

VORLAGE

des Verbandsvorsitzenden an den Planungsausschuss

TOP 3 Evaluierung der Regionalentwicklung
Ziele zur Siedlungsentwicklung Wohnungsbau

Anlagen: - Übersicht zur Evaluierung der Regionalentwicklung
- Strukturräume der Region München

I. VORTRAG

Ziele zur Siedlungsentwicklung sind vor allem im Regionalplan, Kapitel B II zu finden.

Zentral sind die Vorschriften B II 2 Z 2.1 bis Z 2.3. Danach soll in allen Gemeinden die Wohnsiedlungsentwicklung einer Gemeinde den Bedarf ihrer Bevölkerung und einer nicht unverhältnismäßigen Bevölkerungszuwanderung umfassen. Gewerbliche Siedlungsentwicklung soll den Bedarf der ansässigen Betriebe sowie die Neuansiedlung von Betrieben umfassen, die zur örtlichen Grundversorgung oder Strukturverbesserung in der Gemeinde notwendig sind bzw. an besondere Standortvoraussetzungen gebunden sind (sogenannte organische Entwicklung, vgl. Landesentwicklungsprogramm B VI 1.3 (Z)).

Gemäß Z 2.2 soll in zentralen Orten und im Bereich von Entwicklungsachsen eine über Z 2.1 hinausgehende Siedlungsentwicklung zulässig sein.

Nach Z 2.3 werden in der Region München Bereiche festgelegt, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen. Der Lenkung der Siedlungsentwicklung in diese Bereiche kommt ein besonderes Gewicht zu.

In diesen Gebieten soll ebenfalls eine über Z 2.1 hinausgehende Siedlungsentwicklung zulässig sein. Dabei soll in der Regel zunächst auf bereits ausgewiesene Wohn- und Gewerbegebiete zurückgegriffen werden. Diese Bereiche liegen fast ausschließlich in Orten an Schienenhaltepunkten und einigen weiteren zentralen Orten.

Nicht als Ziel, sondern als Grundsatz formuliert, jedoch für die Beurteilung der Siedlungsentwicklung wichtig ist die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit dem ÖPNV und dessen weiteren Ausbau (Regionalplan B II G 1.6) und das sogenannte Harmonisierungsgebot (B II G 1.5).

Die regionalen Zielsetzungen zur Freiraumsicherung und zum Thema Freizeit und Erholung sind Gegenstand separater Berichte. Auf Ziele zu den Fluglärmschutzbereichen zur Lenkung der Bauleitplanung wird nicht eingegangen.

1. Einwohnerentwicklung

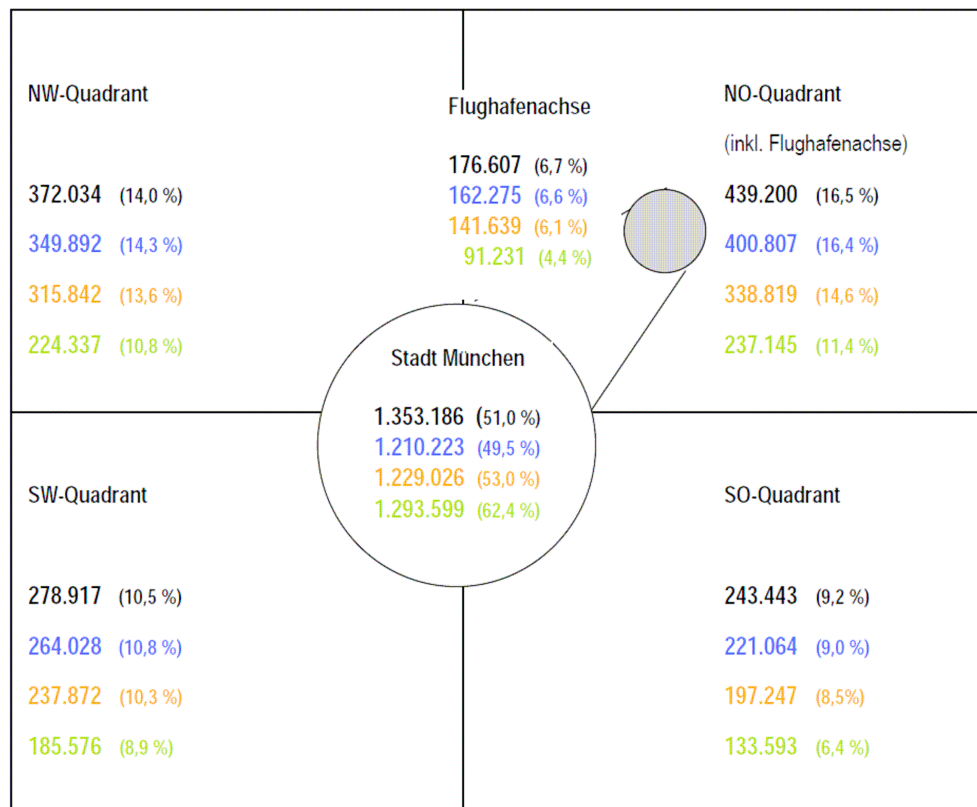
a) Die **großräumige Verteilung** der Bevölkerung nach Quadranten zeigt folgende Entwicklung:

- Insgesamt ist die Einwohnerzahl der Region von 1970 bis 2001 von ca. 2,1 Mio. auf jetzt 2,7 Mio. Einwohner gestiegen.
- Prozentual betrachtet hat der Nordost- und der Südostquadrant bei weitem am stärksten zugelegt mit jeweils über 180 % seit 1970, gefolgt vom Nordwestquadrant mit ca. 165 % und dem Südwestquadrant mit 150 %. Die Landeshauptstadt München hat seit 1970 lediglich um 5 % zugenommen (seit 1999 allerdings wieder schnell ansteigend.).
- In absoluten Zahlen liegt die Zunahme im Nordosten mit 200.000 Einwohnern weit vor der im Nordwesten mit knapp 150.000 Einwohnern. Südosten und Südwesten wachsen um jeweils ca. 100.000 Einwohner, die Landeshauptstadt München um insgesamt 60.000 Einwohner.

