

Landeshauptstadt München



# Stadtentwicklungsplan 1975

# STADTENTWICKLUNGESPLAN 1975

## VORWORT

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München hat am 26. März 1969 beschlossen, den Stadtentwicklungsplan von 1963 fortzuschreiben.

Schon bei der Verabschiedung wurde festgestellt, dass der Stadtentwicklungsplan nicht den Charakter eines unabdingbaren und unveränderbaren Dogmas besitzen, sondern an Hand der sich verändernden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Wirklichkeit überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben werden solle. Ebenso wie heute wurde also auch schon damals Stadtentwicklung als ständige Aufgabe verstanden. Diesem Auftrag wurde dadurch Rechnung getragen, dass die seit der Verabschiedung des Stadtentwicklungsplanes von 1963 eingetretenen Veränderungen und neu gewonnenen Erkenntnisse bei der Formulierung des neuen Stadtentwicklungsplanes sorgfältig auf ihre Ursachen und weiteren Entwicklungstendenzen untersucht und in entsprechende Zielvorstellungen umgesetzt wurden. Die Zielvorstellungen von 1963 wurden übernommen, soweit sie noch den heutigen Vorstellungen entsprechen, zum Teil auch anders gewichtet, wenn dies veränderte Gesichtspunkte und Notwendigkeiten erforderten.

Stadtentwicklungsplanung als ständige Aufgabe kann sich bei der Vielfalt der von ihr anzusprechenden Planungs- und Verwaltungsaufgaben nicht stets auf gleichem fachlichen Niveau bewegen. Der vorliegende Stadtentwicklungsplan birgt deshalb in den einzelnen Kapiteln Aussagen von unterschiedlicher fachlicher Tiefe. Gemeinsam ist jedoch allen Kapiteln das Bemühen, die in jedem Verwaltungsbereich anstehenden Probleme möglichst exakt auszuloten (Beschreibung des Istzustandes), ihre weitere Entwicklung unter Statusquo-Bedingungen aufzuzeigen, Ziele im Sinne von Problemlösungen zu entwickeln, also das Soll zu beschreiben, und nicht zuletzt Wege aufzuzeigen, die geeignet sind, den Graben zu überwinden, der die gegenwärtige Situation (Ist) von dem angestrebten Ziel (Soll) trennt. Dabei zieht sich angesichts der Erfahrungen des letzten Jahrzehnts wie ein roter Faden durch den neuen Stadtentwicklungsplan die Vorstellung, dass es vor allem gilt, die Stadt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Dieses Gleichgewicht ist zu verstehen als ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen der Münchener Bevölkerung, den in München vorhandenen Arbeitsplätzen- und den Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Angesichts der starken Wechselbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt und dem Umland ist dieses Ziel einer "Stadt im Gleichgewicht" ohne eine "Region im Gleichgewicht" nicht zu verwirklichen. Die Landeshauptstadt muss ihren Beitrag dazu in partnerschaftlicher Zusammenarbeit leisten.

Der neue Stadtentwicklungsplan geht von den früheren Planwerken der Landeshauptstadt aus und baut auf den in den letzten Jahren durchgeführten Untersuchungen, Studien u.ä. auf. An diesen Untersuchungen war eine Vielzahl von Mitarbeitern beteiligt. Ihnen gilt ebenso mein Dank für die häufig weit über das normale Mass hinaus geleistete Arbeit wie den Bürgern und Verbänden unserer Stadt, die im Rahmen der öffentlichen Diskussion des im März 1974 vorgelegten Entwurfs durch eine Vielzahl von Diskussionsbeiträgen und Stellungnahmen zur Formulierung der jetzigen Fassung mit beigetragen haben. Die mit der öffentlichen Planung gemachte Erfahrung bekräftigt die Auffassung, dass genügend Bürger dieser Stadt erkannt haben, welche Bedeutung die künftige Entwicklung der Stadt für jeden einzelnen hat. In einer Zeit, in der man häufig dazu neigt, den Bürgern ein unzureichendes Interesse an öffentlichen Angelegenheiten anzukreiden, ist das eine ermutigende Erfahrung.

