



Stadt weiterbauen. Nach über zwei Jahrzehnten Wachstum nach Innen ist auch in München die Stadtentwicklung wieder am Stadtrand angekommen. Neuer Stadtteil Freiam im Münchner Westen 2018. Quelle: Stephan Reiß-Schmidt.

## Das Wachstumsdilemma

Stadt weiterbauen, aber wie? – Fallstudie München

### The Growth Dilemma

Expanding the City, but How? – Case Study Munich

#### Stephan Reiß-Schmidt

Keywords: Wachstumsdilemma; Innenentwicklung; Außenentwicklung; bezahlbares Wohnen; Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM); gemeinwohlorientierte Bodenpolitik

Growth dilemma; inner development; external development; affordable housing; urban development measure (SEM); land policy in public interest

## Abstract

Wachstum als Paradigma der Stadtentwicklung ist angesichts von Klimakrise und Artensterben eigentlich längst ein Auslaufmodell. Der BDA formulierte es 2019 in seinem Positionspapier „Das Haus der Erde“ so: „Der Traum vom ewigen Wachstum ist geplatzt. Reduktion ist keine modische Attitüde, sondern Überlebensnotwendigkeit. Ökologisches Umsteuern braucht Ideen und Kreativität“ (BDA 2019: 1). Gesucht wird fast überall und gerade in prosperierenden Stadtregionen wie München nach einem Pfad des „Weniger und Besser“- der Suffizienz und Resilienz. Welche Herausforderungen bedeuten der Wachstumsschub des letzten Jahrzehnts und die Rückkehr zur Außenentwicklung in vielen Großstädten für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklung? Wachstum erweist sich als ein zentrales Spannungsfeld des Leitbildwandels. Davon ausgehend diskutiert der Beitrag am Beispiel der aktuell in München geplanten großen Stadtteile am Stadtrand Zielkonflikte und mögliche Handlungsoptionen. Es wird deutlich, dass es für Politik und Planung keinen widerspruchsfreien Ausweg aus dem Wachstumsdilemma zwischen sozialer Wohnraumversorgung und ökologischer Notwendigkeit gibt.

In view of climate crisis and extinction of species, growth as paradigm of urban development is since long a discontinued model. The BDA expressed it clearly in his position paper The House of Earth from 2019: „The dream of eternal growth has fallen through. Reduction is not a trendy attitude but a matter of survival. Ecological rerouting needs ideas and creativity“ (BDA 2019: 1). Almost everywhere and especially in prospering cities like Munich a track of „less and better“, of sufficiency and resilience is wanted. What challenges come with the growth spurt of the last decade and with the comeback of external development in many cities for a sustainable and socially just urban development? For the change of basic principles growth proves to be a major area of tension. Assuming this, the article discusses exemplary the conflicts and options of the current plans for huge new districts in Munich. For politics and planning there is obviously no consistent way out of the growth dilemma between social housing provision and ecological necessity.

**Stephan Reiß-Schmidt**, Dipl.-Ing. Stadtdirektor a.D., freier Berater und Autor. 1996-2017 Leiter der Stadtentwicklungsplanung in München, 1980-96 Stadt und Regionalplaner im Ruhrgebiet, 1970-79 Studium Architektur und Städtebau an der RWTH Aachen und Städtebaureferendariat in NRW. 1999 Berufung in die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Stephan Reiß-Schmidt, Dipl.-Ing, City Manager retd. is a freelance advisor and author. 1996 – 2017 head of urban development planning at the City of Munich, 1980-96 city- and regional planner in the Ruhr District, 1970-79 architecture and urban studies at RWTH Aachen and traineeship for public service in urban planning. In 1999 he was appointed to Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

## Wachstum – Normalzustand oder Krisenfall?

Wachstum gilt nicht erst seit den Fridays for Future und dem erfolgreichen bayerischen Volksbegehren Rettet die Bienen zunehmend als Bedrohung für das Leben künftiger Generationen - und nicht mehr als Verheißung einer besseren Zukunft. Schon 1962 beschrieb Rachel Carson in ihrem Buch *Silent Spring* Ursachen und Folgen des Artensterbens (Carson 1962). Zehn Jahre später analysierten Wissenschaftler:innen des Club of Rome *The Limits to Growth* (Meadows et al. 1972). Nach Jahrzehnten der Schrumpfung wachsen in den letzten Jahren die meisten deutschen Großstädte wieder. Die Verfügbarkeit von Bauland und vor allem bezahlbare Mietwohnungen sind zu Engpassfaktoren geworden. Die Potenziale der Innenentwicklung sind in vielen Städten aufgezehrt oder können wegen unzureichender Instrumente und fehlender Akzeptanz in der Stadtgesellschaft nicht mobilisiert werden. Längst überwunden geglaubte Zielkonflikte brechen damit wieder auf, eine Harmonisierung fundamentaler ökologischer und akuter sozialer Notwendigkeiten wird politisch und planerisch anspruchsvoller. Gleichzeitig erodieren Arbeitsplätze und Daseinsvorsorge in vielen ländlich-peripheren Regionen und motivieren vor allem die junge Generation zur Abwanderung.

Die lokalen Akteure scheinen hier wie dort Getriebene einer weder nachhaltigen noch resilienten Dynamik zu sein. Aus dem Streben nach – und dem gleichzeitigen Leiden an – der wachsenden Stadt entwickelt sich ein Dilemma, wie es für Zeiten zunehmender Ungewissheit und für Handlungsfelder mit einer Vielzahl divergierender Interessen typisch ist. Soziale und ökologische Ziele, die Veränderung vertrauter Heimat durch stadträumlichen Wandel, aber auch der wachsende Konsensbedarf für langfristig wirksame Planungsentscheidungen in einer mehr und mehr polarisierten Stadtgesellschaft führen zu Widersprüchen, die mit planerischer Rationalität allein nicht aufzulösen sind. Fürst beschreibt diesen Wandel der Planung zutreffend als „[...] eine Reihe von Dilemmata: zwischen dem öffentlich erzeugten Anspruch nach neuen Lösungen und den starken Beharrungszwängen des Planerumfeldes bei schwacher Position der Planerinnen und Planer; [...] zwischen langen Planungshorizonten, welche die Wirtschaft fordert, und den sich schneller wandelnden politischen Mehrheiten; [...] zwischen dem Konsensbedarf der Planung und der wachsenden Konfliktintensität fragmentierter Gesellschaften; [...]“ (Fürst 2018: 1717).

