

STADTENTWICKLUNGSREEREERAT
Tel. 16/2017

ÜBER DEN WANDEL VON STRUKTUR, PUNKTION UND CHARAKTER DER MÜNCHNER
INNENSTADT UND MÖGLICHKEITEN SEINER STEUERUNG

- Ein Arbeitspapier -

Arbeitsgruppe:

Dr. Hans Bleibinhaus
Theodor Fischer
Toni Fuchs
Wigand Kahl
Lydia Straub

Federführung:

Dr. Karolus Heil

Inhaltsübersicht:

- I. Vorbemerkung: Umstrukturierung der Stadt als Originalitätsverlust?
- II. Elemente und Antriebskräfte des Umstrukturierungsprozesses
- III. Folgeerscheinungen
- IV. Möglichkeiten und Instrumente der Steuerung
- V. Zusammenfassung und mögliche Folgerungen Anhang

I. Vorbemerkung: Umstrukturierung der Stadt als Originalitätsverlust ?

In den zurückliegenden Wochen und Monaten wurde die Öffentlichkeit in München durch Meldungen über einen fortschreitenden Originalitätsverlust der Stadt und primär der Innenstadt alarmiert. Begriffe wie Funktionswandel, Verödung, Nivellierung fanden Verwendung.

Der Ausbau- und Veränderungsprozeß Münchens hat - zugespitzt in den zurückliegenden Jahren - mit zunehmender Häufigkeit Elemente dieser Stadt getroffen oder berührt, die zu den wesentlichen Bestandteilen ihres Erscheinungsbildes gehören und damit ihren Charakter einschneidend bestimmen.

Nicht immer jedoch war die öffentliche Beachtung, die einzelne Schritte dieses Prozesses fanden, gleich stark - es bedurfte wohl eines besonderen gefühlsmäßigen Wertes der bedrohten Elemente oder des Überschreitens einer gewissen "Reizschwelle", um breiteres öffentliches Echo hervorzurufen (der "Fall Annast" war gewiß ein solcher Fall); als Tatbestände sind jedoch die in aller Stille vollzogenen Wandlungen nicht weniger bedeutsam als die spektakulären.

- o Die Umwandlung des Schwabinger Occam-Filmstudios in ein Nachtlokal,
- o der erörterte Abbruch der unmittelbar an die Asam-Kirche angrenzenden Gebäude Sendlinger Straße 64-67 und der beabsichtigte Bau eines Kaufhauses auf diesem Grund,
- o der Abbruch der spätmittelalterlichen Gebäude Altheimer Eck 8-10 und ihr Ersatz durch moderne Geschäftsbauten,
- o der Abbruch des ehemaligen Roman-Mayer-Hauses am Marienplatz und der in der Rosenstraße daran anschließenden
- o Gebäude (einschließlich der Gaststätte Spöckmeier) und der Bau eines Großkaufhauses an dieser Stelle,
- o die mehrfach erörterte Gefährdung typischer münchenerischer Biergärten und Bierkeller (Bavaria-, Hacker-,

Augustinerkeller) durch Neubaumaßnahmen ¹

- o und zuletzt die Verdrängung des Hofgartencafe Annast durch die beabsichtigte Einrichtung einer Bankfiliale

sind nur die bemerkenswertesten Schritte in dieser Entwicklung.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang - unter vielen anderen - aber auch

- o die fortschreitende Entvölkerung des Innenstadtbereichs (vgl. hierzu anliegende Tabelle 1 und Schaubild 1),
- o die Ausbreitung von Großkaufhäusern im Bereich des Stadtkerns und die einhergehende Ablösung traditioneller kleinmaßstäblicher Vielfalt durch eine Honostruktur, oder
- o die einhergehende fortschreitende Unterwanderung innenstadtnaher Wohnviertel durch Verwaltungen (z.B. das Gärtnerplatzviertel, das Wiesenviertel, große Teile Schwabings u.a.) und die Funktionsumwandlung ihrer Wohnbausubstanz.

Jeder Versuch, überkommene Stadtstrukturen erhalten zu wollen, begibt sich in die Gefahr des Konservativismus: der Zementierung einmal gegebener Bedingungen ohne Rücksicht auf deren Rolle heute. Analog ist die gegenteilige Gefahr pragmatischen Vorgehens: nämlich die, Überkommenes auf Grund augenblicklicher Werthaltungen und Zweckmäßigkeiten aufzugeben, ohne die Frage nach ihrem längerfristigen Sinn und Zweck zu stellen. Im ersteren Fall ist häufig die Konvertierung "funktionsloser Hüllen" die Folge, im zweiten die kurzsichtige Durchsetzung eines meist wirtschaftlichen oder technologischen Prinzips das Ergebnis. Die Erörterungen und Bemühungen um die Entwicklung Münchens und seines Charakters dürfen jedoch weder konservativistisch noch kurzfristig-pragmatisch sein, wenn sie auf Dauer erfolgreich sein wollen; ihre grundsätzlichen Orientierungs- und Bezugspunkte sollten und können nur Vorstellungen sein, die von der Unterstützung und Überzeugung der in dieser Stadt lebenden Menschen getragen sind.

¹ Das Verschwinden des ehemaligen Spaten-Kellers mit dem Bau des Möbel-Krügel-Hauses vollzog sich ohne besonderes Echo in der Öffentlichkeit.

Es besteht kaum ein Zweifel, daß die vorausgehend beschriebenen Einzelfälle von jenen Teilen der Öffentlichkeit mit Besorgnis verfolgt werden, die sich in den Publikationsorganen zu artikulieren vermögen. Notwendig scheint es jedoch zugleich, herauszufinden, ob die beschriebenen häufig als Substanz- und Originalitätsverlust bezeichneten Veränderungen der Stadt etwa nur von jenen Teilen der Bevölkerung mit Besorgnis verfolgt werden, oder ob diese Besorgnis auch von größeren Bevölkerungsteilen d.h. auch von jenen Gruppen geteilt wird, die zu einer öffentlichen Formulierung ihrer Interessen nicht so gut in der Lage sind und deren Anschauungen in den Massenmedien weniger wiedergegeben werden. Es bedarf keiner Frage, daß sich diese Frage kurzfristiger Beantwortbarkeit entzieht; sie scheint jedoch - wie später noch zu bemerken sein wird - langfristig von großer Bedeutung zu sein.

II. Elemente und Antriebskräfte des Umstrukturierungsprozesses

Die Umstrukturierungstendenzen der Münchner Innenstadt gehen mit dem Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung der Gesamtstadt einher; es wäre jedoch falsch, die Strukturveränderung ausschließlich als Ursache oder Wirkung des in jeder Hinsicht überdurchschnittlichen Wachstums darstellen zu wollen: Man findet mit Leichtigkeit ebensoviele Beispiele, für die wirtschaftliche Attraktivität Münchens aufgrund der vorhandenen lokalen Bedingungen wie für die strukturändernden Einflüsse des Wachstums² .

Als größerer Hintergrund der bezeichneten Entwicklungen muß der anhaltende Verstädterungsprozeß in allen westlichen Industrieländern und insbesondere auch in der BRD gesehen werden. Er ist wesentlich bedingt durch die Änderung der Produktionstechniken. Einschlägige Untersuchungen ergeben einen klaren Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Entwicklungsniveau der Produktivkräfte. Auf der einen Seite des Spektrums steht die gestreute Siedlungsweise in überwiegend agrarischen Volkswirtschaften, auf der anderen Seite stehen konzentrierte Bevölkerungsansammlungen in industriell und dienstleistungsgeprägten Nationen bzw. Regionen.