München, im Mai 1975

**Detlef Marx**

## A. EINFÜHRUNG

1. Der neue Stadtentwicklungsplan beruht auf der Erkenntnis, dass auch für München die Zeit des grenzenlosen Wachstums vorüber ist und damit auch die Zeit, in der Fortschritt nur in Rekorden und Superlativen gesucht, nur von Steigerungsraten abgelesen wurde. Er sieht deshalb seine Aufgabe nicht mehr in dem Versuch, das Gesteigerte um jeden Preis zu übertreffen, sondern in dem Bemühen, das Erreichte zu erhalten, zu sichern und zu verbessern. Sein Ziel ist es, das Wachstum in der Quantität abzulösen durch ein Mehr an Qualität: Nicht in der Stadt, die aus den Nähten platzt und über alle Ufer tritt, liegt unsere Zukunft, sondern in der Stadt im Gleichgewicht, in der die Funktionen und Interessen abgestimmt sind auf ein Höchstmaß an Chancengleichheit und Lebensqualität für alle Bürger.
- 1.1 Der vorliegende Stadtentwicklungsplan ist nicht als Rezeptbuch gedacht, aus dem nach Bedarf die künftige Entwicklung der Landeshauptstadt München abgelesen werden kann, sondern als Werkzeug für den Stadtrat und die Verwaltung, das die Aufgabe hat, die Mittel und Möglichkeiten der kommunalen Zuständigkeit zu koordinieren und zu konzentrieren auf das übergeordnete Ziel, die Attraktivität und Lebensfähigkeit der Stadt durch das erreichbare Höchstmaß an Chancengleichheit und Lebensqualität zu erhalten. Diese Aufgabe hat er zu erfüllen als

Richtlinie und Koordinierungsinstrument für die Stadtverwaltung in allen Fragen des entwicklungsbedeutsamen Gesetzesvollzugs und Ermessensgebrauchs,

Grundlage für die Ermittlung von Prioritäten bei investiven Maßnahmen,

Darstellung der kommunalpolitischen Ziele der Landeshauptstadt gegenüber ihren Bürgern zur Schaffung von Beurteilungskriterien für die Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung und den Erfolg ihrer Leistungen,

Orientierungsrahmen für die Münchner Bürger, insbesondere die Münchner Wirtschaft und die Träger öffentlicher Belange für stadtentwicklungspolitisch bedeutsame Vorhaben,

Ausdruck der entwicklungspolitischen Vorstellungen der Stadt gegenüber den mit ihr verflochtenen kommunalen Körperschaften und

Massstab bei der Ausschöpfung des Spielraums kommunaler Eigenständigkeit gegenüber der staatlichen Fach- und Rechtsaufsicht.

- 1.2 Entwicklungspolitik hat sich daran zu orientieren, was im Rahmen der rechtlichen, verwaltungsmäßigen und finanziellen Gegebenheiten realisierbar erscheint. Mit der Formulierung von Wunschbildern ist niemandem gedient. Dies schließt allerdings nicht aus, Forderungen an den Gesetzgeber dort zu formulieren, wo dies aus kommunalpolitischer Verantwortung heraus erforderlich ist. Unter diesen Voraussetzungen ist das politische Konzept des Stadtentwicklungsplanes zu sehen: Der Bürger erlebt die staatliche Ordnung vor allem in der Gemeinde, in der er lebt. Deshalb gilt es hier eine Ordnung anzustreben, die dem einzelnen eine gerechte Chance gibt, seine Persönlichkeit in freier Selbstbestimmung als verantwortliches Glied der Gemeinschaft zu entfalten. Oberstes Ziel muss es deshalb sein, schrittweise die Qualität der Stadt als Lebensraum so zu verbessern, dass die Notwendigkeit, in das Umland ab zuwandern, entfällt. Dazu gehört vor allem die Verbesserung der Wohnqualität in Wohnung und Wohnumfeld, die Sicherung des Arbeitseinkommens durch Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes und der Arbeitsplatzstruktur sowie die sorgfältige Analyse und zielgerichtete Abwehr negativer Entwicklungen.

- 1.3** Der Stadtentwicklungsplan hat grundsätzlich alle Tätigkeitsbereiche der Stadtverwaltung in räumlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht zu koordinieren und auf die Entwicklungsziele der Stadt zu orientieren. Er ist deshalb im umfassenden Sinne bindende Grundlage und Richtlinie für die Fachplanungen.

Der Stadtentwicklungsplan hat jedoch nicht die Aufgabe und den Sinn, den Bürger zu verplanen. Er schafft vielmehr in dem durch die Bevölkerungsentwicklung und Besiedlungsdichte notwendigen Ausmaß einen ordnenden Rahmen, in dem sich Initiative und Eigenverantwortung der Bürger frei und zugleich zum Wohl aller entfalten können. Darin liegt der kommunalpolitische Beitrag zur Sicherung und Vertiefung sozialen Ausgleichs in dieser Stadt, zur Herstellung bzw. Bewahrung von Chancengleichheit für den einzelnen, zum Abbau sozialer Benachteiligungen und zur Herstellung einer gleichwertigen Versorgung in allen Stadtteilen.

