten Trend zeigt sich, dass in einigen Kommunen bereits eine systematische Erfassung von Innenentwicklungspotenziale stattfindet, jedoch längst nicht flächendeckend – wie es auch in München nicht der Fall ist. Womöglich wäre im Zuge dessen eine Verpflichtung zur systematischen Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen sinnvoll, wie es bereits in Rheinland-Pfalz oder Thüringen der Fall ist. Dennoch kann eine Verpflichtung des Instrumentes womöglich zu einer sinkenden Akzeptanz der Systeme führen. Außerdem befinden sich einige Datenbanken in einigen Ländern noch im Aufbau oder sind veraltet. Die gefundenen Tools auf Landesebene stammen annähernd vollkommen aus dem Jahr 2010, entwickelt im Rahmen der vielen REFINA-Projekte (BBSR 2022: 38–39). Auch stünden nach

einem persönlichen Gespräch mit Herrn Mager die personellen und finanziellen Ressourcen der Stadt einer systematischen Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen und der Erstellung eines Innenentwicklungskonzeptes entgegen. Womöglich könnte hierfür die Möglichkeit des Outsourcings geprüft werden sowie die Automatisierung einer fortschreibenden Erhebung jener Potenziale mit Hilfe von automatisierten digitalen Tools.

Zusätzlich ist es zu Gunsten der gesellschaftlichen Sensibilisierung für die Thematik der Nachverdichtung wünschenswert, dass Baulandinformationen publiziert werden. Die Landeshauptstadt geht bereits mit gutem Beispiel voran, indem die Bodenfrage öffentlich thematisiert wird, wodurch bereits interessierte Bürger*innen für die Thematik sensibilisiert werden. Im Hinblick darauf wäre es jedoch zuträglich, wenn Pilotprojekte der Wohnraumschaffung sich in München nicht nur nach der Höhe der geschaffenen Wohnfläche bemessen, sondern hier auch kleinteilige Nachverdichtungen mit Baurecht nach § 34-Gebieten Platz finden.

Die Aufnahme des § 176a zu Städtebaulichen Entwicklungskonzepten zur Stärkung der Innenentwicklung in das Baugesetzbuch hebt die Bedeutung der Innenentwicklung für zukünftige Stadtentwicklung hervor. Dabei ist das Städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung eines der entscheidenden Instrumente zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen, da es Geltungsbereiche, Ziele und ihre Umsetzung systematisch erfasst. Hierfür können Kempten und Trier als Beispiel dienen. Gerade durch den Umfang der unterschiedlichen Instrumente zur Baulandmobilisierung und ihre eingeschränkte Anwendungsmöglichkeit bedarf es einer umfassenden Strategie einer Anwendung, die im Rahmen eines Innenentwicklungskonzeptes geschaffen werden kann. Im Zuge dessen ist es sinnvoll, die Erstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung für den Empfang

von Fördermitteln vorauszusetzen. Womöglich ist es ferner sogar sinnvoll, eine Aufstellung bei Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt gemäß § 201a verpflichtend zu machen. Die Landeshauptstadt München hat im Rahmen des Entwurfes des Münchner Stadtentwicklungskonzeptes 2040 auch Potenzialgebiete für qualifizierte Nachverdichtungen in Wohngebieten erhoben. Diese sind jedoch räumlich deutlich konzentrierter als die in der Datenerhebung ermittelten Potenzialflächen, was wiederum die Bedeutung eines Innentwicklungskatasters hervorhebt, sowie, dass ein individueller Entwurf einer Innenentwicklungsstrategie nach § 176 a auch für die Landeshauptstadt München sinnvoll wäre.

Aus dem vorausgehend umfangreich diskutierten Handlungsrahmen zur Baulandmobilisierung für Innenentwicklungspotenziale in München ergibt sich, wie bereits beschrieben, die Notwendigkeit einer Anpassung des Handlungsrahmens, welche im Folgenden anhand Empfehlungen nochmals aufgelistet werden:

1. Die Rechtsverordnung zu Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt gemäß § 201a BauGB sollte zu Gunsten der Baulandmobilisierung der Innenentwicklung in städtischen Ballungsräumen verlängert und ggf. ohne Verordnungserfordernis der Länder verstetigt werden.
2. Die „Familienklausel“ des § 176 Abs. 3 BauGB für Baugebote sollte zurückgenommen werden.
3. § 31 Abs. 3 BauGB sollte geändert werden, sodass eine Anwendung von Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplanes gemäß § 31 Abs. 3 BauGB in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt gemäß § 201a BauGB nicht nur „im Einzelfall“, sondern flächendeckend ermöglicht werden, unter Wahrung der Grundzüge der Planung.
4. Zu Gunsten der Baulandmobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sollte auf Länderebene häufiger von der Öffnungsklausel im Grundsteuermodell Gebrauch gemacht werden und eine Anpassung hin zum Bodenwertmodell vorgenommen werden. Eine Grundsteuer C sollte

eingeführt und von Kommunen genutzt werden.
5. Die Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung gemäß § 176a BauGB sollte für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB verpflichtend sein.

Anschließend werden auch die konkreten Handlungsempfehlungen für eine Anwendung der Instrumente für München durch eine Auflistung zusammengefasst:

1. Informelle Instrumente sollten immer einem Baugebot vorausgehen. Dennoch entfalten diese nur in Kombination mit einer Drohung des Baugebot möglicherweise volle Wirksamkeit. Die Einführung einer Grundsteuer C kann eine geeignete Alternative zum Baugebot sein.
2. In Gebieten mit Bebauungsplänen sollte in München, wo es möglich ist, weiterhin von Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplanes gemäß § 31 Abs. 2 und 3 BauGB und vom erweiterte Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 3a in Gebieten des unbeplanten Innenbereichs Gebrauch gemacht werden.
3. Womöglich sollte das kooperative Bauland-

modell(SoBoN)dahingehend geändert werden, dass ein gewisser Prozentsatz, der in Bebauungsplänen neu geschaffenen Wohnungsbauflächen, durch die LH München pflichtweise erworben werden muss, anstelle durch den Sonderbaustein 1 des Baukastensystems lediglich Anreize dafür zu schaffen.

4. Es ist ratsam, dass die LH München zusätzlich zu unbebauten Flächen auch weiterhin bebaute Grundstücke erwirbt, auch durch Ausübung des Vorkaufsrechts, um die Innenentwicklung zu fördern.

5. Revolvierende Bodenfonds können eine aktive Bodenvorratspolitik unterstützen.

6. Eine direkte Ansprache von Eigentümer*innen ist zu Gunsten der Baulandmobilisierung und für eine erhöhte Kooperationsbereitschaft der Eigentümer*innen zu empfehlen.

7. Es bedarf insbesondere einer systematischen Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen und der Erstellung eines Entwicklungskonzeptes zur Förderung der Innenentwicklung gemäß § 176a BauGB der LHM für eine räumliche und zeitliche Strategie einer Anwendung der Instrumente.

5 FAZIT

Bei der Untersuchung der Anwendung und Einschätzung des rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Handlungsrahmens zur Baulandmobilisierung der Innenentwicklung zeigte sich, dass insgesamt Kommunen bereits weitestgehend auf das Thema der Baulandmobilisierung zu Gunsten der Innenentwicklung sensibilisiert sind. Zudem zeigte sich, dass der Handlungsrahmen auf allen drei Ebenen, auf rechtlicher, ökonomischer und organisatorischer Ebene bereits sehr umfangreich ist.

Die Anpassungen des Handlungsrahmens im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes haben zudem die Baulandmobilisierung zu Gunsten der Innenentwicklung erleichtert und gezeigt, dass die Instrumente der Baulandmobilisierung

der Innenentwicklung zur Schaffung kompakter, flächensparender Siedlungsstrukturen beitragen. Neben der baulandmobilisierenden Wirkung wirken sich viele der Instrumente auch reduzierend auf die spekulative Preisentwicklung aus und fördern damit auch zusätzlich die gemeinwohlorientierte Wohnraumversorgung.

Dennoch konnte eine Einschätzung der Wirksamkeit einiger Instrumente nur vorläufig vorgenommen werden, da viele der im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes hinzugekommenen Änderungen oder Anpassungen des Handlungsrahmens ihre Wirksamkeit erst langfristig zeigen werden. Zudem ist auch durch die zum Teil fehlende Transparenz der Kommunen und ihrer Anwendung der Instrumente der Innenentwick-

lung eine exakte Bewertung der einzelnen Instrumente noch nicht immer möglich, weshalb im Rahmen der Projektarbeit nur ein Überblick und eine Einschätzung dieser vorgenommen wurde.

Das Kapitel hat Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens sowie der konkreten rechtlichen und institutionellen Umsetzung der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in München erarbeitet. Dringender als neuer Instrumente bedarf es jedoch eine umfassende Anwendung der bestehenden Instrumente, da die Untersuchung zeigte, dass von manchen entscheidenden Instrumenten in einigen Städten noch kein Gebrauch gemacht wird, wie die Anwendung eines Potenzialkatasters in München. So lässt sich festhalten, dass die Anwendung des Handlungsrahmens auf Bundes-, Länder-, und Gemeindeebene stark variiert.

Hierbei ist ein Interkommunaler Austausch förderlich, um von den jeweiligen Erkenntnissen der einzelnen Kommunen zu profitieren. So zeigte sich auch am Praxisbeispiel Münchens, dass eine umfassendere und spezifischere Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Anwendung der Instrumente in der Verwaltung notwendig ist, um eine volle Wirksamkeit des Handlungsrahmens auch in der Landeshauptstadt München zu entfalten.

Häufig scheidet dies jedoch an personellen und finanziellen Mitteln, wodurch es einer Weichenstellung der Länder für die Unterstützung der Bodenpolitik der Kommunen benötigt. Eine potenzielle Möglichkeit der Beschleunigung für die Baulandmobilisierung könnte darüber hinaus etwa eine Vergabe der Erarbeitung von verschiedenen Instrumenten an Dritte sein, wie zum Beispiel für eine Erstellung eines Baulandkatasters. Dennoch wird auch die Landeshauptstadt München nicht umhinkommen, mehr personelle Ressourcen in das Thema zu investieren, beispielsweise in Form von dedizierten Innenentwicklungsmanagern.

Zudem muss der Handlungsrahmen auf räumlicher und zeitlicher Ebene betrachtet werden, um jenen optimal nutzen zu können. Hierfür ist zu Gunsten der Baulandmobilisierung der Innenentwicklung das Instrument des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Stärkung der Innenentwicklung unabdingbar. Auf Grund dessen könnte es neben anderen bereits genannten Handlungsempfehlungen sinnvoll sein, es als elementares Instrument zur Nutzung weiterer Instrumente, wie für eine Beantragung von Förderprogrammen oder für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt verpflichtend zu gestalten.

Darüber hinaus sollte für die Innenentwicklung alle Instrumente des umfangreich gegebenen Handlungsrahmens gleichermaßen im Blick behalten werden, da sie sich gegenseitig positiv beeinflussen und für alle der beispielhaft in München erhobenen Potenziale mehrere Instrumente angewendet werden können. So begünstigt der kommunale Zwischenerwerb zum Beispiel die Anwendung von städtebaulichen Verträgen und ist eine Voraussetzung für die Anwendung des Erbbaurechts. Ferner kann auch ein Innenentwicklungskonzept als Begründung von Baugesetzen oder Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes herangezogen werden und auch ein Baugesetz sollte erst nach ausgeschöpfter Anwendung der informellen Instrumente, wie einer Eigentümer*innen Ansprache erfolgen. Auch dies hebt die Notwendigkeit eines differenziert ausgearbeiteten Innenentwicklungskonzeptes zur Bündelung der Instrumente hervor.

Obwohl sich am Praxisbeispiel München zeigte, dass für alle der erhobenen Potenzialkategorien ein Instrumentenbündel anwendbar ist, müssen viele der Potenziale dennoch individuell betrachtet werden, um beispielsweise anhand der Eigentümerstrukturen differenziert beurteilen zu können, inwiefern eine Anwendung, welcher Instrumente sinnvoll ist.

Schlussendlich kann festgehalten werden, dass in Bezug auf die Baulandmobilisierung nicht nur der Druck auf Eigentümer*innen, sondern auch der Druck auf die Verwaltungsebene erhöht werden sollte, da diese die Grundlage für eine Anwendung des Handlungsrahmens bieten.

Denn gerade die uneingeschränkt nutzbaren Instrumente, wie eine flächendeckende Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen oder einer Erstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes liegen einzig und allein in der Hand der jeweiligen Gemeinde.

Quellenverzeichnis

Angebauer, Niklas; Habermann, Tobias (2021): Wem gehört die Stadt? Eigentum in der Debatte um bezahlbares Wohnen. In: Zeitschrift für Praktische Philosophie (1), S. 307–336. Online verfügbar unter [https://doi.org/10.22613/zfpp/8.1.13](https://stadt.muenchen.de/https://doi.org/10.22613/zfpp/8.1.13), zuletzt geprüft am 26.06.2023.

Bayerisches Landesamt für Steuern: Grundsteuerreform in Bayern. Grundsteuerreform Flyer. Hg. v. Landeshauptstadt München. Online verfügbar unter <https://stadt.muenchen.de/infos/grundsteuerreform.html>, zuletzt geprüft am 12.07.2023.

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2022): Bayerisches Ministerialblatt. Begründung der Verordnung zur bauplanungsrechtlichen Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt (Gebietsbestimmungsverordnung Bau – GBestV-Bau). Hg. v. Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr. Online verfügbar unter https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/25_gbestv-bau_begrueundung.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2023.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht. Bonn. Online verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=A42F7B6F4F686F71E46BF10B6D0B730F.live21323?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 14.01.2023

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Unter Mitarbeit von Andreas Blum, Mehmet M. Atci, Julia Roscher, Ralph Henger und Florian Schuster. Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (2022): Die neue Grundsteuer - Fragen und Antworten. Hg. v. Bundesministerium der Finanzen. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html>, zuletzt geprüft am 26.06.2023.

Büttner, Thies; Zimmermann, Horst (2020): Eine Bodenwertsteuer als Grundsteuer? In: Wirtschaftsdienst 100 (5), S. 380–383, zuletzt geprüft am 10.07.2023.

DATEV (Hg.) (2020): Die Grundsteuerreform. Neuregelung der Grundsteuer - Wichtige Einnahmequelle der Kommunen. Unter Mitarbeit von Johannes Dr. Riepol. DATEV. Nürnberg: DATEV eG.

DStGB (Deutsche Städte- und Gemeindebund) und Redeker Sellner Dahs (Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Partnerschaftsgesellschaft mbB) (Hg.) (2022): Das neue Baulandmobilisierungsgesetz. Unter Mitarbeit von Bernd Dr. Düsterdiek, Max Dr. Reicherzer, Marco Dr. Rietdorf, Jan Dr. Mädler und Dominik Dr. Snijka. 167. Aufl. Berlin: Deutsche Städte- und Gemeindebund.

Deutscher Bundestag (2020): Sachstand. Optionsrecht der Länder bei Einführung der Grundsteuer C. Wissenschaftliche

Dienste. Deutscher Bundestag. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/800572/9294f9a0f6da-1e9d48ccb5f029acf9f8/WD-4-105-20-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 26.06.2023.

Deutscher Bundestag (2021): Sachstand. Einzelstand kommunaler Baulandpolitik. Hg. v. Deutscher Bundestag. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/852850/54dc18fa60cf626159c5c93800244db0/WD-7-051-21-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 27.06.2023.

DStGB (Deutscher Städte- und Gemeindebund) (1999): Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge (9), S. 1–20. Online verfügbar unter <https://www.dstgb.de/Publikationen/Dokumentationen/Dokumentationen%20Nr.%201-50/doku09.pdf?cid=6mo>, zuletzt geprüft am 27.06.2023.

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik GmbH); vhw (undesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.) (Hg.) (2022): Bauland mobilisieren und schaffen. Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Unter Mitarbeit von Jörg Beckmann. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu); vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Sonderveröffentlichung / Difu, Deutsches Institut für Urbanistik).

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik GmbH); Pätzold, Ricarda; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Bunzel, Arno (Hg.) (2023): Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021) // Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021). Unter Mitarbeit von Ricarda Pätzold, Franciska Frölich und Arno Bunzel. Deutsches Institut für Urbanistik; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu-Impulse, 2023,3).

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik GmbH) (Hg.) (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Unter Mitarbeit von Luise Adrian, Arno Bunzel, Michalski, Daniela und Ricarda Pätzold. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Luise Adrian). Online verfügbar unter <https://difu.de/publikationen/2021/aktive-bodenpolitik-fundament-der-stadtentwicklung>, zuletzt geprüft am 24.06.2023.

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik GmbH) (Hg.) (2023a): Baugebote für den Wohnungsbau - von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis. 1. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Difu-Impulse). Online verfügbar unter https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-1, zuletzt geprüft am 19.06.2023.

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik GmbH)(Hg.)(2023b): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung. Handreichung. Unter Mitarbeit von Arno Bunzel, Diana Coulmas, Franciska Frölich von Bodelschwingh, Magnus Krusenotto, Petra Lau und Wolf-Christian Strauss. Deutsches Institut für Urbanistik; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; Deutschland. 2. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Difu-Impulse, 2023 // 2023, 2). Online verfügbar unter https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-2, zuletzt geprüft am 19.06.2023.

Ebert-Adeikis, Romy (2021): Leerstand in München (6): Warum Grundstücke unbebaut bleiben. Häuser-Leerstand, Baulücken, freistehende Grundstücke oder Abriss-Gebäude. Brachland in München hat viele Ursachen, doch die Kommune hat wenig Handhabe. Hg. v. Hallo München. Online verfügbar unter <https://www.hallo-muenchen.de/hallo-serie/muenchen-leerstand-brachland-grundstuecke-gebaeude-ursachen-zwischen-nutzung-bayernkaserne-mk2-90987876.html>, zuletzt geprüft am 01.07.2023.

Erb, Andreas (2023): Baugebot als Instrument für mehr Wohnraum? Hg. v. #stadtvonmorgen. Online verfügbar unter <https://www.stadtvonmorgen.de/staedtebau/baugebot-als-instrument-fuer-mehr-wohnraum-8875/>, zuletzt geprüft am 03.07.2023.

Forum Baulandmanagement NRW (Hg.)(2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe. Unter Mitarbeit von Egbert Dr. Dransfeld, Petra Pfeiffer und Christian Hemprich. Dortmund: Forum Baulandmanagement. Online verfügbar unter https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Zwischenerwerb_Zweitauflage.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2023.

Landeshauptstadt München (o.J. a): Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN). Die SoBoN ist ein wichtiges Instrument im Münchner Wohnungsbau. Sie wird bei allen Bebauungsplänen angewendet, die zu einer deutlichen Bodenwertsteigerung führen. Online verfügbar unter <https://stadt.muenchen.de/infos/sozialgerechte-bodennutzung.html>, zuletzt geprüft am 02.07.2023.

Landeshauptstadt München (o.J. b): PlanTreff - Plattform zur Stadtentwicklung. Im PlanTreff dreht sich alles um die Münchner Stadtentwicklung. Wir stoßen den Dialog an und bringen Transparenz in Planungen und Projekte. Hg. v. Landeshauptstadt München. Online verfügbar unter <https://stadt.muenchen.de/infos/plantreff-stadtentwicklung.html>, zuletzt geprüft am 02.07.2023.

Landeshauptstadt München (2022): Öffentliche Sitzung der Vollversammlung vom 21. Dezember 2022. Beschluss (Ziffern 5, 11, 12, 15, 16, 19, 37, 39 und 46 gegen die Stimmen von CSU mit FREIE WÄHLER und AfD). Hg. v. Landeshauptstadt München. Online verfügbar unter <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/w/7519415>, zuletzt geprüft am 02.07.2023.

Löhr, Dirk (2018): Bodenwertsteuer: Das Mittel der Wahl. Hg. v. Dirk Dr. Löhr. BDVI-Forum. Birkenfeld. Online verfügbar unter http://www.grundsteuerreform.net/wp-content/uploads/2012/12/FORUM_1-2018_130318_L%C3%B6hr-Final.pdf, zuletzt geprüft am 26.06.2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (o.J.): Fragen und Antworten zur neuen Grundsteuer. Hg. v. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. Online verfügbar unter <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/steuern/grundsteuer/faq-zur-grundsteuer>, zuletzt geprüft am 26.06.2023.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2021): Ministerrat beschließt Gesetzesentwurf zur Einführung einer Grundsteuer C. Hg. v. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. Online verfügbar unter <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/ministerrat-beschliesst-gesetzesentwurf-zur-einfuehrung-einer-grundsteuer-c-1>, zuletzt geprüft am 03.07.2023.

Mühlleitner, Daniel (2019): Die Bodenwertsteuer als unterstützendes Instrument der Stadtplanung. In: suburban: Zeitschrift für kritische Stadtforschung (3), S. 125-134.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung (o.J.): Stadtentwicklungsplan 2040 - Entwurf. Der STEP2040 ist der Plan für die Zukunft von München. Wie soll München in 20 Jahren aussehen? Hg. v. Landeshauptstadt München. Online verfügbar unter <https://stadt.muenchen.de/infos/stadtentwicklungsplan-2040.html>, zuletzt geprüft am 02.07.2023.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2021): Baulandmobilisierungsgesetz - Darstellung der Änderungen des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung durch das Baulandmobilisierungsgesetz. Hg. v. Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Online verfügbar unter <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6648147>, zuletzt geprüft am 01.07.2023.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2022): Die Sozialgerechte Bodennutzung 2021 der Landeshauptstadt München. Unter Mitarbeit von Jacqueline Charlier, Edwin Grodeke, Elisabeth Dr. Merk und Dieter Reiter. München. Online verfügbar unter <https://stadt.muenchen.de/infos/sozialgerechte-bodennutzung.html>, zuletzt geprüft am 01.07.2023.

Reiß-Schmidt, Stephan (2018): Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt - wo bleibt der soziale Frieden? Münchner Initiative zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. In: vhw (3), S. 119-122. Online verfügbar unter https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/3_2018/FWS_Nr_3_2018_-_Reiss-Schmidt_Wachsende_Stadt__entfesselter_Bodenmarkt_-_wo_bleibt_der_soziale_Frieden_.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2023.

Süddeutsche Zeitung (15. April 2021): Stadt will freie Flächen für Wohnungsbau sichern. In: Süddeutsche Zeitung, 15. April 2021. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-vorkaufsrecht-freiflaechen-wohnungsbau-1.5265557>, zuletzt geprüft am 30.06.2023.

5

DIE BEDEUTUNG VON EIGENTUMS- STRUKTUREN FÜR DIE REALISIERUNG VON INNENENTWICKLUNGSPOTENZIALEN

LIVIA PLAUMANN

1 EINLEITUNG

Städtebauliche Planung in Deutschland ist in der Regel „Angebotsplanung“ (s. Kapitel 4) – sie ist also auf die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer angewiesen. Kommunale Strategien zur Umsetzung von Innenentwicklung dürfen daher die Eigentumsstruktur sowie Bedürfnisse und Motivlagen der Eigentümerinnen und Eigentümer nicht außer Acht lassen. Bei Nachverdichtungen sind es oft die unterschiedlichen Motivlagen von Privatgrundstückseigentümern, die zu Komplikationen führen und häufig der Grund für leerstehendes Bauland und ungenutzte Innenentwicklungspotenziale sind. Die fehlende Bewältigung der persönlichen, finanziellen und rechtlichen Hindernisse von Eigentümern und die mangelnde Zusammenfindung aller mitspracheberechtigten und involvierten Akteure, führt oft zu mangelnder Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. Dieses Kapitel widmet sich daher den unter-

schiedlichen Eigentumsverhältnissen von Bauland und Wohnimmobilien für die Nachverdichtung in München. Grundlage hierfür ist eine Analyse der Eigentumsformen der in den letzten vier Jahren nachverdichteten Projekte (2019-2023), um zu ermitteln, in welcher Eigentumsform der meiste Wohnraum seit 2019 errichtet wurde. Daraufhin werden die erhobenen Innenentwicklungspotenziale darauf geprüft, wie viel Potenzial pro Eigentumsform in München vorhanden ist. Ziel ist es, den Nachverdichtungserfolg der verschiedenen Eigentumsformen auf die erhobenen Potenziale zu projizieren. Hieraus lässt sich am Ende kalkulieren, wie viele der erhobenen Potenziale, auf Grund der Eigentumsform, realistisch zur effektiven Nachverdichtung in München führen können. Zudem werden Gründe für Nutzung und Nicht-Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen anhand von Literaturauswertung untersucht.

2 EIGENTUMSSTRUKTUREN IN MÜNCHEN

Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken werden in Deutschland im Grundbuch festgehalten. Dieses genießt zwar öffentlichen Glauben, ist aber – anders als in einigen anderen europäischen Ländern – aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre nicht anlasslos und kostenfrei für die Öffentlichkeit einsehbar, auch nicht zu Forschungszwecken. Eine Analyse der Grund-

eigentumsstruktur in München kann daher nicht mit Hilfe des Grundbuches erfolgen.

Als alternative Datenquelle dient daher für die folgende Untersuchung der Eigentumsdatensatz des Bevölkerungszensus 2011 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017), der für 100m x 100m große Gitterzellen Angaben zur ab-

soluten und relativen Häufigkeit verschiedener Eigentümergruppen für Wohnungen und Gebäude enthält. Es ist also mit diesem Datensatz keine exakte Zuordnung von Potenzialen aus der Erhebung mit bestimmten Eigentümergruppen möglich. Aus Gründen des Datenschutzes wurden im Zensus-Datensatz zudem in Zellen mit geringem Besatz Daten geschwärzt oder gezielt verfälscht, was bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden muss. Die Daten des aktuellen Zensus 2022 lagen zum Zeitpunkt der Analyse noch nicht in veröffentlichter Form vor. Der Zensusdatensatz unterscheidet insgesamt acht Eigentümergruppen für Gebäude (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018):

1. Gemeinschaft von Wohnungseigentümern/-innen: Gilt für Gebäude mit Eigentumswohnungen, in denen den Eigentümern/-innen Sonder Eigentum an einer Wohnung in Verbindung mit dem Miteigentumsanteil am gemeinschaftlichen Eigentum zusteht.
2. Privatperson/-en: Alle natürlichen Personen. Dies können Einzelpersonen, Paare oder sonstige Gruppen von Personen sein, z. B. Erbengemeinschaften.
3. Wohnungsgenossenschaft: Alle Wohnungsunternehmen, die die Rechtsform einer Genossenschaft haben.
4. Kommune oder Kommunales Wohnungsunternehmen: Unternehmen oder Einrichtung, bei denen die Kommune mit mehr als 50 % Nennkapital oder Stimmrecht beteiligt ist.
5. Privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen: Alle privatrechtlichen Wohnungsunternehmen ohne Genossenschaften.
6. Anderes privatwirtschaftliches Unternehmen: Alle privatrechtlichen Unternehmen, in deren Eigentum sich Wohnungen befinden, deren primärer Erwerbszweck aber nicht die Wohnungsvermietung ist (z. B. Banken, Versicherungen, Fonds).

7. Bund oder Land: Unternehmen oder Einrichtung, bei denen der Bund oder das Land mit mehr als 50 % Nennkapital oder Stimmrecht beteiligt ist.

8. Organisation ohne Erwerbszweck: z.B. Kirche.

Laut dem Datensatz des Zensus 2011 sind private Einzeleigentümer*innen die größte Eigentümergruppe an Gebäuden in München. Fasst man Einzeleigentum von Privatpersonen und Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) zusammen, verfügen private Eigentümer über mehr als 80% des Münchner Gebäudebestands (s. Abb. 5.1). Hierbei ist zu beachten, dass der Anteil der Privaten an den Wohnungen geringer ist, da viele Gebäude in Privateigentum nur eine Wohnung, Gebäude im Eigentum von öffentlichen oder privaten Gesellschaften aber häufig mehrere Wohnungen enthalten. Trotz der geringen Eigentumsquote der „Mieternation“ Deutschland, ist das Immobilienvermögen in München damit überwiegend in privaten Händen (Lihs, Metzmacher, & Fryczewski, 2022). Im Bundesvergleich gehört München mit einer Eigentumsquote von ca. 25% zu den Städten in denen der Anteil der von Eigentümerinnen und Eigentümern selbst bewohnten Wohnungen am geringsten ist (Bayrisches Landesamt für Statistik, 2020). Dies liegt unter anderem an den hohen Bauland- und Immobilienpreisen der Landeshauptstadt.

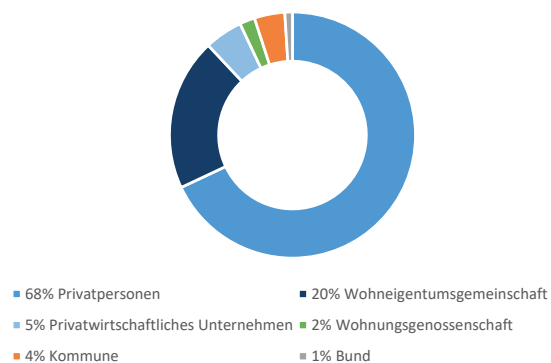


Abb. 5.1: Häufigkeitsverteilung der wichtigsten Eigentumsformen an Gebäuden in München („anderes privatwirtschaftliches Unternehmen“ und „Organisation ohne Erwerbszweck“ jeweils unter 1%).

Quelle: Eigene Darstellung

Tab. 5.1: Verteilung von Eigentumsformen in den Stadtbezirken Münchens.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017

EIGENTÜMERFORMEN MÜNCHEN	Gemeinschaftseigentum	Privatperson	Wohnungsgenossenschaft	Privatwirtschaftliches			TOTAL	%
				Unternehmen	Kommune	Bund und Land		
Altstadt-Lehel, Isarvorstadt	36%	42%	4%	13%	3%	2%	4166	3%
Maxvorstadt	42%	37%	3%	15%	1%	2%	4923	4%
Sendling	25%	59%	4%	6%	6%	0%	6560	5%
Laim	17%	68%	2%	5%	6%	1%	10078	8%
Au-Haidhausen, Berg am Laim	24%	53%	3%	9%	9%	1%	6506	5%
Feldmoching-Hasenbergl	12%	79%	0%	6%	2%	0%	6859	6%
Allach-Untermenzing	12%	87%	0%	1%	1%	0%	6557	5%
Aubing-Lochhausen	11%	84%	0%	5%	0%	0%	6266	5%
Nauhausen-Nymphenburg	29%	48%	7%	6%	7%	2%	5476	4%
Moosach	19%	68%	2%	6%	4%	0%	4379	4%
Milbertshofen-Am-Hart	23%	51%	1%	6%	16%	3%	4141	3%
Schwabing-Freimann	25%	58%	5%	9%	1%	2%	4467	4%
Bogenhausen	22%	75%	0%	1%	1%	1%	7711	6%
Pasing-Obermenzing	16%	80%	2%	2%	1%	0%	10400	8%
Trudering-Riem	16%	82%	0%	1%	1%	0%	11641	9%
Ramersdorf-Perlach	16%	73%	0%	5%	6%	0%	8784	7%
Obergliesing	26%	48%	3%	9%	9%	6%	5548	4%
Thalkirchen-Obersendling	20%	74%	1%	2%	1%	1%	10104	8%

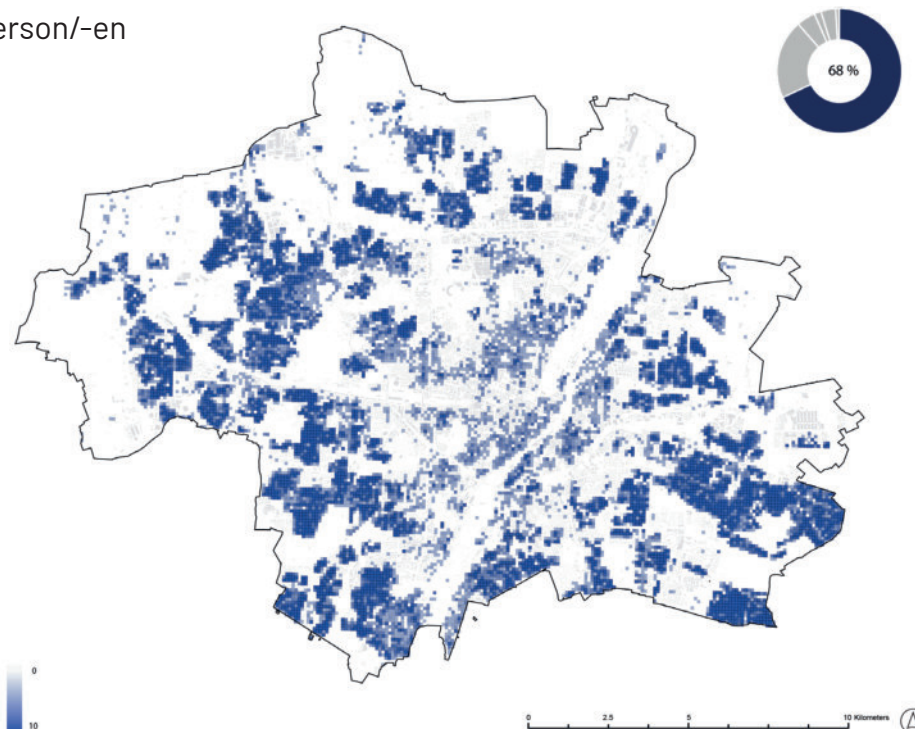
Betrachtet man die Verteilung der Eigentumsformen von Gebäuden in München (Tab. 5.1), variiert diese leicht von Bezirk zu Bezirk. Während in den zentraleren Bezirken, wie beispielweise in der Maxvorstadt, Wohneigentümergeinschaften die Mehrheit bilden, ist in den Bezirken außerhalb des Frankfurter Rings überwiegend Privateinzeleigentum vertreten. Dies ist unter anderem auf die unterschiedlichen städtebaulichen Typologien in den Stadtbezirken zurückzuführen. Gründerzeitliche Blockrandbebauungen, insbesondere in innerstädtischen Gebieten in Form von Mehrfamilienhäusern zu finden, sind

häufig im Eigentum mehrerer Personen. Einfamilienhäuser, sind hingegen zumeist im Eigentum einer einzelnen Person und besonders in den Gartenstadtgebieten der Stadt aufzufinden. Eine Bürgerumfrage des Bayerischen Rundfunks im Jahr 2020 „Wem gehört die Stadt?“, mit dem Ziel mehr über die Eigentumsverhältnisse des Münchner Wohnbestands zu erfahren, blieb bis auf Angaben mancher Wohnungsunternehmen und Privatpersonen erfolglos (Harlan et al. 2020). Das ist Ausdruck der ohnehin mangelnden Transparenz des deutschen Immobilienmarktes im internationalen Vergleich.

Abb. 5.2: Absolute Häufigkeit von Privatperson/-en an Gebäuden pro 100m x 100m-Gitterzelle in München.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.

2.1 Privatperson/-en



Als private Eigentümer werden alle Eigentümer gewertet, die als natürliche Personen im Grundbuch eingetragen sind und damit alleinverantwortlich Entscheidungen über die Bewirtschaftung eines Gebäudes oder einer Nutzungseinheit treffen (Goderbauer, 2007). Bauvorhaben und Nutzungsänderungen können somit oft zügig und ohne Konflikte weiterer Mitspracheberechtigten bestimmt werden. Der erste Schritt zur Realisierung einer Nachverdichtung kann somit müheloser bewältigt werden als in Eigentumsformen mit mehreren Beteiligten. Wirft man einen Blick auf die geografische Verteilung dieser Eigentumsform in München, fällt auf, dass Einzeleigentümer insbesondere in den äußeren Bereichen der Stadt angesiedelt sind (s. Abb. 5.2). Einzeleigentum bildet sich in München besonders durch Einfamilienhäuser, welche vor allem für Familien, die einen Großteil der Wohneigentumsbildung

ausmachen, einen hohen Stellenwert haben. Der Wunsch nach einem eigenen, freistehenden Eigenheim ist in Deutschland nach wie vor stark ausgeprägt. Bestandsaufnahmen zur Wohneigentumsbildung in Deutschland zeigen, dass Wohnwünsche im Einfamilienhaus selten im Neubau umgesetzt werden, meist wegen der Finanzierbarkeit und Lagevorteilen der Bestandsimmobilien. Somit kann nur in gewissem Maße auf die Grundrisse und baulichen Aspekte des Bestands eingewirkt werden, was die Möglichkeiten einer Nachverdichtung des Wohnraums im Bestand stark beschränkt. Die Flächenversiegelung und der Materialverbrauch sind wichtige Zukunftsfragen und lassen kritischer auf die Ausbaumöglichkeiten und Ressourceninanspruchnahme von Einfamilienhäusern in unseren Städten blicken (Ammann & Mütter, 2022).

2.2 Gemeinschaft von Wohnungseigentümern/-innen

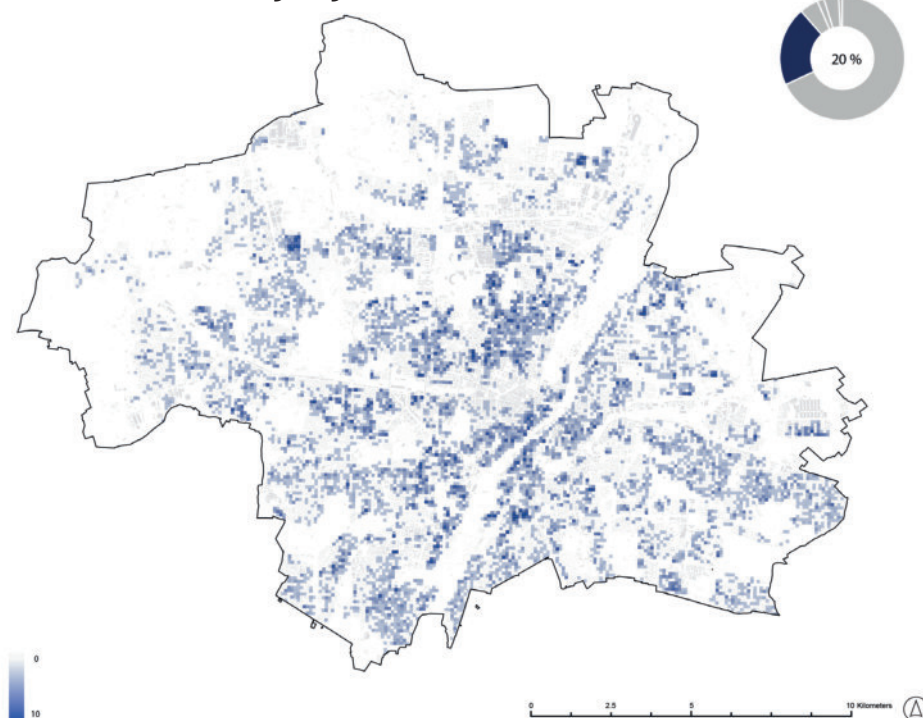


Abb. 5.3:
Absolute Häufigkeit von Gemeinschaft von Wohnungseigentümern/-innen von Gebäuden pro 100m x 100m-Gitterzelle in München.
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.

Eine Wohneigentümergeinschaft (WEG) liegt bei Gebäuden vor, die in mehrere Eigentumseinheiten aufgeteilt sind und dessen Bewirtschaftungsstrategie nach Wohneigentumsgesetz nur im Konsens aller Eigentümer entschieden werden kann (Goderbauer, 2007). Rechtlich ver-

steht man unter einer Eigentümergeinschaft „die Gesamtheit aller Wohnungseigentümer innerhalb einer Wohneigentumsanlage“ (Ammann & von Neumann-Cose, 2017). Eine WEG entsteht, wenn eine Immobilie per Teilungserklärung in separate, abgeschlossene Einheiten unterteilt

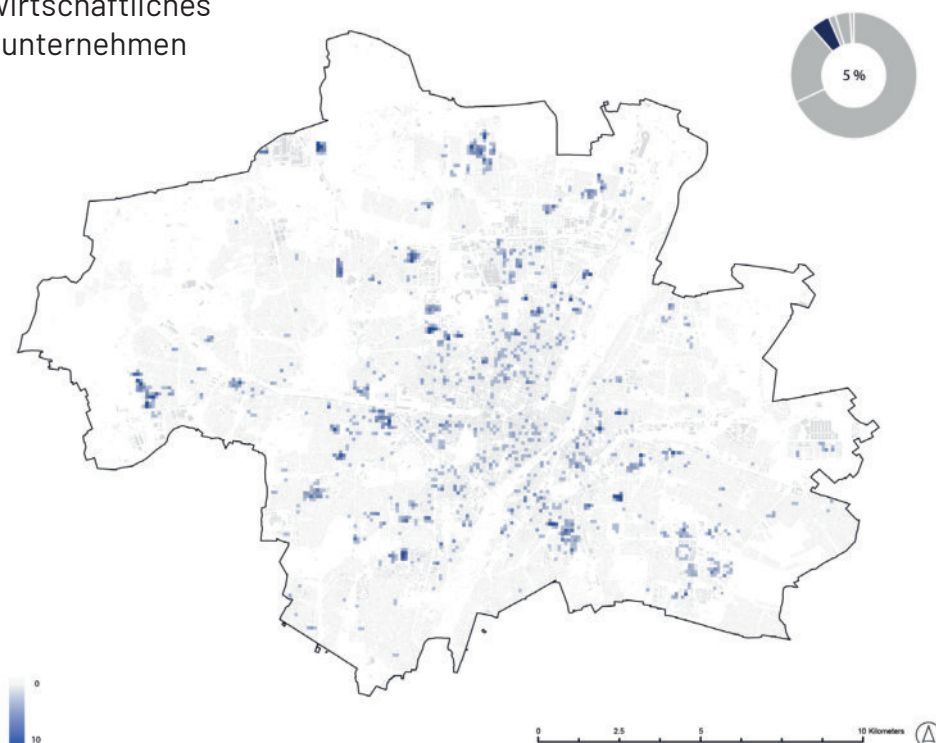
ist. Unter anderem legt die Teilungserklärung fest, was zum Sonder- und was zum Gemeinschaftseigentum zählt. Eine Abgeschlossenheitsbescheinigung bei Wohneigentümergeinschaften bestätigt, dass die im Besitz des jeweiligen Eigentümers befindliche Immobilien eine abgeschlossene und damit eigenständige Einheit bildet. Erbgemeinschaften werden auch als Eigentümergemeinschaften angesehen, solange sie im Grundbuch als solche erfasst sind. Geografisch sind Wohnungseigentümergeinschaften über ganz München verteilt, ins besonders in innerstädtischen Gebieten wie zum Beispiel in der Maxvorstadt (s. Abb. 5.3). Die Konstellation einer WEG stellt eine besondere Herausforderung für Nachverdichtung dar, da jede Entscheidung, die über Erhaltungsinvestitionen hinaus geht, einstimmig von allen Wohnungseigentümern getroffen werden muss. In den meisten Fällen findet sich trotz Bemühungen der

willigen Gemeinschaftsmitglieder und hohem personellen Bearbeitungsaufwand durch die Kommune und Beauftragte, keine Einigung. Im Dezember 2020 ist eine Reform des Wohneigentümergeinschaftsgesetzes in Kraft getreten. Unter anderem wurde mit der Novelle eine alternative Beschlussfassungsmöglichkeit geschaffen: Baumaßnahmen am Gemeinschaftseigentum können nun mit der Mehrheit der Stimmen der Wohnungseigentümer, die in der Versammlung anwesend sind oder sich vertreten lassen, beschlossen werden. Ein solcher Beschluss kann künftig auf Antrag eines Wohnungseigentümers oder der Hausverwaltung gefasst werden. Ziel dieser Änderung ist die Erleichterung der Willensbildung. Dadurch möchte der Gesetzgeber der Entwicklung von mehr Wohnraum entgegenwirken, indem sich immer weniger Wohnungseigentümer an der Willensbildung beteiligen.

2.3 Privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen

Abb. 5.4:
Absolute Häufigkeit von privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen als Eigentümer von Gebäuden pro 100m x 100m-Gitterzelle in München.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.



Privatwirtschaftliche Unternehmen sind wirtschaftlich selbständige Organisationen und werden somit nicht durch staatliche Anteile / Beteiligungen unterstützt. Sie sind darauf angewiesen Umsatz zu generieren, um die Kosten des

Unternehmens zu decken. Laut einer Befragung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung sind privatwirtschaftliche Unternehmen mit über drei Millionen Mietwohnungen in Deutschland, nach Privatpersonen (14 Mio.) die

zweitgrößte Anbietergruppe auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt (Gutberlet, 2021). Ebenfalls in München haben privatwirtschaftliche Unternehmen nach den Privateigentümer*innen am meisten Wohneigentum inne. Die Bandbreite der Unternehmen reicht von professionalisierten Aktiengesellschaften über kleine Privatunternehmen bis hin zu Investmentfonds und zeigt sich laut der Umfrage als heterogen. Unterschiedliche Unternehmensgrößen sowie unterschiedliche Unternehmensziele und Bewirtschaftungsstrategien sind hier vertreten (Gutberlet, 2021.) In München ist das privatwirtschaftliche Wohneigentum zumeist in zentraleren Gebieten in größeren Beständen zu finden (s. Abb. 5.4). Obwohl die Eigentumsstruktur von privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen vorteilhaft

für eine Nachverdichtung in München ist, stehen die Unternehmen vermehrt im Zentrum öffentlicher Diskussionen. Ihnen wird vorgeworfen, Wohnungsbestände zu vernachlässigen, hohe Mieten zu verlangen und sich kaum für die Stadtentwicklung zu engagieren (Gutberlet, 2021). Dennoch sind privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, insbesondere Projektentwickler und Bauträger, ein wichtiger potenzieller Akteur für eine effektive Nachverdichtung in Städten, da sie durch ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit als Unternehmensziel die Errichtung von Wohnraum vorantreiben und eine einfache Entscheidungsstruktur bei gleichzeitig in der Regel größerem und zusammenhängendem Grundeigentum aufweisen.

2.4 Wohnungsgenossenschaft

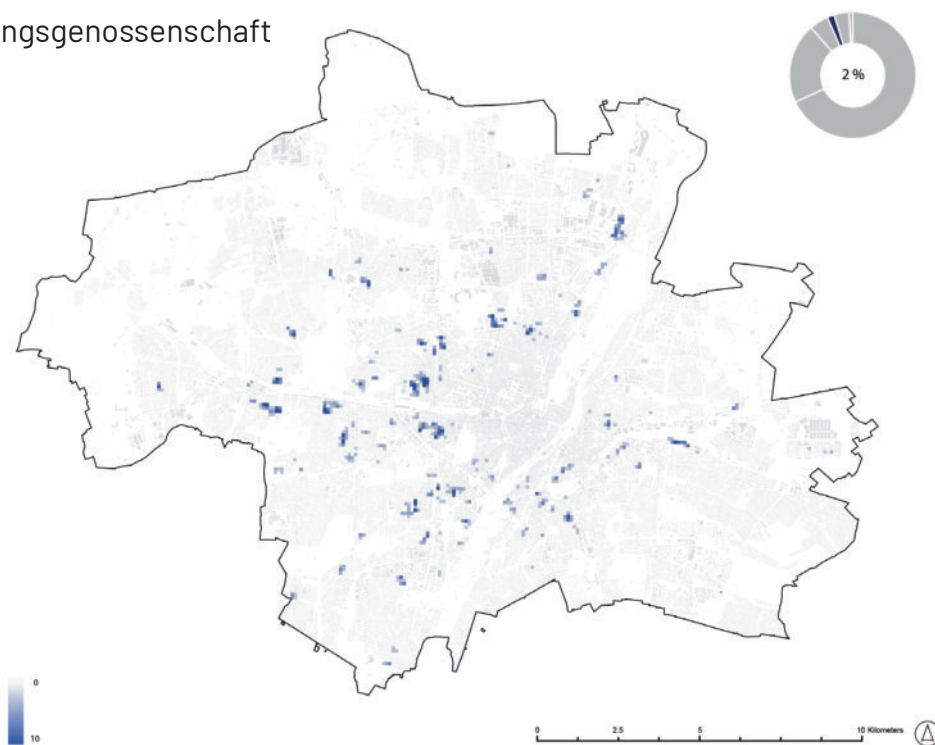


Abb. 5.5:
Absolute Häufigkeit von Wohnungsgenossenschaft als Eigentümer von Gebäuden pro 100m x 100m-Gitterzelle in München.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.

Eine Wohnungsgenossenschaft, ist ein gemeinschaftliches Wirtschaftsunternehmen, dessen oberstes Ziel die Förderung von bezahlbarem, sicherem Wohnraum für dessen Mitglieder ist. Derzeit gibt es in München etwa 60 aktive Genossenschaften, die rund 46.000 Wohnungen besitzen und somit 2% des Gebäudebestandes

halten (Heintze, 2020). Eine genossenschaftliche Kooperation bietet sich dann an, wenn die Realisierung des Eigenheims die Leistungsfähigkeit des Einzelnen übersteigt, gleichzeitig aber die selbständige Existenz gewahrt werden soll. Durch ein gemeinschaftlich betriebenes Wohnungsunternehmen wird die wirtschaftliche

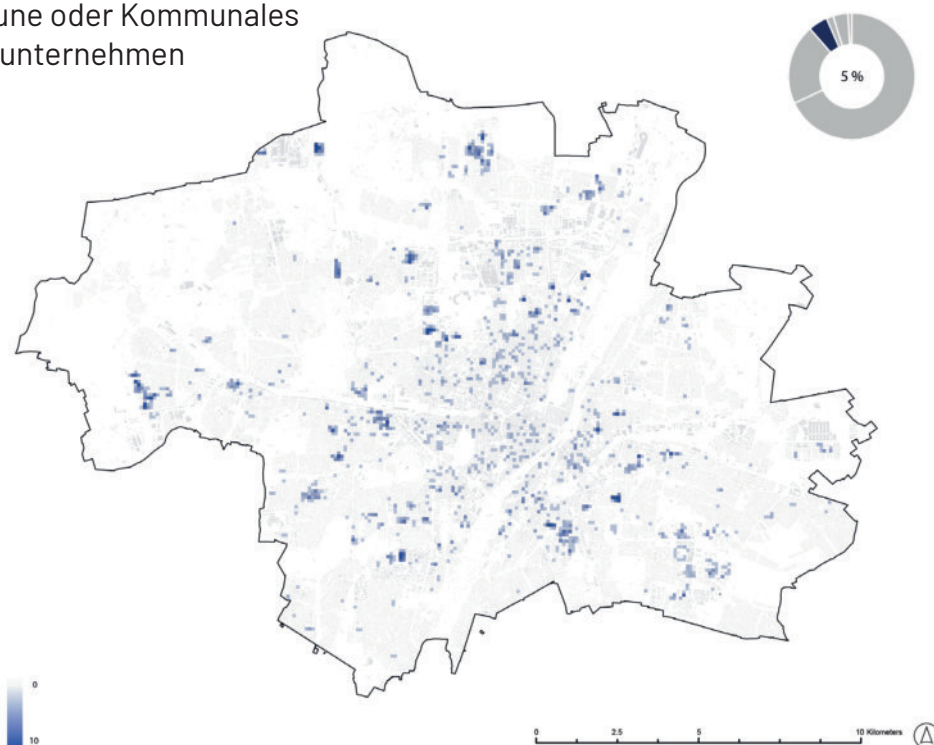
Tätigkeit der Genossenschaftsmitglieder ergänzend unterstützt (Münker, 2014). Mitgliedern der Genossenschaft gehören ihr Unternehmen und dessen Wohnungsbestände gemeinschaftlich. Durch den Beitritt zur Genossenschaft und Zeichnung von Anteilen wird den Mitgliedern ein Versorgungsanspruch mit Wohnraum garantiert. Allerdings gehört Ihnen die Wohnung nicht, sie erhalten ein lebenslanges Wohnrecht durch einen Dauernutzungsvertrag, der einem Mietverhältnis ähnelt (König, 2004). Falls Eigentümer eine andere Wohnung benötigen, möglicherweise größer oder barrierefrei, können sie innerhalb der Genossenschaft sich umorientieren und auch Wohnraum tauschen. Um diese sozial gerechte Eigentumsform zu fördern, nutzt die Stadt München das Förderprogramm München Modell- Genossenschaften. Geplant ist unter anderem sozial gebundene Grundstücke der Landeshauptstadt München in Auswahlverfahren an Baugenossenschaften zu vergeben (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2023). Aktuell bewohnen Genossenschaften großflächige Bestände außerhalb der Innenstadt (s. Abb. 5.5). Das Handeln der Wohnungsbaugenossenschaften wird durch das Genossenschaftsgesetz und die Satzung bestimmt. In §1 der Satzungen steht als

Zweck der Genossenschaft in der Regel „die Versorgung der Mitglieder mit gutem und sicherem Wohnraum“ (Münker, 2014). Das wichtigste Organ der Wohnungsgenossenschaft ist die Mitgliederversammlung, bei größeren Genossenschaften wird diese durch eine Versammlung gewählter Vertreter ersetzt. Wesentliche Beschlüsse, unter anderem die Bestimmung des Aufsichtsrats, werden hier gefasst. Der Aufsichtsrat, bestellt wiederum den Vorstand, welcher für die Führung der Geschäfte der Genossenschaft beauftragt ist. Somit sind Vorstand in Absprache mit dem Aufsichtsrat für das Geschäft verantwortlich und den Mitgliedern gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet. Daher liegt das Mitspracherecht bei Entscheidungen innerhalb der Genossenschaft bei den wenigen Personen des Vorstands, die die Stimmen aller Mitglieder repräsentieren. Da zudem auch die wirtschaftliche Leistung der Genossenschaft eine Rolle spielt, ist der Antrieb und der Entscheidungswille bei dieser Eigentumsform für Bauvorhaben höher als bei Wohneigentumsgemeinschaften und ist somit eine vorteilhaftere Eigentumsform für die Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen in München.

