



Militärische Konversion in München

Erfahrungen mit dem Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Die Landeshauptstadt München war in der Bonner Republik die größte Garnisonsgroßstadt. Mit 11 Kasernen mit ca. 250 Hektar und zahlreichen Truppen- und Panzerübungsplätzen (Nordhaide, ehem. Panzerwiese 200 ha) stand die Stadt zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts vor der großen Herausforderung, die aufgrund der Truppenreduzierungen nach der Wende frei werdenden Flächen, vor allem die frei werdenden 9½ Kasernen in eine zivile Nutzung zu überführen.

Hinzu kamen noch zahlreiche Konversionsflächen der Bahn, insbesondere entlang der Achse zwischen Pasing und Hauptbahnhof, die für bahnspezifische Nutzungen nicht mehr benötigt wurden.

Im Vergleich zu anderen Kommunen bestand schon damals an Flächen für Wohnnutzung ein großer Mangel, so dass sich die Landeshauptstadt im Grunde keine Sorgen um Interessentinnen und Interessenten für eine zivile Nachnutzung machen musste. Trotzdem schreckte ein Konsortium, das einen Kasernenteil kaufen wollte, vor der Aufgabe und dem finanziellen Engagement zurück.

So stellte die Umsetzung der Konversion von großen, ehemals militärischen Flächen in eine zivile Nachnutzung die Landeshauptstadt München vor eine große Herausforderung, wegen aller damit verbundenen Fragen und der Tatsache, dass Neuland betreten werden musste. Andererseits eröffnete sich die Chance, die ehemals abgeschlossenen Bereiche entsprechend ihrer Lage in das umgebende Stadtgefüge einzubinden sowie möglichst viel Wohnraum für ein breites Spektrum der Bevölkerung zu schaffen.



Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Zugute kam der Stadt, dass die in den 70er Jahren als unnötig aufgegebene Entwicklungsmaßnahme als städtebauliches Instrument mit dem BauGB-Maßnahmengesetz 1990 wieder eingeführt wurde. Allerdings gab es keinerlei Erfahrungen in der Stadtverwaltung hierzu.

a) Arbeitskreis SEM

Auf Anregung und mit Anstoß des Bayerischen Städtetages gründeten die Großstädte Nürnberg, Augsburg, München, Erlangen und Landshut den Bayerischen Arbeitskreis Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM). Mit der Leitung, der Federführung und dem Tagungsort sowie Protokoll wechselten sich die Städte ab. Der Arbeitskreis erwies sich hinsichtlich aller tatsächlichen und rechtlichen Fragen als ausgesprochen hilfreich. Im Laufe der Zeit gesellten sich auch kleinere Städte und Gemeinden hinzu. Dies war nicht immer hilfreich, da die Probleme sehr unterschiedlich waren. Ab einer bestimmten Größe erstarben die Diskussionen und Absprachen der Anfangsjahre. Nachdem die Städte und Gemeinden zunehmend auch nicht die in den Behörden Verantwortlichen entsandten, sondern nicht entscheidungsbefugte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die weder über alle notwendigen Informationen verfügten noch neue Entwicklungen anstoßen konnten, wurde der Arbeitskreis ineffektiv und löste sich ein Jahr nach Austritt der Landeshauptstadt München auf.

Als Fazit empfehlen die Münchner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Arbeitskreise nach Interessenlage zusammzusetzen und nur Entscheidungsbefugte zu entsenden. Die Größe sollte

10 Personen nicht überschreiten, damit die Arbeitsfähigkeit gewährleistet bleibt.

b) Einleitungsbeschlüsse SEM
München hatte bereits 1992 für alle militärischen Konversionsflächen mit Ausnahme der Mc Graw-Kaserne durch Beschluss des Stadtrates entsprechend § 165 Abs. 4 BauGB eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eingeleitet. Dabei wurde entsprechend der Empfehlungen der Obersten Baubehörde und der Rechtsprechung und Literatur das gleichmäßige Vorgehen insoweit nachgewiesen, als dass auch alle aufgegebenen Bahnflächen und durch den ÖPNV gut erschlossene private Flächen (Bergwachtstraße, Federseestraße) mit einem Untersuchungsbeschluss i.o. genannten Sinne belegt wurden. Dieses systematische Vorgehen wurde im Stadtrat mit einer Bekanntgabe vorgestellt.