- 1.4** Um seine Aufgaben wirksam erfüllen zu können, muss der Stadtentwicklungsplan über kurzfristige konjunkturelle Erfordernisse hinaus langfristig Entwicklungen aufzeigen, ihre Antriebskräfte analysieren sowie Ziele und Massnahmen angeben, die eine den Münchner Bürgern zuträgliche Entwicklung gewährleistet, d.h. die Voraussetzungen schaffen für eine sinnvolle Verflechtung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Bildung und Erholung und damit für die Verbesserung der Lebensbedingungen sowie für die Sicherung der Arbeitseinkommen der Bevölkerung.

In einer Zeit rasch wechselnder Veränderungen auf allen Gebieten verlieren je doch Analysen und Prognosen, die zu weit in die Zukunft reichen, ihre realistische Grundlage. Der vorliegende Stadtentwicklungsplan beschränkt seine Aussagen deshalb grundsätzlich auf einen Zeitraum von 10 - 12 Jahren. Diese Beschränkung bedeutet allerdings keinen Verzicht auf Zielvorstellungen, deren Verwirklichung bei realistischer Einschätzung der gegebenen Mittel und Möglichkeiten mehr als 10 - 12 Jahre in Anspruch nehmen wird, sondern lediglich den Verzicht auf den Versuch, über diesen Zeitraum hinaus die Entwicklung exakt darzustellen und zu beschreiben. Sie schliesst also nicht aus, dass Entwicklungen, die als notwendig und sinnvoll erkannt wurden, auch dann eingeleitet und in Gang gesetzt werden, wenn sie weiter als 12 Jahre in die Zukunft reichen, weil die gegebenen Verhältnisse einen schnelleren Ablauf nicht zulassen. So ist zum Beispiel nicht zu erwarten, dass die Entwicklung der vorgesehenen Stadtteilzentren noch innerhalb der nächsten 10 Jahre in vollem Umfang abgeschlossen werden kann; sie muss aber trotzdem eingeleitet werden, weil jedenfalls für diesen Zeitraum keine denkbare Alternative zum polyzentrischen Konzept erkennbar ist. Für den Bereich des Verkehrs sind im Hinblick auf diese Gesichtspunkte die heute schon erkennbaren Tendenzen bzw. als sinnvoll angesehene Entwicklungen bewusst in einer Phase zusammengefasst, die ohne exakte Zeitangaben "offenes Ende" genannt wird.

- 1.5** Aus der Tatsache, dass in einer Zeit rasch wechselnder Veränderungen Analysen und Prognosen einer ständigen Überprüfung und Korrektur bedürfen, ergibt sich die Notwendigkeit, in der Entwicklungsplanung nicht eine einmalige Aufgabe zu sehen, die sich alle 10 Jahre in der Erstellung des Stadtentwicklungsplanes erschöpft, sondern die ständige Aufgabe, das kommunalpolitische Konzept der Landeshauptstadt München den sich ändernden Entwicklungen, Tendenzen und Erkenntnissen anzupassen:

Der vorliegende Stadtentwicklungsplan ist deshalb kein abgeschlossenes und endgültiges Programm, das über kurz oder lang von der Entwicklung überrollt wird, sondern ein offenes und flexibles Konzept, das ständig fortgeschrieben, vertieft und den jeweiligen Erfordernissen angepasst werden muss.

- 1.6** Aufgabe der Fortschreibung ist nicht nur die Anpassung des Stadtentwicklungsplanes an die künftige Entwicklung, sondern auch die Konkretisierung und Vertiefung der zwangsläufig globalen Aussagen zu umsetzbaren Standortprogrammen, Maßnahmekatalogen und Planungsrichtlinien für die räumlichen und fachlichen Einzelbereiche. Eine ganz besondere Bedeutung kommt dieser Konkretisierung und Vertiefung vor allem im Hinblick auf das Mehrjahresinvestitionsprogramm und die darauf abzuleitenden Prioritäten zu:

Die erkennbare Bevölkerungsentwicklung erlaubt es nicht mehr, die Notwendigkeit von Investitionen vor allem für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur nur mehr am augenblicklichen Bedarf zu messen, wenn die Gefahr vermieden werden soll, dass mit den knappen Finanzmitteln kostspielige Einrichtungen geschaffen werden, die in einigen Jahren nicht mehr ausgelastet sind. Die gründliche und umfassende Abstimmung zwischen den konkretisierten und vertieften Aussagen des Stadtentwicklungsplanes und den Festlegungen des Mehrjahresinvestitionsprogrammes wird deshalb gerade in einer Zeit der ständig steigenden Inflation der Ansprüche immer mehr zu einem unentbehrlichen Werkzeug realistischer und erfolgreicher Kommunalpolitik.