2.5 Kommune oder Kommunales Wohnungsunternehmen

Abb. 5.6: Absolute Häufigkeit von Kommune oder Kommunales Wohnungsunternehmen als Eigentümer von Gebäuden pro 100m x 100m-Gitterzelle in München.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.



Nach Angaben der Landeshauptstadt, hat die Stadt München Einflussnahme auf circa 10 % des Münchner Wohnbestandes, wovon rund 8,5 % im Eigentum der Stadt liegt (Ruhnke & Müller, 2021, 2022). Davon gehört der Großteil zum Bestand der „Münchner Wohnen“, welche ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der Stadt ist und zum 1. Januar 2024 aus den bisherigen zwei Gesellschaften GWG und GEWOFAG entstand. Unter den Einflussbereich der Stadt fallen sowohl Sozial- und Belegrechtswohnungen sowie nicht sozialgebundene Wohnungen der Stadt. Aufgrund der weiterhin angespannten Wohnsituation in München, besonders im unteren und mittleren Preissegment, beschloss die Landeshauptstadt München 2021 die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) weiterzuentwickeln mit dem Ziel, mehr langfristig gesicherten und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Aus diesem Grund wurde vom Stadtrat 2021 die Novelle des Münchner Baulandmodells beschlossen und mit der SoBoN 2021 ein Baukastenmodell eingeführt (Ruhnke & Müller, 2020, 2021). Die Stadt München besitzt großflächige Wohnungsbestände außerhalb der Innenstadt (s. Abb. 5.6). Über die Programme des

geförderten und preisgedämpften Wohnungsbaus, wurden im Jahr 2021 rund 1.800 Wohneinheiten neu errichtet. In München wurden 2021 Wohnungsbaufördermittel in Höhe von rund 136 Millionen Euro bewilligt, hinzu kamen indirekte „Förderungen“ in Form von Grundstücksmindererlösen von rund 154 Millionen Euro. Die Landeshauptstadt zeigt sich wohnungspolitisch sehr aktiv und nutzt hierbei die verfügbaren Instrumente, um preiswerten Wohnraum zu schützen und den Neubau von bezahlbaren Wohneinheiten zu fördern. Die Stadt hat durch ihre finanzielle Ausrichtung mehr Möglichkeiten entweder eigenhändig preiswerten Wohnraum zu generieren oder die Entwicklung von solchem aktiv zu fördern. Anders als viele kleinteilige Objekte im Einzeleigentum handelt es sich bei den Objekten in kommunalem Eigentum häufig um größere, zusammenhängende Flächen. Dadurch bietet diese Eigentumsform die Möglichkeit großflächig Wohnraum zu errichten und ist somit ein vorteilhafter Eigentümer für die Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen (Ruhnke & Müller, 2021, 2022).

2.6 Bund oder Land

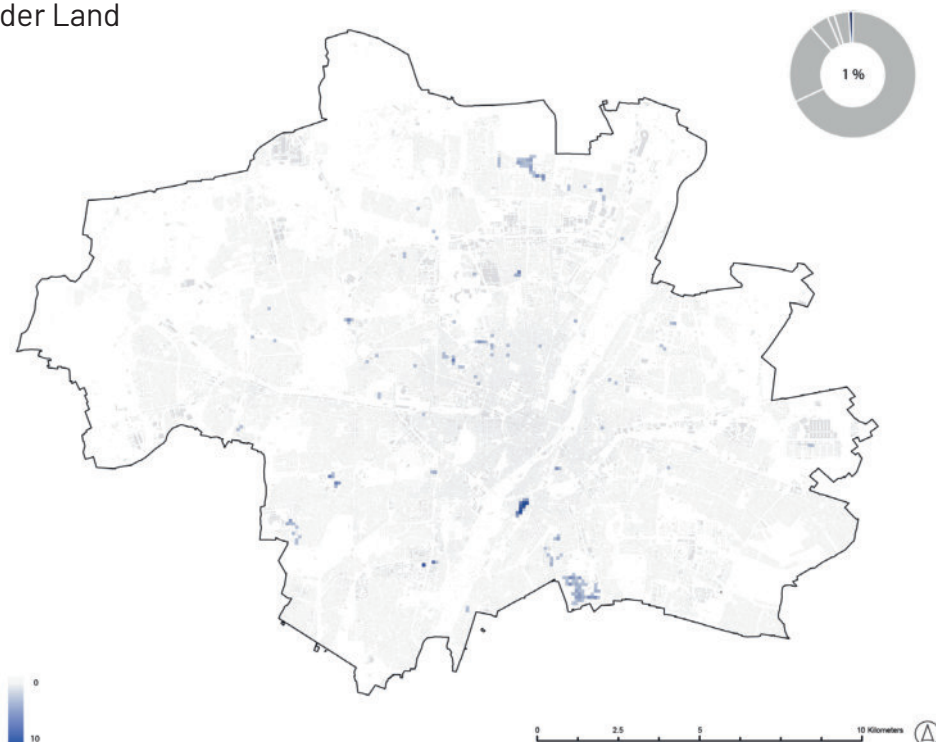


Abb. 5.7: Absolute Häufigkeit von Bund oder Land als Eigentümer von Gebäuden pro 100m x 100m-Gitterzelle in München.
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017.

Zum Immobilienbestand des Bundes gehören unter anderem ehemalige Kasernen, die damals zum Bestand der Bundeswehr zählten. In den letzten Jahren wurden immer wieder Kasernen vom Bund freigegeben und an Kommunen veräußert, auf denen die Umnutzung und Errichtung von Wohnquartieren erfolgte. Zumeist wurde der Besitz der Bundeswehr am Standort München von der Bundesrepublik an die Stadt München veräußert, beispielsweise die Prinz-Eugen-Kaserne (Hardi & Straße, 2013). 2021 wurden Wohnbaufördermittel in Höhe von 93 Millionen Euro von Bund und Land für die Stadt München bewilligt. Im Vergleich zu den städtischen Fördermitteln, lag der Anteil von Bund und Land bei 42 Prozent am Gesamtvolumen (Ruhnke & Müller, 2021, 2022). Für die Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen kommen Bund und Land im München weniger in Frage, da sich in abso-

luten Größen nur noch wenig Grundstücke und Wohngebäude in deren Eigentum befinden (s. Abb. 5.7). 2013 privatisierte der Freistaat Bayern die Gemeinnützige Bayerische Wohnungsgesellschaft (GBW) mit 32 000 Wohneinheiten, was damals zu heftiger Kritik seitens Opposition und Mieterverbänden führte. Seitdem hat die Stadt etwa 1300 Wohnungen zurückgekauft, um die Bewohner vor Mietsteigerungen zu schützen (Kastner, 2023). Zuständig für die Errichtung und Verwaltung von Wohnungen im Eigentum des Bundes ist die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Mit einem Portfolio von mehr als 38.000 Wohneinheiten deutschlandweit ist der Wohnungsbestand der Anstalt zu gering, um in der städtischen Nachverdichtung eine Rolle zu spielen (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, 2023).

3 WELCHE EIGENTUMSSTRUKTUR IST POSITIV FÜR INNENENTWICKLUNG?

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Frage, welche Zusammenhänge zwischen Eigentumsstruktur und Nachverdichtungsaktivität in München hergestellt werden können. Dazu galt es zuerst eine zugrundeliegende Datenerhebungsmethode zu entwickeln. Hierbei sollen zwei Analysen durchgeführt werden: Einerseits eine Analyse der bereits eingetretenen Nachverdichtungsaktivitäten der letzten Jahre, und andererseits eine Analyse der im Rahmen des Projektes ermittelten Potenziale, vor dem Hintergrund von Daten zum Gebäudeeigentum.

3.1 Analyse der erfolgten Nachverdichtung 2019-2023

Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wurden für den ersten Schritt die Gebäudedatensätze von 2019 und 2023 der Bayerischen Vermessungsverwaltung verglichen. Diese zwei Datensätze zeigen den zu dem Zeitpunkt existierendem Gebäu-

debestand in München, inklusive der Attribute je Gebäude, so wie Grundfläche und Nutzungsart. Durch das Verschneiden und Subtrahieren der Gebäudedaten von 2019 und 2023 können die in dieser Zeit neu errichteten und veränderten Gebäude ermittelt werden. Alle Gebäude, die nicht als Wohngebäude kategorisiert waren, und solche die unter 20m² groß waren, wurden entfernt. Aus den ermittelten Daten können die relative Geschwindigkeit und die räumlichen Muster der baulichen Entwicklung Münchens besser eingeordnet werden.

Der Gebäudeeigentumsdatensatz des Zensus weist bereits oben angesprochene Schwächen auf; insbesondere ist er nicht parzellenscharf, sondern auf 100m x 100m-Gitterzellen abstrahiert, und in Zellen mit geringem Besatz geschwärzt oder gezielt verfälscht. Er ist außerdem bereits über zehn Jahre alt. Dennoch stellt er die

räumlich detaillierteste und aktuellste Quelle für Immobilieneigentum dar. Der Datensatz wurde daher mit den nachverdichteten Gebäuden der letzten vier Jahre verschnitten, um zu ermitteln, wie viele Wohngebäude und Fläche pro Eigentumsform nachverdichtet wurde. Hierbei wird die weitgehende Annahme getroffen, dass in einer Zelle im Zeitraum 2019-2023 neu entstandene Gebäude die gleichen Eigentumsstrukturen aufweisen wie die (2011) schon vorhandenen Gebäude. Durch die ermittelten Daten lässt sich annähernd bewerten, welche Eigentumsform mit umgesetzten Maßnahmen der Innenentwicklung der letzten vier Jahre in Verbindung stehen kann. Selbige Verschneidung wird auch für die erhobenen Potenziale durchgeführt. Stellt man die Er-

gebnisse der beiden Datenberechnungen gegenüber, lässt sich abwägen wie viele und welche der erhobenen Potenziale erfolgversprechend für zukünftige Innenentwicklung in München sind. Die Datenauswertung der Gebäudedaten der letzten vier Jahre zeigt, dass zwischen 2019 und 2023 insgesamt 1.325 Wohngebäude mit insgesamt 1.066.414 m² Grundfläche in München errichtet beziehungsweise nachverdichtet wurden. Von diesen 1.325 Wohngebäuden befanden sich 84% (Fläche) bzw. 60% (Anzahl) auf einer Zelle des Gitternetzes der Eigentumsdaten, welches schon Informationen zu bestehenden Eigentümern aufweist, also auch 2011 schon bebaut war. Diese wurden für den Zweck dieser Untersuchung als „nachverdichtet“ definiert.

Nachverdichtete Gebäude 2019-2023	Fläche	%	Anzahl	%
Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	141 501	22%	70	6%
Privatperson	368 401	57%	976	88%
Wohnungsgenossenschaft	58 138	9%	28	3%
Kommune	39 873	6%	10	1%
Privatwirtschaftliches Bauunternehmen	18 366	3%	21	2%
Privatwirtschaftliches Unternehmen	10 917	2%	5	0%
Bund und Land	5 493	1%	3	0%
Kirche	73	0%	0	0%
TOTAL auf Raster	642 762	60%	1113	84%
Nicht auf Raster	423 652	40%	212	16%
TOTAL	1 066 414		1325	

Tab. 5.2: 2019-2023 nachverdichtete Gebäude nach Eigentumsform.
Quelle: Zensus 2011

Vergleicht man die Fläche mit der Anzahl der Nachverdichtungen je Eigentumsform zeigt sich, dass manche Eigentumsformen einen größeren Hebel in der Errichtung von Wohnraum haben als andere. Der Großteil der nachverdichteten Gebäude wurden im Privateigentum fertiggestellt (vgl. Tab. 5.2). Interessant ist, dass die Nachverdichtungen im Privateigentum 88% der Gebäudeanzahl, jedoch nur 57% der nachverdichteten Wohnfläche ausmachen. Das deutet darauf hin, dass private Eigentümer zwar die höchste Nachverdichtungsaktivität aufweisen, aber weniger nachverdichtete Fläche damit generieren. Vergleicht man dieses Verhältnis, 377 m² je Gebäude im Privateigentum zum Durchschnitt von 578

m² pro Gebäude, verdichten Privateigentümer im Durchschnitt etwa 200 m² weniger pro Gebäude. Eigentumsformen, die meist Globaleigentümer des Gebäudes sind, sowie Privatwirtschaftliche Unternehmen, Wohneigentümergeinschaften und Wohnungsgenossenschaften, haben einen stärkeren Hebel der Innenentwicklung bezogen auf geschaffene Wohnfläche. Zwar ist die anteilige Anzahl der errichteten Wohneinheiten mit 1 %, 6 % und 3 % (insgesamt 10 %) gering, jedoch entspricht dies jeweils 5 %, 22 % und 9 % der Wohnfläche (insgesamt 36 %). Teilt man die Fläche auf die Anzahl der nachverdichteten Gebäude auf, ergibt sich ein Durchschnitt von 2.026 m² pro Gebäude. Daraus lässt sich schließen,

dass Privateigentümer im Schnitt einen 3.5-mal geringeren Hebel haben und weniger Fläche pro Nachverdichtung schaffen als privatwirtschaftliche Unternehmen, Wohneigentümergeinschaften und Wohnungsgenossenschaften. Das heißt gleichzeitig, Privateigentümer nachver-

dichten ineffizienter, aber häufiger, im Vergleich zu z.B. Wohneigentümergeinschaften und Wohnungsgenossenschaften. Ähnliche Verhältnisse sind auch bei Kommuneneigentum mit 1.899 m² pro Gebäude und Bund mit 1.831 m² je Nachverdichtung zu erkennen.

Tab. 5.3: Fertigstellungen neu errichteter Wohn- und Nichtwohngebäude 2022 nach Gebäudearten und Bauherren.

Quelle: Landeshauptstadt München, 2023

Fertigstellungen neu errichteter Wohn- und Nichtwohngebäude 2022 nach Gebäudearten und Bauherren

Art des Gebäudes --- Bauherr	Gebäude	Rauminhalt in 1 000 m ³	Wohnfläche in 100 m ²	Nutzfläche in 100 m ²	Wohnungen	Wohnräume	veranschlagte Kosten der Bauwerke in 1 000 Euro
Wohngebäude insgesamt	853	2 520	4 664,5	913,2	6 467	17 776	1 373 170
davon mit 1 Wohnung	407	321	591,3	142,4	407	2 101	189 056
mit 2 Wohnungen	32	41	74,2	16,0	64	259	24 536
mit 3 und mehr Wohnungen	403	2 074	3 873,4	709,6	5 470	14 798	1 109 972
Wohnheime	11	84	125,6	45,2	526	618	49 606
davon nach Bauherren							
öffentliche Bauherren	13	86	139,4	38,6	278	573	55 458
Organisationen ohne Erwerbszweck	16	83	159,5	28,9	264	603	54 945
Unternehmen	543	1 984	3 653,9	696,6	5 250	14 153	1 052 328
private Haushalte	281	367	711,7	149,1	675	2 447	210 739

Vergleicht man die Fläche mit der Anzahl der Nachverdichtungen je Eigentumsform zeigt sich, dass manche Eigentumsformen einen größeren Hebel in der Errichtung von Wohnraum haben als andere. Der Großteil der nachverdichteten Gebäude wurden im Privateigentum fertiggestellt (vgl. Tab. 5.2). Interessant ist, dass die Nachverdichtungen im Privateigentum 88% der Gebäudeanzahl, jedoch nur 57% der nachverdichteten Wohnfläche ausmachen. Das deutet darauf hin, dass private Eigentümer zwar die höchste Nachverdichtungsaktivität aufweisen, aber weniger nachverdichtete Fläche damit generieren. Vergleicht man dieses Verhältnis, 377 m² je Gebäude im Privateigentum zum Durchschnitt von 578 m² pro Gebäude, verdichten Privateigentümer im Durchschnitt etwa 200 m² weniger pro Gebäude. Eigentumsformen, die meist Globaleigentümer des Gebäudes sind, sowie Privatwirtschaftliche Unternehmen, Wohneigentümergeinschaften und Wohnungsgenossenschaften, haben einen stärkeren Hebel der Innenentwicklung bezogen auf geschaffene Wohnfläche. Zwar ist die anteilige Anzahl der errichteten Wohneinheiten mit 1 %, 6 % und 3 % (insgesamt 10 %) gering, jedoch entspricht dies jeweils 5 %, 22 % und 9 % der Wohnfläche (insgesamt 36 %). Teilt man die

Fläche auf die Anzahl der nachverdichteten Gebäude auf, ergibt sich ein Durchschnitt von 2.026 m² pro Gebäude. Daraus lässt sich schließen, dass Privateigentümer im Schnitt einen 3.5-mal geringeren Hebel haben und weniger Fläche pro Nachverdichtung schaffen als privatwirtschaftliche Unternehmen, Wohneigentümergeinschaften und Wohnungsgenossenschaften. Das heißt gleichzeitig, Privateigentümer nachverdichten ineffizienter, aber häufiger, im Vergleich zu z.B. Wohneigentümergeinschaften und Wohnungsgenossenschaften. Ähnliche Verhältnisse sind auch bei Kommuneneigentum mit 1.899 m² pro Gebäude und Bund mit 1.831 m² je Nachverdichtung zu erkennen.

3.2 Analyse der erhobenen Innenentwicklungspotenziale

Auch für die Analyse der Potenziale gilt die weitreichende Annahme, dass die wahrscheinliche Eigentumskategorie für die Potenziale sich aus den Eigentumsverhältnissen der Gitterzelle 2011 herleiten lässt. Betrachtet man die Datenberechnung und -analyse der Innenentwicklungspotenziale nach Eigentumsverhältnissen fällt zunächst auf, dass das Nachverdichtungspotenzial nicht mit der bisherigen Nachverdichtungs-

aktivität übereinstimmt. Zwar ist Privateigentum mit 80 % der Anzahl der ermittelten Potenziale die meistvertretere Eigentumsform, jedoch entspricht das in Wohnfläche gerechnet nur einem Anteil von 36 % der Potenziale. Dahingegen war 57 % der tatsächlich nachverdichteten Wohnfläche im Privateigentum. Das bedeutet, dass im erhobenen Datensatz hinsichtlich der Anzahl der Potenziale, nicht notwendigerweise aber hinsichtlich der Flächen, gute eigentumsstrukturelle Voraussetzungen für die Realisierung angelegt sind. Für jedes Potenzial im Privateigentum kann im Durchschnitt eine Wohnfläche von 646 m² nachverdichtet werden, wohingegen Wohneigentümergeinschaften, Wohnungsgenossenschaften und Privatwirtschaftliche Unternehmen durchschnittlich 3.461 m² Wohnflächenpotenzial aufweisen. Zwar ist die Anzahl dieser Eigentümer in München gering (17 %), trotzdem haben sie einen signifikant höheren Wirkungsgrad da sie über mehr Fläche (42 %) verfügen. Dieser Hebel ist für den öffentlichen Sektor noch viel ausgeprägter, sodass Kommunen 9.346 m² Wohnflächenpotenzial pro Potenzialstandort haben und Bund/Land sogar 19.303 m² je Gebäude.

Vergleicht man die Datensätze „Nachverdichtete Projekte 2019-2023 nach Eigentumsverhältnis“ und „Innenentwicklungspotenziale nach Eigentumsverhältnis“, fällt auf, dass sich bei privatwirtschaftlichen Bauunternehmen, Kommunen und Bund mehr Potenziale ermittelt wurden, als anteilig von diesen Eigentümergruppen in den letzten vier Jahren nachverdichtet wurde. Dagegen ist die nachverdichtete Fläche der Privatpersonen, Wohneigentümergeinschaften und Wohnungsgenossenschaften größer als die erhobenen Potenziale. Aus dem Vergleich der beiden Datensätze, ergibt sich, dass privatwirtschaftlichen Bauunternehmen, Kommunen und Bund aktiver in der Realisierung von Innenentwicklungspotenziale werden müssen. Zieht man die zuvor genannte Diskrepanz auch hier in Betracht, sind privatwirtschaftliche Bauunternehmen in den Nachverdichtungen der letzten vier Jahre aktiver gewesen als angegeben, während WEGs einen geringeren Einfluss auf die Nachverdichtungen hatten. Somit sind es vor allem die Kommune und der Bund, die in München die Innenentwicklungspotenziale ihrer Grundstücke und Bestände nicht ausreichend nutzt.

4 MOTIVE DER EIGENTÜMER FÜR NUTZUNG UND NICHTNUTZUNG VON INNENENTWICKLUNGSPOTENZIALEN

Um die Motive und Hintergründe der Eigentümer für das Nutzen und Nichtnutzen von Innenentwicklungspotenzialen trotz der akuten Wohnungsknappheit in München besser zu verstehen, werden in den folgenden Abschnitten Beispiele der (Nicht-)Nutzung von Potenzialen näher untersucht. Neben finanziellen und persönlichen Restriktionen kommen oft bau- und planungsrechtliche Gegebenheiten, die den Planungsprozess erheblich in die Länge ziehen können und

somit die damit verbundenen Kosten erhöhen. Anlässlich einer Studie der Universität Bonn, betont beispielsweise „Haus & Grund“-Präsident Kai Warnecke, dass das Potenzial der Wohnraumschaffung im Privateigentum durch Nachverdichtung nur genutzt werden kann, wenn die Rahmenbedingungen für Eigentümer deutlich verbessert werden. Gebäudeeigentümer müssen im Vorfeld einen erheblichen Planungsaufwand einbringen, um das individuelle Potenzial über-

haupt erkennen zu können. Die hierfür benötigte Beratung solle laut Warnecke von der jeweiligen Kommune gefördert werden. Haus und Grund ist eine Interessengemeinschaft von Privaten Haus-, Wohnungs- und Grundstückseigentümern. Sie stehen bei Rechtsfragen rund um den Immobilienbesitz ihren Mitgliedern zur Seite (Tichelmann, Blome, & Ringwald, 2019).

4.1 Einzeleigentum garantiert keinen Baulückenschluss

In einer Untersuchung der Universität Bonn (Lobeck, Wiegandt & Wiese-von Ofen, 2006) wurden acht Fallbeispiele in Nordrhein-Westfalen (NRW) näher betrachtet, um einen Eindruck von den unterschiedlichen, oft persönlichen Motiven der Eigentümer zu bekommen und zu verstehen, welche für oder gegen eine Nachverdichtung sprechen. Bei vier der acht Beispiele handelt es sich um Baulücken im Privateigentum. Es zeigt sich, dass zwei der vier Privateigentümer grundsätzlich offen waren für einen Baulückenschluss. Die Initiative für einen dieser Baulückenschlüsse kam beispielsweise von Architekten, die bei der Stadtverwaltung Köln angefragt haben und an den Eigentümer weitergeleitet wurden. Als Ergebnis schloss er seine Baulücke trotz mehrerer Schwierigkeiten. Es handelt sich um einen fünfstöckigen Neubau, der wegen seiner Breite von nur 2,5 Meter, ungewöhnlichen Anforderungen gerecht werden musste. So war es nötig, die Wände der benachbarten Gebäude zu nutzen, um die vier Etagen des neuen Gebäudes zwischen den Bestandswänden einzuhängen. Die Grenzen der benachbarten Wohnhäuser dienen also als tragende Wände für den Neubau und mussten somit im Fall eines Abrisses der Nachbarhäuser gesichert sein. Hierzu bedurfte es eine Verpflichtungserklärung in Form eines Baulastenvertrags zu dem die Nachbarn zustimmen mussten.

Die Bebauung der anderen Baulücke wurde durch den Verkauf des Grundstücks angestoßen. Der Eigentümer der Baulücke war gleichzeitig Bauherr des Vorhabens. Die Bebauung des Grund-

stücks richtete sich nach §34 BauGB und brachte dadurch Zeitverzögerungen bei der Genehmigung des Vorhabens durch das Bauordnungsamt der Stadt mit sich. Grund hierfür war, dass sich Vorhaben in der ursprünglich geplanten Weise nicht in die bestehende Bebauung einfügte und die berechneten Abstandsflächen nicht den Vorgaben der Bauordnung entsprachen. Die Breite des Hauses wurde um 50cm reduziert und die Höhe um drei Meter verringert, woraufhin es genehmigt wurde. Hinzu kam, dass bei der Voranfrage nur ein Einfamilienhaus auf dem Grundstück geprüft wurde, mit dem finalen Bauantrag aber eine Doppelhaushälfte gebaut werden sollte, sodass ein Stellplatz über eine Baulast auf einem der beiden Grundstücke gesichert werden musste.

Bei den übrigen zwei Privateigentümern zeigt sich wenig bis kein Handlungsinteresse wegen persönlichen und finanziellen Gründen. Einer dieser Eigentümer besitzt in der Stadt Düren zwei unbebaute Grundstücke, für welche die Stadtverwaltung nach langen Verhandlungen ein Baugebot (s. Kapitel 4) anordnete. In seinem Widerspruch verwies der Eigentümer unter anderem auf sein Alter, seinen Gesundheitszustand und seine finanzielle Situation, die für ihn eine Bebauung unmöglich machen. Nachdem die Stadt trotz des Widerspruches die Bebauung der Grundstücke forderte, wurde der Konflikt durch einen Vergleich gelöst: der Eigentümer muss eines der Grundstücke bebauen, nur dann wird das Baugebot des anderen Grundstücks aufgehoben. In dem anderen Fall handelte es sich um eine geringfügig bebaute Baulücke, welches sich in der Umgebung einer geschlossenen, viergeschossigen Bebauung eines innerstädtischen Quartiers befindet. Die Eigentümerin wohnt in einem benachbarten Gebäude und war an keiner Bebauung interessiert, da sie das Grundstück ihren Kindern vererben wollte. Versuche der Stadt, die Eigentümerin im Rahmen eines Baulückenprogramms zu einer Bebauung zu motivieren, blieben erfolglos. Neben baurechtlichen Hindernissen, wie Abstandsflächen und Stellplatzsatzung,

waren es im Wesentlichen die persönlich beeinflussten Entscheidungen der Eigentümerin, das Grundstück nicht zu bebauen. Erst das hohe Alter brachte die Eigentümerin dazu das Grundstück zu verkaufen. Allerdings ist wegen finanziellen Schwierigkeiten des neuen Eigentümers erstmal nicht mit einer Bebauung zu rechnen.

Die aufgeführten Fallstudien zeigen, dass die Motive für die Nutzung und Nichtnutzung von Innenentwicklungspotenzialen bei Privateigentümern sehr individuell sind und daher nicht verallgemeinert werden können. Allgemein lässt sich dennoch sagen, dass eine Beratung für die Eigentümer, aber auch eine finanzielle Förderung durch Kommunen, nützliche Strategien seien könnten, um die Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen stärker zu fördern und die Vorteile dessen an die Eigentümer zu vermitteln. Private Einzeligentümer prägen mit ihrem hohen Anteil am Immobilienbestand das Bild von München und sorgen zugleich für die Bereitstellung von Wohnungen. Daher ist die Aufklärung und Mobilisierung dieser Eigentumsform wesentlich für eine erfolgreiche Nachverdichtung in München. Um Privateigentümer zu einer Bebauung zu motivieren, muss die Stadt stärker auf diese zugehen und Beratungsgespräche führen, wofür aber personelle Ressourcen benötigt werden (Lihs, Metzmacher, & Fryczewski, 2022).

4.2 Wohnungseigentümergeinschaft – Wenn mehrere Eigentümer mitreden

Ein weiterer Fall aus der genannten Untersuchung (Lobeck, Wiegandt & Wiese-von Ofen, 2006) betrachtete eine geringfügig bebaute Baulücke aus zwei Grundstücken in einer sehr zentralen Lage der Kölner Innenstadt. Die beiden Grundstücke befinden sich im Eigentum einer Versicherung (Privatwirtschaftliches Unternehmen) und einer Erbengemeinschaft (Privateigentümergeinschaft). Das Unternehmen war grundsätzlich interessiert an einem Ankauf des anderen Grundstücks, doch es scheiterte an der Kaufpreisvorstellung der Erbengemein-

schaft, die aufgrund von möglichen fünfstelligen monatlichen Mieteinnahmen hoch war. Eine gemeinsame Bebauung durch zwei Eigentümer wurde von der Versicherung nicht angestrebt, da solche Konstellationen spätere Verwertungsabsichten von vorneherein einschränken würde. Hinzu kam, dass eine Baustellenorganisation am Standort kompliziert und teuer wäre. Somit blieb eine Bebauung der Baulücke für beide Akteure ausgeschlossen.

Unterschiedliche Interessen und Vorstellungen zum Bauvorhaben sind oft Grund für ungenutzte Innenentwicklungspotenziale. Laut der Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung „Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau“, ist eine reine Beratung und Aktivierung für den Aufbau von Eigentümerkooperationen nicht ausreichend (Lihs, Metzmacher & Fryczewski, 2022). Bei einer Befragung von Modellprojekten in NRW zeigte sich schnell, dass die Eigentümerschaft mit der Schaffung der Grundlagen und der Selbstorganisation des Vorhabens überfordert war. Sobald gemeinsame Investitionen notwendig waren und grundstücksübergreifende Projekte diskutiert wurden, zeigte sich eine große Zurückhaltung. Grund hierfür sind hohe Kosten bei unsicherem Mehrwert und komplexem Organisations- und Regelungsbedarf. Zudem wird häufig beobachtet, dass die Bereitschaft zu investieren sinkt, wenn davon andere mitprofitieren (Lihs, Metzmacher, & Fryczewski, 2022). So trifft man auch in München häufig auf die Einschätzung, dass Bauvorhaben innerhalb Wohneigentümergeinschaften äußerst kompliziert und ab mehr als drei Mitspracheberechtigten fast unmöglich sind. Somit präsentieren sich Wohneigentümergeinschaften als unvorteilhaft für die Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Eine Ausschöpfung des Baurechts für Neubauten von Eigentumswohnungen in München ist daher wesentlich, da sich eine spätere Nachverdichtung in dieser Eigentumsstruktur nahezu ausschließt.

4.3 Privatwirtschaftliche Bauunternehmen – Der Wohnungsmarkt als Investment

Für Privatwirtschaftliche Unternehmen ist eine Rendite der nachverdichteten Projekte erforderlich für die Wirtschaftlichkeit des gesamten Unternehmens. 2016 erwarb beispielsweise ein privatwirtschaftliches Bauunternehmen, das sich auf den Bau von Luxuswohnungen fokussiert, das Grundstück Barer Straße 77. Das Vordergebäude stand vier Jahre lang leer, während das Rückgebäude abgerissen wurde. 16 bezahlbare Wohnungen gingen hier für die Entstehung von neuen Eigentumswohnungen im Luxussegment verloren, trotz einer bestehenden Erhaltungssatzung. Durch einen Dachausbau sowie die Umnutzung von ehemaligen Gewerberäumen zu Wohnungen im Vordergebäude, konnte jedoch für den im Rückgebäude verloren gegangenen Wohnraum Ersatzwohnraum geschaffen werden. Dieser erfüllt den nach der Erhaltungssatzung maßgeblichen, allgemein üblichen Standard. Somit musste sich der Neubau des Rückgebäudes nicht an die Vorgaben der Erhaltungssatzung halten und es durften Eigentumswohnungen errichtet werden (Ruhnke & Müller, 2021, 2022). Letztendlich ist mehr Wohnraum entstanden, unter anderem auch die geforderten Mietwohnungen. Das Unternehmen hat zusätzlichen Wohnraum geschaffen und das Nachverdichtungspotenzial des Grundstücks ausgeschöpft. Der Neubau nutzt die Grundstücksfläche trotz geringer Abstandsflächen, durch seine abgetreppte Kubatur, aus und erstellt somit die für das Grundstück maximal genehmigte Wohnfläche. Durch das gewinnbezogene Motiv der privatwirtschaftlichen Unternehmen und deren Investoren, wollen sie das maximale Potenzial von Grundstücken und Beständen nutzen, um trotz der steigenden Baulandpreise gewinnbringend zu sein. Aus diesen Gründen präsentieren sich privatwirtschaftliche Wohnunternehmen als vorteilhafte Eigentumsform, mehr Wohnraum mittels Nachverdichtung zu realisieren.

4.4 Wohngenossenschaften – Gemeinnützige Motivation

Baugenossenschaften in München können sich die Grundstücke auf dem freien Immobilienmarkt in der Regel nicht leisten. Unter anderem aktivieren daher in letzter Zeit viele Bestandsgenossenschaften ihre Reserven und Grundstücke durch Nachverdichtung. Die Bereitschaft, Dachgeschoss auszubauen und alte Garagenhöfe zu bebauen ist gestiegen. Für längere Zeit waren einige Genossen gegen die Nachverdichtung ihrer Anlagen. Nicht nur weil einige Bewohner ihre nun erwachsenen Kinder in der Genossenschaft unterbringen möchten und daher zunehmend mehr Wohnraum benötigen, hat sich die Einstellung jedoch mancherorts geändert. Die Stadt befürwortet diese Ausbaupläne und möchte Bauvorhaben zur Nachverdichtung in Zukunft noch mehr fördern. So plant die Stadt, städtische Grundstücke weiterhin für die Genossenschaften – unter anderem im Rahmen des Konzeptionellen Mietwohnungsbauprogramms (KMB) – zur Verfügung zu stellen (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2023). Bis 2028 sind weitere 3.800 Wohnungen geplant. Gut ein Drittel soll durch Nachverdichtung auf den eigenen Grundstücken der Genossenschaften entstehen (Heintze, 2020). Die Baugenossenschaft München von 1871 eG ist die älteste bestehende Wohnungsbaugenossenschaft in ganz Deutschland und bewirtschaftet 943 Wohnungen in München. Zum ersten Mal seit 50 Jahren baut die Genossenschaft jetzt wieder neu. In der Wohnanlage entlang der Silberdistelstraße und der Krokusstraße sollen 95 Wohnungen mit knapp 6.700 m² Wohnfläche in zwei Neubauten und sieben aufgestockten Gebäuden entstehen. Bisher umfasst die Anlage aus der Mitte der 1960er Jahre 138 Wohnungen mit über 9.300 m² Wohnfläche (Heintze, 2020). Die Genossenschaft schafft es, die Wohnfläche auf dem Grundstück um mehr als einen Drittel zu erweitern, ohne zusätzliches Bauland erwerben zu müssen. Das allein demonstriert das Maß an Innenentwicklungspotenzialen durch Nachverdichtung in genossenschaftlichem Eigentum in

München. Die Bestände im Genossenschaftseigentum sind meist großzügig und bilden sich aus Wohnsiedlungen oder Quartieren mit heute unterdurchschnittlicher Grundflächenzahl. Oftmals findet sich auf den Grundstücken der Genossenschaften Platz für eine weitere Bebauung, die zum damaligen Planungszeitpunkt nicht benötigt wurden. Hier können die Genossenschaften heute ihre Reserven aktivieren, um mehr Wohnraum zu schaffen. Wohnsiedlungen, die sich im Eigentum einzelner Privateigentümer befinden, haben im Vergleich dazu kaum eine Möglichkeit auf Nachverdichtung, auch wenn das Grundstück diese zulassen würde. Als einzige Option könne der Verkauf eines Teils des Grundstücks eine Bebauung ermöglichen. Hinzu kommt, dass durch die Verwaltungs- und Entscheidungsstruktur einer Genossenschaft diese solch einem Bauvorhaben zuträglicher ist als eine Wohneigentümergeinschaft. Durch kommunale Förderung, wie das Nothilfeprogramm, werden bereits angelauene Vorhaben, die sich wegen steigender Bau- und Materialkosten als auch Bauzinssteigerung im Baustopp befinden, von der Stadt unterstützt. Durch die Unterstützung der Mitbauzentrale haben sich seit 2015 weitere 20 Wohnungsbau-genossenschaften in München und Umland gegründet. Der Vorteil von Wohngenossenschaften für München ist, dass Eigentum in Genossenschaftshand nicht weiterverkauft werden kann. Somit können Genossenschaften mit Nachverdichtung dem Bedürfnis „bezahlbaren Wohnraum zu schaffen“ sehr gut entsprechen.

4.5 Kommune und Bund – Öffentliche Initiative

Die Motivlage der Stadt München als Eigentümer und Bauherr ist klar: Mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen. Das wohnpolitische Handlungsprogramm der Stadt München 2023-2028 beschreibt die Herangehensweise und unterstützenden Förderprogramme im Detail (Ruhnke & Müller, 2023). Neben Förderprogrammen ermöglicht das Erbbaurecht die Entwicklung von

bezahlbarem Wohnraum. Das Erbbaurecht ist ein zeitlich befristetes Recht auf die Oberfläche des Grundstücks ein Bauwerk zu errichten und zu nutzen, ohne Eigentümer des Grundstücks zu sein (Murner, 2022). Anstatt eines Grundstückskaufpreises ist für das Erbbaurecht ein Erbbauzins zu errichten der an den Eigentümer, in den meisten Fällen die Kommune, in regelmäßigen Abständen gezahlt wird. Durch das Erbbaurecht wird der Wohnungsbau gefördert und die Bodenspekulation verhindert. In München wird das Erbbaurecht als Instrument für die Vermarktung und Bebauung größerer Flächen verwendet. Die Bebauung von kommunalen Grundstücken durch die Bestellung von Erbbaurechten ist sowohl für Bauherren als auch für die Stadt von Vorteil. Einerseits entfallen für den Käufer die Anschaffungskosten für das Grundstück, andererseits bleibt das Grundstück im Eigentum des kommunalen Trägers und kann nach Ablauf des Erbbaurechts, einschließlich des aufstehenden Bauwerks einer anderen Nutzung zugeführt werden (Huttenloher & Senner, 2019). Eigentum von Kommune, Land und Bund bezieht sich oft auf größere Grundstücke und Areale, die für die Entwicklung von Wohnraum erstmals genutzt werden. Die Entwicklung des Prinz Eugen Parks ist ein vorbildliches Beispiel und wurde 2006 durch den Verkauf der ehemaligen Kaserne vom Bund an die Landeshauptstadt München initiiert. 1.800 Wohnungen sollen von Baugemeinschaften, Genossenschaften, städtischen und freien Bauträgern errichtet werden. Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften GEWOFAG und GWG errichteten in sieben der 16 Baugebiete zusammen 660 Wohneinheiten. Das entspricht 35% aller Wohnungen im Prinz Eugen Park (Hardi & Straße, 2013). Durch diese großflächigen Quartiersentwicklungen entsteht eine bedeutende Anzahl von Wohnraum, der, betrachtet man die Wohnsituation in München, die Landeshauptstadt München zu einem ausschlaggebenden Akteur und Eigentümer in der Innenentwicklung, vor allem in der Bereitstellung von Bauland, macht.

Abb. 5.8: Mögliche Eigentümertypen in der Innenentwicklung
(Quelle: BBSR 2021:81)



4.6 Schlussfolgerungen

Eigentümerinteressen sind divers, und Strategien zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen müssen darauf zugeschnitten sein (vgl. Abb. 5.8). Anhand der Recherche und Analyse der Motive für Nutzung und Nichtnutzung von Innenentwicklungspotenzialen, gehören Privatwirtschaftliche Unternehmen, Baugenossenschaften und Kommunen zu den vorteilhafteren Eigentumsformen für die Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Da Privatwirtschaftliche Unternehmen bei der Entwicklung und Umsetzung von Wohnimmobilien den Fokus auf den Erfolg ihres Unternehmens richten, wird diese Eigentümergruppe unabhängig von Förderungen weiterhin Wohnraum errichten. Kommune und Genossenschaften sind vorteilhafte Eigentümer für die Entstehung von bezahl-

barem Wohnraum, während für Privatpersonen sich eine Nachverdichtung durch ihre individuell persönlichen Restriktionen und Interessen langwierig und kompliziert darstellt. Betrachtet man die Umfrage der Universität Bonn (Lobeck, Wiegandt & Wiese-von Ofen, 2006), wird klar, dass die meistgenannten Gründe für die Nichtnutzung von Baulücken, mit rund 90%, das fehlende Verkaufsinteresse und die private Bevorratung der Eigentümer sind (vgl. Abb. 5.9 und 5.10). Fast die Hälfte der befragten Gemeinden nennen Erbgemeinschaften als weiteren Grund. Andere Restriktionen, die unabhängig der Eigentümermotive oft für ungenutzte Potenziale sorgen sind Nachbarschaftskonflikte wie auch langwierige Baugenehmigungsprozesse, welche besonders in nach §34 BauGB beurteilten Gebieten verursacht werden. Für die kommunalen Strategien

für eine effizientere Mobilisierung der Eigentümer, wurde in der Umfrage vor der Aufstellung

eines Baulückenkatasters, die Beratung der Bauherren genannt.

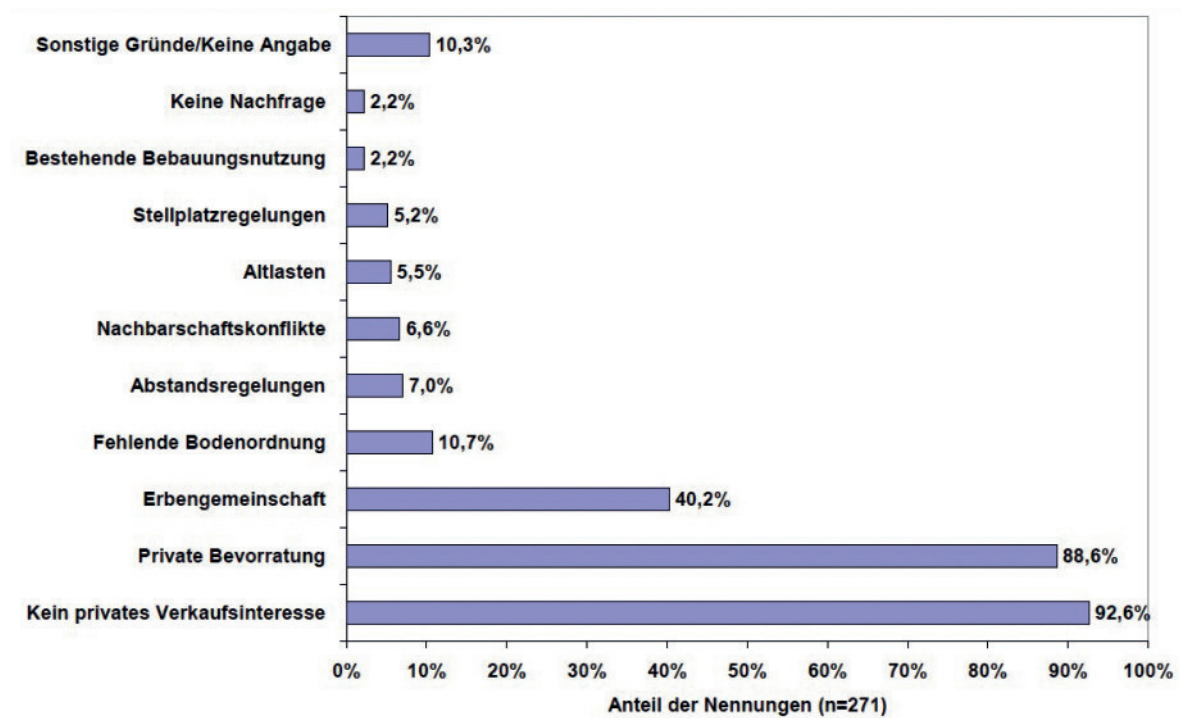


Abb. 5.9:
Restriktionen für den Baulückenschluss
Quelle: Lobeck, Wiegandt & Wiese-von Ofen, 2006

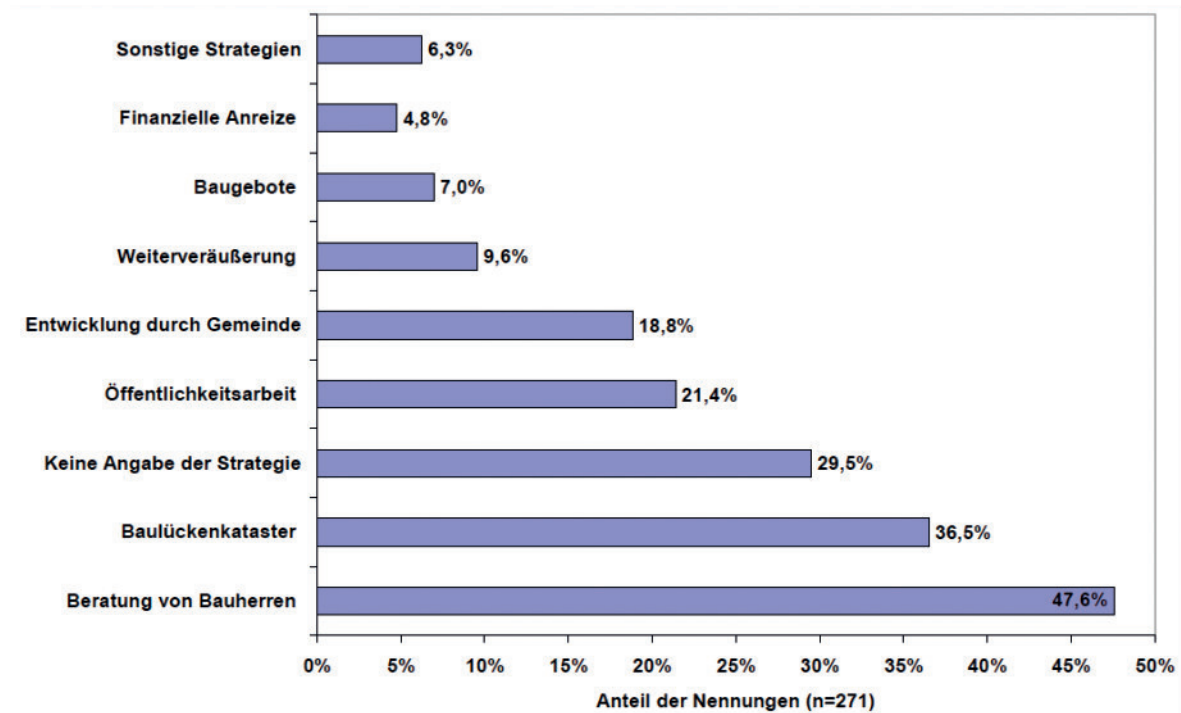


Abb. 5.10:
Strategien für den Baulückenschluss
Quelle: Lobeck, Wiegandt & Wiese-von Ofen, 2006

5 FAZIT

Bei der Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen im urbanen Raum muss jeder Fall individuell anhand seiner Eigentumsstruktur betrachtet werden. Unterschiedliche Faktoren können hier eine Nachverdichtung einschränken oder sogar verhindern. Das Motiv des Eigentümers als Entscheidungsberechtigter des Bauvorhabens spielt eine entscheidende Rolle für die Realisierung von Nachverdichtungen. Die Motive für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen unterscheiden sich zwischen den Eigentumsformen und wurden in diesem Kapitel der Studie näher recherchiert. Auch das Nachbarschaftsverhältnis spielt oft eine Rolle in der Realisierung einer Nachverdichtung. Wiederholt wird die Bebauung von Innenentwicklungspotenzialen wegen Beschwerden der Nachbarn verzögert, die befürchten, dass das entstehende Gebäude ihr Grundstück negativ beeinträchtigt.

Zudem wurde mit Hilfe des Geodatensystems ArcGIS eine Datenerhebung, -analyse und -berechnung der Innenentwicklungspotenzialen pro Eigentumsform durchgeführt. Folgende Schlussfolgerung hat sich hieraus ergeben: Privatpersonen bilden die größte Eigentümergruppe mit über 60 Prozent des gesamten Wohnbestands in München und sind somit einflussreiche Akteure in der Nachverdichtung unserer Stadt. Trotz des vergleichbar geringen Einflusses einzelner kleiner Projekte, sollten Privatpersonen wegen der Anzahl an Potenzialen in ihrem Eigentum aktiver für eine Nutzung ihrer Potenziale motiviert werden. Dies ist aufwändiger als die Aktivierung größerer, zusammenhängender Potenziale in der Hand von großen Einzelakteuren wie privatwirtschaftlichen oder kommunalen Wohnungsunternehmen, aber für die Realisierung eines größeren Teils der Innenentwicklungspotenziale unerlässlich. Beratungsgespräche und Förderungen initiiert von der Landeshauptstadt München können für die Bebauung von Grundstücken im Privateigentum hilfreiche Instrumente bilden. Die Entwicklungschancen von Innenentwicklungspotenzialen im Gemeinschaftseigentum

sind demgegenüber deutlich pessimistischer einzuschätzen.

In vergangenen Jahren sorgten privatwirtschaftliche Bau- und Wohnungsunternehmen für einen Großteil der in München fertiggestellten Neubauten und sind somit wichtige Akteure in der Realisierung von Nachverdichtungspotenzialen in München (LHM 2021). Für diese Eigentumsgruppe ist eine Rendite der nachverdichteten Projekte erforderlich für die Wirtschaftlichkeit des gesamten Unternehmens. Der benötigte Umsatz motiviert privatwirtschaftliche Unternehmen das maximale Potenzial von Grundstücken und Beständen auszuschöpfen, auch um trotz der steigenden Baulandpreise gewinnbringend zu sein. Beurteilt man Bauunternehmen allein nach der Fertigstellungsquote von Wohnbauten in München im Vergleich zu anderen Eigentumsformen, ist diese sehr bedeutsam für die Umsetzung von Innenentwicklungspotenzialen. Die Errichtung von bezahlbarem Wohnraum ist für privatwirtschaftliche Wohnunternehmen dann möglich, wenn die Stadt Bauvorhaben im wirtschaftlichen Sektor ebenfalls fördert, und Regelungen wie die „Sozialgerechte Bodennutzung“ maßvoll anwendet.

Vermehrt wurden in den letzten Jahren Baugenossenschaften mit Unterstützung der Landeshauptstadt, in Form von Grundstücksbereitstellungen und finanziellen Förderungen, gegründet. Zudem kommt, dass Bestandsgenossenschaften aktuell verstärkt ihre eigenen Bestände nachverdichten, um bezahlbaren Wohnraum für Angehörige der Mitglieder und neue Mitglieder zu schaffen. Diese Initiative weist eine hohe Nachfrage nach Wohngenossenschaften auf. Trotzdem sind die Nachverdichtungspotenziale im Genossenschaftlichen Eigentum begrenzt, da Wohngenossenschaften mit zwei Prozent wenig Bauland in München besitzen.

Stadt, Land und Bund sind ebenfalls eine wichtige Eigentümergruppe in der Innenentwicklung

von München. Hinzu kommt, dass die Stadt gleichzeitig für die nötige Baulandausweisung und Baurechtschaffung zuständig ist. Das städtische Wohnungsbaunternehmen „Münchner Wohnen“ ist vorteilhaft für großflächige Bebauungen und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, wie sich in dem Beispiel Prinz Eugen Park zeigt. Es kann durch großflächigen Projekte eine deutlich größere Anzahl an Wohneinheiten

schaffen als Privateigentümer durch die Schließung einzelner Baulücken. Bei ihrem eigenen Flächenbestand muss die Kommune nicht andere vom Handeln überzeugen, sondern kann selbst direkt tätig werden. Sie sollte daher erneut eine gründliche Überprüfung ihres Flächenbestandes im Eigentum auf weitere Bebauungspotenziale vornehmen.