Region München

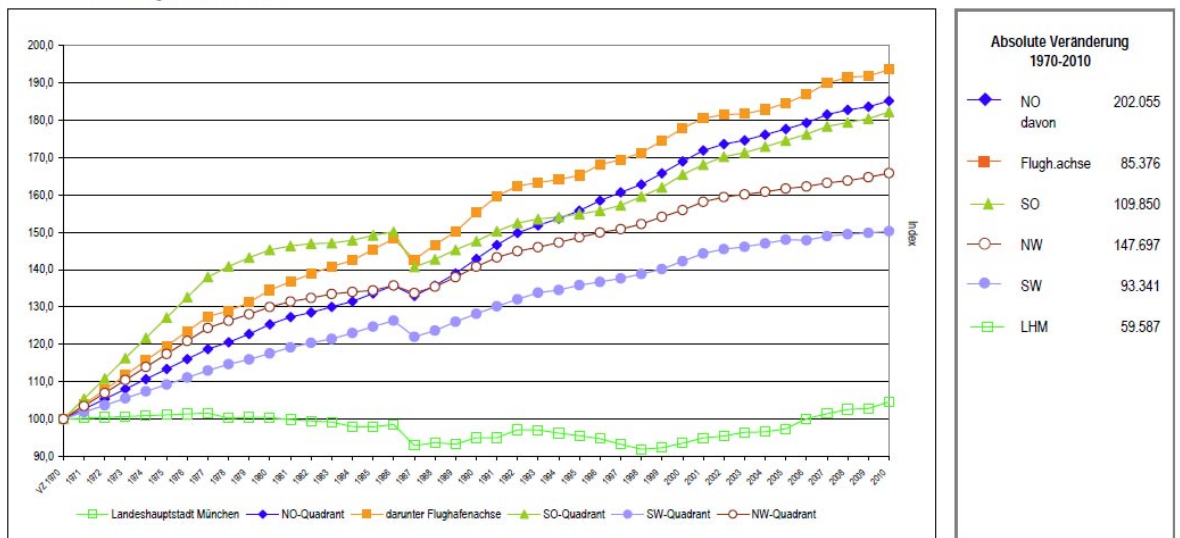
Großräumliche Verteilung der Bevölkerung nach Quadranten
absolut und in % zu insgesamt

2010 2000 1990 1970



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Region München
Großräumliche Verteilung der Bevölkerung nach Quadranten
Indexentwicklung (1970 = 100)

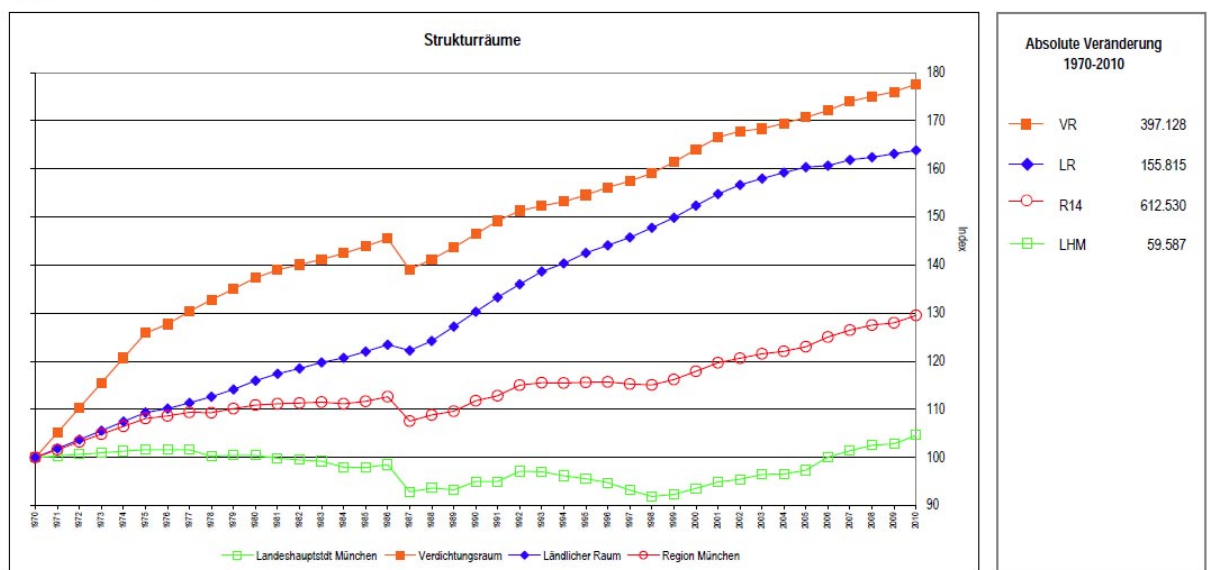


Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Insgesamt hat das Umland gegenüber der Stadt München Einwohneranteile in der Region gewonnen. Statt 1970 über 62 % der Einwohner leben in der Stadt München 2010 noch 51 % der Regionseinwohner. In den Jahren seit 1999 wächst allerdings die Einwohnerschaft der Landeshauptstadt München genauso schnell wie die des gesamten Umlands.

- b) Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung nach **Strukturräumen** (Karte s. Anlage), so ist der Verdichtungsraum mit knapp 400.000 Einwohnern mehr, auch prozentual am schnellsten gewachsen. Der Ländliche Raum mit deutlich weniger Einwohnern, aber prozentual auch mit über 160 %. Zur Landeshauptstadt gilt das oben gesagte.

Region München
Bevölkerungsentwicklung nach Strukturräumen
Index (1970 = 100)*



* Jahre 1971-1974 interpoliert; Knick 1987 = Volkszählung

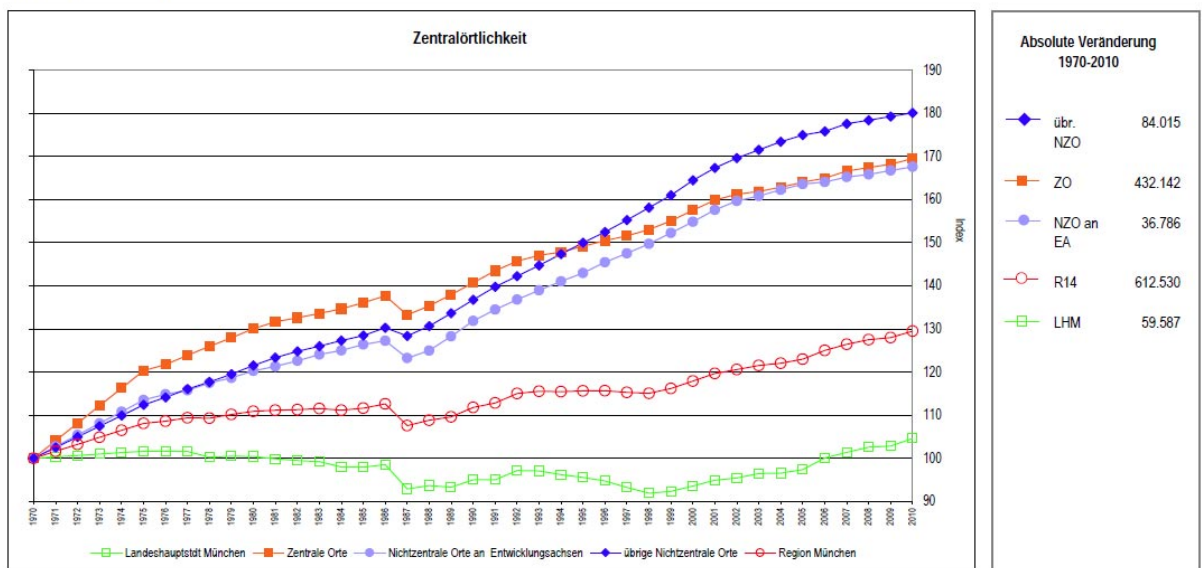
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

- c) Die Bevölkerungsentwicklung nach der **Zentralörtlichkeit** wird hier differenziert nach Landeshauptstadt München, zentrale Orte, und nicht zentrale Orte an Entwicklungsachsen sowie die übrigen nicht zentralen Orte. Zu beachten ist, dass die Landeshauptstadt München zu den zentralen Orten zählt.