- 1.7** Entwicklungsplanung als Grundlage künftiger Kommunalpolitik kann den Bedürfnissen dieser Stadt und ihrer Bürger nur dann gerecht werden, wenn die Erkenntnisse der Verwaltung abgestimmt sind mit den vielschichtigen Wünschen und Vorstellungen der Öffentlichkeit. Es genügt deshalb nicht, wenn abstrakte Forschungstätigkeit am grünen Tisch betrieben wird, sondern es ist erforderlich, die Bürger nach dem Gegenstromprinzip an der Entwicklung der Zielvorstellungen zu beteiligen. Dieser Grundsatz, der für alle Bereiche der kommunalen Zuständigkeit gilt, darf zwar nicht so weit führen, dass in der Kommunalpolitik die repräsentative Demokratie in Frage gestellt, d.h. die Entscheidungsfreiheit der politisch verantwortlichen Stadträte eingeschränkt wird, aber er sollte zu einem selbstverständlichen Bestandteil der Verfahren werden, in denen die Entscheidungen des Stadtrates vorbereitet werden. Dabei sollte allerdings Bürgerbeteiligung nicht verwechselt werden mit einem Diktat der Lautstarken und der einseitigen Interessenvertreter, sondern als echte Ergänzung und Unterstützung der Verwaltung durch verantwortungsbewusste und erfahrene Bürger gesehen werden. Unter diesen Gesichtspunkten wird bei der Fortschreibung des Stadtentwicklungsplanes die öffentliche Diskussion fortgesetzt, die wesentlicher Bestandteil seiner Erarbeitung war.

In der öffentlichen Diskussion zum Stadtentwicklungsplan hat sich gezeigt, dass die Bezirksausschüsse in vollem Umfange in der Lage sind, die Interessen der Bürger fachkundig, nachdrücklich und verantwortungsbewusst zu vertreten. Diese Erfahrung bekräftigt die Auffassung, dass sich die vielfältigen Probleme der öffentlichen Planung in München durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Bezirksausschüssen und Verwaltung lösen lassen.

- 1.8.** Der vorliegende Stadtentwicklungsplan ist keine Sammlung von utopischen Wunschvorstellungen, sondern ein Programm, das versucht, den Spielraum, der der Kommunalpolitik vorgegeben ist, optimal auszunützen und ein Höchstmass an Konzentration und Koordination der vorhandenen Mittel und Möglichkeiten zu erreichen. Er ist kein Allheilmittel, das bestehende Probleme und Schwierigkeiten von selbst aus der Welt schafft, aber er ist ein Instrument, das geeignet ist, Probleme und Schwierigkeiten abzubauen, wenn er von den verantwortlichen Politikern und der Verwaltung ernst genommen und beachtet wird:

Die Entwicklung der Städte ist kein Naturereignis, das geduldig hingenommen werden muss, sondern das Ergebnis menschlichen Verhaltens. Sie lässt sich deshalb

beeinflussen und steuern, wenn es gelingt, private Initiativen und öffentliche Mittel für gemeinsame Ziele zu mobilisieren. Diese Ziele sind nicht von heute auf morgen zu erreichen; sie sind aber auch keine Utopie: Sie lassen sich Schritt für Schritt verwirklichen, wenn alle, die sich verantwortlich fühlen für die Entwicklung dieser Stadt, einig sind in dem Bemühen, Münchens Zukunft zu sichern.