Quellenverzeichnis

- Amann, R., & von Neumann-Cose, B. (2017). *Leben in Genossenschaften: Mehr als ein Dach über dem Kopf*. Berlin: Genossenschaftsforum e.V.
- Ammann, I., & Mütter, A. (2022). *Wohneigentumsbildung und Wohnflächenverbrauch*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Bayerisches Landesamt für Statistik. (2020). *Bayern in Zahlen*. Fachzeitschrift für Statistik, Ausgabe 12.
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. (2023). *Unternehmen*. Retrieved from Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: <https://www.bundesimmobilien.de/unternehmen-266ae9726f82b9cb>
- Goderbauer, E. (2007). *Private Eigentümer im Stadtumbau*. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chancen oder Hemmnis beim Stadtumbau West. Bonn: Bundeswesen für Bauwesen und Bauordnung.
- Gutberlet, K. (2021). *Privatwirtschaftliche Unternehmen und ihre Wohnungsbestände in Deutschland*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Hardi, M., & Straße, D. (2013). *Von Kaserne zum Stadtquartier*. München: Landeshauptstadt München.
- Harlan, E., Klühspies, A., Streule, J., & Wolf, G. (2020). *Wem gehört die Stadt? Intransparenz treibt Immobilienpreise*. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/wem-gehört-die-stadt-intransparenz-treibt-immobilienpreise,S4jvcB9>, abgerufen am 15.01.2024
- Heintze, A. (2020). *Die alten Genossen bauen wieder*. Immobilien Zeitung 33/2020, S.21.
- Huttenloher, C., & Senner, K. (2019). *Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau*? Berlin: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
- König, B. (2004). *Stadtgemeinschaften. Das Potenzial der Wohnungsgenossenschaften für die soziale Stadtentwicklung*. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, pp. 417-419.
- Kastner, B. (2023). *Vor zehn Jahren privatisiert der Freistaat Bayern seine Wohnbaugesellschaft GBW mit 32.000 Wohnungen*. Süddeutsche Zeitung. <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/muenchen/muenchen-gbw-verkauf-bayern-markus-soeder-ueberblick-e254384/>, abgerufen am 15.01.2024
- Landeshauptstadt München (2023): *Fertigstellungen neu errichteter Wohn- und Nichtwohngebäude 2022 nach Gebäudearten und Bauherren*. <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:3eaea90d-7dd3-41c0-b463-1ab765c0ef87/jt230407.pdf>, abgerufen 15.01.2024
- Lihs, V., Metzmaker, M., & Fryczewski, I. (2022). *Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte und Wohnungsbau*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Lobeck, M., Wiegandt, C.-C., & Wiese-von Ofen, I. (2006). *Entwicklung von umsetzungsorientierten Handlungsschritten zur Mobilisierung von Baulücken und zur Erleichterung von Nutzungsänderungen im Bestand in Innenstädten NRW*. Bonn: Universität Bonn.
- Münker, H.-H. (2014). *Organisiert Euch in Genossenschaften! Anders Wirtschaften für eine bessere Welt*. Köln: LIT Verlag.
- Murner, S. (2022). *Informationen zum Erbbaurecht*. München: Landeshauptstadt München.
- Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2023). *München Modell-Genossenschaften – Programmjahr 2023*. https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:78af6e32-f8ab-41a0-9827-8baa-0e5bb48e/2023_MM-Genossenschaften_Infoblatt_Stand_13.01.2023.pdf, abgerufen am 15.01.2024
- Ruhnke, S., & Müller, J. (2021). *Wohnungsmarktdaten München 2020*. München: Landeshauptstadt München.
- Ruhnke, S., & Müller, J. (2022). *Wohnungsmarktdaten München 2021*. München: Landeshauptstadt München.
- Ruhnke, S., & Müller, J. (2023). *Wohnungspolitisches Handlungsprogramm*. München: Landeshauptstadt München.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): *Wohnungen und Gebäude im 100 Meter-Gitter*. https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/DemografischeGrunddaten/csv_Wohnungen_100m_Gitter.zip?__blob=publicationFile&v=2 sowie https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/DemografischeGrunddaten/csv_Gebaeude_100m_Gitter.zip?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 15.01.2024
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): *Datensatzbeschreibung zu den Tabellen „Wohnungen im 100 Meter-Gitter“ und „Gebäude im 100 Meter-Gitter“*. https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/DemografischeGrunddaten/Datensatzbeschreibung_GebWhg_100m_Gitter.xlsx?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 15.01.2024
- Tichelmann, K. U., Blome, D., & Ringwald, T. (2019). *Deutschlandstudie 2019, Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden*. Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.

6

GRÜNRAUMBEZOGENE GRENZEN UND NACHTEILE VON INNENENTWICKLUNG

CHARLOTTE SCHÖFFEND

1 EINLEITUNG

In der Studie „Mensch im Mittelpunkt“ über die Nutzungsmuster öffentlich zugänglicher Freiräume im Zuge des soziodemografischen Wandels in München, erarbeitet von Gehl mit Weeber + Partner im Auftrag der Landeshauptstadt München aus dem Jahr 2023, wird beispielhaft deutlich, wie die hohe Lebensqualität der Stadt München in Verbindung zur Verfügbarkeit von öffentlich zugänglichen Freiräumen in Verbindung steht, und wie wichtig ihr Erhalt und die Schaffung von neuem Stadtgrün ist, denn „bereits heute ist München mit etwa 1,5 Millionen Einwohner*innen auf ca. 310 km² die am dichtesten besiedelte Stadt Deutschlands. Die aktuelle Bevölkerungsprognose der Landeshauptstadt München geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 auf etwa 1,85 Millionen ansteigt (LHM 2023a: 16). München wächst in allen Altersgruppen und wird internationaler und vielfältiger – aber nicht in jedem Stadtteil auf dieselbe Weise“ (LHM 2023b: 6). Die höchste Einwohner*innendichte finden sich in den zentrumsnahen Stadtbezirken (LHM 2022: 6), in welchen auch die meisten negativen Auswirkungen des Klimawandels aufgrund des hohen Versiegelungsgrads zu erwarten sind (LHM 2023c).

Obwohl die Nachfrage nach Wohnraum, insbesondere durch die attraktive wirtschaftliche Lage und das bildungspolitische Angebot für junge Menschen in München weiter steigt (LHM

2020:9) müssen im gleichen Zuge die bestehenden Grün- und Freiräume geschützt, ausgebaut und zu einem zusammenhängenden Netz verknüpft werden (LHM 2021:5). Denn durch die wachsende Stadtbevölkerung erhöht sich der Nutzungsdruck auf die bestehenden Freiflächen. Der Erhalt und die qualitative Verbesserung dieser Flächen sind jedoch nicht nur für das Stadtklima unabdingbar, sondern auch elementar für die Erholung, Freizeitgestaltung und Gesundheit der Stadtbevölkerung (BMI 2021:15; Kowarik et al. 2017:26).

Für die bauliche Innenentwicklung und Nachverdichtung bedeutet dies, dass diese nicht „blind“ und ohne Rücksicht auf den Kontext im Einzelfall geschehen darf, und das abhängig vom Grad der Versorgung mit Grünflächen in bestimmten Fällen davon abgesehen werden sollte. Zusätzlich sollte bei baulicher Innenentwicklung angestrebt werden, auch die grüne Infrastruktur weiter zu qualifizieren („doppelte Innenentwicklung“), um so idealerweise die Balance zu halten zwischen dem Generieren von Wohnraum und Erhalten bzw. Schaffen von qualitativ hochwertigen öffentlichen Grünflächen, um die Ziele der Gesundheit, Klimaanpassung sowie Biodiversität zu gewährleisten (Blum et. Al. 2023: 10).

Hierfür ist eine Untersuchung und Bewertung der vorhandenen Stadtnatur anhand von Orien-

tierungswerten wichtig. Ziel dieses Kapitels ist es daher zum einen die Grün- und Freiflächenversorgung in München anhand ihrer flächenmäßigen Verfügbarkeit zu überprüfen, zum anderen die im Rahmen dieser Publikation erhobenen Potenziale der Innenentwicklung daraufhin zu überprüfen, inwiefern es mögliche Konflikte oder

Vereinbarkeiten gibt. Die Untersuchung der flächenmäßigen Versorgung des Grün- und Freiraum Münchens erfolgt anhand von Richtwerten, basierend auf dem kürzlich veröffentlichten Leitfaden des Bundesamts für Naturschutz (Blum et al. 2023).

2 QUALITÄTEN, MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN URBANER DICHTEN

Angesichts der hohen durchschnittlichen Bevölkerungsdichte Münchens, mit rund 5.100 Einwohner*innen pro km² ist München die am dichtesten besiedelte Großstadt Deutschlands (LHM 2023a). Trotz der bereits beinahe ausgeschöpften Verfügbarkeit von Flächen zur Besiedelung wird ein Anstieg auf 5.800 Einwohner*innen pro km² erwartet (LHM 2023a: 16). Trotz, oder möglicherweise auch Grund für die Bevölkerungsdichte wird dennoch die Lebensqualität der Stadt München im deutschlandweiten Vergleich häufig als hoch beschrieben, wofür neben der guten wirtschaftlichen Lage und guten Infrastruktur auch Umwelt- und Klimaaspekte genannt werden.

2.1 Barcelona als Beispiel städtischer Qualität und Umgang mit den Herausforderungen der urbanen Dichte

Eine hohe urbane Dichte kann außerdem von weiteren verschiedenen Faktoren abhängen. Hier können beispielsweise geographischen Gegebenheiten, wie es beispielsweise in Athen, Hongkong oder Barcelona der Fall ist, eine Rolle spielen. Darüber hinaus können auch zeitgeschichtliche Epochen Auswirkung auf die heutige städtebauliche Figur haben, wie beispielsweise in Paris oder Berlin, wo während der Gründerzeit der bisherige Hochpunkt der baulichen Dichte erreicht wurde (Klepel 2016: 65).

Trotz enger Bebauung und hoher Versiegelung werden Städte wie München, aber auch beispielsweise Barcelona oder Paris, als attraktive

Standorte zum Leben, Arbeiten oder für den Tourismus wahrgenommen. Gerade die urbane Dichte schafft eine lebendige Atmosphäre, die durch städtische Plätze, vielfältige Gastronomie, kulturelle Angebote und Sehenswürdigkeiten in den Stadtzentren geprägt ist. Insbesondere historisch dicht gewachsene Städte besitzen oft eine einzigartige Attraktivität und Anziehungskraft für Einheimische und Touristen.

Am Beispiel von Barcelona wird jedoch sichtbar, wie der begrenzt verfügbare städtische Raum durch sein Wachstum und das menschliche Nutzungsverhalten an seine Grenzen gerät. Mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von rund 16.000 Einwohner*innen pro km² (in einigen Stadtquartieren noch deutlich höher) hat Barcelona verschiedene große Herausforderungen zu bewältigen. Hierzu gehört zum einen die Zunahme von Starkregenereignissen und damit einhergehenden Sturzfluten als häufigstes Extremwetterereignis, mit negativer Auswirkung auf das städtische Regenwassersystem. Denn die Fähigkeit Regenwasser zu absorbieren, wurde durch die Zunahme der versiegelten Oberflächen und die gleichzeitige Abnahme der landwirtschaftlichen Flächen verringert. Zudem sind Auswirkungen des „urban heat island effects“ mit steigender Intensität und Frequenz zu verzeichnen. Darüber hinaus ist Barcelona mit gravierenden Auswirkungen von Hitzewellen auf das Ökosystem und die Bevölkerung verglichen zu anderen Städten Spaniens besonders gefährdet. Auch Luftver-

schmutzung und Belastung durch Verkehrslärm sind negative Einflüsse auf die Lebensqualität der Stadt (UN-Habitat 2017). Als Mittel zur Verbesserung der klimatischen Bedingungen in der Stadt setzt Barcelona unter anderem auf die sogenannten Superblocks. Hierfür sollen als langfristige Strategie der Stadtplanung, Straßenblöcke hinsichtlich der Befahrung durch Kfz-Verkehr zugunsten der Aufenthalts-, Luft und allgemeinen Lebensqualität neu strukturiert werden. In der für Barcelona typischen Blockstruktur, mit einer Größe von meist je 113 x 113 Metern, bestehen besonders gute Voraussetzungen für eine urbane Transformation. Durch die Umsetzung der Superblocks wird durch Regulierung des Kfz-Verkehr, der Straßenraum vorrangig verfügbar für Fuß- und Fahrradverkehr. Der bislang stark durch Autos belegte Straßenraums wird zu Aufenthalts- und Begegnungszonen. Durch die Neuverteilung des verfügbaren Raums können zudem Flächen entsiegelt und Bäume gepflanzt werden, als Versuch der Reduzierung von Geräusch- und Luftverschmutzung sowie für das Regenwassermanagement. Ziel der Stadtverwaltung Barcelona ist, die Versorgung an Grünflächen, zu erhöhen. Denn mit aktuell durchschnittlich 7 Quadratmeter Grünfläche pro Einwohner*in liegt Barcelonas unter der von der WHO empfohlenen Mindestversorgung durch Grünflächen von 9 Quadratmetern pro Einwohner*in in Städten (Umweltbundesamt 2021: 4). Es wird also deutlich, dass eine hohe bauliche und Bevölkerungsdichte nicht mit einem Verlust an Lebensqualität einhergehen muss, es aber von großer Bedeutung ist, die Grünraumversorgung nicht nur für Erholungszwecke und zum Gesundheitsschutz, sondern auch aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes gleichwertig mitzubetrachten.

2.2 Herausforderungen städtebaulicher Dichte in München

Münchens Freiraumversorgung weist mit 71 Quadratmetern pro Einwohner auf gesamtstädtischer Betrachtungsebene statistisch einen hohen Wert auf. Dennoch werden in der bereits zitierten Studie der Landeshauptstadt München

in Zusammenarbeit mit Gehl Architekten und Weeber + Partner die Auswirkungen des Bevölkerungswachstums in München auf die verfügbaren Freiräume deutlich: „Insgesamt hat die Gesamtfläche an Freiraum im Zeitraum von 2013 bis 2020 um 70 ha abgenommen, das entspricht 0,2 % der Gesamtfläche des Stadtgebiets“ (LHM 2023b: 52).

Im Hinblick auf die menschliche Gesundheit, das städtische Klima und auch auf die Biodiversität, sollte das Schützen und Weiterentwickeln der Parks und Naturräume vor allem in Hinblick auf die bevorstehenden klimatischen Herausforderungen denselben Stellenwert haben wie die Entwicklung von Wohnraum.

Insbesondere angesichts der Zunahme von Starkregenereignissen mit Auswirkungen auf das Regenwassermanagement und den Wasserstand der Flüsse Bayerns, sowie der Verstärkung des „urban heat island effects“ mit zu erwartendem Anstieg der Durchschnittstemperatur und Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Hitzeextrema (vgl. Abb. 6.1). Die negativen Auswirkungen sind hauptsächlich in den Bereichen der Stadt München mit hohem Versiegelungsgrad wie der Innenstadt und deren Randbereichen zu erwarten (LHM 2023c).

Laut dem Weißbuch Stadtgrün, veröffentlicht vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im Jahr 2017 ist die Verfügbarkeit von öffentlich zugänglichem Stadtgrün ein wichtiger Baustein für die Stadtstruktur, hinsichtlich des gesellschaftlichen Zusammenhalts, für die Erholung, Freizeitgestaltung und Gesundheit der Stadtbevölkerung. Für den Abgleich von vorhandener qualitativer und quantitativer Freiraumversorgung als Basis künftiger Stadtentwicklungsstrategien werden Empfehlungen für die Grün- und Freiraumversorgung ermittelt. Aufgrund von unterschiedlichen Bebauungsstrukturen und städtebaulicher Dichte sind Grün- und Freiflächen jedoch oft ungleichmäßig im Stadtgebiet verteilt (BMUB 2017).

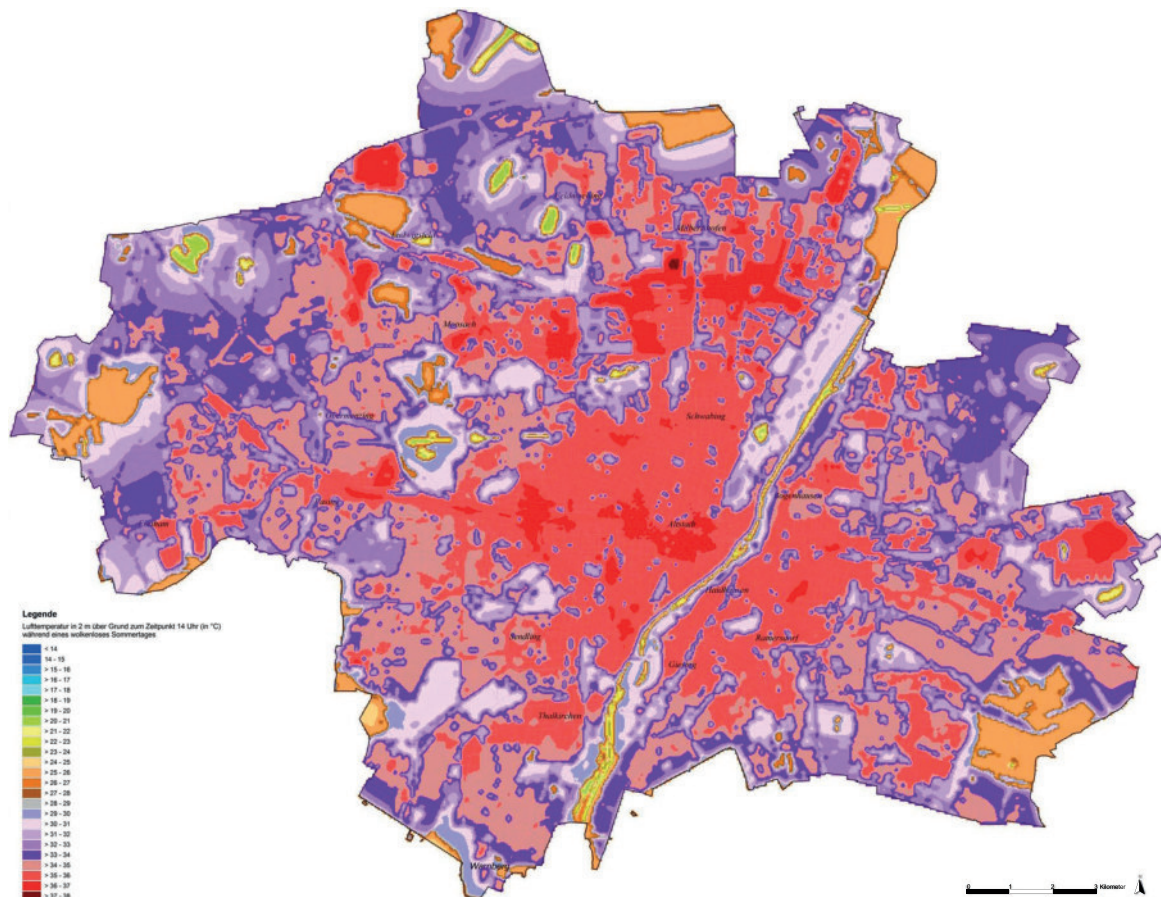


Abbildung 6.1: Karte zur Stadtklimaanalyse – Lufttemperatur in München zum Zeitpunkt 14 Uhr während eines wolkenlosen Sommertages.

Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt 2014

3 DICHTWERTE VON STADTTEILEN IM VERGLEICH ZU BESTEHENDEM FREIRAUM

Im Folgenden wird mittels geographisch-statistischer Methoden untersucht, in welchem Verhältnis die Freiraumversorgung zur Bevölkerungsdichte in den Münchner Stadtteilen steht. Der Fokus in dieser Analyse liegt auf der Rolle des Freiraums als Erholungsraum für den Menschen, unter Anerkennung seiner ebenfalls wichtigen Rolle für Biodiversität und Klimaanpassung. Dabei werden Flächennutzungsdaten aus dem Amtliches Topographisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS) der Bayerischen Vermessungsverwaltung und den Bevölkerungsdaten aus dem Zensus 2011 genutzt (Statistisches Bundesamt 2018; Bayerische Vermessungsverwaltung 2023). Ziel der Untersuchung ist, die erhobenen Potenziale der Innenentwicklung im Hinblick auf die Vereinbarkeit von urbaner Dichte und der Versorgung von Grün- und Freiflächen im

Nachgang der Auswertung der Flächenverfügbarkeiten zu bewerten.

3.1 Einwohnerdichtewerte

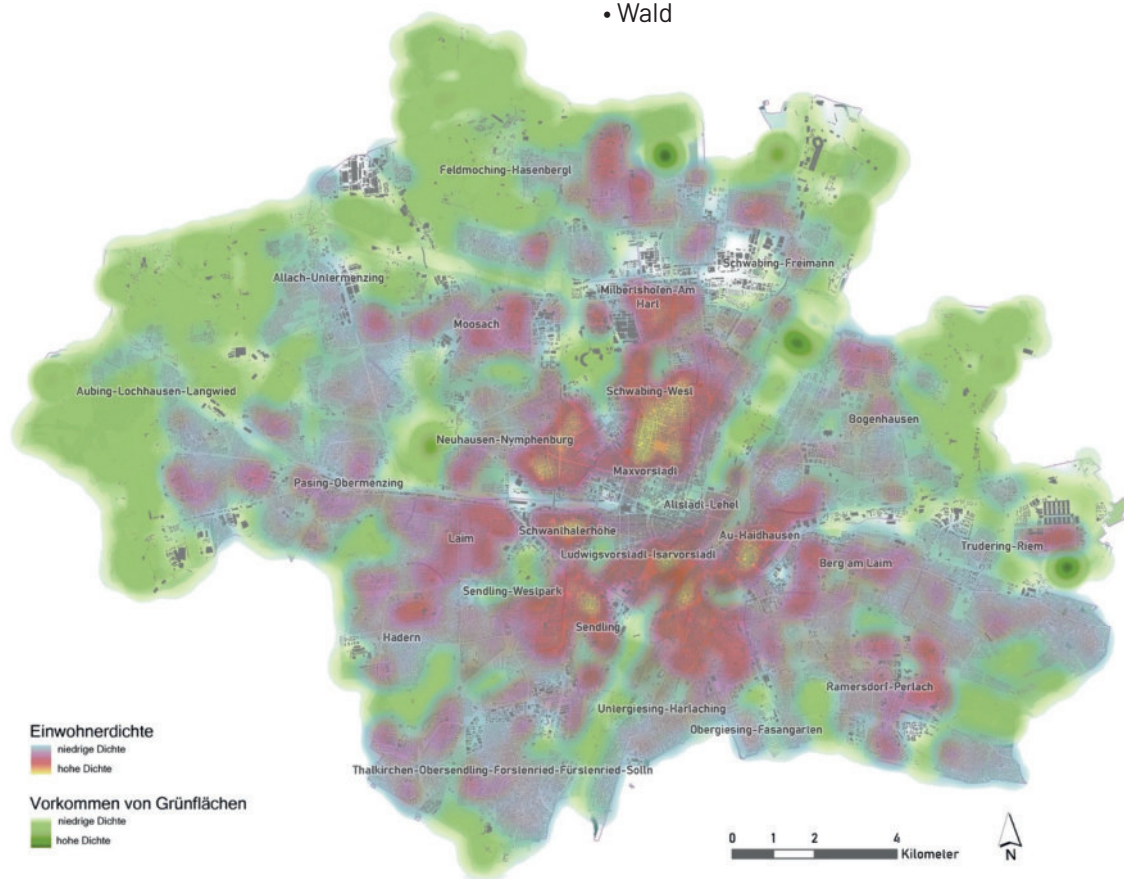
Die höchste Einwohner*innenzahl pro Hektar finden sich im Kernstadtbereich in den Stadtbezirken Schwabing-West, Au-Haidhausen und der Schwanthalerhöhe. Schlusslichter mit wesentlich geringeren Einwohner*innendichten sind die Stadtbezirke an den Stadträndern Münchens wie Aubing-Lochhausen-Langwied, Feldmoching-Hasenberg und Allach-Untermenzing. Während in Schwabing-West 156 Einwohner*innen pro Hektar leben, sind es in Aubing-Lochhausen-Langwied mit 15 Einwohner*innen pro Hektar lediglich ein Bruchteil der Einwohner*innen auf vergleichbarem Raum.

Gegenteilig dazu ist eine flächenmäßig höhere Versorgung durch Freiraum in Richtung der Stadtränder Münchens festzustellen. In die Untersuchung zur Versorgung von Grün- und Freiflächen der Stadt München sind die folgenden Nutzungskategorien der realen Bodennutzung nach ATKIS (Bayrische Vermessungsverwaltung 2022) eingeflossen:

- Fließgewässer
- Friedhöfe
- Gehölze
- Heide
- Landwirtschaft
- Moor
- Platz
- Sport, Freizeit und Erholungsflächen
- Stehende Gewässer
- Wald

Abbildung 6.2:
Heatmap der Bevölkerungsdichte und Freiraumversorgung.

Quelle: Eigene Darstellung;
Geodaten: Statistisches Bundesamt 2018 (Zensus/Bevölkerungsdaten), Bayerische Vermessungsverwaltung 2023 (ATKIS)



In der „Heat Map“ zur Übersicht der Freiraumversorgung in München (Abb. 6.2) wird sichtbar, dass München eine verhältnismäßig grüne Stadt ist, auch unabhängig von den großzügigen Freiräumen des Münchner Grüngürtels entlang des Stadtrands. Große Parks und zusammenhängende Grünanlagen prägen das Stadtbild. Zu nennen sind hier insbesondere der Englische Garten in Schwabing-Freimann, die Isarauen, der Westpark im Stadtteil Sendling-Westpark, der Schlosspark Nymphenburg in Neuhausen-Nymphenburg oder der Olympiapark in Milbertshofen-Am Hart. Nichtsdestotrotz verbleiben einige

Stadtquartiere insbesondere im Innenstadtbereich, welche relativ fern von größeren öffentlichen Grünanlagen liegen.

Im Streudiagramm zur Freiraumversorgung nach Stadtgebieten (Abb. 6.3) wird sichtbar, dass insbesondere die äußeren Stadtbezirke Münchens eine besonders hohe Versorgung an Grünräumen haben. So weist der Stadtbezirk Aubing-Lochhausen-Langwied beispielsweise einer Freiflächenversorgung von 858 m² pro Einwohner*in auf. Gefolgt von Feldmoching-Hasenberg mit einer Gesamtfreiraumversorgung von 345 m² pro

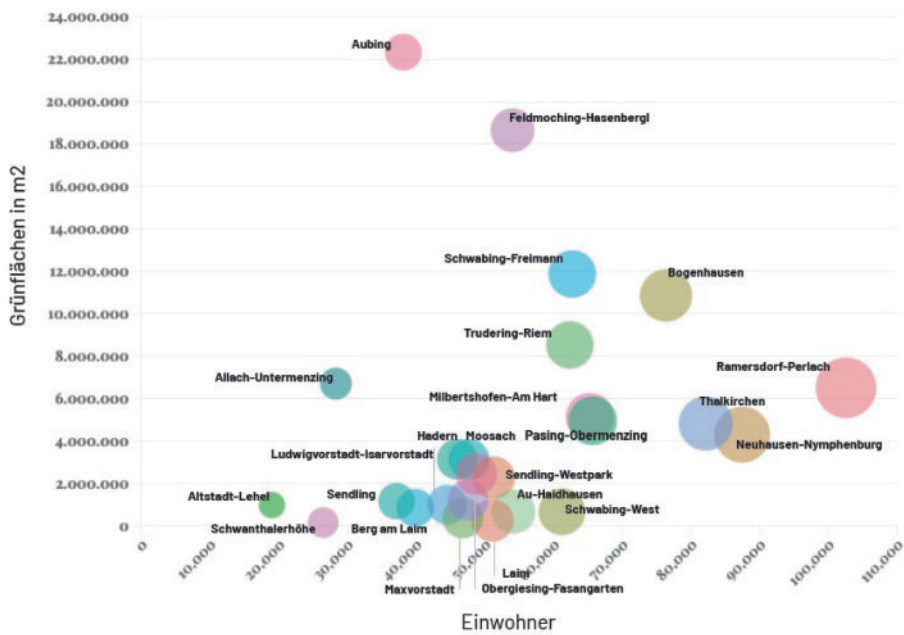


Abbildung 6.3: Freiraumversorgung pro Einwohner nach Stadtgebieten.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt 2018 (Zensus/Bevölkerungsdaten), Bayerische Vermessungsverwaltung 2023 (ATKIS) und Landeshauptstadt München 2023d (Stadtbezirkseinteilung)

Einwohner*in ist der Stadtbezirk Spitzenreiter was die flächenmäßige Freiraumversorgung angeht.

Schließt man jedoch die landwirtschaftlichen Flächen aus, weil sie für Erholungsnutzungen

nicht im selben Maße zur Verfügung stehen wie Parks, ändert sich das Bild. Nun liegt der Stadtbezirk Schwabing-Freimann, der den Englischen Garten umfasst, mit 145 m² pro Einwohner vorn, noch vor Aubing-Lochhausen-Langwied und Feldmoching-Hasenberg (s. Abb. 6.4).

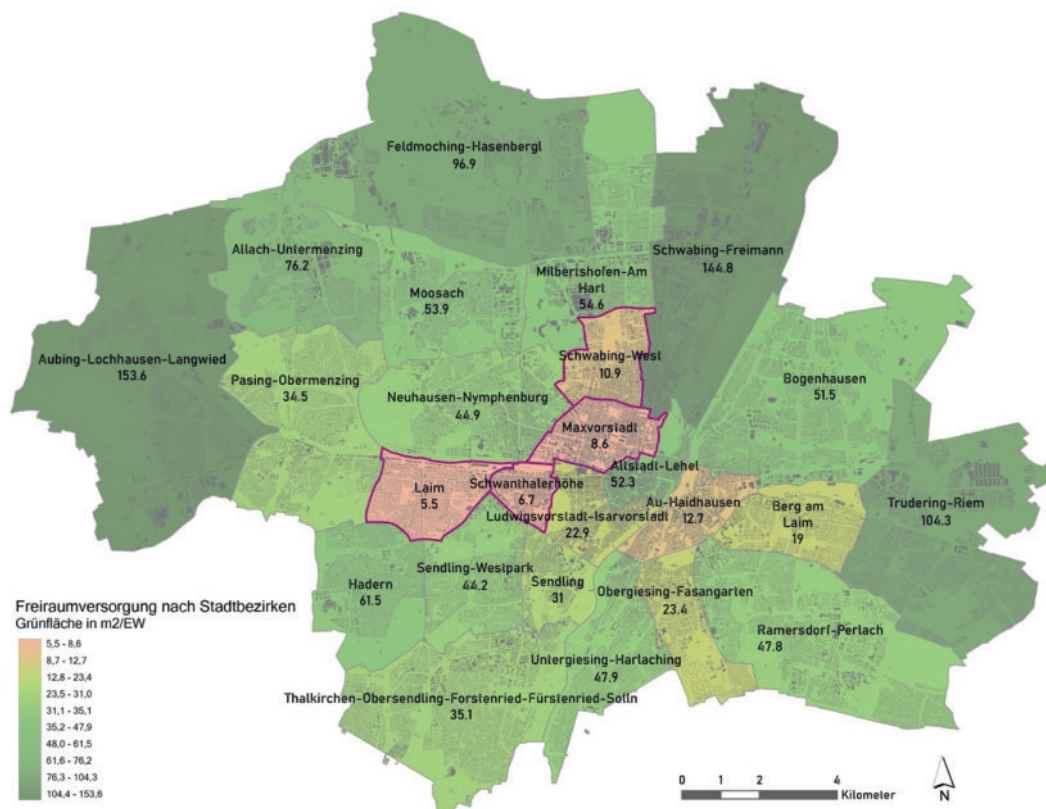


Abbildung 6.4: Grünflächen (ohne landwirtschaftliche Flächen) in m² pro Einwohner und Stadtbezirk.

Quelle: Eigene Darstellung; Geodaten: Statistisches Bundesamt 2018 (Zensus/Bevölkerungsdaten), Bayerische Vermessungsverwaltung 2023 (ATKIS) und Landeshauptstadt München 2023d (Stadtbezirkseinteilung)

4 VERGLEICH VORHANDENER FREIRAUMVERSORGUNG ANHAND ORIENTIERUNGSWERTEN FÜR DAS ÖFFENTLICHE GRÜN

Zur Einordnung der ermittelten Werte und Abgleich der ermittelten Potenziale der Nachverdichtung in München wurden als Basis der weiteren Untersuchung Kennwerte für die Grünraumversorgung angesetzt, basierend auf der Veröffentlichung „StadtNatur erfassen, schützen, entwickeln: Orientierungswerte und Kenngrößen für das öffentliche Grün, Naturschutzfachliche Begleitung der Umsetzung des Masterplans StadtNatur“ des Bundesamts für Naturschutz (Blum et al. 2023).

Im Wesentlichen kann aufbauend auf einem bestehenden, ermittelten, „Ist“ an Grün- und Freiraumversorgung eine mögliche Diskrepanz zum definierten „Soll“, auf verschiedenen maßstäblichen Betrachtungsebenen festgestellt werden. Hierfür wird unterschieden in Gesamtstädtische Ebene, Stadtteilebene, Wohngebietsebene, und Nachbarschaftsebene (s. Abb. 6.5).

Abbildung 6.5: Orientierungswerte für das öffentliche Grün.

Quelle: Eigene Darstellung nach Blum et al. 2023: 15-17

Kernindikator	Orientierungswerte: Funktion Erholung*, Gesundheit*, Klima*, Biodiversität**				Maßeinheit
Grünraumversorgung pro EW	Nachbarschaftsgrün 4 m ² 250 m Fußweg	Wohngebietsgrün 6 m ² 500 m Fußweg	Stadtteilgrün 7 m ² 1.000 m Fußweg	Gesamtstädt. Grün 7 m ² 5 km ÖPNV	m ² / EW
*Grünerreichbarkeit	100 % der EW erreichen in max. 500 m Fußweg Grünflächen in einem Gesamtumfang ≥ 1 Hektar				%
* Grünraumvernetzung	500 m Höchstabstand zwischen 2 gesundheitswirksamen Grünflächen				m
** Grünraumvernetzung	500 m Höchstabstand zwischen zwei für den Lebensraumverbund (potenziell) wirksamen Grünflächen				m
*Umweltgerechtigkeit	Orientierungswerte der Grünraumversorgung in sozial benachteiligten Wohnlagen umsetzen				m ² / EW

4.1 Ermittlung der Freiraumversorgung Münchens auf Stadtteilebene

Bei Betrachtung der Grünraumversorgung auf Stadtteilebene wird ein Grenzwert von 7 m² Grünraumversorgung pro Einwohner angesetzt. Darüber hinaus wird eine Erreichbarkeit der

Freiräume in einer Entfernung von 1000 Metern empfohlen.

Unter diesen Gesichtspunkten wurde eine flächenmäßige Unterversorgung von Grün- und Freiflächen mit Werten unter 7 m² in den Stadt-

bezirken Laim (rund 5,50 m²) und Schwanthalerhöhe (rund 6,70 m²) festgestellt. Die Stadtbezirke Maxvorstadt und Schwabing-West liegen mit 8,60 m² und rund 11 m² nur knapp über dem empfohlenen Richtwert (vgl. Abb. 5).

4.2 Ermittlung der Freiraumversorgung Münchens auf Stadtviertelebene

Für die Ebene des Nachbarschaftsgrüns wird die Einteilung Münchens in Stadtviertel herangezogen.

Hier gilt eine empfohlene Mindestverfügbarkeit von 4 m² im fußläufigen Einzugsgebiet von 250 Metern weisen viele Stadtviertel eine flächenmäßige Unterversorgung von Stadtgrün auf. Bis auf Stadtviertel, in deren unmittelbarer Nähe eine Grün- oder Freifläche liegt, ist ein Großteil der in der Kernstadt gelegenen Stadtviertel durch eine flächenmäßige Unterversorgung von Stadtgrün gekennzeichnet (Abb. 6.6).

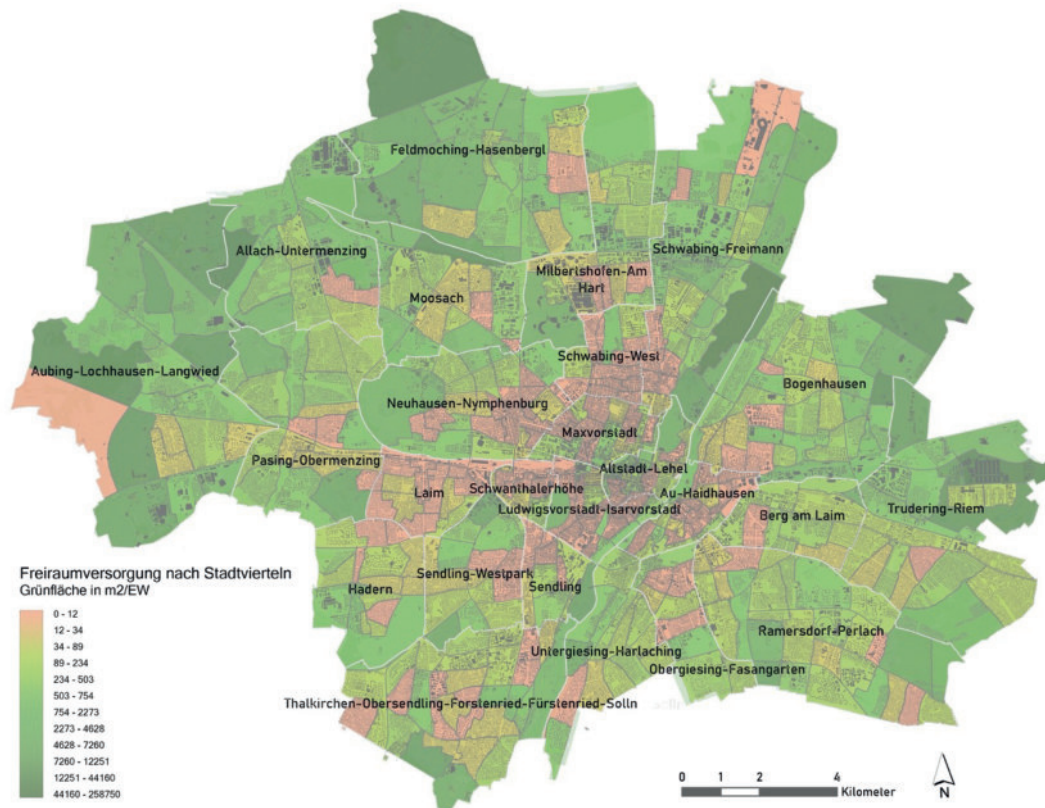


Abbildung 6.6:
Grünflächen
(ohne landwirtschaftliche Flächen) in m² pro Einwohner und Stadtviertel.

Quelle: Eigene Darstellung;
Geodaten: Statistisches Bundesamt 2018 (Zensus/Bevölkerungsdaten), Bayerische Vermessungsverwaltung 2023 (ATKIS) und Landeshauptstadt München 2023d (Stadtvierteleinteilung)

5 UNTERSUCHUNG DES INNENENTWICKLUNGSPOTENZIALS IN BEREICHEN FLÄCHENMÄSSIGER UNTERVERSORGUNG VON STADTGRÜN

Im Folgenden werden die in Kapitel 2 vorgestellten, im Rahmen dieser Publikation ermittelten Potenziale der Innenentwicklung Münchens auf ihre Verträglichkeit mit dem Erhalt der Grünraum-

versorgung geprüft. Hierzu wird zunächst die Betrachtungsebene des Nachbarschaftsgrüns als kleinstmögliches Untersuchungsgebiet herangezogen, da hier eine Nachverdichtung – oder die

Schaffung von Freiraum die größten Auswirkungen hat, im Hinblick auf einen Anstieg der Bewohner des Stadtviertels und auf die Versorgung von Nachbarschaftsgrün. Ziel der entwickelten Methode ist es, eine Abwägungsgrundlage zu schaffen, die Ziele der Innenentwicklung im Hinblick auf Wohnraumversorgung und Freiraumversorgung gleichermaßen zu verfolgen.

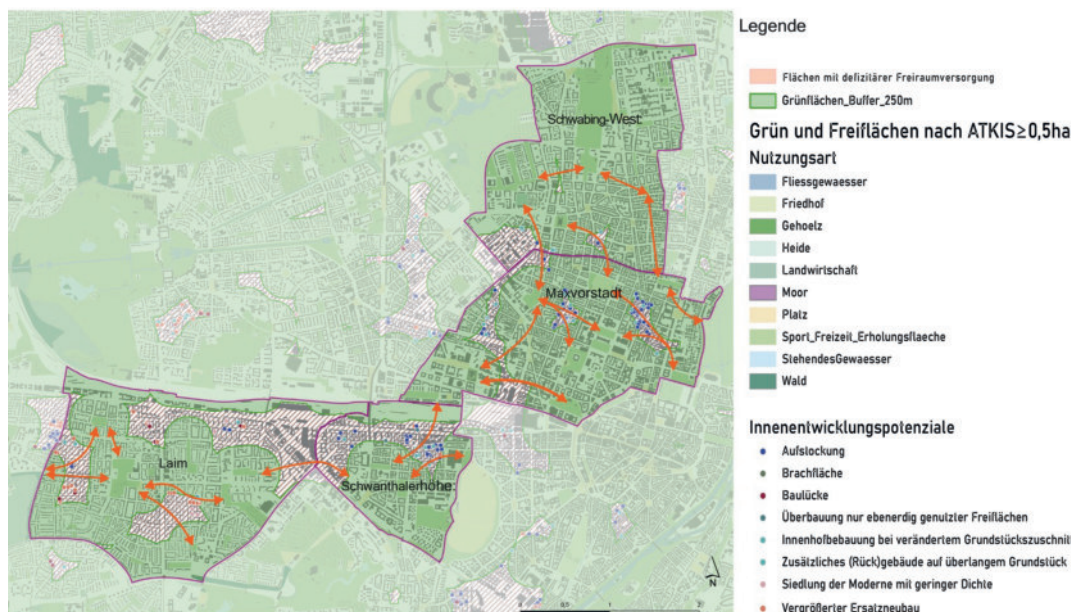
Hierfür werden alle vorhandenen Grün- und Freiräume mit einer Mindestgröße von 0,5 ha (Blum et. al. 2023: 110) mit einem Puffer von 250 Metern umgeben. Es wird dann ermittelt, welche Innenentwicklungspotenziale in dem übrigbleibenden Stadtraum, also weiter als 250m entfernt von der nächsten größeren Grünfläche, liegen. Dies trifft auf 1.529 Potenziale, also etwa 10,8%, zu. In einem nächsten Schritt werden die Innenentwicklungspotenziale ermittelt, die in Bereichen einer allgemeinen Unterversorgung an Stadtgrün auf Ebene der Stadtbezirke liegen (als unterversorgt werden die Stadtbezirke Laim, Schwanthalerhöhe, Maxvorstadt und Schwabing-West definiert, im Folgenden „Fokusgebiete“ genannt). In diesen Gebieten liegen insgesamt 1.318 Potenziale (9,3%). 257 Innenentwicklungspotenziale (1,8%) liegen sowohl in unterversorgten Stadtbezirken als auch mehr als 250m von der nächsten größeren Grünfläche entfernt.

Bei detaillierterer Analyse der Fokusgebiete, welche die besonders dicht bebauten Stadtteile abbilden, ist darüber hinaus ersichtlich, dass ein Großteil der Freiräume eine größere Distanz als die empfohlenen maximal 500 Meter („Grünraumvernetzung“) aufweist (s. Abb. 6.7). Erhobene Nachverdichtungspotenziale, welche in Bereichen einer Unterversorgung bestehenden Freiraums liegen, können aufgrund ihrer unterschiedlichen Kategorien nicht gleichermaßen zur Betrachtung eines möglichen Beitrags zur Verbesserung des Freiraumangebots herangezogen werden.

Bei der Erhebung wurden, wie in Kapitel 2 beschrieben, keine Potenziale in Naturschutzgebieten und FFH-Gebieten erfasst. Potenziale in Landschaftsschutzgebieten wurden zwar erfasst, aber gesondert gekennzeichnet (116 Potenziale), genauso wie Potenziale, bei denen die Erhebungspersonen subjektiv einen erhaltenswerten Grünbewuchs festgestellt haben (828 Potenziale). Auf 19 Potenziale trafen beide Kriterien zu. Insgesamt sind damit 6,8% der Potenziale mindestens entweder als im Landschaftsschutzgebiet befindlich oder mit erhaltenswertem Grünbewuchs kategorisiert.

Abbildung 6.7: Fokusbereiche Laim, Maxvorstadt, Schwabing-West und Schwanthalerhöhe.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bayerische Vermessungsverwaltung 2023



5.1 Abwägen der Aktivierung von Potenzialen der Innenentwicklung im Einzelfall

Die dargestellten Ergebnisse verdeutlichen, dass einige erhobene Potenziale in Gebieten liegen, die ein starkes Defizit in der Freiraumversorgung aufweisen. Bei der Aktivierung dieser Potenziale sollte der gleichzeitigen Verbesserung oder Neuschaffung von Freiräumen eine hohe Priorität eingeräumt werden, oder es sollte ganz auf ihre Realisierung verzichtet werden. Beispielsweise sollten Ersatzneubauten, zusätzliche Rückgebäude und neue Innenhofbebauung hier nur sehr zurückhaltend realisiert werden. Stattdessen können

einige der erhobenen Potenziale „Baulücken“ oder „Siedlung der Moderne“ zur Neueinrichtung und Qualifizierung von öffentlich nutzbaren Grünflächen verwendet werden. In Bereichen einer Unterversorgung können diese Potenziale, nach Einzelfallprüfung, für einen Beitrag zur Freiraumversorgung auf kleinster Ebene herangezogen werden. Anstelle von Aufstockungen wäre die Möglichkeit des Schaffens von öffentlich zugänglichen Dachterrassen mit Aufenthaltsbereichen und intensiver Begrünung zu prüfen. Pocket Parks in Baulücken dahingegen könnten als Quartierstreff je nach Bedarf des Stadtteils genutzt werden.

6 FAZIT

Mit steigenden Temperaturen und vermehrten Extremwetterereignissen, dem Bedürfnis zum Schutz der Biodiversität, der steigenden Bedeutung von Nachhaltigkeit, und der weiterhin großen Bedeutung von Grünflächen für Erholung einerseits, der zunehmenden Nachfrage nach Wohnraum und sich verändernden Bedürfnissen des menschlichen Nutzungsverhaltens in Bezug auf Wohnformen andererseits, stellen sich herausfordernde Aufgaben für die Resilienz von Städten.

Die in diesem Kapitel vorgestellte Vorgehensweise solle eine Methodik skizzieren, die als Abwägungsgrundlage herangezogen werden kann, für die Einzelfallprüfung der Nachverdichtungsmöglichkeiten in München. Dafür wurde in einer vorgelagerten Untersuchung die vorhandene Grün- und Freiflächenversorgung auf Grundlage der realen Bodennutzung im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf Stadtteil- und Stadtviertelebene untersucht, um Bereiche mit erhöhtem Handlungsbedarf oder größerer Vorsicht bei der Einzelfallprüfung der Nachverdichtung zu definieren.

Aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Arbeit beschränkt sich die Untersuchung bislang auf eine rein quantitative Analyse der Freiraumversorgung Münchens. In weiteren Untersuchungen

sollte daher die Qualität der Freiflächen analysiert werden hinsichtlich Nutzbarkeiten durch verschiedene Akteure sowie hinsichtlich der Belange von Arten- und Lebensraumvielfalt. Auch das Vorkommen von Straßen- und Parkbäumen ist relevant für Stadtklima und sollte zudem mit einbezogen werden.

Derzeit wird im Rahmen der „Perspektive München“ die Leitlinie Freiraum vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung erarbeitet. Dabei könnte es von Nutzen sein, die Erkenntnisse aus früheren Untersuchungen zur erholungsrelevanten Freiflächenversorgung für das Stadtgebiet Münchens (Nohl 1995) sowie aus den soziologischen Untersuchungen zu den Freiräumen Münchens der Studie „Mensch im Mittelpunkt“ (LHM 2023b) zu berücksichtigen.

Wünschenswert wäre, einen ähnlichen Ansatz wie den des vorgestellten Masterprojekts zur Vereinbarkeit von Wohnungsbau und Freiraumnutzung in der Leitlinie Freiraum oder der „Perspektive München“ einzubeziehen. Dies könnte als Mittel dienen, um die Ziele der „Doppelten Innenentwicklung“ auch auf kleinstem Maßstab zu erreichen und somit die Entwicklung der Stadt auf eine nachhaltige und lebenswerte Weise voranzutreiben.

Quellenverzeichnis

- Bayerische Vermessungsverwaltung (2023): ATKIS®-Basis-DLM. Amtliches Digitales Basis-Landschaftsmodell <<https://www.ldbv.bayern.de/produkte/atkis-basis-dlm.html>>, abgerufen am 18. Januar 2024.
- Blum, Peter; Böhme, Christa; Kühnau, Christina; Reinke, Markus und Willen, Luise (2023): Stadtnatur erfassen, schützen, entwickeln: Orientierungswerte und Kenngrößen für das öffentliche Grün. Bundesamt für Naturschutz (BfN), Bonn, 9-17;110). <<https://repository.difu.de/handle/difu/41>>, abgerufen am 11. Juli 2023.
- BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017): Weißbuch Stadtgrün—Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Berlin, 7-13.
- Klepel, John (2016): Dichte im internationalen Stadt-Vergleich. Bauwelt <<https://www.bauwelt.de/dl/1008960/artikel.pdf>>, abgerufen am 22. Juli 2023.
- Kowarik, I., Bartz, R., Brenck, M., & Hansjürgens, B. (2017): Ökosystemleistungen in der Stadt: Gesundheit schützen und Lebensqualität erhöhen: Kurzbericht für Entscheidungsträger. Naturkapital Deutschland, – TEEB DE, 26.
- LHM [Landeshauptstadt München] (2021): Perspektive München: Stadt im Gleichgewicht. Stadtentwicklungsplan 2040 – Entwurf, 12-21.
- LHM [Landeshauptstadt München] (2022): Demografie der Münchner Bevölkerung 2021. Auswertungen zum Bevölkerungsbestand und zu Bevölkerungsbewegungen. In: Münchner Statistik, 1. Quartalsheft, Jahrgang 2022, 9 <<https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:0e15dad6-a549-46c6-8695-b5a7116cd976/mb220101.pdf>>, abgerufen am 24. Juli 2023.
- LHM [Landeshauptstadt München] (2023a): Perspektive München, Analysen. Demografiebericht München – Teil 2, Kleinräumige Bevölkerungsdichte 2023 bis 2040 für die Stadtbezirke, 16.
- LHM [Landeshauptstadt München] (2023b): Mensch im Mittelpunkt. Studie für die Landeshauptstadt München. <<https://stadt.muenchen.de/infos/studie-freiraumnutzung.html>>, abgerufen am 13. Juni 2023.
- LHM [Landeshauptstadt München] (2023c): Münchner Stadtklima und Klimaanpassung. Muenchen.de, Das offizielle Stadtportal. <<https://stadt.muenchen.de/infos/stadtklima-klimaanpassung.html>>, abgerufen am 22. Juli 2023.
- LHM [Landeshauptstadt München] (2023d): Administrative Einteilung Münchens. <https://opendata.muenchen.de/dataset/vablock_stadtbezirke_opendata>, abgerufen am 18. Januar 2024
- LHM [Landeshauptstadt München], Referat für Gesundheit und Umwelt (2014): Stadtklimaanalyse Landeshauptstadt München. <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:fca69c78-f8b9-4637-8434-8dbad3c1a4c9/Karten_Stadtklimaanalyse_LHM.pdf>, abgerufen am 18. Januar 2024.
- Nohl, W. (1995): Erholungsrelevante Freiflächenversorgung für das Stadtgebiet. LHM. <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:48f938b4-3d7d-465e-be33-dae2ff5d76e/1995_Erholungsrelevante_Freiflaechen_red.pdf>, abgerufen am 12.06.2023
- Statistisches Bundesamt (2018): Bevölkerung im 100 Meter-Gitter, Zensus 2011. <https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/DemografischeGrunddaten/csv_Bevoelkerung_100m_Gitter.zip?__blob=publicationFile&v=2>, abgerufen am 18. Januar 2024.
- Umweltbundesamt (2021). Umgestaltungen in Barcelona – Pionier der Superblocks. [Online] <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/factsheet_best_practice_muv_barcelona.pdf>, Zugriff Januar 2024
- UN Habitat (2023): Urban Resilience Hub. City Snapshot: Contextual information of the city and current actions for building resilience, Barcelona. <<https://urbanresiliencehub.org/city-hazards/barcelona/>>, abgerufen am 24. Juli 2023.

7

AUFSTOCKUNG MIT HOLZLEICHTBAU – STECKBRIEFE VERSCHIEDENER AUFSTOCKUNGSVARIANTEN

JOHANNA HUHLE

1 EINLEITUNG

Die dieser Publikation zugrundeliegende Erhebung hat eine hohe Zahl von Aufstockungspotenzialen in München zutage gefördert. Vertikale Nachverdichtung durch Aufstockung erscheint als geeignete Lösung des Problems der Wohnungsknappheit, jedoch bleiben viele Potenziale derzeit ungenutzt. Für dieses Kapitel wurden daher die zur Aufstockung geeigneten Gebäude in München analysiert und nach entsprechenden Gebäudetypologien kategorisiert, um die baulichen und rechtlichen Bedingungen in diesen Fallgruppen besser zu verstehen. Aufgrund der Gebäudekategorisierung konnten vier Aufstockungsvarianten herausgearbeitet werden. Diese Aufstockungsvarianten helfen dabei, Gebäudesteckbriefe zu entwickeln, um das vertikale Nachverdichtungspotenzial auszutesten und besser verstehen zu können. Das Kapitel legt dabei einen Schwerpunkt auf Aufstockung mittels Holzleichtbau.

1.1 Allgemeine Betrachtung von Vor- und Nachteilen von Aufstockungen

Viele Innenentwicklungspotenziale für vertikale Nachverdichtungen können gleichzeitig Ersatzneubauten sein. Damit sich eine Aufstockung sowohl finanziell als auch wirtschaftlich lohnt, müssen die bestehenden Gebäudesubstanzen genauer begutachtet werden. Ein attraktiver Aspekt des Aufstockens ist, dass bereits vorhandene Versorgungsinfrastruktur für beispielsweise Wasser und Strom genutzt wird. Durch eine energetische

Sanierung kann der Bestand gleichzeitig profitieren, indem Heizungssysteme verbessert werden und Außenwände eine hochwertige Dämmung erhalten. Die AnwohnerInnen können größtenteils in ihren Bestandswohnungen verbleiben, bis die Aufstockung vollendet ist. Keine neuen Grundstücksflächen müssen in Anspruch genommen werden und somit findet weniger Flächenverbrauch statt (Müller 2015: 41). Ein großer Nachteil ist vor allem in rechtlichen Herausforderungen zu sehen. Tabelle 7.1 fasst weitere Vor- und Nachteile von Aufstockungen zusammen.