c) Als-Ob-SEM, Haushaltsvermerk und Recht des ersten Zugriffs

Der Segen der Einleitungsbeschlüsse erwies sich rasch. Die Bundesrepublik erließ einen Haushaltsvermerk, der die Abgabe der Konversionsgrundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert zuließ, wenn der Nachweis geführt wurde, dass die Voraussetzungen des § 165 Abs. 1 und 2 BauGB vorlagen und die Maßnahme finanzierbar war. Es entfiel damit der tatsächliche Erlass einer Entwicklungssatzung mit der Möglichkeit der Enteignung von nicht mitwirkungsbereiten Betroffenen. Die Anforderungen an das Allgemeinwohl mussten daher nicht mit der bei Satzungen üblichen Strenge belegt werden. Letztlich wurde mit dem Haushaltsvermerk, den sog. Verbilligungsgrundsätzen, den Gemeinden eine „Als-Ob-“ oder „Vertragsentwicklungsmaßnahme“ ermöglicht und das „Recht des ersten Zugriffs“ eingeräumt.

München wendete bei drei Kasernen und einem Truppenübungsplatz dieses Instrument erfolgreich an. Die Verwaltung begründete, nachdem ein ordnungsgemäßes Verfahren wie für eine SEM-Satzung durchgeführt war, mit einem Entwurf einer Satzung mit Begründung und Kosten- und Finanzierungsübersicht (Kofi) für die Regierung von Oberbayern die Voraussetzungen der SEM nach § 165 Abs. 1 und 2 BauGB. Die Regierung von Oberbayern bestätigte der Landeshauptstadt München das Vorliegen der Satzungsvoraussetzungen und die Stadt leitete diese Bestätigung an die Oberfinanzdirektion. Danach begannen die zähen und durchaus streitigen Vertragsverhandlungen zum Kauf und über die Höhe des „entwicklungsunbeeinflussten Wertes“ i.S. der §§ 169 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. 153 Abs. 1 bis 3 BauGB. Natürlich mussten alle Kommunen, die nach diesem Grundsatz erwarben auch eine „Kröte“ schlucken. Als Preis für das Recht des ersten Zugriffs legte die Bundesrepublik Durchführungsfristen fest, deren Einhaltung durchaus mit Strenge überwacht wurde und wird. Verlängerungen gab es nur auf begründeten Antrag.

Festzuhalten bleibt, dass die Anwendung des Haushaltsvermerkes (Verbilligungsgrundsätze), der mit Entstehen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) am 01.01.2005 entfallen ist, nur möglich war, weil sich der Freistaat Bayern durch Erklärung des damaligen Finanzministers von Waldenfels zu einer entsprechenden Anwendung verpflichtete.

d) Umsetzung und Durchführung der SEM

Die Stadt kaufte nach und nach die o.g. vier Konversionsflächen mit den erwähnten Vertragsvorgaben des Haushaltsvermerkes und stand nun vor der Umsetzungsfrage. Nachdem ein treuhänderischer Entwicklungsträger abgeschlossen wurde, machte sich die Großstadtverwaltung – in der Linie und unter Beibehaltung der jeweiligen Zuständig- und Verantwortlichkeiten – an die Umsetzung.