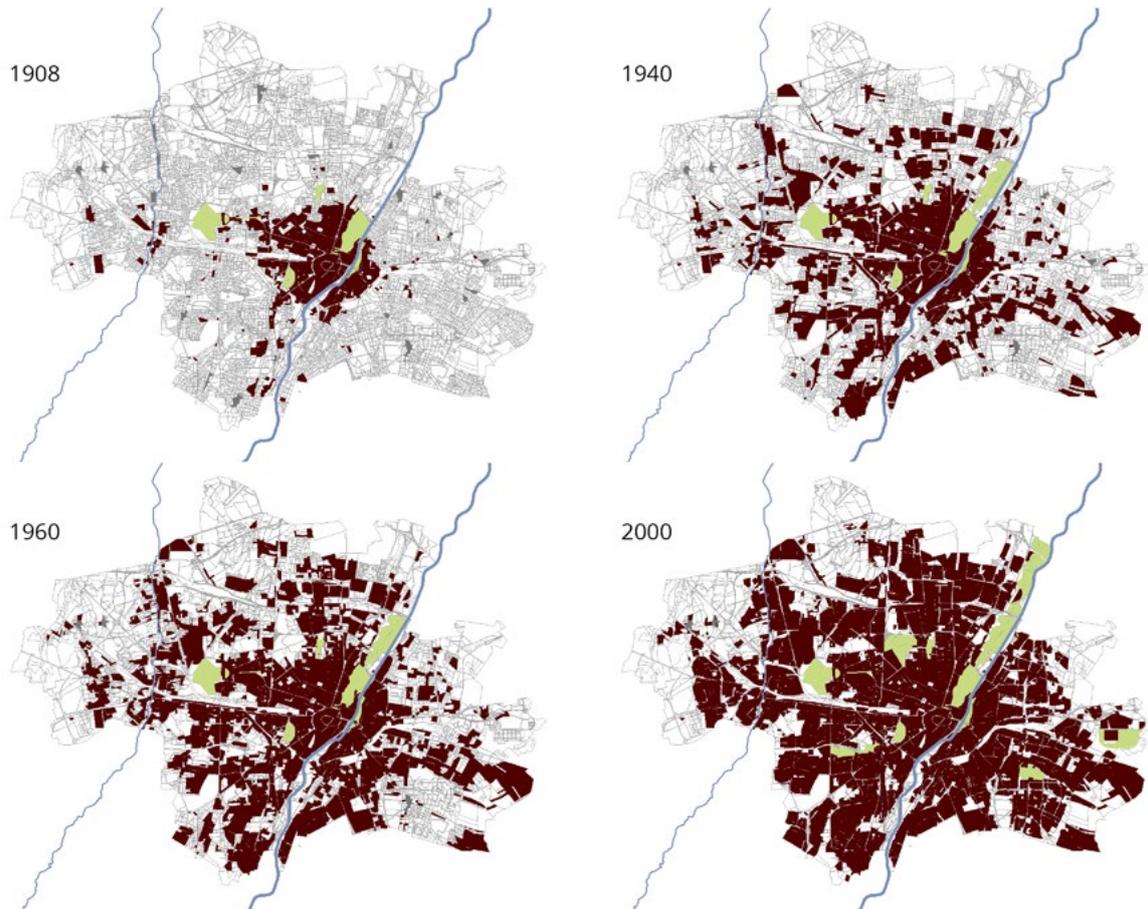
Wachstum gehört – so scheint es – zur DNA der Stadt, ebenso wie das Versprechen von Freiheit, Innovation und Prosperität. „Erst seit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert kommt es zu einer analytisch präzisen und schließlich auch normativen Gleichsetzung von Stadtentwicklung und Wachstum, weshalb die Vorstellung, dass Städte schrumpfen können zunächst bedrohlich erscheinen mag“ (Brandstetter et al. 2005: 57). Bandstadt, Gartenstadt, Gegliederte und Aufgelockerte Stadt, Autogerechte Stadt oder Urbanität durch Dichte waren vom Ende des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts typische Wachstumsleitbilder. „Die Stadt wurde hier als funktionalräumlich bestimmter Zusammenhang betrachtet, dessen Wachstum durch Planung geordnet und gestaltet werden soll. Entsprechend haben städtebauliche Leitbilder in dieser Phase (von der zweiten Hälfte der 1950er Jahre bis Ende der 1960er Jahre) vor allem bei der Planung großer Stadterweiterungen Wirkung entfaltet“ (Jessen 2018: 1400). Städte, die schrumpfen – sei es durch Kriege, Seuchen, Naturkatastrophen oder wirtschaftlichen Niedergang –

galten lange als pathologische Fälle, die planerischer Unterstützung bei der Rückkehr zum „normalen“ Wachstumskurs bedürfen.

Rückbau als Strategie der Stadtentwicklung wurde angesichts von Globalisierung, Ölkrise, beschleunigtem Strukturwandel und rückläufigen Geburtenzahlen erst seit den 1970er Jahren zu einem Thema (Vgl. Reiß-Schmidt und Zwoch 1985). So hat Benedikt Huber 1976 aus schweizerischer Perspektive darauf hingewiesen, dass die Stadtplanung „einige Mühe“ hat, „alternative Konzepte zur ständig wachsenden Stadt zu entwerfen“ (Huber 1976: 32, zitiert nach Brandstetter et al. 2005: 59). Schon 1975 hatte die Landeshauptstadt München (so wie auch wieder seit 2015, siehe Abbildung 4) das Leitmotiv „Stadt im Gleichgewicht“ über ihren neuen Stadtentwicklungsplan geschrieben (LHM 1975) und damit versucht, soziale Gerechtigkeit und ökologische Tragfähigkeit zu verbinden.

Die Internationale Bauausstellung Emscher Park als „Werkstatt für die Zukunft alter Industrieregionen“ verdichtete ab 1989 mit dem Umbau der industriell überformten Landschaft zum Emscher Landschaftspark und der Adaption ausgedehnter Anlagen der Montanindustrie für neue Nutzungen die Chancen der Schrumpfung zu einer Strategie (Vgl. Sack 1999). Die Entkopplung der Raumentwicklung von Wachstumsvisionen fand schließlich vor allem durch die Erfahrung schrumpfender Städte und Regionen in den neuen Bundesländern breiten Widerhall (Vgl. Lütke Daldrup 2001). Unter dem später auch im Baugesetzbuch verankerten Begriff Innenentwicklung (Vgl. Reiß-Schmidt 2018a) wurden in den 1990er Jahren das Wachstum nach Innen und eine sozial integrierte, kompakte, nutzungsgemischte und grüne Stadt der kurzen Wege zum Leitbild vieler Städte (Vgl. LHM 1995). Die Flächenpotenziale für innerstädtische Konversion und Verdichtung reichten zumeist aus, um den Bedarf an Wohnungen, sozialer Infrastruktur und Gewerbeflächen unterzubringen. Gleichwohl nahm bundesweit die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen weiter zu. Ihre in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ursprünglich schon für 2020 geforderte Begrenzung auf 30 Hektar pro Tag liegt noch immer in weiter Ferne (UBA 2020).

Dieses Wachstum nach Innen war allerdings nur realisierbar, so lange es keinen nennenswerten Einwohnerzuwachs gab. Mit ausgelöst durch Weltfinanz- und Eurokrise wuchsen nach 2010 viele Groß- und Universitätsstädte durch Zuwanderung vor allem aus EU-Ländern, aber auch aus Bürgerkriegsgebieten z.B. im Nahen Osten. In der Summe 39 ausgewählter Großstädten der Innerstädtischen Raumbewertung (IRB) hat sich von 2010 bis 2015 die Wanderungsbilanz der Ausländer von ca. 100.000 auf knapp 500.000 Personen fast verfünffacht (BBSR 2018: 9). Infolge einer seit vielen Jahren viel zu niedrigen Wohnungsbauleistung und des Auslaufens von Sozialbindungen vergrößerte sich der Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen von Jahr zu Jahr. Der Preisindex für Bauland verdoppelte sich bundesweit von 2000 bis 2018 und stieg damit dreimal so stark wie der Verbraucherpreisindex – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wohnungsmieten (Vgl. BSR 2020: 22). Die Finanzialisierung des Bodenmarktes durch einen wachsenden Zustrom anlagensuchenden Kapitals und die damit einhergehende Bodenspekulation erschwerten die Mobilisierung von bezahlbarem Bauland für die nur mit unzureichenden Steuerungsinstrumenten ausgestatteten Städte ganz erheblich (Vgl. Reiß-Schmidt 2018b).



