



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Claudia Stamm, Jürgen Mistol**
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
vom 19.03.2015

Nachhaltige Entwicklung der Gartenstädte

Der Zuzug in die Landeshauptstadt München ist ungebrochen. Laut Bevölkerungsprognose soll die Einwohnerzahl bis 2023 auf 1,6 Millionen ansteigen. Um die wachsende Nachfrage nach Wohnraum zu stillen, ist eine qualifizierte Nachverdichtung deshalb unausweichlich. Die aktuelle Praxis führt jedoch oft zu unbefriedigenden Ergebnissen, weil private Bauträger im Sinne der Profitmaximierung mit großflächigen Tiefgaragen und dicht bebauten Grundstücken bei gleichzeitigem Verlust hochwertiger Baumbestände den einzigartigen Charakter der Gartenstädte, die als „Vorstädte der Innenstadt“ anzusehen sind, schleichend und unwiederbringlich zerstören. Eine zu große Verdichtung ist auch wegen fehlender Infrastruktur, insbesondere Schulen und Kindergärten, nur begrenzt möglich.

Wir fragen die Staatsregierung:

1. Sieht die Staatsregierung hinsichtlich der Bayerischen Bauordnung Reformbedarf, um Voraussetzungen für eine gezielte bzw. gesteuerte Nachverdichtung zu schaffen?
 - a) Wenn ja, welche?
 - b) Inwiefern kann dabei der Bestand der Gartenstädte in klassischer ein- bis dreigeschossiger Bebauung mit hoher Durchgrünung und häufig wertvollem Baumbestand geschützt werden, nachdem örtliche Baumschutzverordnungen meist gegen vorhandenes Baurecht nicht ausreichen?
2. Sieht die Staatsregierung Bedarf, speziell das Abstandsflächenrecht in der Bayerischen Bauordnung unter dem Gesichtspunkt der Nachverdichtung zu ändern?
 - a) Wenn ja, inwiefern?
 - b) Wie könnten dabei die Belange zum Erhalt der Gartenstädte entsprechend berücksichtigt werden?
 - c) Ist es möglich, die Abstandsflächen speziell für Gartenstädte zu vergrößern, nachdem umgekehrt für Kern-, Gewerbe- und Industriegebiete laut Bauordnung geringere Abstandsflächen zum Maß H zulässig sind?
3. Was hält die Staatsregierung davon, das 16-m-Privileg in Gartenstädten abzuschaffen oder zu modifizieren?
4. Hält es die Staatsregierung für sinnvoll, je nach Baugebietstyp spezielle Abstandsflächentiefen festzulegen?

- a) Lässt sich dies mit den gesetzgeberischen Kompetenzen in Einklang bringen?
5. Könnte über das Bauplanungsrecht die erforderliche rechtliche Grundlage zum Erlass von sog. „Gartensatzungen“ geschaffen werden, nachdem mit dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zentrale Normen der Gartenstadtsatzung als eindeutig bodenrechtliche Regelung für unzulässig erklärt wurden?
 - a) Wenn ja, würde die Staatsregierung sich auf Bundesebene für eine entsprechende Änderung des Bauplanungsrechts einsetzen?
 6. Wie beurteilt die Staatsregierung im Hinblick auf das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ durch eine entsprechende Änderung des Bauplanungsrechts Erleichterungen für das Wohnen in Kerngebieten zu schaffen?
 - a) Würde sich die Staatsregierung auf Bundesebene für eine entsprechende Änderung des Bauplanungsrechts einsetzen?
 7. Über welche Möglichkeiten verfügen Kommunen schon jetzt, um Gartenstädte dauerhaft vor größeren Stadtbildveränderungen zu schützen?
 - a) Sieht sich die Staatsregierung in der Lage, eine juristische Beurteilung zur Gültigkeit „städtebaulicher Rahmenpläne“ abzugeben – wie sie beispielsweise in der Gemeinde Neubiberg praktiziert und in der Landeshauptstadt München geplant sind –, um als zukünftiges Steuerungsinstrument in Gartenstadtgebieten zu wirken?