Ergebnisse:

- Die übrigen nicht zentralen Orte wachsen prozentual mit 180 % am stärksten, die zentralen Orte und nicht zentralen Orte an Entwicklungsachsen mit ca. 170 % kaum weniger stark prozentual, die Landeshauptstadt München wie oben beschrieben.
- In absoluten Zahlen übertrifft das Bevölkerungswachstum in den zentralen Orten einschließlich der Landeshauptstadt München und den nicht zentralen Orten an Entwicklungsachsen bei weitem das der übrigen nicht zentralen Orte. Von den zuwachsenden 600.000 Einwohnern der Region entfallen lediglich gut 80.000 auf die übrigen nicht zentralen Orte, weit über 500.000 auf die anderen Orte, in denen eine sogenannte überorganische Siedlungsentwicklung zulässig und gewünscht ist (s.o.)

Region München
Bevölkerungsentwicklung nach Zentralörtlichkeit
Index (1970 = 100)*

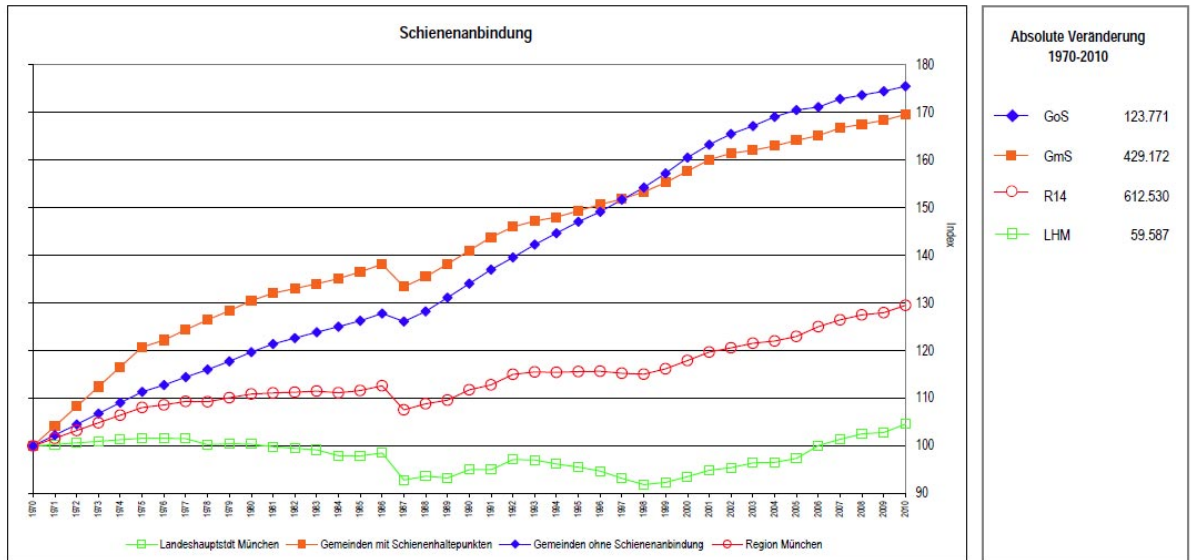


* Jahre 1971-1974 interpoliert; Knick 1987 = Volkszählung

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

- d) Betrachtet man die Entwicklung nach der **Schiienenanbindung**, ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der Zentralörtlichkeit. Die Bevölkerung in Gemeinden ohne Schiienenanbindung ist insgesamt um 123.000 Einwohner gewachsen, die der anderen Orte mit Schiienenanbindung inklusive der Landeshauptstadt München um knapp 500.000 Einwohner.

Region München
Bevölkerungsentwicklung nach Schiienenanbindung
Index (1970 = 100)*



* Jahre 1971-1974 interpoliert; Knick 1987 = Volkszählung

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Die **Gesamtbetrachtung der Einwohnerentwicklung** zeigt, dass zwar das prozentuale Wachstum in nicht zentralen Orten, die nicht an Entwicklungsachsen liegen, das Einwohnerwachstum in den anderen Orten überschreitet. Aussagekräftiger und für die reale Belastung der Infrastruktur und des Freiraums wichtiger ist aber das klare Ergebnis, dass der weit überwiegende Teil des Bevölkerungswachstums seit 1970 auf die zentralen Orte bzw. in den Orten mit Schiienenanbindung konzentriert ist.

In der großräumigen Betrachtung gibt es nach wie vor deutliche Unterschiede. Am schwächsten hat der Südwesten an Einwohnern zugelegt, am allerstärksten die sogenannte Flughafenachse zwischen Landeshauptstadt München und dem Flughafen. Die ungleichgewichtige Einwohnerentwicklung von Stadt und Umland ist seit 1999 gestoppt. Seither wächst die Landeshauptstadt München wieder im gleichen Ausmaß wie das Umland.

Insgesamt ist das Einwohnerwachstum der Region seit 1970 um knapp 30 %, absolut gut 600.000 Einwohner, unter 1 % pro Jahr geblieben. Von den inzwischen 2,7 Mio. Einwohnern der Region wohnen nur knapp 290.000 in Gemeinden ohne Schiienenanbindung, also ca. 10,7 %.