Wie bekannt ergeben sich aus der konzentrierten Siedlungsweise beachtliche produktions- und verteilungstechnische Vorteile für die Wirtschaft. Sie bietet insbesondere

- o einen großen und differenzierten Arbeitsmarkt mit hoher Mobilität der Arbeitskräfte,
- o kurze Kommunikationswege für innerbetriebliche Kontakte einschließlich des Verkehrs und Handels mit Vor- und Zwischenprodukten,
- o eine günstige Versorgung mit Energie und Wasser,
- o günstige Absatzchancen vor allem für Dienstleistungen und

² Das bedeutet nicht Ratlosigkeit "über die Art und Richtung der Zusammenhänge; es ist jedoch zu kalkulieren, daß lineare Ursache-/Wirkung-Schemata in der Wirklichkeit weit weniger oft zutreffen, als zyklische Interdependenzen von der Weise, daß bestimmte Ursachen Wirkungen generieren, die in einer Art Rückkopplungseffekt wiederum auf die ursprünglich als Ursachen angesehenen Tatbestände und Vorgänge einwirken.

Güter des privaten Konsums.

Diese Tatbestände bergen jedoch zugleich die Gefahr einer - zumindest mittels heute zur Verfügung stehender Steuerungsmechanismen - nur schwer oder kaum zu kontrollierenden Akzeleration der Entwicklung.

Die Entwicklung in den zurückliegenden Jahren liefert Beispiele hierfür. Bei allgemein anhaltender Prosperität und gleichbleibenden rechtlichen und sonstigen Steuerungsinstrumenten der Städte ist die Gefahr einer weiteren Verselbständigung einer solchen Akzeleration - mitsamt ihren negativen Nebenwirkungen - nicht von der Hand zu weisen³.

Bevor auf die für die bezeichnete Entwicklung bedeutsamen Faktoren eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, daß eine Reihe anderer München vergleichbarer Großstädte in der Bundesrepublik in den zurückliegenden beiden Jahrzehnten analogen Umformungsprozessen unterlagen, oder einen tiefgreifenden Wandel ihres Profils und Erscheinungsbildes zur Folge hatte. Jedoch besteht ein grundsätzlicher qualitativer Unterschied zwischen den dort und in München von diesem Veränderungsprozess ausgelösten Konflikten. Er erklärt sich im wesentlichen aus der Tatsache, daß in München auf der einen und Städten wie Frankfurt am Main⁴, Düsseldorf oder Hamburg auf der anderen Seite der Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Innenstädte unterschiedlichen Linien und Konzepten folgte.

Wurde in München bei der Wiederherstellung der Innenstadt besonderer Wert auf die Rekonstruktion der vor der Zerstörung bestehenden Stadtgestalt gelegt, in vielen Fällen auch unter bewußtem Außerachtlassen gewandelter Funktionsansprüche, so trugen die Wiederaufbaukonzepte der Vergleichsstädte in ungleich stärkerem Maße bereits Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und den daraus resultierenden Funktionsanforderungen Rechnung. Dies hatte zur Folge, daß in einem so bereits veränderten Gesamtbild. weitere Veränderungen und Wandlungen fortan leichter möglich waren,

3 Vgl. hierzu auch das Referat von Dr. Hans Jochen Vogel: Stadt von Morgen, ferner die Ausführungen von John Kenneth Galbraith zur tendenziellen Verschlechterung der Lebensverhältnisse in den großen Städten

4 So war etwa wirtschaftliche Funktionsfähigkeit in Frankfurt am Main seit den ersten Tagen des Wiederaufbaues die grundlegende Forderung; die Wiederherstellung des historischen Stadtbildes beschränkte sich dagegen auf wenige, heute isoliert zwischen moderner Bebauung stehende Elemente (Goethehaus, Paulskirche, Römer, Eschenheimer Turm); die ehemalige Altstadt zwischen Römer und Dom wurde bis heute überhaupt nicht wieder aufgebaut.

während Veränderungen in München notwendigerweise mit einer an historische Entwicklungen anknüpfenden Stadtgestalt kollidieren.

Hinzu kommt der Tatbestand, daß sich, in den zurückliegenden Jahren das Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit gegen die aus einer schrankenlosen Anwendung des ökonomischen Prinzips resultierende Uniformierung der Stadtgestalt geschärft hat.

Für die Entwicklung von Lösungswegen ist der erstgenannte Tatbestand nicht direkt relevant, der zweite jedoch höchst bedeutsam: der erstere erklärt den besonderen Charakter der in München zu beobachtenden Entwicklung, während der zweite eine überaus starke Kraft darstellen kann bei Bemühungen um die Erhaltung einer wünschbaren städtischen Umwelt .

Im Konkreten dürften namentlich vier Bündel von Tatbeständen für die in München zu beobachtende Entwicklung von Bedeutung sein:

1 Auswirkungen der wirtschaftlichen Dynamik

Wie erwähnt unterliegen die meisten der in ihrer Größe und Bedeutung München vergleichbaren Großstädte der Bundesrepublik seit mehr als einem Jahrzehnt erheblichen Umstrukturierungen dessen, was man als ihren "Charakter" bezeichnen kann.

Sieht man ab von lokalen Besonderheiten, so fällt vor allem auf, daß eine solche Entwicklung in München wesentlich verspätet aufzutreten scheint. Düsseldorfs, Hamburgs oder gar Frankfurts Innenstadt ist längst von modernen Zweckbauten beherrscht, längst scheinen dort Gestaltelemente des früheren Stadtbildes durch die Begleiterscheinung der wirtschaftlichen Dynamik überrundet, in den Winkel gedrängt oder -den Funktionsansprüchen von Wirtschaft und Verkehrstechnik entsprechend - umfunktioniert.

Eine der Ursachen für dieses 'Nachhinken' scheint in dem Tatbestand einer strukturellen Phasenverschiebung zu liegen, d.h., darin, daß die Entwicklung der wirtschaftlichen Funktionen, die die zentralen Stadtzonen direkt beeinflussen (also vornehmlich Betriebe des sogenannten tertiären Sektors, Verwaltungs-, Dienstleistungs-, Einzelhandelsfunktionen, zentrale Funktionen im weitesten Sinn) in München erst später als in anderen großen Verdichtungsräumen in der BRD einen Grad der Dynamik erreichten, bei dem sie sich verändernd auf das

Funktionsgefüge und damit auf das Gestaltbild der Stadt - und hier vor allem der Innenstadt - auswirkten.

Als Ergebnisse dieser Entwicklung sind vorrangig zu nennen:

- o im Generellen: die verstärkte Neigung sich neu etablierender oder ihren Standort verlagernder Betriebe zur Standortwahl in München; gleiches gilt für die Einrichtung von Niederlassungen, Zweigstellen usw.;
- o die verstärkte Tendenz des Anlagekapitals zur Orientierung auf dem Münchner Raum als einen Raum zunehmender wirtschaftlicher Dynamik (für die die Struktur der Münchner Industrie mit einem hohen Anteil sog. Wachstums- und Zukunftsindustrien wesentlich mit verantwortlich ist) und als Ergebnis dieser Entwicklung - dessen verstärkte Einbindung in nationale und übernationale Kapitalverflechtungen;
- o und im besonderen: die mit dem Wachstum des tertiären wirtschaftsbereichs wachsende Tendenz der ihm zugehörigen Betriebe und Funktionen zur Standortwahl in Zonen der Stadt, die zentral gelegen sind (vor allem wegen der damit verbundenen sogenannten "Fühlungsvorteile"), und/oder als "Prestigelagen" - zu beurteilen sind.

2. Auswirkungen von Bevölkerungswachstum und Verdichtung

Ein zweites Bündel von Konsequenzen ergibt sich aus dem anhaltenden und dynamischen Bevölkerungswachstum und der wachsenden Bevölkerungsagglomeration im Raum München als Ergebnis dieses Wachstums:

- o Infolge rasch wachsender Bevölkerung wachsendes Kaufkraft- und Nachfragepotential nach Diensten jeder Art haben eine verstärkte Tendenz zur Investition in Einrichtungen, die diesen Nachfragen korrespondieren, zur Folge: und zwar logischerweise im Stadtzentrum als dem von allen Regionsbereichen am besten erreichbaren Standort. Diese Entwicklung findet ihren sichtbaren Niederschlag in der wachsenden Zahl von Großkaufhäusern

verschiedenen Genres im Stadtzentrum, der expansiven Tendenz und dem Neubau von Kaufhäusern und der Herausbildung kaufhausähnlicher, d.h. große Massen von Kunden ansprechender und bedienender Angebotsformen aus überkommenen Ladengeschäften. Gleiche Tendenzen lassen sich für Zentralfunktionen im weitesten Sinne feststellen⁵.