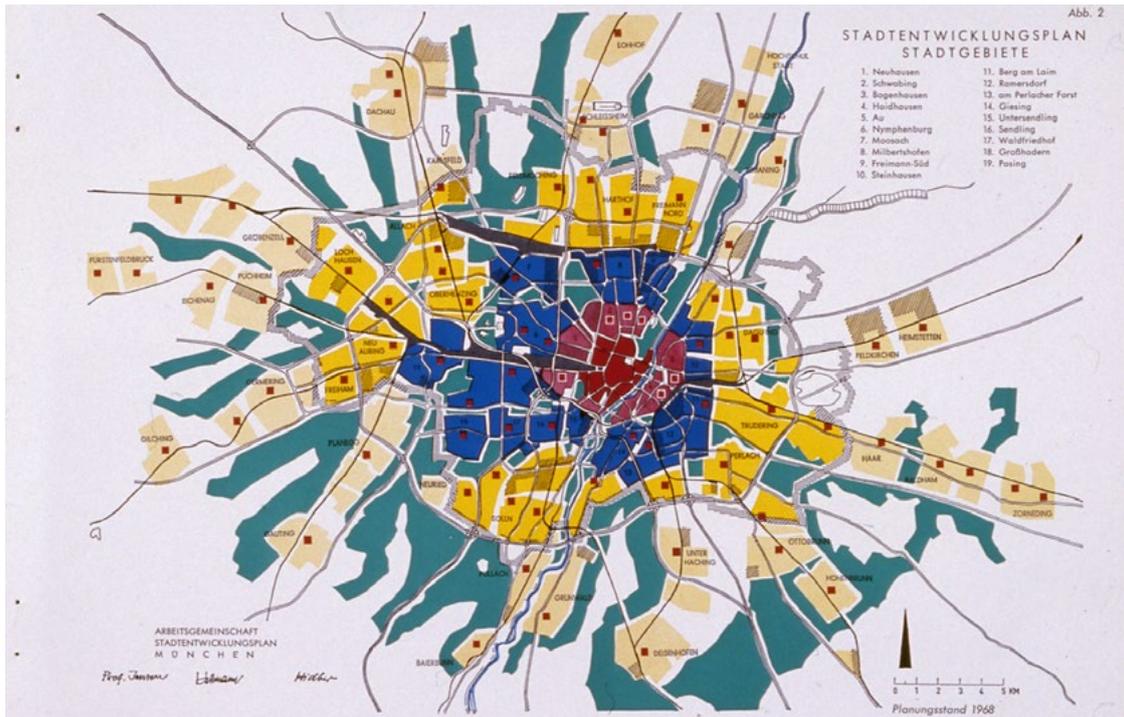
**Abbildung 1:** München, wachsende Stadt. Von 1900 bis 1939 verdoppelte sich die Einwohnerzahl auch durch Eingemeindungen auf rund 830.000. Nach dem durch den Zweiten Weltkrieg bedingten Rückgang auf 480.000 EW wurde München 1957 zur Millionenstadt. Seit den Olympischen Sommerspielen 1972 stagnierte die Einwohnerzahl lange um 1,3 Millionen und wuchs ab 2010 auf heute rund 1,56 Mio. EW. Quelle: Landeshauptstadt München.

## München: Wachstum gestalten

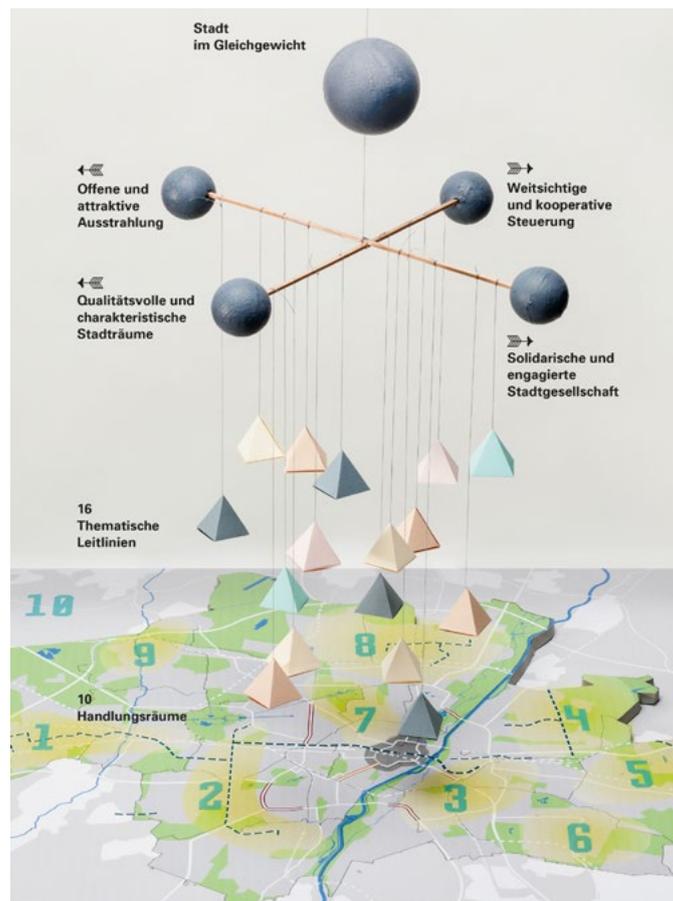
Wandel und Kontinuität des Umgangs mit Wachstum lassen sich am Beispiel München mit seiner nur durch den zweiten Weltkrieg unterbrochenen Wachstumsgeschichte gut verfolgen (siehe Abbildung 1). Ordnung und Gestaltung des Wachstums führten seit Beginn des 20. Jahrhunderts zu einer spezifischen Planungskultur gesamtstädtischer Entwicklungspläne und -konzepte:

- Theodor Fischers Staffelbauplan von 1904 für die Stadterweiterung des frühen 20. Jahrhunderts (siehe Abbildung 2).
- Der Stadtentwicklungsplan 1963 für die Nachkriegsentwicklung zur Millionenstadt (siehe Abbildung 3).
- Die PERSPEKTIVE MÜNCHEN mit dem räumlichen Leitbild „kompakt, urban, grün“ ab 1998 (Vgl. LHM 1995, 2004), mit dem das Wachstum nach Innen zum offiziellen Leitbild der Stadtentwicklung wurde (siehe Abbildung 4).





**Abbildung 3:** Stadtentwicklungsplan 1963, sog. „Jensen-Plan“, Planungsstand 1968. Quelle: Arbeitsgemeinschaft Stadtentwicklungsplan, Herbert Jensen u.a. 1963/1968/Landeshauptstadt München.