1.2 Holz als Baustoff für Aufstockungen

Anders als manche anderen Formen der baulichen Nachverdichtung, insbesondere der Ersatzneubau, stellt eine Aufstockung grundsätzlich eine besonders ressourcenschonende Form der Innenentwicklung dar. Das gilt besonders für die Aufstockung in Holzbauweise. Denn aktuell verursacht weltweit die Baubranche, insbesondere durch die Nutzung von Zement, einen CO₂-Ausstoß von knapp 40 % (Birk 2023). Es ist daher dringend erforderlich, die Anzahl von Neu- und Ausbauten mit herkömmlichen Materialien zu reduzieren. Alternative Baustoffe müssen verwendet werden. In diesem Zusammenhang bietet Holz bedeutende Vorteile, da es das Eigengewicht im Vergleich zu herkömmlichen Baumaterialien wie Beton um bis zu 50% reduzieren kann (Jakob 2019: 66-73). Zudem ermöglicht Holz

Vorteile Aufstockung	Nachteile Aufstockung
<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von Wohnraum • Nutzung vorhandener Infrastruktur, Verkehrsflächen > Versorgungsinfrastruktur (Wasser, Strom,...) • Verbesserung der Energieeffizienz bei zusätzlicher Sanierung des Bestandsgebäudes • Keine Notwendigkeit von neuen Grundstücksflächen > weniger Flächenverbrauch • Erhaltung des Stadtbildes und der architektonischen Identität > städtebauliche Aufwertung • weiteres Bewohnen der Bestandswohnungen möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Statik des Bestandes, eventuell Ertüchtigungsmaßnahmen • Architektonische Herausforderung: Änderung des Gebäudecharakters und Veränderung des Stadtbildes • Einschränkungen für Bewohner während Bauzeit durch Lärm, Staub • Baurechtliche Herausforderungen: > Planungs-/ Genehmigungsprozesse, Abstandsflächen, Nachbarnschutz, Stellplatznachweis,...

Tabelle 7.1:
Vor- und Nachteile von Aufstockungen.
Quelle: Eigene Darstellung

einen schmalen Wandaufbau mit hervorragender thermischer Funktion, da die Dämmung direkt in die Holzrahmenkonstruktion integriert werden kann. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass Bauteile bereits im Voraus schnell und effizient vorgefertigt werden können, wodurch die Montage von Wänden und Decken auf der Baustelle vereinfacht wird. Durch die Vorfertigung können auch Installationen bereits in die Bauteile integriert werden. Allerdings ist es entscheidend, vor

einer Aufstockung die Bestandssubstanz gründlich zu überprüfen und sicherzustellen, dass sie die zusätzliche Belastung tragen kann. Die verstärkte Nutzung von Holz und anderen innovativen Baumaterialien kann somit dazu beitragen, ressourcenschonender zu bauen, die Bauzeit zu verkürzen und gleichzeitig eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung im Baubereich zu fördern (Mooser et al. 2014). Tabelle 7.2 fasst verschiedene Arten des Bauens mit Holz zusammen.

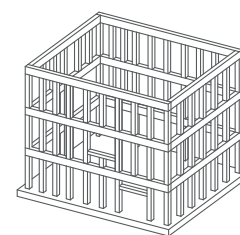
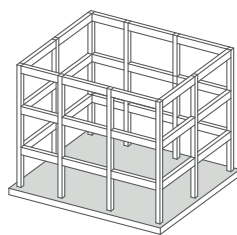
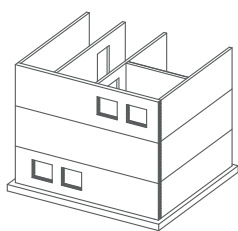


Tabelle 7.2:
Verschiedene Arten des Bauens mit Holz.
Quelle: Mooser et al. 2014; Abbildungen: Eigene Darstellung

HOLZRAHMENBAU

- hoher Vorfertigungsgrad
- Holzelemente vorgefertigt, Einbau von Türen und Fenstern vor Ort
- kostengünstigeres Bausystem
- Lastabtragung über Rahmen
- freie Grundrissgestaltung
- kurze Bauzeit

HOLZMASSIVBAU

- Schichtholzplatten sorgen für Schallschutz und verteilen auf tretende Vertikalkräfte
- Verwendung für weitgespannte Konstruktionen oder als Geschoss- und Bodenplatten
- hohe Wärmespeichermasse

HOLZSKELETTBAU

- weite Stützenabstände, große Fensteröffnungen möglich
- Lastenabtragung über Stützen
- Trennung Tragwerk und Ausbau
- flexible Raum- und Fassadengestaltung

Abb. 7.1
Dachausbau
mit vorgesetz-
ten Gauben,
Marienhof

Quelle: Temel
2014



Abb. 7.2
Aufstockung
mit Tonnendach,
Demleit-
nerstraße

Quelle: visuu
2023



Abb. 7.3
Aufstockungen
Attenkofer-
straße

Quelle: Säbu
2019



Abb. 7.4
Aufstockung
Rottmann-
straße

Quelle: Züblin
2020



Abb. 7.5
Aufstockung
auf Denkmal,
Ludwigsvor-
stadt

Quelle: Temel
2014



1.3 Realisierte Aufstockungen mit Holz in München

In München finden sich bereits beim genaueren Betrachten einige Aufstockungen in Holzbauweise. Seit den 70er Jahren wurden vor allem die Dachgeschosse ausgebaut. Ein Beispiel ist hier der Dachausbau am Marienhof mit nachträglich hinzugefügten Dachgauben (s. Abb. 7.1). Problematisch ist, dass bei Dachausbauten meistens große Loftwohnungen entstanden sind und damit kaum bezahlbarer Wohnraum geschaffen wurde (Temel 2004: 16). Eine typische Dachaufstockung ist in der Demleitnerstraße in Sendling zu finden (s. Abb. 7.2). Das Tonnendach besteht aus gebogenem Brettschichtholz und Holzrahmenbau. Insgesamt konnten hier sieben Wohnungen geschaffen werden. Viele Aufstockungen fügen sich optisch an das Bestandsgebäude ein. Ebenfalls südlich von München in der Attenkoferstraße kam es zu einer Aufstockung in Holzbauweise und einer gleichzeitigen Gebäudesanierung (s. Abb. 7.3). Dabei konnten sowohl Bestandswohnungen im bewohnten Zustand energetisch saniert werden, als auch neuer Wohnraum generiert werden (Säbu 2019). Eine Ausnahme lässt sich in München in der Rottmannstraße finden (s. Abb. 7.4). Durch die Vor- und Rücksprünge der Wände lässt sich eine Abhebung zum Bestand erkennen. Hier wurde ein Gebäude um zwei Geschosse mit Brettsperrholz und einer hinterlüfteten Edelstahlblechfassade aufgestockt. Langfristig gedacht kann hier durch eine flexible Grundrissgestaltung eine Nutzungsänderung vorgesehen werden (Züblin 2020). Gelegentlich finden sich Aufstockungen auf Denkmälern wie in der Ludwigsvorstadt (s. auch Kapitel 8). Das Gebäude im Neurenaisancestil, wurde 2001 saniert und um zwei Geschosse aufgestockt (s. Abb. 7.5; Temel 2004: 15).

2 BAURECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN: PLANUNG UND UMSETZUNG VON AUFSTOCKUNGEN AUF BESTANDSGEBÄUDEN

Der folgende Abschnitt beschreibt die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen für Aufstockungen jenseits des Bauplanungsrechts, unabhängig vom Baustoff.

2.1 Brandschutz

Sobald ein Gebäude aufgestockt wird, verändert sich meist die brandschutzrechtliche Gebäudeklasse. Die Anforderungen durch die Gebäudeklassen werden dann nicht nur für die Aufstockung erhöht, sondern auch für das Bestandsgebäude. Zwei unabhängige Rettungswegen müssen vorhanden sein und die Feuerwiderstandsdauer der Bauteile muss beachtet werden (Art. 31 Absatz 1 BayBO). Sobald eine Holzbauweise als Aufstockung dienen soll, muss außerdem die Holzbaurichtlinie beachtet werden. Bauteile müssen dann hochfeuerhemmend ausgebildet sein, um für die Konstruktion verwendet werden zu können. Ab einer Gebäudehöhe von 13m ist zu beachten, dass ein Aufzug in dem Gebäude errichtet wird. (Art. 37 Absatz 4 Satz 1 BayBO).

2.2 Abstandsflächen

Einen großen Einfluss haben auch die Abstandsflächen. Laut Art. 6 BayBO muss ein Abstand von 40% der Gebäudehöhe, mindestens aber 3m zum Nachbargrundstück eingehalten werden. Hier ergibt sich schnell das Problem, dass Gebäude in städtischen Innenhöfen meist dicht aneinandergelagert sind und Abstandsflächen sich nicht einhalten lassen. Durch die Aufstockung erhöhen sich die Gebäude meist um ein bis zwei Stockwerke und Abstandsflächen sind noch schwieriger einzuhalten, da keine Überschneidungen von Abstandsflächen zulässig sind. Wenn eine Überschreitung auf das Nachbargrundstück

eintritt, kann mithilfe einer Abstimmung des Nachbarn eine Aufstockung ermöglicht werden. Allerdings ist dies rechtlich meist zeitaufwendig und bedeutet eine Änderung im Grundbuch und kann den Prozess in die Länge ziehen (Fath, et al. 2019: 57).

2.3 Denkmalschutz

Bevor eine Aufstockung in Betracht gezogen werden kann, muss überprüft werden, ob ein Gebäude unter Denkmal- oder Ensembleschutz fällt. Ist dies der Fall ist eine Aufstockung selten möglich (s. Kapitel 8). Hier muss immer eine Einzelfallbetrachtung stattfinden, inwiefern eine Aufstockung bei einem Gebäude unter Denkmalschutz in die Bausubstanz eingreifen darf (Temel 2004: 30).

2.4 Standsicherheit

Neben dem Brandschutz ist auch die Standsicherheit des Bestandsgebäudes zu überprüfen. Die Tragstruktur muss ermittelt werden, um gegebenenfalls rechtzeitig Verformungen nachweisen zu können, wenn aufgestockt wird (Fath, et al. 2019: 74).

2.5 Stellplatz

Neben diesen Herausforderungen müssen Stellplatznachweise erbracht werden. Oftmals sind bei Bestandsgebäuden in städtischem Gebiet ohnehin kaum Stellplätze vorhanden; bei Aufstockungen müssen aber an Wohnungen weitere Stellplätze errichtet werden. Sobald Stellplätze nicht erbracht werden können, ist es in manchen Fällen möglich durch eine umfangreiche Ablöse die Stellplatzpflicht zu umgehen. Dies ist allerdings mit Kosten und einem enormen Aufwand verbunden (Fath, et al. 2019: 58).

3 BAULICHE GEBÄUDEANALYSE: SECHS GEBÄUDETYPOLOGIEN MIT AUFSTOCKUNGSPOTENZIAL IN MÜNCHEN

Im Rahmen der Erhebung wurden 2.671 Gebäude in München identifiziert, für welche eine Aufstockung zur Schaffung von mehr Wohnraum in Frage kommt. Für diese wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, einschließlich Abstandsflächen, Größe und Art der Gebäude analysiert, um eine bessere Bewertung zu ermöglichen.

Basierend auf diesen Kriterien wurden sechs Gebäudekategorien entwickelt. Es ist wichtig zu beachten, dass Gebäude nicht immer einer spezifischen Kategorie zugeordnet werden können, sondern fließend ineinander übergehen können. Eine überblicksartige Auswertung der erhobenen Potenziale ergab folgende Kategorien:

Abb. 7.6
Chamissostraße 7

Quelle: Google Earth 2023



3.1 Freistehendes Gebäude

Die erste Kategorie umfasst freistehende Gebäude, die in der Regel Ein- oder Mehrfamilienhäuser sind. In diese Kategorie fallen Gebäude mit Sattel- oder Flachdächern.

Abb. 7.7
Lierstraße 24

Quelle: Google Earth 2023

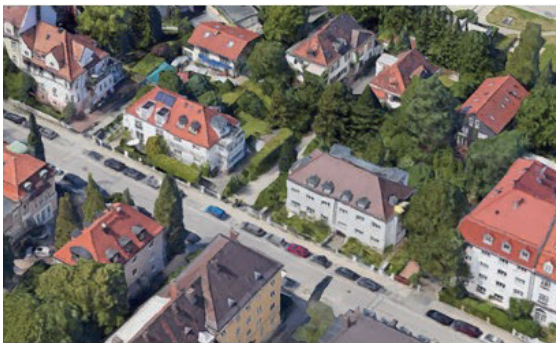


Abb. 7.8
König- und Heinrichstraße 13, 15

Quelle: Google Earth 2023



3.2 Beidseitige Brandwand

Als zweite Kategorie wurden potenzielle Gebäude identifiziert, die zwischen zwei Brandwänden liegen. Solche Gebäude sind häufig in Blockrandbebauungen und dicht bebauten Umgebungen zu finden. In der Regel sind diese niedriger gebaut als die angrenzende Nachbarbrandwand.

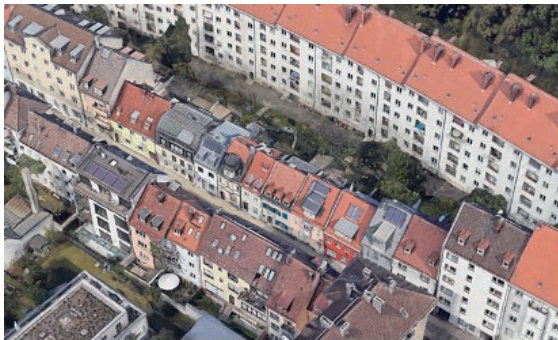


Abb. 7.9
Keferloherstraße 82
Quelle: Google Earth 2023



Abb. 7.10
Ackerstraße 9-27
Quelle: Google Earth 2023

Abb. 7.11
Brudermühlstraße 37
Quelle: Google Earth 2023

3.3 Einseitige Brandwand

Zusätzlich zur beidseitigen Brandwand trifft man auch häufig auf einseitige Brandwände. In diesen Fällen weisen die Gebäudestrukturen links und rechts der Brandwand oft deutliche Unterschiede auf, was den Eindruck erweckt, dass sie nicht vollständig harmonisch nebeneinander passen.

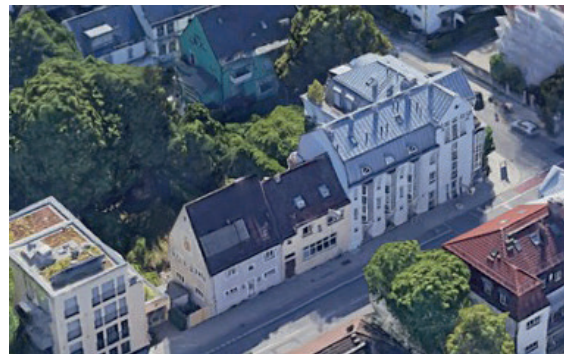
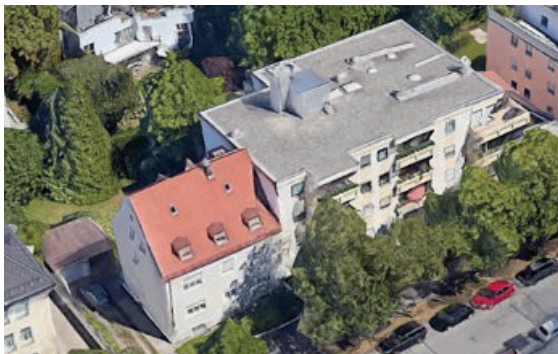


Abb. 7.12
Hippmannstraße 10
Quelle: Google Earth 2023

Abb. 7.13
Guntherstraße 24
Quelle: Google Earth 2023

Abb. 7.14
Dietlindenstraße 22-24
Quelle: Google Earth 2023

Abb. 7.15
Entenbach-
straße 26

Quelle: Google
Earth 2023

3.4 Flachdach Öffentliches Gebäude

In Mischgebieten finden sich in der Regel eingeschossige Supermärkte mit großzügigen Grundstücksflächen, die hauptsächlich aus Parkplätzen und ungenutzten, ausgedehnten Flachdächern bestehen. Wohnraumnutzungen entstehen durch die Aufstockung von eingeschossigen Supermärkten und bieten nebenbei kurze Einkaufswege für die AnwohnerInnen.



Abb. 7.16
Leonrodplatz 1

Quelle: Google
Earth 2023



Abb. 7.17
Nymphenburger
Straße 81

Quelle: Google
Earth 2023



Abb. 7.18
Hörkherstraße
26-28

Quelle: Google
Earth 2023

3.5 Flachdach Wohnungsbau

Flachdächer sind besonders häufig bei Wohnkomplexen zu finden. Manche dieser Gebäude stehen neben benachbarten Wohnkomplexen und weisen eine geringere Höhe auf. Dennoch bieten sie Raum für zahlreiche, weitere Wohneinheiten.



Abb. 7.19
Kurparkstraße
42

Quelle: Google
Earth 2023

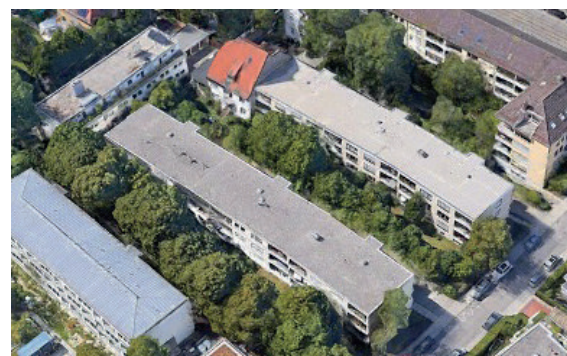


Abb. 7.20
Döllinger-
straße 21

Quelle: Google
Earth 2023



3.6 Rückgebäude

Als letzte Kategorie lässt sich das Rückgebäude in Innenhöfen einordnen. Die Innenhöfe sind dicht bebaut und weisen oftmals unterschiedliche Gebäudehöhen auf. Hier ist vor allem die Herausforderung, dass Abstandsflächen nur schwer zum Nachbargrundstück eingehalten werden können.



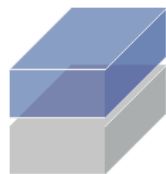
Abb. 7.21
Schellingstraße 32a
Quelle: Google Earth 2023



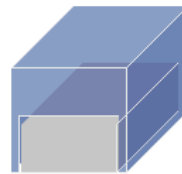
Abb. 7.22
Mondstraße 24
Quelle: Google Earth 2023

Abb. 7.23
Schellingstraße 71
Quelle: Google Earth 2023

4 VOLUMENBETRACHTUNG: MÖGLICHE AUFSTOCKUNGSVARIANTEN AUF VERSCHIEDENEN GEBÄUDETYPOLOGIEN



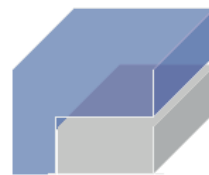
gleichförmige Aufstockung
Heterogenität oder Homogenität ?



umhüllende Aufstockung
Verstecken oder Verkleiden ?



gestufte Aufstockung
Reduzierung oder Steigerung ?



expandierte Aufstockung
Erweiterung oder Integration ?

Abb. 7.24
Vier Aufstockungsvarianten
Quelle: Mooser et al. 2014

Vier Aufstockungsvarianten, basierend auf (Mooser et al. 2014), sollen dabei helfen, die Möglichkeiten an vertikaler Nachverdichtung aufzuzeigen (s. Abb. 7.24). Im Rahmen einer Aufstockung eines Bestandsgebäudes werden in der Regel spezifische Elemente und Strukturen bewahrt, um die Integrität und Stabilität des Gebäudes während des Umbaus sicherzustellen. Es ist wichtig, dass die vorhandene Tragstruktur eine Aufstockung erlaubt.

Gleichförmige Aufstockung

Die erste Option ist die gleichförmige Aufstockung. Hier wird die Identität des Gebäudes bewahrt, indem der neue Baukörper direkt aufgesetzt wird und die Bauvolumina zu einer harmonischen Einheit verschmelzen. Durch die Verwendung unterschiedlicher Fassadenbekleidungen und Materialien bei der Innengestaltung können die Baukörper heterogen voneinander differenziert werden.

Gestufte Aufstockung

Die gestufte Aufstockung schafft vor allem Blickbezüge nach Draußen. Im obersten Geschoss können Terrassen entstehen, die für die BewohnerInnen zugänglich sind. Problematisch ist hierbei, dass Lasten nicht über die Außenwand abgetragen werden können und die Lastabtragungen genauestens überprüft werden müssen.

Umhüllende Aufstockung

Die Effektivste ist in diesem Fall die umhüllende Aufstockung. Hierbei wird das Gebäude gleichzeitig energetisch saniert und aufgestockt. So kann vor allem eine deutlich kostengünstigere Alternative zum Ersatzneubau geschaffen werden.

Expandierte Aufstockung

Als letzte Option wird die expandierte Aufstockung aufgezeigt. Diese ist vor allem dort geeignet, wo Abstandsflächen eingehalten werden können. Meist betrifft dieser Aufstockungstyp Einfamilienhäuser (Mooser et al. 2014: 39).

5 AUFSTOCKUNGSREALISIERUNG: BEISPIELE FÜR GEBaute AUFSTOCKUNGEN IN HOLZBAU

Abb. 7.25 Platensiedlung: Modulare Holzbauauf- stockung

Quelle: Stefan Forster GmbH 2018



Abb. 7.26 Platensiedlung: Zeilenbau vor Aufstockung

Quelle: Stefan Forster GmbH 2018



5.1 Gleichförmige Aufstockung

Um herauszufinden, wie die vier Aufstockungsvarianten auf die Gebäudekategorien angewendet werden können, sollen zu Beginn bereits realisierte Aufstockungen betrachtet werden. Dabei wurden Aufstockungen nur in Holzbauweise betrachtet. Eine gleichförmige Aufstockung, von ursprünglich drei auf fünf Geschosse, wurde 2018 in Frankfurt am Main auf eine offene Zeilenbauweise gesetzt (s. Abb. 7.25 und 7.26).

Die ursprünglichen Dächer wurden zurückgebaut. Um Wohnraum zu schaffen und gleichzeitig Flächenverbrauch zu minimieren, entstand die Platensiedlung. Insgesamt konnten 688 neue Wohnungen entstehen. Hier lag vor allem der Fokus bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Baukosten konnten reduziert werden, indem die Aufstockungen aus modularem Holzbau bereits im Werk vorgefertigt werden konnten (Stefan Forster GmbH 2018).

GEBÄUDESTECKBRIEFE FÜR AUFSTOCKUNGSPOTENZIALE IN MÜNCHEN

GLEICHFÖRMIGE AUFSTOCKUNG
BEIDSEITIGE BRANDWAND

Gebäudetyp Mehrfamilienhaus
EG Gewerbe

Bebauungsplan nein

Bauweise Massivbau

Baujahr ~ 1955

GRZ 0,29

GFZ 1,4

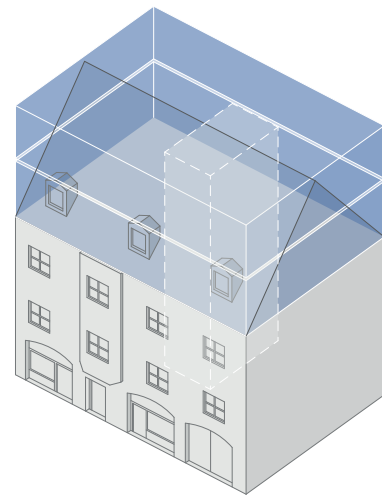


Abb. 7.27
Skizze
Quelle: Eigene
Darstellung

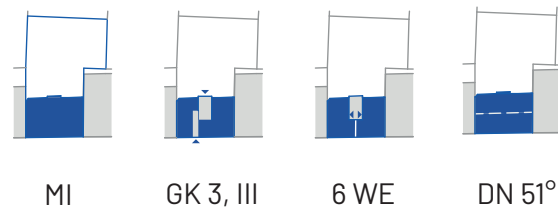


Abb. 7.28
Grundrisse
Quelle: Eigene
Darstellung

Aufstockung 776 m² BGF insgesamt

+ 310 m² BGF

+ 2 Geschosse

+ 4 WE

+ Aufzug,
Balkon Rückseite

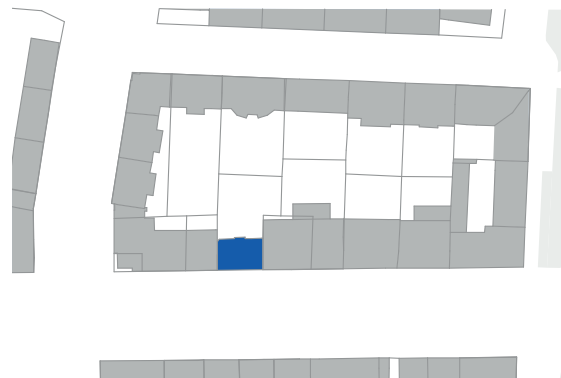


Abb. 7.29
Lageplan
Quelle: Eigene
Darstellung;
Geodaten ©
Bayerische
Vermessungs-
verwaltung

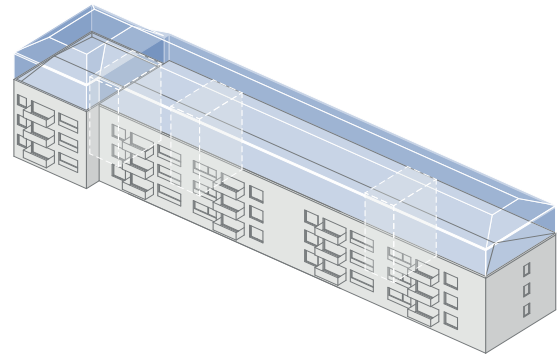
Standort Albert-Roßhaupter-
Straße 26



Abb. 7.30
**Albert-Roß-
haupter-Straße
26**
Quelle: Google
Earth 2023

Abb. 7.31
Skizze
 Quelle: Eigene
 Darstellung

GLEICHFÖRMIGE AUFSTOCKUNG
 FLACHDACH WOHNUNGSBAU



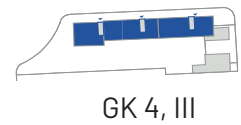
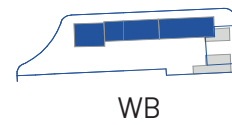
Gebäudetyp Mehrfamilienhaus
 Wohnkomplex

Bebauungsplan nein

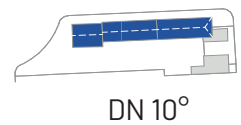
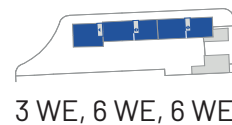
Abb. 7.32
Grundrisse
 Quelle: Eigene
 Darstellung

Bauweise Massivbau

Baujahr ~ 1950



GRZ 0,27



GFZ 1,37

Abb. 7.33
Lageplan
 Quelle: Eigene
 Darstellung;
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung

Aufstockung 3171 m² BGF insgesamt
 + 1000 m² BGF
 + 2 Geschosse
 + 1 WE, 2 WE, 1 WE
 + Aufzug



Abb. 7.34
**Prinzenstraße
 68**
 Quelle: Google
 Earth 2023

Standort Prinzenstraße 68,66,64



Abb. 29:
**Prinzenstraße
 68 - 64**
 Wohnkomplex

Die beiden Gebäudetypologien „beidseitige Brandwand“ und „Flachdach Wohnungsbau“ wurden in Verbindung mit der Aufstockungsvariante gleichförmige Aufstockung kombiniert. Hierbei müssen ebenfalls die rechtlichen Bedingungen aus §34 BauGB berücksichtigt werden, um eine reibungslose Aufstockung zu gewährleisten. Um einen gleichzeitigen Profit für die bereits bewohnenden Personen des Gebäudes zu erreichen, ist es möglich das Gebäude zu sanieren und beispielsweise auf die Rückseite des Gebäudes in der Albert-Roßhaupter-Straße Balkone anzubringen.



5.2 Gestufte Aufstockung

Die gestufte Aufstockung stellt eine größere Herausforderung dar. Lastenabtragungen sind nicht so einfach abzufangen, da diese nicht über die Außenwände verlaufen können und daher mit dem Bestandstragwerk abgestimmt werden müssen. Manchmal sind nur zurückgesetzte Aufstockung aus baurechtlichen Gründen möglich.

bringen. Durch das Hinzufügen würde keine Baulinie und Abstandsflächen überschritten werden. Eine zusätzliche Aufwertung des Gebäudes wäre möglich. Ebenfalls wäre es hier möglich um zwei Geschosse aufzustocken und vier Wohnungen zu gewinnen mit je 77 m². Der Wohnkomplex in der Prinzenstraße ist um ein weiteres Geschoss aufstockbar, da die umliegenden Gebäude höher gebaut sind. Ein weiteres Stockwerk kann hier ebenfalls Wohnraum generieren und das Potenzial der maximal zulässigen Gebäudegröße ausschöpfen.

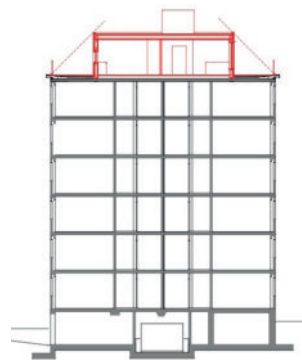


Abb. 7.35
Zürichsee
Aufstockung,
Ansicht

Quelle: Mooser et al. 2014

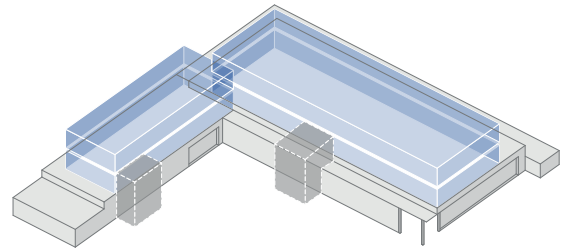
Abb. 7.36
Zürichsee
Aufstockung,
Schnitt

Quelle: Mooser et al. 2014

Am Zürichsee war dies der Fall (s. Abb. 7.35 und 7.36). Ein Mehrfamilienhaus, welches in den 60er Jahren erbaut wurde, konnte nur eine schmale Aufstockung erhalten. Daraus konnten allerdings große Dachterrassen für die Bewohnenden entstehen. Die Aufstockung besteht ebenfalls aus Holzelementen, die mit Faserzementplatten verkleidet wurden.

Abb. 7.37
Skizze
 Quelle: Eigene
 Darstellung

GESTUFTE AUFSTOCKUNG
 FLACHDACH ÖFFENTLICHES GEBÄUDE



Gebäudetyp Supermarkt
 Gewerbe

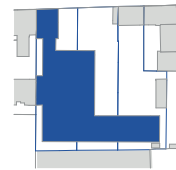
Bebauungsplan nein

Bauweise Skelettbau

Baujahr ~ 2013

GRZ 0,6

GFZ 0,8



MI



GK 3,
 Sonderbau



Verkaufsstätte



Flachdach

Abb. 7.38
Grundrisse
 Quelle: Eigene
 Darstellung

Abb. 7.39
Lageplan
 Quelle: Eigene
 Darstellung;
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung

Aufstockung 4600 m² BGF insgesamt
 + 2100 m² BGF
 + 2 Geschosse
 + 25 WE
 (+ Aufzug)



Abb. 7.40
Schrägluftbild
 Quelle: Google
 Earth 2023

Standort Albert-Roßhaupter-
 Straße 35 - 39



GESTUFTE AUFSTOCKUNG
FLACHDACH WOHNUNGSBAU

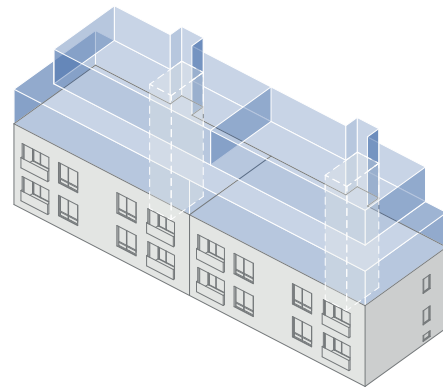


Abb. 7.41
Skizze
Quelle: Eigene
Darstellung

Gebäudetyp Mehrfamilienhaus
Wohnkomplex

Bebauungsplan nein

Bauweise Massivbau

Baujahr ~ 1970

GRZ 0,22

GFZ 0,93

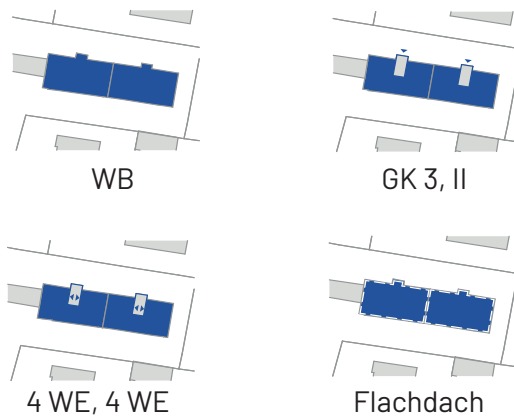


Abb. 7.42
Grundrisse
Quelle: Eigene
Darstellung

Aufstockung 1685 m² BGF insgesamt

+ 489 m² BGF

+ 2 Geschosse, Terrasse

+ mind. 6 WE

(+ Aufzug)



Abb. 7.43
Lageplan
Quelle: Eigene
Darstellung;
Geodaten ©
Bayerische
Vermessungs-
verwaltung

Standort Wotanstraße 36, 38



Abb. 7.44
Schrägluftbild
Quelle: Google
Earth 2023

Gestufte bzw. zurückgesetzte Aufstockungen fordern das Bestandsgebäude aus statischer Sicht meist stärker heraus. Hier muss eine genauere Standsicherheit des Bestandsgebäudes erfolgen. Vorteilhaft ist, dass Terrassen entstehen, was in dicht bebauten Gebieten sonst meist nicht möglich ist, da diese oftmals die Abstandsflächen nicht einhalten würden. Vor allem bei Supermärkten könnte eine gestufte Aufstockung eine Option sein. Zwei Geschosse können meistens problemlos in Holzbauweise

aufgestockt werden. Um dies zu ermöglichen, müsste die Tragfähigkeit des Supermarktes zu Beginn ermittelt werden. Für Mischgebiete mit eingeschossigen Verkaufsstätten bietet sich vor allem eine Aufstockung an. Durch das Zurücksetzen können Abstandsflächen leichter eingehalten werden und gleichzeitig kann eine Attraktivitätssteigerung des Gebietes erfolgen, indem Wohnen und Einkaufen an einem Ort miteinander kombiniert werden.

Abb. 7.45
Villa vor Umbau
Quelle: Mooser
et al. 2014



Abb. 7.46
Energetische Sanierung mit Umbau
Quelle: Mooser
et al. 2014



5.3 Umhüllende Aufstockung

Die effektivste Form der Aufstockung kann durch eine gleichzeitige Gebäudesanierung erreicht werden. In der französischen Schweiz in Chez-le-Bart wurde 1982 eine Villa errichtet und 2005 aufgestockt (s. Abb. 7.45 und 7.46). Das Satteldach wich für ein Flachdach und wurde von einer Holzkonstruktion umgeben. Fenster wurden im ober-

ren Stockwerk hinzugefügt, um einen stärkeren Lichteinfall im Gebäude zu erlangen. Die Fenster im Erdgeschoss wurden beibehalten. Durch die Sanierung konnte das Gebäude nachhaltig und energieeffizient im „Minergie“-Standard erneuert werden. Durch die leichte Holzbaukonstruktion war es gelungen die bestehende Villa um ein Geschoss aufzustoeken.

UMHÜLLENDE AUFSTOCKUNG
FREISTEHENDES GEBÄUDE

Gebäudetyp Einfamilienhaus
Bungalow

Bebauungsplan nein

Bauweise Massivbau

Baujahr ~ 1970

GRZ 0,28

GFZ 1,37

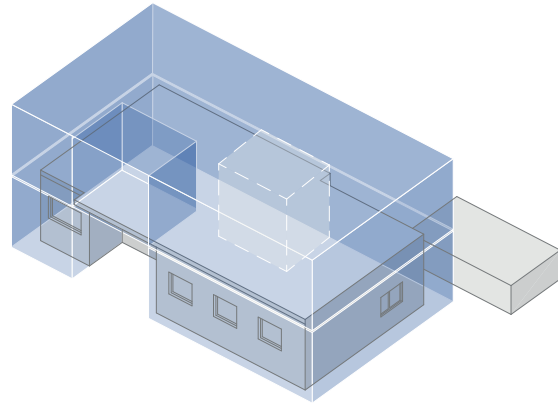
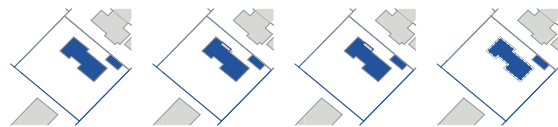


Abb. 7.47
Skizze
Quelle: Eigene
Darstellung



WR GK 1, I 1 WE Flachdach

Abb. 7.48
Grundrisse
Quelle: Eigene
Darstellung

Aufstockung 372 m² BGF insgesamt

+ 186 m² BGF

+ 2 Geschosse,
Gebäudesanierung

+ 2 WE



Abb. 7.49
Lageplan
Quelle: Eigene
Darstellung;
Geodaten ©
Bayerische
Vermessungs-
verwaltung

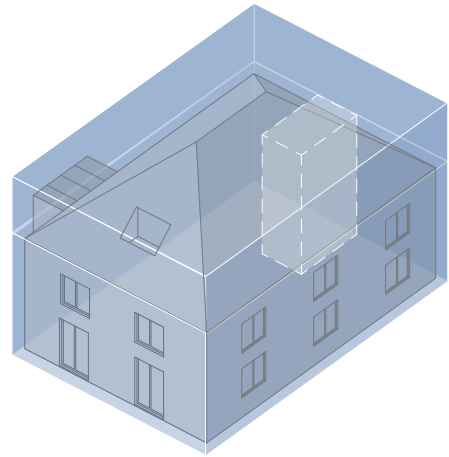
Standort Stapferstraße 8



Abb. 7.50
Schrägluftbild
Quelle: Google
Earth 2023

Abb. 7.51
Skizze
 Quelle: Eigene
 Darstellung

UMHÜLLENDE AUFSTOCKUNG
 FREISTEHENDES GEBÄUDE



Gebäudetyp Mehrfamilienhaus

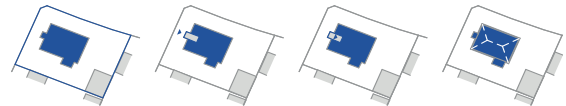
Bebauungsplan nein

Bauweise Massivbau

Baujahr ~ 1950

Abb. 7.52
Grundrisse
 Quelle: Eigene
 Darstellung

GRZ 0,2



GFZ 0,6

WA GK 1, II 2 WE DN 51°

Abb. 7.53
Lageplan
 Quelle: Eigene
 Darstellung;
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung

Aufstockung 382 m² BGF insgesamt
 + 127 m² BGF
 + 1 Geschoss,
 Gebäudesanierung
 + mind. 4 WE



Standort Paul-Gerhardt-
 Allee 64a



Abb. 7.54
Schrägluftbild
 Quelle: Google
 Earth 2023

Abb. 37:
**Paul-Gerhardt-
 Allee 64a**
 Mehrfamilien-
 haus

Vor allem eine gleichzeitige Gebäudesanierung des Bestandsgebäudes und eine Aufstockung können am wirksamsten sein. Durch die energetische Sanierung werden Maßnahmen ergriffen, um den Energieverbrauch des Gebäudes zu reduzieren. Dieses führt zu einer verbesserten Energieeffizienz. Energetische Sanierungsmaßnahmen wie eine verbesserte Dämmung, neue Fenster und effiziente Heiz- und Kühlsysteme



5.4 Expandierte Aufstockung

Der Umbau der neuen Zentrale des Deutschen Alpenvereins in München erfolgte an einem Bestandsgebäude aus Beton-Skelettbau, wobei die vorhandenen Gebäudestrukturen zu Beginn als Herausforderung für einen Umbau galten. Das Gebäude wurde vollständig entkernt und erhielt nun ein Atrium sowie einen Konferenzsaal (s. Abb. 7.55 und 7.56). Zusätzlich wurden zwei neue Stockwerke in Holz-Massivbauweise hinzugefügt, während die gesamte Fassade ebenfalls aus Holz gestaltet wurde. Ein innovatives Klima-

tragen dazu bei, den Wohnkomfort für die Bewohner zu steigern, da ein angenehmes Raumklima geschaffen wird. Ebenfalls kann es dazu beitragen, die Bausubstanz des Bestandsgebäudes zu schützen und zum Teil die innere Gebäudestruktur zu erhalten. Dadurch wird die Lebensdauer des Gebäudes verlängert, und langfristige Instandhaltungskosten können reduziert werden.



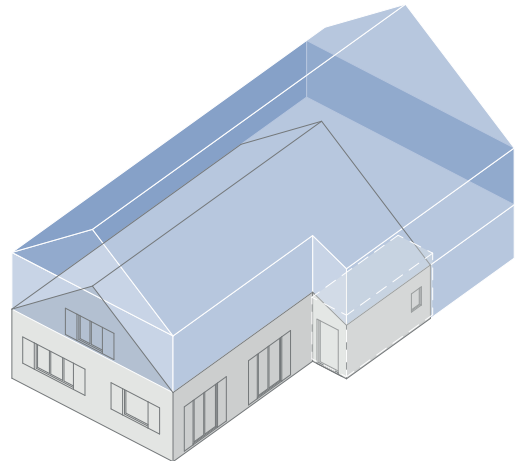
Abb. 7.55
Bundesgeschäftsstelle
DAV, Ansicht
Quelle: Element
A Architekten
2023

Abb. 7.56
Bundesgeschäftsstelle
DAV, Schnitt
Quelle: Element
A Architekten
2023

konzept wurde für dieses Gebäude entwickelt, um den Energiebedarf für die Klimatisierung des Gebäudes auf null zu reduzieren. Dieser erfolgreiche Umbau verdeutlicht, dass Bürogebäude aus den 60er bis 80er Jahren nicht zwangsläufig abgerissen werden müssen, sondern durch geschicktes Umbauen hochwertig wiederverwendet werden können. Die gezielte Verwendung von Holz spielte dabei eine entscheidende Rolle für den Erfolg des Projekts (Element A Architekten 2023).

Abb. 7.57
Skizze
 Quelle: Eigene
 Darstellung

EXPANDIERENDE AUFSTOCKUNG
 FREISTEHENDES GEBÄUDE



Gebäudetyp Einfamilienhaus

Bebauungsplan nein

Abb. 7.58
Grundrisse
 Quelle: Eigene
 Darstellung

Bauweise Massivbau

Baujahr ~ 1975

GRZ 0,22

GFZ 0,44

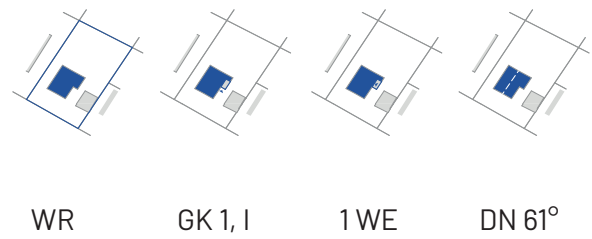


Abb. 7.59
Lageplan
 Quelle: Eigene
 Darstellung;
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung

Aufstockung 500 m² BGF insgesamt
 + 320 m² BGF
 + 1 Geschoss,
 Erweiterung
 + 2 WE



Abb. 7.60
Schrägluftbild
 Quelle: Google
 Earth 2023

Standort Argelsrieder Straße 30



EXPANDIERENDE AUFSTOCKUNG
RÜCKGEBÄUDE

Gebäudetyp Mehrfamilienhaus

Bebauungsplan nein

Bauweise Massivbau

Baujahr ~ 1950

GRZ 0,29

GFZ 1,14

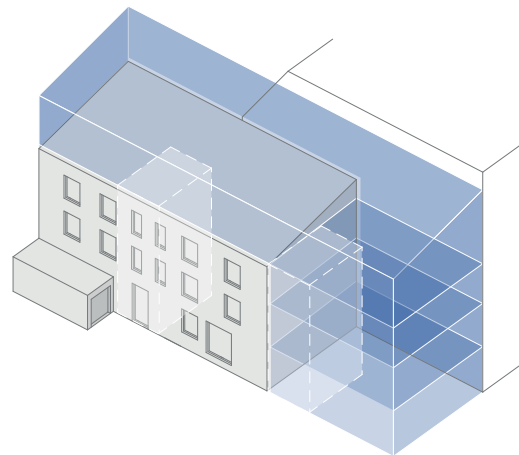


Abb. 7.61
Skizze
Quelle: Eigene
Darstellung



WA GK 4, III 4 WE Pultdach

Abb. 7.62
Grundrisse
Quelle: Eigene
Darstellung

Aufstockung 723 m² BGF insgesamt
+ 375 m² BGF
+ 1 Geschoss,
Erweiterung
+ 4 WE



Abb. 7.63
Lageplan
Quelle: Eigene
Darstellung;
Geodaten ©
Bayerische
Vermessungs-
verwaltung

Standort Schellingstraße 129a



Abb. 7.64
Schrägluftbild
Quelle: Google
Earth 2023

Als letzte Form lässt sich noch die Erweiterung und Aufstockung an freistehenden Gebäuden ermöglichen. Aus architektonischer Sicht ist sowohl eine sichtbare als auch eine nicht sichtbare Addition möglich. Meist werden Gebäude voreilig abgerissen, ohne sich über die ökologischen und auch ökonomischen Gründe Gedanken zu machen.

Oftmals werden die Umwelt- und Nutzungsfaktoren bei Abbrucharbeiten, genauso wie beim Neubau außen vorgelassen. Vor allem bei immer steigenden Grundstückspreisen bietet es sich an die bereits bebauten Grundstücke effizient zu nutzen, statt zum Ersatzneubau zu greifen.

6 NACHHALTIGE AUFSTOCKUNG MIT HOLZBAU – EINE PERSPEKTIVE FÜR DIE ZUKUNFT

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kombination von Potenzial- und Aufstockungstypen die Aufstellung eines steckbriefartigen Überblicks zu Aufstockungsmöglichkeiten im Holzbau ermöglicht, die exakte Aufstockungsvariante eines Gebäudes aber stets von den Bedingungen des Einzelfalls abhängt.

Besonderes Potenzial findet sich in Wohngebieten am Stadtrand mit vielen Einfamilienhäusern. Diese sind meist große Grundstücke mit geringer Bewohnung pro Gebäude. Aktuell könnten hier 50 % der Baukosten durch Aufstocken eingespart werden, statt Gebäude neu zu bauen, vor allem aufgrund der aktuell hohen Baulandkosten. Vorteilhaft wäre dadurch auch, dass keine neuen Grundstücksflächen in Anspruch genommen werden müssen.

Hauptprobleme bleiben vor allem die rechtlichen Rahmenbedingungen, die oftmals eine Aufstockung zum Verzögern oder auch Scheitern bringen. Wichtig wäre es auch, dass die EigentümerInnen von einer nachträglichen Aufstockung profitieren. Hierfür müsste vor allem auf das Thema Nachhaltigkeit stärker eingegangen werden und sich den Vorteilen des Holzbaus im Gegensatz zum konventionellen Bauen stärker bewusst machen. Förderungen können dazu beitragen das Bauen in Holzbauweise zu unterstützen. Der Anreiz würde dadurch viel größer werden. Ein weiterer Schritt wäre den Fokus auf die Gebäude zu setzen, die baufälliger sind bzw. bei denen eine Sanierung stattfinden könnte. Dabei

wird der größte Ertrag durch eine Aufstockung erzielt. Ein Vorteil wäre, dass das Gebäude bewahrt bleibt und in Kombination mit einer energetischen Sanierung ein zusätzliches und gegenseitiges Profitieren für EigentümerInnen und Bewohnende besteht, indem auf Photovoltaik oder Solarthermie umgestellt wird. Hohe Kosten für die Bewohnenden können so auf Dauer eingespart werden. Vor allem könnte eine Ökobilanz von Aufstockungsmaßnahmen erstellt werden, um aufzuzeigen, dass eine Holzaufstockung in Kombination mit einer Sanierung deutlich effizienter sein kann als ein Ersatzneubau. Aktuell gibt es diese Form nur bei Sanierungen oder Neubauten aber nicht in Kombination mit einer Aufstockung. Das Ziel wäre es mit Hilfe einer Lebenszyklusanalyse, die Umwelteinwirkungen und Ressourcenverbräuche eines Gebäudes darzustellen. Produktions-, Verfahrens- und Dienstleistungsprozesse an einem Gebäude werden dabei bewertet und angewendet. Diese Auswertungen können beispielsweise bei der Wahl der Materialien oder Heizsystemalternativen helfen (Fath, et al. 2019: 113).

Bereits Städte wie Wien zeigen, dass vertikale Nachverdichtung als ein Innenentwicklungspotenzial funktionieren kann (s. Kapitel 9). Die Datenanalyse zeigt für München auf, dass über 2.600 Gebäude für Aufstockungen in Frage kommen und die Stadt den Fokus noch stärker auf vertikale Nachverdichtung setzen muss, wenn der Wohnraumbedarf weiterhin ansteigt und die Flächen für Neubauten immer weniger werden.

Quellenverzeichnis

Birk, Stephan (2023): Kreislaueffektive Bauweise mit Holz. Cycle-effective building turnaround with wood. TUM School of Engineering and Design, Chair of Architecture and Timber Construction.

Element A Architekten (2023): Bundesgeschäftsstelle DAV. Aufstockung und Erweiterung eines Bürogebäudes. <<https://element-a.de/werke/bundesgeschaeftsstelle-dav/>>, abgerufen am 16.07.2023.

Faith, Maren; Storck, Michael; Kurzer, Christoph; Willmy, Stefan; Schridde, Joachim; Sieder, Mike; Hafner, Annette; Winter, Stefan und Kessel, Tanja (2019): Leitlinie zur Vereinfachung der Planung und Durchführung von Aufstockungs- / Erweiterungsmaßnahmen als Nachverdichtungsmaßnahme in innerstädtischen Bereichen. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
Stefan Forster GmbH (2018): Platensiedlung. <<https://www.sfa.de/de/projekte/platensiedlung/>>, abgerufen am 12.07.2023.

Google Earth (2023): <<https://earth.google.com/web/>>, abgerufen am 12.07.2023.

Institut Wohnen und Umwelt (2012): „TABULA“ – Entwicklung von Gebäudetypologien zur energetischen Bewertung des Wohngebäudebestands in 13 europäischen Ländern. <<https://www.iwu.de/index.php?id=205>>, abgerufen am 24.07.2023.

Mooser, Markus; Forestier, Marc; Pittet-Baschung, Melanie und & von Büren, Charles (2014): Aufstocken mit Holz. Verdichten, Sanieren, Dämmen. Basel: Birkhäuser Verlag GmbH.

Müller, Petra Lea (2015): Urbane Ressourcen, aufstocken - verdichten - umnutzen. Köln: Verlagsgesellschaft Rudolf Müller.

Säbu (2019): Gebäudehülle der Aufstockungen Attenkoferstraße-München – BA 2.1 fertiggestellt. <<https://www.saeubholzbau.de/2015/06/gebauehuelle-aufstockungen-attenkoferstrasse-muenchen-bauabschnitt-2-1-fertiggestellt/>>, abgerufen am 26.06.2023.

Temel, Robert (2014): Dachausbauten in der Stadtlandschaft. Ein Vergleich der Situation in Wien, Berlin, Prag, Budapest und München. Wien.

Umweltbundesamt (2019): Bodenversiegelung. <<https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung#textpart-1>>, abgerufen am 10.06.2023.

visuuu (2023): Nachverdichtung in München. <<https://visuuu.de/work/revitalize-demleitnerstrasse>>, abgerufen am 15.06.2023.

Züblin (2020): Aufstockung Rottmannstraße. Foto: Brigida Gonzales. <<https://www.zueblin-timber.com/referenzen/aufstockungen-und-nachverdichtungen/aufstockung-rottmannstrasse-muenchen.html>>, abgerufen am 01.07.2023.

8

INNENENTWICKLUNG UND DENKMALSCHUTZ

J. LAURA HAUG

1 EINLEITUNG

Ökologische und soziale Gründe sprechen grundsätzlich für eine verstärkte Konzentration auf die Innenentwicklung bei der baulichen Weiterentwicklung unserer Städte (s. Kapitel 1). Sie kann beispielsweise bestehen in der Aufstockung von Gebäuden, dem vergrößerten Ersatzneubau, oder der Baulückenschließung (s. Kapitel 2). Je älter ein Quartier und je wechselseitiger seine Geschichte, desto häufiger lassen sich in der Regel Potenziale für Maßnahmen der Innenentwicklung identifizieren. Dies sind jedoch gleichzeitig häufig Gebiete, in denen sich Gebäude oder Ensembles von besonderem historischem Wert befinden. Es verwundert also nicht, dass beispielsweise 18% der im Rahmen dieser Studie erhobenen Aufstockungspotenziale einzeldenkmal- oder ensemblesgeschützt sind.

Auf den ersten Blick scheinen Maßnahmen der Innenentwicklung und Denkmalschutz in unauflösbarem Konflikt zu stehen. Besonders der Ersatzneubau kann erhebliche zusätzliche Wohnflächen generieren, führt aber zum unwiederbringlichen Verlust der bestehenden Bausubstanz. Das Denkmal stellt in seiner Erscheinung einen Zeitzeugen, Kultur-, Werte- und Wissensspeicher dar. Ein Denkmal ist kein typisches oder beliebiges Objekt. Es ist selten geworden und transportiert uns Informationen aus einer anderen Zeitepoche. Diese Objekte sollten nur mit äußerster Vorsicht berührt werden. Was

wäre, wenn beispielsweise alle Baudenkmäler aufgestockt würden? Ein signifikanter Verlust von den historisch gesichtsbildenden Gebäuden, welche unser Stadtbild prägen, wäre die Folge.