- o relative Leichtigkeit, Belegschaftsmitglieder oder Mitarbeiter zur Wohnsitzverlegung nach München zu veranlassen, also die Verfügbarkeit von Arbeitsstätten, begünstigt Entscheidungen für die Errichtung (einschließlich Verlagerung) von Betrieben nach München oder Expansionen in München, die ihrerseits Auswirkungen auf das Raumgefüge in den innerstädtischen Bereichen haben⁶.

Die vorliegenden Prognosen zum zukünftigen Bevölkerungswachstum, die - wie es scheint und Beispiele belegen - von der investierenden Wirtschaft sehr genau zur Kenntnis genommen werden, dürften zweifellos in nicht wenigen Fällen Anlaß sein, bei der Kapazitätsplanung zukünftiges Nachfragepotential bereits heute einzuplanen.

3. Auswirkungen der sich absehbar verbessernden Erreichbarkeit des Innenstadtbereiches

Ein weiterer wesentlicher Faktor liegt schließlich in der infolge des Ausbaus des Münchner Verkehrs (Straßensystem, U-Bahn) sich in absehbarer Zeit verbessernden Erreichbarkeit der zentralen Bereiche der Stadt:

- o Durch den Bau der Schienenverkehrsmittel U- und S- Bahn wird sich die Erreichbarkeit der Münchner Innenstadt von allen Teilen der Stadt und des engeren und weiteren

5 Die monozentrische Situation Münchens, d.h. der Tatbestand, daß sich im Raum München leistungsfähige Nebenzentren bis heute nicht ausbilden konnten, die der Innenstadt Konkurrenz bieten könnten und die relativ große Entfernung anderer Großstädte in Verbindung mit dem raschen Bevölkerungswachstum in diesem Raum führt insofern zu einer in Deutschland einmaligen Situation für das in der Innenstadt im Einzelhandel und Dienstleistungssektor investitionswillige Kapital.

6 Eine exakte Analyse in der Arbeitsplatz- und Arbeitsstättenentwicklung im Raum München einschließlich struktureller Veränderungen in den zurückliegenden Jahren wird erst im Laufe der kommenden Monate möglich sein; eine Vorauswertung der Arbeitsstättenzählung 1970 als Bedingung hierfür wurde vom Stadtentwicklungsreferat veranlaßt; erste Ergebnisse, die eine zuverlässigere Beurteilung der hier in Rede stehenden Sachverhalte gestatten, werden 1971 vorliegen.

Regionsraumes völlig verändern. Wie Berechnungen belegen, wird sich mit der Errichtung dieser Verkehrsmittel der 60-Minuten-Emzugsbereich von heute 489 km auf 1615 km erhöhen, also mehr als verdreifachen. Dies wird bedeuten, daß sich die Zahl der Menschen, die regelmäßig oder gelegentlich als Käufer oder Nachfrager von Diensten in der Innenstadt auftritt, mit Sicherheit um ein Wesentliches erhöhen wird. Gleichzeitig dürfte sich die absolute Besuchshäufigkeit der zentralen Stadtzonen um ein Wesentliches steigern.

Mit anderen Worten: Das sich rasch vergrößernde Nachfragepotential nach Gütern und Diensten im Regionsraum wird mittels der in Ausbau befindlichen Massenverkehrssysteme direkt an die zentralen Zonen der Innenstadt angebunden. Der Einzugsbereich dieser Gebiete erweitert sich in dem Maße, in dem sich die Erreichbarkeit dieser Zonen aus dem Regionsraum verbessert⁷. Das hat zur Folge, daß das investierende Kapital in diesem Raum hohe Gewinnmöglichkeiten erkennt und seine Maßnahmen dementsprechend lenkt.

Gleichzeitig liegt jedoch in der Errichtung dieses Massenverkehrssystems eine der später noch zu erwähnenden Möglichkeiten, alternative Standorte zur - Innenstadt zu entwickeln, in dem es die Erreichbarkeit solcher alternativer Standorte verbessert oder ausgedehnte Zonen überhaupt erst erschließt.

4. Auswirkungen des "Image" Münchens

Ein viertes Bündel von Konsequenzen knüpft sich an das spezifische "Image" Münchens im allgemeinen und das "Image" spezifischer Lagen im Stadtgebiet im besonderen (deren Elemente hier als bekannt vorausgesetzt werden dürfen)⁸).

Für eine große Zahl von Firmen und Institutionen ist es auf

7 So hat sich beispielsweise nach einer Zusammenstellung des Amtes für Statistik und Datenanalyse der Landeshauptstadt die Zahl der Bankniederlassungen (Haupt- oder Zweigstellen) von 1950 - 1968 im Stadtkern (Stadt. 1-4) von 30 auf 69 und in den angrenzenden Stadtbezirken (8er, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 22 a, 26) von 34 auf 114 erhöht, vgl. hierzu Münchner Statistik Nr. 2/1968.

8 Die Analyse des Kaufvorgangs zum Odeon-Gebäudekomplex, vor allem die Relation von objektivem Grundstücks-, und Gebäuderealisationwert, zumal angesichts der bereits bei den Kaufverhandlungen absehbaren fehlenden baulichen Expansionsmöglichkeiten, und gezahltem Preis dürfte ein idealtypisches Beispiel für die Bedeutsamkeit des Faktors "Prestigelage" geben.

Grund dieses "Image" offensichtlich erstrebenswert, in Hünchen oder in spezifischen Lagen des Stadtgebietes ansässig zu sein oder zumindest eine Niederlassung (eine "Adresse") zu haben, um an diesem "Image" der Stadt teilzuhaben⁹).

⁹ Ebenso scheint es analog für viele Angehörige vor allem der Unterhaltung- und Kulturindustrie erstrebenswert zu sein, in München zumindest einen Zweitwohnsitz zu haben.

III. Folgerscheinungen

Die Auswirkungen der beschriebenen Entwicklungen sind:

- o generell steigende Nachfrage nach Entwicklungsraum im Innenstadtbereich,
- o steigende Renditemöglichkeiten in diesem Stadtraum,
- o und schließlich auf Grund vorhandener Renditemöglichkeiten und vorhandener konkurrierender Interessen um den verfügbaren Raum und das verfügbare Nachfragepotential wachsender Renditedruck, d.h. wachsender Zwang zur wechselseitigen Anpassung der Renditelage der in diesem Raum ansässigen Funktionen.

Dem steht jedoch gegenüber, daß der vorhandene Raum nicht beliebig oder auch nur beschränkt vermehrt werden kann und daß sich gerade die Elemente und Funktionen, die das spezifische Profil und den Charakter der Münchner Innenstadt bestimmen, mit diesen Mechanismen und den daraus fließenden Zwängen nicht nur nicht vereinbaren lassen, sondern häufig mit ihnen kollidieren, da ihnen abweichende, wenn nicht kontrastierende Maximen zugrunde liegen.

Im Konkreten führt ihr Zusammentreffen zu den bekannten Folgerscheinungen:

- o Wohngebäude werden geschäftlich (als Büros, für Lagerung und dgl.) genutzt und damit ihrem originären Zweck entfremdet; diese Form des Funktionswandels kann - wie viele Münchner Beispiele belegen - ganze Stadtviertel erfassen und deren Charakter von Grund auf wandeln (vgl. hierzu sowie zum folgenden Schaubild 2-8).
- o bauliche Substanz, die gewünschten Funktionen nicht entspricht oder in ihrer Originalform einer Maximierung der Rendite im Wege steht, wird durch Neubauten ersetzt, die diesen Bedingungen besser gerecht werden¹⁰);

¹⁰ Beispiele hierfür sind - meist relativ extensiv genutzte - Biergärten und -keller und Lichtspieltheater. Vgl. hierzu Anlage 1

- o Funktionen, die (innerhalb gegebener räumlicher Bedingungen; je qm Nutzfläche; je cbm Nutzraum usw. eine niedrigere Rendite als anderes abwerten, werden durch diese Funktionen mit höherer Rendite tendenziell verdrängt¹¹);
- o Funktionen, die auf Grund ihrer Finanzkraft (oder sonstiger Machtmittel) und -Positionen hierzu in der Lage sind, verdrängen schwächere Funktionen aus Bäumen, in denen sie selbst einen Standort anstreben.