2. Ein Stadtentwicklungsplan, der mehr sein will als eine Sammlung von unverbindlichen Absichtserklärungen, hat der Tatsache Rechnung zu tragen, dass in einem freiheitlichen Rechtsstaat die Entwicklung einer Gemeinde mit Mitteln der öffentlichen Hand zwar beeinflusst und auch gesteuert werden kann, aber in Gang gehalten und angetrieben wird von den Kräften der Privatwirtschaft, die maßgebend sind für Zentralität, Wachstum, Wirtschaft- und Finanzkraft. Entwicklungsplanung kann deshalb nur dann Erfolg erwarten, wenn sie darauf achtet, dass den privaten Initiativen als Motor der Entwicklung genügend Spielraum und Anreiz bleibt, gemeindliche Ziele aufzunehmen, zu fördern und zu unterstützen, wenn sie sich also darauf besinnt, dass es nicht ihre Aufgabe ist, die Gemeinde und ihre Bürger zu verplanen und Privatinitiativen zu unterdrücken, sondern öffentliche Mittel und private Initiativen sinnvoll abzustimmen und einzusetzen, und berücksichtigt, dass die Planung der öffentlichen Hand keinesfalls immer und zwangsläufig auch die Planung hoheitlicher Maßnahmen sein muss, sondern sich - wie etwa in der Bauleitplanung - durch-aus darauf beschränken kann, einen planerischen Rahmen zu setzen, dessen Ausfüllung dann Privatinitiativen überlassen bleibt. Unter diesen Gesichtspunkten besteht auch kein Gegensatz oder Konkurrenzverhältnis zwischen öffentlichen Mitteln und privaten Initiativen; sie ergänzen sich vielmehr, wenn sie sinnvoll abgestimmt sind, zu einer notwendigen Einheit, die erst die Voraussetzung schafft für Lebensqualität und Lebensstandard in einer Gemeinde. Diese Einheit, die auf einem abgewogenen Verhältnis zwischen Investitionsbereitschaft und Investitionskraft der Privatwirtschaft einerseits und den Einfloss- und Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Mittel andererseits beruhen muss, ist ein wesentliches Ziel einer verantwortungsbewussten Stadtpolitik.
- 2.1 Stadtpolitik, die sich an dem Ziel orientiert, Lebensqualität und Lebensstandard zu verbessern, kann nur dann Erfolg haben, wenn es ihr gelingt, die Wirtschafts- und Finanzkraft der Stadt im umfassenden Sinne zu erhalten und die Arbeitsplätze zu sichern. Auch eine realistische Entwicklungsplanung wird zur Utopie, wenn die potenten Steuerzahler abwandern und die Zahl der Arbeitslosen steigt. Es kann deshalb nicht Sinn einer zielbewussten Stadtpolitik sein, ein Wirtschaftsklima zu erzeugen, das im Ergebnis direkt oder indirekt dazu führt, dass die Betriebe, die für die Wirtschaftskraft der Stadt und damit für die Sicherheit der Arbeitsplätze massgebend sind, die Stadt verlassen. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, sich darum zu bemühen, die Belastungen der Privatwirtschaft durch kommunale Abgaben in einem Rahmen zu halten, der die Investitionsbereitschaft in der Stadt nicht beeinträchtigt. Dieser Rahmen ist zu bestimmen sowohl unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage als auch im Hinblick auf die Gefahren, die eine Abwanderung von Betrieben oder ein Investitionsstopp für die Entwicklung der Stadt auslösen würden. Dazu zählen:
  - Schwächung der Wirtschafts- und Finanzkraft,
  - Reduzierung der Steuereinnahmen,
  - Verringerung der Investitionskraft der Stadt,
  - Gefährdung der Arbeitsplätze,
  - Verringerung und Schwächung der Privatinitiativen, die für die Verwirklichung der Zielvorstellungen des Stadtentwicklungsplanes notwendig sind.

Es wird Aufgabe der vorausschauenden Entwicklungsplanung sein, durch ständige und umfassende Beobachtung der wirtschaftlichen Entwicklung und durch geeignete Analysen und Prognosen, die laufend fortzuschreiben sind, rechtzeitig die erforderlichen Beurteilungsgrundlagen für die Bestimmung dieses Rahmens zu schaffen.

**2.2** Dem Interesse an der Erhaltung der Investitionsbereitschaft und Investitionskraft der Wirtschaft steht die Aufgabe der Gemeinde gegenüber, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen zu schaffen, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlich sind<sup>1</sup>. Diese Einrichtungen, deren Bedeutung und Umfang mit zunehmender Verdichtung der Siedlungsräume wachsen und sich in den Großstädten zu einer völligen Abhängigkeit der Bürger von den Angeboten der öffentlichen Infrastruktur steigern, sind neben der funktionierenden Privatwirtschaft die zweite Säule der Lebensqualität und des Lebensstandards in einer Stadt. Die beiden Säulen müssen im engsten Zusammenhang gesehen werden, weil sie sich gegenseitig bedingen und beeinflussen: Während die Privatwirtschaft in Verdichtungsräumen nur dann sinnvoll investieren kann, wenn von der Gemeinde eine ausreichende Infrastruktur angeboten wird, ist die Gemeinde ihrerseits angewiesen auf die Einnahmen, die ihr aus der Privatwirtschaft zufließen. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Interessen von Privatwirtschaft und Gemeinde nur bedingt identisch sind und sein können und Privatinteressen nicht zum entscheidenden Maßstab der Kommunalpolitik werden können und dürfen. Das bedeutet aber, dass es eine vordringliche Aufgabe der Stadtpolitik sein muss, einen Ausgleich zu finden, der einerseits die Interessen der Privatwirtschaft berücksichtigt und andererseits gewährleistet, dass die Entwicklung der Stadt nicht in die Abhängigkeit von den Interessen der Privatwirtschaft gerät. Es muss also ein vernünftiger Weg gefunden werden, der sowohl Wirtschaftsfreundlichkeit als auch Wirtschaftsunabhängigkeit vermeidet. Dieser Weg kann nur in einer Finanzausstattung gesehen werden, die den Gemeinden einen angemessenen Freiraum für selbst verantwortliche Entscheidungen überlässt.