2. Wohnungsbau

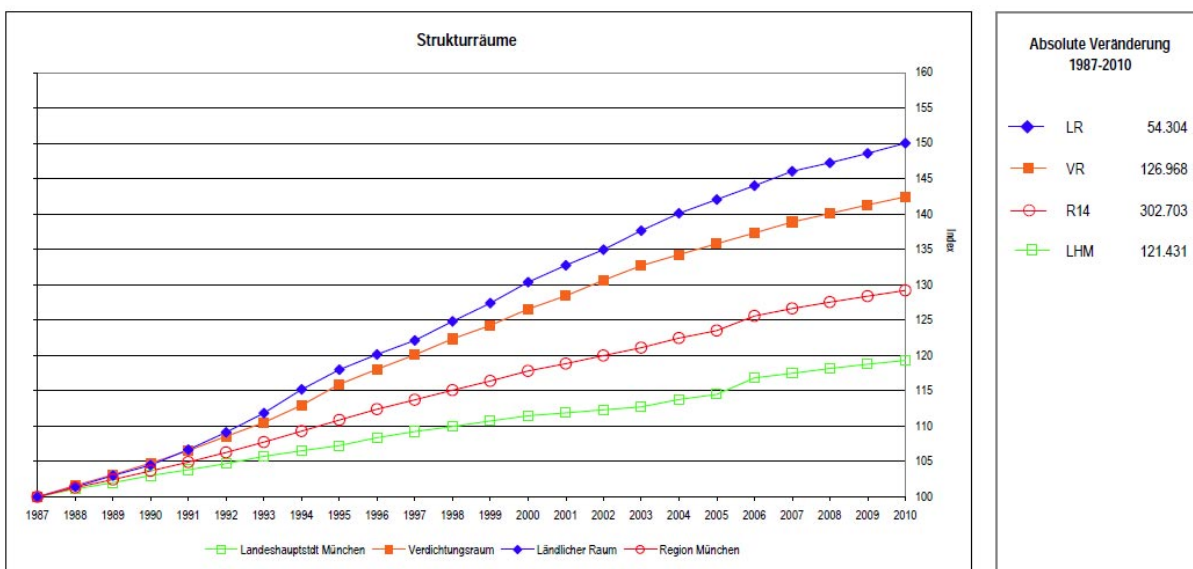
Nach dem Regionalplan München Kapitel B II G 5.1.1 soll auf die Ausweisung und Bereitstellung von ausreichendem Wohnbauland und eine bedarfsgerechte jährliche Bereitstellung von Wohnraum hingewirkt werden.

Die Entwicklung des Wohnungsbestands in der Region München folgt der Entwicklung der Einwohner. Insgesamt verfügt die Region München über 1,34 Mio. Wohnungen im Jahr 2010. 1987 waren es 1,04 Mio.

Die folgenden Übersichten zur **Entwicklung des Wohnungsbestands nach Strukturräumen**, nach Zentralörtlichkeit und nach Schienenanbindung zeigt, dass in der Landeshauptstadt München seit 1987 etwa so viele Wohnungen neu gebaut wurden wie im Verdichtungsraum (ca. 125.000), hinzu kommen die Wohnungen im ländlichen Raum mit gut 50.000.

Wie bei den Einwohnern hat der **Wohnungsbau in nicht zentralen Orten** außerhalb von Entwicklungsachsen prozentual am stärksten zugelegt. In absoluten Zahlen jedoch weniger als 10 % des Wohnungsbaus betragen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der **Schienenanbindung**, dort waren es knapp 15 % der seit 1987 gebauten Wohnungen, die in Gemeinden ohne Schienenanbindung realisiert wurden. 85 % liegen in Gemeinden mit Schienenanbindung.

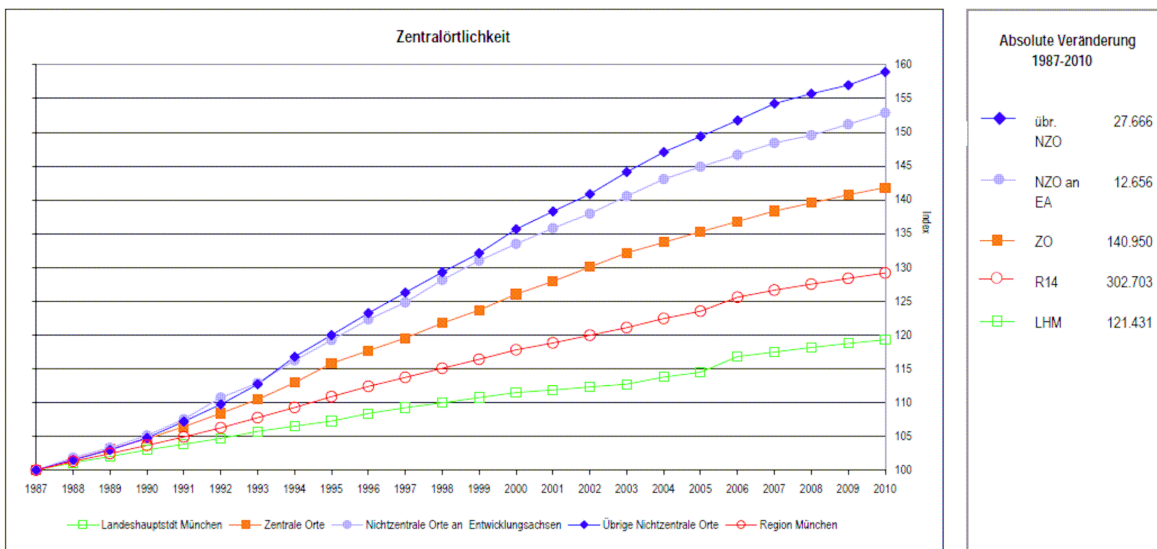
Region München
Entwicklung des Wohnungsbestands* nach Strukturräumen
Index (1987 = 100)



* in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Region München
Entwicklung des Wohnungsbestands* nach Zentralörtlichkeit
Index (1987 = 100)