Die einleitend genannten Fälle aus der jüngsten Entwicklung der Stadt München sind auf Grund solcher Zusammenhänge leicht zu erklären; sie lassen sich auf den einen Nenner der gesellschaftlichen Dominanz des Prinzips der maximalen (privaten) Kapitalverwertung bringen.

Es ist logisch und im Rahmen des bestehenden Wirtschaftssystems unangreifbar, daß private Kapitalbestände bei alternativen Verwertungsmöglichkeiten prinzipiell immer zur Produktion der gewinnträchtigsten Waren oder Dienstleistungen eingesetzt werden.

Wenn also durch eine bessere Verkehrserschließung oder ähnliches ein Innenstadtrandgebiet der City nähergebracht, d.h. der dortige private Grundbesitz erheblich aufgewertet wird, so ist die Vertreibung der Wohnbevölkerung und ihre Substitution durch Waren und Dienstleistungsproduzenten so lange logisch und "zweckmäßig", als entsprechende Renditendifferenzen bestehen. Diese grundlegende Argumentation gilt für die Problematik der Stadterneuerung genauso wie für die "Verödung" der Innenstädte, wie die oben bereits berührte tendenzielle Verschlechterung der Lebensbedingungen in den Großstädten im generellen.

Vieles spricht dafür, daß auch in der Zukunft Konflikte der geschilderten Art - wenn nicht sogar gesteigert - auftreten werden, sofern es nicht gelingt, verwaltungstechnische, vor allem aber strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, die die Entstehungsbedingungen solcher Konflikte verändern.

¹¹ Die in München häufig angewendete Praxis, gewandelte Funktionen baulich zu kaschieren, etwa durch entsprechende Fassadengestaltung oder reduzierte Höhenentwicklung, verschleiert häufig diesen Tatbestand; da der Charakter der Altstadt von ausgeübten Funktionen und äußerem Erscheinungsbild gemeinsam bestimmt wird, muß die bloße Erhaltung des äußeren Bildes langfristig erfolglos bleiben.

IV. Möglichkeiten und Instrumente der Steuerung

In Zusammenhang mit der Erörterung der "beschriebenen Konflikte in der Öffentlichkeit wurde es als eine der Aufgaben der Landeshauptstadt München gesehen, die Erhaltung des unterstellten Erscheinungsbildes und Charakters der Stadt mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln zu gewährleisten¹².

Ohne die bereits oben berührte Frage klären zu können, ob es sich bei den damit zum Ausdruck gebrachten Interessen lediglich um die einer Minderheit handelt oder ob sie von denen der breiten Bevölkerung getragen wird (eine Frage, der gewiß nachzugehen wäre, wenn die Durchsetzung dieser Forderung erheblichen Aufwand an öffentlichen Mitteln erforderlich machen wird) ist hier zu prüfen, welche Mittel der Stadt München zur Durchsetzung dieses Zieles zur Verfügung stehen.

1. Rechtliches Instrumentarium

Eine Untersuchung des rechtlichen Instrumentariums, dessen sich die Stadt bedienen kann, um die dargestellten Probleme in den Griff zu bekommen, muß sich schwerpunktmäßig auf zwei Fragen konzentrieren. Zu prüfen ist, welche rechtlichen Möglichkeiten der Stadt zur Verfügung stehen um

- o zu verhindern, daß bestimmte Gebäude oder bauliche Anlagen, die aus historischen, künstlerischen oder städtebaulichen Gründen erhalten bleiben sollen, abgebrochen oder in ihrer äußeren Gestalt verändert werden und
- o zu erreichen, daß bestimmte Nutzungen oder Funktionen, die als besonders schutzwürdig erscheinen, erhalten bleiben und nicht durch andere Nutzungsarten verdrängt werden, wobei sich u.U. auch als notwendig erweisen kann, für diese Nutzungen bestimmte Standorte festzulegen.

Zu dem erstgenannten Problem, das seiner Natur nach mehr denkmalpflegerischen Charakter besitzt, hat das Baureferat in seiner Bekanntgabe im Hauptausschuß vom 18. März 1969 bereits

¹² Vergl. hierzu - für viele andere Veröffentlichungen und Leserbriefe - vor allem den Beitrag von Karl Klühspies; Der "Annast"-Skandal oder: Die Stadt kennt ihre Rechte nicht, in: Süddeutsche Zeitung, 28. Aug. 1970

erschöpfend Stellung genommen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hierauf insoweit Bezug genommen. Die nachfolgenden Ausführungen können sich daher darauf beschränken, aufzuzeigen, welche rechtlichen Möglichkeiten für die Stadt bestehen, Funktionsverluste oder unerwünschte Funktionsverlagerungen im Stadtgebiet zu verhindern oder, falls sie bereits eingetreten sind, wieder auszugleichen.

In erster Linie kommen hierfür die Bestimmungen der §§ 4 Abs. 5, 6 Abs. 4, 7 Abs. 4, sowie 7 Abs. 5 der "Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke" (Baunutzungsverordnung - BauNVO) in Betracht. Sie wurden im Zuge der Änderung und Neufassung der BauNVO vom 26. November 1985 (BGBl. I S. 1237) neu eingeführt und geben den Gemeinden gegenüber der bisherigen Rechtslage wirksamere, wenn auch immer noch nicht, in allen Fällen ausreichende Einflußmöglichkeiten auf die Auswahl und die räumliche Verteilung der Nutzungsarten in den Baugebieten an die Hand.

- a) Gemäß § 7 Abs. 4 BauNVO ist es nunmehr zulässig, in den Bebauungsplänen für Kerngebiete festzusetzen, daß in dem Gebiet oder in bestimmten Teilen des Gebietes in Geschossen, die an begehbaren Verkehrsflächen liegen, nur bestimmte Nutzungsarten, nämlich Einzelhandelsbetriebe, Schänk- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Vergnügungsstätten sowie sonstige Läden zulässig sind. Die §§ 6 Abs. 4 - bzw. 4 Abs. 3 enthalten analoge Bestimmungen für die Mischgebiete und allgemeinen Wohngebiete. Sie unterscheiden sich nur dadurch von § 7 Abs. 4, daß sich die spezielle Funktionsbindung nur auf die Erdgeschosse der Gebäude beziehen darf und die Funktionsbreite der zulässigen Nutzungsarten entsprechend dem allgemeinen Charakter der betreffenden Gebiete eingeschränkt ist.

Eine sinnvolle Anwendung dieser neuen planungsrechtlichen Möglichkeit einer funktionsorientierten horizontalen Gliederung der Baugebiete läßt in städtebaulicher und stadtplanerischer Hinsicht erwarten, daß

- o die Konzentration, der besonders publikumsintensiven Nutzungsarten auf der Fußgängerebene wegen der damit verbundenen Verbesserung des Funktionsangebotes und aus Gründen des Stadtbildes durch zusammenhängende und

abwechslungsreiche Schaufenstorfronten die Attraktivität des betreffenden Gebietes erhöht und zu seiner Belebung beiträgt.