**2.3** Dem Mehrjahresinvestitionsprogramm 1974 - 1978 ist mühelos abzulesen, dass dieser notwendige Entscheidungsfreiraum für München nicht mehr besteht, denn der Gesamtbetrag der städtischen Einnahmen reicht nicht annähernd aus, um einen befriedigenden Ausgleich zwischen dem unabwiesbaren Bedarf und den vorhandenen Finanzmitteln herzustellen:

Das Mehrjahresinvestitionsprogramm ist zwar im wesentlichen auf Fortsetzungsmaßnahmen beschränkt, aber auch dieses Minimalprogramm kann trotz eines verbleibenden Defizits in Höhe von 32 Mio. DM nur über eine Erhöhung der Verschuldung (Kreditbeschaffung von rund 197 Mio. DM) und eine Verringerung der Rücklagenbestände (rund 124 Mio. DM) finanziert werden.

An dieser Situation wird sich unter den gegebenen Verhältnissen auch in absehbarer Zeit nichts ändern, d.h. die Finanzausstattung wird auch weiterhin hinter dem Umfang der ständig wachsenden Aufgaben und Anforderungen zurückbleiben. Das bedeutet, dass die Stadt auch in Zukunft darauf angewiesen sein wird, die kommunalen Abgaben dem steigenden Mittelbedarf anzupassen. Damit setzt sich aber eine Stadtpolitik, die bemüht ist, auch die Belange der Privatwirtschaft zu berücksichtigen, gerade in Zeiten eines abgeschwächten oder stagnierenden Wirtschaftswachstums der Gefahr aus, die Kluft zwischen Einnahmen und unabwiesbarem Bedarf noch weiter zu vergrößern. Andererseits muss deutlich sein, dass eine überzogene Belastung der Privatwirtschaft dieses Problem kurzfristig scheinbar löst, indem sich

<sup>1</sup> Art. 57 Abs. 1 der Bayerischen Gemeindeordnung

die Einnahmesituation verbessert, aber auf die Dauer gesehen werden dadurch die Schwierigkeiten nur vergrößert und verfestigt, wenn diese Belastung dazu führt, dass leistungsfähige Betriebe abwandern oder nicht mehr in München investieren und dadurch Arbeitsplätze und Arbeitseinkommen in Gefahr geraten.

Ziel der Stadtpolitik muss es deshalb sein, unter koordiniertem und konzentriertem Einsatz aller Mittel und Möglichkeiten einen sachgerechten Kompromiss zu erreichen, der

es der Stadt erlaubt, die erforderlichen Investitionen durchzuführen,

die Investitionsbereitschaft und Investitionskraft der Privatwirtschaft erhält und die Arbeitsplätze und damit das Arbeitseinkommen sichert.

Als Maßnahmen im Sinne dieses Zieles kommen in Frage:

Konsequente Beachtung des Subsidiaritätsprinzips,

Überprüfung der freiwillig übernommenen Aufgaben,

Verzicht auch auf Maßnahmen, die durch Zuschüsse von Bund oder Land gefördert werden, aber hohe Komplementärmittel erfordern, wenn sie entwicklungspolitisch nicht veranlasst sind,

sparsame Haushaltsführung auf allen Gebieten.

**2.4** Die künftige Entwicklung der Gemeinden wird im wesentlichen davon abhängen, ob es gelingt, die Finanzausstattung wenigstens einigermaßen den ständig zunehmenden Aufgaben und den laufend wachsenden Bedürfnissen, berechtigten Ansprüchen und Forderungen der Bürger anzupassen. Nur auf der Grundlage einer ausreichenden Finanzausstattung werden sich die Gemeinden auch in Zukunft die Unabhängigkeit und die Möglichkeit erhalten und sichern, die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen<sup>2</sup>, ohne durch finanzielle Gesichtspunkte gebunden und eingeschränkt zu sein, und den Spielraum schaffen, der erforderlich ist, um die vielfältigen Interessen, die das Leben und die Entwicklung einer Stadt bestimmen, ausschließlich nach ihrem Gewicht und ihrer Bedeutung ein-zuordnen in die entwicklungspolitischen Zielvorstellungen.

Eine für die weitere Zukunft der Stadt entscheidende Aufgabe der Stadtpolitik ist es deshalb, über die Parteigrenzen hinweg alle einflussreichen Kräfte für die Forderung nach einer nachhaltigen Stärkung der gemeindlichen Finanzausstattung zu mobilisieren und zu aktivieren.

Diese Forderung, die von der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder und dem Deutschen Städtetag getragen wird, umfasst im wesentlichen folgende Punkte:

Stufenweise Erhöhung des gemeindlichen Einkommensteueranteils,

baldige Verwirklichung des im Grundgesetz verankerten Hebesatzrechts der Gemeinden für diesen Gemeindeanteil,

Ermittlung zeitnaher Einheitswerte für das Grundvermögen durch regelmäßige Hauptfeststellungen,

Sicherung der bestehenden kommunalen Verbrauchs- und Aufwandssteuern,

<sup>2</sup> Vgl. § 1 Abs. 4 des Bundesbaugesetzes



keine Verminderung kommunaler Einnahmen im Zuge der Steuerreform und der Reform des Bodenrechts ohne qualitativen und quantitativen Ersatz; dies gilt insbesondere für Veränderungen bei der Gewerbesteuer, der Kraftfahrzeugsteuer und der Grunderwerbsteuer.