**Abbildung 4:** Perspektive München, Fortschreibung 2015: Stadt im Gleichgewicht. Quelle: Landeshauptstadt München.

In den letzten Jahren ist München vor allem für viele 20- bis 40-jährige nicht nur aus Deutschland, sondern aus ganz Europa attraktiv geworden. Von 2008 bis 2020 nahm die Einwohnerzahl um fast 190.000 zu, davon rund ein Drittel aus einem stabilen Geburtenüberschuss (LHM 2020d). Die Zahl der Erwerbstätigen stieg 2008 bis 2017 um 164.000 auf rund 1.114.000 (PV 2020: 31). Nach aktuellen Prognosen wird mit einer weiteren erheblichen Zunahme der Erwerbstätigen und mit einem Zuwachs um weitere knapp 300.000 Einwohner:innen auf insgesamt 1,85 Mio. Einwohner:innen bis 2040 gerechnet (LHM 2019). Die Baulandpreise für Mehrfamilienhäuser sind in München seit dem Jahr 2006 um das 4,5-fache gestiegen (Gutachterausschuss 2018: 4) und damit weitaus stärker als in anderen Großstädten. Die Angebotsmieten für Neubauwohnungen kletterten auf das Rekordniveau von über 20 Euro/m<sup>2</sup>, gegenüber 2009 eine Steigerung um 50 Prozent (LHM 2020a).

Der Wohnungsbau hielt auch in München trotz des bundesweit größten kommunalen Förderprogramms „Handlungsprogramm Wohnen in München“ (LHM 2017b) mit der dynamischen Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt. Die Zielzahl von jährlich insgesamt 8.500 Wohnungen, davon 2.000 geförderte wurde im Durchschnitt der letzten drei Jahre mit etwas mehr als 7.800 fertiggestellten Wohnungen, davon 1.750 geförderte nicht ganz erreicht. Damit München auch morgen noch eine Stadt für alle ist, müssen nicht nur bezahlbare Mietwohnungen im Bestand gesichert werden (z.B. durch Erhaltungssatzungen mit Genehmigungsvorbehalt für Modernisierung und Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen), sondern in großem Maßstab durch kommunale oder gemeinwohlorientierte Träger neu gebaut werden. Dauerhaft bezahlbare Mietwohnungen können bei Baulandpreisen von 3.500 Euro/m<sup>2</sup> nur noch auf städtischen Grundstücken entstehen, wenn diese verbilligt und mit langfristigen Bindungen (60-80 Jahre) im Erbbaurecht an Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Bestandhalter wie die beiden städtischen Wohnungsbaugesellschaften GWG und Gewofag abgegeben werden. Diese müssen sich verpflichten, zu 60 Prozent geförderte und zu 40 Prozent preisgedämpfte Mietwohnungen zu errichten (siehe Abbildung 5). Auf privaten Grundstücken können dagegen mit den (bei neuen Bebauungsplänen seit 1994 in München obligatorischen) städtebaulichen Verträgen nach den Grundsätzen der Sozialgerechten Bodennutzung höchstens 30 Prozent geförderte und 10 Prozent preisgedämpfte Mietwohnungen befristet auf 25 bis 30 Jahre durchgesetzt werden (Vgl. LHM 2020c) (siehe Abbildung 5). Bei den über 50 Prozent der Wohnungsbauvorhaben, die ohne Bebauungsplan in Baulücken oder per Nachverdichtung im Innenbereich nach § 34 BauGB genehmigt werden, erlaubt das Planungsrecht noch nicht einmal diese bescheidenen sozialen Bindungen.

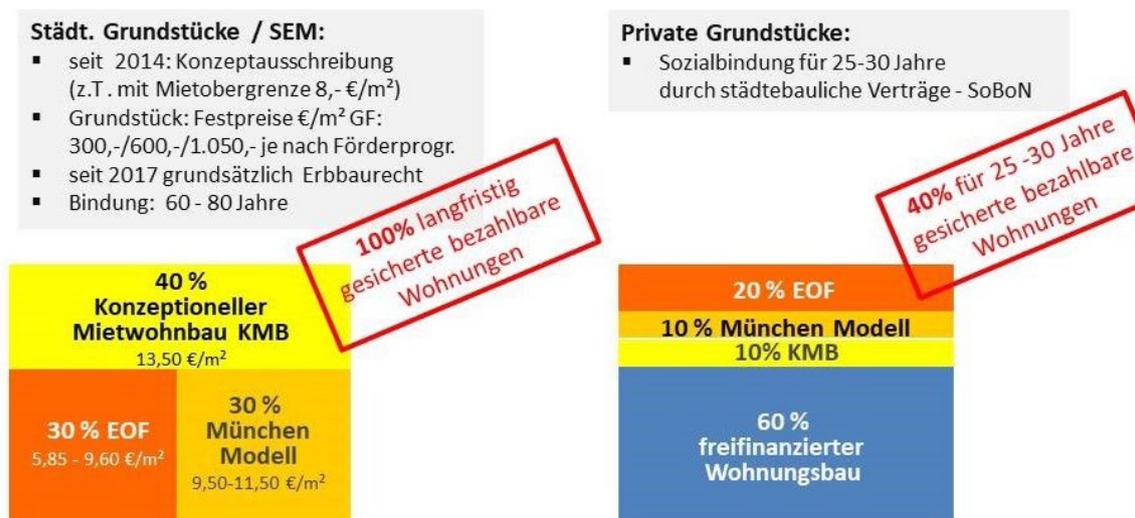


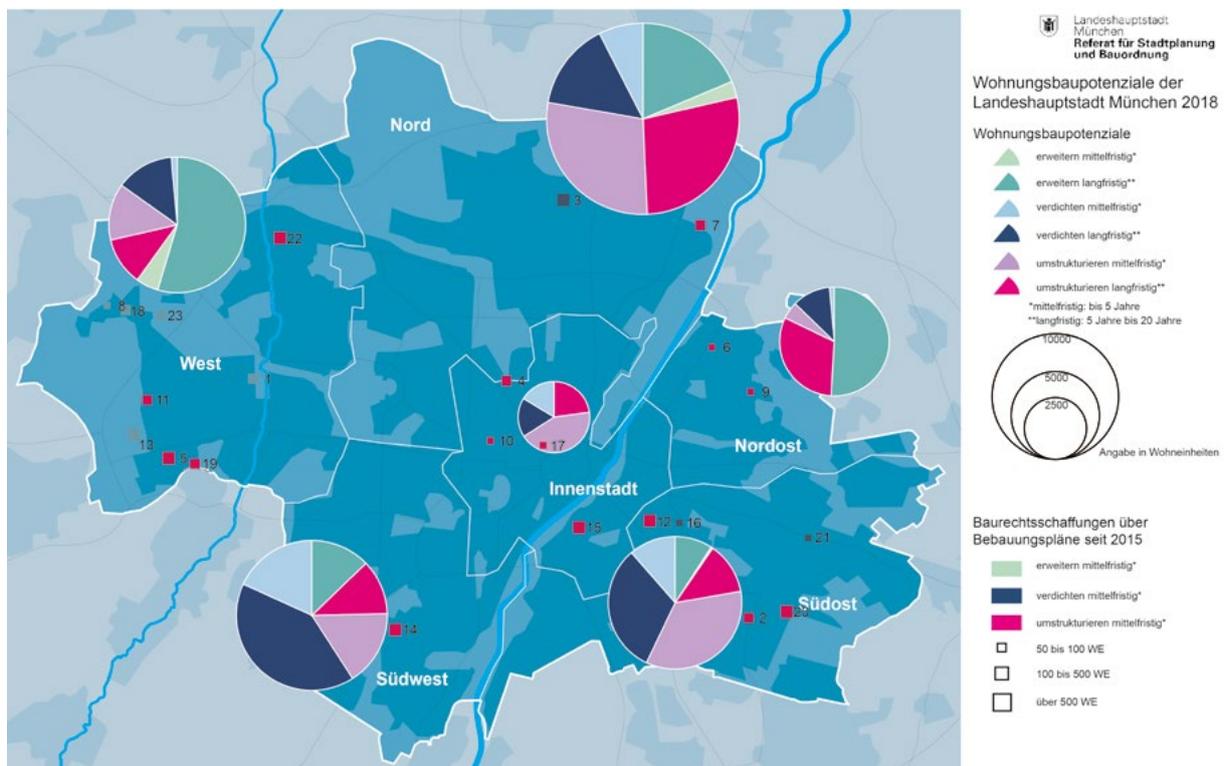
Abbildung 5: Mehr bezahlbare Wohnungen durch aktive Liegenschaftspolitik. Eigene Darstellung.