Im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung dieser Nutzungsarten läßt sich darüber hinaus dadurch, daß die für sie besonders geeigneten, publikumsnahen Geschosse ihnen vorbehalten bleiben, zusätzlich erreichen, daß

- o für ihre Ausübung dauernde Freiräume geschaffen werden, aus denen sie nicht durch andersartige, gewinnbringendere Nutzungsarten verdrängt werden können und
- o gleichzeitig ihre Existenzgrundlage verbessert wird, weil ihnen der für sie lebenswichtige, unmittelbare Kontakt zum Passanten und Kunden erhalten bleibt.

b) Neben dieser horizontalen Gliederung nach Geschossen eröffnet § 7 Abs. 5 BauNVO zusätzlich die Möglichkeit, Kerngebiete oder Teile von Kerngebieten im Bebauungsplan auch nur nach der Art der zulässigen Nutzung zu gliedern. Gegenüber den planungsrechtlichen Befugnissen nach §§ 6 Abs. 6 Abs. 4 und 7 Abs. 4 BauNVO liegt hierin insofern eine Erweiterung des rechtlichen Instrumentariums, als hier aus den Kategorien (der in den Kerngebieten allgemein zulässigen Nutzungsarten) nicht nur die bereits erwähnten Nutzungen herausgegriffen werden können, sondern daß auch die übrigen Arten, nämlich Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe sowie Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke für sich zusammengefaßt und in bestimmte Gebiete des Kerngebietes eingewiesen werden können. Eine derartige Gliederung könnte etwa unter dem Gesichtspunkt vorgenommen werden, verwandte oder gleichartige Betriebe zu konzentrieren und so beispielsweise innerhalb des Kerngebietes ein Banken- und Versicherungsviertel, ein Ladenzentrum oder ein Vergnügungsviertel zu schaffen. Auch auf diese Weise ließe sich erreichen daß für bestimmte Funktionen Plätze oder Gebiete reserviert werden, an denen sie sich entfalten können, ohne Gefahr zu laufen, alsbald wieder von anderen Nutzungsarten verdrängt zu werden.

c) Die dargestellten Festsetzungsmöglichkeiten der Baunutzungsverordnung, die auch miteinander verbunden werden können, ermöglichen es, in gewissem Umfang innerhalb der Baugebiete mit planungsrechtlichen Mitteln nach Nutzungsarten zu differenzieren und auf diese Weise einen gewissen Funktionsschutz für gefährdete Nutzungsarten herzustellen sowie unerwünschte Funktionsverlagerungen anzuhalten.

Diese Differenzierungsmöglichkeiten gehen jedoch nicht so weit, daß der Fortbestand oder die Neuansiedlung einer ganz bestimmten[^] speziellen Nutzungsart an einem bestimmten Platz vorgeschrieben werden könnte, auch wenn gerade diese Funktion an diesem Ort besonders wünschenswert oder erforderlich erscheint. Gegenstand der planerischen Festsetzungen können nach der derzeitigen Rechtslage nur Nutzungsarten d.h. Nutzungskategorien sein, wie sie etwa in §§6 Abs. 2 und 7 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung aufgezählt sind. Es kann daher auf diesem Wege wohl die "Bandbreite" der zulässigen Nutzungen in gewissem Umfang eingeschränkt und es können Funktionen, die außerhalb dieses Bereiches liegen, ausgeschlossen werden;" innerhalb dieses Spielraumes bleibt es aber nach wie vor dem Gutdünken des Eigentümers oder Nutzungsberechtigten überlassen, festzusetzen, ob überhaupt und in welcher Erscheinungsform er die zulässige Nutzungsart auf seinem Grundstück in concreto verwirklichen will: ob er also z.B. einen Buchladen oder ein Lebensmittelgeschäft, ein Gartencafé oder einen Schnellimbiss, ein Kino oder ein Tanzlokal einrichtet, oder ob er die Räume ungenutzt brachliegen lassen will.

d) Eine rechtliche Handhabe zur Festsetzung spezieller Funktionen an bestimmten Plätzen bietet nur § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst.H BBauG. Danach können im Bebauungsplan Baugrundstücke für besondere bauliche Anlagen festgesetzt werden, die privatwirtschaftlichen Zwecken dienen und deren Lage durch zwingende städtebauliche Gründe, insbesondere solche des "Verkehrs, bestimmt sind. Die Vorschrift ermöglicht zwar eine eindeutige Standortbestimmung einer speziellen Nutzung; ihre Voraussetzungen sind aber derart eng gefaßt, daß ihre Anwendung nur in seltenen Fällen ins Auge zu fassen sein wird. Zu denken wäre hier etwa an Park- oder

Garagenhochhäuser. Auch bei baulichen Anlagen in Erholungsgebieten, Landschaftsschutzgebieten oder Ausflugsorten könnte an ihre Heranziehung gedacht werden-, wenn beispielsweise die Funktionsfähigkeit oder der Erholungswert derartiger Anlagen erst durch die Einrichtung eines Cafes oder einer Gastwirtschaft wirklich zum Tragen kommen kann. Auf Jeden Fall wird aber stets sehr sorgfältig geprüft werden müssen, ob .der angestrebte Hutzungszweck durch seinen zwingenden städtebaulichen Bezug in den Bereichen der öffentlichen, städtebaulich motivierten Belange gehoben wird und ob diese Belange von solchem Gewicht sind, daß sie bei einer Abwägung aller sonstigen privaten und öffentlichen Belange die Oberhand behalten. Infolgedessen muß der Anwendungsbereich dieser Vorschrift außerordentlich eng bleiben.

- e) Der Vollständigkeit halber sei schließlich noch kurz auf die Staffelbauordnung hingewiesen, die in den §§ 27 Abs. 2, 29 und 30 für Gebäude in einzelnen Bauquartieren Villencharakter vorschreibt, der auch durch die Benutzungsweise nicht beeinträchtigt werden darf; es bedarf jedoch keiner weiteren Erläuterungen, daß damit dem Anliegen, das hier verfolgt wird, nicht wesentlich gedient ist.
- f) Andere rechtliche Möglichkeiten, Funktionsverluste zu verhindern oder Funktionsverlagerungen zu verbieten, bestehen nicht.

Dies gilt insbesondere auch für den Bereich des Bauordnungsrechtes. Gemäß Art. 82 BayBO ist zwar u.a. auch die Nutzungsänderung eines Gebäudes genehmigungspflichtig. Die entsprechenden Genehmigungen können jedoch nur aus bauordnungsrechtlichen Gründen versagt werden, z.B. wenn die neue Benutzungsart Änderungen oder Umbauten nötig macht, durch die das Bauwerk verunstaltet wirkt, oder wenn die neue Benutzung erhöhte Anforderungen an die Stand- oder Feuersicherheit des Gebäudes stellt. Funktionsorientierte städteplanerische Ziele und Anliegen können mit Hilfe dieser Genehmigungspflicht nicht durchgesetzt werden.

Im übrigen können städteplanerische Ziele auch deshalb nicht Gegenstand von Landesgesetzen sein, weil der Bereich der

städtebaulichen Planung nach dem Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1954 (BVerfGE Bd. 3 S. 407 ff.) zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehört, der hiervon durch den Erlaß des Bundesbaugesetzes und der Baunutzungsverordnung abschließenden Gebrauch gemacht hat.

- g) Auch von einem künftigen Städtebauförderungsgesetz ist eine Erweiterung des rechtlichen Instrumentariums nicht zu erwarten. Die bisherigen Entwürfe befassen sich nur mit Maßnahmen in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten. Hier geht es aber weniger um Sanierungs- noch um Entwicklungsmaßnahmen im engeren Sinne, sondern um vorbeugendes Tätigwerden zum Zwecke der Erhaltung der Funktionsfähigkeit bzw. eines bestimmten Charakters der Stadt. Die hiermit zusammenhängenden Fragen sind in den Entwürfen eines Städtebauförderungsgesetzes nicht angesprochen¹³.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß als wirksame und praktikable Instrumente zur Durchsetzung einer funktionsorientierten Stadtplanung nur die Vorschriften der Baunutzungsverordnung in Betracht kommen, daß aber auch diese Instrumente nicht ausreichen, um ganz bestimmten, besonders schutzwürdigen Einzelnutzungen wie etwa den Münchner Biergärten, dem Hofgartencafe oder dem Occam-Filmstudio wirksamen und dauerhaften Schutz zu verleihen.