Der Oberbürgermeister bestimmte im Referat für Stadtplanung und Bauordnung ein Lenkungsteam, welches die Maßnahmen steuern, die Kosten- und Finanzierungsübersichten erstellen und die Koordination gewährleisten sollte. Vorgabe war, dass die Maßnahmen mit den Entwicklungskosten den städtischen Haushalt nicht belasten und Fördergelder ausschließlich den Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB verblieben. Gleichzeitig wurde unter Federführung des Referat für Stadtplanung und Bauordnung eine regelmäßig tagende Lenkungsgruppe SEM mit allen städtischen Beteiligten eingesetzt, mit deren Hilfe die gegenseitige Information sowie die Koordinierung sicherstellt wird. Regelmäßig wird hier noch heute auch die Kostenmeldung und -kontrolle angemahnt. Zudem wurde in dieser Gruppe ein Verständnis für Ordnungsmaßnahmen entwickelt und wie die §§ 165 ff. BauGB entsprechend der vertraglichen Verpflichtungen sinngemäß angewendet werden können. Ebenso lernte man gemeinsam die Entwicklungskosten von anderen, nicht entwicklungsbedingten Kosten zu unterscheiden. Daher musste man allen klar machen, dass aufgrund der vertraglichen Pflichten gegenüber der Bundesrepublik nicht alles geht, was wünschenswert

ist, nur weil es nicht aus dem städtischen Budget, d.h. dem der jeweils zuständigen Referate zu zahlen ist bzw. war.

e) Entwicklungsvereinbarung

Nicht alle Kasernen wurden nach o.g. Haushaltsvermerk erworben. Nachdem ein Konsortium, das nach Absprache mit der Landeshauptstadt München die Kronprinz-Rupprecht-Kaserne kaufen und selbst entwickeln wollte, während laufender Vertragsverhandlungen mit der Stadt im Hinblick auf die schwierig gewordene Wirtschafts- und Kreditbeschaffungslage (Basel II) „das Handtuch warf“, entdeckte ein großer Münchner Autobauer und Nachbar – die Firma BMW – das Gelände. Nach vielen Verhandlungen einigten sich Oberfinanzdirektion (OFD) und Stadt auf eine Vorgehensweise, die die Stadt Augsburg bei der SEM Spinnerei/Weberei Pfersee angewendet hatte. Es kam zu einer sog. Entwicklungsvereinbarung oder -abrede, die mit der OFD, die 2011 mit der neu entstandenen BImA wegen geänderter Entwicklungsziele erneuert wurde. Dies war nur möglich, weil der bereits mehrfach erwähnte Haushaltsvermerk, die sog. Verbilligungsgrundsätze, den Gemeinden ein „Recht des ersten Zugriffs“ ermöglichten. Die Stadt verzichtete hierauf nur, wenn die Bundesrepublik die Stadt von allen Entwicklungskosten freistellt. Letzteres sind die Kosten für die Ordnungsmaßnahmen, wie Abbruch, Straßenherstellung etc. und im konkreten Fall, zusätzlich die Schaffung einer Sportanlage für den Münchner Norden. Dabei einigte man sich darauf, dass eine bestimmte Fläche hierfür an die Stadt unentgeltlich und kostenfrei abgetreten wird. Die Stadt selbst übernimmt die Kosten der Herstellung. Auch hier zeigte sich, dass sich die Einleitung der SEM gemäß

§ 165 Abs. 4 BauGB bewährt hatte und durch den Austausch mit den Städten im Bayerischen Arbeitskreis SEM die Erfahrungen der Mitgliedsstadt Augsburg zum einen bekannt waren und zum anderen erfolgreich übernommen werden konnten. Ohne den Arbeitskreis hätten die Verantwortlichen in der Stadt München vermutlich diese Möglichkeit weder kennengelernt noch angewendet.

Auch die erfolgreichen Prozesse (zur städteübergreifenden SEM Gewerbestadt Nürnberg, Fürth, Erlangen oder zur SEM Gewerbegebiet Schweinfurt) beförderten kritische Fragen und die Sorgfalt, mit der einzelne Maßnahmen durchgeführt wurden.