Antwort

des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr
vom 27.04.2015

1. **Sieht die Staatsregierung hinsichtlich der Bayerischen Bauordnung Reformbedarf, um Voraussetzungen für eine gezielte bzw. gesteuerte Nachverdichtung zu schaffen?**

Nein.

- a) Wenn ja, welche?
- b) Inwiefern kann dabei der Bestand der Gartenstädte in klassischer ein- bis dreigeschossiger Bebauung mit hoher Durchgrünung und häufig wertvollem Baumbestand geschützt werden, nachdem örtliche Baumschutzverordnungen meist gegen vorhandenes Baurecht nicht ausreichen?

Erübrigt sich wegen der Antwort zu 1.

2. Sieht die Staatsregierung Bedarf, speziell das Abstandsflächenrecht in der Bayerischen Bauordnung unter dem Gesichtspunkt der Nachverdichtung zu ändern?

Nein.

a) **Wenn ja, inwiefern?**

b) **Wie könnten dabei die Belange zum Erhalt der Gartenstädte entsprechend berücksichtigt werden?**

Erübrigt sich wegen der Antwort zu 1.

c) **Ist es möglich, die Abstandsflächen speziell für Gartenstädte zu vergrößern, nachdem umgekehrt für Kern-, Gewerbe- und Industriegebiete laut Bauordnung geringere Abstandsflächen zum Maß H zulässig sind?**

Art. 6 Abs. 5 Satz 2 Bayer. Bauordnung (BayBO) legt fest, dass in Kerngebieten eine Tiefe der Abstandsfläche von 0,5 H mindestens 3 m, in Gewerbe- und Industriegebieten eine Tiefe der Abstandsflächen 0,25 H mindestens 3 m ausreicht. Es ist rechtlich ohne Weiteres möglich, für bestimmte genau zu definierende Baugebiete eine Erhöhung des Maßes der Abstandsfläche vorzusehen. Im Hinblick auf die in der Anfrage angesprochenen Gartenstädte ist dies tatsächlich schwierig, da der Begriff der Gartenstadt, wie er in der Diskussion in der Landeshauptstadt München häufig verwendet wird, keine präzise Definition bestimmter Gebiete umfasst. Nach Wahrnehmung der Staatsregierung betrifft das in der Vorbemerkung der Schriftlichen Anfrage anklingende Ziel, die Gartenstädte uneingeschränkt zu erhalten, nur einen Aspekt der Diskussion um die Gartenstädte. Die mit gleicher Deutlichkeit immer wieder vorgetragene Gegenposition hält eine Nachverdichtung gerade in diesen Bereichen der Landeshauptstadt München für notwendig.

3. Was hält die Staatsregierung davon, das 16-m-Privileg in Gartenstädten abzuschaffen oder zu modifizieren?

Die Bayer. Bauordnung und das in ihrem Art. 6 enthaltene Abstandsflächenrecht gilt im gesamten Freistaat Bayern. Von daher hält die Staatsregierung Diskussionen von Gesetzesänderungen, die ihre Ursache in spezifisch Münchner Problemen haben, für schwierig, weil häufig außer Acht gelassen wird, welche Folgen eine solche Gesetzesänderung im übrigen Freistaat zur Folge hätte.

Art. 6 Abs. 6 BayBO enthält das sog. 16-Meter-Privileg. Danach genügt vor zwei Außenwänden, die eine Länge von nicht mehr als 16 m haben dürfen, als Tiefe der Abstandsfläche die Hälfte des im Regelfall erforderlichen Maßes der Abstandsfläche (H), mindestens jedoch drei Meter. Dieses Rechtsinstitut hat sich bewährt. Es ist den Gemeinden – also auch der Landeshauptstadt München – ohne Weiteres möglich, das staatliche Abstandsflächenrecht zu modifizieren: Entsprechende Bereiche können durch Bebauungspläne überplant werden, die planungsrechtlich andere Abstände zwischen Gebäuden festschreiben. Darüber hinaus haben die Gemeinden nach Art. 6 Abs. 5 Satz 3 i. V. m. Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 BayBO die Möglichkeit, vom Maß des Art. 6 abweichende Abstandsflächentiefen festzusetzen, soweit dies zur Gestaltung des Ortsbildes oder zur Verwirklichung der Festsetzungen einer städtebaulichen Satzung erforderlich ist oder der Verbesserung der Wohnqualität dient und eine ausreichende Belichtung sowie der Brandschutz gewährleistet sind. Im Übrigen stellt sich auch hier die in der Beantwortung zu 2 c dargestellte Problematik, dass eine

hinreichend rechtssichere Definition dessen, was unter einer Gartenstadt zu verstehen ist, nicht besteht.