Den ökologischen Vorteilen von reduzierter Flächenneuinanspruchnahme und kurzer Wege durch Innenentwicklung müssen zudem Aspekte des Ressourcenverbrauchs entgegengehalten werden. Die Amortisation von Herstellungs-, Betriebs- und ausgelöster Mobilitätenergie von Gebäuden dauert sehr lange. Denkmäler sind daher Energiespeicher und historisches Erbe gleichermaßen. „Es ist alles da, was klimaresistente Gebäude heute brauchen [...] Errichtet aus heimischen, reparaturfähigen Materialien, sind diese Häuser die allerbesten Klimaschützer - und zwar ohne Gesetz“ (Kratzer 2023). Der Bestand weist zudem meist eine solide Struktur auf, welche letztlich die lange Nutzungsdauer generiert: Flexibel im Grundriss, massive Mauern im Schnitt. Von einer vollständigen Aktivierung der erhobenen Innenentwicklungspotenziale im Denkmalschutz ist daher womöglich abzusehen.

Gleichzeitig kann aber z.B. die behutsame Aufstockung möglicherweise auch dazu beitragen, den Bestand zu revitalisieren und ihn für zukünftige Generationen zu erhalten. Aufstockung kann so auch verstanden werden als eine Art von Instandsetzung, Erhaltung historischer Substanz

und Pflege eines Denkmals – denke man an all die Kirchen, die über Jahrhunderte weitergebaut, aufgestockt, historisch verändert wurden. Es handelt sich somit einerseits um ein sehr sensibles Thema, das respektvollen Umgang und Fingerspitzengefühl für den Einzelfall und den Kontext bedarf, aber andererseits auch ambivalenter zu beurteilen ist als es zunächst scheint.

Das folgende Kapitel konzentriert sich auf eine Fallgruppe innerhalb der Innenentwicklungspotenziale, nämlich die Aufstockung (s. auch Kapitel 7). Die Forschungsfrage lautet „Ist die Aufstockung von Baudenkmalbestand aus denkmalpflegerischer Sicht möglich?“. So stellt sich insbesondere die Frage, in welchen Fällen eine Aufstockung auf denkmalgeschützten Gebäuden

überhaupt vorstellbar ist – bei stark überformten, purifizierten, vereinfachten Bauelementen aus jüngerer Zeit, bei stark sanierungsbedürftigen von Abriss bedrohten Gebäuden, bei Ensemble nicht Einzelbaudenkmal, bei einer feinsinnigen Entwurfsgestaltung überall?

Im Rahmen des Kapitels werden zunächst Grundlagen zum Denkmalschutz dargelegt. Anschließend werden die erhobenen Innenentwicklungspotenziale auf Denkmalbetroffenheit hin analysiert. Sodann werden bereits realisierte Beispiele von aufgestockten denkmalgeschützten Gebäuden präsentiert, um zuletzt Möglichkeiten und Grenzen für Beispiele aus dem Erhebungsdatensatz aufzuzeigen.

2 GRUNDLAGEN ZUM DENKMALSCHUTZ

Ein Denkmal verbindet die Vergangenheit mit der Zukunft. In Bayern gibt es derzeit ca. 110.000 Baudenkmäler. Davon befinden sich 6903 Objekte und 76 Ensembles in München (vgl. BfD 2023: 877).

2.1 Entstehung des Denkmalschutzes

Erste denkmalpflegerische Überlegungen begannen hierzulande Anfang des 19. Jahrhunderts. Bereits 1815 warnte der preußische Baumeister Karl Friedrich von Schinkel vor dem Abbruch alter Bauten, damit wir „nicht in kurzer Zeit unheimlich nackt und kahl [...] dastehen“ (Dehio und Riegl 1988: 8). Schinkel unterbreitete Ideen zur Errichtung einer staatlich organisierten Denkmalpflege, um allgemeine Maßnahmen anzuwenden. Er verfasste ein Memorandum, das nicht nur zum Ausgangspunkt einer Denkmalpflege in Preußen wurde, sondern auch ein Denkmalverzeichnis und ein Regelwerk von Schutzverpflichtungen beinhaltete (vgl. Schulz 2015). Ein frühes Beispiel für den Wiederaufbau in München ist das Isartor im Jahr 1833 unter König Ludwig I. (vgl. Semmler 2015: 34). Der Architekt Friedrich von Gärtner wurde beauftragt das Tor in historischer Form zu rekonstruieren. Bis zum Ende des 19. Jahrhun-

derts war die Nachbildung einer stilgerechten Restaurierung weit verbreitet.

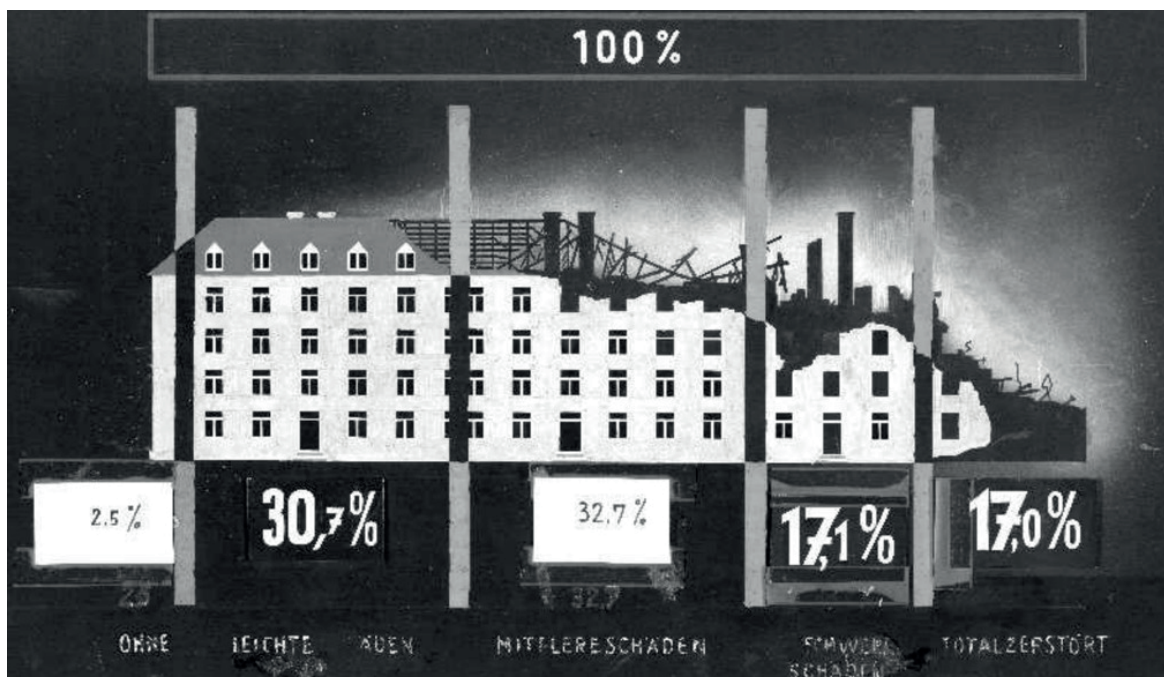
Um 1900 wurde eine Grundsatzdiskussion über die Denkmalpflege lauter und der Umbruch zur modernen kritisch hinterfragten Denkmalpflege begann allmählich. Die Kernfrage lautete: Wie soll man die Substanz des Erbes erhalten? Es wurden drei Ansätze diskutiert: „Das Alte erhalten, das Neue gestalten“ (Wiederverwenden und Weiterbauen nach Schweizer Kunsthistoriker Zemp 1907), „konservieren, nicht restaurieren“ (Konservieren/Instandhalten und -setzen, nach deutschem Historiker Prof. Dehio 1905) und „rétablir dans un état complet“ (Restaurieren/Rekonstruieren in ursprünglichen Zustand nach französischer Kunsthistoriker Villet-le-Duc 1866) (vgl. Putz 2022: 11).

Als wichtigster Vertreter hat Georg Dehio die wissenschaftliche Denkmalpflege nachwirkend beeinflusst. Die historische Substanz zu konservieren bezeichnet die Sicherung des Bestandes und das Vorgehen, Neues klar unterscheidbar vom Alten, zu erhaltenden zu gestalten. Dehio

plädierte gegen das purifizierte Weiterbauen angesichts der restauratorischen Zerstörung an historischen Gebäuden (vgl. Dehio und Riegl 1988: 12). Die These gründet auf dem Substanzbezug als originales, zu wahren Zeugnis, auf deren Wertigkeit die Denkmalpflege bis heute zurückgeht.

Um 1900 befand sich die Münchner Architektur inmitten des Späthistorismus, Heimatstils und Jugendstils (vgl. Meissner 2018:14). Parallel entwickelte sich fortan eine avantgardistische Architektur die klassische Moderne. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die historische Substanz stark dezimiert, weshalb im Wiederaufbau die originale Substanz keine bedeutende Rolle spielte und der Substanzbezug kurzzeitig verloren ging.

Abbildung 8.1:
Kriegsschäden
in München.
Quelle: Enss
2012: 2



2.2 Wiederaufbau

Der Wiederaufbau Münchens nach den verheerenden Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges stellt zweifellos eine bedeutende denkmalpflegerische Leistung in der Geschichte der Stadt dar. Über 90 Prozent der Altstadt und ca. 50 Prozent der gesamten Stadtfläche waren zerstört (vgl. Nickels 2020; Abb. 8.1). Bereits im August 1945 stellte Stadtbaurat Karl Meitinger seine Schrift „Das Neue München – Vorschläge zum Wiederaufbau“ als Strategie zum konservativen Wiederaufbau vor. Die kriegszerstörte Stadt solle mit sensiblem Umgang auf Basis der Staffelbauordnung 1904 von Theodor Fischer „in neuem Gewande, aber im alten Geist“ wiedererstanden (Meitinger 1946: 7). Durch den Erhalt des typischen oder vielmehr traditionellen Münchner Stadtbildes hat die Stadt bis heute ihren wieder-

erkennbaren Charme erhalten. Als einzige Großstadt Deutschlands entschied sich München großflächig für den Weg der Wiederherstellung (vgl. Meissner 2018: 14). „Wo im einzelnen [sic!] den baukünstlerisch wichtigen Bauten noch so große Reste bestehen, daß das Ganze rekonstruiert werden kann, soll das alte Bild wieder entstehen; wo nichts mehr vorhanden ist, soll nach modernen Gesichtspunkten, aber im Sinne der Altstadt, neu und frei gestaltet werden“ (Meitinger 1946: 18). Der Wiederaufbau positionierte sich zwischen Erhaltung und Teil-Rekonstruktion stehengebliebener kriegsversehrter Fassaden oder teilzerstörter Gebäude. Für die Lücken im Stadtraum appellierte Meitinger künstlerische Freiheit, welche sich durch eine harmonische Synthese zum Bestand einfügen sollte.

Der Wiederaufbau der Altstadt ist heute als Ensemble in der Denkmalliste eingetragen und zeugt von historischer Tiefe. Bei der Entscheidung zur Erhaltung und Instandsetzung der Proportionen, Struktur und Tektonik von Bausubstanzen und Stadträumen stand besonders die Altstadt im Fokus.

Im Dezember 1946 trat die Bayerische Verfassung in Kraft. Artikel 141 regelt die öffentliche Zuständigkeit „[...] die Aufgabe die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft zu schützen und zu pflegen, [und] herabgewürdigte Denkmäler der Kunst und der Geschichte möglichst ihrer früheren Bestimmung wieder zuzuführen“.

Das Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg führte zu starker Bautätigkeit sowie einem Wachstum der Städte ins Umland (vgl. Lukas-Krohne 2013: 17). Der erhebliche Bedarf an Wohnraum, zusammen mit der Einschätzung von Gründerzeitvierteln als unzeitgemäß, führte jedoch auch zu einer Abrisseuphorie, wie beispielweise an der Isar für den Neubau des Deutschen Patentamts, 1953-1959 errichtet im internationalen Stil. Die Wirtschaft florierte, und der Fortschritt sollte auch in der Architektur spürbar werden. Es gab einige Architekten und Stadtplaner, welche diesen programmatischen Ansatz befürworteten um an avantgardistischere Architektur mit modernen Strömungen der dreißiger Jahre anzuschließen (vgl. Gieß 2018: 27). So drohte München in den fünfziger Jahren teils eine zweite Zerstörung von historischer Bausubstanz, diesmal nicht durch Kriegseinwirkungen, sondern durch Wiederaufbaumaßnahmen. Anfang der Siebzigerjahre setzte jedoch eine Gegenbewegung ein, die sich für den Erhalt und die Modernisierung der geschichtsträchtigen Bestände einsetzte (vgl. Krautzberger 2018: 22). Dazu trug nicht zuletzt der Internationale Kongress der Architekten und Denkmalpfleger 1964 in Venedig bei.

2.3 Wegbereiter „Charta von Venedig“

Der zweite Internationale Kongress der Architekten und Denkmalpfleger beschloss 1964 in

Venedig die „Internationale Charta über die Konservierung und Restaurierung von Denkmälern“, auch „Charta von Venedig“ (CvV) genannt, und regte ebenfalls die Gründung der Organisation ICOMOS (International Council on Monuments and Sites, in Deutschland als „Internationaler Rat für Denkmalpflege“ bezeichnet) als Nichtregierungsorganisation an, die heute eng mit der UNESCO zusammenarbeitet, welche die Charta überwacht und weiterentwickelt (vgl. ICOMOS 1994). Die Grundprinzipien der Charta gelten als Wegbereiter des Denkmalschutzgesetzes. Sie hat ihre Verpflichtung das historische Erbe zu bewahren und mit seiner Authentizität weiterzugeben. Die Konferenz knüpfte an die Grundsatzdiskussion um 1900 unter Georg Dehio an. Mithilfe der Charta bekam der Substanzbezug eine neue – alte – Bedeutung.

Bis heute gibt die Charta einen Maßstab zur Pflege von Denkmälern vor. Auf die Kernaussage des Konservierens und Bewahrens des geschichtlichen Zeugnisses nach Art. 3 CvV wird sich bis heute bezogen, allerdings wird ihre strikte Haltung heute nicht mehr ausnahmslos als zeitgemäß betrachtet, insbesondere wird ihre kritische Haltung zu imitierender Rekonstruktion als zu modernistisch beurteilt.

Verschiedene Artikel der Charta sprechen Aspekte an, die bei der Aufstockung von Denkmälern zu beachten sind (ICOMOS 1994). Zunächst hält Artikel 3 fest, dass es Ziel der Konservierung und Restaurierung von Denkmälern ist, das Kunstwerk zu erhalten und das geschichtliche Zeugnis zu bewahren, ohne Rücksicht auf gegenwärtige Nutzungsansprüche. Artikel 5 bemerkt jedoch auch: „Die Erhaltung der Denkmäler wird immer begünstigt durch eine der Gesellschaft nützliche Funktion. Ein solcher Gebrauch ist daher wünschenswert, darf aber Struktur und Gestalt der Denkmäler nicht verändern. Nur innerhalb dieser Grenzen können durch die Entwicklung gesellschaftlicher Ansprüche und durch Nutzungsänderungen bedingte Eingriffe geplant und bewilligt werden“. Hier stellt sich somit die Frage, ob

eine Aufstockung tatsächlich stets als Veränderung von Struktur und Gestalt im Sinne der Charta einzustufen ist.

Zieht man weitere Artikel der Charta hinzu, kann man zu dem Schluss kommen, dass dies nicht immer der Fall sein muss. Insbesondere bestimmt Artikel 13: „Hinzufügungen können nur geduldet werden, soweit sie alle interessanten Teile des Denkmals, seinen überlieferten Rahmen, die Ausgewogenheit seiner Komposition und sein Verhältnis zur Umgebung respektieren“. In anderen Worten, Hinzufügungen, wie sie Aufstockungen darstellen, sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Insbesondere, wenn sie auch die Anforderungen für „fehlende Teile“ aus Artikel 12 erfüllen, nämlich dass sie „sich dem Ganzen harmonisch einfügen und vom Originalbestand unterscheidbar“ sind, damit sie „den Wert des Denkmals als Kunst- und Geschichtsdokument nicht verfälschen“, sollte das der Fall sein. Zu Denkmalbereichen (Ensembles) hält zudem Artikel 14 fest: „Denkmalbereiche müssen Gegenstand besonderer Sorge sein, um ihre Integrität zu bewahren und zu sichern, dass sie saniert und in angemessener Weise präsentiert werden. Die Erhaltungs- und Restaurierungsarbeiten sind so durchzuführen, dass sie eine sinngemäße Anwendung der Grundsätze der vorstehenden Artikel darstellen“.

Nach längerer öffentlicher und parlamentarischer Diskussion trat am 1. Oktober 1973 das Bayerische Denkmalschutzgesetz in Kraft. Der Denkmalschutz fand auch mit dem europäischen Denkmalschutzjahr 1975 immer weiter Gehör. Der Europarat rief das „European Heritage Year“ unter dem Motto: „Eine Zukunft für unsere Vergangenheit“ aus (vgl. Schlosser 2018: 20).

2.4 Instrument Bayerisches Denkmalschutzgesetz

Das weitreichende Bayerische Denkmalschutzgesetz sorgte für einen starken Aufschwung des Denkmalschutzes im Land. Ziel war und ist es,

Denkmäler für zukünftige Generationen zu bewahren und ihre Bedeutung für die Geschichte und Kultur zu erhalten.

Nach Art.1 Abs.1 BayDSchG sind Denkmäler „von Menschen geschaffene Sachen oder Teile davon aus vergangener Zeit, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, städtebaulichen, wissenschaftlichen oder volkskundlichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt“. Wenn einer dieser fünf Begriffe eine ausreichend starke Bedeutung aufweist, aus vergangener Zeit und im Interesse der Allgemeinheit steht, kann eine Denkmaleintragung erfolgen. Das Denkmal ist Oberbegriff und steht für die Vielfalt von klassischem Einzelbaudenkmal sowie städtebaulichem Denkmal (Ensemble) oder Bodendenkmälern. Das Ensemble ist eine Mehrheit von baulichen Anlagen, nach Art.1 Abs. 3 BayDSchG auch dann, wenn keine oder nur einzelne dazugehörige bauliche Anlagen nach Abs.1 erfüllen, das Orts-, Platz- oder Straßenbild aber insgesamt erhaltenswürdig ist. Dabei können Denkmäler markant und selbstverständlich oder unscheinbar, das Erbe abgeschlossener Epoche oder aus jüngster Vergangenheit (bis vor ca. 30 Jahren), schön oder umstritten sein. Die Denkmalpflege kennt die Begrifflichkeit von Schönheit nicht. Denkmalpflege ist die Disziplin vom systematischen Umgang mit historischem Erbe.

Artikel 2 BayDSchG regelt die Inventarisierung der Baudenkmäler. Die Baudenkmäler und Bodendenkmäler sollen nachrichtlich in ein Verzeichnis (Denkmalliste) aufgenommen werden. Die Eintragung erfolgt durch das Landesamt für Denkmalpflege im Benehmen mit der Gemeinde (vgl. Art. 2 Abs.1). Denkmaleigenschaften hängen aber nicht von der Eintragung in die Denkmalliste ab, denn in Bayern gilt das deklaratorische Prinzip. Erfüllt ein Denkmal genannte Bedingungen (Art.1 Abs.1 BayDSchG) ist es bereits vor der Eintragung in die Bayerische Denkmalliste automatisch unter Schutz des Gesetzes.

Die Denkmalliste wird laufend überarbeitet und ergänzt. Seit 2007 gibt es die kartografische Darstellung der Denkmäler im „Bayern-Atlas“, hierbei sind zu jedem Baudenkmal Zeitstellungen und Denkmaleigenschaften im Listentext einzu-

lesen. Bei kurzfristigen Handlungen wie Abriss oder Veränderung von diesen Objekten ist ein behördliches Prüfverfahren auf Denkmaleigenschaften abzuwarten.

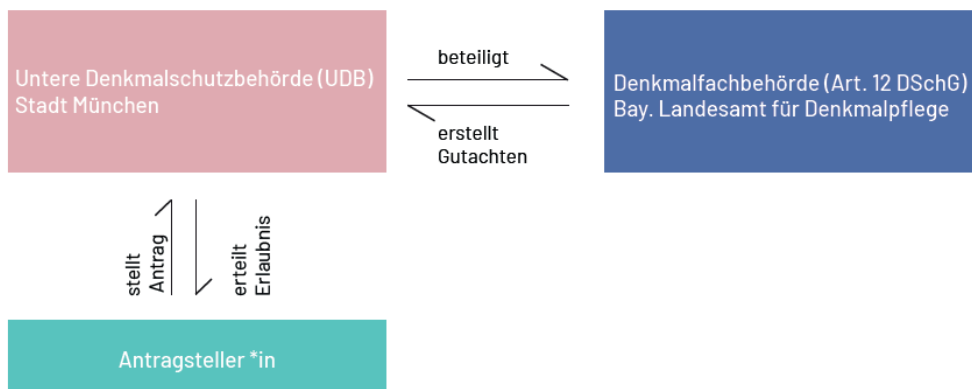


Abbildung 8.2: Erlaubnisverfahren.

Quelle: Eigene Darstellung

2.5 Maßnahmen am Denkmal

Nach Artikel 6 bedürfen jegliche Veränderungen, die sich auf das Erscheinungsbild sowie den gesamten ruhenden Bestand eines Baudenkmals auswirken, einer denkmalrechtlichen Erlaubnis (vgl. Abb. 8.2). Ebenso das Verändern eines Ensembles, wenn es sich auf sein Erscheinungsbild auswirken kann., sowie das Errichten und Verändern in der Nähe von Baudenkmalern. Die Erlaubnis kann versagt werden, insofern gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands sprechen und Veränderungen das Baudenkmal in seinem überlieferten Wesen, Wirkung oder historischen Erscheinungsbild beeinträchtigen (vgl. Art. 6 Abs. 2 BayDSchG).

hörde (in der Regel bei der Unteren Denkmalschutzbehörde). Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege (BLfD) wird nach Artikel 15 Absatz 2 BayDSchG durch die Vollzugsbehörden im Rahmen des Verfahrens beratend hinzugezogen. Das Landesamt für Denkmalpflege ist die Fachbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes. Neben Erstellung von Gutachten, ist sie für das Konservieren und Restaurieren von Denkmälern, Inventarisierung, Förderung und Beratung zuständig (vgl. Art.12 BayDSchG). Nach Abwägung aller Interessen des Antrags wird die Erlaubnis von der UDB erteilt oder abgelehnt. Außerdem bedarf eine genehmigte Veränderung eine bauordnungsrechtliche Genehmigung nach Landesbauordnung BayBO. Bei einer Aufstockung „ersetzt die Baugenehmigung die denkmalrechtliche Erlaubnis. Ein separater Erlaubnisantrag ist dann nicht nötig“ (Kick 2018: 67).

Der Denkmaleigentümer stellt einen Antrag der geplanten Maßnahme für eine bauliche Veränderung bei der zuständigen Genehmigungsbe-

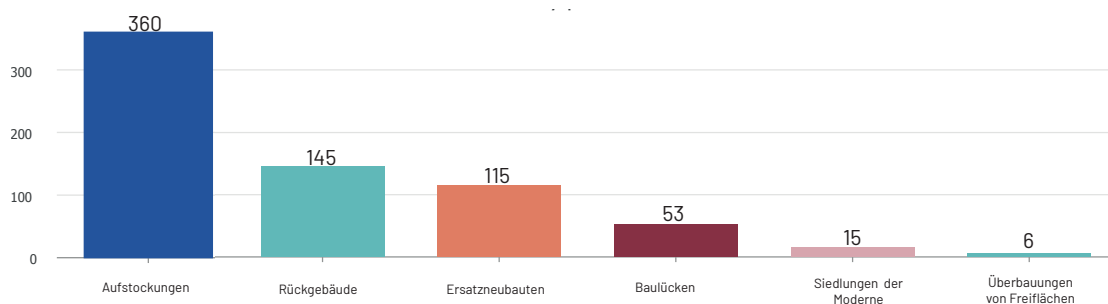


Abbildung 8.3: Von Denkmalschutz betroffene Innenentwicklungspotenziale nach Typ.

Quelle: Eigene Darstellung

3 AUSWERTUNG DES DATENSATZES

Potenziale wurden zunächst unabhängig von der Bausubstanz kartiert und erst anschließend mit Denkmalschutzaufgaben abgeglichen. Insgesamt weisen 866 der erhobenen 14.011 Einzelpotenziale Denkmaleigenschaften auf (6,2%), davon 416 in Denkmalsbereichen (Ensembles), 291 als Einzeldenkmäler, und 159 für welche beide Kategorien gelten. Abb. 8.3 zeigt die Verteilung der 866 vom Denkmalschutz betroffenen Potenziale auf unterschiedliche Typen. Mit 475 Potenzialen stellen Aufstockungen die absolute Mehrheit der

erhobenen Potenziale dar. Nennenswerte weitere Potenziale konnten in Form von vergrößerten Ersatzneubauten (158), zusätzlichen Rückgebäuden (151) sowie Baulücken (59) ermittelt werden. Die Aufstockungen stellen sowohl im Ensemble als auch bei den Einzeldenkmälern die bedeutendste Kategorie dar. Auch umgekehrt gilt, dass der Anteil denkmalgeschützter Objekte unter den Aufstockungspotenzialen überdurchschnittlich hoch ist, ihr Anteil beträgt 18,6% (475 von 2.558).

Abbildung 8.4:
Kartierung der Aufstockungspotenziale auf Denkmalschutz.
Quelle: Eigene Darstellung;
Geodaten der Landeshauptstadt München

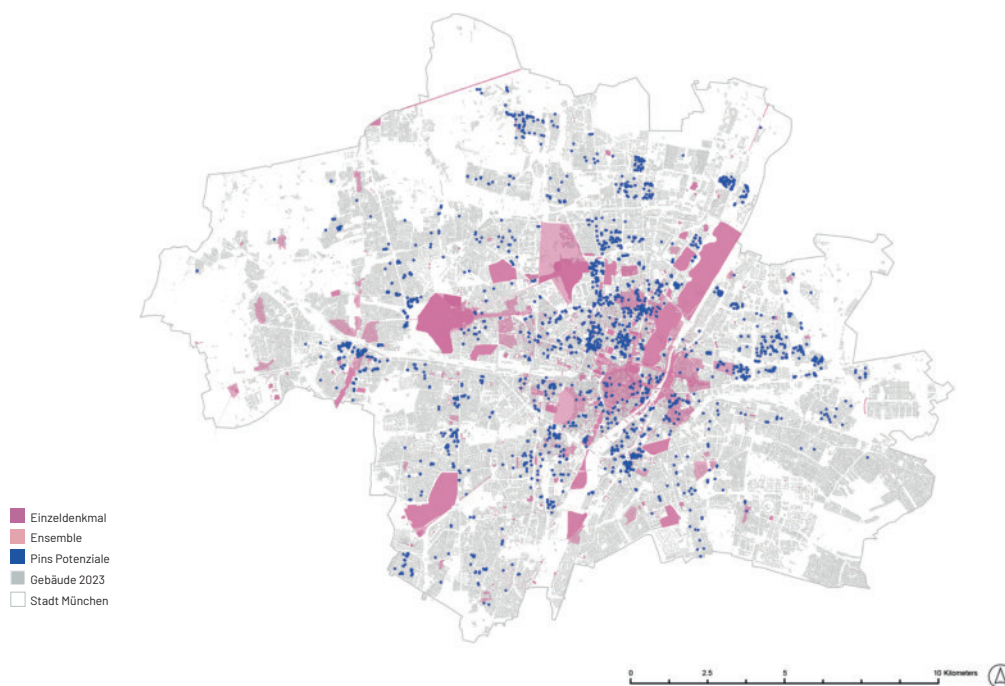


Abb. 8.4 zeigt die Potenziale vom Typ „Aufstockung“ sowie die Einzeldenkmäler und Ensembles in München kartographisch. Auffallend gehäuft sind die Aufstockungspotenziale mehrheitlich innerhalb der Altstadt und den ehemaligen Dorfkernen Schwabing, Bogenhausen, Haidhausen, Giesing und Pasing. In den gekennzeichneten Aufstockungspotenzialen kann eine Wohnfläche von etwa 110.000 m² geschaffen werden – etwa 1.600 Wohnungen oder, anders ausgedrückt, Wohnraum für etwa 2.900 Menschen, wenn man aktuelle Durchschnittswerte für Münchener Wohnungen zugrunde legt (s. auch Kapitel 2).

Die Landeshauptstadt München hat sich jedoch das Ziel gesetzt, jedes Jahr 8.500 neue Wohnungen zu schaffen, um mit dem Bedarf ansatzweise Schritt zu halten. Demgegenüber misst sich das Potenzial von neuen Wohnungen in aufgestockten Denkmälern gering aus. Zur Bekämpfung der Wohnungsnot sind zwar alle, auch scheinbar geringe Potenziale, bedeutsam. Angesichts des besonderen Wertes denkmalgeschützter Gebäude muss sich aber die Frage stellen, ob diese die erste Priorität darstellen sollten.

4 BEISPIELE REALISIERTER AUFSTOCKUNGEN VON DENKMÄLERN IN MÜNCHEN

In München existieren bereits mehrere Präzedenzfälle der Aufstockung von denkmalgeschützten Gebäuden. Im Folgenden sollen zwei davon näher vorgestellt werden: Das in der Altstadt stehende, als Ensemble und Einzeldenkmal geschützte Objekt „Schiffmacherhaus“, welches 2010 unter den Architekten Landau + Kindelbacher um zwei Geschosse plus ausgebautes

Dachgeschoss aufgestockt wurde, sowie das „Literaturhaus“. Zur Recherche wurden nicht nur vorgefundene Literaturquellen studiert, sondern auch Interviews mit den ausführenden Architekten (Landau 2023) sowie dem Generalkonservator des BLfD, Prof. Mathias Pfeil (Pfeil 2023) durchgeführt.



Abbildung 8.5: Baudenkmal „Schiffmacherhaus“, Prälat-Zistl-Straße 4. ganz li.: 1815, li.: Wiederaufbau, re.: 2000, ganz re.: Nach Aufstockung 2010. Quelle: Bild-Archiv Architekturbüro Landau + Kindelbacher, re.: © Christian Hacker, 2010.

4.1 Schiffmacherhaus

Das Schiffmacherhaus am Viktualienmarkt (s. Abb. 8.5) wurde 1521 erstmals urkundlich erwähnt (vgl. Landau und Kindelbacher 2023). Es ist sowohl ein Baudenkmal, also auch ein Teil des Ensembles „Altstadt München nach dem Wiederaufbau“. Die Kurzbeschreibung des BLfD lautet „ehem. viergeschossiger Putzbau mit Kniestock und Pultdach, in schlichter, spätklassizistischer Formgebung, 1873; Anbau der linken, leicht abgewinkelten Gebäudeachse 1874; in jüngerer Zeit unter Abbruch des Kniestocks aufgestockt und im Inneren weitgehend erneuert“ (vgl. BLfD 2023: 645). Gemäß dem Listentext erfuhr das Gebäude eine Reihe von Modifizierungen. Eine erste Zeichnung der spätklassizistischen Fassadeansicht kann auf das Jahr 1815 datiert werden. Um 2000 (Datierung von zugesandtem Bildmaterial des Architekturbüros übernommen) sieht man den schmalen aus der Gebäudeflucht weichenden Anbau, realisiert um 1874.

Das Gebäude wurde während des Zweiten Weltkriegs teilzerstört. Das vorgefundene Holzbalk

war sehr alt. Mithilfe einer Holzanalyse wurde festgestellt, dass der Dachstuhl nach dem Krieg notdürftig errichtet wurde (vgl. Landau 2023: 55). Darüber hinaus entsprach er nicht seiner historischen Kubatur. Gegenteilig die Geschossdecken: sie waren original, wobei die Holzbalken teils angebrannt oder von Insekten befallen waren. Außerdem gab es einen Kriechkeller.

Zu Beginn der Beauftragung war unklar, ob dieses Gebäude aus denkmalpflegerischer Sicht aufgestockt werden konnte. „Der Denkmalschutz [hat] ursprünglich eigentlich [...] gesagt: das Haus war nie höher und insbesondere diese Thermenfenster wurden als besonders wertvoll erachtet. Und man hatte die Meinung, dass es so bleiben müsste“ (Landau 2023: 54). Als Thermenfenster wird in dem Zusammenhang die oberste schmale Fensterreihe direkt unterhalb der Traufe bezeichnet. Unter den Experten der UDB und BLfD, schildert Gerhard Landau, gab es kontroverse Meinungen zu dem Vorhaben einer möglichen Intervention. Nur durch viel Überzeugungskraft, präziser Bestandsanalysen und die unzureichende städte-

bauliche Situation der drei koinzidierten Brandwände der Nachbarbebauungen, konnten für das Aufstockungspotenzial argumentiert werden.

Die Architekten legten den Denkmalbehörden einige Entwürfe vor. Letztlich fiel die Entscheidung auf einen klassischen Entwurf. Der Bestand wurde ertüchtigt und um zwei Geschosse plus ausgebauten Dachgeschoss aufgestockt. Die Fassadenrhythmik wurde für die Aufstockung weitergeführt. Die Proportion der Fenster und der gesamten Fassade wurde gestreckt. Befand sich das Gesims zwischen zweiten und dritten Obergeschoss, bildet es nun die horizontale Abschlusskante vom ursprünglichen Baudenkmal. Ehemals ein Pultdach, ragen heute sechs Gauen aus dem Dach hervor. Städtebaulich wird zwischen den Höhen der Nachbarbebauung vermittelt. Die Erhaltungsstrategie hieß konservativ weiterbauen, „weil wir haben durch diese vielen Kriegsschäden in der Stadt so viel Heterogenes, dass es eigentlich wertvoll ist, sowas nicht noch lauter zu machen. [...] Das Ding [Schiffmacherhaus] wird nochmal die nächsten 150 Jahre halten, weil es nachhaltig gestaltet ist und nicht zeitgeistig“ (Landau 2023: 55). Im Ensemblekontext wurde eine Aufstockung im Sinne einer denkmalweiternden Neuinterpretation geführt.

Konstruktiv konnte dieser Eingriff nur durch die Verlängerung der Fundamente ermöglicht werden. Dabei wurde der Kriechkeller bergmännisch ausgegraben. Nennenswert sind außerdem die Bodendenkmäler der Altstadt, auch sie waren kein Hindernis. Im Inneren wurden die Geschossdecken ertüchtigt: Schüttungen wurden beseitigt und der Großteil der Original-Holzbalken erhalten. Zwischen Erdgeschoss und erstem Obergeschoss wurde ein Treppenwechsel vollzogen. Dazu musste die obige Wendeltreppe bis ins EG und hoch in das fünfte Obergeschoss geführt werden. Das ehemalige Bad wurde zu einem Aufzugsschacht umfunktioniert. Demnach veränderte sich auch die Struktur des Grundrisses. Aufgestockt wurde mit Ziegeln, die Fassade verputzt im selben Tonus wie der sanierte Bau-

denkmalbestand. Auch das EG erhielt eine neue Natursteinfassade.

Insgesamt lag eine besondere Schwierigkeit in den Abstimmungen mit den Genehmigungsbehörden. Der Bestand braucht viele Befreiungen von der Bauordnung. „Wenn man das gesamte Baurecht angewandt hätte, wäre es [das Schiffmacherhaus] eine Ruine geblieben“ (Landau 2023: 60). Es wurde deutlich, dass ein altes Gebäude nicht funktionieren kann wie ein Neues. Entsprechend nach DIN-Normen, Fluchtwegbreite, Barrierefreiheit, Brandschutz- und Lärmschutzanforderungen zu sanieren, war unmöglich.

Das Beispiel zeigt, dass die Aufstockung eines Denkmals keine gestalterischen Nachteile haben muss. Das Schiffmacherhaus fügt sich homogen in das Platzbild ein. Ganz unbemerkt seiner behutsamen bis massiven Eingriffe - und vielmehr ohne als Passant genau zu wissen: Ist das ein Neubau? Oder ist es ein saniertes vereinfachtes Denkmal das schon immer in der Größe dort stand? „Wenn man vorbeiläuft, könnte der Laie sagen, das stand schon immer da. Und im städtebaulichen Kontext finde ich das die richtige Entscheidung“ so der Entwurfsarchitekt (Landau 2023: 56).

Das ist aber nicht die einzige Art von Erhaltungs-/ Aufstockungsstrategie. Nachfolgend wird ein weiterer Präzedenzfall einer Denkmalaufstockung gezeigt. Danach soll beides mit Verweis auf das Interview mit dem Generalkonservator erörtert werden.

4.2 Literaturhaus

Der Marktplatz in unmittelbarer Nähe zur Salvatorkirche im Nordwesten der Münchner Altstadt wurde im 19. Jahrhundert durch den Bau einer Schule auf eine Markthalle erweitert (vgl. Literaturhaus München o.J.). Drei Schulgeschosse befanden sich auf der erdgeschossigen Markthalle. Das oberste Geschoss wurde während des Zweiten Weltkriegs zerstört. In den 1990er-Jahren wurde der Beschluss gefasst, das renovie-

rungsbedürftige Baudenkmal aufzustocken. Die Herausforderung lag darin, den Neorenaissancebau im historischen Gewand zu bewahren und einen geeigneten Übergang zur Moderne und zeitgemäßer Funktion zu gestalten (vgl. Literaturhaus München o.J.). Unter Federführung des Architekten Uwe Kiessler entstand bis 1997 eine filigrane Stahl-Glas-Aufstockung. Als Strategie der Erweiterung gilt hier: klare Kante. Die Ablesbarkeit ist allein durch den Materialwechsel für den Betrachter erfassbar. Die gläserne Laterne weist auf den Verlust und Zerstörung eines wohl ursprünglich höheren Gebäudes hin. Die feine Struktur ist stark kontrastiert zum massiven steinern/verputzten Bestand gestaltet.

Beide Architekten gehen mit einer unterschiedlichen Werthaltung an das Baudenkmal. So unterschiedlich die beiden äußeren Erscheinungsbilder sind, zeigen sie doch beide, dass eine Aufstockung auf ein Baudenkmal, darüber hinaus im Altstadtensemble, möglich ist.

4.3 Aufstockungsmethodik Harmonie oder Bruch?

Mit Blick auf die Charta von Venedig sollen sich Elemente harmonisch einfügen, aber vom Originalbestand unterscheidbar sein, damit der Wert des Denkmals als Kunst-Geschichtsdokument nicht verfälscht wird (vgl. Artikel 12). Verweist man auf die Charta ist eine Ablesbarkeit wünschenswert. Die Charta wurde vor knapp 60 Jahren verfasst und bezieht sich auf die Bausubstanzdiskussion um 1900.

Die Erweiterung des Schiffmacherhauses ist in der Architektursprache sehr melodisch. Dafür wurde das Erdgeschoss erneuert, die Bestandsfassade saniert und ein neues Gesims zum aufgestockten Teil hinzugefügt. Das Objekt könnte äußerlich ein Neubau sein. „Da ist von der Denkmalqualität sehr viel verloren gegangen [...] Ich würde so etwas nicht wiederholen“ (Pfeil 2023: 63). Das Schiffmacherhaus verzeichnet einschneidende Eingriffe in Substanz und Erscheinungsbild. „Das ist für den Umgang mit einem Denkmal eigentlich ungeeignet, weil da sehen sie nirgends mehr das Denkmal. Und eigentlich müsste man sowas aus der Liste streichen, genaugenommen“ (Pfeil 2023: 64), so die Stellungnahme des Generalkonservators.

Die Erweiterung des Literaturhauses ist in der Architektursprache dagegen viel kontrastreicher. Die geforderte Ablesbarkeit, in der Art wie sie auch die Charta fordert, ist an diesem sehr historischen Ort Münchens umgesetzt worden – modern, zeitgeistig. Architekt und Denkmalpfleger – die Meinungen der Interviewpartner driften bei dem Umgang mit der Substanz weit auseinander. Klassische konzeptionelle Symbiose, welche sich einfügt, ist für den Generalkonservator kein beispielhafter Umgang. Er spricht sich für eine Ablesbarkeit aus, was spannender ist und den „Respekt von einem Gebäude erkennt – der Qualität der Architektur“. Architekt Gerhard Landau hingegen missfällt der städtebauliche Umgang, er hinterfragt zeitgebundene Trends (vgl. Landau 2023: 58).

5 BEDINGUNGEN EINER AUFSTOCKUNG: FALLSTUDIEN

Die Aufstockung ist eine einschneidende Veränderung an einem Denkmal. Jedes Denkmal ist individuell und so ebenfalls seine Prüfung. „Eine Erlaubnis heißt, dass man sich mit dem Thema beschäftigen muss, gute Begründungen liefern und in der Regel wird Erlaubnis, wenn sie bean-

tragt werden, auch erteilt. Die Diskussion ist ja im Vorfeld. Man versucht zu lenken und den Leuten eine Möglichkeit zu geben. Es ist nicht leicht, eine Aufstockung ist eine massive Veränderung, aber sie ist nicht unmöglich. Es gibt Beispiele“ (Pfeil 2023: 71).

„Es gibt durchaus Gebäude, die in einem städtebaulichen Zusammenhang stehen, bei denen man ein oder zwei Geschosse aufstocken kann, wenn die Bedeutung wo anders liegt. [...] Es geht immer letztlich darum, wie viel von der historischen DNS eines historischen Gebäudes zerstöre ich“ (Pfeil 2023: 62 und 65). Folglich gibt es Denkmäler, die aufgestockt, aber genauso nicht aufgestockt werden können. Indessen stellen sich bei der Einzelfallprüfung folgenden Fragen:

- Was bedeutet, transportiert, vermittelt das Denkmal?
- Ist der Charakter des Denkmals im aufgestockten Zustand noch erhalten?
- Ist die Aufstockungsgestaltung respektvoll und erhält den Denkmalwert?

Eine Aufstockung kann möglich sein, wenn diese Fragen positiv beantwortet werden. Natürlich unterliegt im Vorfeld die Frage nach der baulichen Substanz und baurechtlichen Vorschriften. Sicher ist: der Charakter des Gebäudes muss erhalten bleiben. In einer fachlichen Stellungnahme benennt das BLfD die vorhandenen Denkmalwerte und berät darüber, wie diese im Rahmen von Veränderungen möglichst vollumfänglich bewahrt werden können. Fachlich gesehen ist jede Veränderung eine Einzelfallentscheidung. Der Listentext der Denkmalkartierung datiert bereits alle prägenden Bauphasen. „Nicht erhaltungswürdig sind diese aus denkmalfachlicher Sicht demnach nur, wenn sie aus jüngerer Zeit stammen oder keinen eigenen Beitrag zum Baudenkmal leisten. In derartigen Fällen steht im Text etwa „später aufgestockt“, „Inneres später stark verändert“ etc. [...] Während alle Veränderungen – auch die an jüngeren Teilen – einer Erlaubnis bedürfen, kann die Erhaltungspflicht nur den historischen Bestand betreffen“ (Mickisch 2023: 73). Eine detaillierte Untersuchung ist unerlässlich. Pauschalisiert kann keine sichere Aussage getroffen werden, ob eine Aufstockung möglich ist oder nicht.

Falls es sich um ein Relikt aus vergangener Zeit handelt, dass durch eine Aufstockung massiv beeinträchtigt wird, ist selbstverständlich kein Eingriff

möglich. Generell werden Pfeil zufolge Dachkonstruktionen, welche den Zweiten Weltkrieg unzerstört überstanden haben nicht angefasst. Auch ein Notdachstuhl kann im Einzelfall schützenswert sein, da er geschichtliche Bedeutung trägt. Andernfalls kann bei geringer Qualität die Rückführung in die ursprüngliche Form eine Möglichkeit zum „Heilen einer Wunde“ sein (vgl. Pfeil 2023: 63).

Erstbebauungen ehemaliger Dorfkerne sind ein Relikt. Diese Stellen bezeugen das Stadtbild vor Münchens Großstadtwerdung und Eingemeindung der Dörfer. Die ein- bis zweigeschossigen Mietshäuser oder Handwerkhäuser sind unantastbar. Die Aufstockung würde den gesamten städtebaulichen Kontext verfälschen.

Die folgenden Abschnitte diskutieren anhand einzelner Fallstudien von möglichen Aufstockungen verschiedene Aspekte der Nachverdichtung im denkmalgeschützten Bestand im Detail.

5.1 Ledererstr. 11: Abwägung von Denkmalschutz und Wohnraumschaffung

Das in der Erhebung als Innenentwicklungspotenzial erfasste Objekt in der Ledererstraße 11 steht sowohl unter Einzeldenkmal- als auch Ensembleschutz (s. Abb. 8.6). Die Kurzbeschreibung in der Denkmalliste lautet „Vordergebäude dreigeschossig, im Kern mindestens 2. Hälfte 16. Jh., Aufstockung 1862, im Zweiten Weltkrieg beschädigt, obere zwei Geschosse wurden abgetragen / Rückgebäude, dreigeschossiger Satteldachbau, 1837“ (vgl. BLfD 2023: 473). Im Schadensplan der Altstadt, entstanden im Januar 1946, wurden an dem Gebäude schwere Schäden verzeichnet. Die Vermutung, dass das Haus nicht mehr in allen Teilen original sein kann, bestätigte sich bei der Akteneinsicht im LBK-Archiv. Das Gebäude wurde erst 2020 in die Denkmalliste eingetragen. Die Jugendstil-Wandbekleidung aus Kacheln im EG der ehemaligen Käsehandlung wurde bereits im Jahr 2000 als historische Ausstattungstücke und damit als Denkmal qualifiziert. Ausgangslage und Bestand der mittelalterlichen Parzellenstruktur



Abbildung 8.6:
Baudenkmal
Ledererstraße
7 - 9 - 11 - 13,
München Alt-
stadt.
 Quelle:
 Peterf 2020

der Altstadt erinnern unweigerlich an das Schiffmacherhaus, ebenso die Tatsache, dass das Gebäude nach dem Krieg wiederaufgebaut wurde und keine originale Dachkonstruktion besitzt.

Doch in den vergangenen Jahren gab es eine einschneidende Änderung: Der Listentext des Ensembles „Altstadt München“ wurde 2022 zu „Altstadt München nach dem Wiederaufbau“ überarbeitet. Denn der Wiederaufbau selbst ist mittlerweile denkmalwürdig. Er zeigt den Umgang mit dem Verlorenen, einerseits Rekonstruktion oder vereinfacht wiederaufgebaute Bauten des Historismus und andererseits dem kreativeren Umgang von zerstörten Baulücken. Im Grunde ist das was das Ensemble Altstadt ausmacht, nicht die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg, sondern auch insbesondere der identitätswahrende Wiederaufbau der Nachkriegszeit bis in die 80er Jahre hinein, der das Gesicht von München prägt. Bauordnungsrechtlich ist eine Aufstockung um zwei Geschosse nach §34 BauGB aufgrund von Bezugsfällen in der näheren Umgebung möglich, aus denkmalpflegerischer Sicht selbst jedoch schwierig: Denn erstens ist die Bausubstanz aus der zweiten Hälfte des 16. Jahrhundert selbst für München von besonderer historischer Bedeu-

tung, und zweitens konstruktiv schwer veränderbar. „Jetzt ist das wieder eine Abwägungsfrage, wie wichtig ist diese Ablesbarkeit einer Veränderungsgeschichte und wie wichtig ist es Wohnraum zu schaffen“ (Pfeil 2023: 66). Die entscheidende Frage für einen Denkmalpfleger ist, wie viel von einem Gebäude noch „original“ ist. Denn so ist es unbedingt zu erhalten in der ursprünglichen Form. Außerdem können auch die Vereinfachungen erhaltenswert sein, weil sie uns über die Wiederaufbaugeschichte erzählen. Es resultiert eine spezielle Einzelfallprüfung, bei der auch darauf abgestellt wird, was genau an einem Gebäude den denkmalschutzwert ausmacht – nicht immer ist das die Höhe, Hüllfläche oder äußere Erscheinung. „Das Gebäude würde ich auf den ersten Blick nicht anfassen“ so Pfeil, vielleicht würde ein zweiter Blick und ein denkmalwürdiger Entwurf, welcher den Wert reflektiert, den Bestand ablesbar markiert und die Veränderungsgeschichte in die Zukunft trägt, Erlaubnis erfahren.

5.2 Obere Grasstraße 1: Innenentwicklung kann erhaltenswerte Gebäude gefährden
 Ein Abriss ist nach Art.57 Abs.5 BayBO nicht genehmigungspflichtig, aber anzeigepflichtig. Das gilt nicht für Denkmäler: Deren Beseitigung bedarf

nach Art.6 Abs.1 BayDSchG einer Erlaubnis. So ist beispielhaft das Uhrmacherhäusl in Obergiesing zu nennen. Dabei handelt es sich um einen 2017 erfolgten, illegalen, nicht mit Denkmalbehörden abgestimmten Abriss eines denkmalgeschützten Gebäudes in München-Giesing zur Realisierung eines deutlich größeren Neubaus, der ansonsten an dieser Stelle genehmigungsfähig wäre. Das skrupellose Vorgehen mit dem Handwerkerhaus an der Oberen Grasstraße wurde zu einem Sinnbild für die Profitgier auf dem Münchner Immobilienmarkt (vgl. Dürr 2021) und verdeutlicht auch das denkmalpflegerische Gefährdungspotenzial durch Innenentwicklung. „Trotz zugesagter Zuschüsse und den Erleichterungen über das Steuerrecht kann der Abbruch des Denkmals und ein anschließender Neubau gleichwohl wirtschaftlicher als eine Sanierung sein. Nach der Rechtsprechung ist so eine vergleichende Betrachtungsweise aber ausgeschlossen“ (Schaller 2013: 68).

Wenn der Erhalt des Denkmals dauerhaft zu finanziellen Verlusten und unzumutbar für den Eigentümer wird, statische Erhaltung technisch nicht mehr möglich ist oder die Denkmalqualität verloren ging, kann ein Denkmal jedoch aus der Liste

gestrichen und abgerissen werden (vgl. Mickisch 2023: 74). Von 1989 bis Ende 2015 wurden 83 Denkmäler aus der Denkmalliste gestrichen (vgl. Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016: 15-18). Die Denkmalqualität kann durch unabgestimmte eigenverantwortliche Eingriffe in das Denkmal oder den gewollten Verfall eines Denkmals gemindert werden. Aber das muss zuerst den Vollzugsbehörden nachgewiesen werden. Das Beispiel zeigt wie hoch der ökonomische Druck auf das Denkmal ist.

Die Schilderungen weisen auch auf die Gefahr hin, die in der systematischen Potenzialermittlung der Innenentwicklung für die Denkmalpflege steckt. Diese mag für die nachhaltige Raumentwicklung geboten und auch im Baugesetzbuch verankert und empfohlen sein, kann aber dazu führen, dass mancherorts erst die Aufmerksamkeit auf ein rechtlich vorhandenes Verdichtungspotenzial gelenkt wird. Hier kommt also dem organisierten Denkmalschutz eine noch größere Bedeutung zu, wenn unerwünschte Nachverdichtung erhaltenswerter Objekte verhindert werden soll, was auch der folgende Fall verdeutlicht.

Abbildung 8.7:
Sailerstraße,
München-
Schwabing,
2017.

Quelle: Haas
2016



5.3 Sailerstraße: Problematik der „faktischen Denkmäler“

Der Informationsaustausch zwischen der Münchner Lokalbaukommission (LBK) als Baugenehmigungsbehörde und der Denkmalbehörde ist von großer Wichtigkeit zum Erhalt von Baudenkmalern, aber aus Sicht der Denkmalbehörde noch verbesserungsfähig. Neben den verzeichneten Objekten in der Denkmalliste sind weitere geschätzte 5% des Gebäudebestands Münchens denkmalwürdig, bzw. Eigenschaften nach Art. 1 BayDSchG für eine Eintragung gegeben (vgl. Pfeil 2023: 65). Nach deklaratorischem Prinzip stehen sie automatisch unter Denkmalschutz. Aber auch hier muss die LBK diesen Zustand erst zur Kenntnis nehmen.

So wurde in der Sailerstraße 2017 gleich für drei historische Gebäude - erbaut 1898 - eine Erlaubnis zum Neubau erteilt, während der Denkmalwert vom BLfD vor Abriss nicht mehr überprüft werden konnte (s. Abb. 8.7). Die Eigentümer wollten nach eigener Angabe neu bauen wegen der Wirtschaftlichkeit, das Dach war undicht und eine Renovierung zu teuer (vgl. Draxel 2016). Der Leiter der LBK Cornelius Mager stellt fest, die „Sailerstraße halte ich für einen großen Fehler. Aber es war nicht in der Denkmalliste notiert. Aber wenn man einen Ortstermin gemacht hätte, hätte man gesehen es ist mehr“ (Mager 2023: 52). Auch die Tegernseer Landstraße 99 wurde 2014 abgerissen. Sie war zwar nicht in der Denkmalliste aufgeführt, aber aus dem 19. Jahrhundert (vgl. Siegert 2014).

Diese Vorfälle verweisen auf eine erhebliche Lücke, die über den Denkmalschutz hinausgeht. Es gibt keinen rechtlichen Rahmen um für einen Erhalt zu argumentieren außer dem Denkmalschutz. Für die Nachhaltigkeitsthematik ist dies fatal, denke man an die graue Energie die im Gebäude gespeichert ist und weiter genutzt werden kann. Als mögliche Lösung erläutert Pfeil die Schaffung einer Umbauordnung, bei der Abrisse genehmigt werden müssen. Das Kriterium kann eine städtebauliche Bedeutung oder ein Baualter

sein, ab welchem nicht mehr abgerissen werden darf, oder zumindest nur mit Genehmigung (vgl. Pfeil 2023: 67-68).