Um auch insoweit den Gemeinden eine rechtliche Handhabe zu geben, wäre eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es erlaubte, über die Gliederung der Baugebiete nach Nutzungsarten hinaus im Bebauungsplan oder auf andere Weise spezielle Nutzungen für bestimmte Gebäude dann verbindlich vorzuschreiben, wenn besondere Stadtentwicklungsgründe dies rechtfertigen.

Dies könnte entweder durch eine entsprechende Ergänzung der Baunutzungsverordnung oder durch eine Neufassung des § 9 Abs. 1 Nr. 1 BBauG geschehen. Allerdings ist hierbei gleichzeitig darauf hinzu weisen, daß die Anwendung einer derart einschneidenden Regelung in vielen Fällen ein Sonderopfer und damit eine Enteignung des Nutzungsberechtigten bedeuten würde, die gemäß Art. 14 Abs. 5 GG entsprechende Entschädigungsansprüche gegen die Gemeinde auslösen würde.

¹³ Auf die Initiative der sozialdemokratischen Stadtratsfraktion vom 21. September 1970 zum Schutz der Mieter in künftigen Sanierungsgebieten wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

2. Instrumente der Stadtentwicklung

Die Darlegungen im vorausgegangenen Abschnitt konnten deutlich machen, daß zureichendes rechtliches Instrumentarium, gewünschte und dabei sehr spezifische städtische Funktionen, Funktionsmischungen oder Charakterelemente zu sichern, nicht vorhanden ist.

Damit fällt das Problem sehr weitgehend in den Aufgabenbereich städtischer Entwicklungsplanung in langfristigem Sinne zurück. Ein solcher langfristig wirksamer Weg, die aufgezeigten Entwicklungen und damit ihre Folgeerscheinungen zu unterbinden, kann nur darin gesehen werden, die Rahmenbedingungen, die zu der heute vorfindlichen Entwicklung geführt haben und weiter führen, so zu gestalten, daß die aufgezeigten Entwicklungen nicht zu ihren logischen Konsequenzen gehören.

Mit anderen Worten: Es werden Konzepte zu entwerfen sein, die unterbinden, daß der empfindliche Haum der Innenstadt zum notwendigen Austragungsort gesteigerter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Dynamik und der sich mit diesem Prozeß ergebenden Konflikte wird. Nur wenn es gelingt, Stadträume zu entwickeln, die einen Teil des heute vorzugsweise auf die historische Innenstadt orientierten ökonomischen Drucks aufnehmen und damit zu deren zumindest gradueller Herausnahme aus dem oben aufgezeigten Entwicklungsgang führen und, wenn es gelingt, das Verkehrssystem in einer Weise zu konzipieren, die diesem Ziel entspricht, wird es möglich sein, die Innenstadt innerhalb gewisser Grenzen in ihrem heutigen Charakter zu erhalten oder zumindest zu unterbinden, daß dieser Charakter innerhalb weniger Jahre zerstört wird¹⁴.

- a) Der heute als Innenstadt verstandene Zentralbereich der Stadt ist nicht in der Lage, ohne schwerwiegende Eingriffe in seine Gestalt und Erscheinungsbild den mit der wirtschaftlichen Entwicklung, mit fortschreitendem Bevölkerungswachstum und mit zunehmender wirtschaftlicher - zentraler - Bedeutung der Stadt wachsenden Versorgungs-, Dienstleistungs-, Verwaltungs-

¹⁴ In anderer Weise gilt dies auch für außerhalb der Innenstadt liegende, "empfindliche" oder als schutz- oder erhaltenswert angesehene Einzelobjekte, Situationen oder Zonen (etwa den Isarbereich, das Umfeld des Englischen Gartens, die sog. königlichen Bereiche der Stadt usw.); die damit zusammenhängende Problematik soll jedoch hier nicht näher untersucht werden.

und sonstigen Zentralfunktionen Raum zu bieten.

Es werden daher neue Räume zu entwickeln sein, die geeignet sind, diese Funktionen aufzunehmen und damit den heute auf die historischen Zonen der Stadt zentrierenden wirtschaftlichen Druck zu mildern. Die Ausstattung dieser neu zu entwickelnden zentralen Räume muß auf eine Weise erfolgen, daß sie als Standorte für Funktionen dienen können, die nach ihren Bedürfnissen auf zentrale Standorte verwiesen sind, oder die Entwicklung solcher Räume muß dort erfolgen, wo solche Bedingungen gewährleistet sind.

In diesem Zusammenhang ist zunächst auf die in mehreren Grundsatzpapieren - vor allem durch das Baureferat - bearbeitete Frage der Entwicklung solcher Standorte im Münchner Osten (Rosenheimer Berg) als eine der möglichen Alternativen für eine Erweiterung des Funktionsraumes der Innenstadt zu verweisen¹⁵.

Im Rahmen der Erarbeitung zukunftsweisender Konzepte wird aber auch die Untersuchung weiterer Möglichkeiten einzuleiten oder verstärkt voranzutreiben sein.

Hierbei wird - neben dem Münchner Osten - gesteigerte Aufmerksamkeit auch der sich westlich an die heutige Innenstadt anschließenden Zonen bestmöglicher Erreichbarkeit in der Region München zu schenken sein, also den heute in weiten Teilen unwirtschaftlich genutzten, in absehbarer Zeit jedoch durch die zentrale S-Bahn-Achse optimal erschlossenen Raum beiderseits des Bahngeländes zwischen Hauptbahnhof und Pasing oder das Bahngelände selbst.

b) Innerhalb oder außerhalb des Stadtgebietes wären regionale Zentren zu entwickeln oder vorhandene Ansätze für Zentren zu stärken, um sie instand zu setzen, einen Teil der heute vornehmlich oder ausschließlich auf die Innenstadt orientierten Nachfrageströme auf sich zu ziehen.

Die Entwicklung des Zentrums des neuen Stadtteils Perlach ist ein erster Schritt in diese Richtung; weitere Zentren werden

¹⁵ Vgl. hier vor allem: Baureferat der Landeshauptstadt München, Münchner Osten - Grundlagenuntersuchung zur Stadterneuerung, 1970

jedoch erforderlich sein, um die hier beabsichtigten Wirkungen zu erzielen. Die Erarbeitung eines Konzepts für die Entwicklung solcher Zentren (einschlägige Grundsatzuntersuchungen laufen beim Stadtentwicklungsreferat bereits seit einiger Zeit) könnte zugleich die seit Jahren zu beobachtenden Bemühungen der privaten Wirtschaft um den Bau nicht integrierter Zentren steuern und in gewünschte Bahnen lenken.

Diese Zentren wären so zu konzipieren, daß sie - neben Einkaufsfunktionen - auch Standorte anderer publikumsorientierter oder zentraler Funktionen im Generellen sein könnten (auf die einschlägigen Untersuchungen des Referates wird verwiesen). Die Regionalisierung der Verwaltung und eine damit innerstädtisch einhergehende Verwaltungsdezentralisierung, d.h. die Herausbildung bürgernaher Verwaltungseinheiten auf lokaler Ebene, die es u.a. auch ermöglichen würden, stärker als heute öffentliches Bewußtsein breiter Bevölkerungsschichten auf die hier angesprochene Frage der Entwicklung der städt. Umwelt zu lenken, könnte einer solchen Entwicklung dienlich sein und durch sie zugleich gestärkt werden.

- c) Langfristig wäre das Massenverkehrssystem so zu entwickeln, daß es die Funktionsweise der zu entwickelnden Regionalstruktur unterstützt und zugleich den heute und in absehbarer Zeit auf die Altstadt gerichteten Nachfragedruck nicht weiter verstärkt, sondern mildert.