4. Hält es die Staatsregierung für sinnvoll, je nach Baugebietstyp spezielle Abstandsflächentiefen festzulegen?

Nach Auffassung der Staatsregierung hat sich das Abstandsflächenrecht in seiner derzeitigen Ausgestaltung – mit Ausnahme von Art. 6 Abs. 7 BayBO – bewährt. Die Staatsregierung hat dem Landtag gegenüber am 30. Mai 2014 einen Erfahrungsbericht zum neuen Abstandsflächenrecht der BayBO 2008 gegeben. Dieser Bericht basiert auf einer Abfrage über die Erfahrung mit dem Abstandsflächenrecht bei den Regierungen, unteren Bauaufsichtsbehörden und kommunalen Spitzenverbänden. Mit Ausnahme der Streichung der Experimentierklausel in Art. 6 Abs. 7, die im Übrigen Anlass für den Bericht war, wurde seitens der kommunalen Spitzenverbände, der Regierungen und unteren Bauaufsichtsbehörden kein Änderungsbedarf konstatiert.

a) **Lässt sich dies mit den gesetzgeberischen Kompetenzen in Einklang bringen?**

Eine Differenzierung der Tiefe der Abstandsfläche nach einzelnen Baugebieten ist rechtlich möglich, scheint angesichts der Diskussionen auf Bundesebene über eine Modifizierung der Baugebietstypen allerdings wenig zielführend.

5. Könnte über das Bauplanungsrecht die erforderliche rechtliche Grundlage zum Erlass von sog. „Gartensatzungen“ geschaffen werden, nachdem mit dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zentrale Normen der Gartenstadtsatzung als eindeutig bodenrechtliche Regelung für unzulässig erklärt wurden?

Eine „Gartensatzung“ ist bislang weder gesetzlich definiert noch von der Rechtspraxis inhaltlich als Regelungstypus ausgeprägt worden. Die Frage lässt sich daher nicht allgemein beantworten, es kommt auf den jeweiligen Inhalt der konkreten Regelungen an. Allgemein lässt sich sagen, dass Regelungen zu Mindestabständen baulicher Anlagen, mit denen die Nachverdichtung aus städtebaulichen Gründen reguliert werden soll, einer gesetzlichen Regelung im Baugesetzbuch (BauGB) zugänglich sind, soweit mit der betreffenden Regelung ausschließlich oder vorwiegend bodenrechtliche Zielsetzungen verfolgt werden. Eine solche bodenrechtliche Zielsetzung hatte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 30. Mai 2003 (Az. 2 BV 02.690) bezüglich einzelner Regelungen der inzwischen aufgehobenen Gartenstadtsatzung der Landeshauptstadt München angenommen. Insoweit könnte grundsätzlich auch eine rechtliche Grundlage zum Erlass entsprechender Satzungen im BauGB geschaffen werden, soweit sie nicht ohnehin bereits besteht.

a) **Wenn ja, würde die Staatsregierung sich auf Bundesebene für eine entsprechende Änderung des Bauplanungsrechts einsetzen?**

Das BauGB enthält bereits geeignete Instrumente, mit denen Nachverdichtung reguliert wird und je nach städtebaulicher Zielsetzung der jeweiligen Gemeinde durch Satzung differenziert gesteuert werden kann:

- In Gebieten, für die kein qualifizierter Bebauungsplan besteht, sind neue Bauvorhaben gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB nur dann zulässig, wenn sie sich nach Art

und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Diese Bestimmung schützt die vorhandene städtebauliche Situation vor einer ausufernden Nachverdichtung, indem sie weitere Bebauung nur innerhalb des vom baulichen Bestand selbst vorgegebenen Rahmens zulässt.