5.4 Seestraße: Denkmalerhalt durch Aufstockung oder Anbau?

Eine Argumentation kann nun aber lauten, dass bei stark sanierungsbedürftigen Einzeldenkmälern Ertüchtigung Priorität genießen sollte, welche durch die zusätzlich generierten Miet- oder Verkaufseinnahmen einer Aufstockung finanziert werden könnte. Wenn die Existenz des Denkmals gefährdet ist, ist eine pragmatische, behutsame bis kreative Veränderung die Lösung. Hier weist der Generalkonservator auf die Zielhierarchie hin: „Es geht zunächst mal um die Aussage des Denkmals und nicht ob ich durch eine Aufstockung eine Sanierung finanzieren kann [...] Die wirtschaftliche Situation ist nachrangiger als die denkmalfachliche Situation, die Bedürfnisse“ (Pfeil 2023: 68).

Die „Task Force Denkmalpflege“ beim BLfD beschäftigt sich mit dem Erhalt von gefährdeten Denkmälern. Laut ihr gibt es augenblicklich 2-3 gefährdete Objekte in München. Der Denkmalerhalt durch Aufstockung wurde bislang nicht in Betracht gezogen, weil es sich oft um riesige Flächen handelte, aber grundsätzlich als interessant und bedenkenswert betrachtet (vgl. Mayer 2023: 53).

„Dafür müssen wir übrigens auch andere Lösungen finden. Dass es vielleicht eher möglich ist in einem hinteren Grundstückteil was zu machen, z.B. hinter dem Denkmal ein neues Baurecht schafft, um das Vordere zu sanieren“ (Pfeil 2023: 68). Statt einer Aufstockung im direkt öffentlich sichtbaren Bereich ist hier die Möglichkeit von zusätzlichen Rückgebäuden oder Innenhofbebauung angesprochen.

Ein hierzu passender Fall ist der der Seestraße in Alt-Schwabing (s. Abb. 8.8). Das Objekt befindet sich mitten in dem Ensemble Altschwabing und verbildlicht den ehemaligen Charakter des

Dorfes um 1800. Das Baudenkmal wurde saniert und zur Brandwand hin mit einem Neubau ergänzt. Ein möglicher Abriss wurde 2017 durch die Untere Denkmalschutzbehörde verhindert (vgl. Kramer 2019).

Der Neubau steht im starken Kontrast zu dem Baudenkmal. Die Vergangenheit bleibt jedoch in ihrem historischen Erscheinungsbild unverändert und transportiert ihren hier wichtigen städtebaulichen Charakter in die Zukunft. Nachverdichtung in der Nähe zum Denkmal ist laut Pfeil vereinfacht möglich und kann ein angemessener Umgang sein. Das ermittelte Innenentwicklungspotenzial in der Kategorie Rückgebäude enthält immerhin 151 denkmalgeschützte Objekte.

Abbildung 8.8:
Seestraße,
München-
Schwabing.
Quelle: Hess
2021



Abbildung 8.9:
Münzstraße 8,
München Alt-
stadt.
Quelle: Dabeane
2013

5.5 Münzstraße 8 und Weißenburgerstr. 3: Ensembleschutz

Gegenüber denkmalgeschützten Einzeldenkmälern scheint eine Aufstockung im Bereich des Ensembleschutzes zunächst einfacher umsetzbar, da sich hier der Denkmalschutz gewissermaßen räumlich verteilt. Auch hier widerspricht Pfeil: „Nein, weil Ensemble heißt ja das speziell die Hüllfläche des Gebäudes denkmalgeschützt ist. Und weil es sich auf die Hüllfläche begrenzt, ist dieser Bau besonderer Bedeutung. Das muss genauso geprüft werden wie im Einzeldenkmalfall“ (Pfeil 2023:68). Im Gegenteil ist also hier gerade das äußere Erscheinungsbild sogar von noch größerer Bedeutung als beim Einzeldenkmal, wo sich der Denkmalschutz auch nur auf einzelne Elemente im Gebäudeinneren beziehen kann.



Auf ein weiteres interessantes Szenario, wie sich das gewachsene Stadtbild entwickeln könnte, weist Pfeil hin: Man sollte in Betracht ziehen, ob es bei Bestandsvierteln die Möglichkeit gibt, generell ein oder zwei Stockwerke höher zu bauen. Wenn ein historisches Viertel wächst, könnte möglicherweise auch ein Baudenkmal aufgestockt werden (vgl. Pfeil 2023: 71). Selbstverständlich ist auch das im städtebaulichen Kontext zu prüfen und im Einzelfall abzuwägen.

Betrachtet man wieder das Altstadtgeviert, bildet beispielsweise die zweigeschossige Münzstraße 8 einen Ausreißer (s. Abb. 8.9). Der Schadenskartierung von 1946 zufolge sind sehr schwere bis Totalschäden zu verzeichnen. Ein Blick ins Archiv ist unerlässlich um eine zuverlässige Antwort über das Aufstockungspotenzial zu geben. Wenn das Gebäude früher höher war und die Höhenentwicklung des viergeschossigen, gering beschädigten Eckgebäudes widerspie-

gelte, dann ist es eventuell möglich das Gebäude in die Höhe zurückzuführen (vgl. Pfeil 2023: 65) – analog zu der Argumentation im Falle des Literaturhauses. Wenn das Gebäude in seiner Höhe und Erscheinung im Wiederaufbau rekonstruiert wurde, ist die Wahrscheinlichkeit für eine Erlaubniserteilung zum Aufstocken eher gering.

Ein weiterer Fall befindet sich am Rande des



Ensembles Ostbahnhofviertel (auch „Franzosenviertel“). Ab 1870 entstand das Ostbahnhofviertel als prominentes Beispiel für die geometrisch konzipierte Städtebauerweiterung Münchens. Als räumliche und architektonische Einheit wurde die Bebauungshöhe an Hauptstraßen und Plätzen auf fünf Geschosse vorgegeben (vgl. BLfD 2023: 44-46). Die größten Kriegsschäden verzeichnete man am Weißenburger Platz mit umliegenden Baublöcken. Die Weißenburgerstraße 3 (s. Abb. 8.10) wird von zwei Einzelbaudenkmälern, erbaut Ende 19. Jahrhunderts, begrenzt. Das Gebäude selbst steht „nur“ unter Ensembleschutz und ist in dem streng geometrischen Form- und Größenvorgaben ein Ausreißer. Auch hier ist eine Einzelfallentscheidung und Prüfung der städtebaulichen Bedeutung nötig. Wie wirkt sich die Abfolge der Höhenentwicklung auf das Platz-/Straßenbild aus? Ein Blick ins Archiv ist auch hier unerlässlich. Wurde das Gebäude stark zerstört? Verlor es seine oberen Geschosse? Ist das Gebäude aus den Nachkriegsjahren? Wieso wurde die Traufhöhe nicht wiederaufgenommen? Oder war das Gebäude schon immer im Kleinstadtflair errichtet? Nur mit den Antworten kann eine zuverlässige Aussage über das Aufstockungspotenzial getroffen werden.

So wie das Baudenkmal ist das Ensemble ebenfalls individuell. Die Bedeutung einer Mehrheit von baulichen Anlagen liegt hier im geschichtlichen, städtebaulichen Kontext. Dabei kann es sich um ein Ensemble des Wiederaufbaus, einer bestimmten Epoche, der ehemaligen Dorfkerne oder Handwerksiedlungen handeln.

Abbildung 8.10: Weißenburgerstr. 3, München-Haidhausen.
Quelle: Eigene Aufnahme

6 FAZIT

Dieses Kapitel ist ein Versuch sich widersprechende Ziele „Denkmal schützen“ und „nachverdichten“ synergetisch zu beleuchten damit historisches Erbe, Stadtbild und Klimaschutz in eine gemeinsame Zukunft steuern. „Ist die Aufstockung von Baudenkmalbestand aus denkmalpflegerischer Sicht möglich?“ – Die Forschungsfrage bedarf einer zweiteiligen Antwort. Ein Denkmal aufzustocken ist eine drastische Veränderung des Erscheinungsbildes. Die Qualität, Bedeutung und Wertetransport des Denkmals dürfen nicht verloren gehen. Nach Einzelfallprüfung ist es jedoch möglich ein Denkmal aufzustocken. Die geringe Zahl dadurch zu schaffender Wohnungen lassen es jedoch zumindest fraglich erscheinen, ob der Aufwand lohnt.

6.1 Herausforderungen einer Realisierung

Die Denkmalpflege muss eine ausgewogene Balance zwischen Bestandsschutz und Fortschritt finden, um die Authentizität des Denkmals zu bewahren und gleichzeitig dem ökonomischen Druck gerecht zu werden. Bereits 2013, anlässlich des 40-jährigen Bestehens des Denkmalschutzes in Bayern, manifestierte Architekt, Stadtplaner und Heimatpfleger Gert Goergens die neuen Herausforderungen der Denkmalpflege:

„– Das aktuelle Thema Wachstum erfordert Nachverdichtung mit Augenmaß, Haltung und Qualität
– Identität des Gebauten erhalten
– Umnutzungen und Weiterbauen als Beitrag zur Nachhaltigkeit
– Behutsamer Umgang mit Nachkriegsarchitektur, die wir neu zu bewerten beginnen“

(Goergens 2018: 69)

Zehn Jahre später besitzen die Punkte kontinuierliche Aktualität.

Es hat sich im Laufe der Forschung gezeigt, dass die Aufstockung auf denkmalgeschützten Gebäuden nicht so unmöglich ist, wie vielleicht anfangs angenommen. Das Denkmal ist der faktische Übertrag von Vergangenheit in die Zukunft, um die Bedeutung an die nächsten Generationen

weiterzureichen. Die Entwicklung und Transformation der Struktur ist nicht zu verhindern. Die gesellschaftlichen Bedürfnisse spiegeln sich in der Modifikation im Grundriss wider. Das größte Ziel ist den Wert des Objekts zu schützen und seine Geschichte in die Zukunft zu transportieren. „Das heißt aber auch, dass man anpassungsfähig sein muss ohne die eigentliche Bedeutung aufzugeben [...] Das ist eine Gratwanderung“ (Pfeil 2023: 69-70).

Ein Bindeglied, welches bisher kaum Erwähnung fand, aber einen enormen Einfluss auf die Veränderung des Erscheinungsbildes hat, ist die Architektur selbst. Die Frage nach der Qualität, Erhaltung des Denkmals und Umsetzung der Aufstockung bestimmt die architektonische Attitude. Die Aufstockung sollte sich harmonisch an das bestehende Gebäude einfügen und den historischen Charakter bewahren. Eine Herausforderung ist sicherlich die Disziplin Architektur. Eine Devise für den Entwurf könnte lauten: respektvoller Umgang mit Baudenkmalbestand, sensible Integration, behutsame Proportion, individuelle Gestaltung, konstruktive Ertüchtigung, maßstäbliche Komposition und ein ablesbarer Dialog zwischen Alt und Neu.

Anschließend dazu die unzähligen bauordnungsrechtlichen Vorschriften als weitere Herausforderung. Eine alte Bausubstanz kann nicht so funktionieren wie eine neue. Es ist umso anspruchsvoller heutige Auflage, DIN-Normen und Gesetze nachzupflegen. „Eine Bauordnung, die immer nur gegenwärtige Baustandards regelt, wird dem Umgang mit der Baugeschichte nicht gerecht, [...] Umbau [ist] immer teurer als der Neubau: weil die Standards und der Komfort beim Umbau viel zu streng reglementiert werden“, erläutert Professor Hild (Matzinger 2018: 11). Es braucht eine Vereinfachung der Vorgaben, um den Um-/An-/Weiterbau attraktiver zu gestalten. Dabei ist das Denkmal vom gesamten Weiternutzungs- bzw. Aufstockungspotenzial des Bestands nur ein kleiner Teil. Viele

Fachkundige sprechen sich für eine Umbauordnung aus, welche bauordnungsrechtliche Anforderungen wie Brandschutz, Lärmschutz, Barrierefreiheit, Energiestandards etc. angemessen reduzieren sollte. Denn „wenn das alles [Bauvorschriften] einzuhalten ist, schrecken die Investoren zurück, weil sie sagen: ich möchte es nicht bezahlen. Die Privaten können es eh nicht bezahlen [...] Man muss Dinge wirklich vereinfachen oder über Befreiungen nachdenken, um das zu aktivieren“ (Landau 2023: 60).

Dabei eröffnet sich die nächste Herausforderung: die Profitgier. Wenn die Aufstockung teurer ist als der effiziente Neubau erhöht sich das Gefährdungspotenzial für Denkmäler im Allgemeinen. So müsse im Genehmigungsprozess auch darüber abgewogen werden, wie wichtig neuer Wohnraum gegenüber dem Zeitzeuge ist. Eine Aufstockungsmaßnahme kann nur funktionieren, wenn Denkmalpfleger, Architekten, Stadtplaner und Fachbehörden gemeinsam eine bestmögliche Lösung finden. Das ist sowohl eine Bedingung als auch eine Herausforderung. Denn die Schnittstellen selbst müssen intensiviert werden, damit bessere Abstimmungen sowohl für den Erhalt von Denkmal, als auch den respektvollen weiteren Umgang sichergestellt wird. Konkret: die Lokalbaukommission muss bei Genehmigungsverfahren von Objekten in der Nähe von Baudenkmalen, im Ensemble, das Baudenkmal selbst und in allen Objekten mit Verdacht auf denkmalpflegerischer Bedeutung die Untere Denkmalschutzbehörde unterrichten. Je mehr Wissen über ein Denkmal vorliegt, desto besser kann es auch geschützt oder weitergenutzt werden.

6.2 Restriktiv oder kreativ?

Die Auswertung der Potenzialdatenbank zusammen mit der Denkmalliste hat gezeigt, dass eine Aufstockung von denkmalgeschützten Gebäuden nur begrenzt als Potenzial zur Wohnraumschaffung in Frage kommt. Nicht nur deshalb sollten bauliche Veränderungen an Denkmälern daher restriktiv gehandhabt werden. Denkmalpflege ist

nicht gleichzusetzen mit Stadtbildpflege, jedoch soll München wie jede andere Stadt ihren Charakter wahren. Und den Charakter macht insbesondere im Altstadtbereich das historische Erbe aus. München gilt als „Weltstadt mit Herz“, ein „Millionendorf“ mit beinahe dörflicher Struktur. Das Kleinstadtfair würde durch die Aufstockung der erhaltenen Kleinsthäuser verloren gehen.

Eine Möglichkeit zur Aufstockung ist hingegen gegeben bei Objekten, die über Jahrzehnte stark überformt oder ohne Genehmigung ihrer Qualität abgemindert wurden. Dort können ursprüngliche Qualitäten präzise und kreativ ausgearbeitet werden. Ein großes Potenzial besteht darüber hinaus bei sanierungsbedürftigen Baudenkmalern. Auch wenn der wirtschaftliche Aspekt hinter dem denkmalpflegerischen liegt, ist das ein Anreiz sich mit dem Gebäude auseinanderzusetzen und mit einer neuen Zutat in die Zukunft wachsen zu lassen. Das wird in der Zukunft immer bedeutender werden. Die Architektur der Aufstockung sollte sich dezent vom Denkmal abheben und unterordnen. Das Denkmal soll der Fokus bleiben und durch die Aufstockung in kein Ungleichgewicht der Proportionen führen. Die Besonderheit des Bestandes muss erkannt und weiterentwickelt werden, damit am Ende ein Gleichgewicht und eine homogene Anmut entsteht. Eine kreative Pflege ist unerlässlich, damit das Denkmal noch in die nächsten Jahrhunderte getragen wird. Für so ein Verhalten ist man auch auf das Kulturbewusstsein der Bevölkerung angewiesen.

6.3 Ausblick

Stadtbaurätin Elisabeth Merk äußerte sich in einer Publikation zur Denkmalpflege: „Wir müssen eine Auseinandersetzung darüber führen, in welcher Form sich ein historisch gewachsenes Stadtbild weiterentwickeln darf. Wir sehen Denkmalschutz und Stadtbildpflege nicht als etwas Statisches, sondern im besten Fall als Impulsgeber für eine Weiterentwicklung der Stadt“ (Merk 2018: 82). Statt „Denkmal schützen“ könnte also „Denkmal nützen = Klima schützen“ das

Gebot der Stunde sein, sprich den Bestand als kreative Ressource zu betrachten, um gleichzeitig Veränderungen zu ermöglichen, die den Wert des Denkmals weiter in die Zukunft transportieren. In einigen Nachbarländern wird oftmals liberaler mit dem historischen Erbe umgegangen (s. auch Kapitel 9). Starke Brüche und Kontraste führen jedoch zu einer unkontrollierten, unausgewogenen Dachlandschaft. Hierzulande ist man stolz auf seine restriktive Denkmalpflege und bezeichnet den Freistaat als Land des Denkmals schlechthin: „Unsere reiche Denkmallandschaft ist jedoch keine Selbstverständlichkeit, sondern auch das Ergebnis des herausragenden Engagements von einzelnen Persönlichkeiten“ meint der Kulturminister Blume (vgl. Kratzer 2023). Denkmalpflege ist oft emotional und teils polemisch. Es kommt natürlich auch auf die Beteiligten an. Wie wird der Überlebensstrang des Erbes fortgeführt?

Eins ist sicher: Denkmäler sollen dringend erhalten bleiben. Sie sind anpassungsfähig, nachhaltig und können mit verantwortungsvoller Pflege

noch die nächsten hundert Jahre stehen. Die Erhebung der Innenentwicklungspotenziale förderte zutage, dass in München 1.600 Wohnungen geschaffen werden könnten durch Aufstockung denkmalgeschützter Gebäude. Gerade in einer Zeit, die von immobilienökonomisch optimierten Nutzungsüberlegung geprägt ist, zu wenig Wohnraum vorhanden ist, und ökologisch ein Innenentwicklungsgebot besteht, kommt auch der Aktivierung der Potenziale im Baudenkmalbestand eine Bedeutung zu – sie sollte aber nicht Prioritär sein. Allein das wird nämlich nicht die Problematik ändern.

Aber wo bleibt der Paukenschlag und die dynamische Entwicklung, von der Frau Merk sprach? Um das Denkmal in die Zukunft zu katapultieren kann eine Aufstockung zur Erhaltung gegen den Baudruck eventuell eine Lösung sein. Jedoch nur bei geeigneten Denkmälern. Was braucht es dazu? Mut. respektvollen Umgang, welcher die Aussagekraft des Denkmals nicht mindert. und eine breite Auseinandersetzung.

Quellenverzeichnis

BLfD [Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege] (2023): Landeshauptstadt München. Baudenkmäler. <https://geodaten.bayern.de/denkmal_static_data/externe_denkmal-liste/pdf/denkmal-liste_merge_162000.pdf>, abgerufen am 08.07.2023.

Bayerisches Denkmalschutzgesetz (i.d.F.v. 21. April 2023): Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler. <<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDSchG/true>>, abgerufen am 09.07.2023.

Dabeane (2013): Münzstraße, München. <<https://www.stadtbild-deutschland.org/forum/index.php?thread/2224-m%C3%BCnchen-galerie/&pageNo=7>>, abgerufen am 16.07.2023

Dehio, Georg und Alois Riegl (1988): Konservieren, nicht restaurieren. Streitschriften zur Denkmalpflege um 1900. Braunschweig: Friedr. Vieweg&Sohn Verlagsgesellschaft mbH, 8-15.

Draxel, Ellen (2016): Zu spät für die Rettung. In: Süddeutsche Zeitung, November 24, 2016, <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/sailerstrasse-zu-spaet-fuer-die-rettung-1.3264893>>, abgerufen am 08.07.2023.

Dürr, Alfred (2021): Vor dem Verfall bewahrt. In: Süddeutsche Zeitung, Juli 7, 2021, <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-denkmalschutz-schwabing-moosach-1.5344185>>, abgerufen am 11.07.2023.

Enss, Carmen Maria (2012): Altstadt im Umbau. Der Wiederaufbau des Münchner Kreuzviertels zwischen 1945 und 1958. TU München, Dissertation.

Gieß, Harald (2018): Baudenkmäler der Nachkriegszeit. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 27-28.

Goergens, Gert (2018): Münchner Stadtheimatpflege. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, BLfD [Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege] (2023): Landeshauptstadt München. Baudenkmäler. <https://geodaten.bayern.de/denkmal_static_data/externe_denkmal-liste/pdf/denkmal-liste_merge_162000.pdf>, abgerufen am 08.07.2023.

Bayerisches Denkmalschutzgesetz (i.d.F.v. 21. April 2023): Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler. <<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDSchG/true>>, abgerufen am 09.07.2023.

Dabeane (2013): Münzstraße, München. <<https://www.stadtbild-deutschland.org/forum/index.php?thread/2224-m%C3%BCnchen-galerie/&pageNo=7>>, abgerufen am 16.07.2023

Dehio, Georg und Alois Riegl (1988): Konservieren, nicht restaurieren. Streitschriften zur Denkmalpflege um 1900. Braunschweig: Friedr. Vieweg&Sohn Verlagsgesellschaft mbH, 8-15.

- Draxel, Ellen (2016): Zu spät für die Rettung. In: Süddeutsche Zeitung, November 24, 2016, <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/sailerstrasse-zu-spaet-fuer-die-rettung-1.3264893>>, abgerufen am 08.07.2023.
- Dürr, Alfred (2021): Vor dem Verfall bewahrt. In: Süddeutsche Zeitung, Juli 7, 2021, <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-denkmalschutz-schwabing-moosach-1.5344185>>, abgerufen am 11.07.2023.
- Enss, Carmen Maria (2012): Altstadt im Umbau. Der Wiederaufbau des Münchner Kreuzviertels zwischen 1945 und 1958. TU München, Dissertation.
- Gieß, Harald (2018): Baudenkmäler der Nachkriegszeit. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 27-28.
- Goergens, Gert (2018): Münchner Stadtheimpflege. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 69-70.
- Haas, Robert (2016): Drei Häuser an der Sailerstraße. <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/sailerstrasse-zu-spaet-fuer-die-rettung-1.3264893>>, abgerufen am 15.07.2023
- Hess, Catherina (2021): Seestraße, München-Schwabing. <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-denkmalschutz-schwabing-moosach-1.5344185?reduced=true>>, abgerufen am 15.07.2023
- ICOMOS (1994): Charta von Venedig. The Venice Charter translated in German. ICOMOS Scientific Journal = Journal scientifique ICOMOS = Revista científica ICOMOS, 4. S. 131-136. <https://openarchive.icomos.org/id/eprint/3001/1/Venice_Charter_DE.pdf>, abgerufen am 01.07.2023.
- Kick, Günther (2018): Vom Antrag zum denkmalrechtlichen Erlaubnisbescheid. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 66.
- Kramer, Lea (2019): München: Schwabings denkmalgeschütztes Milchhäusl soll saniert werden. In: Abendzeitung München, September 8, 2019. <<https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/stadtviertel/muenchen-schwabings-denkmalschutztes-milchhaeusl-soll-saniert-werden-art-559613>>, abgerufen am 10.07.2023.
- Kratzer, Hans (2023): Es ist alles da, was klimaresistente Gebäude heute brauchen. In: Süddeutsche Zeitung, Juni 26, 2023. <<https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-denkmalschutz-geld-medaille-1.5970673>>, abgerufen am 08.07.2023.
- Krautzberger, Michael (2018): Um ein Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 40 Jahre danach. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 22-23.
- Landau, Gerhard (2023): persönliches Interview, München, 14.06.2023.
- Landau, Gerhard und Ludwig Kindelbacher (o.J.): Denkmal. <<https://www.landaukindelbacher.de/denkmal/>>, abgerufen am 10.06.2023.
- Literaturhaus München (o.J.): Geschichte und Architektur. <<https://www.literaturhaus-muenchen.de/geschichte-architektur/>>, abgerufen am 08.07.2023.
- Lukas-Krohm, Viktoria (2013): Denkmalschutz und Denkmalpflege von 1975 bis 2005 mit Schwerpunkt Bayern. Dissertation der Fakultät Geistes- und Kulturwissenschaften, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Bamberg, 14-17.
- Matzig, Gerhard (2018): Wir brauchen ein Umbaurecht. In: Süddeutsche Zeitung, Juni 5, 2018, 11.
- Mayer, Anica (2023): persönliches Telefonat, München, 06.07.2023.
- Meissner, Irene (2018): Architektur Münchens im 20. und 21. Jahrhundert. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 16.
- Meitinger, Karl (1946): Das Neue München. Vorschläge zum Wiederaufbau. 2. Auflage, München: Volk Verlag.
- Merk, Elisabeth (2018): Das Denkmalschutzgesetz – Chancen für München. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 81-85.
- Mickisch, Sebastian (2023): persönlicher Schriftverkehr per Mail, München, 07.06.2023.
- Nickels, Lothar (2020): Wiederaufbau der Stadt München nach 1945. <https://www.planet-wissen.de/kultur/metropolen/muenchen_zwischen_renaissance_und_wolkenkratzern/wiederaufbau_nach_1945_100.html#:~:text=Wiederaufbau%20der%20Stadt%20M%C3%BCnchen%20nach,sogar%20zu%2090%20Prozent%20erst%C3%B6rt.>, abgerufen am 01.07.2023.
- Peterf (2020): Ledererstraße 9/11/13 München - Eigenes Werk, CC BY-SA 4.0. <<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=98353562>>, abgerufen am 15.07.2023, bearbeitet.
- Pfeil, Mathias (2023): persönliches Interview, München, 05.07.2023.
- Putz, Andreas (2022): About beeing careful. Geschichte und Praxis der Bauerhaltung. Vorlesungsskript, Technische Universität München, München.
- Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2016): Die Münchner Denkmalliste. Nachträge und Streichungen seit 1989. <<https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/4111371>>, abgerufen am 16.07.2023.
- Schlosser, Erich (2018): Ein Blick zurück – wie alles begann. In: Broschüre (Hrsg. LH München Referat für Stadtplanung und Bauordnung, LBK, UDB): Denkmalschutz in München. 40 Jahre Bayerisches Denkmalschutzgesetz. 3. Auflage, München, 19-21.
- Schulz, Bernhard (2015): Das Lebenswerk des Karl Friedrich Schinkel. Der erste Denkmalschützer. <<https://www.tagespiegel.de/kultur/der-erste-denkmalschuetzer-8137717.html>>, abgerufen am 01.07.2023.
- Siegert, Myriam (2014): Wird dieses Häuschen abgerissen? <<https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/stadtviertel/wird-dieses-haeuschen-abgerissen-art-520700>>, abgerufen am 01.07.2023.

9

NACHVERDICHTUNG IN BLOCKRAND- STRUKTUREN – VERGLEICH DREIER EUROPÄISCHER GROSSSTÄDTE

München, Brüssel und Wien: Stadtquartiere der Gründerzeit als
Potenzial zur Wohnraumschaffung?

TRISTAN NIGRATSCHKA

1 EINLEITUNG

Wo lassen sich Nachverdichtungspotenziale schnell und effizient umsetzen? Während der weitläufige Gürtel an Einfamilienhaussiedlungen, der München umgibt, eine bisher vergleichsweise niedrige Bebauungsdichte aufweist, konzentrieren sich die im Rahmen dieser Publikation erhobenen Nachverdichtungspotenziale nicht allein dort. Die innerstädtischen Gebiete Münchens, die sich durch eine besonders hohe Bebauungs- und Bevölkerungsdichte auszeichnen, weisen nach wie vor viele Potenziale für die Schaffung von neuem Wohnraum auf. Würde man diese verwirklichen, ließe sich der hohen Nachfrage nach Wohnungen in Zentrumsnähe besser begegnen und nicht zuletzt von bestehenden ÖPNV-Netzen und der Nähe öffentlichen Einrichtungen profitieren.

Wie die meisten deutschen und europäischen Großstädte wird die Münchener Altstadt von einem ausgedehnten Gebiet dicht bebauter Blockstrukturen der Jahrhundertwende umrandet. Allgemein als Gründerzeit bezeichnet, waren die Jahre zwischen der deutschen Reichsgründung

1871 und dem Beginn des ersten Weltkriegs 1914 von den Folgen der Industrialisierung geprägt, welche auch den Rahmen für die Entstehung dieser Stadtgebiete bildeten. Die „gesteigerte Arbeitsrationalität durch die in der maschinellen Produktion extrem vorangetriebene Arbeitsteilung und zweitens die Konzentration von Kapital, Arbeit und Menschen in den urbanen Zentren“ (Castellani-Stürzel 1979: 202) gingen einher mit einem rasanten Bevölkerungswachstum, das Immobilienspekulanten auf den Plan rief und Fragen danach aufwarf, wie diese Masse an neuen Stadtbewohnern in hygienischen Verhältnissen zu behausen sei. Als Antwort entstanden in den meisten europäischen Großstädten weitläufige Stadterweiterungen am Reißbrett, vom Hombrecht-Plan für Berlin bis hin zu Cerdàs Eixample in Barcelona und nicht zuletzt Theodor Fischers Staffelbauplan für München (siehe Abb. 9.1), auf dessen Grundlage aus dem Jahre 1904 sich bis heute weitläufige Viertel in Blockrandbauweise zwischen Altstadtring und Mittlerem Ring (und darüber hinaus) ausdehnen.

STAFFELBAUPLAN DER KGL. HAUPT- UND RESIDENZSTADT MÜNCHEN.

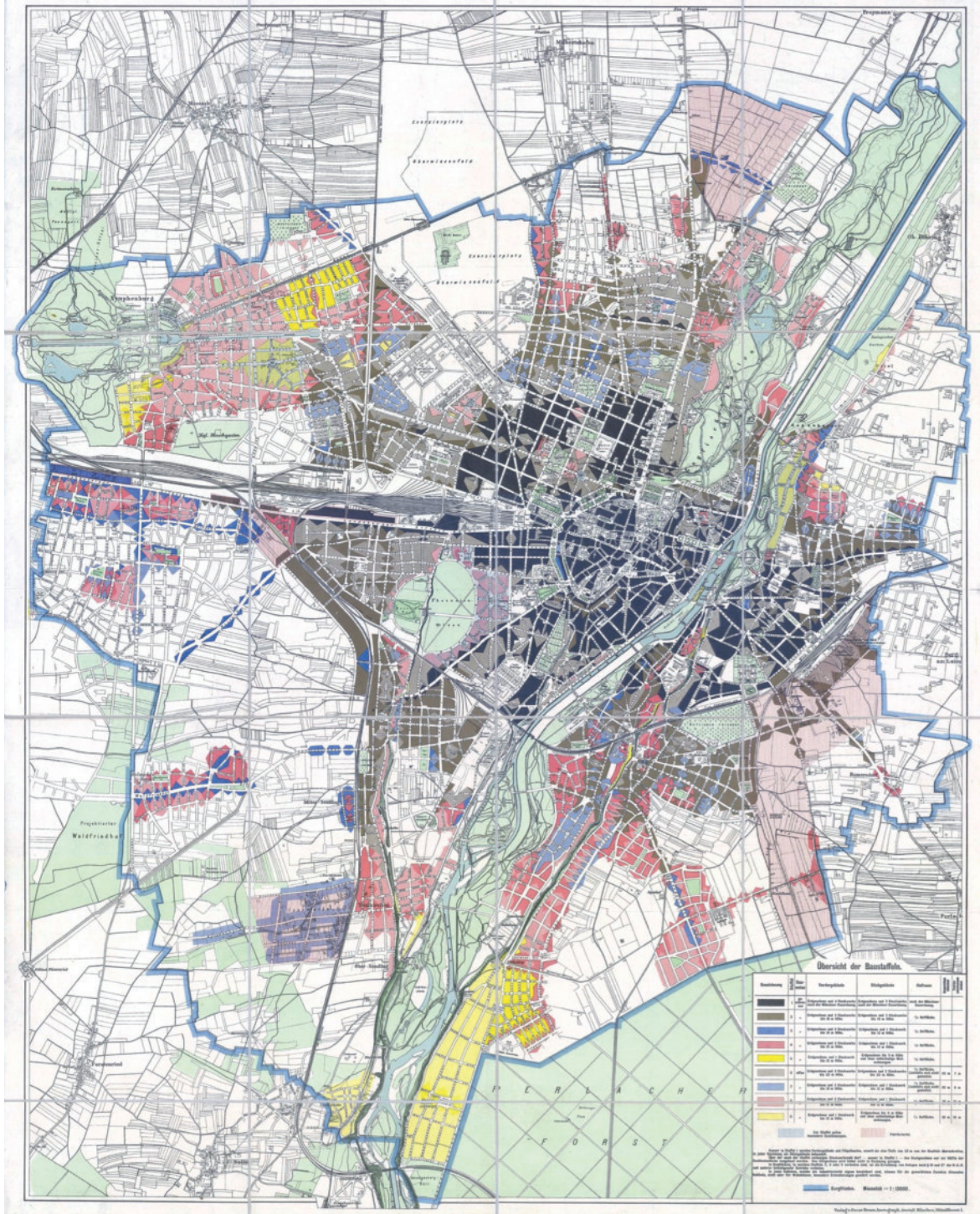


Abb. 9.1
Staffelbauplan
München
Quelle: LHM
2024

Abb. 9.2
Straße der
Gründerzeit
(München)

Quelle: Eigene
Aufnahme



Abb. 9.3
Innenhof der
Gründerzeit
(München)

Quelle: Eigene
Aufnahme



Die heutigen Herausforderungen weisen durch- aus Ähnlichkeiten zu jenen der Gründerzeit auf – liegen folglich in den historischen Lösungen auch Antworten auf aktuelle Fragestellungen? Untersuchungen zeigen, dass Menschen bei ihrer Wohnungssuche bauliches Erbe in naher Umge- bung oft hoch bewerten (van Duijn 2021: 2). Weit- gehend herrscht in der Bevölkerung heutzutage der Konsens, die historische Bausubstanz der gründerzeitlichen Quartiere zu erhalten. Die Aus- führung in Blockrandbauweise mit umschlosse- nen Höfen ermöglicht eine starke urbane Dichte und Nutzungsmischung; zudem bieten die Quar- tiere einen „Reiz durch die Varietät im Detail, wo reiche Bauornamentik und Raumgestaltung (Lampen, Bänke, Brunnen, Bäume, Parks) die Harmonie zwischen struktureller Übersicht- lichkeit und phantasievолlem Formenreichtum her- stellen“ sowie die architektonische Vermittlung zwischen öffentlichem und privatem Raum, die sich aus der Fassadengestaltung mit Balkonen, Loggien und Treppen ergibt und die zu „nachbar- schaftlicher Kommunikation“ beiträgt (Castel- lani-Stürzel 1979: 214). Dass sich hier weiterhin Nachverdichtungspotenziale bieten, ist u.a. auf Folgen der Kriegsschäden zurückzuführen, so- wie auf eine historische Unternutzung von Par- zellen und nicht zuletzt auf die Abwanderung von Industrie und Gewerbe aus den Innenhöfen.

Warum aber werden viele der Potenziale bisher nur unzureichend genutzt? In Anbetracht des Alters der gründerzeitlichen Quartiere fällt eine Herausforderung schnell ins Auge: die hohe Dichte an denkmalgeschützten Einzelbauten

und Bauten im Ensembleschutz stellt eine Ein- schränkung in der Umsetzung der Innenentwick- lung dar (s. auch Kapitel 8). Waren viele gründer- zeitliche Stadtquartiere in der Nachkriegszeit unbeliebt, brachten Sanierungswellen ab den 1970er Jahren deren Aufwertung hervor (Bretschneider 2014: 33); ein Erbe davon sind die städtebauliche Sanierungsinstrumente, die auch im Rahmen dieser Arbeit betrachtet werden sol- len. Auch hierauf zurückzuführen ist die zuvor er- wählte positive Wahrnehmung der Bevölkerung, die heute für erhebliche Konflikte bei Nachver- dichtungsmaßnahmen an und in Umgebung von Denkmälern führen kann (Knauer 2020: 19).

Darüber hinaus stellen Eigentumsstrukturen ein Hindernis dar, da selten (und wenn, dann meist in genossenschaftlichem oder städtischem Besitz) ganze Blöcke einer Partei gehören – durch die Aufteilung in Eigentumswohnungen lässt sich oft nicht einmal eine Parzelle einem Eigentümer zuordnen – oder die Parzellenzuschnitte in den Innenhöfen kompliziert sind. Durch die Bemessung der Abstandsflächen nach der geltenden Bayerischen Bauordnung (BayBO) lassen sich viele Potenziale kaum verwirklichen. Der Archi- tekt und Stadtplaner Thomas Sieverts fordert daher eine Anpassung der Bau- und Planungs- gesetze an die Herausforderungen unseres Zeitalters (Sieverts 2017: 105). Was aber ließe sich in Anbetracht dieser Jahrhundertaufgabe schon jetzt an der Anwendung bestehender Planungs- instrumente ändern, sodass Potenziale in bester Lage voll ausgeschöpft werden können?

Hierfür lohnt ein Blick in andere Städte, die ähnlichen Problemen gegenüberstehen. Freilich unterliegt jede Stadt unterschiedlichsten sozio-kulturellen, politischen, strukturellen und geographischen Einflüssen, die die Übertragung von Vergleichsfällen auf andere Städte einschränken. Gerade um zu begreifen, warum manches so anders funktioniert in Städten ähnlicher Größenordnung und ähnlicher historischer Hintergründe, dienen aber Vergleiche der Entwicklung einer Eigenlogik der Städte, wie Martina Löw zum Ausdruck bringt: „Der Konnex der Städte hebt hervor, dass sich Eigenlogik nie nur aus der historischen Relation erklärt, sondern auch durch den Vergleich, dem In-Beziehung-Setzen zu zeit- und formgleichen Gebilden, sowie aus Abhängigkeiten und aus auf verschiedenen Ebenen skalierbaren Einflüssen“ (Löw 2010: 97). Aus diesem In-Beziehung-Setzen lässt sich herausarbeiten, warum Planungsinstrumente, die andere Städte zur Nachverdichtung in Blockrandstrukturen anwenden, möglicherweise in München nicht vorhanden sind oder funktionieren, insbesondere aber, wie die existierenden Instrumente sich justieren und ergänzen ließen.

Die zentralen Fragen im Rahmen dieser Arbeit lauten demnach: Was sind die zentralen Abhängigkeiten einer erfolgreichen Nachverdichtung von Blockrandstrukturen der Gründerzeit, wie gehen europäische Städte damit um, und was lässt sich daraus möglicherweise für die Innentwicklung Münchens anwenden?

Als Referenzen dienen im Rahmen dieser Arbeit die beiden Hauptstädte Wien und Brüssel. Die größte Stadt Österreichs ist mit einer Fläche von 415 km² und 1,9 Mio. Einwohner:innen in beiderlei Hinsicht ca. 1,3 mal so groß wie München (Stadt Wien 2023). Auch die gründerzeitliche Stadterweiterung zeichnet sich in Wien vielerorts durch ausladendere Bauten aus und umfasst ein deutlich größeres Gebiet: mehr als ein Drittel der Einwohner:innen der Stadt lebt in Wohnhäusern der Gründerzeit (Magistrat der Stadt Wien 2018: 18). Ähnlichkeiten zu München ergeben sich durch

die städtebauliche Struktur der gründerzeitlichen Viertel, die ringförmig um den historischen Stadtkern angeordnet sind, zum Teil Überreste ehemaliger Vorstädte und Dorfkerne beinhalten – z.B. Alt-Schwabing in München und Spittelberg in Wien – und als Geschosswohnungsbauten in Blockrandbauweise mit verwachsenen Innenhöfen ausgeführt sind, häufig mit öffentlicher Erdgeschossnutzung. Dem Münchner Staffelbauplan vergleichbar geht die in Wien vom Stadtzentrum weg abnehmende standardmäßige Gebäudehöhe auf einen Plan der Jahrhundertwende zurück, den Bauzonenplan aus dem Jahr 1893 (Magistrat der Stadt Wien 2018: 31). Die Stadt Wien ist dafür bekannt, überdurchschnittlich viele städtische Wohneinheiten im städtischen Eigentum zu halten und kann dadurch stärkeren Einfluss auf den Wohnungsbau ausüben, die Planungssysteme Österreichs und Deutschlands sind aber ähnlich aufgebaut. Dennoch stellt sich die Frage, ob Wien und Österreich im Vergleich zu Deutschland und Bayern weniger baurechtliche Einschränkungen aufweisen und mehr Möglichkeiten bieten, mit historischen Bauten umzugehen, die sich in zeitgenössischen Architekturbeispielen wie den vielzähligen Dachausbauten Wiens äußern.

Auch die belgische Architekturszene tritt seit einigen Jahren durch einen innovativen Umgang mit historischer Bausubstanz hervor. Zwei aktuelle Beispiele aus Antwerpen, Zaha Hadids Havenhuis und der jüngst von Studio Libeskind gewonnene Wettbewerb zur Erweiterung des Boerentoren (Architectura 2022), eines der ältesten Hochhäuser auf dem europäischen Kontinent, sind dabei wohl nur die prominentesten Vertreter der belgischen Haltung zum Bauen im Bestand. Auch auf kleinerem Maßstab finden sich landesweit regelmäßig Beispiele für innovative Erweiterungen und Baulückenschließungen in historischer Umgebung. Ähnlich Wien und München ist auch das Brüsseler Straßenbild bis heute von den Stadterweiterungen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der Jahrhundertwende geprägt. Im Vergleich der demografischen und geografischen Grundlagen

ergeben sich dagegen Unterschiede: die belgische Hauptstadt hat nur knapp 194.000 Einwohner:innen (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse 2023), die sich auf einem Gebiet konzentrieren, das zu großen Teilen innerhalb der historischen Stadtmauern liegt, da die Vororte Brüssels eigenständige Gemeinden bilden. Deshalb soll im Rahmen dieser Arbeit die Region Brüssel-Hauptstadt, die das zusammenhängend bebaute Stadtgebiet mit allen angrenzenden Gemeinden beinhaltet, als Referenz dienen. Mit ca. 1,2 Mio. Einwohner:innen (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse 2023) und einer Fläche von 162 km² (Région bruxelloise 2023) ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von ca. 7.600 Einwohner:innen pro Quadratkilometer, wodurch sich Brüssel als die dichteste der drei Städte erweist; im Vergleich dazu weisen München und Wien eine Bevölkerungsdichte von jeweils 5.113 (LHM 2023a) bzw. 4.778 (Magistrat der Stadt Wien 2023) Einwohner:innen pro Quadratkilometer auf. Nicht zuletzt ergeben sich durch die kleinteiligen Verwaltungseinheiten Brüssels und Belgiens Unterschiede in den Planungssystemen zwischen Deutschland und Belgien.

Die Herangehensweise an Politik, Planung und Architektur ist den Städten offensichtlich verschieden: Brüssel als stark föderalistisch geprägtes Gefüge aus mehreren Gemeinden in einem liberalistisch geprägten Land, Wien als Primatstadt eines ehemaligen Vielvölkerstaates mit einer Gesetzgebung, die der deutschen vielleicht mehr ähnelt, aber dennoch wichtige Unterschiede aufweist. Der Vergleich orientiert sich also nicht an möglichst gleichen Systemen, sondern soll den Umgang mit ähnlichen historisch-städtebaulichen Voraussetzungen und aktuellen Herausforderungen der Nachverdichtung herausarbeiten.

Die einschlägige Fachliteratur widmet sich Themen der Innenentwicklung inzwischen ausführlich, im deutschen Kontext beispielsweise eine aktuelle Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zu entsprechenden

Potenzialen (BBSR 2022). Altröck (2021) und Stachura (2019) gehen explizit auf die Konflikte der Nachverdichtung in historischen Zentren ein und verweisen dabei auf die notwendige Abwägung zwischen der Realisierung von Potenzialen, deren baukultureller Qualität und der Beteiligung der Öffentlichkeit an entsprechenden Projekten. Literatur zu Nachverdichtungsprojekten in Brüssel widmet sich häufig größeren Konzepten der Stadtentwicklung, wie z.B. der sogenannten Kanalzone in Brüssel (Architecture Workroom Brussels 2011). Allerdings sind Instrumente der Stadtsanierung in Brüssel relativ gut untersucht und finden sogar Eingang in architekturtheoretische Betrachtungen (Doucet 2015). Auch in Wien wurden Auswirkungen von Sanierungsinstrumenten bereits akademisch untersucht (Bretschneider, 2014). Für ihre Thesen zur Nachverdichtung von Gründerzeitquartieren in der Stadt Graz untersucht Ida Pirstinger (2014) auch Wiener Beispiele und Strukturen, während Birgit Knauer (2020) Kritik an dem derzeitigen Umgang mit dem architektonischen Erbe Wiens übt. An Vergleichen zwischen Nachverdichtungsmaßnahmen der Städte allerdings findet sich bisher nur eine Studie der Stadt Wien zur Aufstockung von Dächern, die die Situation in Wien, München, Berlin, Prag und Budapest vergleicht (Temel 2004). Es besteht also Bedarf, die unterschiedlichen rechtlichen Situationen im europäischen Kontext zu untersuchen und daraus zu schlussfolgern, welche möglichen Ansätze zur Nachverdichtung in gründerzeitlichen Stadtquartieren erfolgreich sind. Zudem schreiben Dettweiler und Linke (2022: 99), dass auf absehbare Zeit Forschungsbedarf zur Aktivierung der Eigentümer:innen von Parzellen mit Nachverdichtungspotenzial besteht.

Methodisch sollen in dieser Arbeit zunächst die in München vorhandenen Potenziale in Blockrandstrukturen aufgezeigt und kurz die zur Anwendung kommenden Planungsinstrumente der Innenentwicklung vorgestellt werden. Im Vergleich zwischen den Städten werden zunächst der jeweilige historische Hintergrund und die da-

raus hervorgehende Planungskultur vorgestellt. Daraufhin erfolgt die Untersuchung der im Kontext der Nachverdichtung der historischen Stadtquartiere angewandten Planungsinstrumente. In Anbetracht der unterschiedlichen Zustände der Bausubstanz, die ja immerhin über 100 Jahre alt ist, dienen besonders Sanierungsmaßnahmen als Vergleichsbasis, da diese in den Vergleichsstädten nicht zwingend mit Änderungen an oder der Aufstellung von Bebauungsplänen verbun-

den sind, aber dennoch umfassende Möglichkeiten zur Innenentwicklung bieten. Ein weiterer Abschnitt dient jeweils dem Vergleich des allgemeinen Umgangs mit baulichem Erbe. Anhand von Fallbeispielen, die die Situation in Brüssel und Wien verbildlichen, werden diese Diskussionspunkte zusätzlich erläutert. Abschließend gilt es, aus dem Vergleich Handlungsmöglichkeiten für die Stadt München abzuleiten, aber auch bestehende Problematiken herauszustellen.

2 MÜNCHEN

2.1 Potenziale in Gründerzeitvierteln

Geschlossene Blockrandstrukturen mit gewachsener, dichter Bebauung in den Innenhöfen konzentrieren sich insbesondere in den inneren Bezirken Altstadt-Lehel, Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt, Maxvorstadt, Schwabing-West, Au-Haidhausen, Sendling, Schwanthalerhöhe, Neuhausen-Nymphenburg, Schwabing-Freimann und Bogenhausen, aber auch Untergiesing-Harlaching, Laim, Obergiesing und zu kleineren Teilen in den Stadtteilen Thalkirchen und Milbertshofen. Zu weiten Teilen entstammen diese Gebiete dem zuvor erwähnten Staffelbauplan Theodor Fischers aus dem Jahr 1904 und dienen damit als geeigneter Referenzrahmen für die gründerzeitliche Blockrandbebauung Münchens.

Aus den im Rahmen dieses Projektes durchgeführten Analysen gehen verschiedene Potenzialtypen mit weitläufigen Innenentwicklungsmöglichkeiten im Münchener Stadtgebiet hervor. Besonders interessant für die Ergänzung und Erweiterung der gründerzeitlichen Blockrandstrukturen sind die Kategorien Baulückenschließung und Aufstockung, sowie in geringerem Maße die effizientere Nutzung überlanger Grund-

stücke durch zusätzliche Rückgebäude und die Umstrukturierung von Parzellen zur Nachverdichtung in Innenhöfen. Die in Blockrandbauweise errichteten Gebiete waren nach dem Münchener Staffelbauplan zu großen Teilen viergeschossig vorgesehen (im Plan in grau, blau und braun dargestellt) und ermöglichten damit eine bis heute hohe Bevölkerungsdichte. Betrachtet man nur die bleibenden Potenziale für 4 und mehr Geschosse, konzentrieren sich diese auch heute innerhalb des Mittleren Rings (siehe Abb. 9.4). Während sich Baulücken mit mehr als drei Geschossen noch stadtwertweit verteilen (siehe Abb. 9.5), sind besonders Aufstockungspotenziale in innerstädtischen Lagen am meisten vorhanden (siehe Abb. 9.6). Durch ihre Lage in historisch gewachsenen Stadtvierteln sind viele Potenziale allerdings von Vorgaben des Denkmalschutzes betroffen (siehe Kapitel 8). Davon abgesehen lässt sich erkennen, dass in den gründerzeitlichen Stadtquartieren Münchens nach wie vor viele Innenentwicklungspotenziale vorhanden sind, die auch bei geringer Grundfläche oft ein Vielfaches an zusätzlicher Wohnfläche durch die Geschosigkeit der umgebenden Blockrandstrukturen ermöglichen.