f) Abwendungsvereinbarung

Nachdem die Verbilligungsgrundsätze ausgelaufen waren, vorher war die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.) gegründet worden, wurde die Situation nochmals ein wenig komplizierter. Nach wie vor bestanden bei den Kasernen die Einleitungsbeschlüsse und die Stadt war fest entschlossen, auch echte SEM-Satzungen zu erlassen, was sie stets dokumentierte. Der Verein des FC Bayern zeigte 2006 gleichzeitig großes Interesse an dem Teil der Fürst-Wrede-Kaserne, der von militärischer Nutzung freigegeben wurde und der teilweise auf Münchner Stadtgebiet, teilweise auf der Gemarkung der Gemeinde Oberschleißheim liegt. Ein neues Vereinsgelände für den Amateursport des FC Bayern erschien an dieser Stelle beiden Kommunen wünschenswert. Mit Zustimmung der Stadt und der Gemeinde kaufte der Verein das Gelände. Zur Vermeidung einer Entwicklungssatzung schloss der Verein für die Übernahme aller ursächlichen Kosten mit den beiden Kommunen einen Städtebaulichen Vertrag, eine sog. Abwen-

dungsvereinbarung. Die Gemeinden untereinander schließen für die Umsetzung der jeweiligen Bebauungspläne, mit denen das Gelände entwickelt wird, eine sog. Interkommunale Vereinbarung.

g) Voraberwerb

Zwischen dem Einleitungs- und dem Satzungsbeschluss werden regelmäßig unter anderem Strukturüberlegungen (Strukturkonzept) oder Rahmenplanungen durchgeführt. Wertermittlung und die erste Kosten- und Finanzierungsübersicht lagen vor. Danach wurden von der Stadt die Grundstücke der Luitpoldkaserne, der Prinz-Eugen-Kaserne und der Bayernkaserne erworben und zwar ohne Bindungen als Vertragsentwicklungsmaßnahme. Die Entwicklung der Gebiete wurde/wird damit sehr erleichtert, da die unbedingte Einhaltung von Fristen mit entsprechenden Nachzahlungsverpflichtungen nicht mehr gefordert ist. Das Gebot der Zügigkeit bleibt.

Zwischennutzung

Vom Freiwerden der Kaserne bis zur Überplanung sowie Abbruch und neuen zivilen Nachnutzung braucht es in der Regel Zeit, die zwischen 5 bis 10 Jahren liegen kann. Um nicht einen unbepflanzten Innenbereich entstehen zu lassen, bietet es sich an, nur Zwischennutzungen in Absprache mit der BImA zuzulassen.

Voraussetzung ist immer, dass nur in Abstimmung mit der Gemeinde - in München mit der Stadtplanung - die Nutzung befristet (max. 5 Jahre!) beantragt und befristet genehmigt wird. Da die Landeshauptstadt München davon ausgeht, dass freigezogene Kasernen Außenbereiche¹ sind, können Geneh-



migungen nach § 35 Abs. 2 BauGB erteilt werden. Wegen der Befristung greift § 35 Abs. 3 BauGB der öffentliche Belang der Planungsbedürftigkeit nicht, da nur ein Provisorium entstehen soll. Auch die Mietverträge, die die BImA schließt, sollten auf die Dauer der befristeten Genehmigung abgestellt sein. Es bietet sich an, dass die gesamte Kaserne an einen Generalmieter abgegeben wird, sollte eine längerfristige Zwischennutzung vorgesehen sein. Sonst können bei Übernahme der Kaserne durch die Gemeinde wegen notwendiger Kündigungen, Verwaltungen etc. erheblicher Verwaltungsaufwand entstehen.

Bei der Zwischennutzung sollte bedacht werden, dass die AntragstellerInnen eine sog. Wertverzichtserklärung abgeben, damit es später keine Streitigkeiten über den Ersatz getätigter Investitionen geben kann. Für die Stadt war es besonders wichtig, Kasernen „frei“ von Nutzungen zu übernehmen. Da häufig ohne baurechtliche Verfah-

ren die einzelnen Kasernengebäude oder -flächen an zivile Nutzungen „vergeben“ wurden, sollte vor Übernahme einer Kaserne diese (zivile Nutzung) festgestellt werden. Regelmäßig werden die zivilen Nutzer, zu dem besonders Vereine (Sport-)Anforderungen an die Gemeinde stellen. Hierauf sollte eine Verwaltung vorbereitet sein.