- Soweit die Gemeinde darüber hinaus für – ihrer städtebaulichen Zielsetzung nach – besonders schützenswerte Umgebungen restriktivere Regelungen treffen will, kann sie dies durch Bauleitplanung tun. Bauleitpläne sollen gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB unter anderem dazu beitragen, die städtebauliche Gestalt und das Ortsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Konkrete Festsetzungsmöglichkeiten bietet § 9 BauGB für Bebauungspläne insofern beispielsweise bezüglich Bauweise, Art und Maß baulicher Nutzung, höchstzulässiger Zahl der Wohnungen sowie überbaubaren Grundstücksflächen durch die Festsetzung von Baugrenzen, Baulinien oder Bebauungstiefen gemäß § 23 BauNVO.

Die Staatsregierung sieht daher keinen Anlass für eine Änderung des Bauplanungsrechts und würde sich hierfür auf Bundesebene nicht einsetzen.

6. Wie beurteilt die Staatsregierung im Hinblick auf das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ durch eine entsprechende Änderung des Bauplanungsrechts Erleichterungen für das Wohnen in Kerngebieten zu schaffen?

Die Frage lässt sich nicht konkret beantworten, weil nicht nachvollziehbar ist, worauf sie sich hinsichtlich einer „entsprechenden Änderung des Bauplanungsrechts“ bezieht. Aus einem Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ ist kein Postulat ableitbar, das Bauplanungsrecht zur Erleichterung von Wohnen in Kerngebieten in einer bestimmten Weise, die hier zu beurteilen wäre, zu ändern.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass Kerngebiete in § 7 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) geregelt sind. Sie dienen nach § 7 Abs. 1 BauNVO vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO sieht dabei die Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten nach Maßgabe von Festsetzungen des

Bebauungsplans vor. Die Gemeinden haben also die Möglichkeit, Wohnen in Kerngebieten durch Bebauungsplan zuzulassen. Wohnen darf dabei jedoch nur in einem solchem Umfang zugelassen werden, dass der Gebietscharakter nach § 7 Abs. 1 BauNVO gewahrt bleibt. In Betracht kommen daher Festsetzungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO regelmäßig nur für Teile eines Kerngebiets oder für bestimmte Geschosse in Gebäuden, die im Übrigen dem Handel oder zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur vorbehalten bleiben.

a) Würde sich die Staatsregierung auf Bundesebene für eine entsprechende Änderung des Bauplanungsrechts einsetzen?

Die bestehende Rechtslage überlässt Festlegungen hinsichtlich der Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten im oben dargelegten Rahmen den Gemeinden in Ausübung kommunaler Planungshoheit. Die Staatsregierung sieht keinen Anlass, diese sachgerechte Regelung zu ändern.

7. Über welche Möglichkeiten verfügen Kommunen schon jetzt, um Gartenstädte dauerhaft vor größeren Stadtbildveränderungen zu schützen?

Siehe Antwort zu Frage 5 a.

a) Sieht sich die Staatsregierung in der Lage, eine juristische Beurteilung zur Gültigkeit „städtebaulicher Rahmenpläne“ abzugeben – wie sie beispielsweise in der Gemeinde Neubiberg praktiziert und in der Landeshauptstadt München geplant sind –, um als zukünftiges Steuerungsinstrument in Gartenstadtgebieten zu wirken?

Städtebauliche Rahmenpläne als ein Beispiel von informellen Planungen sind gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen und entfalten somit eine Selbstbindung der Gemeinde hinsichtlich ihrer städtebaulichen Entwicklung. Sie können darüber hinaus ein Instrument zur schnelleren Beurteilung von Bauanträgen auch im nicht überplanten Innenbereich sein und stellen eine aktuelle, dynamische und einfach bedienbare Abwägungs- und Beurteilungsgrundlage dar. Informelle Planungen entfalten jedoch keine direkte Rechtswirkung auf Dritte. Eine Aussage zur Gültigkeit solcher Rahmenpläne kann nur nach einer einzelfallbezogenen Prüfung, nicht jedoch allgemein getroffen werden.