Zwischen 1990 und 2012 konnte der auch bei geringem Einwohnerwachstum durch immer mehr Ein- und Zweipersonenhaushalte steigende Wohnungsbedarf mit rund 150.000 neuen Wohnungen gedeckt werden, und zwar überwiegend als Innenentwicklung auf freigewordenen Flughafen-, Bahn-, Gewerbe-, und Kasernenflächen sowie durch Nachverdichtung in Bestandsquartieren (Vgl. Reiß-Schmidt 2007). Nachdem das Auslaufen der Innentwicklungsreserven absehbar war, wurden im Rahmen des Projektes Langfristige Siedlungsentwicklung (LaSie) verschiedene Strategien für die Mobilisierung von Flächenreserven in der Stadt mit der höchsten Siedlungsdichte in Deutschland (fast 5.000 EW/km<sup>2</sup>) entwickelt. Durch externe Städtebau- und Landschaftsplanungsbüros wurden für unterschiedliche Strategien Potenzialabschätzungen erstellt und mit Testentwürfen verifiziert (Vgl. EBP 2013, LHM 2017a):

- Umstrukturierung, d.h. Entwicklung von Gewerbegebieten zu urbanen Quartieren mit Wohnen und anderen Nutzungen,
- Qualifizierte Verdichtung, d.h. Aufstockung, Nutzung von Restflächen oder Abriss und verdichteter Neubau in Bestandsquartieren,
- Stadt weiterbauen, d.h. Erschließung landwirtschaftlicher Flächen am Stadtrand für neue große Quartiere sowie
- Ausbau der Kooperation innerhalb der Region München.

Andockpunkte für eine intensive Wachstumsdebatte in der Stadtgesellschaft waren in den letzten Jahren nicht nur die geplanten neue Stadtteile auf überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen im Norden und Nordosten, sondern auch die Nachverdichtung. So wurde von den Gutachtern in den Ein- und Zweifamilienhausgebieten, die über die Hälfte aller Wohnbauflächen umfassen, ein theoretisches Potenzial für bis zu 150.000 zusätzliche Wohnungen identifiziert. Mit dem Kampfruf „Rettet die Gartenstädte“ wurde für den Erhalt dieser gering verdichteten, vielfältig privilegierten Wohnlagen mit ihrer kleinteiligen Eigentümerstruktur wirkungsvoll mobilisiert. Allerdings erschien es der Stadtentwicklungsplanung ohnehin erfolgversprechender, die qualifizierte Nachverdichtung auf Mehrfamilienhaussiedlungen der 1950er bis 1980er Jahre in einheitlichem

Eigentum zu konzentrieren. Diese sind in der Regel mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen und weisen selbst bei einer maßvollen Geschossflächenzahl (GFZ) von 1,6 ein theoretisches Potenzial für knapp 100.000 zusätzliche Wohnungen auf (zu den mittelfristig aktivierbaren Potenzialen siehe Abbildung 6). Die Hoffnung, damit relativ konfliktfrei Baulandpotenziale für den Bau bezahlbarer Mietwohnungen zu erschließen, erwies sich allerdings als trügerisch (Vgl. Reiß-Schmidt 2015). An der skeptischen und zum Teil auch deutlich ablehnenden Haltung von Bestandsmieter:innen und Anwohner:innen konnte auch die Verknüpfung mit einer Ertüchtigung von gemeinschaftlichen Grünflächen, sozialer Infrastruktur und Nahversorgung nicht in allen Fällen etwas ändern. Der Stadtratsbeschluss zur langfristigen Siedlungsentwicklung setzte 2016 auf einen Strategiemix aller vier Optionen (Vgl. LHM 2017a).



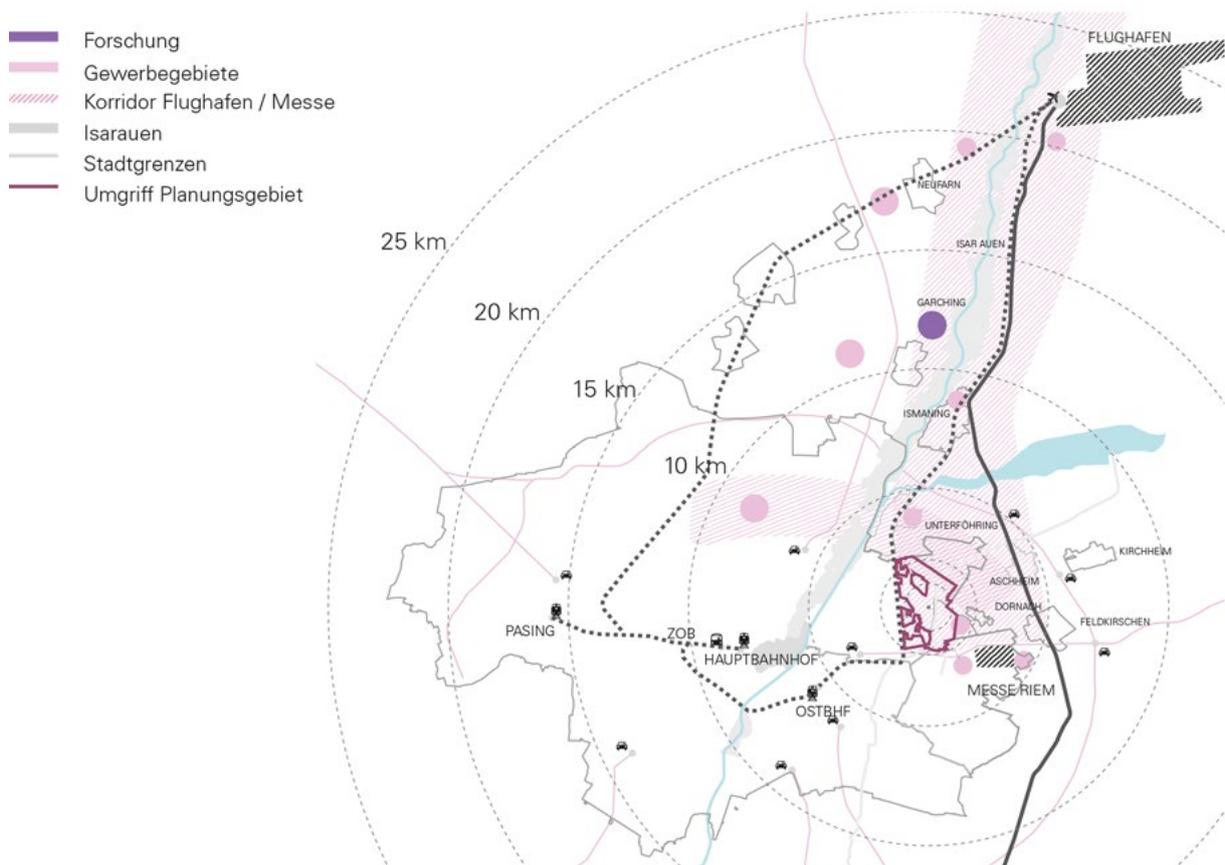
**Abbildung 6:** Langfristige Siedlungsentwicklung: Mittelfristig aktivierbare Potenziale.  
Quelle: Landeshauptstadt München.

## Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) im Kreuzfeuer

Für die Strategie „Stadt weiterbauen“ gibt es zwar in der Region mit drei im Bundeseigentum befindlichen entbehrlichen Militärflugplätzen (Fürstenfeldbruck/Maisach, 224 Hektar; Erding, 365 Hektar und Penzing/Landsberg am Lech, 270 Hektar) ein großes Flächenpotenzial. Allerdings fehlt noch eine belastbare Kooperationsstruktur zwischen Landkreisen, Gemeinden und Landeshauptstadt, etwa ein gemeinsamer Boden- und Infrastrukturfonds in der Rechtsform eines Zweckverbandes (Vgl. Difu 2020). Im Stadtgebiet stehen

mittelfristig keine größeren Grundstücksreserven in städtischem Eigentum mehr zur Verfügung. Spätestens Ende der 2020er Jahre muss deshalb die Realisierung der von der Stadtentwicklungsplanung vorbereiteten großen neuen Stadtteile für jeweils etwa 30.000 Einwohner:innen im Nordosten (Daglfing/Johanneskirchen, östlich S 8) und im Norden (Feldmoching/Ludwigsfeld) beginnen. Das überwiegend sehr kleinteilige Privateigentum in diesen Bereichen und der angestrebte hohe Anteil bezahlbarer Mietwohnungen legt es nahe, hierzu das gesetzliche Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM §§165 ff. BauGB) zu nutzen. Damit kann die Stadt Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert erwerben und zu gegenüber dem allgemeinen Verkehrswert stark reduzierten Festpreisen (derzeit je nach Fördermodell 300,- bis 1.050,- Euro/m<sup>2</sup>) für den geförderten bzw. preisgedämpften Mietwohnungsbau an unterschiedliche gemeinwohlorientierte Träger mit langfristiger Sozialbindung z.B. im Erbbaurecht vergeben. Die Kosten für Infrastruktur und geförderten Wohnungsbau können weitergehend als bei städtebaulichen Verträgen aus den erheblichen entwicklungsbedingten Wertsteigerung refinanziert werden.

Die durch Stadtratsbeschluss 2008 zunächst für das Gebiet im Nordosten eingeleiteten vorbereitenden Untersuchungen (siehe Abbildung 7, 8, 9) und vor allem die Anfang 2017 von Oberbürgermeister Reiter publizierte Absicht eines weiteren Untersuchungsgebietes für eine SEM im Münchner Norden (Feldmoching/Ludwigsfeld) lösten in beiden Bereichen heftige Reaktionen bei privaten Eigentümer:innen und Anwohner:innen aus.



**Abbildung 7:** SEM Nordost: Untersuchungsgebiet im stadtreionalen Kontext.  
Quelle: Landeshauptstadt München.



Abbildung 8: Bestandsnutzung im Untersuchungsgebiet (2015). Quelle: Landeshauptstadt München.

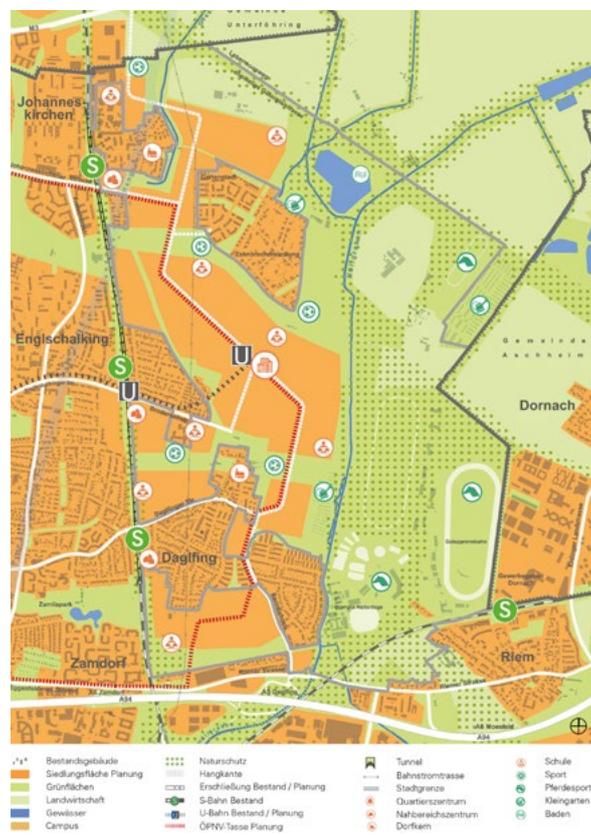


Abbildung 9: SEM Nordost, Räumliches Leitbild Variante 2 „Beidseits des Hüllgrabens“ (2016).  
Quelle: Landeshauptstadt München.

Mit dem Slogan „Schützen Sie die wertvollen Anbauflächen unserer Heimatstadt München! Stoppen Sie mit uns die SEMs im Norden und Nordosten“ und mit einer Vielzahl weiterer Argumente gegen eine verdichtete Siedlungsentwicklung machte die im Mai 2017 gegründete Initiative Heimatboden mobil (Heimatboden München o. J.). Sie vertritt nach eigenen Angaben etwa 200 Grundstückseigentümer:innen im Norden, die im Besitz von 70 bis 80 Prozent der zu entwickelnden Flächen seien. Ein weiteres Argument ist die Sicherung der regionalen Lebensmittelversorgung: Im Umgriff der geplanten SEM Nord gibt es laut der Initiative noch rund 20 praktizierende Landwirte und zehn Gärtnereien. Vor allem aber wendet sich die Initiative gegen die Anwendung des gesetzlichen Instrumentes der SEM, weil bei einem Ankauf durch die Stadt nur der entwicklungsunbeeinflusste Ackerlandwert bezahlt würde. Dies und in die im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit der Enteignung als Ultima Ratio wird als unzulässiger Eingriff in das Eigentum betrachtet. Die Initiative fordert stattdessen, mit den einzelnen Eigentümer:innen städtebauliche Verträge gemäß den SoBoN-Grundsätzen (Vgl. LHM 2020c) zu schließen, die ihnen einen Anteil von mindestens einem Drittel an den entwicklungsbedingten Wertsteigerungen garantieren würden. Das 2019 durch Zusammenschluss von elf Vereinen mit rund 200 Mitgliedern gegründete Bündnis NordOst e.V. wendet sich mit ähnlichen Argumenten insbesondere gegen die SEM Nordost. Großen Raum bei ihrer Argumentation nehmen der Mangel an Grün- und Freizeitflächen, die hohe Versiegelung und die klimatische Funktion der unbebauten Areale östlich der S 8 ein (Bündnis NordOst e. V. 2019).