Abb. 9.4
Potenziale >
3 Geschosse
(Gesamt)

Quelle: Eigene
Darstellung;
Geodaten ©
Bayerische
Vermessungs-
verwaltung 2023

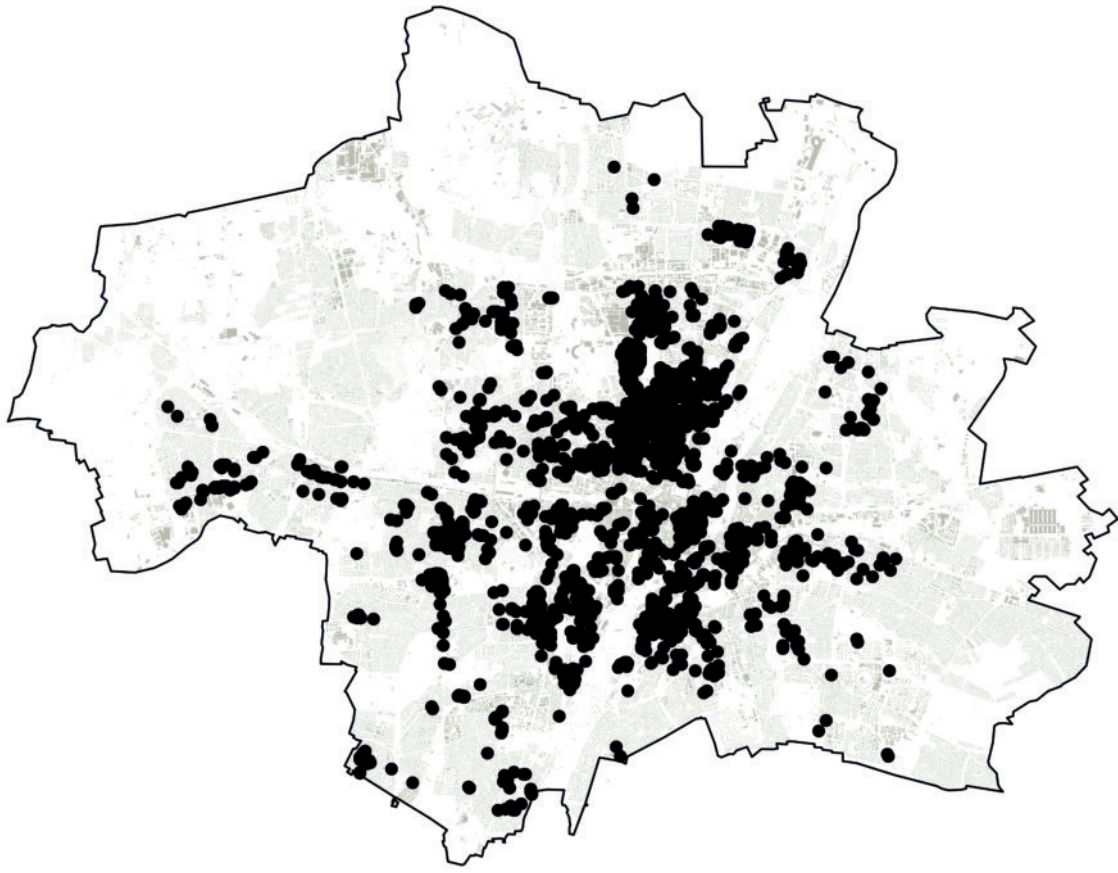
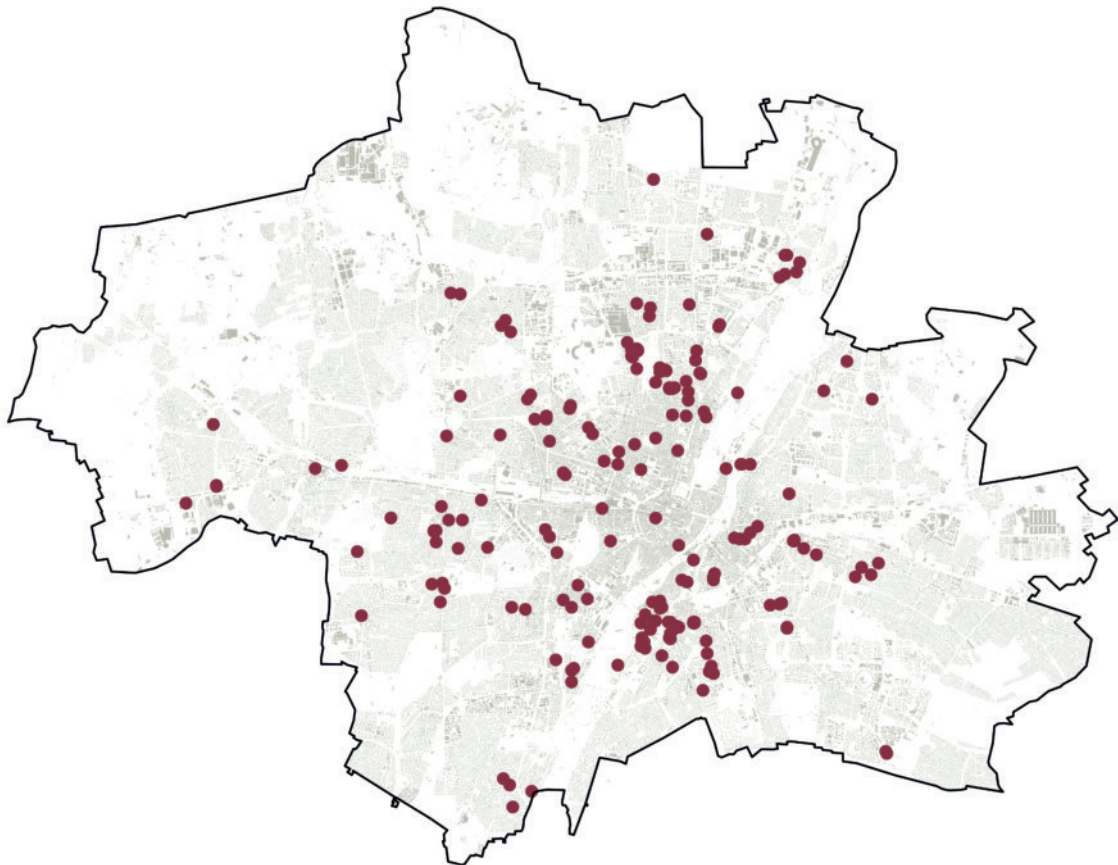


Abb. 9.5
Potenziale >
3 Geschosse
(Baulücken)

Quelle: Eigene
Darstellung;
Geodaten ©
Bayerische
Vermessungs-
verwaltung 2023



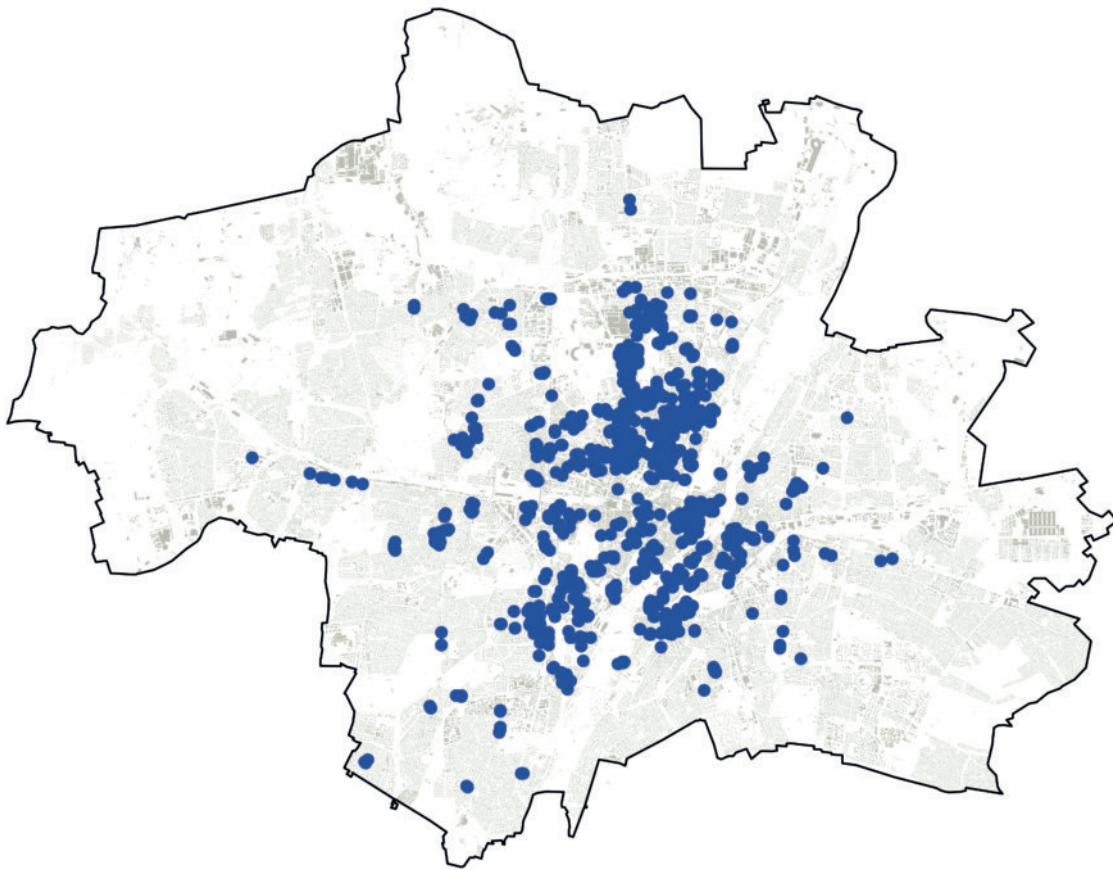


Abb. 9.6
Potenziale >
3 Geschosse
(Aufstockung)

Quelle: Eigene Darstellung;
 Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung 2023

2.2 Innenentwicklung und Umgang mit baulichem Erbe

Die Entscheidungshoheit über Baugenehmigungen und damit Nachverdichtungsmaßnahmen nach § 34 BauGB liegt in München in der Hand der Lokalbaukommission. Über die Einzelfallbetrachtung hinaus liegen seitens des Planungsreferats diverse Konzepte und Handlungsprogramme, die sich der Nachverdichtung zur Wohnraumschaffung widmen, vor. Das wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München VII“ (LHM 2023b) verweist auf die Bedeutung einerseits des Neubaus, aber auch der Schaffung von neuen Wohnungen im Bestand andererseits, mit einem Fokus auf der Entwicklung von entsprechenden Förderkonzepten. Wichtige Grundlagen zur Erleichterung der verstärkten Innenentwicklung, wie die „Flexibilisierung des Stellplatzschlüssels und den Einsatz von Mobilitätskonzepten“, sucht die Stadtverwaltung bereits zu erreichen. Durch die Verringerung des Bedarfs nach zusätzlichem Parkraum ließe sich bei Aufstockungen, Baulücken-

schließungen oder zusätzlicher Innenhofbebauung bereits eine erheblich bessere Integration in den Stadtraum ermöglichen. Im Rahmen desselben Handlungsprogramms wird die gezielte Innovation durch „Sonderwohnprojekte sowie Wohnlabore zum Erproben neuer Wohnformen und Grundrisstypen“ verfolgt; seitens der Zuständigen aus Stadtentwicklung und Politik scheint der Wille da zu sein, architektonische Innovation zu fördern. Ob dies allerdings die Nachverdichtung in Bestandsquartieren betrifft, und ebenso außerhalb von Bebauungsplanverfahren durchzusetzen gewünscht ist, bleibt offen. Man ist sich darüber hinaus einer der größten Herausforderungen der Innenentwicklung bewusst: so wird eingeräumt, dass die Verwirklichung der Potenziale im Bestand davon abhängt, „ob es im Rahmen einer integrierten und kooperativen Quartiersentwicklung gelingt, im Sinne einer qualifizierten Nachverdichtung die dort schon wohnende Bevölkerung ‚mitzunehmen‘ und durch geeignete Planungen dafür zu sorgen, dass solche Entwicklungen nicht

nur als Belastung, sondern auch als Chance für eine Verbesserung der Lebenssituation im Quartier wahrgenommen werden“.

In Bestandsquartieren kommen in München städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach § 136 BauGB zur Anwendung, inzwischen vorrangig in Außenbezirken. Alle Sanierungsmaßnahmen führt die Stadt München derzeit im vereinfachten Verfahren durch (LHM o.D.-a). Oftmals beinhaltet die Schaffung neuen Wohnraums im Rahmen der Sanierung aber die Aufstellung von Bebauungsplänen, was wiederum langwierige Verfahren nach sich zieht und den Umfang der Nachverdichtung nach § 34 BauGB überschreitet.

Historische Bausubstanz stellt in München zwar oft ein Hindernis der Innenentwicklung dar, es gibt aber Beispiele, die erfolgreich aufgestockt wurden: hier sei ein von kandlerundmack architekten bearbeitetes, 2016 fertiggestelltes Ge-

bäudeensemble der Vorkriegszeit in Thalkirchen genannt. Durch die Aufstockung entstanden beinahe 1.500 m² an zusätzlicher Wohnfläche (Uffelen 2021: 292). Das Gebäude stand allerdings nicht unter Denkmalschutz, befindet sich geographisch und zeitlich – die Anlage wurde in den 1920er Jahren geplant – nur am Rande der gründerzeitlichen Stadterweiterung und dürfte als solitärer Block mit einem Eigentümer bei der Planung wenig Schwierigkeiten hinsichtlich Parzellierung und Nachbarbebauung bereitet haben. Zu denkmalgeschützten Objekten siehe auch Kapitel 8.

Während in Bezug auf Abstandsflächen häufig Ausnahmen zugelassen werden, ermöglichte die strikte Gesetzeslage ansonsten gerade bei Dachausbauten bisher wenig Spielraum: „München ist bezüglich gestalterischer Vorgaben vergleichsweise strikt, es werden meist nur Dachausbauten mit einer oder zwei Reihen kleiner, schmaler Gauen zugelassen“ (Temel 2004: 60, 65).

3 BRÜSSEL

3.1 Historischer Hintergrund und Planungskultur

Belgien war schon früh einem starken Bevölkerungsanstieg und einer Verstädterung ausgesetzt: der 1830 gegründete Staat gilt als das erste industrialisierte Land Europas nach dem Vereinigten Königreich (Encyclopædia Britannica 2023). Als Hauptstadt des noch jungen belgischen Staates wuchs Brüssel in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts rasant, mit einem Bevölkerungsanstieg von knapp 140.000 Einwohner:innen im Jahr 1831 auf 626.000 im Jahr 1900 (Bruxelles Urbanisme et Patrimoine 2017: 17). Damit einher gingen ausgedehnte Stadterweiterungsmaßnahmen, die insbesondere auf die Pläne Victor Besmes aus dem 19. Jahrhundert zurückzuführen sind (Bruxelles Urbanisme et Patrimoine 2017: 44).

Belgien weist einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Wohneigentum auf, wovon Eigentums-

wohnungen zudem nur einen geringen Anteil darstellen. Einfamilienhäuser machen knapp 80 % der Wohnfläche Belgiens aus, im Vergleich zu lediglich 45 % in Deutschland (Berndgen-Kaiser et al. 2018: 73). Diese hohe Eigentumsquote spiegelt sich in der Stadtmorphologie Brüssels wider: bis in die Zentren sind die Straßen der Stadt und der angrenzenden Gemeinden von schmalen Reihenhäusern in Blockrandstruktur geprägt. Mittlerweile wurden zwar viele Häuser in Wohnungen unterteilt, und im kommunalen und privaten Wohnungsbau lag der Fokus auf der Bereitstellung von Mehrfamilienhäusern (Sansen und Ryckewaert 2020: 45 f.). Das Streben nach Wohneigentum ist aber seit langem in der Gesellschaft verankert und wurde in der Nachkriegszeit aktiv durch den Staat gefördert, was die Entstehung weit ausufernder Vororte zur Folge hatte (Ledent und Porotto 2023: 239). Nicht zuletzt durch die damit einhergehende Stadtflucht waren die Innenstädte Belgiens und insbesondere

die gründerzeitlichen Stadtviertel lange von einem allgemeinen Niedergang betroffen (de Vries und van den Broeck 1997: 61). Parallel zu Deutschland und Österreich wurde auch hier die Einführung wirksamer städtebaulicher Sanierungsinstrumente notwendig.

Die Kombination aus Suburbanisierung und lange ausgeprägter Förderung von Wohneigentum, welche auch auf den ausgeprägten Individualismus in Belgien zurückgehen (Ledent und Porotto 2023: 9), führen in Brüssel heute zu umfassenderen Problemstellungen als in den beiden regelmäßig als besonders lebenswert gekürte Städte Wien und München (Mercer 2019). Sansen und Ryckewaert (2020: 2) argumentieren, dass bei der Wohnraumversorgung in Brüssel nach wie vor besonderer Bedarf danach besteht, die Stadt attraktiv für die Mittelschicht zu gestalten und deren anhaltenden Exodus zu unterbrechen, während in München vor allem der fehlende bezahlbare Wohnraum zunehmend zum Problem für die Mittelschicht wird. Die Situation in Brüssel bleibt aber komplex: nach Chakraborty (2022: 14) wird der Großteil der innerstädtischen Nachverdichtungsprojekte in privater Hand, im Eigentum der wohlhabendsten Gesellschaftsschichten, realisiert. Immerhin scheint es so, dass sich durch die Brüsseler Eigentumsverhältnisse – im Gegensatz zu den in München und Wien gängigen Mehrfamilienhäusern mit Eigentumswohnungen – Baumaßnahmen wie Anbauten, Aufstockungen und zusätzliche Rückgebäude in Brüssel einfacher gestalten, da Nachverdichtungsmaßnahmen im Privateigentum seltener langwierige und konfliktreiche Abstimmungen zwischen den verschiedenen Parteien benötigen.

Der belgische Individualismus spiegelt sich im Planungssystem wider: gemäß der föderalistischen Struktur besteht der Staat aus drei Regionen, Flandern, Brüssel und Wallonien, die jeweils weitestgehend autonom sind und über eigene Planungsgesetze verfügen. Eine Folge davon, dass auch die eigenen Gemeinden innerhalb der Region Brüssel-Hauptstadt in vieler Hinsicht

eigenständig agieren, ist eine Fragmentierung der verschiedenen Institutionen, die eine Regulierung und Vereinheitlichung der Ziele der Stadtentwicklung erschwert (Balikçi, Giezen und Arundel 2022: 2404). Das übergreifende Planungsinstrument der Region Brüssel-Hauptstadt sind Raumplanungsprogramme, über einen umfassenden Flächennutzungsplan verfügt die Stadtregion erst seit 1998 (Vermeulen 2009: 1189). Neben Stadtentwicklungskonzepten bildet der Plan Particulier d’Affectation du Sol (PPAS) die detaillierteste Stufe der Planung (Bruxelles Urbanisme et Patrimoine 2017: 62). Letzterer ist dem Bebauungsplan verwandt und trifft Aussagen zu Nutzungen sowie möglichen morphologischen Strukturen – ähnlich zur Situation in München sind die PPAS aber nicht flächendeckend vorhanden (perspective.brussels o.D.). Darüber hinaus gilt eine Bauordnung für alle Gemeinden der Region, das Règlement Régional d’Urbanisme (Région de Bruxelles-Capitale o.D.).

Neben der föderalistischen, fragmentierten Struktur ist das heutige Planungssystem Belgiens ein Produkt seiner kurzen, aber abwechslungsreichen Geschichte. Obgleich ein föderales Planungsgesetz erst 1962 verabschiedet wurde (de Vries und van den Broeck 1997: 60), veränderte der Städtebau der Moderne schon wenige Jahre später in radikaler Weise das Stadtbild. Die bereitwillige Zerstörung historischer Bausubstanz prägte sogar den Begriff „Bruxellisation“ als Bezeichnung für das Phänomen, ganze Stadtquartiere für Großbauprojekte abzureißen, welches sich besonders an einem prominenten Beispiel im Brüsseler Norden zeigt. Isabelle Doucet (2015: 12) erläutert: „The most prolific, but by no means only, symbol of this destructive episode in urban planning is the Manhattan Plan, a CIAM-inspired Central Business District and icon of progressive urbanism approved in 1967, for which a vast residential area [...] was expropriated and demolished.“ Die allgemein negative Wahrnehmung dieser radikalen Eingriffe provozierte im Laufe der folgenden Jahrzehnte einen Wandel in der Planungspraxis, der kommunikativer und

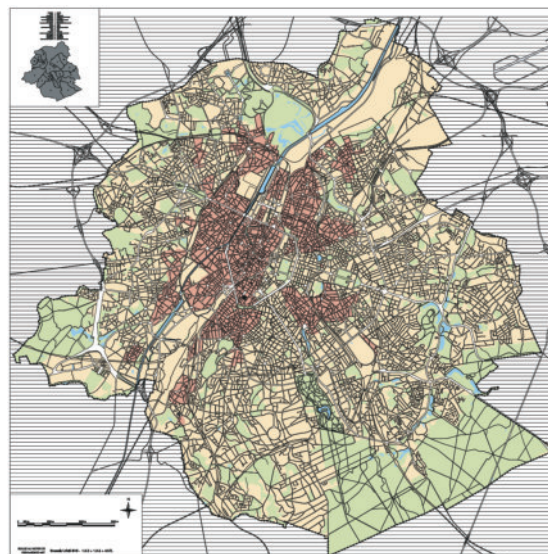
Abb. 9.7
EDRLR Brüssel
Quelle: Urban.
brussels 2002

partizipativere Prozesse hervorbrachte, die später im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen zur Geltung kamen (Doucet 2015: 133).

Einen dem deutschen § 34 BauGB entsprechenden Regelfall gibt es nicht. Für sämtliche Bauvorhaben, ob Aufstockungen, Neubauten oder städtebauliche Entwicklungen, bedarf es des gleichen Baubewilligungsantrags, eines „Permis d’Urbanisme“. Die Beantragung dieser Bewilligung und die Einsicht in deren Bearbeitungsstatus ist online möglich (Région de Bruxelles-Capitale 2023). Mag die föderalistische Struktur für Komplexität in der Abstimmung von Bauprojekten sorgen, so ist der Katalog der Planungsinstrumente, die in der Region Brüssel-Hauptstadt zur Anwendung kommen, insgesamt kleiner als in München oder Wien.

3.2 Städtebauliche Sanierung: der „Contrat de Quartier Durable“

Ein Instrument, das aus dem Wandel in der Planungskultur hervorging, ist der „Contrat de Quartier Durable“ (CQD), auf dessen Basis seit Mitte der 1990er Jahre städtebauliche Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden (Doucet 2015: 12). Diese sind in fünf Arten von Interventionen aufgeteilt: Wohnungsbau- und Renovierung, Infrastrukturmaßnahmen, Aufwertung des öffentlichen Raums, soziale und ökonomische Maßnahmen sowie die Schaffung von Gewerbeflächen (Urban.brussels, o.D.). Die Finanzierung der Projekte übernimmt dabei zum Großteil die Region Brüssel-Hauptstadt und zu einem geringeren Anteil die jeweiligen Gemeinden (Berger 2008: 10). Grundlage zur Auswahl der Sanierungsgebiete bilden die *Espaces de développement renforcé du logement et de la rénovation*, kurz EDRLR (Bruxelles Urbanisme et Patrimoine 2017: 442). Diese decken einen Großteil der historischen Stadterweiterungsgebiete ab (siehe Abb. 9.7) und stellen Räume für die verstärkte Entwicklung von Wohnraum und Stadterneuerung dar (Data.gov.be 2023). Der „Contrat de Quartier Durable“ war ursprünglich darauf ausgelegt, die sozialen Verhältnisse in vernachlässigten Quar-



tieren, die oft stark von der Deindustrialisierung getroffen waren, zu verbessern (Architecture Workroom Brussels 2011: 108). So besagt schon die Bezeichnung „Contrat“, also die Definition der Sanierungsmaßnahme als Vertrag, dass besonderer Wert auf eine enge Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit den Bewohner:innen des Viertels gelegt wird, die symbolisch als Vertragspartner der Gemeinde gegenüberstehen (Architecture Workroom Brussels 2011: 109). Für den Vertrag werden auf Grundlage mehrerer Beteiligungsverfahren Maßnahmen festgelegt, die mit einer Quartierskommission – bestehend aus acht ausgewählten Einwohner:innen – erarbeitet werden (Urban.brussels o.D.a). Wichtig ist hierbei zu beachten, dass – im Gegensatz zu München – in der Region Brüssel-Hauptstadt noch einige Quartiere der Gründerzeit einen unterdurchschnittlichen bis geringen Wohlstand aufweisen. Ganze Stadtteile, die sich größtenteils westlich entlang der Innenstadt ziehen, sind davon betroffen, am prominentesten wohl Molenbeek, dessen Ruf in den vergangenen Jahren auf traurige Weise Eingang in internationale Nachrichten fand. Dadurch ist hier deutlich mehr Bedarf als in München vorhanden, den Wohnungsstandard und städtebaulichen Zustand der Viertel anzuheben. Nicht zuletzt eignet sich der CQD auch, um die Nachverdichtung durch neuen Wohnraum zu fördern. Sowohl soziale bzw. diesen gleichgestellten Wohnungsbauten als auch durch öffentlich-private Partnerschaften geplanter Wohnraum kön-

nen als Maßnahmen in den CQD aufgenommen werden (Berger 2008: 10). Insgesamt wurden seit Einführung des CQD 1891 Wohnungen renoviert und neugeschaffen (Urban.brussels o.D.b). Der Einsatz der „Contrats des Quartiers Durables“ generiert also im Vergleich zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in München in deutlich kleinerem Ausmaß Wohnraum, wobei die ohnehin höhere Dichte der Stadt Brüssel beachtet werden, die weniger Innenentwicklungsmöglichkeiten zulässt. Der Geltungszeitraum des CQD ist im Vergleich zur auf 15 Jahre angesetzten städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach § 136 BauGB deutlich kürzer – wie das untenstehende Beispiel zeigt, dessen Laufzeit von 2018 bis 2026 veranschlagt wurde (Ville de Bruxelles 2018).

Fallbeispiel: Contrat de Quartier Durable Les Marolles

Im Zentrum dieses CQD steht die städtebauliche Sanierung des Brüsseler Stadtteils Marollen, der sich innerhalb der ehemaligen Stadtmauer befindet und direkt an die Altstadt Brüssels angrenzt. Dadurch sind die Marollen sogar älter als die Stadterweiterungen der Gründerzeit, weisen aber eine ähnliche Blockrandstruktur auf und sind von deren Bebauung geprägt. Viertel dieser Art und Lage gibt es mit hoher Wahrscheinlichkeit weder in München noch in Wien: trotz ihrer zentrumsnahen Lage sind die Marollen bisher

ein äußerst diverses Viertel, weisen aber städtebauliche Missstände auf. Im Rahmen des CQD wird ausdrücklich ein Fokus auf die Sanierung und Transformation der Innenhöfe der Blockrandbebauung gelegt (Ville de Bruxelles 2020). Die Maßnahmen zielen auf mehrere Prozesse der Stadterneuerung ab, neben der Schaffung von 25 neuen Sozialwohnungen und der Sanierung einiger Gebäude auch auf Klimaanpassungsmaßnahmen durch die Schaffung neuer Freiflächen (Ville de Bruxelles 2018) (vgl. Abb. 9.8 und 9.9). Es ist davon auszugehen, dass hierdurch die Akzeptanz der Sanierungsmaßnahme weiter gestärkt werden kann, da Brüssel ohnehin weniger Grünflächen pro Kopf aufweist als vergleichbare Städte (Balikçi, Giezen und Arundel 2022: 2400).



Abb. 9.8
Projektplan
CQD Les Marolles

Quelle: Arnaud Pinxteren/Ville de Bruxelles 2018



Abb. 9.8
Projektplan
CQD Les Marolles

Quelle: Arnaud Pinxteren/Ville de Bruxelles 2018

3.3 Umgang mit baulichem Erbe

Das Brüsseler Denkmalinventar weist deutlich mehr historisch prägnante Gebäude (wovon allerdings viele nicht als Einzeldenkmal geführt werden) auf als das flächenmäßig größere München (Inventaire du patrimoine architectural o.D.); nicht zuletzt dürfte das eine Folge der geringen Zerstörung im Zweiten Weltkrieg sein. Mit dem Grand-Place steht sogar ein Teil des Brüsseler Zentrums unter UNESCO-Weltkulturerbe (UNESCO World Heritage Centre o.D.).

Letztendlich lassen sich aber die Unterschiede in der Stadtgestalt und dem Umgang mit Nachverdichtung in Gründerzeitquartieren zwischen Brüssel und München nicht allein anhand von institutionellen Bedingungen erläutern. Vielmehr lässt sich festhalten, dass durch die spezifischen Eigentumsstrukturen und durch einen differenzierten Umgang mit dem baulichen Erbe vor allem Erweiterungen und Aufstockungen von Häusern, aber auch Baulückenschließungen, individuelle Wohnflächen vergrößern und dadurch langfristig – beispielsweise durch eine spätere Unterteilung – Möglichkeiten für zusätzlichen Wohnraum schaffen. Schon 2016 entstand rund die Hälfte der neu bewilligten Wohnungen im Rahmen von Umnutzungen, Ersatzbauten oder Unterteilungen und Erweiterungen von Bestandshäusern (Desseroux et al. 2016: 6).

Als weniger ins Stadtbild eingreifender Ansatz als der als „Bruxellisation“ berüchtigt gewordene Abriss und Neubau ganzer Quartiere im Stil der Moderne etablierte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein zweiter Ansatz, für den Brüssel bekannt wurde: der „Façadisme“ (Plevoets 2021: 541). Der Erhalt lediglich der Fassade eines Hauses bei weitestmöglicher Entkernung und Umstrukturierung der historischen Bausubstanz wurde als weniger offensichtlich invasive Strategie von Investoren bevorzugt (Doucet 2015: 69). Aufgrund der Auswirkungen beider Phänomene auf das Stadtbild stieg zunächst ab den 1970er Jahren das Bewusstsein für oder

zumindest der Wunsch nach der Erhaltung des kulturellen Erbes (Doucet 2015: 64). Dennoch kommt es weiter vor, dass nur einzelne Bestandteile von Gebäuden unter Denkmalschutz gestellt werden (Augustiniok 2022: 496).

In der Praxis ist zumindest für die Region Flandern ein flexibler Umgang mit Denkmalschutz belegt (Augustiniok et al. 2022: 499). Flandern und insbesondere die beiden größten Städte Antwerpen und Gent gelten inzwischen als Vorreiter eines Wandels in der belgischen Architekturkultur im Umgang mit historischer Bausubstanz. Das zeigen prominente Beispiele wie die Genter Stadshal von Robbrecht & Daem und Marie-José van Hee oder das zu Beginn erwähnte Havenhuis von Zaha Hadid in Antwerpen. Letzteres, wie auch die geplante Erweiterung des Antwerpener Boerentoren, lässt sich zwar durch die starke Kontrastierung und Veränderung der ursprünglichen, stadtbildprägenden Bauten aus architekturtheoretisch-entwerferischer Sicht durchaus kritisch sehen; die Beispiele verdeutlichen aber, dass sogar der Umgang mit äußerst markanten Denkmälern, die tief in der lokalen Geschichte verwurzelt sind, deutlich weniger strikt ist als hierzulande – was auch im Wohnbau Auswirkungen finden dürfte. War Belgien noch vor Kurzem in den Nachrichten dank eines umfassenden Bildbandes zu seinen „Ugly Belgian Houses“ (Rankin, 2021), die eine Folge der rasanten Suburbanisierung des Landes seit den 1950er Jahren waren, gibt es in Belgien derzeit viele aufstrebende Architekturbüros, die innovative Entwürfe und Nachverdichtungsansätze im Kleinen wie im Großen liefern.

Während über Belgien hinaus besonders Flandern mittlerweile Bekanntheitsstatus in der Architekturszene genießt, ist durch die Lage der Region Brüssel-Hauptstadt als Enklave in Flandern und die engen Beziehungen zu den umliegenden flämischen Gemeinden davon auszugehen, dass dieser Wandel die belgische Hauptstadt ebenfalls erreicht hat. Das verdeutlichen

auch die beiden untenstehenden Fallbeispiele von Nachverdichtungsprojekten in historischer Umgebung.

Fallbeispiel: Aufstockung Carmélites, Notan Office (2019)

Das Projekt (siehe Abb. 9.10) ist eine Aufstockung auf ein historisches Gebäude in gründerzeitlicher Blockrandbebauung. Das Gebäude steht zwar selbst nicht unter Denkmalschutz, ist aber aufgrund seiner Position zwischen umliegenden Denkmälern im Inventar enthalten. Frédéric Karam, Architekt und Gründer von Notan Office, weist auf die Förderung qualitativer Architektur durch das zuständige Bauamt. Das Haus selbst besteht (u.a. zum Brandschutznachweis) aus zwei getrennten Einheiten: um die Aufstockung möglich zu machen, erhielt diese einen separaten Eingang im Erdgeschoss, wodurch beide Teile als eigenständige Häuser gelten, anstatt als Wohnungen unter einem Dach (Karam, 2022). Zumindest hier bestätigt sich folglich ein nicht unerheblicher Grad an Flexibilität in der belgischen Planungspraxis, der den Umgang der Behörden mit qualitativvoller Architektur prägt.



Fallbeispiel: Anbau Maison Kangourou, vvv architecture urbanisme (2018)

Dieser Anbau im Innenhof eines Stadtblocks (siehe Abb. 9.11) befindet sich am Place Hermann Dumont in der Gemeinde Saint-Gilles. Durch die ungewöhnliche Parzellierung des fünfeckigen Blockes ergab sich die spezielle Kubatur des Anbaus. Ebenfalls im Denkmalinventar gelistet, handelt es sich bei dem Bestandsgebäude um ein Brüsseler Reihenhaus der Jahrhundertwende. Laut des zuständigen Architekten Nicolas Willemet (2023: 9:00) war die Zusammenarbeit mit der Gemeinde Saint-Gilles durchaus von ausgedehnten Diskussionen geprägt, da man dort hohen Wert auf die Erhaltung ihres baulichen Erbes lege. Die Ausbildung der Rückfassade schien dagegen weniger problematisch: der Anbau war in diesem Fall vor allem deshalb zu rechtfertigen, weil historisch bereits ein ähnliches Volumen an gleicher Stelle vorhanden war. Dennoch bemängelt Architekt Nicolas Willemet (2023: 12:00) dass die zurzeit als innovativ angesehene Architektur Belgiens keine Folge einer liberaleren Planungskultur sei, sondern dass die Architekten und Architektinnen gelernt hätten, sich die vielfältigen Regeln zu Nutze zu machen und unter den gegebenen Umständen nach ausgefeilten Lösungen zu suchen. Es scheint also Unterschiede in den Erfahrungen mit Planungsbehörden zu geben.



Abb. 9.10
Carmélites,
Brüssel

Quelle: Notan
Office 2023

Abb. 9.11
Maison Kangou-
rou, Brüssel

Quelle: vvv
architecture
urbanisme 2023

4 WIEN

4.1 Historischer Hintergrund und Planungskultur

Als Hauptstadt Österreichs, mit einer Geschichte, die bis zu den römischen und keltischen Ursprüngen zurückreicht, weist Wien ein umfangreiches baukulturelles Erbe verschiedener Epochen auf. Besonders stark ist die Stadt von ihrer Gründerzeitbebauung geprägt, die deutlich mehr Fläche des Stadtgebietes einnimmt als in München. Die gründerzeitlichen Blockrandstrukturen fallen je nach Lage unterschiedlich aus: „Über den Stadtraum hinweg lassen sich zwei wesentliche Blocktypen unterscheiden: Innerhalb des Gürtels existieren große Blöcke mit sehr unterschiedlichen Grundrissen, außerhalb des Gürtels kleine, quadratische oder rechteckige Blöcke“ (Musil, 2022: o.S.). Wenn auch Wien vom zweiten Weltkrieg getroffen wurde, ist viel historische Bausubstanz erhalten: die gesamte Altstadt wird als UNESCO-Weltkulturerbe gelistet (Österreichische UNESCO-Kommission, o.D.). Die gründerzeitliche Stadterweiterung vergrößerte Wien deutlich: zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und der Zwischenkriegszeit kamen zur historischen Stadt um die 32.000 Bauten hinzu (Bretschneider, 2014: 31). In der Nachkriegszeit – und teilweise bis heute – sorgte die schiere Masse der gründerzeitlichen Bausubstanz offensichtlich für einen größeren Sanierungsstau. Analog zu Brüssel gerieten die heute allgemein anerkannten Qualitäten der Blockrandbebauung der Jahrhundertwende über einen längeren Zeitraum in Vergessenheit. Erst seit Mitte der 1990er Jahre steigt die Bevölkerung in den entsprechenden Vierteln wieder an; Bretschneider (2014: 33) sieht die Sanierungsoffensive als einen zentralen Faktor für diese Trendumkehr. Inzwischen leben – Stand 2017 – 38 % der Bevölkerung Wiens in Gebäuden der Gründerzeit (Magistrat der Stadt Wien, 2018: 18).

Das österreichische Planungssystem hat auf den ersten Blick viele Gemeinsamkeiten mit dem deutschen – städtebauliche Grundlagen bilden ein sogenannter Flächenwidmungsplan sowie

Bebauungspläne. So gilt in Wien ebenfalls die Unterteilung, dass der Flächenwidmungsplan die Nutzung der Flächen regelt und der Bebauungsplan die Gebäudeanordnung und -maße bzw. die Bauweise. Der Unterschied besteht darin, dass in der Praxis beide Pläne zusammengefasst werden und flächendeckend für die Stadt Wien vorhanden sind – anders als in München, wo nur der Flächennutzungsplan alle Teile der Stadt regelt, nicht rechtsverbindlich ist, und Bebauungspläne nur Teilgebiete der Stadt abdecken. Die Handhabung der Bebauungspläne unterscheidet sich damit von der deutschen Planungspraxis – für einzelne Hochbauprojekte ist für gewöhnlich keine Neuaufstellung des Bebauungsplans notwendig, weil schon alle Vorgaben geltend gemacht wurden. Zudem erlaubt der § 69 der BO (Bauordnung für Wien) viele Abweichungen und Ausnahmen vom Bebauungsplan (Bergevoet und van Tuijl, 2016: 128).

Wien unterscheidet sich auch durch seine Eigentümerstrukturen von München: weltweit als Beispiel für eine gelungene Wohnraumversorgung gefeiert, befinden sich immerhin noch 220.000 Wohnungen in städtischem Eigentum (Stadt Wien, o.D.). Der hohe städtische Eigentumsanteil hat Auswirkungen auf die Durchführung von Nachverdichtungsmaßnahmen; in den Vierteln der Gründerzeit sind allerdings ebenfalls kleinteilige Parzellenstrukturen anzutreffen, wodurch die Eigentumsverhältnisse dort vergleichsweise divers ausfallen. Dem Münchener Staffelbauplan verwandt, schreiben in Wien die Bauklassen bis heute bestimmte Bauhöhen für bestimmte Teile der Stadt vor.

4.2 Blocksanierung

Auch in Wien werden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen vorgenommen, seit Ende der 1980er Jahre im Rahmen der sogenannten Blocksanierung. Diese wird in Wien vom Wohnfonds Wien durchgeführt und bildet damit einen wesentlichen Bestandteil der Strategie der „Sanften Stadterneuerung“, also der Sanierung

besonders der gründerzeitlichen Stadtviertel unter Vermeidung von Verdrängungsprozessen (Wohnfonds Wien, 2018: 6). Durch die Durchführung der Blocksanierung seitens des Wohnfonds Wien spielen Nachverdichtungsmaßnahmen eine zentrale Rolle.

Im Rahmen der Blocksanierung wird die Instandsetzung ganzer Häuserblöcke oder sogar Quartiere gefördert. Ähnlich dem Brüsseler „Contract de Quartier Durable“ ermöglicht dieses Instrument die gemeinschaftliche Sanierung von Innenhöfen und Gebäuden, neben der Grünflächenbereitstellung in Verbindung mit Aufstockungen oder Nachverdichtungsmaßnahmen. Hierfür wählen die für die städtische Wohnbauförderung Verantwortlichen jeweils eigens Gebiete aus. Durch die flächendeckende Verteilung der Bebauungspläne, dient die Blocksanierung u.a. dazu, die Bestandsbebauung an die im jeweiligen Bebauungsplan vorgesehene Struktur heranzuführen (Wohnfonds Wien, 2018: 38). Damit unterscheidet sie sich auch von der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nach § 136 BauGB: einerseits wird kein neuer Bebauungsplan mit langwierigem Aufstellungsverfahren benötigt, andererseits erlaubt § 69 der Bauordnung für Wien eine lange Liste an Abweichungen von den Vorschriften des Bebauungsplans. Alle Fälle unterliegen einer Überprüfung durch eine eigens gebildete Kommission, ob die Bestandsgebäude mit dem Flächenwidmungs- und Bebauungsplan vereinbar sind; ist dieses Kriterium nicht erfüllt, kann aber nach Einzelfall trotzdem eine Förderung empfohlen werden (Wohnfonds Wien, 2018: 34).

Gerade in Anbetracht der diversen Eigentumsstrukturen in den gründerzeitlichen Stadtquartieren ist die Blocksanierung als erfolgreiches Instrument anzusehen. So bekräftigt Musil (2022, o.S.): „Schon am Beginn der Sanften Stadterneuerung in Wien war der direkte Kontakt zu Mieter*innen und Eigentümer*innen der wesentliche Hebel für den Erfolg der Sanierungsinitiativen.“ Während – nicht zuletzt für die

Bereitstellung neuer Freiräume und der Entsiegelung – auch Abbrüche erlaubt sind, wird versucht, „die durch Abbrüche verloren gegangenen Nutzflächen zu kompensieren, etwa durch neu geschaffene, qualitativ hochwertige Wohnungen in Aufstockungen und Dachgeschoßausbauten, Baulückenverbauungen oder als gänzlicher Abbruch und Neubau“ (Wohnfonds Wien, 2018: 14). Aus der Kombination der zur Anwendung kommenden Maßnahmen lässt sich also durchaus genug Mehrwert für die beteiligten Bewohner:innen und Eigentümer:innen erzeugen, um eine hohe Akzeptanz für die Durchführung einer Blocksanierung zu erzielen. Erleichtert werden dürfte der Kontakt zwischen den Beteiligten außerdem durch den kleinen Maßstab der Sanierung auf Blockebene.

Fallbeispiel: Blocksanierung Neubaugürtel – Goldschlagstraße, P.GOOD (2018)

Das Sanierungsprojekt (siehe Abb. 9.12) befindet sich am Übergang der Innenstadt zu den durch weniger Wohlstand geprägten Stadtteilen westlich des Wiener Gürtels und umfasste zu Beginn neun Gebäude der Gründerzeit. Die durchgeführten Nachverdichtungsmaßnahmen umfassten sowohl Erweiterungen nach oben als auch innen: auf den Bestandshäusern wurden die Dächer zweistöckig ausgebaut und dem entkernten Innenhof ein neues Gebäude, unter dem sich eine Tiefgarage mit 26 Stellplätzen befindet, hinzugefügt. Letzteres bietet den Vorteil, dass die darin liegenden Wohnungen sowohl aus einem Neubau- als auch einem Altbauteil bestehen – mit geschickter Nachverdichtung kann also nicht nur zusätzlicher Wohnraum geschaffen, sondern auch eine Qualitätssteigerung in der Wohnraumversorgung erzielt werden. Durch die Neubebauung ergab sich die Möglichkeit, die Wohnflächen zu verdichten, aber auch zum anliegenden, vielbefahrenen Neubaugürtel eine Laubengangeschließung als Lärmschutzmaßnahme durchzusetzen. Das Projekt wurde 2019 mit dem ersten Platz des 34. Wiener Stadterneuerungspreis ausgezeichnet (newroom, 2019; Reischer, 2020).

Abb. 9.12
Blocksanierung
Neubaugürtel –
Goldschlagstr.

Quelle: Praschl-Goodarzi Architekten ZT-GmbH 2023



4.3 Dachausbauten

Wer durch Wien läuft und den Blick gen Himmel streifen lässt, kann an vielen Stellen erkennen, dass Dachgeschosse ausgebaut wurden oder sogar kontrastreiche Aufstockungen über Gründerzeitfassaden vorgenommen wurden. Während Dachausbauten keinem spezifischen Planungsinstrument unterliegen, dürften diese eines der bekanntesten Beispiele für Nachverdichtung in Quartieren der Gründerzeit darstellen und werden unter Umständen durch die Stadt gefördert (Stadt Wien, 2020: 3). Reischer (2018) schätzt, dass jedes Jahr zwischen 500 und 700 entsprechende Bewilligungen vergeben werden. Wie das obenstehende Beispiel zeigt, wurden einige davon zudem im Rahmen der Blocksanierung durchgeführt. Eine Änderung der Wiener Bauordnung im Jahr 1996 ermöglichte die großflächige und bis heute anhaltende Ausbauwelle der Dachgeschosse in Gründerzeithäusern, die zwei Jahre später mit der Ernennung Hans Holleins als Vorsitzender des Fachbeirats für Stadtplanung und Stadtgestaltung weiter beschleunigt wurde (Bergevoet und van Tuijl, 2016: 127). Außerdem wird die Umsetzung der oft zweigeschossigen Dachausbauten dadurch erleichtert, dass der Einbau von Wohnungen nach § 60 Abs. 1a Bauordnung für Wien in bestehende Dachge-

schosse nicht als Umbau angesehen wird und damit keine vorherige Bewilligung durch die zuständige Behörde benötigt. Zusätzliches Potenzial entsteht dadurch, dass Dachneigungen bis zu 45° erlaubt sind, wohingegen die Dächer der Gründerzeithäuser für gewöhnlich nur in einem Winkel zwischen 32° und 37° ausgebildet sind (Temel, 2004: 23).

Aus denkmalpflegerischer Sicht bestehen Zweifel an dieser eindeutig sichtbaren Veränderung des historischen Bestands, die einen Verlust an materiellem Kulturerbe zur Folge hat (Zamperini und Lucenti, 2014: 1205). Für die neugeschaffenen Wohnungen werden zusätzliche Stellplätze benötigt, die wiederum in der Erdgeschosszone häufig zusätzliche Garagen erforderlich machen (Reischer, 2018). Darüber hinaus wird Kritik daran geäußert, dass die Dachausbauten nicht dem Wiener Mietzins unterliegen und damit meist in deutlich gehobeneren Preissegmenten angeboten werden, als die darunterliegenden Wohnungen, die unter Umständen Nachteile durch lange andauernde Baumaßnahmen und veränderte Blickbezüge oder stärkere Verschattung erfahren können (Thalhammer 2015). Allerdings werden die Projekte durch die fehlende Preisbindung erst lukrativ – ihren Ursprung haben die Wiener

Dachausbauten sogar darin, dass die Gesetzeslage den Vorstellungen der lokalen Investoren angepasst wurde, die zuvor in der Inneren Stadt mehrere entsprechende Projekte durchgeführt hatten, teilweise sogar zunächst illegal (Bergevoet und van Tuijl, 2016: 128). Im Rahmen einer Studie zur Nachverdichtung von Gründerzeitvierteln in Graz verweist Ida Pirstinger (2014: 168) darauf, dass sich durch den finanziellen Überschuss aus Aufstockungen auch Bestandshäuser und Freiräume aufwerten lassen. Ungeachtet ihrer Finanzierung tragen die Dachausbauten in jedem Fall maßgeblich zur Nachverdichtung der Gründerzeitquartiere bei: „Im durchschnittlichen Wiener Dachausbau sind zwei Wohnungen untergebracht, was bei einem Wiener Mietshaus mit zwanzig, dreißig Wohnungen eine Verdichtung um ca. 7 bis 10 Prozent bedeutet“ (Temel 2004: 8).

Fallbeispiel: Dachausbau mit Aufstockung, SWAP Architektur und Martin Grismus (2019)

Das Projekt (siehe Abb. 9.13) im 20. Wiener Gemeindebezirk steht nur beispielhaft für vielerorts vorhandenen und vielfältig gestalteten Dachaus-

bauten und Aufstockungen in Wien. Besonderheit zeigt es aber dadurch, dass es in seiner Form nicht den 45° Dachneigung folgt – wie in Wien üblich – um das Dach maximal auszubauen, sondern in seiner Volumetrie wie ein zweites Haus auf dem eigentlichen Gründerzeitbau wirkt, ähnlich zum zuvor erwähnten Brüsseler Fallbeispiel von Notan Office. Trotz des nicht voll ausgeschöpften Dachvolumens wird der Raum effizient genutzt und alle neu geschaffenen Wohnungen haben Zugang zu Freiflächen auf Straßen- wie Hofseite (SWAP Architektur, 2019). Ähnlich zum Vorgehen nach § 34 BauGB ergab sich diese Möglichkeit der doppelten Aufstockung auch durch den Anbau an das höhere Nachbarhaus, dessen Trauflinie als Anschlusspunkt diente. Vorteilhaft war zudem die Förderung des Projektes durch Robert Kniefacz, des Zuständigen der Magistratsabteilung 19 für Dachausbauten, der stellvertretend für eine Zeit steht, „in der die Stadt Wien sich aktiv um beispielgebende Lösungen in der relativ neuen Planungsaufgabe von Dachausbauten der Gründerzeit bemüht hatte und dafür auch einen Expert:innen-Beirat befragte“ (Welzig, 2022).



Abb. 9.13
Dachausbau
Karajangasse
Quelle: SWAP
Architektur 2019

4.4 Masterplan Gründerzeit

In Anbetracht der ausgedehnten historischen Bausubstanz Wiens hat die Stadt im Jahr 2018 einen „Masterplan Gründerzeit“ veröffentlicht, um einen zeitgemäßen Umgang mit den Stadterweiterungen der Jahrhundertwende im 21. Jahrhundert zu stimulieren. Ziel ist es, „den Innovationswillen privater EigentümerInnen und ProjektentwicklerInnen zu wecken, die Schaffung neuer, allgemein wirksamer Qualitäten in die Konzeption der Projekte zu integrieren“ (Magistrat der Stadt Wien, 2018: 13). Aus den Inhalten des Masterplans geht also kein eigenes Planungsinstrument hervor, sie bilden aber eine Grundlage für die Vereinfachung von Bebauungsplanaufstellungsverfahren und zielen nicht zuletzt auf eine Qualitätssicherung der Innenentwicklung in den gründerzeitlichen Quartieren ab. Der Masterplan Gründerzeit ist das einzige bekannte Dokument der drei verglichenen Städte, das sich explizit auf die Nachverdichtung und zukünftige Entwicklung der historischen Blockrandbebauung bezieht.

Im Detail werden im Aktionsplan Gründerzeit als Schwerpunkte die „Definition von Grundlagen und Abläufen für qualitätssichernde Bewilligungsverfahren“, mögliche „Vorschläge für ein Bestandsmanagement Gründerzeit, das maßgebliche AkteurInnen einbindet, bestehende Strukturen weiterentwickelt, die Aktivitäten unterschiedlicher Interessensgruppen bündelt, Partizipationsmöglichkeiten organisiert und soziale und kulturelle Nutzungen implementiert“ sowie die „Evaluierung und Vorschläge für eine Neubewertung und Anpassung der Sanierungsförderung an aktuelle Zielsetzungen, um eine hohe soziale Treffsicherheit zu erzielen“ (Magistrat der Stadt Wien 2018: 23). Interessant ist, dass dem bauhistorischen Erbe der Gründerzeit vor allem aus städtebaulicher Sicht Respekt entgegengebracht wird, also der dichten Mischung aus verschiedenen Nutzungen und Parzellen, die für Urbanität und Lebensqualität sorgen: so liegt der Fokus der Positionen „auf strukturellen Merk-

malen, weniger auf Fassadengestaltung“ (Magistrat der Stadt Wien 2018: 48).

Der Masterplan liefert genaue Beschreibungen für die möglichen Maßnahmen, die sich für die Nachverdichtung in den Innenhöfen ergeben, wie eine „Erhöhung der Trakttiefe“, „Mehr Höhe, kleinerer Fußabdruck“ – was den zu Beginn angesprochenen Vorteilen der Innenentwicklung in den vier- und mehrgeschossigen Blockrandstrukturen entspricht – und „[an] bestehende Feuermauern grundstücksübergreifend anbauen“. Auch auf die „Bedeutung des Freiraums“ wird Bezug genommen und darauf verwiesen, dass eine Anpassung der Stellplatzschlüssel Lösungen bietet (Magistrat der Stadt Wien 2018: 56, 78). Zudem wird für Projekte, die über die Ausnahmen nach § 69 BO für Wien hinausgehen, aber nur „unwesentliche Abweichungen vom Flächenwidmungs- und Bebauungsplan“ zur Folge haben, ein vereinfachtes Bebauungsplanverfahren, hier als „Kleiner Bagger“ bezeichnet, gefordert (Magistrat der Stadt Wien 2018: 101-103). Die Verfasser:innen des Masterplans zeigen sich insgesamt zufrieden mit dessen Umsetzung, da zentrale Forderungen bereits während der Erstellung des Dokuments umgesetzt wurden (Beirer 2021).

4.5 Umgang mit baulichem Erbe

Denkmalschutz ist in Österreich formal ähnlich geregelt wie in Deutschland. Wenn bauliche Änderungen – einschließlich Restaurierungen – an denkmalgeschützten Gebäuden vorgenommen werden sollen, bedarf es einer Bewilligung der angedachten Maßnahmen durch das Bundesdenkmalamt (Österreichisches Bundesdenkmalamt 2015: 260). Mérai et al. (2022: 534) sehen die Anwendung des Denkmalschutzes in Österreich und Deutschland als übereinstimmend an: beide wiesen eine gute Ausstattung der Institutionen der Denkmalpflege auf, würden aber wenig Flexibilität im konkreten Umgang mit Denkmälern ermöglichen: „The regulation of heritage here is generally focused on protection“. Dennoch

ergibt sich ein Unterschied zwischen den Ländern allein dadurch, dass in Wien signifikant weniger Gebäude unter Denkmalschutz stehen, wie der Vergleich zwischen der österreichischen Hauptstadt mit 3.376 und München mit annähernd 7.000 Einträgen in die Denkmalliste verdeutlicht (Österreichisches Bundesdenkmalamt, o.D.; LHM, o.D.-b). Da trotzdem mehr historische Bausubstanz als in München vorhanden ist, gibt es in Wien deutlich mehr Möglichkeiten, auch an allgemein als erhaltenswert betrachteten Gebäuden kontrastreiche und innovative Nachverdichtungsmaßnahmen vorzunehmen.

Ähnlich dem deutschen Ensembleschutz kann die Stadt Wien nach § 7 BO für Wien Schutzzone ausweisen, die sich über Teile der gründerzeitlichen Stadterweiterung ausdehnen sowie über die gesamte historische Innenstadt, die, wie zuvor erwähnt, zudem unter UNESCO-Welterbestatus steht (Österreichische UNESCO-Kommission, o.D.). Ferner dürfen seit der Änderung der Wiener Bauordnung im Jahr 2018 Gebäude, die vor dem Jahr 1945 errichtet wurden, nicht mehr ohne Genehmigung abgerissen werden (Knauer, 2020: 17).

Allerdings muss hierzu gesagt werden, dass die Debatte in der Bevölkerung, in den Medien, aber auch unter Fachleuten, nicht entschieden für einen kontrastreichen und flexiblen Umgang mit historischer Bausubstanz – in manchen Fällen auch mit dem Denkmalschutz – ausfällt; im Gegenteil spalten die Wiener Dachausbauten bisweilen die lokale Bevölkerung. Beispielsweise nutzt die rechtspopulistische FPÖ den Protest gegen Nachverdichtungsmaßnahmen, um neue Wählerschaften zu gewinnen (Augustin, 2019: 211).

Fallbeispiel: Aufstockung VinziRast-mittendrin, gaupenraub+/- (2013)

Als Wohngebäude mit sozialen Nutzungen für Studierende und Obdachlose vom Verein VinziRast in Auftrag gegeben, stand das Gebäude in der Nähe der historischen Ringstraße zuvor viele Jahre leer. Das Gebäude selbst stammt nicht aus der Gründerzeit, sondern von 1820, befindet sich aber in einer von deren Architektur geprägten Lage und wird als Fallbeispiel herangezogen, da es durch seine Lage in der Schutzzone besonderen Bedingungen beim Bauen im Bestand unterlag. Dass trotz der geltenden Auflagen die Fläche vergrößert werden konnte, ist einem gelungenen Zusammenspiel aus Architekten und Behörden zu verdanken: aufgrund der geschickten Interpretation historischer Bauregeln aus der Biedermeierzeit, der das Gebäude entstammt, war es dem Architekturbüro gaupenraub+/- möglich, die zuständigen Behörden zu überzeugen, eine Aufstockung des Gebäudes mit ausgebautem Dach zuzulassen (Abb. 9.14). Zudem galt Einstimmigkeit im Bauausschuss über die Ausnahmegenehmigungen nach § 69 BO für Wien (Hagner, 2014; gaupenraub+/-, 2016).