3. Sonstige Wege

Innerhalb der in den vorausgehenden Abschnitten beschriebenen Maßnahmen und unbeschadet durch sie sollten gleichzeitig Verfahrensweisen entwickelt werden, die die Chancen der öffentlichen Hand und damit der von ihr zu repräsentierenden Bürgerinteressen verbessern, angesichts der gegebenen Bedingungen und ökonomischen Machtverhältnisse und mittels der zur Verfügung stehenden Hilfsmittel die Erhaltung gewünschter Umweltbedingungen sicherzustellen.

Vor allem zwei in enger Verbindung zu sehende Maßnahmbündel waren

unter diesen Gesichtspunkten eingehender zu untersuchen:

a) Überzeugungs- und Öffentlichkeitsarbeit

Eine der Möglichkeiten, die gewünschten Bedingungen zu erhalten, wird darin gesehen, bei den für die Veränderungen Verantwortlichen auf dem Verhandlungswege das gewünschte Ziel durchzusetzen. Dies wird jedoch nur dann möglich sein, wenn ein Bewußtsein der Verantwortlichkeit geweckt werden kann und erkannt wird, daß es nicht im Interesse der investierenden und damit Veränderungen auslösenden Wirtschaft sein kann, eben jenen Charakter der Stadt kurzfristig zu zerstören, der eine der wesentlichen Standortfaktoren ist und damit sich tendenziell selbst den Boden des Wirkens zu entziehen.

Es wird eingehender zu untersuchen sein, bei welchen Formen der Kooperation dies am besten erreicht werden kann.

b) Erfassung von Besitzveränderungen und sich anbahnender Nutzungsveränderungen

Im Interesse rechtzeitiger, möglichst vorbeugender Maßnahmen zur Verhinderung nicht erwünschter Entwicklungen ist es für die Stadt von größter Bedeutung, von bevorstehenden Nutzungsänderungen so früh wie möglich Kenntnis zu erlangen, wobei jedoch eine systematische Definition der in Frage kommenden Räume oder Einzelobjekte eine zu schaffende Voraussetzung wäre. Nur wenn dies gewährleistet ist, besteht die Möglichkeit, mit den Nutzungsberechtigten rechtzeitig, bevor vollendete Tatsachen geschaffen sind, in Gespräche einzutreten und notfalls auch die verfügbaren öffentlich-rechtlichen Hilfsmittel gezielt einzusetzen.

Eine der wichtigsten Möglichkeiten, ein diesem Bedürfnis entsprechendes möglichst vollständiges und funktionierendes "Frühwarnsystem" einzurichten, das es erlaubt, über sich anbahnende Entwicklungen in kritischen Bereichen möglichst frühzeitig Informationen zu erhalten, wird in dem bereits erwähnten regionalisierten und gleichzeitig dezentralisierten Aufbau bestimmter Verwaltungsfunktionen gesehen. Eine so organisierte

Verwaltung wäre nicht nur dem lokalen Geschehen näher als eine zentral organisierte und könnte daher den Gang der Entwicklung im Detail mit größerer Genauigkeit verfolgen; sie hätte auch wesentlich bessere Möglichkeiten als diese, breite Verantwortlichkeit und breit verteiltes Bewußtsein für Fragen der Umweltentwicklung zu wecken, oder, wo vorhanden, artikulieren zu helfen.

Solche Wege der Erfassung von Veränderungstendenzen werden schon deshalb zu entwickeln sein, da Rechtsgrundlagen, auf Grund derer die Grundstückseigentümer verpflichtet wären, die Stadt über geplante Nutzungsveränderungen frühzeitig zu unterrichten, nicht bestehen. Die Stadt wird darauf angewiesen sein, selbst alle Indizien, die ihr zur Kenntnis gelangen und die auf derartige Absichten schließen lassen, zu sammeln und auszuwerten, um, falls sich daraus konkrete Anhaltspunkte ergeben, von sich aus an die Nutzungsberechtigten heranzutreten.

Eines dieser Indizien ist häufig der Verkauf eines Grundstücks oder Anwesens. Grundstücksverkäufe werden städtischen Dienststellen oder der Stadt angegliederten Behörden auf verschiedenen Wegen bekannt:

- aa) Durch die Übersendung von Abschriften aller Grundstückskaufverträge durch die beurkundenden Notare an den Gutachterausschuß für die Ermittlung von Grundstückswerten zur Aufnahme in die Kaufpreis-Sammlung (§ 143 Abs. 1 BBauG);
- bb) durch Anträge auf Erteilung von Bodenverkehrsgenehmigungen bzw. entsprechender Negativteste;
- cc) durch Vorlage der Kaufverträge zwecks Erklärung über die Ausübung eines der Stadt gem. §§ 24 ff. BBauG zustehenden Vorkaufsrechtes;

Daneben gibt es noch eine ganze Anzahl von Hinweisen, die städtischen Dienststellen bekannt werden und aus denen sich auf geplante Nutzungsänderungen schließen läßt. Zu denken wäre etwa an Erkundigungen von Eigentümern oder Architekten bei der

Stadtplanung, Anfragen oder Bauvoranfragen bei der LBK, freihändige Verkaufsangebote an die Stadt u.a.m. Bei einer systematischen Sammlung und Auswertung aller dieser Informationen konnte in manchen Fällen der Zeitpunkt für ein Eingreifen der Stadt erheblich vorverlegt und damit ihre Erfolgchancen vergrößert werden.

Außerdem scheint es erforderlich, auch alle mit Grundstücksangelegenheiten befaßten Bundes- und Landesbehörden um Weiterleitung entsprechender Informationen an die Stadt zu bitten. Wäre z.B. das an den Freistaat Bayern gerichtete Verkaufsangebot für das Gebäude des Hofgartencafes der Stadt umgehend zur Kenntnis gebracht worden, hätte sie wesentlich früher und möglicherweise auch besser handeln können.

V. Zusammenfassung und mögliche Folgerungen

Die Ergebnisse der vorausgehend dargestellten Untersuchungen und Überlegungen können thesenartig wie folgt zusammen gefaßt werden:

1. Die längerfristige Beobachtung der Entwicklung der Münchner Innenstadt läßt verstärkt zu Tage tretende Kräfte erkennen, die auf einen Wandel von Funktionsgefüge, Charakter und Gestaltbild dieses Teiles der Stadt hinwirken, wobei jüngste, in der Öffentlichkeit stark beachtete Entwicklungen als Ausdruck dieses umfassenden Prozesses verstanden werden müssen.

Dieser Wandel (Funktionsumwandlungen, Zerstörung überkommener Situationen, Veränderung des Gestaltbildes) führt dort zu Konflikten, wo er in Zonen eingreift oder Einzelobjekte erfaßt, die besondere Symbolkraft für den überkommenen Charakter dieses Stadtraumes haben oder deren Erhaltung aus anderen, oft gefühlsmäßigen Gründen von den interessierten Teilen der Bevölkerung gefordert wird.

2. Dieser Wandel - sowohl in seinen beobachteten Einzelfällen wie als schleichende, nur langfristig wahrnehmbare Veränderung von Funktionsgefüge und Gestaltbild, ist vornehmlich aus vier Bündeln von Faktoren zu erklären:

- a) einer starken wirtschaftlichen Dynamik und Expansion im Münchner Raum und einer sich verstärkenden Tendenz des Anlagekapitals zur Orientierung auf den Münchner Raum;
- b) wachsender Bevölkerungsagglomeration und - als deren Ergebnis - wachsenden Nachfragevolumen nach Gütern, Diensten und zentralen Funktionen jeder Art, das zu starker Investitionsneigung - vornehmlich in der Innenstadt als dem von allen Teilen der Region am besten erreichbaren Raum - führt;
- c) der sich in absehbarer Zeit verbessernden Erreichbarkeit

der Innenstadt aus weiten Bereichen der Region durch den Bau der Schienenverkehrsmittel, die die Investitionsneigung in diesem Bereich wesentlich beeinflußt;

d) Auswirkungen des "Image" Münchens oder spezifischer Räume der Stadt, das ebenso wie für den Zuzug von Menschen Motiv für den Wunsch nach Niederlassung in München oder Teilräumen der Stadt - vornehmlich der Innenstadt - ist.