Allerdings wird sich eine Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinden auf Dauer nur durch eine Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend ihrer Aufgabenlast erreichen lassen. Wenn 2/3 aller Investitionen der öffentlichen Hände von den Gemeinden getragen werden müssen und ca. 114 der Dienstkräfte im öffentlichen Dienst von den Gemeinden bezahlt werden, dann ist eine Beteiligung am Gesamtsteueraufkommen in Höhe von derzeit rund 12% untragbar.

3. Im Jahre 1975 kann Entwicklungsplanung nicht mehr betrieben werden ohne umfassende und eingehende Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes in allen Bereichen der kommunalen Zuständigkeit. Dieser Erkenntnis trägt auch der vorliegende Stadtentwicklungsplan Rechnung<sup>3</sup>.

- 3.1 Aufgabe des Umweltschutzes ist es, das ökologische Gleichgewicht zu bewahren bzw. wiederherzustellen, wo es verloren gegangen ist. Unter den erschwerten Umweltbedingungen großstädtischer Verdichtungsräume ist die Gewährleistung der unverzichtbaren natürlichen Lebensgrundlagen in dieser Zeit zu einer existentiellen Frage geworden.

Umweltschutz als eine alle Verwaltungsbereiche durchdringende und häufig auch in den überörtlichen Bereich hinausgreifende Querschnittsaufgabe hat deshalb bereits bei der Stadtentwicklungsplanung einzusetzen. Das bedeutet, dass die strenge Beachtung der Forderungen des Umweltschutzes für alle umweltrelevanten Teile des Stadtentwicklungsplanes und der daraus abgeleiteten Fachplanungen als Planungsmaxime von hohem Rang gesehen werden muss. In diesem Sinn gehört die Verbesserung der Umweltqualität zu den zentralen Aufgaben eines Stadtentwicklungsplanes.

Da Umweltschutz im Spannungsfeld divergierender Interessen steht, werden Zielkonflikte unvermeidbar sein. Die Antworten können nur vor dem Hintergrund politischer Zielsetzungen gefunden werden, die sich an der Erkenntnis orientieren, dass Umweltschutz zu einer der vorrangigen gesellschaftspolitischen Aufgaben der Gegenwart geworden ist, von deren Bewältigung die Wirtlichkeit oder Unwirtlichkeit unserer Städte, die Lebensqualität auch in unserer Stadt in hohem Masse abhängen.

Die kommunalpolitischen Aspekte des Umweltschutzes in München wurden vom Stadtrat bereits auf der Grundlage einer Problemstudie, die zugleich den 3. Arbeitsbericht zur Fortschreibung des Stadtentwicklungsplanes bildete, beraten, die darin entwickelte Grundeinstellung zum Umweltschutz gebilligt und zum Beschluss erhoben.

- 3.2 Die Planungsbereiche, die für die Umweltqualität in München besonders bedeutsam sind, ergeben sich aus der spezifischen Umweltsituation dieser Stadt, wie sie in der vorerwähnten Studie eingehend aufgezeigt ist. Besondere Schwerpunkte müssen da-nach in den Bereichen "Luft" und "Lärm" gesehen werden. Daraus leiten sich die zentralen Forderungen des Umweltschutzes her:

Die noch unbefriedigende Verkehrsaufteilung zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr ist in hohem Masse ursächlich für die den Ansprüchen auch in ei-

3 Die folgenden Ausführungen wurden vom Umweltschutzbeauftragten der Landeshauptstadt verfasst

nem grossstädtischen Verdichtungsraum nicht entsprechende Qualität der Luft in München und für die beträchtliche Lärmbelastung großer Teile der Bevölkerung. Abhilfe können hier nur eine ausgewogene Verkehrsaufteilung und eine vernünftige Aufgabenteilung zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr bringen. Zu diesem Zweck ist weiterhin im planerischen und dann im Vollzugsbereich der öffentliche Verkehr konsequent zu fördern.

Besondere Bedeutung kommt den Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung von Wohnbereichen durch Herausnahme oder Reduzierung des Durchgangsverkehrs bei.

Um den Erholungsverkehr, insbesondere an den Wochenenden zu reduzieren, sind innerstädtische und stadtnahe Erholungsmöglichkeiten insbesondere in Bereichen zu schaffen, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sind. In diesem Zusammenhang ist auch die Notwendigkeit eines umfassenden Angebots an Fuß- und Radwegen zu sehen.