Abb. 9.14
VinziRast-mittendrin

Quelle: gaupenraub+/- 2016

5 FAZIT

5.1 Maßgebliche Faktoren der Nachverdichtung in gründerzeitlichen Blockrandstrukturen

Aus der Analyse der Situation in den Städten München, Brüssel und Wien, sowie der entsprechenden Fallbeispielen, ergibt sich eine Reihe an maßgeblichen Faktoren für eine erfolgreiche Nachverdichtung von gründerzeitlichen Stadtvierteln in Blockrandbauweise. Besonders in den Innenhöfen häufig vorhandene städtebauliche Missstände – beispielsweise durch eine hohe Versiegelung oder unübersichtliche Bebauung – begründen den Einsatz von Sanierungsinstrumenten, die dadurch zur Nachverdichtung genutzt werden können.

Um Verständnis in der Bevölkerung für die Maßnahmen zu schaffen sind insbesondere eine gute Ortskenntnis mit ausgeprägten lokalen Netzwerken unabdingbar, wie die Beispiele der Wiener Blocksanierung oder der Brüsseler „Contrats des Quartiers Durables“ zeigen. Nur wenn die lokale Bevölkerung und die Eigentümer:innen Mehrwert in den Sanierungs- und Nachverdichtungsvorhaben sehen, kann Innenentwicklung in den ohnehin schon dichten Blöcken langfristig gelingen. Für die konkrete Umsetzung der Planungen bedeuten gute Netzwerke auch eine entsprechende Kommunikation zwischen den an der Innenentwicklung beteiligten Parteien. Insbesondere die Zusammenarbeit von Architekt:innen, Eigentümer:innen und Stadtverwaltung ist häufig entscheidend, um flexible Lösungen zu ermöglichen, wie die Fallbeispiele Carmélites in Brüssel sowie Karajangasse und VinziRast-mittendrin in Wien zeigen.

Außerdem ist die Komplexität der jeweiligen Planungssysteme und -instrumente entscheidend. Dies gilt für die Nachverdichtung in gründerzeitlichen Blockrandstrukturen umso mehr, da hier neben den üblichen Baugesetzen denkmalschutzrechtliche Aspekte zu beachten sind. Wie die Situation in Brüssel und das Fallbeispiel Maison Kangourou zeigen, ist auch hier vieles von der Kommunikation zwischen Behörden und Archi-

tekt:innen abhängig, ebenso aber vom Grad der Fragmentierung, dem die für die Planung zuständigen Instanzen unterliegen.

Nicht zuletzt ist ein flexibler Umgang mit der historischen Bausubstanz, wenn nicht sogar mit dem Denkmalschutz selbst, ein entscheidender Vorteil, um Nachverdichtungsmaßnahmen in Stadtvierteln der Gründerzeit zu realisieren, wobei auch hier auf lange Sicht das Verständnis in der Bevölkerung zu schaffen ist.

5.2 Schlussfolgerung: Anwendung in München

Was also ergibt sich aus dem Vergleich für die Nachverdichtung der Münchener Blockrandbebauung? Sanierungsinstrumente werden in allen drei verglichenen Städten genutzt, allerdings in verschiedenem Ausmaß. In Wien umfassen die Sanierungen häufig nur einzelne Stadtblöcke, wodurch die Zusammenarbeit mit den Bewohner:innen und Eigentümer:innen allein durch deren reduzierte Anzahl erleichtert wird. Zudem lässt sich die Wiener Blocksanierung stärker zur Nachverdichtung nutzen als im deutschen Kontext, da der Fokus hier verstärkt auf der Wohnbauförderung liegt (Bretschneider, 2014: 61). Während die Maximaldauer für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach § 142 Abs. 3 BauGB bei 15 Jahren liegt, war die Blocksanierung Neubaugürtel – Goldschlagstraße inklusive Planungs- und Ausführungsphase nach 9 Jahren abgeschlossen (newroom 2019); das Brüsseler Fallbeispiel des CQD Les Marolles ist sogar nur auf eine Dauer von 8 Jahren ausgelegt (Ville de Bruxelles 2018). Ein möglicher Rückschluss für München wäre, dass Sanierungsmaßnahmen in München wieder verstärkt in Lagen der gründerzeitlichen Stadterweiterung durchgeführt würden, allerdings mit zeitlich und territorial verringertem Umfang. Fraglich bleibt, ob dies mit den derzeitigen Mitarbeiter:innenzahlen zu stemmen wäre bzw. angesichts der ohnehin hochpreisigen Lage der betroffenen Viertel politisch zu rechtfertigen wäre.

Dachausbauten und Aufstockungen in München sind im bisherigen Ausmaß nicht mit Wien vergleichbar. Solange lediglich Dachausbauten mit Gauben zugelassen werden und Aufstockungen wie bei den gezeigten Beispielen aus Belgien und Österreich in Schutzzonen nicht ermöglicht werden, gibt es in München kaum noch Nachverdichtungsmöglichkeiten: es ist davon auszugehen, dass das Potenzial für Dachausbauten in den gründerzeitlichen Quartieren seit beinahe 20 Jahren ausgeschöpft ist (Temel, 2004: 82). Es bräuchte also hier seitens der zuständigen Behörden einen flexibleren Umgang mit der Bestandsbebauung, wenn auch in München durch die Erweiterung nach oben hin mehr Wohnfläche geschaffen werden soll.

Generell zeugen die meisten Fallbeispiele von einem größeren gesetzlichen Spielraum bei Nachverdichtungsprojekten in Belgien und Österreich. Es ist selbstverständlich wertvoll, dass die Stadt München stets versucht, eine ausgewogene Stadtplanung durch eine Vielzahl an Planungsinstrumenten, Konzepten und Handlungsprogrammen zu stärken – vieles ist hier besser und sicherer geregelt als in Wien oder Brüssel. In Kombination mit der derzeitigen Gesetzeslage, die zwar im Spannungsfeld zwischen zahlreichen baulichen und gesellschaftlichen Herausforderungen die bestmöglichen Bedingungen zu geben versucht, resultiert daraus aber ein meist sehr enger Handlungsrahmen für Architekt:innen, der insbesondere die Nachverdichtung in dicht bebauter Blockrandbebauung äußerst schwierig gestaltet. Es wäre also zu wünschen, dass in Anbetracht der schnellen Lösungen, die die Wohnungsnot und die Umsetzung einer klimagerechten Stadtplanung erfordern, mehr Flexibilität bei der Genehmigung von Bauanträgen möglich wird. Darüber hinaus stellen sich spezifische Probleme in komplexen Hofsituationen, wo aufgrund der Abstandsflächenregelung nach Art. 6 BayBO Innenentwicklung meist nur in Ausnahmesituationen, in denen sich alle Beteiligten Eigentümer:innen der angrenzenden Parzellen einig sind, möglich ist. Mit Umlegungen gibt es theoretisch in Deutsch-

land ein einzigartiges Instrument, das allerdings in München in den betrachteten Situationen nicht zum Einsatz zu kommen scheint und eher für unbebaute Grundstücke konzipiert wurde. Womöglich ließe sich bei der Behandlung der Innenhöfe von der Wiener Blocksanierung lernen, die als Vorbild für ein gelungenes Miteinander der beteiligten Akteure dient. Insgesamt braucht es mehr Verständnis in der Bevölkerung und damit unter den Grundstückseigentümer:innen, dass es Nachverdichtung braucht, und sich dadurch auch Vorteile für die Bewohner:innen bieten, wie z.B. durch die Verbindung von Nachverdichtungsmaßnahmen mit Klimaanpassungsmaßnahmen und der Schaffung neuer Freiräume im CQD Les Marolles. Letztendlich bleiben Netzwerke vor Ort und Ortskenntnis essenzielle Eigenschaften für das Gelingen von Nachverdichtungsmaßnahmen in privater Hand (Dettweiler und Linke, 2022: 98). Die gezeigten Beispiele aus Brüssel und Wien zeigen, dass sich auch im kleinen Maßstab durch einzelne Eigentümer:innen zusätzlicher Wohnraum schaffen lässt, der im Ganzen dann aufgrund der großen Ausdehnung der gründerzeitlichen Stadtviertel und der hohen Dichte der Blockrandbebauung erhebliche Wirkung zeigen kann. Untersuchungen von Dettweiler und Linke (2022: 74) zeigen: „Auf kommunaler Seite gibt es zudem kaum Wissen über die vielfältigen Interessen der Eigentümer*innen und darüber, wie eine Aktivierung gelingen kann“, es besteht also weiterhin Forschungsbedarf, die Bedingungen für erfolgreiche Nachverdichtungsprojekte in privater Hand herauszuarbeiten.

Abschließend lässt sich sagen, dass die gründerzeitlichen Blockrandstrukturen trotz ihrer hohen Dichte nach wie vor Potenziale zur Nachverdichtung nach § 34 BauGB bieten. Sowohl die Aktivierung der Eigentümer:innen und der lokalen Bevölkerung als auch die Handhabung des gesetzlichen Rahmens erfordern in München aber – mehr als im Kontext der Innenentwicklung mittels Bebauungsplänen – eine stärkere Betrachtung und gegebenenfalls Neuorientierung, um eine sozial wie ökologisch nachhaltige Schaffung von zusätzlichem und dringend benötigtem Wohnraum zu ermöglichen.

Quellenverzeichnis

- Architectura (2022): Fernand Huts neemt Libeskind onder de arm voor transformatie Antwerpse Boerentoren. Verfügbar unter: <<https://www.architectura.be/nl/nieuws/fernand-huts-neemt-libeskind-onder-de-arm-voortransformatie-antwerpse-boerentoren/>>. Zugriff am 23.07.2023.
- Altrock, Uwe (2021): „Zwischen Abriss und Nachverdichtung. Baukultur in Zentren“, in: Altrock, Uwe, Ronald Kunze, Detlef Kurth, Holger Schmidt und Gisela Schmitt (Hrsg.), *Baukultur in der Stadterneuerung. Jahrbuch Stadterneuerung 2021*. Wiesbaden: Springer VS.
- Architecture Workroom Brussels (2011): *Building for Brussels. Architecture and Urban Transformation in Europe, 44 Projects*. Marseille: Parenthèses.
- Arnaud Pinxteren/Ville de Bruxelles (2018): *Plan CQD Les Marolles*. Verfügbar unter: <https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/Projets-Projecten_def.pdf>, abgerufen am 17.07.2023.
- Augustin, Magdalena (2019): „Vom Denkmalschutz zum Heimatschutz? Die Rolle der FPÖ im städtebaulichen Diskurs anhand von zwei Wiener Beispielen“, *Suburban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung* 7 (1/2), 211-222.
- Augustiniok, Nadin, Bie Plevoets, Claudine Houbart und Koenraad van Cleempoel (2022): „Value as a Legal Tool for the Preservation of Monuments in Flanders and Wallonia: Between Conservation and Adaptation“, *The Historic Environment: Policy & Practice* 13 (4), 482-508.
- Balikçi, Stella, Mendel Giezen und Rowan Arundel (2022): „The paradox of planning the compact and green city: analyzing land-use change in Amsterdam and Brussels“, *Journal of Environmental Planning and Management* 65 (13), 2387-2411.
- Beirer, Julia (2021): Was vom „Masterplan Gründerzeit“ geblieben ist. Der Standard (Ausgabe vom 21. Mai). Verfügbar unter: <<https://www.derstandard.at/story/2000126829339/was-vom-masterplan-gruenderzeitgeblieben-ist>>. Zugriff am 02.07.2023.
- Berger, Mathieu (2008): *Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices*. Brüssel: Ministère de la région de Bruxelles-Capitale.
- Bergevoet, Tom und Maarten van Tuijl (2016): *The Flexible City. Sustainable Solutions for a Europe in Transition*. Rotterdam: nai010.
- Berndgen-Kaiser, Andrea, Tine Köhler, Markus Wiechert, Stefan Netsch, Christine Ruelle, und Anne-Françoise Marique (2018): „Approaches to handling future use of the single-family housing stock: evidence from Belgium, Germany and the Netherlands“, *open house international* 43 (3), 69-82.
- bma bouwmeester maitre architecte (2020): *Urban Blocks Laeken. Urban Blocks Research for Laeken*. Verfügbar unter: <<https://bma.brussels/appel-ilots-laeken/>>. Zugriff am 08.07.2023.
- Bretschneider, Betül (2014): *Ökologische Quartierserneuerung. Transformation der Erdgeschosszone und Stadträume*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bruxelles Urbanisme et Patrimoine (2017): *Bruxelles. Histoire de planifier. Urbanisme aux 19e et 20e siècles*. Brüssel: Éditions Mardaga.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2022): *Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden*. Bonn: BBSR.
- Chakraborty, Anasua, Hichem Omrani und Jacques Teller (2022): „A Comparative Analysis of Drivers Impacting Urban Densification for Cross Regional Scenarios in Brussels Metropolitan Area“, *Land* 11/2022, 1-20.
- Data.gov.be (2023): *Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR)*. Verfügbar unter: <<https://data.gov.be/fr/dataset/392df24d-38fb-444c-b0f4-f7a099d5e66d>>. Zugriff am 04.07.2023.
- de Vries, Jochem und Jef van den Broeck (1997): „Benelux: a Microcosm of Planning Cultures“, *Built Environment* 23 (1), 58-69.
- Desseroux, Christian, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal und Johan Surkyn (2016): „Housing in Brussels: diagnosis and challenges. BSI synopsis“, *Brussels Studies* 99, 1-31.
- Dettweiler, Martina und Hans-Joachim Linke (2022): „Erfolgreiche Innenentwicklung durch Aktivierung privater Eigentümer*innen“, in: Abt, Jan, Lutke Bleckten, Stephanie Bock, Julia Diringer und Katrin Fahrenkrug (Hrsg.) *Von Beteiligung zur Koproduktion. Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Doucet, Isabelle (2015): *The Practice Turn in Architecture: Brussels after 1968*. Farnham: Ashgate.
- Encyclopædia Britannica (2023): „Industrial Revolution“. Verfügbar unter: <<https://www.britannica.com/money/topic/Industrial-Revolution/The-first-Industrial-Revolution#ref131870>>. Zugriff am 22.07.2023.
- gaupenraub+/- (2016): *Kultur+Soziales / VinziRast-mittendrin*. Verfügbar unter: <<https://gaupenraub.net/vinzirastmittendrin>>. Zugriff am 15.07.2023.
- Hagner, Alexander (2014): *VinziRast mittendrin – gaupenraub+/-*. Interview, durchgeführt von Peter Reischer. Verfügbar unter: <<https://www.architektur-online.com/projekte/vinzirast-mittendrin-gaupenraub>>. Zugriff am 17.07.2023.
- Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (2023): *Tableaux - 2023/06*. Brüssel: Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse. Verfügbar unter: <<https://ibsa.brussels/themes/population/evolution-annuelle>>. Zugriff am 17.07.2023.
- Inventaire du patrimoine architectural (o.D.): *L'Inventaire du patrimoine architectural*. Verfügbar unter: <<https://monument.heritage.brussels/fr/inventaire/>>. Zugriff am 22.07.2023.
- Karam, Frédéric (2023): E-Mail an Tristan Nigratschka, 07.07.2023.
- Knauer, Birgit (2020): „Wege der Erhaltung des historischen Stadtzentrums von Wien. Akteure, Interessen, Konflikte“, in: Herold, Stephanie und Christian Raabe (Hrsg.) *Erhaltung. Akteure – Interessen – Utopien*. Heidelberg: arthistoricum.net.
- Ledent, Gérald und Alessandro Porotto (2023): *Brussels Housing: Atlas of Residential Building Types*. Basel: Birkhäuser.
- Löw, Martina (2010): *Soziologie der Städte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Magistrat der Stadt Wien, MA 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung (2018): *Masterplan Gründerzeit. Handlungsempfehlungen zur qualitätsorientierten Weiterentwicklung der gründerzeitlichen Bestandsstadt*. Wien: Magistrat der Stadt Wien, MA 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung.
- Magistrat der Stadt Wien – Stadt Wien Wirtschaft, Arbeit und Statistik (2023): *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2023*. Wien: Magistrat der Stadt Wien.
- Mérai, Dóra, Loes Veldpaus, John Pendlebury und Markus Kip (2022): „The Governance Context for Adaptive Heritage Reuse: A Review and Typology of Fifteen European Countries“, *The Historic Environment: Policy & Practice* 13 (4), 526-546.

- Mercer (2019): Quality of City Living Ranking. Verfügbar unter: <<https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>>. Zugriff am 22.07.2023.
- LHM [Landeshauptstadt München](2023a): Bevölkerung, Fläche und Bevölkerungsdichte am 31.12.2023 in den Stadtbezirken. Verfügbar unter: <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:370fe775-89d2-4a81-b7ca-464ddb514549/jt240102.pdf>. Zugriff am 31.03.2024.
- LHM [Landeshauptstadt München](2023b): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VII“ 2023 – 2028. München: Landeshauptstadt München. Verfügbar unter: <<https://stadt.muenchen.de/infos/wohnungsbaupolitik-stadt-muenchen.html>>. Zugriff am 09.07.2023.
- LHM [Landeshauptstadt München](2024): Staffelbauplan 2024. Verfügbar unter: <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:dba758b8-3da6-434f-8f20-294d6a419605/Staffelbauplan_1904.pdf>, abgerufen am 30.06.2023.
- LHM [Landeshauptstadt München](o.D.-a): Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen. Verfügbar unter: <<https://stadt.muenchen.de/infos/staedtebauliche-sanierungsmassnahmen.html>>. Zugriff am 09.07.2023.
- LHM [Landeshauptstadt München](o.D.-b): Denkmalschutz. Verfügbar unter: <<https://stadt.muenchen.de/infos/denkmal-schutz.html>>. Zugriff am 09.07.2023.
- MAKER + Gutiérrez-delaFuente (2023): Collage CQD Les Marolles. Verfügbar unter: <<https://www.bruxelles.be/projet-275-rue-haute-marolles>>, abgerufen am 15.07.2023.
- Musil, Robert, Florian Brand und Maximilian Wonaschütz (2022): „Wem gehört die gebaute Stadt? Eigentumsanalyse als Instrument der Bestandsstadt-Entwicklung“, Standort, o.S.
- newroom (2019): Blocksanierung mit Hofentkernung und partieller Verdichtung, P.GOOD - Wien (A) - 2018. Verfügbar unter: <<https://www.nextroom.at/building.php?id=39221>>. Zugriff am 09.07.2023.
- Notan Office (2023): Carmélites. Fotografie © Nicolas Dela-roche. Verfügbar unter: <<https://notan-office.com/projects/carmelites/>>, abgerufen am 10.07.2023.
- Österreichische UNESCO-Kommission (o.D.): Historisches Zentrum von Wien. Verfügbar unter: <<https://www.unesco.at/kultur/welterbe/unesco-welterbe-in-oesterreich/historisches-zentrum-von-wien/>>. Zugriff am 10.07.2023.
- Österreichisches Bundesdenkmalamt (2015): Standards der Baudenkmalpflege. Wien: Bundesdenkmalamt.
- Österreichisches Bundesdenkmalamt (o.D.): Denkmalverzeichnis. Verfügbar unter: <<https://www.bda.gv.at/service/denkmalverzeichnis/oesterreich-gesamt.html>>. Zugriff am 10.07.2023.
- perspective.brussels (o.D.): Plan Particulier d’Affectation du Sol (PPAS). Verfügbar unter: <<https://perspective.brussels/fr/plans-reglements/plans-reglementaires/plan-particulier-d-affectation-du-sol-ppas>>. Zugriff am 22.07.2023.
- Pirstinger, Ida (2014): Gründerzeitstadt 2.1. Die Nachverdichtung von Gründerzeitquartieren – Ein Modell zur inneren Stadterweiterung. Graz: Verlag der Technischen Universität Graz.
- Plevoets, Bie (2021): „Juxtaposing inside and outside: façadism as a strategy for building adaptation“, Journal of Architecture 26(4), 541-558.
- Praschl-Goodarzi Architekten ZT-GmbH(2023): Neubaugürtel - Goldschlagstraße - Ein Block lebt auf. Fotografie © Bruno Klomfar, Imagina VisualCollaboration. Verfügbar unter: <<https://pgood.at/neubauguertel-goldschlagstrasse.html>>, abgerufen am 12.07.2023.
- Rankin, Jennifer (2015): „Better ugly than boring‘: book celebrates bizarre Belgian houses“, The Guardian. Ausgabe vom 24.09.2015. Verfügbar unter: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/24/ugly-belgianhouses-book-belgium>>. Zugriff am 03.07.2023.
- Région de Bruxelles-Capitale (2023): MyPermit : Digitalisation des permis d’urbanisme – Version 1.9. Verfügbar unter: <<http://urbanisme.irisnet.be/actualites-accueil/mypermit-digitalisation-des-permis-d-urbanisme-2013-version-1.9>>. Zugriff am 15.07.2023.
- Région de Bruxelles-Capitale (o.D.): Règlement Régional d’Urbanisme. Verfügbar unter: <<https://be.brussels/travail-ler-et-entreprendre/entreprendre-a-bruxelles/batiments-terrains-urbanisme/normes-urbanistiques/reglement-regional-durbanisme>>. Zugriff am 15.07.2023.
- Reischer, Peter (2018): Über den Dächern von Wien. Verfügbar unter: <<https://www.architektur-online.com/produktnews/ueber-den-daechern-von-wien>>. Zugriff am 12.07.2023.
- Reischer, Peter (2020): Mitten in der Stadt. Verfügbar unter: <<https://www.architektur-online.com/projekte/mitten-in-der-stadt>>. Zugriff am: 08.07.2023.
- Sansen, Joren und Michael Ryckewaert (2020): Socio-spatial analysis of middle income housing projects in Brussels. Moving beyond mainstream solutions with lessons from Amsterdam, Hamburg & Copenhagen. Brüssel: Vrije Universiteit Brussel.
- Sieverts, Thomas (2017): „The Principle of Heritage – Preservation and its Generalisation in the Anthropocene“, DiSP 53(1), 99-105.
- Stachura, Ewa (2019): „Infill projects and sustainable land use in heritage zones: how to reconcile competing interest sets“, Vitruvio 4(1), 12-24.
- Stadt Wien (o.D.): Wiener Wohnen – Gemeindebauten. Verfügbar unter: <<https://www.wien.gv.at/wohnen/wienerwohnen/>>. Zugriff am 22.07.2023.
- Stadt Wien - Technische Stadterneuerung (2020): Technische Richtlinie Neubau. Für geförderte Eigenheime, Kleingartenwohnhäuser und Dachgeschoßausbauten. Wien: Stadt Wien.
- Stadt Wien (2023): Aktuelle Kennzahlen – Statistik. Verfügbar unter: <<https://www.wien.gv.at/statistik/aktuell/>>. Zugriff am 14.07.2023.
- SWAP Architektur (2019): Dachausbau Karajangasse. Verfügbar unter: <<https://architektur.swap-zt.com/projects/karajangasse>>. Zugriff am 04.07.2023.
- Temel, Robert (2004): Dachausbauten in der Stadtlandschaft. Ein Vergleich der Situation in Wien, Berlin, Prag, Budapest und München. Wien: Stadt Wien.
- Thalhammer, Anna (2015): „Wiens Hassliebe zu Dachausbauten“, Die Presse. Ausgabe vom 10.05.2015. Verfügbar unter: <<https://www.diepresse.com/4728533/wiens-hassliebe-zu-dachausbauten>>. Zugriff am 30.06.2023.
- UNESCO World Heritage Centre (o.D.): La Grande-Place, Brussels. Verfügbar unter: <<https://whc.unesco.org/en/list/857/>>. Zugriff am 23.07.2023.
- Urban.brussels(2002): Carte 3. Espaces de développement renforcé du logement et de la rénovation. Verfügbar unter: <<https://urbanisme.irisnet.be/lesreglesdujeu/les-plans-strategiques/le-plan-regional-de-developpement-prd/le-prd-de-2002-1/prd-cartes-officielles/Carte3Kkaart.pdf/view>>, abgerufen am 05.02.2024.

Urban.brussels (o.D.a): Participer. Verfügbar unter: <<https://quartiers.brussels/1/page/participation/participer>>. Zugriff am 01.02.2024.

Urban.brussels (o.D.b): Contrats de Quartiers Durables. Verfügbar unter: <<https://quartiers.brussels/1/>>. Zugriff am 15.07.2023.

van Uffelen, Chris (2021): *Urbaner Geschosswohnungsbau. Leben in der Stadt*. Stuttgart: ff publishers.
Vermeulen, Sofie (2009): *Needed: An Intelligent and Integrated Vision for Brussels' Urban Planning*. The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU), Amsterdam/Delft.

Ville de Bruxelles (2018): *Plan des Projets*. Brüssel: Ville de Bruxelles. Verfügbar unter: <https://www.bruxelles.be/sites/default/files/bxl/Projets-Projecten_def.pdf>. Zugriff am 15.07.2023.

Ville de Bruxelles (2020): *Redevelopment of urban blocks in the Marolles*. Verfügbar unter: <https://www.brussels.be/redevelopment-urban-blocks-marolles?_ga=2.197509679.1884642842.1688747230-356575525.1688747230>. Zugriff am 15.07.2023.

vvv architecture urbanisme (2023): *Maison Kangourou*. Fotografie © Séverin Malaud. Verfügbar unter: <<https://vvvarchitectes.be/INFO>>, abgerufen am 12.07.2023.

Welzig, Maria (2022): *Dachausbau Karajangasse, SWAP Architektur*, Martin Grimus - Wien - 2019. Verfügbar unter: <<https://www.nextroom.at/building.php?id=40435>>. Zugriff am 30.06.2023.

Willemet, Nicolas (2023): *Unveröffentlichtes Interview*, durchgeführt von Tristan Nigratschka, 12.07.2023.
Wohnfonds Wien (2018): *Blocksanierung. Der Weg zu mehr Lebensqualität*. Wien: Wohnfonds Wien.

Zamperini, Emanuele und Simone Lucenti (2014): *Symbiotic architecture: rooftop additions on existing buildings*. REHAB 2014. International Conference on Preservation, Maintenance, Maintenance and Rehabilitation of Historical Buildings and Structures, Barcelos.

10 STÄDTEBAULICHE STUDIE ZUR AKTIVIERUNG EINES INNENENTWICKLUNGSPOTENZIALS IN DER SCHLEISSHEIMER STRASSE

NAOMI BRENNEIS, FRANZISKA THIELEN

1 EINLEITUNG

Das folgende Kapitel zeigt als strategischer Entwurf auf exemplarische Weise eine mögliche Nachverdichtung in urbanen Zentren anhand eines Fallbeispiels aus dem Erhebungsdatensatz. Mit dem Fallbeispiel visualisieren wir konkrete Möglichkeiten, wie Nachverdichtungen in Städten wie München umgesetzt werden könnten.

Für die Fallauswahl richteten wir unseren Fokus hauptsächlich auf den Inneren Ring von München, wobei wir verschiedene Grundstücke eingehend untersuchten. Besonders interessierten uns dabei Quartiere, die nach unserer umfassenden Erhebung (s. Kapitel 2) ein hohes Maß an Nachverdichtungspotenzial aufwiesen, und in diesen wiederum Situationen, in denen mehrere (Typen von) Potenzialen dicht beieinanderliegen. Zwischen der Schleißheimer Straße und dem Luitpoldpark in Schwabing-West stießen wir

auf eine sehr interessante Häufung von Potenzialen. Hier wird die vorhandene Blockrandbebauung durch eine größere Lücke unterbrochen, in der sich unter anderem eine kleine Gärtnerei befindet.

Wir haben uns nach intensiver Recherche entschieden, dieses Innenentwicklungspotenzial, bestehend aus mehreren Einzelpotenzialen (Baulücke, vergrößerter Ersatzneubau, Rückgebäude), genauer zu untersuchen. Sie ist aufgrund ihres hohen Nachverdichtungspotenzials einerseits und der Besonderheit einer erhaltenswerten Gärtnerei andererseits besonders reizvoll. Daher konzentrierten wir uns in unserem weiteren Vorgehen auf dieses Grundstück und präsentieren es als einen strategischen Entwurf für städtische Nachverdichtung und Nachnutzung in München.

2 FALLSTUDIE

Das ausgewählte Grundstück befindet sich zwischen der Schleißheimer Straße und dem Luitpoldpark in Schwabing-West, einer zentralen Lage Münchens. Derzeit besteht die Bebauung aus fünf- bis sechsstöckigen Flachdachbauten, welche vorwiegend Wohnraum vorweisen (vgl. Abb. 10.1). Ein Grünstreifen, der einer kleinen

familiengeführten Gärtnerei gehört, trennt den nördlichen und südlichen Teil des Grundstücks. Dieser Streifen ist mit Anbauflächen, Gewächshäusern und drei eingeschossigen Gebäuden, welche aktuell als Wohnhaus und Obst-/Gemüseladen genutzt werden, bebaut und wird von fünf freistehenden Brandwänden umschlossen.



Abb. 10.1:
Schleißheimer
Straße, Schwa-
bing-West
Quelle: Google
Earth 2022

2.1 Standortanalyse

Um ein vollständiges Bild der Situation zu erhalten, haben wir eine Reihe von Analysen durchgeführt (vgl. Abb. 10.2-10.7). Eine Untersuchung der Nutzungen ergab, dass es sich hauptsächlich um Wohnraum handelt, wobei Bildungseinrichtungen wie Schulen und Kindergärten in unmittelbarer Nähe sind. Die Nähe zu städtischen Grünanlagen, mit dem Luitpoldpark im Osten und dem Olympiapark im Westen, unterstreicht die hohe Wohnqualität des Standortes. Zudem ist das Grundstück durch die Schleißheimer Straße und die dort verlaufende Tramlinie hervorragend an das öffentliche Verkehrsnetz angebunden. Die vorhandenen Fuß- und Radwege tragen ebenfalls zur guten Anbindung des Areals bei.

Bei der näheren Betrachtung der Baulücke wurde festgestellt, dass es sich um ein Allgemeines Wohngebiet handelt, welches an eine allgemeine Grünfläche, den Luitpoldpark, grenzt. Es gibt eine Baulinie zur Schleißheimer Straße hin, an die angebaut werden muss, und eine Baugrenze zum Luitpoldpark hin, die selbstverständlich nicht überschritten werden darf. Zusätzlich müssen Abstandsflächen sowie die fünf Brandwände berücksichtigt werden, an die optimaler Weise angeschlossen werden sollte.

Abb. 10.2
Ansicht von der
Schleißheimer
Straße

Quelle: Eigene
 Aufnahme



Abb. 10.3
Nutzungen,
Grünflächen

Quelle: Eigene
 Darstellung,
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung 2023



Abb. 10.4
Verkehr - ÖPNV,
Fuß-, Fahrrad-
wege

Quelle: Eigene
 Darstellung,
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung 2023



- | | |
|--|--|
| ■ Wohnen | ■ Erziehung |
| ■ EG-Nutzung | ■ Sondernutzung |
| ■ Kleingarten | ■ Gastronomie |



Abb. 10.5
Ansicht vom
Luitpoldpark
 Quelle: Eigene
 Aufnahme

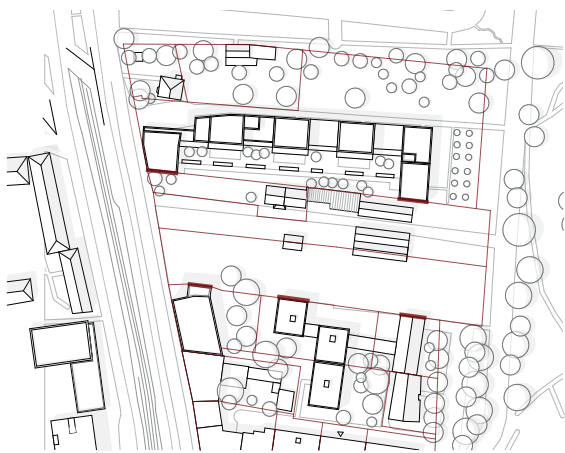


Abb. 10.6
Achsen, Brand-
wände
 Quelle: Eigene
 Darstellung,
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung 2023

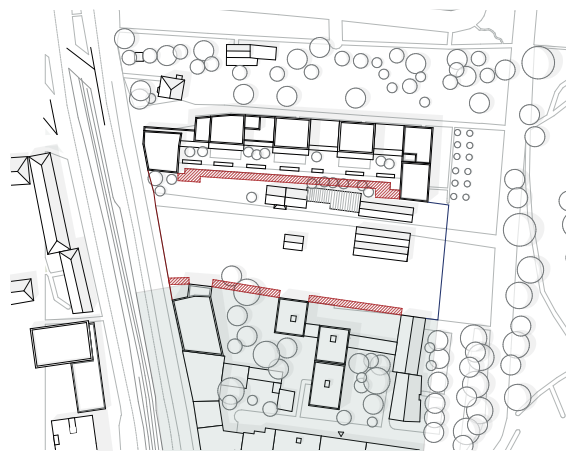


Abb. 10.7
Baurecht – Bau-
linie, Baugren-
ze, Abstands-
fläche
 Quelle: Eigene
 Darstellung,
 Geodaten ©
 Bayerische
 Vermessungs-
 verwaltung 2023

Abb. 10.8
Variante Maximale Dichte

Quelle: Eigene Darstellung, Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung 2023

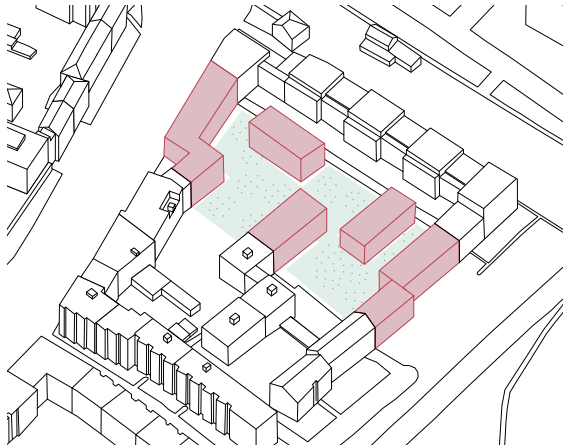


Abb. 10.9
Variante Minimale Dichte

Quelle: Eigene Darstellung, Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung 2023

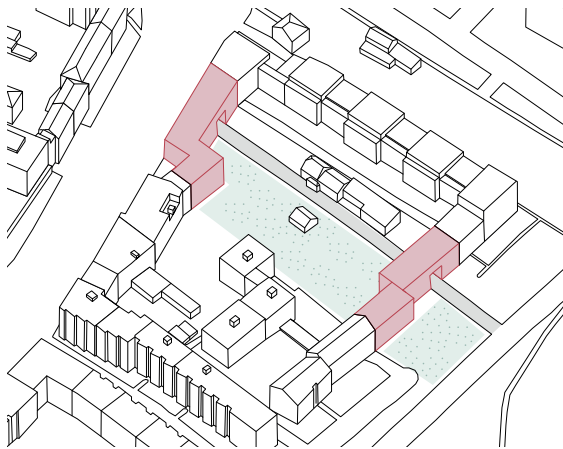
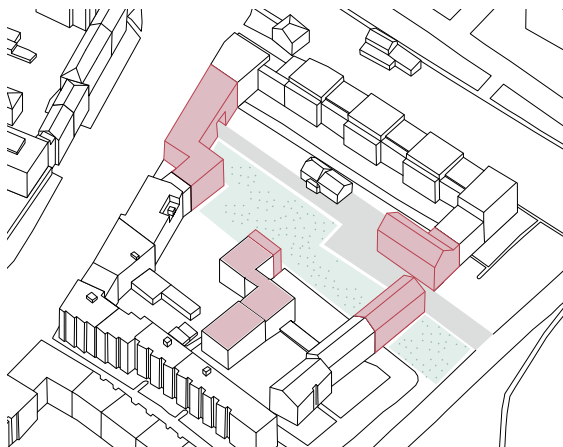


Abb. 10.10
Variante Teilerhaltung, Favorit

Quelle: Eigene Darstellung, Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung 2023



2.2 Variantenstudie

Für die differenzierte Analyse des Grundstücks haben wir eine Volumenstudie durchgeführt. Mit diesem Ansatz haben wir unterschiedliche

Zukunftsszenarien entwickelt, die jeweils verschiedene Aspekte der Nachverdichtung und des Stadtbildes in den Vordergrund stellen (vgl. Abb. 10.8-10.11).

Das erste dieser Szenarien lautet die „Maximale Dichte“. Hier würde der Blockrand vollständig geschlossen werden und der bisher fast unbebaute Innenhof nachverdichtet werden. Dies maximiert die Nutzung des verfügbaren Raums und die Anzahl der potenziellen Wohneinheiten. Allerdings hat das Szenario erhebliche Auswirkungen auf das städtische Umfeld und würde den Abriss der Gärtnerei bedeuten.

Dem gegenüber steht das Szenario der „Minimalen Dichte“. Hier würde nur der Blockrand geschlossen werden, während der Innenhof mit einem Großteil der Anbaufläche und der Gärtnerei erhalten bleiben würden. Viele wichtige Freiflächen würden bestehen bleiben, was zu einer hohen Lebensqualität beitrüge.

Wir haben festgestellt, dass eine Kombination aus den Ansätzen der maximalen und minimalen Dichte am vielversprechendsten erscheint. Dieser Ansatz ermöglicht es, einerseits die städtische Dichte durch die Schaffung neuen Wohnraums zu erhöhen und andererseits den Charakter des Ortes zu wahren sowie eine hohe Lebensqualität zu schaffen.

2.3 Variantenstudie – Favorit

Unser sich daraus resultierende Favorit schließt die Blockrandbebauung an der Schleißheimer Straße. Richtung Luitpoldpark öffnet sich der Blockrand. Die strategische Platzierung der Giebelhäuser in Richtung Park lenkt die BesucherInnen in den Innenhof zum Mittelpunkt des Quartiers. Zudem gibt es eine Durchwegung, welche die Schleißheimer Straße und die Brunnenstraße miteinander verbinden (vgl. Abb. 10.12 und 10.13).

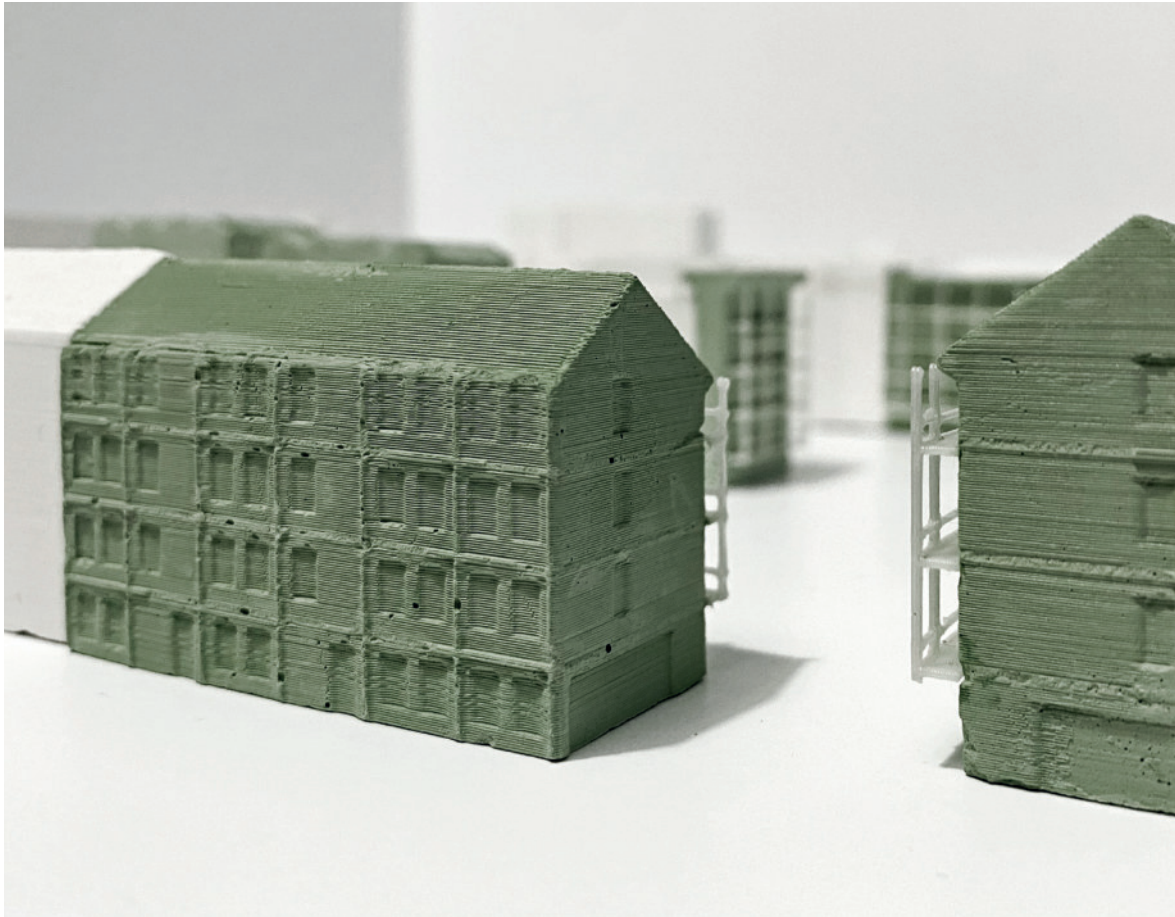


Abb. 10.11
Foto Modell M
1-500
Quelle: Eigene
Darstellung



Abb. 10.12
Foto Modell M
1-500
Quelle: Eigene
Darstellung

3 DER ENTWURF

Abb. 10.13
Ansicht West
Quelle: Eigene
Darstellung



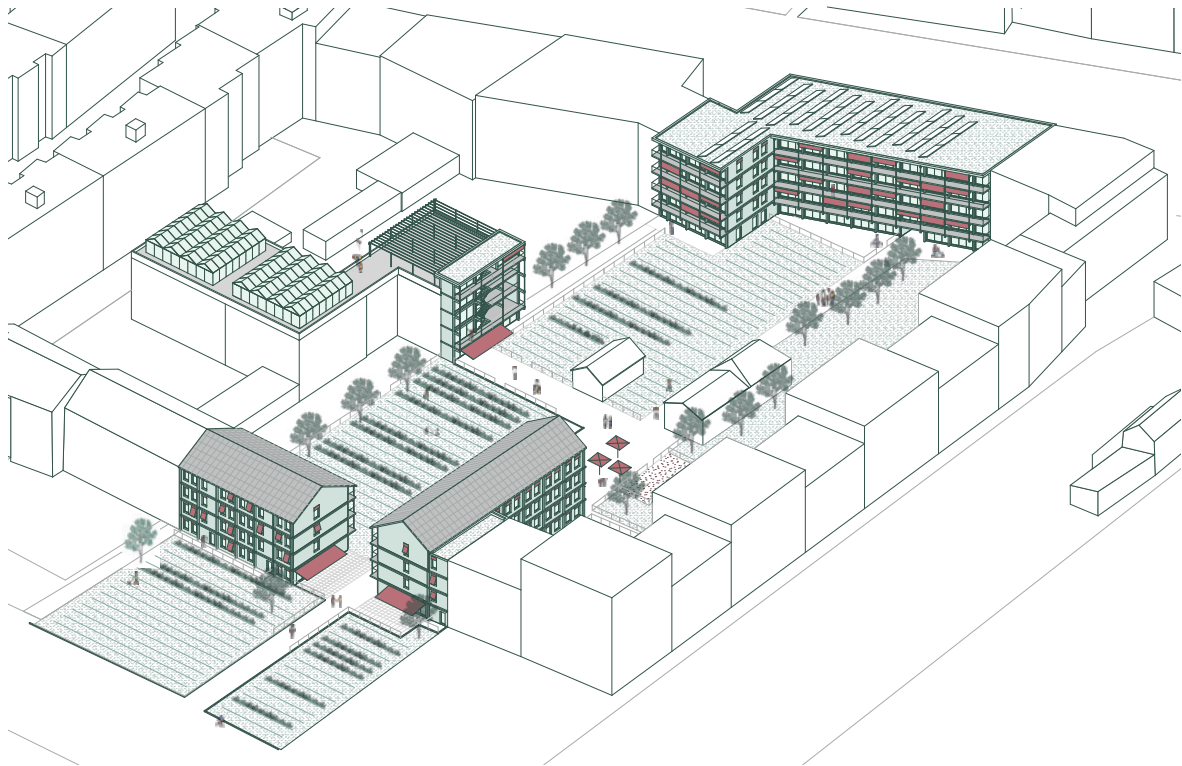


Abb. 10.14
Ansicht Süd
 Quelle: Eigene
 Darstellung



Abb. 10.15
Visualisierung
 Quelle: Eigene
 Darstellung

Abb. 10.16
Axonometrie
Quelle: Eigene
Darstellung



Der Entwurf sieht eine Durchmischung von Funktionen, sozialen Schichten und Lebensstilen vor. Gemeinschaftlich genutzte Bereiche sollen den Zusammenhalt stärken und eine eigene Quartiersidentität schaffen. Ziel ist es, eine nachhaltige, grüne Atmosphäre zu generieren, die durch die enge Verbindung mit der bestehenden Gärtnerei und dem Luitpoldpark geprägt ist. Der neue Innenhof soll als sozialer, lebendiger Treffpunkt dienen.

Städtebau: Unser Entwurf schließt die Blockrandbebauung an der Schleißheimer Straße mit einem fünfgeschossigen Flachdachgebäude ab, das den Innenhof vor Lärm von der viel befahrenen Straße schützt. Richtung Luitpoldpark öffnet sich die Blockrandbebauung und gewährt einen Blick in den grünen Innenhof. Die strategische Platzierung der Giebelhäuser in Richtung Park lenkt die BesucherInnen in den Innenhof zum Hofladen und Mittelpunkt des Quartiers. Im Erdgeschoss an der Straßenseite im Westen befinden sich Gewerbeflächen, während im Osten

vor allem gemeinschaftlich genutzte Flächen und öffentlich zugängliche Plätze angeordnet sind. Die Balkone der Wohnungen sind zum Innenhof ausgerichtet und bieten einen Blick auf die grüne Umgebung. Öffentliche Plätze säumen sich im Erdgeschoss entlang der Hauptstraße und der Verbindungsstraße, darunter ein Reparaturcafé und ein Veranstaltungsraum mit Werksküche.

Gärtnerei: Die bestehende Gärtnerei wird weiterhin privat betrieben und durch den Ausbau von Gewächshäusern auf den Dächern der bestehenden Gebäude erweitert. Ein Lastenaufzug verbindet das Erdgeschoss mit der Dachgärtnerei, die auch der Öffentlichkeit zugänglich ist. Zusätzlich gibt es großzügige, gemeinschaftlich genutzte Gärten mit Hochbeeten auf dem Gelände, die den BewohnerInnen die Möglichkeit bieten, ihre eigenen Pflanzen anzubauen. Die bereits vorhandene Infrastruktur und die Geräte können von allen genutzt werden. In der Mitte des Innenhofs befindet sich der Hofladen, der traditionell im Bestandsgebäude weitergeführt wird. Ein ergänzender

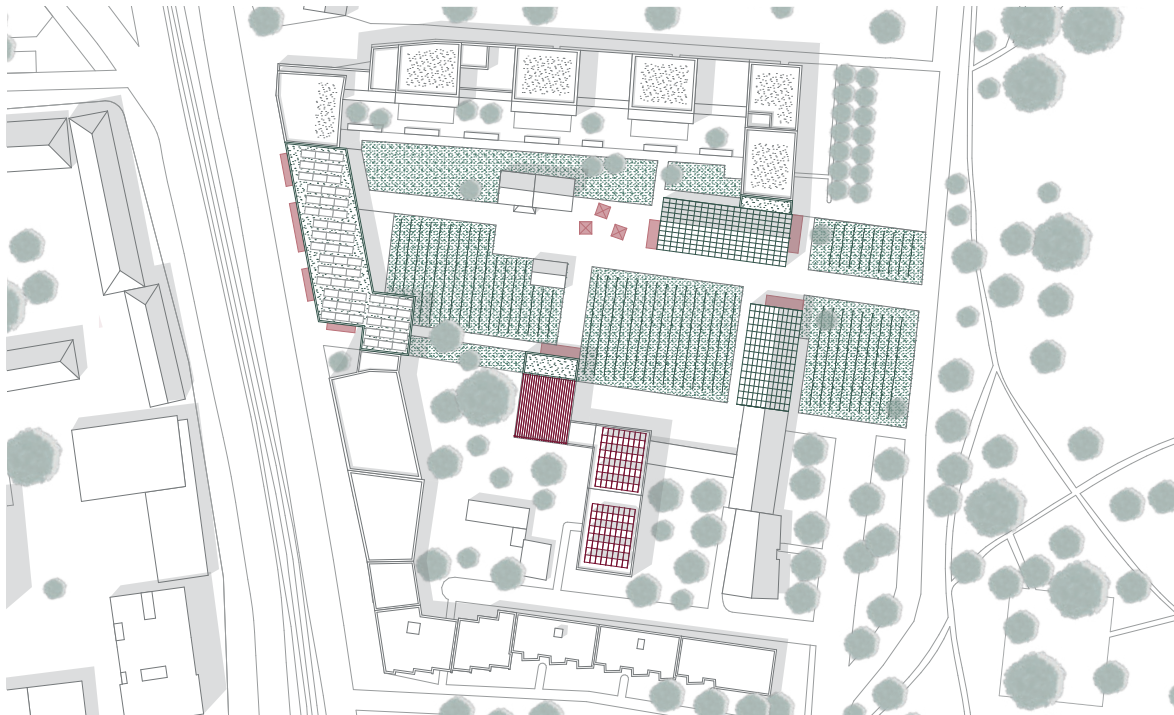


Abb. 10.17
Lageplan
Quelle: Eigene Darstellung, Geodaten © Bayerische Vermessungsverwaltung 2023

Vorplatz dient als Treffpunkt und beherbergt ein Café.

Nutzungen: Die Nutzungen im neuen Quartier sind eine Mischung aus Wohnen, Gewerbe und Gemeinschaftseinrichtungen, zum Teil öffentlich und zum Teil nur für die BewohnerInnen zugänglich. Die Wohnungen sind nach einem flexiblen Grundrisskonzept gestaltet, das es ermöglicht, verschiedene Wohneinheiten von 1,5 bis 3,5 Zimmern zu schaffen.

Materialität: Der Neubau besteht aus einer Holzkonstruktion mit einer grünen Holzfassade, die Bezug zur Gärtnerei herstellt. Die Dachflächen sind mit einer integrierten Photovoltaik-Anlage sowie Begrünung ausgestattet. Die vorgesetzten Balkone bestehen aus einer langlebigen Stahlkonstruktion und setzen farbliche Akzente.

Der strategische Entwurf bietet somit eine innovative und nachhaltige Lösung für eine Baulücke in Schwabing-West. Die Kombination aus Wohnraum, Gärtnerei und öffentlichen Einrichtungen schafft ein lebendiges, urbanes Quartier, das den Bedürfnissen der BewohnerInnen und der Nachbarschaft gerecht wird. Durch die Nutzung von nachhaltigen Materialien und Energiequellen trägt das Projekt zum Umweltschutz bei und zeigt einen möglichen Weg für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung auf.

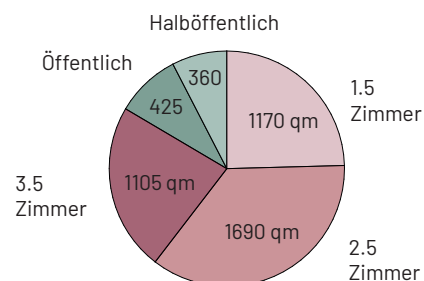


Abb. 10.18
Flächenverteilung Nutzungen
Quelle: Eigene Darstellung

Quellenverzeichnis

Google Earth (2022): Luftbilder vom 12.03.2022. Online verfügbar unter <<https://earth.google.com/web/@48.16953002,11.5654049,509.99476584a,170.97941216d,35y,146.30284961h,50.16542261t,0r.>>, abgerufen am 31.07.2023.

Impressum

Diese Publikation ist das Ergebnis eines Lehrforschungsprojektes am Lehrstuhl Raumentwicklung der Technischen Universität München im Sommersemester 2023.

Herausgeber:

Dr.-Ing. Fabian Wenner
Prof. Dr. Alain Thierstein

Lehrstuhl für Raumentwicklung
School of Engineering and Design
Technische Universität München
Arcisstr. 21
80333 München

www.arc.ed.tum.de/re
info.re@ed.tum.de

Autorinnen und Autoren:

Angelina Bachhiesl
Naomi Brenneis
Johannes David
Christine Geelhaar
J. Laura Haug
Alicia-V. Hergardt
Johanna Huhle
Annabel Matzdorf
Tristan Nigratschka
Larisa Pavliuk
Livia Plaumann
Charlotte Schöffend
Franziska Thielen
Fabian Wenner
Johanna S. Wulff

Layout:

Alicia-V. Hergardt
Johanna S. Wulff

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Lehrforschungsprojektes:

Angelina Bachhiesl
Naomi Brenneis
Johannes David
Christine Geelhaar
J. Laura Haug
Alicia-V. Hergardt
Johanna Huhle
Mariapaola Imbriaco
Annabel Matzdorf
Tristan Nigratschka
Noam Parienty
Larisa Pavliuk
Livia Plaumann
Charlotte Schöffend
Franziska Thielen
Johanna S. Wulff

Betreuung des Lehrforschungsprojektes:

Fabian Wenner
Alain Thierstein
Lavinia Wagner

Zitiervorschlag:

Wenner, Fabian; Thierstein, Alain (Hrsg.)(2024):
Potenziale der Innenentwicklung In München.
München: Technische Universität München.

Haftungsausschluss:

Diese Publikation wurde mit größter Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden. Die Herausgeber übernehmen keine Haftung für die Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Inhalte.

© 2024 Technische Universität München, Lehrstuhl für Raumentwicklung