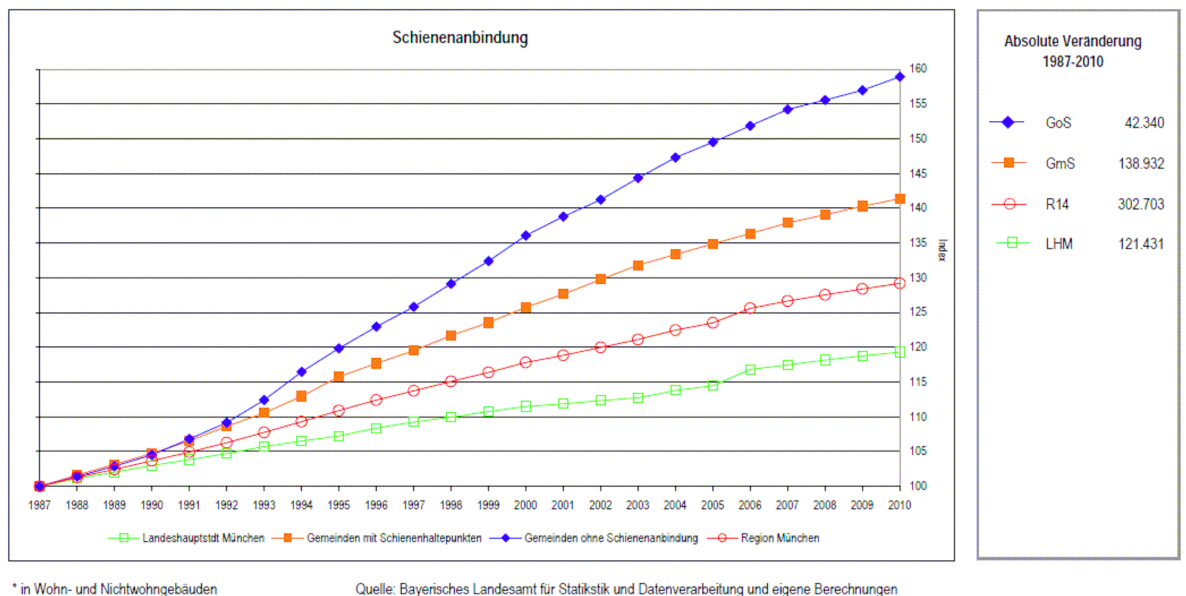


* in Wohn- und Nichtwohngebäuden

** siehe Erläuterungen im Impressum

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Region München
Entwicklung des Wohnungsbestands* nach Schienenanbindung
Index (1987 = 100)



Der Blick auf die **jüngere Vergangenheit** zeigt, dass seit 2005 im jährlichen Durchschnitt in der Stadt mit gut 6.000 Wohnungen und im Umland mit insgesamt 5.600 Wohnungsfertigstellungen gut 11.500 Wohnungen jährlich gebaut worden sind. Gleichzeitig stiegen die Wohnflächen an, und sank die Zahl der Einwohner je Wohnung deutlich ab.

Region München
Wohnungsfertigstellungen

Verwaltungsräume	Wohnungsfertigstellungen*		
	abs.	je 1.000 EW	2005-2010 im jährl. Durchschnitt
Dachau	728	5,3	595
Ebersberg	525	4,1	563
Erding	429	3,4	552
Freising	621	3,7	710
Fürstenfeldbruck	750	3,7	797
Landsberg am Lech	348	3,0	481
München	1.131	3,5	1.589
Starnberg	297	2,3	392
Regionsumland	4.829	3,6	5.679
Landeshauptstadt München	3.721	2,7	6.010
Region München	8.550	3,2	11.688
Oberbayern	13.590	3,1	17.108
Bayern	29.863	2,4	37.326

Regionsumland = Summe der Landkreise

* in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Die Zahl der neu gebauten Wohnungen reicht grundsätzlich aus, um den Wohnungsbedarf der gesamten Region zu decken. Engpässe sind durch die wieder sehr gute Wirtschaftsentwicklung seit 2010 in Teilbereichen der Region zu finden, insbesondere in der

Landeshauptstadt München. Diese Engpässe haben auch mit größeren Wohnflächen je Einwohner und dem Strukturwandel der Haushalte, wesentlich mehr Singlehaushalte als früher, zu tun. Um den zukünftigen Wohnungsbedarf abdecken zu können ist ein stetiger Neubau von Wohnungen von ca. 11.000 bis 12.000 pro Jahr in den nächsten Jahren erforderlich.

Die bisherige Entwicklung in der Region München zeigt, dass sich **der Wohnungsbau genauso wie die Einwohnerentwicklung auf diejenigen Orte konzentriert, in denen er nach den regionalplanerischen Vorstellungen verstärkt stattfinden soll.**

3. Entwicklung der Arbeitsplätze

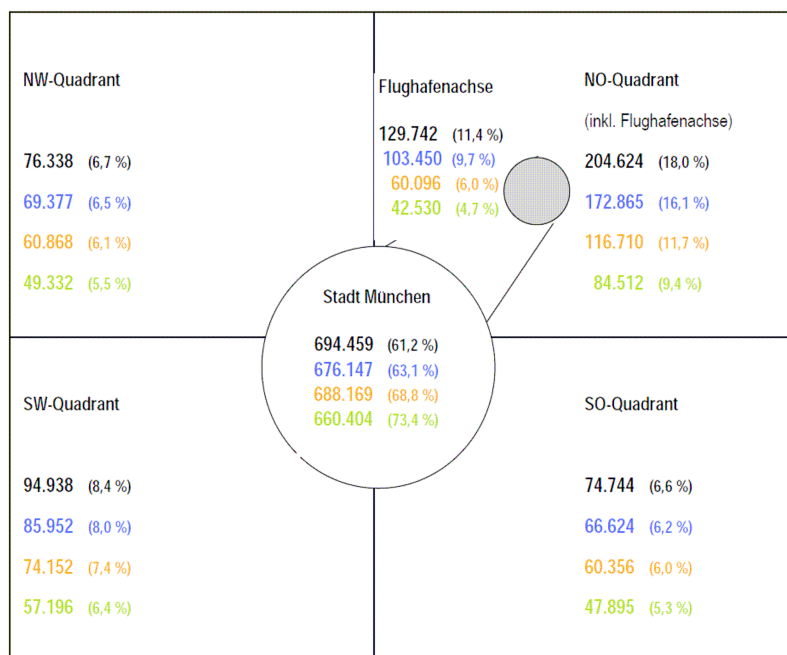
Zur Siedlungsentwicklung gehört nicht nur die Entwicklung der Einwohnerzahl und der Wohnungen, sondern auch die gewerbliche Siedlungstätigkeit. Sie kann am ehesten über die Zahl der Arbeitsplätze erfasst werden. Für die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze, die ca 70 % aller Beschäftigten ausmachen, liegen ähnlich strukturierte Zahlen wie für die Einwohner vor.

Aus der **großräumigen Verteilung** der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Quadranten wird schnell deutlich, dass sich die Arbeitsplätze stärker als die Einwohner in der Region konzentrieren.

Bei weitem am stärksten und wesentlich stärker noch wie die Einwohner ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Flughafenachse im Nordostquadrant gewachsen. Die Landeshauptstadt München hat im **Jahr 1980** noch über 73 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Region München beherbergt, 2010 waren es noch 61 %.

