

Interview mit dem Leiter der Lokalbaukommission Cornelius Mager: „Schutz der Gartenstädte in München“

Das Interview führte Erika Schindecker



Cornelius Mager, Leiter
der Lokalbaukommission

München verfügt über Bereiche mit städtebaulichen Qualitäten, bei denen bauliche Dichte und attraktive Frei- und Grünflächen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen. Die Stadt schöpft aus diesen Gebieten stadtgestalterischen und ökologischen Wert. Es gibt in diesen Wohnvierteln Freiflächen und Gärten mit einem umfangreichen Grün- und Baumbestand, die bis in die ruhigen Straßenräume wirken, sowie vielfältige, grüne Vorgärten.

Der Architekt Theodor Fischer als seinerzeitiger Leiter des Stadtentwicklungsbüros entwickelte die sogenannte Staffelbauordnung, die von 1904 bis 1979 galt. Die Staffelbauordnung bestand vorerst aus neun, später aus zehn Ordnungsprinzipien, den sogenannten „Staffeln“, die die Bauweise und die Kubaturen in den einzelnen Quartieren präzise festlegten.

Auf der Grundlage von Staffel 9 entstanden Villengebiete wie Harlaching, Solln, Bogenhausen. Hier entstanden freistehende Einfamilienhäuser und Stadtvillen auf relativ großen Grundstücken.

Mit Inkrafttreten des Baugesetzbuchs setzte in diesen Gebieten mit dem Generationenwechsel in den 60er- und 70er-Jahren eine rege Bautätigkeit ein und unter Ausnutzung der Staffel 9 entstanden hier die ersten Mehrfamilienhäuser. Mit Auslaufen der Staffelbauordnung 1979 erließ die Stadt in diesen Gebieten eine Verordnung über besondere Siedlungsgebiete mit erweiterten Abstandsregelungen, die im Jahre 2003 vom Bayerischen Verwaltungsgericht in wesentlichen Teilen für ungültig erklärt wurde. Dasselbe Schicksal erlitt die Gartenstadtsatzung, mit der im Jahr 2000 erweiterte seitliche Abstandsflächen eingeführt werden sollten. Nach nur drei Jahren wurde sie vom Gericht aufgehoben.

Die anhaltend dynamische städtebauliche Entwicklung der Landeshauptstadt München ist auch in den Gartenstädten spürbar angekommen, deren Fortentwicklung unterschiedliche Diskussionen auslöst.

Wir fragen nunmehr den Leiter der Lokalbaukommission, Herrn Cornelius Mager wie man mit dem Erhalt der Gartenstadtbereiche weiter verfahren will:

Herr Mager, welche Strategien und Ziele verfolgt die Landeshauptstadt München im Zusammenhang mit dem Schutz und Erhalt der Gartenstädte?

Der Stadtrat hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung im Jahre 2009 beauftragt, systematisch Wohnungsbaupotentiale zu untersuchen, um der hohen Nachfrage nach Wohnraum möglichst flächenschonend auch durch Nachverdichtungen und Umstrukturierungsmaßnahmen im Bestand Rechnung tragen zu können. Die ehemaligen Einfamilienhausgebiete der Staffeln 9 und 10 nahmen dabei in den Diskussionen von vornherein eine Sonderstellung ein. Die von den beauftragten Gutachtern vorgeschlagene systematische Verdichtung auch in diesen Bereichen wurde

vom Münchner Stadtrat nicht übernommen: Stattdessen wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, für die Bereiche mit Gartenstadtcharakter ein differenziertes Instrumentarium zu entwickeln, das die wesentlichen Charakterzüge und Qualitäten dieser Siedlungen im gesetzlich möglichen Rahmen zu bewahren hilft.

In den einzelnen Gartenstadtbereichen ist die Verdichtung von Quartier zu Quartier unterschiedlich fortgeschritten. Auf jeden Fall bestehen dort auf vielen Grundstücken noch deutliche Baurechtsreserven nach § 34 des BauGB, die sich aus der Bebauung im jeweiligen Baublock ableiten. Diese Baurechtsreserven, dies ist auch dem Münchner Stadtrat klar gewesen, können nicht einfach einkassiert werden; dies liefe auf eine Enteignung derer



Bild von Alexas, Fotos auf Pixabay

hinaus, die noch nicht neu gebaut haben, zugunsten derer, die ihre Baurechte bereits ausgeschöpft haben. Der Stadtrat hat diesen Weg ausgeschlossen.