Nachdem der Stadtrat mit der Mehrheit der damaligen großen Koalition im Sommer 2018 vorbereitende Untersuchungen für eine SEM im Münchner Norden abgelehnt hatte, drohte auch eine Beendigung des Verfahrens im Nordosten, wo die Eigentümer:innen sofort „Gleichbehandlung“ einforderten. Als Reaktion darauf bildete sich Ende 2018 ein parteiunabhängiges Bündnis Pro SEM aus Gewerkschaften, Mieterverein, Sozialverbänden, Kreisjugendring, Wohnungsbaugenossenschaften, Architekten- und Planerverbänden, Kulturveranstaltern und anderen (Bündnis ProSEM o. J.). Diese zivilgesellschaftliche Initiative wird von zahlreichen Einzelpersonlichkeiten wie den ehemaligen Oberbürgermeistern Hans-Jochen Vogel und Christian Ude und von der früheren Stadtbaurätin Christiane Thalgott unterstützt. Das Bündnis setzt sich für eine Stadt für alle ein und plädiert dafür, das im Baugesetzbuch vorgesehene Instrument der SEM einzusetzen, um so Bodenspekulation zu verhindern, eine einheitliche Planung und Durchführung zu ermöglichen und hundert Prozent bezahlbare Mietwohnungen zu realisieren. Das Wachstum der Stadt wird von ProSEM als gestaltbare Herausforderung und nicht als Bedrohung der Lebensqualität gesehen. Im Frühjahr 2019 richtete das Bündnis Pro SEM einen offenen Brief an Oberbürgermeister und Stadtrat mit zehn Forderungen:

- Die Anliegen der Grundeigentümer ernst nehmen - Lösungen suchen und befördern
- Faire Angebote für Grundeigentümer bei Ausschluss von Bodenspekulation
- Absehbare Kosten für die Infrastruktur transparent darstellen
- Dauerhaft bezahlbares Wohnen schaffen – Spekulation mit Wohnraum ausschließen
- Ansprechende, lebendige und sozial intakte Quartiere entwickeln
- Gute Erreichbarkeit und nachhaltige Mobilität von Anfang an sicherstellen
- „Grüne Infrastruktur“ und Artenvielfalt schon im Vorlauf sichern
- Agrarstrukturelles Zukunftskonzept für den Norden und Nordosten erarbeiten

- An der Ultima Ratio Enteignung festhalten um Enteignungen zu vermeiden
- Alternativen zur Stadterweiterung nach den Regeln der SEM konkret darlegen.

Damit konnte die Kontroverse um die SEM erheblich versachlicht und konstruktiv nach vorne ausgerichtet werden. Mittlerweile liegt auch das Ergebnis eines städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerbs für drei Entwicklungsstufen mit 10.000, 20.000 und 30.000 Einwohner:innen vor (vgl. LHM 2020b).

Mit einer massiven Mobilisierung gegen die SEM auf öffentlichen Veranstaltungen und in den sozialen Medien sowie mit einer professionellen Pressearbeit gelang es den Contra-Initiativen, das rot-schwarze Rathausbündnis im beginnenden Kommunalwahlkampf 2019 zu sprengen. Die CSU erklärte ihren Ausstieg aus der SEM Nordost, der langjährige Fraktionsvorsitzende der SPD, der zusammen mit dem Koalitionspartner 2018 den Einleitungsbeschluss zur SEM Nord verhindert hatte, wechselte Ende 2019 zur CSU. SPD, Grüne und Linke bekannten sich dagegen in ihren Wahlprogrammen ausdrücklich zur Anwendung des Instrumentes SEM und positionierten sich eindeutig gegen Bodenspekulation und eine Privatisierung leistungsloser Bodenwertsteigerungen.

Anfang Mai 2020 wurde nach erheblichen Stimmengewinnen der Grünen und Verlusten von SPD und CSU im Münchner Rathaus erstmals eine Grün-Rote Koalition gebildet. Die aus der Initiative Heimatboden hervorgegangene München-Liste konnte dagegen mit einem Anti-Wachstums-Programm nur ein Stadtratsmandat und drei von 27 Sitzen im Bezirksausschuss Feldmoching-Hasenberg im Bereich der SEM Nord gewinnen. In Ihrem Koalitionsvertrag vereinbarten Grüne und SPD u.a.: „Wir schaffen neuen, dringend benötigten, dauerhaft bezahlbaren Wohnraum und stärken München als Vorbildkommune für Umwelt- und Klimaschutz und als lebenswerte, soziale und grüne Stadt. Wir wollen eine ‚Stadt für alle‘, die auch kleinräumig im Gleichgewicht ist. [...] Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) ist ein unverzichtbares Instrument der Stadtplanung, welches wir im Nordosten und Norden der Stadt nutzen wollen“ (Die Grünen und SPD 2020: 4–5). Mit dem Stadtratsbeschluss vom 22. Juli 2020 wurden dementsprechend mit zweijähriger Verzögerung auch vorbereitende Untersuchungen für das ca. 900 Hektar große Untersuchungsgebiet im Münchner Norden eingeleitet.

## Wieder wachsen lernen – kein Königsweg in Sicht

Das Wachstumsdilemma zwischen Flächensparen, Klimaschutz, Bewahrung stadträumlicher Identität und sozialer Wohnraumversorgung lässt sich weder umgehen noch bruchlos planerisch abarbeiten – dies zeigt auch das Münchner Fallbeispiel. Wie die meisten deutschen Städte muss auch München in Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft das Wachsen in oft konfliktreichen Prozessen wieder lernen und zeitgemäße Strategien und Leitbilder dafür entwickeln. Solange attraktive Großstädte nicht durch eine polyzentrische und Disparitäten wirksam ausgleichende Raumentwicklungspolitik auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene entlastet werden, bleibt eine aktive Gestaltung des Wachstums alternativlos und zugleich ambivalent. Da nicht nur im besonders flächenknappen München die Potenziale einer Flächenkreislaufwirtschaft nicht ausreichen um den Bedarf

an bezahlbaren Wohnungen zu decken, muss sie um die Option eines ebenfalls möglichst CO<sub>2</sub>-neutralen Weiterbaus der Stadt ergänzt werden. Beide Strategien erfordern besondere konzeptionelle Sorgfalt und einen erheblichen Aufwand für Kommunikation und Konsensbildung.