3. Diese und weitere (hier zu vernachlässigende) Entwicklungen haben eine zunehmende Attraktivität der Münchner Innenstadt für geschäftliche Nutzungen zur Folge.

Da das überkommene Raumgefüge der Innenstadt in seiner gegenwärtigen Struktur eine optimale Wahrnehmung der Standortvorteile und Aufnahme der wirtschaftlichen Funktionen nicht ermöglicht und Alternativstandorte von vergleichbaren Standortvorteilen nicht bestehen, ist die schrittweise Umgestaltung des heutigen Raumgefüges die Folge.

4. Die Prüfung der Möglichkeiten, die unverkennbaren Notwendigkeiten wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Funktionen mit der Erhaltung spezifischer Charakterelemente der Stadt in Einklang zu bringen, untersuchte sowohl rechtliche wie städtebauliche Instrumente :

a) als wirksame und handhabbare rechtliche Instrumente zur Sicherung spezifischer städtischer Funktionsgefüge, Situationen und Einzelobjekte kommen nur die Vorschriften der Baunutzungsverordnung in Betracht.

Diese Vorschriften reichen jedoch in ihrer heutigen Fassung nicht aus um ganz spezifische, für die Erhaltung spezieller Umweltqualitäten wesentliche Einzelnutzungen dauernd zu sichern.

b) strukturell wirksame Instrumente werden in Konzepten der Stadtentwicklungsplanung gesehen, die den Wunsch zur

Erhaltung spezifischer Charaktermerkmale und Raumgefüge mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zwängen und Bedingungen des Regionsraumes in Einklang bringen können.

Ziel einer solchen Entwicklungsplanung müßte es sein,

- o eine systematische Erweiterung des Funktionsraumes der Innenstadt vorzunehmen, um damit zusätzliche Standorte für die heute primär auf die traditionelle Innenstadt verwiesenen Funktionen zu schaffen,
- o leistungsfähige Regionalzentren zu entwickeln, die Teile der heute von der Innenstadt wahrzunehmenden, ständig wachsenden Funktionen übernehmen können, und
- o das regionale Verkehrssystem so anzulegen und zu entwickeln, daß es die Herausbildung eines dezentralisierten Gefüges von zentralen Standorten ermöglicht und in seiner Funktionsweise stärkt und zugleich den Druck auf das Stadtzentrum mildert.

5. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen längerfristiger Stadtentwicklung wäre auf geeignetem Weg sicherzustellen, daß beabsichtigte Funktionswandlungen, die geeignet sind, den Charakter von Teilen der Stadt in nicht gewünschter Weise zu verändern, zum frühest möglichen Zeitpunkt erfaßt werden, um soweit möglich auf dem Verhandlungsweg oder durch Überzeugung unerwünschte Entwicklungen unterbinden zu können.

Hierzu ist eine Erfassung aller als schützenswert anerkannten Objekte und Situationen erforderlich.

Da eine solche Beobachtung nur in ständigem engen Kontakt mit dem lokalen Geschehen möglich scheint, könnte diese Aufgabe zu denen bestimmter dezentralisierter Verwaltungsfunktionen gehören.

6. In einer solchen Dezentralisation einzelner Verwaltungsfunktionen scheinen auch gegenüber der heutigen Situation verbesserte Möglichkeiten zu liegen, in breiten

Schichten der Bürgerschaft ein Bewußtsein für die Erhaltung spezifischer Umweltqualitäten zu sehen.

Ausgehend von diesen Darstellungen scheinen nunmehr die folgenden konkreten Einzelschritte erforderlich:

- a) Einleitung einer Gesetzesinitiative der Landeshauptstadt über die kommunalen Spitzenverbände im Sinne einer Ergänzung der Baunutzungsverordnung oder des Bundesbaugesetzes.

Auf die in Fußnote 13, Seite 23 bereits erwähnte Initiative der SPD-Stadtratsfraktion für einen verstärkten Schutz des sozialen Gefüges in Erneuerungsgebieten wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

- b) Entwicklung eines - zunächst vorläufigen und sodann auszubauenden - Kriterienkatalogs zur Beurteilung der Schutzwürdigkeit einzelner Objekte, Zonen und Situationen;
- c) Aufstellung eines Katalogs der einzelnen Objekte, Zonen und Situationen, anhand der unter b) genannten Kriterien sowie dessen ständige Fortschreibung;
- d) breiteste Information der Öffentlichkeit, insbesondere aller infrage kommenden Behörden, Institutionen und Verbände, verbunden mit der Bitte, die Stadt über alle Initiativen (Verkauf, Mieterwechsel, beabsichtigte Nutzungsumwandlung usf.) bezüglich dieser Objekte, Zonen und Situationen zu informieren;
- e) zentrale Sammlung und Bearbeitung der sich daraus ergebenden Informationen; hierzu ist es jedoch erforderlich, dezentrale Informationsquellen zu erschließen und zu aktivieren, etwa im Zusammenhang mit der Dezentralisierung einzelner Verwaltungsfunktionen;
- f) intensivere Nutzung vorhandener und Erschließung zusätzlicher, neuer Wege der Weckung öffentlichen, vor allem breitem bürgerschaftlichem Bewußtsein über die Erhaltenswürdigkeit spezifischer Elemente und Qualitäten der städt. Umwelt und

der Entwicklung und Formulierung solcher Zielvorstellungen, etwa durch gezielte Initiativen der Landeshauptstadt beim Münchner Forum für Entwicklungsfragen.

Diese Maßnahmen müßten einhergehen mit - allerdings nur langfristig wirksam zu machenden - Maßnahmen der Stadtentwicklung; Grundlage hierfür wäre die Erarbeitung alternativer Konzepte für die Entwicklung neuer Stadträume, die als Alternativstandorte für die heute ausschließlich oder primär auf die zentralen Zonen der Stadt orientierten Funktionen infrage kommen und entsprechend ausgestattet sind;

- g) die Entwicklung alternativer Konzepte für den Aufbau eines Systems von Nebenzentren in den äußeren Stadtbereichen oder im Regionsraum, die als örtliche, d.h. dezentrale Orientierungsräume im weiteren Sinne dienen und einen Teil der heute vorzugsweise auf das Stadtzentrum orientierten Nachfrage nach Gütern und zentralen Diensten auf sich ziehen könnten;
- h) die systematische Prüfung von alternativen Möglichkeiten, durch den künftigen Verkehrsausbau durch Instrumente der Verkehrspolitik und den Einsatz neuer Verkehrstechnologien die derzeitige und monozentrische Situation der Stadt zu mildern und die Ausweitung der Innenstadt sowie eine anzustrebende dezentrale Struktur zu unterstützen, bzw. erst zu ermöglichen; auf die Vorlage von dem Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Werkausschuß "Nahverkehrssystem der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH." vom 11.11.1970 wird verwiesen.

Zu allen drei Fragestellungen sind im Rahmen des Forschungsprogramms zur Fortschreibung des Stadtentwicklungsplanes Untersuchungen beim Stadtentwicklungsreferat bereits seit längerer Zeit eingeleitet. Verwiesen wird vor allem auf Untersuchungsprogramme

- o zur Entwicklung von Nebenzentren in den äußeren Stadträumen ("Konsumstudie") über Standortbedingungen und
- o Standortbedürfnisse zentraler Funktionen;
- o über Struktur und Entwicklung der Grundbesitzverhältnisse in

München;

- o sowie systematische Ermittlungen und Untersuchungen zur Entwicklung neuer Verkehrstechnologien.

Materialberichte zu den beiden erstgenannten Studien werden bereits im Laufe der ersten Monate 1971 als Zwischenberichte vorliegen.

Ergebnisse dieser und weiterer Studien werden unter dem Gesichtspunkt der hier in Rede stehenden Problematik speziell zu prüfen und in alternative Entscheidungskonzepte umzusetzen sein.