Region München
Großräumliche Verteilung der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
nach Quadranten
absolut und in % zu insgesamt

2010 2000 1990 1980



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

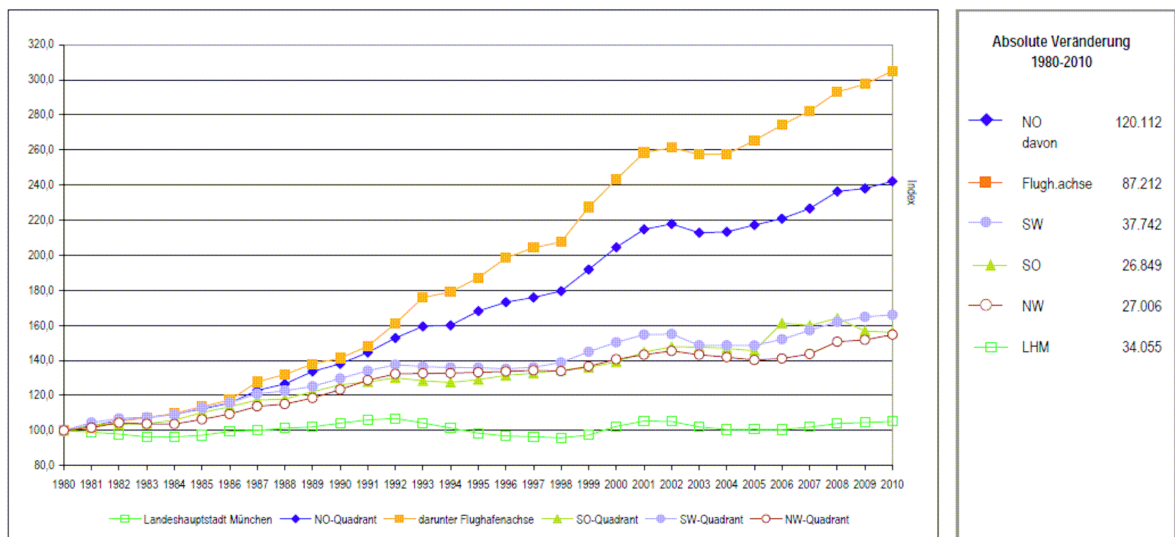
Im Einzelnen:

Die Flughafenachse ist mit knapp 90.000 Arbeitsplätzen mehr um über 300 % gewachsen, der Nordostquadrant mit der Flughafenachse um insgesamt 120.000 Arbeitsplätze, also um 240 %. Mit weitem Abstand folgen der Südwestquadrant und der Südostquadrant mit 160 % und 37.000 bzw. 26.000, wie auch der Nordwestquadrant mit 27.000. Die Landeshauptstadt München hat prozentual um ca. 5 % und in Zahlen um 34.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zugelegt.

Region München

Großräumliche Verteilung der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Quadranten

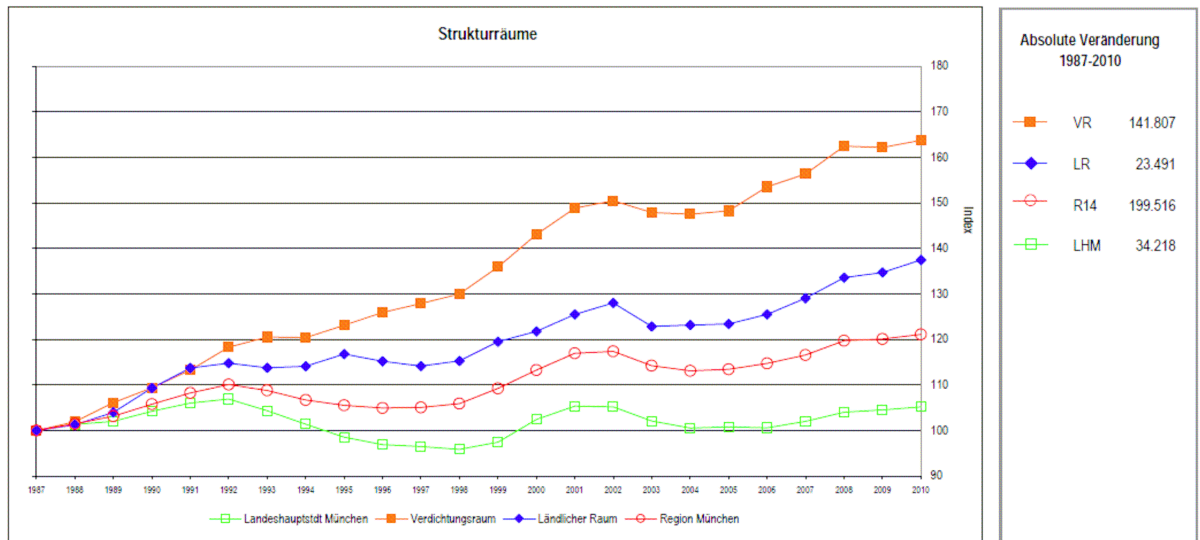
Indexentwicklung (1980 = 100)



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

- Im Bereich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich also eine deutliche **Dezentralisierung zu Gunsten des Umlands** ergeben, wobei alleine der Nordostquadrant doppelt so schnell wie alle anderen Teile des Umlands gewachsen ist.
- Nach **Strukturräumen** differenziert zeigt sich, dass vor allem der Verdichtungsraum mit über 140.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mehr und einem prozentualen Wachstum von 165 % am meisten profitiert hat. Der Ländliche Raum fällt mit einem Wachstum von knapp unter 140 % **seit 1987** deutlich ab und verzeichnet nur einen Zuwachs von 23.000 Arbeitsplätzen. Das ist im Vergleich zur Region mit etwa 200.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mehr lediglich ein Anteil von 12 %.

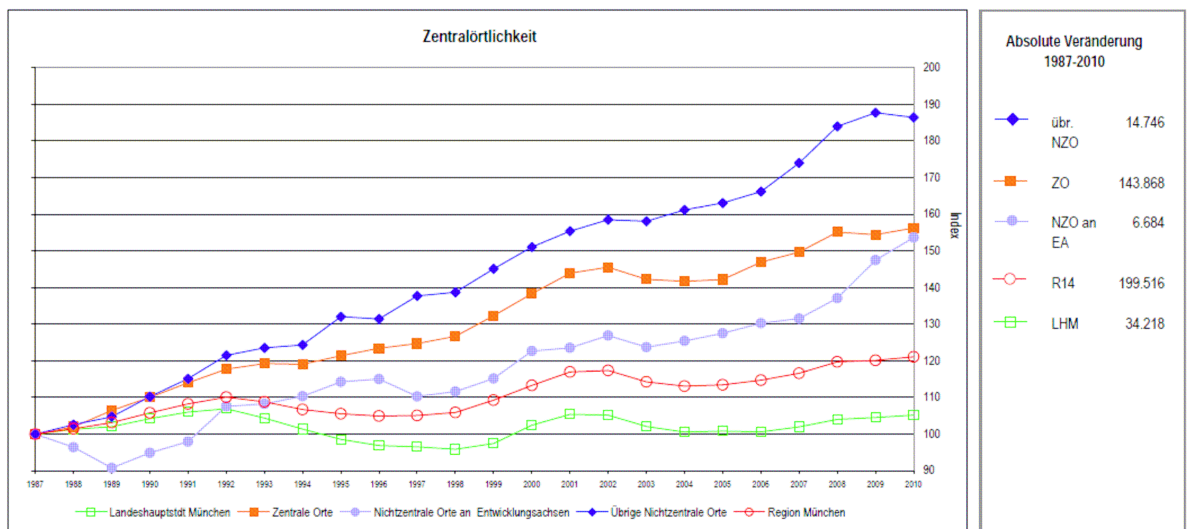
Region München
Entwicklung der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Strukturräumen
Index (1987 = 100)