Freigabe

Die Aufgabe der Kasernen wurde nach längeren Diskussionen mit der Wehrbereichsverwaltung durch eine sog. Freigabeerklärung der Wehrbereichsverwaltung gegenüber der Stadt erklärt. Die Entbehrlichkeitsabfrage der Bundesrepublik bei allen Ministerien „befreit“ die Kasernen nicht von der Planungshoheit der Gemeinde. In einigen Fällen hat es sich angeboten, für die Kasernenflächen Aufstellungsbeschlüsse für Bebauungspläne zu erlassen, um ggf. planungssichernde Maßnahmen nach erkennbarer Aufgabe der militärischen Nutzung zu ergreifen. So wurde in München ohne ein Verfahren, das eigentlich notwendig gewesen wäre, in einem Teil der Funkkaserne der Bundesgrenzschutz (jetzt Bundespolizei) angesiedelt, den die Stadtplanung gerne aus vielerlei Gründen an anderer Stelle, nämlich im Virginia-Depot gesehen hätte. Es bedurfte einiger Gesprächsrunden u.a. bei der Regierung von Oberbayern, die Vertreter und Vertreterinnen der Bundesrepublik davon zu überzeugen, dass eine Nutzungsänderung nur im gesetzlich vorgesehenen Verfahren möglich ist und die Stadt ihre Planungshoheit reklamieren kann und will. Im vorliegenden Fall schlug bereits durch Umzug des Bundesgrenzschutz (BGS) die „normative Kraft des Faktischen“ durch, der BGS verblieb an Ort und Stelle und wurde dann planerisch festgesetzt.

¹ vgl. Uechtritz, Der planungsrechtliche Status von Konversionsflächen, BauR 1996, S. 485;

Wallraven-Lindl/Strunz, Die planungsrechtliche Beurteilung bestehender und aufgelassener Kasernen, UPR 1997, S. 3

Arbeitsgruppe Konversion

Diskussionen, wie die vorgenannten, wurden von den städtischen Dienststellen mit denen der Bundesrepublik ggf. des Freistaates in der seit Einleitungsbeschlüssen (1992) zweimal jährlich tagenden AG Konversion, geführt. In der AG wurden natürlich auch alle Themen wie Zwischennutzung, Generalvermietung, „Schwarznutzungen“ etc. behandelt. Einladung, Protokoll etc. wechselte. Die Einrichtung der AG erwies sich als ausgesprochen hilfreich, weil sich häufig auch die Dienststellen der Bundesrepublik und des Freistaates bei den Sitzungen koordinierten und ein allgemein gleicher Wissensstand hergestellt werden konnte.

Interne Organisation

Die Stadt hatte sich gegen einen treuhänderischen Entwicklungsträger entschieden. Es wurde in der HA II Stadtplanung ein Team (SEM) mit der Lenkung der Maßnahmen, der Kostenkontrolle, der Herbeiführung der Planungen, Satzungen und für die Steuerung installiert. Die Durchführung der Maßnahmen wird in einer Lenkungsgruppe SEM mit allen Beteiligten abgestimmt. Diese tagt im zweimonatigen Abstand (mit Protokoll). Die Ankäufe, Ordnungsmaßnahmen, Herstellung etc. erfolgt in der Linie.

Fazit

Die Einleitung einer SEM hat sich für die Stadt München ausgezahlt. Sie wird aber sicher nur dort empfohlen werden können, wo ein erkennbares Interesse an Nachnutzungen oder Bauland besteht.

Gerne stehen meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Fragen rund um das Thema Konversion und die Anwendung des Instruments der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen zur Verfügung.

Wir selbst werden unsere Erfahrungen derzeit auch auf nicht/militärischen Flächen anwenden.

Prof. Dr.(I) Elisabeth Merk
Stadtbaurätin der Landeshauptstadt
München



Als Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen stehen für Sie zur Verfügung:

Referat für Stadtplanung
und Bauordnung
Zentrale Dienste und
Entwicklungsmaßnahmen
Blumenstraße 28b
80331 München
Tel.: 089 - 233-22543
Mail: plan.ha2-1@muenchen.de
www.muenchen.de/sem

Herr Norbert Wendrich
Herr Michael Hardi