Die erfolgreiche Energiepolitik ist konsequent fortzuführen mit dem Ziel, die Verwendung umweltbelastender Brennstoffe im Rahmen der vorgegebenen natürlichen Möglichkeiten durch bevorzugte Bereitstellung unschädlicher Energie gezielt Schritt für Schritt weiter abzubauen.

Das Grün in der Stadt wird häufig isoliert in seiner ästhetischen Bedeutung gesehen. Wichtiger ist jedoch noch seine ökologische Qualität. Die Durchgrünung der Stadt ist daher gezielt fortzuführen. Durch Erhaltung land- und forstwirtschaftlich genutzter und sonstiger noch nicht besiedelter Flächen sind ökologische Ausgleichsräume vor zuhalten, von deren Existenz nicht zuletzt die Umweltbelastbarkeit abhängt.

### **3.3 Das Stadtklima unterscheidet sich grundsätzlich von dem Klima des flachen Landes: Verringerte UV-Strahlung geht Hand in Hand mit verstärkter Lufttrübung, geringeren Windgeschwindigkeiten, höheren Temperaturen und vermehrten Niederschlägen.**

Hauptproblem ist dabei die Durchlüftung der Stadt. Aus diesem Grunde erscheint es unverzichtbar für die Entwicklungsplanung, die Stadt- und Siedlungsplanung, den Erkenntnissen der angewandten Klimatologie und hier wiederum der Stadt- und Gebäudeklimatologie besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Aus diesen Erkenntnissen sind wichtige Kriterien z.B. dafür abzuleiten,

wo geeignete Standorte für emittierende Betriebe liegen, welche Bereiche von einer Bebauung freizuhalten sind, welche Höhenentwicklung optimal erscheint usw.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung ist grundsätzlich "sauberen" Betrieben der Vorzug zu geben. Die Festlegung der Flächennutzung und Standortentscheidungen für emittierende Betriebe sind unter strenger Beachtung der ökologischen Aspekte zu treffen.

Alle Bemühungen um den Bau und die ehestmögliche Inbetriebnahme des neuen Flughafens sind nachdrücklich zu unterstützen, um die Auflassung des Riemer Flughafens zu ermöglichen.

Die vorgenannten entwicklungspolitischen Schwerpunkte aus der Sicht des Umweltschutzes müssen durch die in den einzelnen Kapiteln vorgesehenen Maßnahmen konkretisiert und das Bemühen um eine Verbesserung der Umweltbedingungen durch Maßnahmen in anderen Bereichen ergänzt werden. Darunter ist

insbesondere zur weiteren Verminderung von Lärm- und Abgasimmissionen im Gewerbe- und Industriebereich der konsequente Vollzug der Immissionsschutzgesetze ebenso zu verstehen, wie es im Interesse der Stadthygiene liegt, die Einhaltung der Vorschriften der Abfallbeseitigungsgesetze sorgfältig zu überwachen.

- 3.4** Ein besonderer Stellenwert kommt der recht verstandenen Öffentlichkeitsarbeit im Umweltschutz zu, die sich der Aufgabe zu stellen hat, Umweltbewusstsein im Sinne von Eigenverantwortlichkeit zu wecken oder zu schärfen und umweltgerechtes Verhalten und Handeln zu stimulieren und zu fördern.
- 3.5** In der Bundesrepublik Deutschland hatten in den vergangenen Jahren nur noch wenige Großstädte eine gleich bleibende oder gar steigende Bevölkerungszahl zu verzeichnen. München gehört dazu. Seit dem vergangenen Jahr kann sich aber auch München der genannten Tendenz nicht mehr entziehen. Die Gründe dafür sind sicherlich vielschichtig. Die Belästigung durch Verkehrslärm, die Bedrohung durch belastete Atemluft, mit anderen Worten, das den Ansprüchen nicht mehr entsprechende Wohnumfeld, stehen in der Skala der Gründe, die diejenigen veranlassen, der Stadt den Rücken zu kehren, die es sich leisten können, gewiss nicht an letzter Stelle. Der Wegzug in das Stadtumland löst allerdings die Probleme in den Städten nicht, er verlagert sie lediglich und bringt in Form- von Pendlerströmen auch neue und nicht geringere Umweltprobleme mit sich. Auch insoweit zeigt sich die Notwendigkeit, den Umweltschutz als einen zentralen Aspekt entwicklungspolitischer Bemühungen um eine Stadt und eine Region im Gleichgewicht zu sehen. Vor dem Hintergrund dieser generellen Betrachtung wird auf die einzelnen Planbereiche verwiesen, in die die Aspekte und Forderungen des Umweltschutzes im Detail inhaltlich eingegangen sind.