Ziel, und das war Ihre Frage, ist es auf jeden Fall, die Münchner Gartenstadtbereiche mit ihren Qualitäten, die üppigen Vorgartenzonen, die oft nicht bebauten rückwärtigen Grundstücksbereiche mit ihren wertvollen Baumbestand, soweit dies rechtlich möglich ist, zu schützen. Auch soll die offene Bauweise, d. h. mit Abständen zwischen den einzelnen Baukörpern, beibehalten werden, die den Charakter der Gartenstädte auszeichnet. Die Gartenstädte tragen mit ihrer relativ noch geringen Versiegelung auch kleinräumig zum Stadtklima und zur Artenvielfalt positiv bei. Diese Qualitäten sollen dem Grunde nach gesichert werden.

Welches Steuerungsinstrument kommt zur Anwendung, um Voraussetzungen für eine gezielte bzw. gesteuerte Nachverdichtung zu schaffen?

Wir sind vom Stadtrat 2015 in zwei Richtungen beauftragt worden: Zum einen sollten für zunächst drei, dann nochmal drei größere Gartenstadtbereiche Rahmenpläne aufgestellt werden. Die Quartiersauswahl erfolgte so, dass möglichst unterschiedliche Siedlungsformen untersucht wurden, um Erkenntnisse zu gewinnen, die dann auf andere Stadtbereiche übertragen werden können. So war ein Schwerpunkt z. B. Harlaching mit seiner villenartigen Bebauung auf großen Grundstücken mit viel Altbaumbestand, ein anderer Bereich war z. B. die Wasserburger Landstraße, an der man sich eine deutlich dichtere und höhere Bebauung vorstellen kann, die Gebiete im südlichen Anschluss jedoch als Gartenstadtbereiche weiterhin mit eher niedrigen Dichten gehalten werden sollen.

Ein zweiter Ansatz des Stadtrats, den die Lokalbaukommission ins Heft geschrieben bekam, waren die sogenannten „blockweisen Betrachtungen“. Wir haben daraufhin die rund 2700 Quartiere,

die wir als Gartenstadtbereiche erkannt haben, in einer Arbeitsgruppe Block für Block baurechtlich untersucht. In rund der Hälfte dieser Baublöcke haben wir eine überwiegend noch einheitliche Baustruktur vorgefunden. Hier sind Baurechtsreserven zwar straßenseitig noch erkennbar. Ein Weiterfressen der Bebauung in das Blockinnere ist in dieser Gebietskategorie aber nicht zu befürchten. Während man früher durch Bildung von Hammergrundstücken bewusst eine zweireihige Bebauung zugelassen hat, die eigentlich nach der Staffelbauordnung gar nicht vorgezeichnet war, will man in diesen Gebieten künftig deutlich strenger sein. Potentiale straßenseitig können noch genutzt werden, im Blockinneren soll demgegenüber, ein strenger Maßstab gelten. Die vorhandenen rückwärtigen Grünbereiche können hier sehr gut geschützt werden.

Bei der blockweisen Untersuchung haben wir dann rund 700 Baublöcke gefunden, in denen bereits seit den 70er Jahren schrittweise eine rückwärtige Bebauung zugelassen wurde. Hier gibt es noch einzelne Grundstücksbereiche, in denen nach § 34 BauGB dann eben auch rückwärtige Bebauung möglich sein wird. Rückwärtige Baukörper können aufgrund der bestehenden Bezugsfälle hier nicht mehr verhindert werden. Dies liefe auf eine Enteignung derer hinaus, die ihre Baurechtspotentiale noch nicht ausgeschöpft haben.

In rund 600 der untersuchten Gebiete haben wir kein eindeutiges Ergebnis gefunden. Hier ist eine nachverdichtende Entwicklung vielleicht durch ein oder zwei Gebäude vorgezeichnet, sie ergreift aber noch nicht den gesamten Baublock. Dies sind die Bereiche, in denen die Lokalbaukommission künftig genauer hinschauen wird und „blockweise Betrachtungen“ ausarbeiten wird, um die Folgen der Entwicklung in der einen oder anderen Richtung besser abschätzen zu können. Dadurch entstehen quartiersweise kleine Rahmenkonzepte, die der Bauberatung und der Beurteilung von einzelnen Baufällen künftig zugrunde gelegt werden



können. Während man in den 80er und 90er Jahren in solchen Bereichen sehr dynamisch nach Verdichtungsmöglichkeiten geschaut hat, wollen wir hier jetzt eher auf die Bremse treten, soweit dies mit dem bestehenden Baurecht möglich ist. Die Stadt hat auch nicht ausgeschlossen, in dem einen oder anderen Fall in diesen Quartieren durch die Aufstellung von Bebauungsplänen aktiv zu steuern, um Fehlentwicklungen entgegen zu wirken.

Eine Vielzahl von Bürgerinitiativen fordern den Erhalt der Gartenstädte. Welcher Handlungsbedarf ergibt sich hier für das Planungsreferat?

Die Anliegen dieser Bürgerinitiativen, die sich unter dem Dach „Bündnis Gartenstädte“ in den letzten Jahren vereinigt haben, verstehen wir gut. Es geht um den Erhalt des typischen Charakters dieser Siedlungen. Die Initiativen fürchten, dass „bald der letzte Baum fällt“. Die zwei wesentlichen Handlungsstränge habe ich aufgezeigt. Auch den Initiativen ist klar, dass der Stadtrat nicht im großen Maßstab vorhandene Baurechte einkassieren kann. Die Bürgerinitiativen fordern aber eine stärkere Steuerung im Einzelfall, die Aufstellung von Bebauungsplänen und den Erlass von Erhaltungssatzungen, wo dies möglich ist.

Ist es nicht heuchlerisch, wenn die Politik sich mit ihrem Engagement für Wohnraumbeschaffung brüstet, aber die Lokalbaukommission Gartenstädte schützen soll?

Nein, aus meiner Sicht ist es richtig, dass der Stadtrat bei der geforderten Innenentwicklung und Nachverdichtung, die auch im Baugesetzbuch einen hohen Stellenwert hat, differenziert vorgeht. Der hohe Durchgrünungsgrad, die Bäume und Grünbereiche in den Gartenstädten erhalten zu wollen, ist sicher kein falsches Ziel. Und wie gesagt: Auch die Gartenstadtbereiche stehen nicht unter einer Käseglocke. § 34 BauGB gibt hier noch auf zahlreichen Grundstücken Bebauungsmöglichkeiten. Wir sind nur bei der Beurteilung, was sich gerade noch in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, künftig strenger.

Eine systematische Nachverdichtung der Gartenstadtbereiche, wie sie ursprünglich von einzelnen Gutachtern vorgeschlagen wurde, dürfte bereits an den vorhandenen Eigentumsstrukturen scheitern. Auf jedem dritten Grundstück finden Sie heute eine Wohnungseigentümergeinschaft, die für strukturelle Veränderungen gar nicht zu gewinnen ist. Die Straßenquerschnitte geben für systematische Nachverdichtung kaum was her und die Gartenstadtbereiche zeichnen sich leider auch dadurch aus, dass die Stadt München dort sehr wenig Eigentum besitzt, also für Schulen, Kindergärten und sonstige Infrastrukturen nur sehr wenig Raum ist. Die Entscheidung des Stadtrats war daher konsequent und richtig.

Hält die vom Stadtrat beauftragte Untersuchung von sechs Siedlungsbereichen und die Erstellung von Rahmenplänen einer gerichtlichen Überprüfung stand?

Die oben angesprochenen Rahmenplanungen und auch unsere blockweisen Konzepte sind kein städtisches Satzungsrecht, sondern informelle Planungsinstrumente. Sie dienen der Diskussion und Beurteilung von Zielen und möglichen Maßnahmen, sie dienen der Lokalbaukommission in der Bauberatung und dienen der Stadt zur Abschätzung möglicher noch vorhandener Potentiale und der Abklärung, ob weitergehende Maßnahmen zur Erreichung der verschiedenen Zielstellungen notwendig sind.

Rahmenkonzepte können aber dort rechtlich Bedeutung gewinnen, wo im Baurecht echtes Ermessen ausgeübt wird, z. B. bei der Befreiung von rückwärtigen Baulinien, bei der Abweichung



von Abstandsflächenrecht, bei der Situierung von Nebeneinrichtungen außerhalb des Bauraums, bei der Güterabwägung zwischen Baurecht und Baumschutz, wenn die Bauaufsichtsbehörde ein Ermessen ausübt. In solchen Fällen ist anerkannt, dass eine Rahmenplanung wie eine Ermessensleitlinie der Verwaltungspraxis zugrunde gelegt werden darf.

Ist die Aufstellung von Bebauungsplänen in Gartenstädten geplant?

Wie oben ausgeführt, kann dies nicht im großen Stil erfolgen. Die Überplanung von 2700 Baublöcken im Bestand ist ein Ding der Unmöglichkeit. Wer jemals einen bestandsorientierten Bebauungsplan versucht hat, weiß, dass man damit oft auf Granit beißt, zu unterschiedlich sind die Interessen derer, die ihr Quartier vor weiterer Bebauung schützen wollen zu denen, die noch nicht gebaut haben und sich ihr Baurecht auch nicht nehmen lassen wollen. In der Regel tritt dann die gesamte Münchner Anwaltschaft für die einzelnen Eigentümer in den Ring, um vermeintliche Baurechtsansprüche der Grundstückseigentümer mit Klauen und Zähnen zu verteidigen. In Einzelfällen kann an die Aufstellung von Bebauungsplänen gedacht werden. Zwei Fälle laufen gerade. Dabei geht es insbesondere um den Schutz von hochwertigen Freiflächen im rückwärtigen Grundstücksbereich. Dies ist aber ein äußerst zähes und personalintensives Geschäft und kann flächendeckend als Instrument nicht Frage kommen.

Prüft das Planungsreferat die Eignung zum Erlass einer Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 Baugesetzbuch?

Ja, die Stadtbaurätin hat erklärt, dass sie bereit ist, dieses Instrument einzusetzen. Die Erhaltungssatzung setzt aber Stadtberei-

che voraus, die aufgrund ihrer städtebaulichen Gestalt eine große Einheitlichkeit aufweisen und diese Einheitlichkeit auch schutzwürdig ist. Diese Einheitlichkeit, sozusagen ein gestalterisch kleinster gemeinsamer Nenner, findet sich noch in einzelnen Nachkriegssiedlungen. Vielfach haben sich die Gartenstadtbereiche aber seit dem Auslaufen der Staffelbauordnung derart heterogen entwickelt, dass eine Erhaltungssatzung nicht das richtige Instrument sein kann. Weiter können Gestalterhaltungssatzungen nicht als Kampfmittel gegen bestehende Baurechte eingesetzt werden, wie dies den Bürgerinitiativen manchmal vorschwebt. Mit Gestalterhaltungssatzungen kann man bestimmte schützenswerte Baustrukturen retten, man kann aber weder Abrisse noch Neubauten damit verhindern.

Herr Mager, also alles wie gehabt, weiter wie bisher?

Nein: Aus den oben genannten Arbeiten des Planungsreferates leitet sich eine ganz deutliche Trendwende ab. Während wir seit den 70iger Jahren mit dem Auslaufen der Staffelbauordnung und der Einführung des Baugesetzbuchs in vielen Gartenstadtbereichen systematisch rückwärtige Bebauungen gesucht und im Befreiungsweg zugelassen haben, wollen wir hier deutlich strenger werden. Die angeführten „blockweisen Betrachtungen“ dienen auch dem internen Umsteuern zu einer wie gefordert deutlich vorsichtigeren Baurechtsanwendung. Dabei scheuen wir auch den einen oder anderen Gerichtsprozess nicht, wenn uns ein Bauvorhaben in allen Richtungen überzogen erscheint. Die meiste Arbeit aber wird in der Bauberatung im Vorfeld geleistet. Und hier spielen die Rahmenkonzepte und die blockweisen Betrachtungen doch eine erhebliche Rolle.

Herr Mager, vielen Dank für das Gespräch.