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

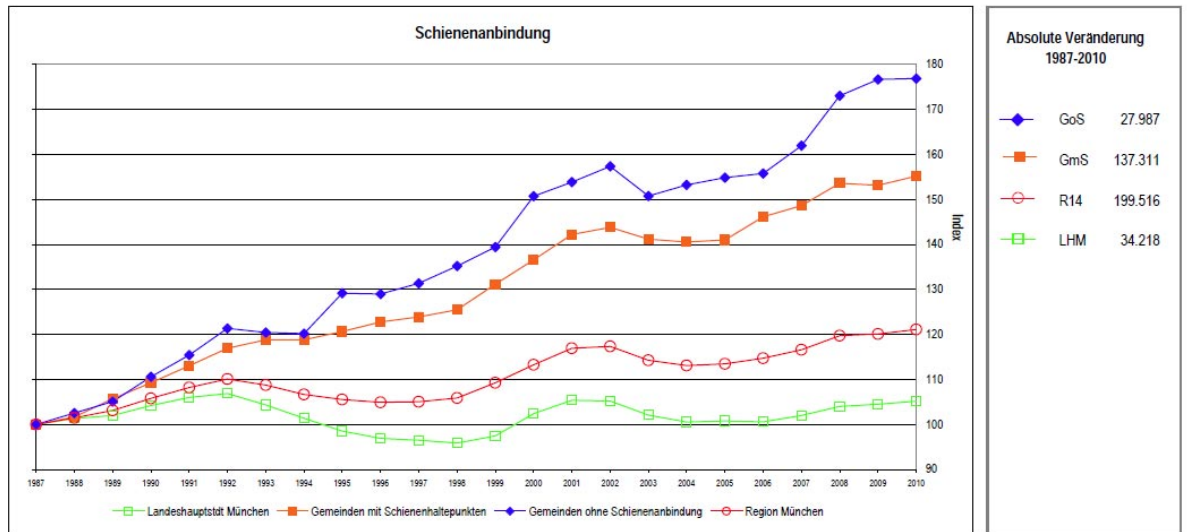
- c) Ähnlich verhält es sich bei der Differenzierung nach **Zentralörtlichkeit** und nach **Schiienenanbindung**. Außerhalb der Landeshauptstadt München sind die zentralen Orte inklusive der nicht zentralen Orte an Entwicklungsachsen bei weitem am schnellsten gewachsen mit insgesamt 150.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mehr, von 200.000 regionsweit. Das ist fast identisch mit dem Wachstum der Gemeinden mit Schienenanbindung um 137.000, wozu auch noch die Landeshauptstadt München mit 34.000 zu rechnen ist. Die Gemeinden ohne Schienenanbindung haben lediglich 28.000 Arbeitsplätze mehr zu verzeichnen, die nicht zentralen Orte außerhalb von Entwicklungsachsen knapp 15.000.

Region München
Entwicklung der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Zentralörtlichkeit
Index (1987 = 100)



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Region München
Entwicklung der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Schienenanbindung
Index (1987 = 100)



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und eigene Berechnungen

Wie oben schon erwähnt ist nicht die prozentuale Steigerung, sondern sind die **Zuwächse in absoluten Zahlen** für Infrastruktur, Freiraum und finanziellen Aufwand **entscheidend**.

Bedenklich muss aber stimmen, dass im Sinne einer ausgeglichen Entwicklung in der Region München das **Wachstum von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum deutlich zu niedrig** ist. Mit lediglich 23.500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mehr von insgesamt 200.000 hält die Zunahme der Arbeitsplätze im ländlichen Raum nicht Schritt mit der Einwohnerzunahme (156.000 von über 600.000). Diese Entwicklung ist unter dem Aspekt der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnisse in der gesamten Region kritisch zu betrachten. Hier liegt eindeutig ein Defizit bei der Erreichung regionalplanerischer bzw. landesplanerischer Ziele vor. In dieser Hinsicht müssten die Kommunen im ländlichen Raum, insbesondere die nicht zentralen Orte gestärkt werden.

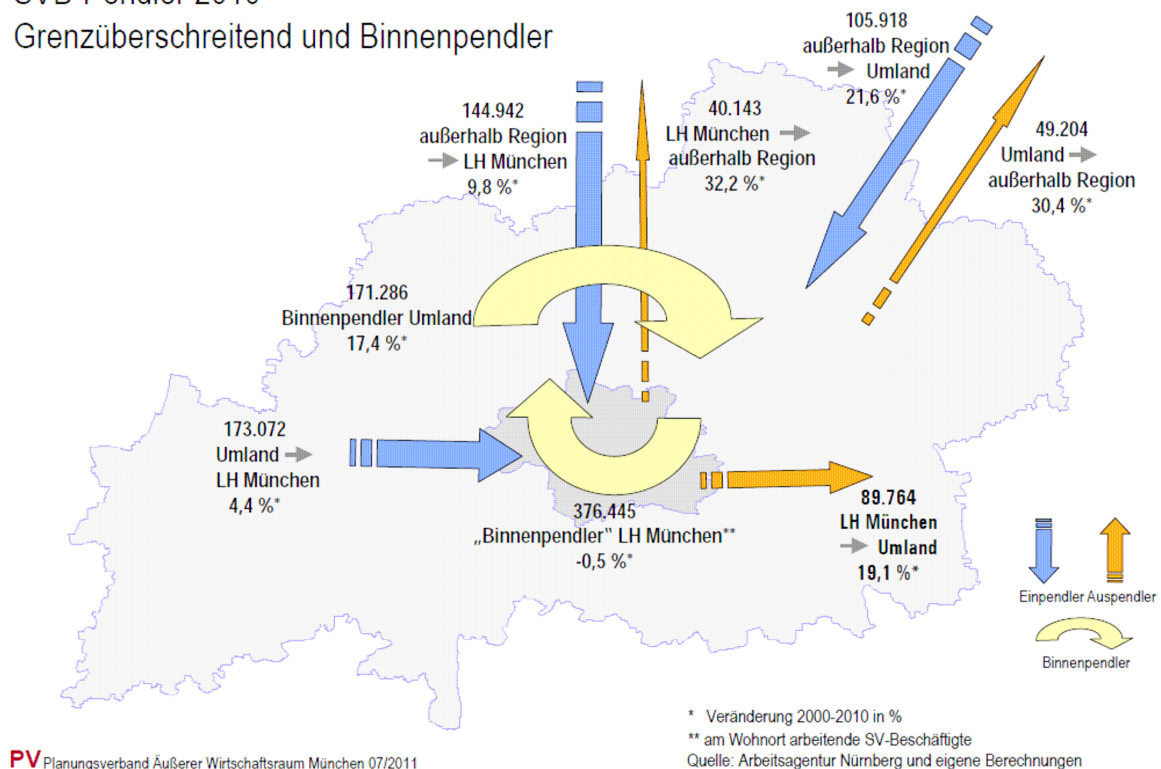
4. Pendler

Zwar gibt das Landesentwicklungsprogramm in B VI 2.3 vor, dass im großen Verdichtungsraum München anzustreben sei, gewerbliche Siedlungsflächen nur auszuweisen, wenn in der Gemeinde gleichzeitig und auf derselben Planungsebene entsprechende Wohnsiedlungsflächen ausgewiesen werden. Ähnlich im Regionalplan der Grundsatz B II G 1.5. Das mit diesen Grundsätzen beschriebene sogenannte Harmonisierungsgebot wurde vom Ziel, das zu beachten ist, in einen Grundsatz zurückgestuft.

Region München

SVB-Pendler 2010

Grenzüberschreitend und Binnenpendler



Die Entwicklung nicht nur in der Region München zeigt jedoch, dass **eine harmonische Ausweisung von Wohnen und Gewerbe die Zunahme von Pendlerzahlen nicht verhindern kann**. Bei genauer Betrachtung erhöht sich dadurch lediglich die Chance, dass abstrakt betrachtet Einwohner und Arbeitsplätze in kurzer Distanz zu finden sind. Damit ist jedoch noch nicht das Qualifikationsniveau und das Arbeitsplatzprofil in Übereinstimmung gebracht, und auch nicht die Möglichkeit der Menschen, ihren Wohnort nach dem Arbeitsplatz oder den Arbeitsplatz nach dem Wohnort zu richten.

Die folgende Übersicht zeigt die **Pendlerverhältnisse** (bezogen auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) **im Jahr 2010 mit der Entwicklung in den letzten zehn Jahren**:

- Abgesehen von den „Binnenpendlern“ in der Landeshauptstadt München mit knapp 380.000 und einem leichten Rückgang in den letzten zehn Jahren machen einen großen Pendleranteil die **Binnenpendler im Umland** mit über 170.000 täglich aus. Das sind Beschäftigte, die nicht an ihrem Wohnort, sondern in anderen Orten des Umlands arbeiten. Ihre Zahl hat in den letzten zehn Jahren um 17 % zugenommen.
- In absoluten Zahlen pendeln mehr als 173.000 Arbeitnehmer mit Wohnsitz im Umland **in die Landeshauptstadt München**. Es fällt auf, dass diese Einpendler in die Landeshauptstadt in den letzten zehn Jahren nur noch um 4,4 % gewachsen sind.
- Die gegenläufige Bewegung der **Auspendler aus der Stadt München** mit Arbeitsplatz im Umland beträgt in absoluten Zahlen zwar „lediglich“ knapp 90.000, ist aber um 19 % in den letzten zehn Jahren gewachsen.
- **Gegenüber dem Gebiet außerhalb der Region München** nehmen die Pendlerzahlen sowohl der Landeshauptstadt wie auch des Umlands wesentlich schneller

zu, als die Pendlerzahlen innerhalb der Region München. So kommen schon knapp 145.000 Pendler täglich **von außerhalb der Region in die Landeshauptstadt München** (10 % Steigerung in zehn Jahren). Während von München nach außerhalb der Region 40.000 Beschäftigte pendeln (Zuwachs 32 % in zehn Jahren!).

- Gut 100.000 Pendler pendeln **von außerhalb der Region in das Umland** der Region ein und wachsen über 21 % in zehn Jahren, knapp halb so viele pendeln aus dem Umland der Region über die Regionsgrenzen hinaus mit einem Zuwachs von über 30 % in den letzten zehn Jahren.

Innerhalb der Region München ist bemerkenswert, dass die Zahl der Auspendler aus der Stadt ins Umland erheblich schneller wächst wie die der Einpendler des Umlands in die Landeshauptstadt München. Nach wie vor haben aber die Einpendler in die Stadt in absoluten Zahlen doppelt so viel Gewicht.

Die Pendler nach und von außerhalb der Region wachsen prozentual schneller als die Pendlerzahlen innerhalb der Region. Zusammengenommen mit Ein- und Auspendlern erreichen die Pendelverhältnisse über die Regionsgrenzen hinaus ca. 340.000 Pendler, die Pendler innerhalb der Region 435.000 plus 375.000 „Binnenpendler“ in der Landeshauptstadt München.

Fazit:

Die Entwicklung der Bevölkerung und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten folgt im wesentlichen den Vorgaben der regionalplanerischen Ziele. Gestärkt werden muss die Entwicklung im ländlichen Raum, insbesondere in den nicht zentralen Orten, die nicht an Entwicklungsachsen liegen, bei der Arbeitsplatzausstattung.

In allen Teilen der Region wurde erheblich Wohnraum neu geschaffen, mehr als die Einwohnerzahl beträgt. Dass sich im raschen Wachstum seit 2010 der Wohnraum vor allem teilregional verknappt, vor allem in der Landeshauptstadt München, aber auch in Gemeinden an S-Bahnhaltestellen, hängt auch mit der zunehmenden Zahl von Quadratmetern je Einwohner zusammen und gleichzeitig dem Strukturwandel der Haushalte, der zu weniger Einwohnern je Wohnung führt. Dies ist Ausdruck von Wohlstand und der wirtschaftlichen Prosperität in der Region München. Der Strukturwandel der Haushalte ist auf absehbare Zeit kaum aufzuhalten.

Diese Entwicklung stellt **in den kommenden Jahren erhebliche Herausforderungen für die Region München** dar. Denn im langfristigen Vergleich sind sowohl die Einwohner wie auch die Arbeitsplätze in der Stadt München zuvor wesentlich langsamer gewachsen als im Umland, in den letzten zehn Jahren hat die Stadt aber einen Aufschwung genommen und wächst genauso schnell wie das Umland. Da der Platz in der Stadt begrenzt ist, benötigt die Region insgesamt ein langfristiges Siedlungskonzept, das sich an einem verträglichen Wachstum orientiert.

II. BESCHLUSSVORSCHLAG

Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.

i.A.
Breu
Geschäftsführer