Um den Interessenausgleich zwischen den sich von Veränderungen bedroht fühlenden, mit Wohnungen versorgten Eingesessenen und den neu auf den Wohnungsmarkt tretenden Gruppen konfliktfrei zu gestalten ist allerdings ein Königsweg nicht in Sicht. Ein wesentliches Argument in der im Kommunalwahlkampf 2020 in München geführten Debatte war die Verknüpfung von Wohnungsmarkt und den Vorteilen von Offenheit und sozialer Diversität der Stadt für alle. Ohne soziale und kulturelle Diversität verliert die Stadt ihr kreatives Potenzial, ihre Innovationskraft und riskiert damit ihre wirtschaftliche Prosperität. Ohne bezahlbare Wohnungen für U-Bahnfahrerinnen, Erzieher, Lehrerinnen, Polizisten und viele andere systemrelevante Normalverdiener sind das Funktionieren der Stadt und damit die Lebensqualität für alle in Gefahr. Die zum Teil erbitterte Ablehnung der Abschöpfung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerungen zu Gunsten der Allgemeinheit durch die SEM und ihre Diffamierung als Enteignungsinstrument verweist auf die Notwendigkeit einer gesellschaftspolitischen Debatte über die Bedeutung des Bodens als unverzichtbares und unvermehrbares Gemeingut. Er ist Basis für bezahlbares Wohnen genauso wie für den Klima- und Artenschutz (vgl. Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht 2018). Große Quartiere am Stadtrand können mit Konzepten von gestern in die Sackgasse überholter Wachstumsstrategien geraten. Sie können aber auch zu Reallaboren nachhaltiger Stadtentwicklung und damit im Sinne von Schneidwind zu Modellen für eine urbane Wende werden: „Die urbane Wende ist damit ein Knotenpunkt der Großen Transformation. Städte sind in ihrer Vielfalt und Eigenart zugleich Experimentierorte für die Große Transformation“ (Schneidewind 2018: 261; vgl. WBGU 2016). So könnte sich das Wachstumsdilemma statt als Blockade nachhaltiger und sozial gerechter Stadtentwicklung als Momentum notwendiger Transformationsprozesse erweisen.

## Literatur

- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2018): Zuwanderung in die Städte. Aktuelle Tendenzen aus unterschiedlicher Perspektive. Bonn.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2020): Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland. Expertise für die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“. Langfassung. Bonn.
- BDA (Bund Deutscher Architektinnen und Architekten) (Hg.) (2019): Das Haus der Erde. Positionen für eine klimagerechte Architektur in Stadt und Land. Berlin.
- Brandstetter, Benno; Lang, Thilo und Pfeifer, Anne (2005): Umgang mit der schrumpfenden Stadt – ein Debattenüberblick. In: Berliner Debatte Initial 6/2005, 55–68.
- Bündnis 90/Die Grünen Kreisverband München (2020): Mit Mut, Visionen und Zuversicht: Ganz München im Blick. Koalitionsvereinbarung für die Stadtratsperiode 2020 – 2026. München.
- Bündnis NordOst e.V. (2019): Bündnis NordOst. <https://www.buendnisnordost.de>, Zugriff am 01.10.2020.
- Bündnis ProSEM (o. J.): Wer wir sind. <https://www.prosem-muenchen.de/home>, Zugriff am 01.10.2020.
- Bündnis ProSEM (2019): Lebenswerte Quartiere und bezahlbares Wohnen im Münchner Nordosten – Zukunft gestalten, Verantwortung übernehmen! Bündnis Pro SEM appelliert an Oberbürgermeister und Stadtrat. <https://www.prosem-muenchen.de/lebenswerte-quartiere-und-bezahlbares-wohnen-im-muenchner-nordosten-zukunft-gestalten-verantwortung-uebernehmen>, Zugriff am 01.10.2020.
- Carson, Rachel (1962): Silent Spring. Boston: Houghton Mifflin.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2020): Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog. Berlin.
- EBP (Ernst Basler + Partner AG) (Hg.) (2013): Langfristige Siedlungsentwicklung. Konzeptgutachten. Zürich.
- Fürst, Dietrich (2018): Stichwort Planung. In: ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1711–1719.
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Bereich der Landeshauptstadt München (2018): Der Immobilienmarkt in München. Quartalsbericht 4/ 2018. München.
- Heimatboden München (o. J.): Über uns. [www.heimatboden-muenchen.de](http://www.heimatboden-muenchen.de), Zugriff am 01.10.2020.
- Huber, Benedikt (1976): Stadtplanung ohne Wachstum. In: DISP Heft 41/ 1976. Zürich, 31–36.
- Jessen, Johann (2018): Stichwort Leitbilder der Stadtentwicklung. In ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1399–1410.

- LHM (Landeshauptstadt München). Direktorium-Stadtplanungsamt (Hg.) (1963): Stadtentwicklungsplan einschließlich Gesamtverkehrsplan der Landeshauptstadt München. München. Abrufbar unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Dokumente/Zeitabschnitt3.html>, Zugriff am 28.09.2020.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung (Hg.) (1975): Stadtentwicklungsplan 1975. München. Abrufbar unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Dokumente/Zeitabschnitt4.html>, Zugriff am 28.09.2020.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1995): München kompakt, urban, grün – Neue Wege der Siedlungsentwicklung. München.
- LHM (Landeshauptstadt München) (Hg.) (2004): München wie geplant. Die Entwicklung der Stadt von 1158 bis 2008. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2015): München: Zukunft mit Perspektive. Strategien, Leitlinien, Projekte. Perspektive München – Fortschreibung. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2017a): Mehr Menschen, mehr Stadt. Langfristige Siedlungsentwicklung – LaSie. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2017b): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm. Wohnen in München VI 2017 – 2021. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2019): Demografieberichte München. Bevölkerungsprognose 2017 bis 2040. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2020a): Wohnungsmarktdaten München 2019. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2020b): Ideenwettbewerb Münchner Nordosten <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/Wettbewerbe/Nordosten.html>, Zugriff am 01.10.2020.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung und Kommunalreferat (Hg.) (2020c): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. 4. aktualisierte Auflage. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Direktorium – Statistisches Amt (Hg.) (2020d): Daten zur Demografie. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Statistik/Bevoelkerung.html>, Zugriff am 03.11.2020.
- Lütke Daldrup, Engelbert (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung, In: Stadtbauwelt Heft 150/2001, 40–45.
- Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht (Hg.) (2018): Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik 22. und 23. Juni 2018. München. <https://www.initiative-bodenrecht.de>, Zugriff am 03.11.2020.

- Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Joergen und Behrens, William W. III (1972): The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books.
- PV (Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München) (Hg.) (2020): Landeshauptstadt München. Datengrundlagen 2018. München.
- Reiß-Schmidt, Stephan und Zwoch, Felix (1985): Fortschritt durch Rückbau? In: Stadtbauwelt Heft 86/1985, 122–123.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2007): Wachstum nach Innen. Das Beispiel München - Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Wandel und Identität. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche. Zürich: Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, 45–54.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2015): München: Innenentwicklung und (Re-)Urbanisierung. Strategien für Stadtquartiere der 1950er bis 70er Jahre. In: Jessen, Johann und Roost, Frank (Hg.): Refitting Suburbia. Erneuerung der Stadt des 20. Jahrhunderts in Deutschland und den USA. Berlin: Jovis, 131–149.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2018a): Stichwort Innenentwicklung. In: ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 995–1000.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2018b): Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt – Wo bleibt der soziale Frieden? In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 3/2018, 119–122.
- Sack, Manfred (1999): Siebzig Kilometer Hoffnung. Die IBA Emscher-Park.-Erneuerung eines Industriegebiets. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Schneidewind, Uwe (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag.
- UBA (Umweltbundesamt) (2020): Anhaltender Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke>, Zugriff am 26.09.2020.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin.