

Technische Universität Kaiserslautern
Fachbereich Raum- und Umweltplanung
Lehrstuhl Stadtplanung
Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach

Schriften zur Stadtplanung Band 15
Herausgeber: Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach

Diplomarbeit am Lehrstuhl Stadtplanung

**Die BauNVO im 21. Jahrhundert – Konsequenzen für die BauNVO in Bezug auf
aktuelle und zukünftige Herausforderungen**

Benjamin Herrmann/Jochen Breiling
Kaiserslautern, 2011



Diplomarbeit am



lehrstuhl stadtplanung

prof. dr.-ing. gerhard steinebach

Technische Universität Kaiserslautern

Fachbereich Raum- und Umweltplanung

Verfasser

Jochen Breiling (35 80 51)

Benjamin Herrmann (35 85 89)

Die BauNVO im 21. Jahrhundert

Konsequenzen für die BauNVO in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen

Aufgabenstellung und Betreuung

Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach

Betreuung

Dr.-Ing. Martin Rumberg

Bearbeitungszeitraum

20. Dezember 2010 – 20. April 2011

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung | 1 |
| 1.1 Problemstellung | 1 |
| 1.2 Zielsetzung | 3 |
| 1.3 Vorgehensweise und Methodik..... | 4 |
| TEIL A – Entstehung und Entwicklung der BauNVO bis 1990 | 7 |
| 2. Einflussfaktoren auf die BauNVO | 7 |
| 2.1 Charta von Athen | 7 |
| 2.1.1 Entwicklung der CIAM..... | 7 |
| 2.1.1.1 Auswirkungen der Industrialisierung..... | 8 |
| 2.1.1.2 Entwicklung zur Gartenstadt..... | 9 |
| 2.1.1.3 Entstehung und Verlauf der CIAM | 11 |
| 2.1.2 Ergebnisse der Charta von Athen | 12 |
| 2.2 Planungspolitische Leitbilder | 16 |
| 2.2.1 Gegliederte und aufgelockerte Stadt..... | 16 |
| 2.2.2 Autogerechte Stadt | 19 |
| 2.2.3 Urbanität durch Dichte | 21 |
| 2.2.4 Stadterneuerung | 23 |
| 2.2.5 Theorie der zentralen Orte | 24 |
| 2.3 Bundesbaugesetz bzw. Baugesetzbuch | 26 |
| 2.3.1 Entstehung und Entwicklung des Bundesbaugesetzes..... | 26 |
| 2.3.1.1 Baupolizeirecht und Preußisches Fluchtliniengesetz..... | 26 |
| 2.3.1.2 Aufbaugesetzgebung..... | 28 |
| 2.3.1.3 Bundesbaugesetz..... | 28 |
| 2.3.2 Entstehung und Entwicklung des Baugesetzbuches..... | 29 |
| 3. Erläuterung der BauNVO 1962-1990 | 31 |
| 3.1 Entstehung und Aufbau der BauNVO 1962 | 31 |
| 3.1.1 Ermächtigungsgrundlage und Aufbau der BauNVO 1962..... | 31 |
| 3.1.2 Auswirkungen der Charta von Athen auf den Aufbau der BauNVO 1962 .. | 35 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2 Entwicklung der BauNVO 1962-1990 | 41 |
| 3.2.1 Novellierungen der BauNVO | 41 |
| 3.2.2 Wechselwirkungen zwischen der BauNVO und den planungspolitischen Leitbildern..... | 54 |
| ZWISCHENFAZIT | 57 |
| TEIL B – Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen in Bezug auf die BauNVO und daraus resultierende Konsequenzen für die Zukunftsfähigkeit der BauNVO..... | 63 |
| 4. Gegenwärtige und zukünftige planungsrelevante Rahmenbedingungen..... | 63 |
| 4.1 Planungspolitische Leitbilder | 63 |
| 4.1.1 Ökologische Stadtentwicklung | 63 |
| 4.1.2 Nachhaltige Stadtentwicklung..... | 66 |
| 4.1.2.1 Internationale und nationale Konferenzen und Dokumente | 67 |
| 4.1.2.2 Konsequenzen für die Stadtentwicklung | 75 |
| 4.1.3 Leitbild der Stadt der Zukunft..... | 77 |
| 4.2 Gegenwärtige und zukünftige planungsrelevante Entwicklungen, Trends und die daraus resultierenden Herausforderungen und Konsequenzen..... | 79 |
| 4.2.1 Demografischer Wandel | 79 |
| 4.2.2 Verstädterung und Energieeffizienz..... | 82 |
| 4.2.3 Konversion und Stadtschrumpfung..... | 83 |
| 4.2.4 Wandel der Planungskultur..... | 86 |
| 4.2.4.1 Dynamisierung und Flexibilisierung..... | 86 |
| 4.2.4.2 Strategische Planung | 86 |
| 4.2.4.3 Rückläufige öffentliche Finanzhaushalte und Privatisierungstendenzen | 88 |
| 4.2.4.4 Zeitliche Veränderung | 89 |
| 4.2.4.5 Informelle Pläne | 90 |
| 5. Stimmen und Bestrebungen zur Novellierung der BauNVO 1990 | 91 |
| 5.1 Entwicklung des BauGB seit 1990 | 91 |
| 5.2 Wichtige relevante Anregungen und Bestrebungen für eine Novellierung der BauNVO seit 1990 | 95 |

| | |
|---|----------------|
| 5.2.1 Anregungen und Umfragen | 95 |
| 5.2.2 Berliner Gespräche zum Städtebaurecht 2010 | 96 |
| 5.2.3 Literatur | 97 |
| 5.3 Umfrage des Difu / DST 2010 | 103 |
| 5.3.1 Allgemeine Einschätzung bzw. Bewertung der geltenden BauNVO | 103 |
| 5.3.2 Fragen zur Art der baulichen Nutzung | 105 |
| 5.3.3 Fragen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche | 117 |
| 5.3.4 Fortgeltung älterer Fassungen bei Hinzutreten einer novellierten Fassung der BauNVO | 120 |
| 5.4 Expertengespräche | 121 |
| 5.4.1 Aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen | 121 |
| 5.4.2 Allgemeines zur BauNVO | 122 |
| 5.4.3 Art der baulichen Nutzung | 124 |
| 5.4.4 Maß der baulichen Nutzung | 126 |
| 5.4.5 Problemfelder | 127 |
| ZWISCHENFAZIT | 129 |
| 6. Szenarien | 135 |
| 6.1 Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung | 140 |
| 6.2 Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen | 141 |
| 6.3 Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte | 142 |
| 6.4 Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweisen | 145 |
| 6.5 Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte | 147 |
| 6.6 Szenario 4 – Neue BauNVO | 149 |
| 6.7 Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich | 150 |
| 6.8 Szenario 6 – Abstufung | 151 |
| 6.9 Szenario 7 – Auflösung | 152 |
| 7. Gesamtbetrachtung der Szenarien und Konsequenzen für die Zukunftsfähigkeit der BauNVO | 153 |
| 7.1 Bewertung der Szenarien | 153 |

| | |
|---|------------|
| 7.1.1 Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen und Konsequenzen.. | 155 |
| 7.1.2 Gegenwärtige und zukünftige planerische Lösungsansätze | 160 |
| 7.1.3 Betroffene Bereiche | 166 |
| 7.2 Gesamtbewertung der Szenarien und Aufstellen eines Gestaltungsrahmens für mögliche Entwicklungsrichtungen der BauNVO | 169 |
| 8. Gesamtfazit | 175 |
| | |
| Abkürzungsverzeichnis..... | 187 |
| Abbildungsverzeichnis..... | 189 |
| Expertengespräche | 192 |
| Literatur- und Quellenverzeichnis | 193 |
| Internetquellen | 204 |

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

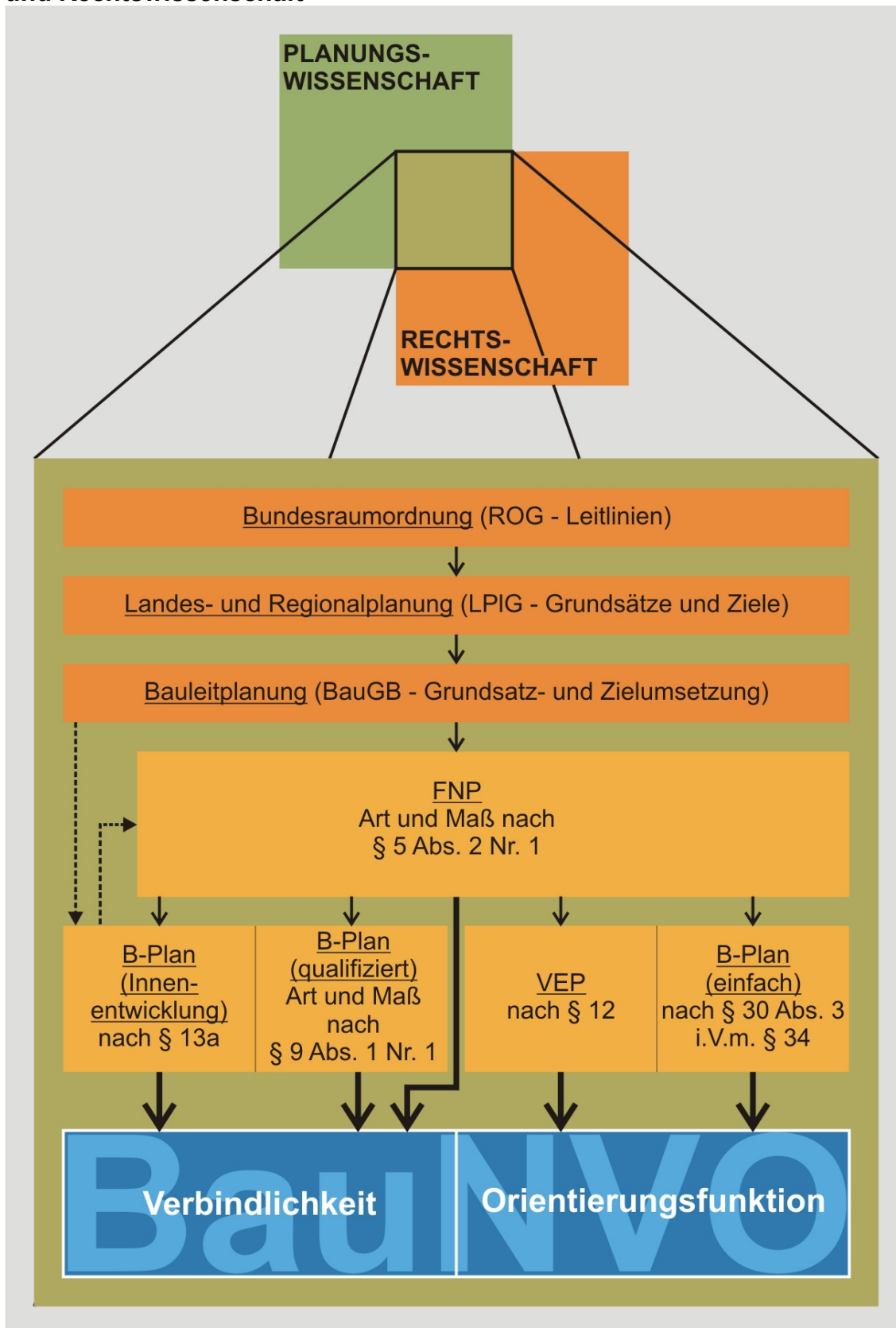
Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) regelt i.V.m. dem Baugesetzbuch (BauGB) durch die Festlegung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung die Anordnung der unterschiedlichen Nutzungen zu- und untereinander, womit ihr unter anderem in Bezug auf eine zielgerichtete Steuerung der örtlichen Raumentwicklung eine besondere Bedeutung zukommt.

Diese Festlegungen der Baunutzungsverordnung gelten für die Bauleitpläne des Baugesetzbuches. Dies sind der Flächennutzungsplan (FNP) gemäß § 5 BauGB und der Bebauungsplan (B-Plan) gemäß § 9 BauGB. Im Flächennutzungsplan können Art- und Maßaussagen dargestellt werden, die – aufgrund des grundsätzlichen Entwicklungsgebotes – im Bebauungsplan konkretisierend festgesetzt werden. Die Darstellung bzw. Festsetzung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung regeln somit nach § 30 BauGB die wichtigsten Voraussetzungen zur Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans. Da die Baunutzungsverordnung die Regelungsinhalte des Baugesetzbuches konkretisiert, entfaltet sie nur in Verbindung mit dem Baugesetzbuch rechtliche Bindung. Jedoch ist die Baunutzungsverordnung nicht weniger wichtig oder bedeutsam, weil sie durch die Festlegungen über Art und Maß der baulichen Nutzung stadtbildbestimmende und somit ökonomische, ökologische sowie soziale Auswirkungen hat.

Seit dem Inkrafttreten der Baunutzungsverordnung am 01. August 1962 gab es drei Novellierungen in den Jahren 1968, 1977 und 1990, so dass die letzte Novellierung schon über 20 Jahre zurück liegt. Aufgrund dieses langen Zeitraums der Nicht-Novellierung und der Auffassung, die BauNVO sei zu unflexibel, sind seit Jahren verschiedene Meinungen über eine notwendige Änderung der BauNVO vorhanden. Die Befürworter einer Novellierung bemängeln, dass die Baunutzungsverordnung in der Fassung von 1990 aktuelle Entwicklungen wie die nachhaltige Stadtentwicklung, Veränderungen ökonomischer Anforderungen oder die Änderung der Planungskultur nicht berücksichtigen würde. Die Gegenseite ist anderer Auffassung und sieht die aktuell geltende Fassung der Baunutzungsverordnung als ausreichend und geeignet zur Bewältigung gegenwärtiger Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, ob die BauNVO als Verordnung der so genannten *Rechtswissenschaft* den aktuellen, aber auch den zukünftigen Herausforderungen sowie Lösungsansätzen der *Planungswissenschaft* gewachsen ist und ob diese mit der aktuell geltenden Fassung optimal bewältigt werden können. Da die Planungswissenschaft die Rechtsinstrumente nicht eigenmächtig ändern kann und umgekehrt die Rechtswissenschaft für Änderungen der Rechtsinstrumente auf die Ergebnisse der Planungswissenschaft angewiesen ist, ist eine Verzahnung der Planungswissenschaft mit der Rechtswissenschaft für eine optimal gesteuerte Raumplanung essentiell.

Abb. 1: Verzahnung und Zusammenhang zwischen Planungswissenschaft und Rechtswissenschaft



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 1 zeigt die beiden Themenfelder der Rechts- und Planungswissenschaft, zwischen denen es – wie zuvor beschrieben – eine Verbindung gibt. Diese Verbindung bzw. Schnittmenge beinhaltet unter anderem Instrumente der Rechtswissenschaft zur Umsetzung planungswissenschaftlicher Herausforderungen und Aspekte, was in dieser Arbeit der BauNVO entspricht.

Die Raumordnung auf Bundesebene gibt Leitlinien zur Orientierung vor. Auf Länderebene werden diese Leitlinien anhand der Landesentwicklungs- und Regionalpläne zu Zielen und Grundsätzen konkretisiert. Die Umsetzung bzw. Einhaltung dieser Ziele und Grundsätze erfolgt auf kommunaler Ebene im Zuge der Bauleitplanung. Gesetzliche Grundlage dafür ist das Baugesetzbuch.

Auf Ebene der Bauleitplanung hat gemäß § 1 Abs. 1 und 2 BauGB jede Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet einen Flächennutzungsplan aufzustellen. Die daraus zu entwickelnden verschiedenen Arten von Bebauungsplänen haben ein unterschiedliches Verhältnis zur BauNVO. Auf qualifizierte Bebauungspläne gemäß § 9 BauGB übt die BauNVO verbindliche Wirkung aus. Für den Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB sowie den einfachen Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 34 BauGB gilt die BauNVO nicht verbindlich. Dennoch orientieren sich diese Pläne an den Vorschriften der BauNVO, womit die BauNVO auch in diesen Fällen eine bedeutende Rolle einnimmt. Für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB ist die BauNVO ebenfalls verbindlich und insofern wichtig, als dass diese Art der Bebauungspläne i.V.m. der BauNVO unabhängig vom Flächennutzungsplan aufgestellt werden können und dieser erst im Anschluss an die Bebauungsplanaufstellung geändert bzw. angepasst werden muss.

Ein weiterer Aspekt für die vorliegende Ausarbeitung waren die *Forderungen zur Fortentwicklung des Bau- und Planungsrechts*, angeregt durch die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Die DASL empfiehlt in ihrer Veröffentlichung „Neue Herausforderungen für die europäische Stadt“, auf problematische Konsequenzen in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen hinzuweisen sowie Chancen und Risiken, die sich aus geänderten Rahmenbedingungen ergeben, zu verdeutlichen. Des Weiteren sollen konkrete Vorschläge erarbeitet werden, wie Länder und Kommunen mit ihren jeweiligen Handlungsmöglichkeiten die Rahmenbedingungen, Strategien und Handlungsformen der Stadtentwicklung und des Städtebaus besser an künftige Herausforderungen anpassen können. Diesen Forderungen möchte die vorliegende Arbeit vor allem in Bezug auf die Planungswissenschaft, die Rechtswissenschaft und deren Zusammenwirken in Form der BauNVO nachkommen.

1.2 Zielsetzung

Ziel dieser Arbeit ist die Untersuchung der Baunutzungsverordnung 1990 auf ihre Vor- oder Nachteile zur Steuerung aktueller sowie zukünftiger planungsrelevanter Entwicklungen und Herausforderungen.

Da die Baunutzungsverordnung für die Bauleitplanung und somit für die kommunale Planungsebene verbindlich ist, werden neben allgemeinen Entwicklungstrends besonders deren planungsrelevante Auswirkungen auf den bebauten Raum untersucht. Daran anschließend soll überprüft werden, inwieweit die BauNVO mit ihren Regelungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung auf vergangene und gegenwärtige Entwicklungen – wie bisher – *reagieren* und in Bezug auf die zukünftigen Herausforderungen *agieren* könnte.

Folgende forschungsleitenden Fragen liegen dieser Arbeit zugrunde:

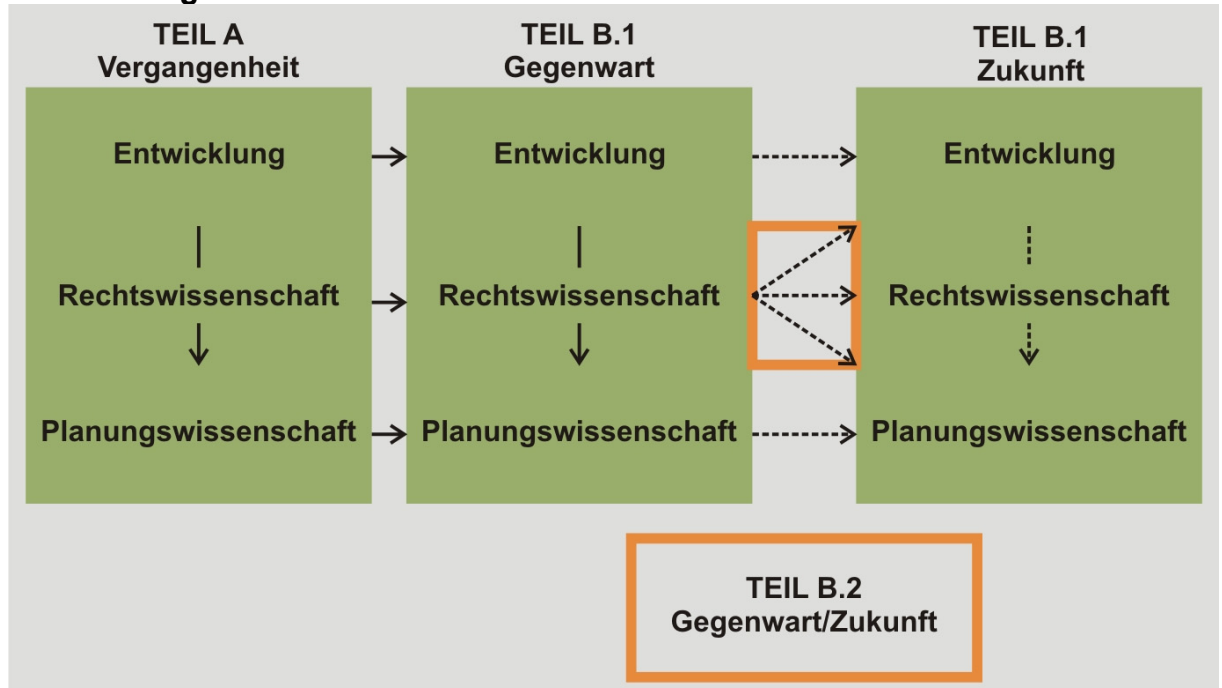
- Welche allgemeinen und planungsrelevanten Entwicklungstrends haben Einfluss auf den Aufbau, die Funktion sowie die Entwicklung der BauNVO genommen?
- Sind der Aufbau und die Systematik der BauNVO leitbildorientiert?
- Kann die BauNVO 1990 i.V.m. mit dem BauGB aktuelle und zukünftige Herausforderungen und Konsequenzen ausreichend und optimal bewältigen?
- Die BauNVO entstand zur Zeit des Stadtwachstums. Kann sie demgegenüber auch den Gegentrend der Stadtschrumpfung sinnvoll steuern?
- Neue Herausforderungen wie der ökonomische Strukturwandel erfordern neue Ansprüche an Baugebiete und ihre Umgebung. Müsste die BauNVO dafür nicht beispielsweise mit neuen Gebietstypen angepasst werden?
- Aus energetischer Sicht ist verdichtetes Bauen grundsätzlich sinnvoll. Widerspricht dies nicht den relativ starren Maßfestsetzungen der BauNVO?
- Kann das 30-ha-Ziel der Bundesregierung mit Änderungen des Maßes der baulichen Nutzung erreicht werden?
- Sprechen vor allem die Probleme mit den Schichtenbebauungsplänen gegen eine Novellierung?

1.3 Vorgehensweise und Methodik

Die unter 1.1 *Problemstellung* aufgeführte Abbildung 1 lässt eine klare Schnittmenge der Planungs- und Rechtswissenschaft vermuten, die sich jedoch in der Realität anders darstellt. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Wissenschaften ist sehr schwer, da vor allem die Planungswissenschaft grundsätzlich alle Aspekte des menschlichen Lebens umfasst. Daher werden in dieser Arbeit grundsätzlich nur die für die Art und das Maß der baulichen Nutzung relevanten Aspekte untersucht, d.h. es erfolgt eine Beschränkung auf den unmittelbar baulichen Aspekt. Beispielsweise hat die Europäisierung großen Einfluss auf die Rechtsentwicklung in Deutschland. Da sich jedoch das EU-Recht nur indirekt über das BauGB auf die

BauNVO auswirkt, wird auf eine intensive Behandlung dieses Themenaspektes verzichtet.

Abb. 2: Vorgehensweise



Quelle: Eigene Darstellung

Die Arbeit ist in zwei Themenblöcke gegliedert. In Teil A werden die allgemeinen Entwicklungstrends von 1850 bis 1990 betrachtet, sprich: Diejenigen, die bereits abgeschlossen sind und somit in der Vergangenheit liegen. Aus diesen Entwicklungstrends ergaben sich Herausforderungen für die Planungswissenschaft, die mit planerischen Lösungsansätzen zu lösen versucht wurden. Zur Umsetzung der Lösungsansätze waren Instrumente der Rechtswissenschaft in Form von Gesetzen und Verordnungen notwendig, so dass diese der Planungswissenschaft die erforderlichen Umsetzungsinstrumente zur Verfügung stellte. Dazu werden unter anderem die Auswirkungen der Charta von Athen auf die Entstehung und den Aufbau der BauNVO, die Wechselwirkungen zwischen den planungspolitischen Leitbildern und der BauNVO, die Entwicklung des BBauG/BauGB sowie die Beziehung zwischen BBauG/BauGB und BauNVO untersucht.

Teil B ist in zwei Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt beschreibt die allgemeinen Entwicklungstrends der Gegenwart und stellt die zukünftigen Trends in Form von Prognosen dar. Ebenfalls werden die daraus resultierenden planungswissenschaftlichen Herausforderungen und Lösungsansätze betrachtet und die rechtswissenschaftlichen Instrumente zur Umsetzung dieser Ansätze untersucht. Der zweite Abschnitt von Teil B analysiert auf Grundlage aktueller Untersuchungen und Umfragen, der Fachliteratur sowie Expertenmeinungen mögliche Entwicklungsrichtungen der Baunutzungsverordnung in Form verschiedener Szenarien. Darauf aufbauend erfolgt eine Bewertung hinsichtlich der Frage, welches BauN-

VO-Szenario mehr oder weniger zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen geeignet zu sein scheint. Die Baunutzungsverordnung soll somit auf aktuelle Herausforderungen *reagieren* und in Bezug auf zukünftige Entwicklungen vorgehend *agieren*. Abschließend soll nach einer Bewertung der Szenarien ein möglicher Gestaltungsrahmen skizziert werden, in dem sich eine mögliche BauNVO-Änderung bewegen könnte.

Wie zuvor beschrieben sind nicht immer klare Abgrenzungen innerhalb der zeitlichen Entwicklungsabläufe, aber auch zwischen der Planungs- und Rechtswissenschaft, möglich. Daher wurde der Aufbau dieser Arbeit **grundsätzlich** nach folgender Vorgehensweise zu gliedern versucht:

Kapitel 1 Einleitung

Teil A

Kapitel 2 Entwicklung der Planungswissenschaft bis 1990
Vergangenheit

Kapitel 3 Entwicklung der Rechtswissenschaft und ihr Zusammenwirken mit
der Planungswissenschaft bis 1990
Vergangenheit

Teil B

Kapitel 4 Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen, Konsequenzen
sowie Lösungsansätze der Planungswissenschaft
Gegenwart und Zukunft

Kapitel 5 Gegenwärtige Entwicklung der Rechtswissenschaft und Meinungen
über verschiedene Entwicklungsrichtungen der BauNVO
Gegenwart

Kapitel 6 Szenarienbildung der möglichen Entwicklungsrichtungen der BauN-
VO aufbauend auf den Meinungen der Rechtswissenschaft und in
Bezug auf die Herausforderungen der Planungswissenschaft
Gegenwart und Zukunft

Kapitel 7 Szenarienbewertung in Bezug auf gegenwärtige und zukünftige Her-
ausforderungen und Lösungsansätze der Planungswissenschaft und
bezüglich der Auswirkungen auf die Verwaltung, die Planungs- und
die Rechtswissenschaft
Aufstellen eines möglichen Gestaltungsrahmens einer zukünftigen
BauNVO-Entwicklung
Gegenwart und Zukunft

TEIL A – Entstehung und Entwicklung der BauNVO bis 1990

In Teil A werden in einem ersten Schritt die für diese Arbeit relevanten Planungs-determinanten, planungspolitischen Leitbilder sowie die Entwicklung des BBauG bzw. BauGB beschrieben. In einem zweiten Schritt wird die Entwicklung der BauNVO von ihrer Entstehung im Jahre 1962 bis zur letzten Novellierung 1990 aufgezeigt und darauf aufbauend die Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen der BauNVO und den Planungs-determinanten, Leitbildern und dem BBauG bzw. BauGB verdeutlicht.

2. Einflussfaktoren auf die BauNVO

In diesem Kapitel werden alle wichtigen planungswissenschaftlichen Faktoren und Entwicklungen, die auf die Entstehung der BauNVO und ihre Entwicklung in Form von Novellierungen Einfluss genommen haben, aufgezeigt, um die Entstehungs-geschichte, den Aufbau und die Bedeutung der BauNVO darstellen zu können. Dabei sollen u.a. Einflüsse aus der Planungswissenschaft auf die Rechtswissen-schaft in Gestalt der BauNVO verdeutlicht werden.

2.1 Charta von Athen

Die Charta von Athen ist ein Ergebnis der „Congrès Internationaux d’Architecture Moderne“ (CIAM), was übersetzt „Internationale Kongresse Moderner Architektur“ bedeutet. Deren erste Phase fand von 1928-1933 in verschiedenen europäischen Städten statt.¹ Zu den bekanntesten Mitgliedern der CIAM zählten neben der Initiatorin DE MANDROT der Kunsthistoriker GIEDION sowie der Architekt LE CORBUSIER.²

An den CIAM nahmen die „wichtigsten [europäischen] Architekten der [damaligen] Gegenwart“³ teil, wobei v.a. die interdisziplinäre Zusammenarbeit aller Mitglieder im Mittelpunkt stand. Aufgrund der Interdisziplinarität können die CIAM als innovativ angesehen werden, da bis zu diesem Zeitpunkt die Teilnehmer vergleichbarer Zusammentreffen „nur aus ihren Spezialgebieten [berichteten,] wie im 19. Jahr-hundert“⁴.

2.1.1 Entwicklung der CIAM

Wichtigster Baustein der CIAM war also die Zusammenarbeit europäischer Archi-tekten als *eine* Gruppe, die „inmitten einer Welt voll von Verwirrungen und Planlo-

¹ Vgl. Giedion, Sigfried (1979): Die Chronologie der 1. Periode, in: Steinmann, Martin (Hrsg.): CIAM – Internationale Kon-gresse für Neues Bauen –Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart, S. 9.

² Vgl. Homepage „ETH Zürich, Institut für Geschichte und Theorie der Architektur“, aufgerufen unter: <http://www.archiv.gta.arch.ethz.ch/sammlungen/ciam>, Stand: 24.11.2010.

³ Giedion, Sigfried (1979): Die Chronologie der 1. Periode, in: Steinmann, Martin (Hrsg.): CIAM – Internationale Kongresse für Neues Bauen –Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart, S. 9.

⁴ Ebenda.

sigkeit das Bedürfnis fühlte, sich zusammenzuschließen, um die vielseitigen Probleme, vor die sie sich gestellt sah, in ein Gesamtbild einzuordnen“⁵.

2.1.1.1 Auswirkungen der Industrialisierung

Diese oben beschriebenen „vielseitigen Probleme“⁶ ergaben sich u.a. aus den negativen Folgen der Industrialisierung in Deutschland. Aus der Industrialisierung, die sich überwiegend im 19. Jahrhundert vollzog, gingen sowohl in den Städten als auch in den ländlichen Regionen erhebliche Veränderungen hervor. Ausschlaggebend dafür war v.a. die so genannte „Industrielle Revolution“, also der Übergang von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft, die in Deutschland um 1850 begann.⁷

Die Industrielle Revolution war geprägt durch einen wissenschaftlich-technischen Fortschritt, der für einen wirtschaftlichen Aufschwung sorgte. Des Weiteren führte die Erschließung neuer Energiequellen zur Arbeitsteilung und Spezialisierung, was eine Produktionssteigerung zur Folge hatte. Der damit einhergehende Wohlstand mündete wiederum in ein Bevölkerungswachstum.⁸ Durch die Verbesserung der medizinischen Versorgung, der Hygiene und der Ernährung sank einerseits die Sterberate, andererseits stieg die Geburtenrate, was ebenfalls für ein rapides Bevölkerungswachstum sorgte.⁹ Die Folge war, dass die Zahl der Einwohner in Deutschland zwischen den Jahren 1800 und 1900 von 24,5 Millionen auf 56,4 Millionen anstieg.¹⁰ Dies wirkte sich auch auf die Bevölkerungsdichte aus, die von ca. 47 Einwohnern pro km² im Jahre 1816 über 76 Einwohner pro km² 1850 bis auf 104 Einwohner pro km² im Jahre 1900 anstieg.¹¹ Ein weiteres Phänomen war die räumliche Bevölkerungsumverteilung, da die ländlichen Räume die wachsende Zahl an Einwohnern nicht mehr ernähren konnten. So kam es zur so genannten Landflucht und folglich zu einem rasanten und ungeplanten Städtewachstum.¹² Infolgedessen stieg die Zahl der Stadtbevölkerung rapide an, so dass z.B. Düsseldorf zwischen 1850 und 1890 von 27.000 Einwohnern auf knapp 145.000 Einwohner oder Hamburg im gleichen Zeitraum von 132.000 Einwohnern auf knapp 324.000 Einwohner wuchsen.¹³ Auch im Bereich des Verkehrs gab es zwischen 1850 und 1900 viele Veränderungen, da der technische Fortschritt im Zuge der Industrialisierung viele Erfindungen hervorbrachte. So wurde 1879 die erste elektrische Lokomotive, 1881 die erste elektrische Straßenbahn und 1885 der erste

⁵ Albers, Gerd (1997): Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa - Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen, Braunschweig, Wiesbaden, S. 193.

⁶ Ebenda.

⁷ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 21.

⁸ Ebenda.

⁹ Vgl. Reinborn, a.a.O., S. 21f..

¹⁰ Vgl. Homepage „Bundeszentrale für politische Bildung“, aufgerufen unter: http://www.bpb.de/publikationen/YSVJZZ,0,Deutschland_wird_industrielle_Weltmacht.html, Stand: 01.11.2010.

¹¹ Vgl. Hubert, Michael (1998): Deutschland im Wandel – Geschichte der deutschen Bevölkerung seit 1815, in: Schulz, Günther (Hrsg.): Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart, S.111.

¹² Vgl. Kieseewetter, Hubert (2004): Industrielle Revolution in Deutschland – Regionen als Wachstumsmotoren, München, S. 133ff..

¹³ Ebenda.

Kraftwagen eingeführt.¹⁴ Diese Entwicklungen hatten u.a. zur Folge, dass 1835 der Aufbau des Eisenbahnnetzes mit der Strecke Nürnberg-Fürth (6 km) begann, innerhalb von nur zehn Jahren auf 2000 km anwuchs¹⁵ und bis 1913 auf 63.700 km Streckennetz ausgebaut wurde.¹⁶

Die durch die Industrialisierung hervorgerufenen Innovationen hatten großen Einfluss auf die Entwicklung der ländlichen Räume und Städte. Der Bevölkerungszuwachs verursachte eine Wohnungsnot in den sprunghaft angewachsenen Großstädten.¹⁷ Das Stadtwachstum führte wiederum zu einer schnellen Flächenexpansion der Städte, was indessen eine hohe Verkehrsbelastung zur Folge hatte.¹⁸ Die Wohnungsnot und die hohe Verkehrsbelastung führten zur Beeinträchtigung der Wohnsituation, weshalb die besser gestellten Einwohner das Stadtzentrum verließen und an den Stadtrand zogen. Dies erhöhte abermals das Verkehrsaufkommen¹⁹ und trieb die Zersiedelung der Stadt voran.²⁰ Die verlassenen Gebäude im Stadtzentrum wurden zu Massenquartieren und später durch Überbauung der Grün- und Blockinnenbereiche zu Elendsquartieren. Darüber hinaus hatte die sehr schnell steigende Anzahl an Industrieanlagen einen rapiden Anstieg der Umweltverschmutzung zur Folge, was u.a. zu einer Verschlechterung der Luftqualität führte. Infolgedessen kam es zur Aussiedlung emittierender Betriebe, so dass bereits zur Zeit der Industrialisierung eine Art „Funktionstrennung“ mit dem Trennen der Funktionen „Wohnen“ und „Arbeiten“ vorgenommen wurde.

2.1.1.2 Entwicklung zur Gartenstadt

Die negativen Auswirkungen der Industrialisierung stellten die Städte und ihre Verantwortlichen vor große Probleme. Aus diesem Grund versuchten Architekten und Stadtplaner zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine Lösung für diese Probleme zu finden. Einer der bekanntesten Lösungsansätze wurde jedoch nicht von einem Architekten oder Stadtplaner, sondern von einem Stenografen und Beobachter des englischen Parlamentes gemacht. Ebenezer HOWARD entwickelte in seinem Buch „Tomorrow“ (1898) – im Deutschen als „Gartenstädte in Sicht“ (1907) erschienen – die Idee der Gartenstadt.²¹

Die Gartenstadt sollte die Vorteile, die einerseits die Stadt und andererseits die ländlichen Räume boten, in einem eigenständigen Konzept vereinen. Dabei ging HOWARD auf die Probleme des ungeplanten Stadtwachstums und die gleichzeitige Entleerung des ländlichen Raumes zur Zeit der Industrialisierung ein und veröff-

¹⁴ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 51.

¹⁵ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 22.

¹⁶ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 51.

¹⁷ Vgl. Hofrichter, Hartmut (1995): Stadtbaugeschichte von der Antike bis zur Neuzeit, 3. Auflage, Braunschweig, S. 105.

¹⁸ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 24.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 45.

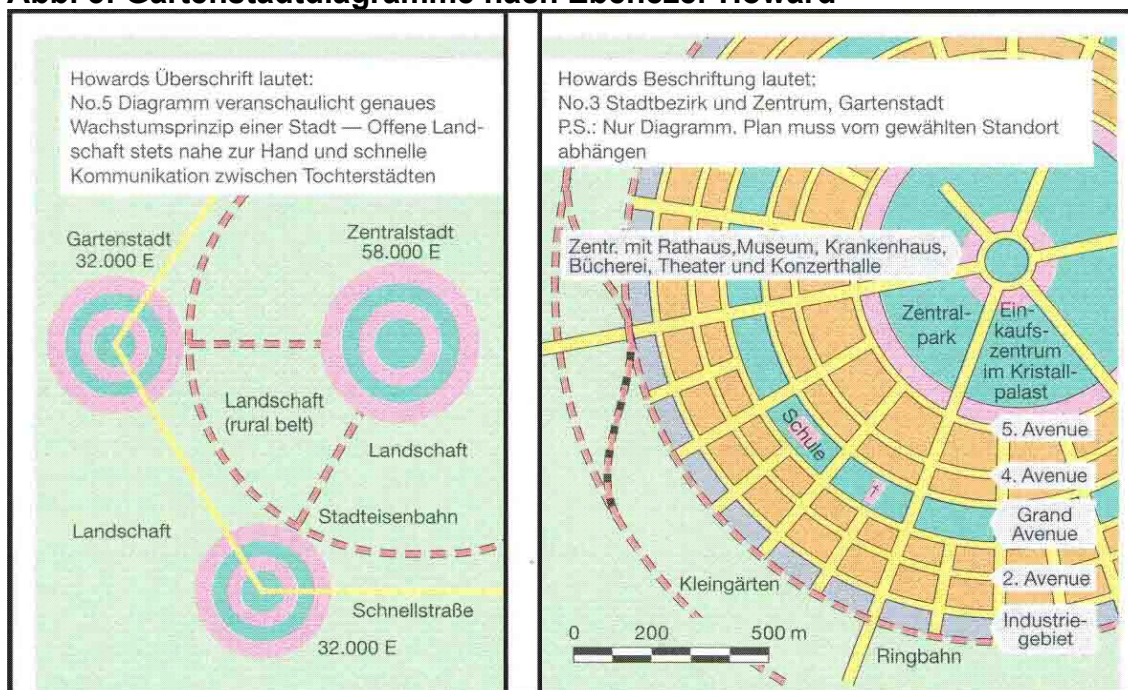
²¹ Vgl. Hotzan, a.a.O., S. 49.

fentlichte neben Zeichnungen und Plänen auch Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Gartenstadt, um seine Idee praxistauglich zu machen.²² V.a. die sozialen Probleme der Arbeitnehmer und die schlechten hygienischen Bedingungen in den Wohnbereichen, die aus der Zeit der Industrialisierung resultierten, sollten verbessert werden.²³ HOWARD formulierte seine Idee wie folgt:

„Eine Gartenstadt ist eine Stadt, die für gesundes Leben und für Arbeit geplant ist; groß genug, um ein volles gesellschaftliches Leben zu ermöglichen, aber nicht größer; umgeben von einem Gürtel offenen (landwirtschaftlich) genutzten Landes; die Böden des gesamten Stadtgebietes befinden sich in öffentlicher Hand oder werden von einer Gesellschaft für die Gemeinschaft der Einwohner verwaltet.“²⁴

Die Idee der Gartenstadt blieb nicht nur ein theoretisches Konzept, sondern wurde mit den englischen Städten Letchworth und Welwyn, die 1904 bzw. 1919 als Gartenstädte entstanden, verwirklicht.²⁵ In Deutschland wurden lediglich einige Stadtteile, u.a. Dresden-Hellerau²⁶, als Gartenstadt errichtet, doch neue Stadtgründungen nach englischem Vorbild blieben aus.

Abb. 3: Gartenstadtdiagramme nach Ebenezer Howard



Quelle: Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 48.

²² Vgl. Albers, Gerd (1997): Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa - Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen, Braunschweig, Wiesbaden, S. 60.

²³ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 46.

²⁴ Howard, Ebenezer (1919), in: Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 48.

²⁵ Vgl. Albers, Gerd; Wékel, Julian (2008): Stadtplanung – Eine illustrierte Einführung, Darmstadt, S. 23.

²⁶ Vgl. Homepage „Dresden-Hellerau“, aufgerufen unter: <http://www.hellerau.de/>, Stand: 24.11.2010.

In Abbildung 3 ist auf dem linken Diagramm zu erkennen, dass eine Schnellstraße die Gartenstädte miteinander und ein Eisenbahnnetz die Gartenstädte untereinander sowie mit der Zentralstadt verbindet. Das rechte Diagramm zeigt deutlich, wie die radialen Bebauungs-, Erschließungs- und Grünstrukturen die einzelnen Funktionsbereiche (Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Versorgung) voneinander trennen, womit dieses Prinzip ebenfalls von einer Art der „Funktionstrennung“ ausgeht. Die Bereiche des Wohnens sind der Mittelpunkt der Planung und haben die wichtigste Bedeutung, denn sie sind zentral gelegen und von den störenden Industriebetrieben getrennt, deren Ansiedlung auf dem äußersten Stadtring vorgesehen ist. V.a. der hohe Anteil der Grünstruktur innerhalb der Stadt ist charakteristisch für die Gartenstadt, denn somit sollten wie bereits erwähnt die Vorteile des ländlichen Raumes („Country“) mit den Vorteilen der Stadt („Town“) in der Gartenstadt („Town-Country“) vereint werden.²⁷

2.1.1.3 Entstehung und Verlauf der CIAM

Die Auswirkungen der Industrialisierung und der Gartenstadtbewegung sowie das Thema „Wohnung für die mittellose Schicht“²⁸ waren u.a. ausschlaggebend zur Einberufung der CIAM. Es gab zwischen 1928 und 1933 vier Kongresse, die sich unterschiedlichen Themen widmeten. Im ersten Kongress 1928 wurde die Gründungserklärung von den 22 teilnehmenden Architekten aus acht europäischen Ländern unterzeichnet²⁹ und somit die Grundideen der Kongresse und die Programmpunkte festgelegt.³⁰ Bei den drei nachfolgenden Kongressen änderten sich die Themen bzw. inhaltlichen Schwerpunkte von einer kleinräumigen Betrachtungsweise zu einer gesamtstädtischen Betrachtungsweise. Der zweite Kongress 1929 in Frankfurt fand zum Thema „Die Wohnung für das Existenzminimum“³¹, der dritte 1930 in Brüssel zum Thema „Rationelle Bebauungsweise“³² und der vierte Kongress 1933 auf dem Schiff *Patris II* mit dem Thema „Die funktionelle Stadt“³³ statt.

Da in dieser Arbeit v.a. die „Charta von Athen“ eine bedeutende Rolle spielt, wird im Folgenden nur das vierte Treffen der CIAM, auf dem die Charta von Athen ins Leben gerufen wurde, ausführlicher beschrieben.

Die Richtlinien des vierten Kongresses wurde bereits im Vorfeld festgelegt, wie beispielsweise die Definition der „Funktionellen Stadt“, nämlich die städtischen Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten und Erholen sowie Verkehr als bindendes

²⁷ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 49.

²⁸ Vgl. Giedion, Sigfried (1979): Die Chronologie der 1. Periode, in: Steinmann, Martin (Hrsg.): CIAM – Internationale Kongresse für Neues Bauen –Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart, S. 9.

²⁹ Vgl. Albers, Gerd (1997): Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa - Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen, Braunschweig, Wiesbaden, S. 194.

³⁰ Vgl. Steinmann, Martin (Hrsg.): CIAM – Internationale Kongresse für Neues Bauen –Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart, S. 3114.

³¹ Vgl. Steinmann, a.a.O., S. 35.

³² Vgl. Steinmann, a.a.O., S. 73.

³³ Vgl. Steinmann, a.a.O., S. 112.

Element.³⁴ Dazu wurde der damalige Stadtplaner von Amsterdam, Cornelis VAN EESTEREN, beauftragt, „aufgrund seiner Erfahrungen aus Amsterdam in drei verschiedenen Plänen

1. die Nutzung des Bodens mit Hilfe von entsprechenden Symbolen darzustellen,
2. das Netzwerk der Verkehrswege, die die verschiedenen Stadtteile verbinden, aufzuzeichnen und
3. die Beziehung zwischen der Stadt und ihrer Umgebung darzustellen.“³⁵

Während des Kongresses wurden auf Grundlage dieser Pläne 33 Städte, wie z.B. London, Berlin, Paris, Athen, Los Angeles, Warschau und Zürich auf die gleiche Weise untersucht und in Bezug auf die schon im Vorfeld festgelegten Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen und Verkehr hin analysiert, um so eine Vergleichbarkeit herstellen zu können.³⁶ Einer der CIAM-Teilnehmer, Sigfried GIEDION, schilderte den vierten Kongress als „der längste, der entspannteste und fruchtbarste der CIAM-Kongresse. Die Equipen hatten ausgezeichnete Arbeit geleistet, und man konnte die 33 Städte analytisch vergleichen und auf diesen Grundlagen in der *Charte d'Athènes* die Prinzipien des modernen Städtebaus festlegen.“³⁷ Die Auswahl einer relativ großen Anzahl unterschiedlicher Städte in verschiedenen Ländern war dahingehend wichtig, um genügend Unterschiede der Städte bezüglich ihrer Anlagen, ihrer geschichtlichen Entwicklungen und ihrer wirtschaftlichen Bedingungen aufzeigen zu können, um daraus allgemeine Grundsätze ableiten zu können.³⁸ So sollten die „gemeinsamen Krankheiten“³⁹ dieser 33 Städte untersucht werden, aus denen u.a. später die 95 Thesen der Charta von Athen entstanden sind.⁴⁰

2.1.2 Ergebnisse der Charta von Athen

Auf der Abschlusssitzung des vierten Kongresses wurden die erarbeiteten Grundsatzzresolutionen veröffentlicht, die einen Rahmen für die Stadtentwicklung geben sollten. Die Grundsätze befassten sich mit den Themen „Sicherstellung der individuellen Freiheit und des Nutzens des gesellschaftlichen Zusammenwirkens“, „Bedeutung des menschlichen Maßstabs“, „Beziehung zwischen den Stätten Wohnen, Arbeiten und Freizeit“, „zentrale Bedeutung des Wohnens“ sowie „Verbindung der materiellen Elemente Himmel, Bäume, Wohnung, Arbeitsstätten, Freizeitanlagen und Verkehr“.⁴¹

³⁴ Vgl. Steinmann, Martin (Hrsg.): CIAM – Internationale Kongresse für Neues Bauen –Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart, S. 115.

³⁵ Giedion, Sigfried (1976): Raum, Zeit, Architektur, Basel, S. 421.

³⁶ Vgl. Giedion, a.a.O., S. 421.

³⁷ Giedion, a.a.O., S. 421.

³⁸ Vgl. Steinmann, Martin (Hrsg.): CIAM – Internationale Kongresse für Neues Bauen –Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart, S. 134.

³⁹ Steinmann, a.a.O., S. 140.

⁴⁰ Vgl. Hilpert, Thilo et al. (1984): Le Corbusiers „Charta von Athen“ – Texte und Dokumente, Berlin, S. 115.

⁴¹ Vgl. Hilpert, a.a.O., S. 176.

LE CORBUSIER veröffentlichte 1943 seine Auslegung der Ergebnisse in seinem Werk „Charte d’Athènes“, die 1962 als „Charta von Athen“ ins Deutsche übersetzt wurde. Wenn demnach in dieser Arbeit von der Charta von Athen gesprochen wird, handelt es sich dabei um das Werk LE CORBUSIERs.⁴²

Die Charta von Athen beginnt im ersten Teil mit „Allgemeine[n] Begriffe[n]“, auf dem sich aufbauend der zweite Teil mit „Der gegenwärtige Zustand der Städte – Kritik und Abhilfe“ und den vier Funktionen „Wohnen“, „Freizeit“, „Arbeit“ und „Verkehr“ sowie dem „Historischen Erbgut der Städte“ befasst. Im dritten Teil werden die „Schlussfolgerungen“ dargestellt.⁴³

Da für diese Arbeit die Auswirkungen der Charta von Athen auf die BauNVO wichtig sind, werden im Folgenden auch nur die für die BauNVO und die planungspolitischen Leitbilder ausschlaggebenden Thesen der Charta erwähnt.⁴⁴ Es handelt sich dabei um eine direkte Zitierweise, weshalb die Schreibweise einzelner Begriffe von der geltenden deutschen Rechtschreibung abweicht.

„WOHNEN

23. Die Wohnviertel müssen künftig im Raum der Stadt die besten Standorte einnehmen, ihre Vorteile aus der Topographie ziehen, die klimatischen Verhältnisse nutzen, über die günstige Besonnung und bequem gelegene Grünflächen verfügen.

24. Die Festlegung der Wohngebiete muß von hygienischen Gesichtspunkten bestimmt werden.

25. Eine vernünftige Wohndichte, entsprechend der durch die Natur des Geländes vorgegebenen Formen der Wohnbebauung, sollte vorgeschrieben werden.

27. Die Aufreihung der Wohngebiete längs der Verkehrsstraßen muß verboten werden.

FREIZEIT

35. Jedes Wohnviertel muß künftig über Grünflächen verfügen, die für die rationelle Ausstattung mit Anlagen für Spiel und Sport der Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen, notwendig sind.

38. Die freien Stunden der Woche sollen sich an liebevoll eingerichteten Orten entfalten: Parks, Wäldern, Sportanlagen, Stadien, Strandbäder etc.

⁴² Vgl. Hilpert, Thilo et al. (1984): Le Corbusiers „Charta von Athen“ – Texte und Dokumente, Berlin, S. 199.

⁴³ Vgl. Hilpert, a.a.O., S. 115.

⁴⁴ Vgl. Hilpert, a.a.O., S. 117ff..

ARBEIT

46. Die Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohngebiet müssen auf ein Minimum reduziert werden.

47. Die für die Industrie bestimmten Teile der Stadt müssen unabhängig von den für das Wohnen bestimmten Teilen sein und voneinander durch einen Grünzug getrennt werden.

49. Das Handwerk, aufs engste mit dem Leben der Stadt verbunden, aus dem es direkt hervorgegangen ist, muß genau bezeichnete Orte im Innern der Stadt einnehmen können.

50. Für die Geschäftsstadt, die der privaten oder öffentlichen Verwaltung vorbehalten ist, müssen gute Verkehrsverbindungen mit den Wohnvierteln gewährleistet sein, ebenso wie mit den Industrie- oder Handwerksbetrieben, ob sie nun in der Stadt oder in ihrer Nähe bleiben.

VERKEHR

63. Die Straßen müssen nach ihrer Funktion differenziert werden: Wohnstraßen, Straßen für Spaziergänge, Durchgangsstraßen, Hauptverkehrsstraßen.

64. Die großen Verkehrsströme sollen grundsätzlich durch Grünstreifen isoliert werden.

HISTORISCHES ERBGUT DER STÄDTE

65. Architektonische Werte müssen bewahrt werden (einzelne Gebäude oder städtische Ensembles)

SCHLUßFOLGERUNGEN

76. Die Dimensionierung aller Gegenstände in den räumlichen Anordnungen der Stadt kann nur vom menschlichen Maßstab bestimmt werden.

77. Die Schlüssel zum Städtebau liegen in den folgenden vier Funktionen: Wohnen, Arbeiten, Sich erholen (in den freien Stunden), Sich fortbewegen.

78. Die Pläne werden die Struktur eines jeden der den vier Schlüsselfunktionen zugewiesenen Stadtteils bestimmen, und sie werden deren entsprechende Lokalisierungen innerhalb des Ganzen fixieren.

79. Der Zyklus der täglichen Funktionen: wohnen, arbeiten, sich erholen, wird durch den Städtebau unter dem Gesichtspunkt der größten Zeitersparnis geregelt, indem das Wohnen als das eigentliche Zentrum der städtebaulichen Bestrebungen und als der Angelpunkt aller Maßnahmen betrachtet wird.

82. Der Städtebau ist eine dreidimensionale Wissenschaft und keine zweidimensionale. Indem man das Element der Höhe einführt, wird eine Lösung gefunden für den modernen Verkehr und gleichzeitig für die Freiheit durch die Nutzung der so geschaffenen Freiräume.

84. Die Stadt, künftig als eine funktionelle Einheit definiert, muß dann harmonisch in jedem ihrer Teile wachsen, da sie über Räume und Verbindungen verfügt, in denen sich die Etappen ihrer Entwicklung im Gleichgewicht vollziehen können.

89. Ausgehend von solchen Wohnungs-Einheiten werden sich im städtischen Raum die Beziehungen herstellen zwischen Wohnung, Arbeitsstätte und den der Freizeit zugedachten Einrichtungen.“

Diese ausgewählten Paragraphen bzw. Thesen zeigen – zumindest in Ansätzen – die Bestrebung zu einer Art „Funktionstrennung“. V.a. die Paragraphen 77 und 78 der Charta von Athen fordern als Handlungsempfehlung gewissermaßen eine Art der „Trennung der Funktionen“ in Bezug auf die vier Grundfunktionen der Stadt.⁴⁵ Die Absicht der CIAM und LE CORBUSIERS war eine kleinräumige Funktionstrennung im Sinne einer Stadtbezirksdifferenzierung, um so beispielsweise störende Betriebe von Wohngebieten fernzuhalten.⁴⁶ Die Charta von Athen ist insgesamt ein sehr bedeutendes Werk, „denn diese Schrift enthält bis heute erwägens- und verfolgenswerte Gedanken“⁴⁷.

⁴⁵ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 59.

⁴⁶ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 139.

⁴⁷ Jonas, Carsten (2009): Die Stadt und ihr Grundriss – Zu Form und Geschichte der deutschen Stadt nach Entfestigung und Eisenbahnanschluss, 2. Auflage, Tübingen, S. 203.

2.2 Planungspolitische Leitbilder

„Wer die Entwicklung der Stadtplanung seit dem Zweiten Weltkrieg verfolgen und verstehen will, wird sich nicht allein mit ihren sichtbaren Ergebnissen, mit Bauformen und Nutzungsstrukturen beschäftigen können. Es würde ihm kaum gelingen, zwischen der Vielfalt der Erscheinungen einen Zusammenhang herzustellen, wenn er nicht zugleich den ihnen zugrundeliegenden Gedanken, Regeln und Modellvorstellungen nachginge.“⁴⁸

Diese Aussage von ALBERS lässt die Wichtigkeit der planungspolitischen Leitbilder erkennen. Planungspolitische Leitbilder sind bildhafte und textliche Beschreibungen eines aktuellen oder anzustrebenden zukünftigen Zustandes eines Ortes, einer Stadt oder einer Region.⁴⁹ Beispielsweise kann das Gartenstadtmodell von HOWARD (siehe 2.1.1.2) als eine Art Leitbild bzw. Leitidee angesehen werden. So auch die Charta von Athen (siehe 2.1.2), diese jedoch nur als rein textliches und theoretisches Leitbild. Aus diesen Leitideen entstand in Deutschland die bildhafte Leitbildentwicklung. Diese begann jedoch nicht direkt im Anschluss an die CIAM, sondern aufgrund des 2. Weltkrieges (1939 – 1945) und der anschließenden Wiederaufbauphase erst ab den 1950er Jahren.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden die Wechselwirkungen zwischen der Leitbildentwicklung und der Entwicklung der BauNVO dargestellt. Aus diesem Grund werden nur diejenigen Leitbilder erläutert, die für die Bundesrepublik Deutschland bis Mitte der 1980er bedeutend waren, da die BauNVO zuletzt 1990 novelliert wurde und bis dahin ausschließlich für die BRD galt. Des Weiteren muss darauf hingewiesen werden, dass die Leitbilder sich im Allgemeinen meist auf die Entwicklung der Städte und Agglomerationen beziehen und der ländliche Raum nur sehr selten Berücksichtigung findet.

2.2.1 Gegliederte und aufgelockerte Stadt

Um das Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ verstehen zu können, muss erst der geschichtliche Hintergrund kurz erläutert werden, der zu diesem Leitbild führte.

Teile von Europa, besonders aber Deutschland waren in Folge des 2. Weltkrieges stark zerstört. „Niemals in der europäischen Geschichte war ein Land so zerstört gewesen wie Deutschland 1945.“⁵⁰ Aus diesem Grund ging es nach Kriegsende in Deutschland v.a. um die Beseitigung von Kriegsschäden und um die Schaffung von Wohnraum.⁵¹ Es entbrannten zahlreiche Diskussionen, welches Vorgehen für die zukünftige Stadtplanung am geeignetsten wäre. Einerseits hätten mit einem

⁴⁸ Albers, Gerd (1990): Vorwort, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main, S. 7.

⁴⁹ Vgl. Zins, Andreas (1993): Strategisches Management im Tourismus – Planungsinstrumente für Tourismusorganisationen, Wien, S. 33.

⁵⁰ Beyme, Klaus von et al. (1992): Leitbilder des Wiederaufbaus in Deutschland, in: Beyme, Klaus von et al. (Hrsg.): Neue Städte aus Ruinen – Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München, S. 9.

⁵¹ Vgl. Hofrichter, Hartmut (1995): Stadtbaugeschichte von der Antike bis zur Neuzeit, 3. Auflage, Braunschweig, S. 129.

Neubau der zerstörten Städte die Probleme des ungeplanten Stadtwachstums während der Industrialisierung (siehe 2.1.1.1) gelöst werden können, andererseits wären die durch den Neubau notwendigen Neuverlegungen der bestehenden, unzerstörten Anlagen des Tiefbaus sehr teuer gewesen.⁵² Da der finanzielle Aspekt überwog, wurden die zerstörten Städte unter dem Aspekt des „Wiederaufbaus“ meist an gleicher Stelle neu errichtet. Ausschlaggebend waren dort v.a. die Straßen mit ihrer technischen, unterirdischen Infrastruktur und die Grundbesitzverhältnisse.⁵³

Schon während der Phase des Wiederaufbaus entwickelte sich ein Leitbild, das im Jahre 1957 von GÖDERITZ, RAINER und HOFFMANN als „Die gegliederte und aufgelockerte Stadt“ im gleichnamigen Buch veröffentlicht wurde.⁵⁴

Die Idee der gegliederten und aufgelockerten Stadt bediente sich schon bekannter Überlegungen. Zum Einen fehlten Verbindungen zwischen den städtischen Bauwerken und der Landschaft: Zwischen den bisherigen, teilweise monotonen Bauten fehlten Grünstrukturen, wie sie schon zu Zeiten der Gartenstadtbewegung (siehe 2.1.1.2) gefordert wurden. Jedoch sollten keine großen Abstandsgrünflächen geschaffen werden, sondern kleinteilige, zwischen den Häuserblocks liegende Grünstrukturen.⁵⁵ Zum Anderen führten die unterschiedlichen Dichtewerte, die zwischen den Innenstädten mit einer hohen und den äußeren Stadtteilen mit einer geringeren Dichte bestanden, zu einer ungleichmäßigen Belastung der Verkehrsmittel. Diesem Aspekt sollte durch Errichtung homogener Gebäudehöhen und -strukturen entgegengewirkt werden.⁵⁶ Auch die Charta von Athen spielte erstmals eine tragende Rolle, da das Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt die Forderungen und Handlungsempfehlungen der CIAM aufgriff, indem es menschliche Maßstäbe forderte, die Wohnung als Zentrum ansah, eine fußläufige Erreichbarkeit der Versorgungsbereiche anstrebte und den überörtlichen Verkehr, die Industrie und das Gewerbe von den Wohn- und Freizeitbereichen räumlich trennte.⁵⁷ Der Geschosswohnungsbau sollte im Gegensatz zu flächenintensiven, niedrigen Bebauungsformen zwischen den Wohnhochhäusern Grünflächen schaffen.⁵⁸

Die gegliederte und aufgelockerte Stadt greift in diesem Sinne als erstes planungspolitisches Leitbild der BRD das Konzept der Funktionstrennung auf, das auch in ersten Ansätzen während der Industrialisierung und der Gartenstadtbewegung, speziell aber im Zusammenhang mit der Charta von Athen in Verbindung gebracht werden kann. Jedoch forderte die Charta von Athen nur eine Trennung im unmittelbaren Wohnbereich, so dass innerhalb einer Wohnzellengruppe eine Beziehung bzw. Verbindung zwischen Wohnung, Arbeitsstätte und Freizeit be-

⁵² Vgl. Beyme, Klaus von et al. (1992): Leitbilder des Wiederaufbaus in Deutschland, in: Beyme, Klaus von et al. (Hrsg.): Neue Städte aus Ruinen – Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München, S. 9.

⁵³ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 177.

⁵⁴ Göderitz, Johannes et al. (1957): Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen, S. 26.

⁵⁵ Vgl. Göderitz, a.a.O., S. 14.

⁵⁶ Vgl. Göderitz, a.a.O., S. 21.

⁵⁷ Vgl. Göderitz, a.a.O., S. 24ff..

⁵⁸ Vgl. Göderitz, a.a.O., S. 28.

steht.⁵⁹ Beim Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt wurden die Absichten der Charta kurzerhand auf die Gesamtstadt übertragen. Somit stellt die Funktionstrennung das wesentliche Element dieses Leitbildes dar.⁶⁰

Abb. 4: Schemaskizze der gegliederten und aufgelockerten Stadt



Quelle: Göderitz, Johannes et al. (1957): Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen, S. 26.

Die Schemaskizze zeigt, dass einerseits durch die Funktionstrennung und die klare Verkehrsführung von einer „gegliederten“ und andererseits durch Verwendung von Wohnhochhäusern und den damit frei werdenden Freiflächen von einer „aufgelockerten“ Stadtstruktur gesprochen werden kann.

Die gegliederte und aufgelockerte Stadt hatte neben qualitativen Vorteilen – wie eine gewisse Durchgrünung der bebauten Bereiche – sowie verkehrstechnischen Vorteilen durch die linienförmige Anordnung der Stadtzelle und der damit einhergehenden Vermeidung von zentralen Verkehrsballungen⁶¹ auch einige Nachteile. Durch die rigorose Trennung der Funktionen kam es zu einem erheblichen Verkehrswachstum durch Pendler, wobei das ÖPNV-System diese Kapazitäten nicht bewältigen konnte.⁶² Darüber hinaus trug die monotone Bauweise zur Verödung

⁵⁹ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 213.

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Vgl. Reinborn, a.a.O., S. 185.

⁶² Vgl. Giesel, Katharina (2007): Leitbilder in den Sozialwissenschaften – Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte, Wiesbaden, S. 133.

und v.a. zur Anonymität⁶³ und die Auflockerung der Stadt zur Zersiedelung der Landschaft bei.⁶⁴

2.2.2 Autogerechte Stadt

Die durch den Wiederaufbau und besonders durch das Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt vorangeschrittene Trennung der städtischen Funktionen führte zu einem funktionalen und baulichen Überschreiten der administrativen Grenzen der Stadt.⁶⁵ Dies hatte zur Folge, dass häufig das Auto nötig war, um die einzelnen städtischen Funktionen wie Freizeit oder Arbeit in einer angemessenen Zeit erreichen zu können, da das ÖPNV-System, wie unter 2.2.1 beschrieben, Probleme mit der Bewältigung der wachsenden Pendlerströme hatte.⁶⁶ Die zunehmende Anzahl an Pkw in den 1950er Jahren bedeutete gleichzeitig ein sehr stark ansteigendes Verkehrsaufkommen in Deutschland.⁶⁷ Diese Entwicklung griff REICHOW in seinem im Jahr 1959 erschienenen Buch „Die autogerechte Stadt“ auf.⁶⁸ REICHOW versuchte, die Probleme des Leitbildes der gegliederten und aufgelockerten Stadt mit der Formulierung des Leitbildes der „autogerechten Stadt“ zu lösen, denn „nur ein verstärkter Straßenbau hält die monofunktionalen und separierten Stadteinheiten zusammen“.⁶⁹

Die Folge des Verkehrswachstums der damaligen Zeit ist ein neues Nebeneinander von Mensch und Auto in einem neuen Stadtgrundriss.⁷⁰ Die Idee der autogerechten Stadt sah einen Stadtgrundriss mit den Bewegungsformen der organischen Natur und natürlich gewachsener Verkehrslinien vor.⁷¹ Daraus leitet REICHOW das organische Verkehrs- und Erschließungssystem ab, das mit einem Minimum an Knotenpunkten die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems steigern und somit den Ausstoß gesundheitsschädlicher Gase mindern sollte.⁷² Zusätzlich sollten durch Sackgassen und Stichstraßen in Wohngebieten ruhige Wohnlagen geschaffen werden und zur Vermeidung von Unfällen und zur Reduzierung von Lärm und Geruch die Fußwege und Fahrstraßen räumlich voneinander getrennt werden.⁷³

⁶³ Vgl. Giesel, Katharina (2007): Leitbilder in den Sozialwissenschaften – Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte, Wiesbaden, S. 133.

⁶⁴ Vgl. Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Urbanität durch Dichte, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main, S. 61.

⁶⁵ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 235.

⁶⁶ Reinborn, a.a.O., S. 236.

⁶⁷ Vgl. Reinborn, a.a.O., S. 235.

⁶⁸ Vgl. Reinborn, a.a.O., S. 182.

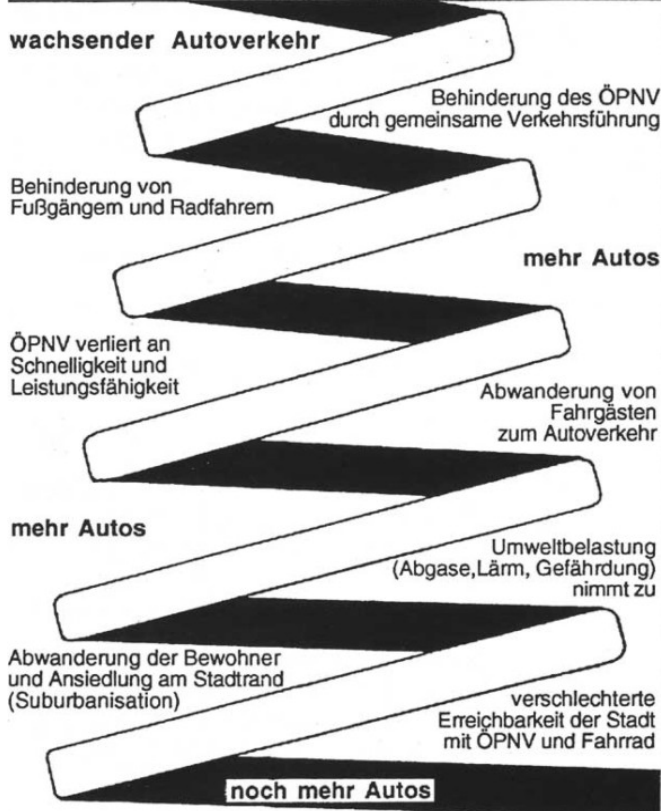
⁶⁹ Vgl. Reinborn, a.a.O., S. 238.

⁷⁰ Reinborn, a.a.O., S. 182.

⁷¹ Reinborn, a.a.O., S. 183.

⁷² Reinborn, a.a.O., S. 183.

⁷³ Vgl. Reichow, Hans Bernhard (1959): Die autogerechte Stadt – Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos, Ravensburg, S. 24ff.

Abb. 5: Die Verkehrsspirale

Quelle: Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 236.

Wie die Verkehrsspirale zeigt, beeinträchtigte der zuvor beschriebene wachsende Autoverkehr den ÖPNV und Fahrradverkehr, sodass mehr Einwohner auf das Auto umstiegen. Dies hatte zur Folge, dass mehr Autos auf den städtischen Straßen verkehrten, woraufhin einerseits der ÖPNV durch überlastete Straßen an Leistungsfähigkeit verlor und andererseits die Umweltbelastung stieg. Infolgedessen wanderten Einwohner an den Stadtrand, um dort bessere Umweltbedingungen vorzufinden, konnten aber beispielsweise nicht mehr mit dem Fahrrad zur Arbeit fahren, wodurch der Autoverkehr weiter zunahm.

Die Umsetzung des Leitbildes der autogerechten Stadt führte jedoch zu Schwierigkeiten. Anstatt die Probleme der gegliederten und aufgelockerten Stadt zu vermindern, verstärkte das Leitbild der autogerechten Stadt diese weiter. Zur Umsetzung des Leitbildes wurden in der Praxis Straßen in großem Stil ausgebaut und räumten so dem Verkehr mehr Fläche und Bedeutung ein. Die autogerechte Stadt verstärkte somit einerseits die Funktionstrennung, da mit dem Kfz im Gegensatz zum ÖPNV weitere Strecken in kürzerer Zeit zurückgelegt werden konnten. Andererseits wurde durch die zunehmende Zahl an Kfz die Umweltverschmutzung weiter vorangetrieben.⁷⁴

⁷⁴ Vgl. Schmucki, Barbara (2001): Der Traum vom Verkehrsfluss – Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich, Frankfurt am Main, S. 153.

2.2.3 Urbanität durch Dichte

Die Probleme, welche die gegliederte und aufgelockerte Stadt Mitte der 1950er Jahre und die autogerechte Stadt Anfang der 1960er Jahre nicht lösen konnten und zum Teil noch weiter verstärkt hatten, bestanden weiterhin. Hinzu kam, dass die Wohnungsnot der Nachkriegszeit nicht mehr bestand, da die kriegszerstörten Städte wieder aufgebaut waren. Des Weiteren hielt der technische Fortschritt Einzug, womit auch der materielle Wohlstand wuchs.⁷⁵ Aus diesen Gründen stießen die Auflockerungsversuche der vorangegangenen Leitbilder in Bezug auf den Städtebau Anfang der 1960er Jahre vermehrt auf Zweifel und Ablehnung.⁷⁶

Der Soziologe SALIN brachte in seiner Rede auf der elften Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, die im Juni 1960 stattfand⁷⁷, den Schlüsselbegriff „Urbanität“ ins Spiel.⁷⁸ Die so genannten „Urbanitäter“ stellten daraufhin einen Bezug zwischen der Urbanität und der baulichen Dichte her und entwickelten das Leitbild „Urbanität durch Dichte“.⁷⁹

Dieses Leitbild wollte durch eine dichte Bauweise in Form des Geschosswohnungsbaus die Urbanität zurück in die Stadt bringen und durch Begrünung zwischen den Gebäuden Freiflächen für soziale Kontakte schaffen. Das Märkische Viertel in Berlin kann als eine Art Musterbeispiel für einen an diesem Leitbild orientierten Stadtteil genannt werden.

⁷⁵ Vgl. Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Urbanität durch Dichte, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main, S. 63.

⁷⁶ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 238.

⁷⁷ Vgl. Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Urbanität durch Dichte, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main, S. 62.

⁷⁸ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 238.

⁷⁹ Vgl. Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Urbanität durch Dichte, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main, S. 62.

Abb. 6: Märkisches Viertel in Berlin

Quelle: Homepage „Fotos aus der Luft“, aufgerufen unter: <http://www.fotos-aus-der-luft.de/>, Stand: 09.12.2010

Abbildung 6 zeigt den harten Kontrast zwischen Gartenhäusern bzw. Einfamilienhäusern (im Vordergrund) und Hochhäusern und verdeutlicht die bereits 1933 gestellte Forderung LE CORBUSIERS, dass „das althergebrachte Haus [...] durch die Wohnmaschine ersetzt werden [muss]“⁸⁰. Im Märkischen Viertel lebten Mitte der 1950er Jahre etwa 12.000 Menschen in kleinen Häusern, bevor 1962 ein neues Gesamtkonzept entwickelt wurde, in dem bis 1972 60.000 Menschen in so genannten Wohnbauschleifen mit bis zu 18 Geschossen leben sollten.⁸¹

Doch auch dieses Leitbild hatte seine Nachteile. Die geringe baulich-gestalterische Differenzierung bot eine schlechte Wohnumfeldqualität, was soziale Isolation und Vandalismus zur Folge hatte.⁸² Die fehlende Nutzungsmischung dieser so genannten Wohnsilos und die Randlage – da sie als Neubauten nicht in den bereits bebauten Stadtkernen errichtet werden konnten – führten zu einer schlechten verkehrlichen Anbindung.⁸³ Die Folge war, dass das Leitbild Urbanität durch Dichte im Laufe der 1960er Jahre nur noch als Ausrede für Profitmaximierung der Spekulanten angesehen wurde, weshalb viele von diesem Leitbild abrückten.⁸⁴

⁸⁰ Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 254.

⁸¹ Vgl. Reinborn, a.a.O., S. 256.

⁸² Vgl. Schnur, Olaf (2008): Quartiersforschung – Zwischen Theorie und Praxis, Wiesbaden, S. 286.

⁸³ Ebenda.

⁸⁴ Vgl. Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Urbanität durch Dichte, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main, S. 89.

2.2.4 Stadterneuerung

Die Ölkrise zu Beginn der 1970er Jahre und die Veröffentlichung „Grenzen des Wachstums“ des „Club of Rome“ bewegten die Menschen zu einem generellen Umdenken.⁸⁵ Ebenso beeinflussten und beeinträchtigten Hoch- und Tiefbaumaßnahmen zur Umsetzung der vorher beschriebenen Leitbilder zahlreiche Menschen. Aus diesen Gründen versuchten sich die Bürger Anfang der 1970er Jahre durch die so genannten Bürgerproteste in den Planungsprozess einzubringen.⁸⁶

Diese Bürgerbewegungen lenkten die Aufmerksamkeit auf die Missstände in den deutschen Städten, die die vorangegangenen Leitbilder nicht lösen konnten und weiter verstärkt hatten. Diese Proteste waren mitunter ausschlaggebend für die Forderung des Deutschen Städtetages 1971 in München: „Rettet unsere Städte jetzt!“.⁸⁷ Der damalige Präsident des Deutschen Städtetages VOGEL wollte Voraussetzungen herausarbeiten, damit sich der Wandel in den Städten an den Bedürfnissen ihrer Bewohner orientiere und es somit zu einer Art „Vermenschlichung der Städte“ käme.⁸⁸ Diese Überlegungen lassen sich ebenfalls wieder auf die Forderungen der Charta von Athen zurückführen, denn bereits 1933 forderte die Charta die Orientierung an menschlichen Maßstäben (siehe 2.1.2).

Infolgedessen machte VOGEL vier Konsequenzen deutlich: Ansteigende Einwohnerzahlen, steigender Flächenbedarf pro Einwohner, eine zunehmende Umweltbelastung sowie eine wachsende Inanspruchnahme und Abhängigkeit von kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen.⁸⁹ Für den daraus resultierenden Wandel mussten verschiedene Voraussetzungen geschaffen werden. So wurde eine intensivere Stadtforschung, durchdachtere Konzeptionen für die Stadtentwicklung, ein neues Verständnis der Stadtplanung, bessere Verwaltungs- und Steuerungstechniken sowie eine bessere regionale Kooperation gefordert.⁹⁰

Aus diesen Überlegungen und Forderungen ergaben sich neue Konsequenzen für die Stadtplanung, so dass beispielsweise mit dem Städtebauförderungsgesetz 1971 und der Novelle des Bundesbaugesetzes 1977 (siehe 2.3.1) die frühzeitige Bürgerbeteiligung eingeführt wurde.⁹¹ Es kam auch zu einem Umdenken in der Stadtplanung, so dass die Entwicklung von Großprojekten, wie sie beispielsweise während der Leitbildphasen der gegliederten und aufgelockerten Stadt oder Urbanität durch Dichte stattfand, nicht mehr im großen Stil verfolgt wurde. Eine neue Leitbildidee „Stadterneuerung“ entstand mit der Forderung einer behutsamen Stadtsanierung.⁹²

⁸⁵ Vgl. Homepage „Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung“, aufgerufen unter: www.bbsr.bund.de, Stand: 10.11.2010.

⁸⁶ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 279.

⁸⁷ Vgl. Homepage „Deutscher Städtetag“, aufgerufen unter: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/hv2005/5.pdf>, Stand: 13.12.2010.

⁸⁸ Ebenda.

⁸⁹ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 285.

⁹⁰ Ebenda.

⁹¹ Vgl. Reinborn, a.a.O., S. 279.

⁹² Vgl. Homepage „Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung“, aufgerufen unter: www.bbsr.bund.de, Stand: 10.11.2010.

Der Beginn der Stadterneuerungsphase war durch eine flächenhafte, durchgreifende Sanierung im größeren Maßstab geprägt. Der Fokus richtete sich auf die Verbesserung bestehender Strukturen (Sanierung) und nicht mehr auf die Entwicklung neuer Strukturen. So wurden zum Beispiel blockweise Wohngebäude abgerissen und an ihrer Stelle neue Wohnblöcke errichtet.⁹³ „Im Laufe des Jahrzehnts gab es [...] in zahlreichen Städten bereits Ansätze für eine behutsame Stadterneuerung unter Wahrung des kulturhistorischen Erbes und traditioneller Architekturformen sowie zur Sicherung stabiler Nachbarschaften.

Seit dieser Zeit erlangte auch der städtebauliche Denkmalschutz wachsende Bedeutung.“⁹⁴ Der Aspekt des Denkmalschutzes fand bereits in den Überlegungen und Forderungen der CIAM Beachtung, indem in der Charta von Athen neben den vier Grundfunktionen der Stadt auch der Themenkomplex „Historisches Erbgut der Städte“ untersucht wurde und dort unter These 65 eine Wahrung architektonischer Werte (einzelne Gebäude oder städtische Ensembles) gefordert wird (siehe 2.1.2).

2.2.5 Theorie der zentralen Orte

Die „Theorie der zentralen Orte“ kann als eine Art Leitidee gesehen werden, wenn auch per definitionem nicht als klassisches Leitbild. Dennoch wird auf das Zentrale-Orte-System eingegangen, da diese im Rahmen der Dissertation Walter CHRISTALLERs bereits 1933 veröffentlichte Theorie Anfang der 1960er Jahre in der Planungspraxis umgesetzt wurde.⁹⁵

CHRISTALLER beobachtete Anordnungen in der Natur und stellte fest, dass „eine elementare Form der Ordnung von Zusammengehörigem [...] in der anorganischen wie in der organischen Natur die Anordnung einer Masse um einen Kern, ein Zentrum: eine zentralistische Anordnung“⁹⁶ ist. Diese Beobachtungen übertrug er auf die Siedlungsstruktur, wonach er die räumliche Gliederung der Siedlungen als hierarchisches Netz zentraler Orte und zentralörtlicher Bereiche ansah.⁹⁷ Aus diesem Grund hat CHRISTALLER die Zentralität eines Ortes nach seinem jeweiligen Bedeutungsüberschuss bemessen, „der nach Abzug der von den Ortsbewohnern benötigten Gütern und Diensten besteht“⁹⁸.

Als Ergebnis wurden die Ausstattungsmerkmale Versorgung, Zuordnung und Verkehr unterschieden.⁹⁹ Somit ergibt sich der oben genannte Bedeutungsüberschuss

⁹³ Ebenda.

⁹⁴ Ebenda.

⁹⁵ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 146.

⁹⁶ Christaller, Walter (2006): Die zentralen Orte in Süddeutschland – Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, 2. Auflage, Darmstadt, S. 21.

⁹⁷ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 59.

⁹⁸ Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 146.

⁹⁹ Vgl. Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 146.

2.3 Bundesbaugesetz bzw. Baugesetzbuch

Nachdem in den Kapiteln 2.1 und 2.2 die planungsrelevante geschichtliche Entwicklung sowie die seinerzeit existierenden planungspolitischen Leitbilder beschrieben wurden, widmet sich dieses Kapitel der planungsrelevanten rechtswissenschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im selben Zeitraum.

2.3.1 Entstehung und Entwicklung des Bundesbaugesetzes

In einem ersten Schritt werden die historische Entstehung und die Entwicklung des Bundesbaugesetzes beschrieben, welches 1986 in das Baugesetzbuch übergegangen ist.

2.3.1.1 Baupolizeirecht und Preußisches Fluchtliniengesetz

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts bestand das öffentliche Baurecht aus den Rechtsvorschriften des Baupolizeirechts. Diese beinhalteten die „ordnungsrechtlichen Anforderungen an die zu errichtenden oder bereits bestehenden Bauwerke“¹⁰². Dabei handelte es sich u.a. um Fluchtlinien für Straßen und Gebäude, die nach den Kriterien der Sicherheit und Gefahrenabwehr von der Polizei festgesetzt wurden.¹⁰³ Nutzungsregelungen über Grund und Boden, wie sie heute bestehen, spielten im Baupolizeirecht nur eine geringe Rolle.¹⁰⁴ Die wichtigste Funktion des Baupolizeirechts war die Gefahrenabwehr, die im Zuge der Anfänge der Industrialisierung große Bedeutung hatte, um den Schutz der Menschen zu gewährleisten.

Im Zuge der Industrialisierung kamen jedoch weitaus größere Herausforderungen als die reine Gefahrenabwehr beim Errichten von Gebäuden auf die Städte zu. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts litten viele Städte unter der zunehmenden baulichen Verdichtung und den daraus resultierenden hygienischen Missständen.¹⁰⁵ Gründe hierfür waren die Etablierung der Gewerbefreiheit sowie die Mechanisierung und die damit einhergehende Industrialisierung (siehe 2.1.1.1).¹⁰⁶ Um den weiter voranschreitenden Problemen in den Städten entgegenzuwirken, wurden mit Hilfe zweier Gesetze die Anfänge des Planungsrechts eingeleitet. 1868 entstand das Badische Fluchtliniengesetz, 1875 trat das weitaus bekanntere Preußische Fluchtliniengesetz in Kraft.¹⁰⁷ Letzteres übertrug den Gemeinden das Recht der Festsetzung von Fluchtlinien als Selbstverwaltungsrecht. Dies kann als Ursprung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bezeichnet werden.¹⁰⁸ Als

¹⁰² Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. X.

¹⁰³ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S.227.

¹⁰⁴ Vgl. Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. X.

¹⁰⁵ Vgl. Albers, Gerd; Wékel, Julian (2008): Stadtplanung – Eine illustrierte Einführung, Darmstadt, S. 20.

¹⁰⁶ Vgl. Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. X.

¹⁰⁷ Ebenda.

¹⁰⁸ Vgl. Jonas, Carsten (2009): Die Stadt und ihr Grundriss – Zu Form und Geschichte der deutschen Stadt nach Entfestigung und Eisenbahnanschluss, 2. Auflage, Tübingen, S. 69.

Ausgleich für die bei der Festsetzung der Fluchtlinien entstehenden Kosten war es den Gemeinden gestattet, Anliegerbeiträge zu erheben.¹⁰⁹

Meist wurde durch die festgesetzten Fluchtlinien lediglich eine Unterscheidung in öffentliche Straßenflächen und private Bauflächen getroffen. Enger geregelte Festsetzungen beinhalteten zusätzlich maximal zulässige Gebäudehöhen in Abhängigkeit zur Straßenbreite. Art und Maß der baulichen Nutzung im heutigen Sinne wurden auf den privaten Bauflächen nicht angegeben. Zuständige Normen dafür waren die jeweiligen Bauordnungen, die Teil des Baupolizeirechts waren.¹¹⁰ HOFRICHTER bemerkte, dass die „Ausführungsbestimmungen [des Preußischen Fluchtliniengesetzes] hauptsächlich dem Vermessungsingenieur, weniger dem Architekten die Aufgabe der Planung zuwiesen.“¹¹¹

Im Gebiet des heutigen Bundeslandes Saarland wurden aufgrund der 1898 eingeführten Bauordnung Wohngebiete in drei Zonen eingeteilt.¹¹² „Im städtischen Kernbereich war nur eine geschlossene Bauweise zulässig, wobei die Baugrundstücke bis zu 75 % überbaut werden durften. In den Gebieten außerhalb des Zentrums war eine weniger dichte Bebauung vorgeschrieben. Schließlich gab es eine so genannte Landhauszone, in der nur die offene Bauweise mit höchstens zweistöckigen Häusern zulässig war. Hier war die Ansiedlung von Gewerbebetrieben verboten.“¹¹³ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass das Preußische Fluchtliniengesetz i.V.m. den Bauordnungen der Länder neben der Festlegung von Art und Maß auch „Verbotsflächen“ festlegte, auf denen bestimmte Nutzungen untersagt waren, was eine Trennung von bestimmten Funktionen zur Folge hatte.

Diese Entwicklung vom Baupolizeirecht zum Preußischen Fluchtliniengesetz entstand aus der Wohnungsneubautätigkeit und des damit einhergehenden Stadtwachstums zur Zeit der Industrialisierung. Mit dem Preußischen Fluchtliniengesetz war eine geordnete Lenkung der Stadterweiterungen möglich. Infolgedessen wurde ebenfalls das Bewusstsein gestärkt, dass der Schutz der Wohnung und somit der Bevölkerung sehr bedeutsam war, was mit dem „Trennen der Funktionen“ erreicht werden sollte.

Etwa seit der Jahrhundertwende zum 20. Jahrhundert wurde das Preußische Fluchtliniengesetz durch Vorschriften ergänzt, die „dem Vollzug der Planung durch die städtebauliche Umlegung, Erschließung und Enteignung dienten“¹¹⁴. Dieses Instrument, welches sich aus dem Baupolizeirecht entwickelt hatte, knüpfte an die Bodennutzung an und enthielt nunmehr Regelungen über die städtebauliche Planung sowie die Sicherung und Durchführung dergleichen.¹¹⁵

¹⁰⁹ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S.227.

¹¹⁰ Vgl. Jonas, Carsten (2009): Die Stadt und ihr Grundriss – Zu Form und Geschichte der deutschen Stadt nach Entfestigung und Eisenbahnanschluss, 2. Auflage, Tübingen, S. 69.

¹¹¹ Hofrichter, Hartmut (1995): Stadtbaugeschichte von der Antike bis zur Neuzeit, 3. Auflage, Braunschweig, S. 107.

¹¹² Vgl. Homepage „Landschaftsverband Rheinland“, aufgerufen unter: www.rheinische-geschichte.lvr.de, Stand: 16.12.2010.

¹¹³ Homepage „Landschaftsverband Rheinland“, a.a.O..

¹¹⁴ Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. X.

¹¹⁵ Vgl. Söfker, a.a.O., S. X.

Zeitgleich wurde die Idee der Gartenstadt (siehe 2.1.1.2) veröffentlicht. Die Fluchtlinienfestsetzungen boten unter anderem die Möglichkeit zur Steuerung der Umsetzung der theoretischen Überlegungen der Gartenstadt.

2.3.1.2 Aufbaugesetzgebung

Die unmittelbaren Jahre nach dem 2. Weltkrieg waren durch eine undurchsichtige Rechtslage geprägt. In Anbetracht des herrschenden Drucks bzgl. eines zügigen Wiederaufbaus sahen sich die Bundesländer zum Handeln gezwungen. Um das Jahr 1950 herum erließen sie – mit Ausnahme Bayerns und Bremens – so genannte Aufbaugesetze, welche inhaltlich maßgeblich durch die seit 1930 existierenden Überlegungen für neue reichsgesetzliche Regelungen gekennzeichnet waren.¹¹⁶

Diese Aufbau- oder Planungsgesetze waren in wesentlichen Bereichen städtebaulicher Natur. Ergänzt wurden sie durch landesrechtliche Verordnungen.¹¹⁷ Da die Aufbaugesetzgebung keinen bedeutenden Einfluss auf die BauNVO hatte, wird sie an dieser Stelle nicht weiter erläutert.

2.3.1.3 Bundesbaugesetz

Erst 1960, 15 Jahre nach Ende des 2. Weltkrieges, erhielt die Bundesrepublik Deutschland ein bundesweit einheitliches Baugesetz, das Bundesbaugesetz (BBauG). VON BEYME et al. vertreten die Auffassung, dass die Alliierten an der Verzögerung der Einführung des Bundesbaugesetzes eine nicht geringe Mitschuld trugen. So gelang es im britischen Sektor nicht, eine Exekutivbehörde zu installieren. Ebenso blockierten die Amerikaner zonenübergreifende Exekutivinstitutionen. Nach der Entstehung der Länder wurde diesen die volle Anerkennung ihrer Kompetenz seitens der Amerikaner verweigert. Durch die Anzweiflung der Kompetenzen des Bundes verhinderten sie bis 1960 die Verabschiedung des Bundesbaugesetzes.¹¹⁸

Bereits zehn Jahre zuvor hatte das Bundesministerium für Wohnungsbau einen Referentenentwurf für ein einheitliches Baugesetz vorgelegt, mit dem die Rechtsvereinheitlichung des Baurechts in der Bundesrepublik Deutschland angestoßen werden sollte. Die Unsicherheit über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Bundesbaugesetzes veranlasste die Bundesregierung dazu, ein Rechtsgutachten beim Bundesverfassungsgericht einzuholen. Darin sollte der Umfang der Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesregierung für die Schaffung eines bundeseinheitlichen Baurechts geklärt werden. Das Bundesverfassungsgericht kam in seinem am 16.06.1954 erstatteten Rechtsgutachten¹¹⁹ zu der Entscheidung, dass

¹¹⁶ Vgl. Albers, Gerd; Wékel, Julian (2008): Stadtplanung – Eine illustrierte Einführung, Darmstadt, S. 30.

¹¹⁷ Vgl. Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. XI.

¹¹⁸ Vgl. Beyme, Klaus von et al. (1992): Leitbilder des Wiederaufbaus in Deutschland, in: Beyme, Klaus von et al. (Hrsg.): Neue Städte aus Ruinen – Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München, S. 10.

¹¹⁹ BVerfGE 3, S. 407.

sich die Regelungskompetenz der Länder auf das Bauordnungsrecht beschränke. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes umfasse die Bereiche der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung und der Bodenbewertung sowie des Bodenverkehrsrechts und des Erschließungsrechts. Auf dieser Grundlage wurde am 23.06.1960 das Bundesbaugesetz verabschiedet, welches erstmals die Nutzung von Grund und Boden sowie das dazugehörige Planungsinstrumentarium bundeseinheitlich regelte.¹²⁰

ALBERS erkennt gegenüber den Aufbaugesetzen im sachlichen Instrumentarium des Bundesbaugesetzes kaum eine Verbesserung, sondern v.a. eine Vereinheitlichung. Darin sieht er einen „Gewinn, der für den Juristen spürbarer war als für den Planungspraktiker“¹²¹.

Das Städtebaurecht wurde zwar mehrmals in wichtigen Bereichen fortentwickelt, die wesentlichen Grundlagen bestehen aber schon seit der Einführung des Bundesbaugesetzes im Jahr 1960. Dies sind: „Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung durch die Bauleitplanung in der Zuständigkeit der Gemeinden, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit unterteilt nach Gebieten mit Bebauungsplänen, im Zusammenhang bebauten Ortsteilen und dem Außenbereich, die Bodenordnung, das Enteignungsrecht und das Erschließungsbeitragsrecht.“¹²²

Die Rechtsgrundlage für den Erlass der BauNVO war seinerzeit § 2 Abs. 10 BBauG 1960. Überdies wurden für den Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BBauG und für den Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BBauG Darstellungs- bzw. Festsetzungsmöglichkeiten für Art und Maß der baulichen Nutzung gemäß der BauNVO geregelt.

2.3.2 Entstehung und Entwicklung des Baugesetzbuches

Im Anschluss an die BBauG-Novellen 1976 und 1979 erweiterte sich das Aufgabenfeld der städtebaulichen Planung abermals. Themen wie Stadtökologie, Umweltschutz und Umweltvorsorge sowie die Revitalisierung von innerstädtischen Brachflächen gewannen zunehmend an Bedeutung. Neben dieser Gewichtsverlagerung hin zur Innenentwicklung unterstrich der Ruf nach einer weiteren Rechts- und Verwaltungsvereinfachung den Novellierungsbedarf des BBauG.¹²³ Ein weiteres Ziel des Gesetzgebers war eine Stärkung der Planungshoheit der Gemeinden.¹²⁴

Im Dezember des Jahres 1986 wurde der Forderung nach einer Novellierung des BBauG Rechnung getragen. Am 1. Juli des Folgejahres trat das nun als „Baugesetzbuch“ (BauGB) bezeichnete Regelwerk in Kraft. Es vereinte das 1960 in Kraft

¹²⁰ Vgl. Koch, Hans-Joachim; Hendler, Reinhard (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage, Stuttgart, S. 152ff..

¹²¹ Albers, Gerd; Wékel, Julian (2008): Stadtplanung – Eine illustrierte Einführung, Darmstadt, S. 30.

¹²² Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. XI.

¹²³ Vgl. Söfker, Wilhelm a.a.O., S. XIV.

¹²⁴ Vgl. Ferner, Hilmar et al. (2005): Baugesetzbuch – Handkommentar, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 26.

getretene Bundesbaugesetz mit dem 1971 verabschiedeten Städtebauförderungsgesetz. Dabei ging das ehemalige Bundesbaugesetz zum Großteil im ‚Allgemeinen Städtebaurecht‘ auf, das bisherige Städtebauförderungsgesetz findet sich im ‚Besonderen Städtebaurecht‘ wieder. In diesem Zuge wurden auch Ergänzungen, Änderungen und Neuzuordnungen untereinander vorgenommen.¹²⁵

Eine zunehmende Nachfrage nach Wohnraum Ende der 1980er Jahre drängte den Gesetzgeber zum Handeln. Die Reaktion war das am 01.06.1990 in Kraft getretene ‚Maßnahmengesetz zum BauGB‘, dessen Geltungsdauer auf fünf Jahre befristet war. Neben Erleichterungen für das Bauleitplanungsverfahren erweiterte dieses Gesetz das Vorkaufsrecht der Gemeinden. Weitere Inhalte waren eine Verbesserung der „Genehmigungsmöglichkeiten für Wohnbauvorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen und im nicht beplanten Innenbereich“¹²⁶. Ebenfalls erleichtert wurde die Umnutzung von bis dato landwirtschaftlich genutzten Gebäuden. Mit dem Einigungsvertrag vom 31.08.1990 wurde das BauGB auch maßgebliche Gesetzesgrundlage der neuen Bundesländer. Aufgrund der dortigen Besonderheiten galten bis zum 31.12.1997 befristete Sonderregelungen.¹²⁷

Auf die weitere Entwicklung des BauGB ab 1990 wird unter 5.1 näher eingegangen.

¹²⁵ Vgl. Braam, Werner (1999): Stadtplanung – Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen, 3. Auflage, Düsseldorf, S. 25.

¹²⁶ Ferner, Hilmar et al. (2005): Baugesetzbuch – Handkommentar, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 26.

¹²⁷ Vgl. Ferner, a.a.O., S. 26.

3. Erläuterung der BauNVO 1962-1990

Dieses Kapitel widmet sich der Beschreibung und Entwicklung der BauNVO von ihrem Inkrafttreten im Jahr 1962 bis zur letzten Novellierung 1990. Neben der Funktion und dem Aufbau werden die Beziehungen der BauNVO zum BBauG bzw. zum BauGB erläutert. Weiterhin erfolgt eine Betrachtung der Auswirkungen der Charta von Athen (siehe 2.1) auf die BauNVO sowie eine Darstellung der Wechselwirkungen zwischen der BauNVO als Element der Rechtswissenschaft und den planungspolitischen Leitbildern aus 2.2. Abschließend werden die Novellierungen der BauNVO und deren zentrale Merkmale beschrieben.

3.1 Entstehung und Aufbau der BauNVO 1962

Um auf die Funktion der BauNVO eingehen zu können, müssen in einem ersten Schritt die Entstehung und der Aufbau sowie die Ermächtigungsgrundlage der BauNVO dargestellt werden.

3.1.1 Ermächtigungsgrundlage und Aufbau der BauNVO 1962

Die BauNVO in ihrer ursprünglichen Fassung wurde am 26.06.1962 verabschiedet und trat am 01.08. desselben Jahres in Kraft.¹²⁸ Rechtsgrundlage für den Erlass war § 2 Abs. 10 BBauG 1960.¹²⁹

Die BauNVO 1962 setzt sich aus fünf Abschnitten zusammen:

Erster Abschnitt

Der erste Abschnitt beinhaltet Regelungen über die Art der baulichen Nutzung.

§ 1 BauNVO 1962 enthält einen abschließenden Katalog an Bauflächen und Baugebieten. Bauflächen konnten seinerzeit in einem Flächennutzungsplan als vorbereitendem Bauleitplan dargestellt werden. Die Auswahl beschränkte sich auf vier Bauflächen: Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen. Daneben bestand die Möglichkeit, auch Baugebiete im Sinne einer „Feinplanung“¹³⁰ in einem Flächennutzungsplan darzustellen. Hier ist zu beachten, dass es sich lediglich um eine Darstellung – nicht um eine Festsetzung – handelt und folglich keine Rechtsverbindlichkeit gegenüber Dritten besteht. D.h., eine Darstellung von Baugebieten im Flächennutzungsplan konnte „in Ausnahmefällen nicht nur zulässig, sondern geboten sein, wenn nur dadurch dem Gebot der

¹²⁸ BGBl. I S. 429.

¹²⁹ Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 3.

¹³⁰ Ferner, Hilmar et al. (2008): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 784.

planerischen Konfliktbewältigung auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung für das ganze Gemeindegebiet genügt werden [konnte]¹³¹.

In verbindlichen Bauleitplänen, also in Bebauungsplänen, konnten Baugebiete – anders als in Form einer Darstellung in Flächennutzungsplänen – *festgesetzt* werden. Durch die Festsetzung im Bebauungsplan erhalten die Baugebiete einen Charakter der Verbindlichkeit. Sie können als Konkretisierung der im Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen gesehen werden. Grundlage hierfür ist § 1 Abs. 3 BauNVO 1962 i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a BBauG 1960. Im erstgenannten Paragraphen heißt es: „Im Bebauungsplan sind, soweit es erforderlich ist, die in Absatz 2 bezeichneten Baugebiete festzusetzen.“¹³² Eine detaillierte Beschreibung der Baugebiete bzw. der in ihnen zulässigen Nutzungen erfolgt in den §§ 2-10 und 12-14 BauNVO 1962. Der Aufbau der Gebietsbeschreibungen folgt dabei einem gemeinsamen Muster:

Absatz 1 erläutert die spezifische Eigenart des jeweiligen Gebietstyps. In Absatz 2 werden die regelmäßig zulässigen Nutzungsarten normiert. Abschließend regelt Absatz 3 die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen.¹³³

§ 11 BauNVO 1962 enthält im Gegensatz zu den zuvor genannten Paragraphen keinen abschließenden Nutzungskatalog. Demnach dürfen als Sondergebiete (SO) „nur solche Gebiete dargestellt und festgesetzt werden, die sich nach ihrer besonderen Zweckbestimmung wesentlich von den Baugebieten nach §§ 2 bis 10 unterscheiden, [...]“¹³⁴. Beispielhaft werden Hochschul-, Klinik-, Kur-, Hafen- oder Ladengebiete genannt. Im Falle einer Anwendung des § 11 BauNVO 1962 ist die Nutzung des Sondergebietes entsprechend ihrer besonderen Zweckbestimmung darzustellen und festzusetzen.

§ 15 BauNVO 1962 stellt Bedingungen an die Zulässigkeit der baulichen und sonstigen Anlagen aus den §§ 2-14. Danach sind diese dort aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen im Einzelfall unzulässig, „wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes widersprechen.“¹³⁵ Gehen von den genannten Anlagen Belästigungen oder Störungen aus, die der Umgebung nach der Eigenart des Gebietes nicht zuzumuten sind, sind sie ebenfalls unzulässig.¹³⁶

Zweiter Abschnitt

Die §§ 16-21 BauNVO 1962 des zweiten Abschnitts umfassen Regelungen über das Maß der baulichen Nutzung.

¹³¹ Ferner, Hilmar et al. (2008): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 784.

¹³² § 1 Abs. 3 BauNVO 1962.

¹³³ Vgl. Koch, Hans-Joachim; Hendler, Reinhard (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage, Stuttgart, S. 196f..

¹³⁴ § 11 Abs. 1 BauNVO 1962.

¹³⁵ § 15 Abs. 1 BauNVO 1962.

¹³⁶ Vgl. § 15 Abs. 1 BauNVO 1962.

Als Maßbestimmungsfaktoren enthält § 16 Abs. 2 BauNVO 1962 die Geschossflächenzahl oder die Baumassenzahl, die Grundflächenzahl oder die Grundfläche baulicher Anlagen sowie die Zahl der Vollgeschosse. Gemäß Abs. 3 desselben Paragraphen kann von den in Abs. 2 genannten Festsetzungen abgesehen werden, „wenn die getroffenen Festsetzungen zur Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung im Rahmen des § 17 ausreichen.“¹³⁷ § 17 BauNVO 1962 schreibt zulässige Höchstwerte für das Maß der baulichen Nutzung fest. Die §§ 18-21 BauNVO 1962 definieren die oben erwähnten Maßbestimmungsfaktoren.

Dritter Abschnitt

Abschnitt drei regelt die Bauweise sowie die überbaubare Grundstücksfläche.

Bei der Wahl der Bauweise eröffnet § 22 Abs. 1 BauNVO 1962 die Möglichkeit, eine offene oder eine geschlossene Bauweise festzusetzen. Es besteht jedoch kein Zwang, die Bauweise festzusetzen; in diesem Fall sind die Vorschriften über die offene Bauweise anzuwenden.¹³⁸ Darüber hinaus kann im Bebauungsplan gemäß § 22 Abs. 4 BauNVO 1962 eine Bauweise festgesetzt werden, die von den beiden in Abs. 1 genannten Möglichkeiten abweicht und genau definiert werden muss. Wird eine offene Bauweise gewählt, werden die Gebäude gemäß § 22 Abs. 2 BauNVO 1962 mit seitlichem Grenzabstand festgesetzt. Dieser ergibt sich aus den jeweiligen Landesbauordnungen der Länder.

Der zweite Regelungsgegenstand des dritten Abschnitts der BauNVO 1962, § 23, enthält Festsetzungsmöglichkeiten für die überbaubare Grundstücksfläche. So können gemäß Abs. 1 überbaubare Grundstücksflächen durch Baulinien, Baugrenzen oder durch Bebauungstiefen festgesetzt werden. Die drei Instrumente können für sich allein oder in Kombination angewandt werden. Soll eine so genannte Baukörperausweisung erreicht werden, muss eine geschlossene Figur aus Baulinien festgelegt werden.¹³⁹

Durch jedes der drei Instrumente wird eine „konkrete, räumlich bestimmbare (Teil-) Fläche des Grundstücks festgesetzt, auf der bauliche Anlagen errichtet werden dürfen.“¹⁴⁰

Vierter Abschnitt

§ 24 ist der einzige Paragraph des vierten Abschnitts der BauNVO 1962. Er widmet sich den §§ 33 und 34 des Bundesbaugesetzes von 1960. § 33 BBauG 1960 regelte die Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung, § 34 die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile.

¹³⁷ § 16 Abs. 3 BauNVO 1962.

¹³⁸ Vgl. § 22 Abs. 1 BauNVO 1962.

¹³⁹ Vgl. Koch, Hans-Joachim; Hendler, Reinhard (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage, Stuttgart, S. 199.

¹⁴⁰ Ferner, Hilmar et al. (2008): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 962.

Nach § 33 BBauG 1960 war ein Vorhaben in Gebieten, für die die Gemeinde bereits einen Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan i.S.d. § 30 BBauG 1960 gefasst hat nur dann zulässig, wenn gemäß dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen war, dass das Vorhaben den künftigen Festsetzungen entsprechen wird, der Antragsteller die Festsetzungen für sich und seine Rechtsnachfolger anerkennt und die Erschließung gesichert ist. Gemäß § 24 Abs. 1 BauNVO 1962 waren in den Fällen des § 33 BBauG die Vorschriften der BauNVO 1962 „entsprechend dem Stand der Planungsarbeiten anzuwenden“¹⁴¹.

§ 34 BBauG 1960 wurde in Fällen angewendet, in denen ein Vorhaben in Gebieten geplant wurde, in denen die Gemeinde noch keinen Beschluss für die Aufstellung eines Bebauungsplans i.S.d. § 30 desselben Gesetzes gefasst hatte oder in denen die Aufstellung eines solchen Plans nicht erforderlich war. So waren Vorhaben in dieser Situation zulässig, wenn sie nach der vorhandenen Bebauung und Erschließung unbedenklich waren. Gemäß § 24 Abs. 2 BauNVO 1962 waren die Vorschriften dieser Verordnung sinngemäß anzuwenden, sofern diesbezüglich noch keine Festsetzungen in Fällen des § 34 BBauG 1960 bestanden. § 24 Abs. 3 BauNVO 1962 erlaubte mit Zustimmung der oberen Bauaufsichtsbehörde oder der von der Landesregierung bestimmten Behörde ein Abweichen von den Vorschriften aus Abs. 2, sofern dessen „sinngemäße Anwendung zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde“¹⁴².

Fünfter Abschnitt

Der fünfte Abschnitt enthält in § 25 BauNVO 1962 so genannte „Überleitungs- und Schlußvorschriften“¹⁴³. Denen zufolge entfaltet die BauNVO 1962 auf solche Bauleitpläne keine Geltung, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung in der öffentlichen Auslegung befanden oder sogar bereits in Kraft waren. Stattdessen sind die „entsprechenden bisherigen Vorschriften“¹⁴⁴ anzuwenden, wobei es sich um die bisher geltenden landesrechtlichen Vorschriften handelt.¹⁴⁵

Amtliche Begründung

Die amtliche Begründung lautet, dass das Hauptziel der BauNVO 1962 grundsätzlich die Schaffung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse war, was abhängig von der baulichen Nutzung sei und dadurch störende Anlagen aus Wohngebieten ferngehalten werden sollten. Dies sollte durch eine Trennung der verschiedenen Funktionsbereiche geschehen.¹⁴⁶ „In Gebieten, die überwiegend zum Wohnen bestimmt sind, sind Gewerbebetriebe nur in eingeschränktem Umfang und nur

¹⁴¹ § 24 Abs. 1 BauNVO 1962.

¹⁴² § 24 Abs. 3 BauNVO 1962.

¹⁴³ § 25 BauNVO 1962.

¹⁴⁴ Ebenda.

¹⁴⁵ Vgl. Ferner, Hilmar et al. (2008): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 969.

¹⁴⁶ Vgl. Ernst, Werner et al. (2010): Baugesetzbuch, München, S. 15ff..

insoweit zugelassen, als sie der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung der Gebiete mit den Gütern und Leistungen für den täglichen Bedarf dienen. Auch bei der Festsetzung von reinen Wohngebieten (§ 3) muss durch Lage und Größe dieser Gebiete sichergestellt werden, dass die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet ist. In Gebieten, die ganz oder überwiegend der Arbeit gewidmet sind, werden Wohnungen nur unter besonderen Voraussetzungen für zulässig erklärt. Die Festsetzung von neuen Mischgebieten (§ 6) wird in der Regel nur noch für kleine Gemeinden in Frage kommen. Mischgebiete widersprechen der Tendenz, Wohn- und Arbeitsgebiete zu trennen, eine Tendenz, die jedoch in kleinen Gemeinden weder immer zu verwirklichen noch zweckmäßig ist.“¹⁴⁷

Darüber hinaus wurde mit der Verordnung ein Gebietstypenzwang eingeführt, da bei der Festsetzung der Art gem. § 1 Abs. 3 BauNVO eine strikte Bindung an die Gebietstypen der BauNVO bestand.¹⁴⁸

Die Maßfestsetzungen wurden so gewählt, dass in Wohngebieten eine geringere Dichte als in Arbeitsgebieten festzusetzen waren, um somit gesunde Wohnverhältnisse einerseits und im Interesse der Wirtschaft dichtere und effizientere Arbeitsbereiche andererseits zu gewährleisten.¹⁴⁹

Jedoch wurden kritische Aspekte der BauNVO 1962 erkannt, wie der weitgehende Ausschluss von Wohnungen im Kerngebiet, die Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten, die einer verstärkten Wohnnutzung in Kerngebieten entgegenstand, und die zu geringe Flexibilität der Vorschriften über das Maß der baulichen Nutzung¹⁵⁰, wodurch es 1968 zur ersten Novellierung kam (siehe 3.2.1)

3.1.2 Auswirkungen der Charta von Athen auf den Aufbau der BauNVO 1962

Unter 2.2 wurden bereits in Grundzügen die Einflüsse der Charta von Athen auf die planungspolitischen Leitbilder beschrieben. Im Folgenden werden nun die Einflüsse der Charta auf die BauNVO 1962 dargestellt, wobei die Thesen aus dem Buch „Le Corbusiers „Charta von Athen“ – Texte und Dokumente“ von HILPERT¹⁵¹ stammen. Es werden nur die bereits unter 2.1.2 erwähnten Thesen der Charta erläutert, die in gewisser Weise Einfluss auf den Aufbau und den Inhalt der BauNVO hatten.

Die Auswirkungen der Charta von Athen auf den Aufbau der BauNVO 1962 werden nach herrschender Meinung oft nur mit dem Schlagwort „Funktionstrennung“ in Verbindung gebracht, wie beispielsweise nach HOTZAN¹⁵² oder RUNKEL¹⁵³. In

¹⁴⁷ Ernst, Werner et al. (2010): Baugesetzbuch, München, S. 16.

¹⁴⁸ Vgl. Bunzel, Arno; Sander, Robert et al. (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg, S. 199.

¹⁴⁹ Vgl. Ernst, Werner et al. (2010): Baugesetzbuch, München, S. 16.

¹⁵⁰ Vgl. Ernst, a.a.O., S. 16.

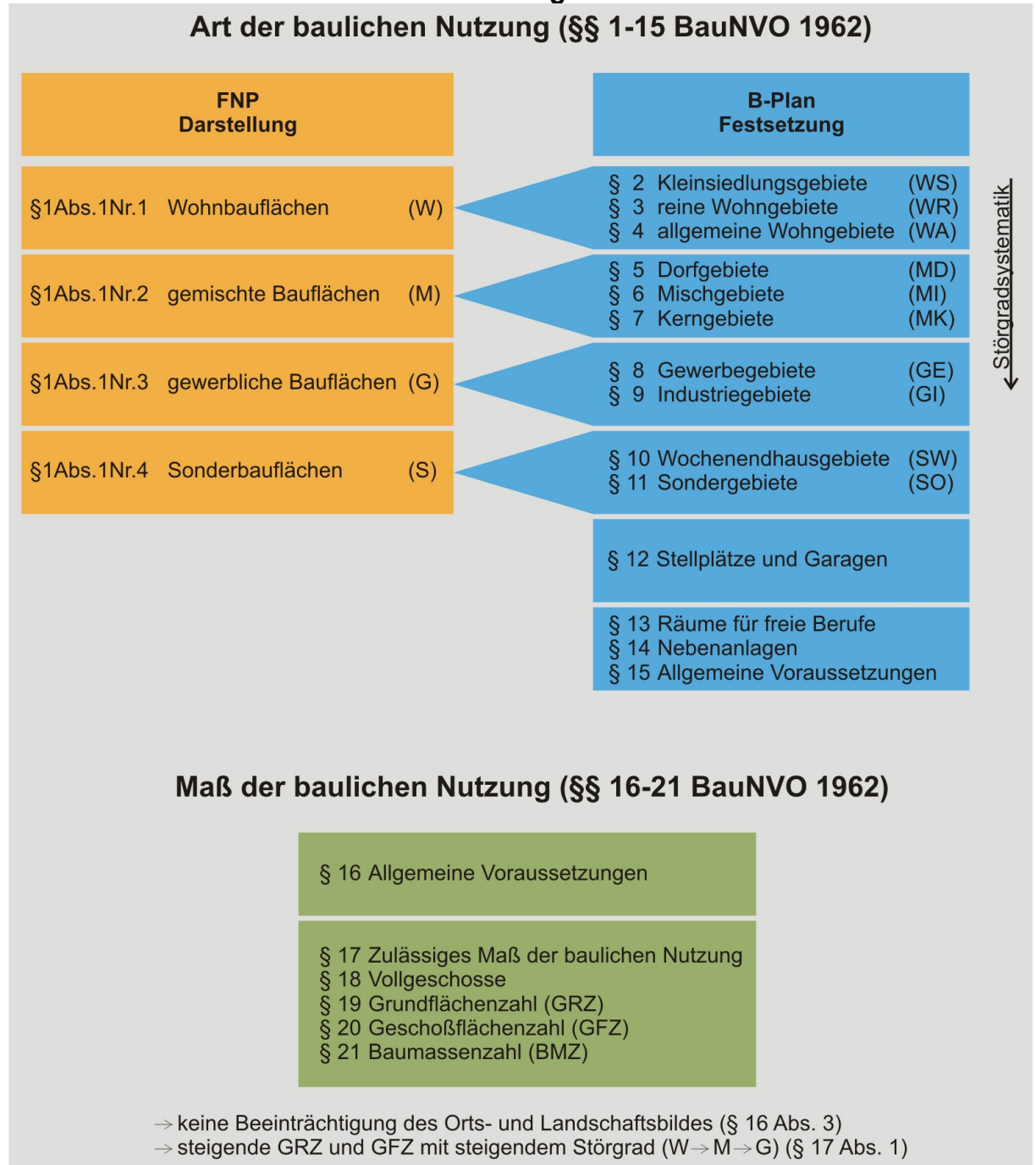
¹⁵¹ Vgl. Hilpert, Thilo et al. (1984): Le Corbusiers „Charta von Athen“ – Texte und Dokumente, Berlin, S. 199ff..

¹⁵² Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 59.

¹⁵³ Vgl. Runkel, Peter (2003): Entwicklungen im Umweltschutz- und Städtebaurecht unter besonderer Berücksichtigung des Lärmschutzes, in: Spannowsky, Willi; Mitschang, Stephan (2003): Lärmschutz in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Bauvorhaben, Köln, S. 3.

dieser Arbeit wird darüber hinaus versucht, einen Zusammenhang zwischen den einzelnen Thesen der Charta von Athen und der „Art der baulichen Nutzung“ sowie dem „Maß der baulichen Nutzung“ der BauNVO aufzuzeigen. Es ist davon auszugehen, dass die einzelnen Paragraphen der BauNVO nicht wortwörtlich aus den Thesen abgeleitet wurden. Jedoch spielte der vierte Kongress der CIAM dahingehend eine bedeutende Rolle, als dass sie eine für die damalige Zeit sehr detaillierte und umfassende Untersuchung verschiedener Städte durchführte, die bis heute einzigartig ist. Aus diesem Grund waren die Ergebnisse der CIAM, allen voran die Charta von Athen von LE CORBUSIER, sicherlich in den Köpfen der für die BauNVO-Erarbeitung Verantwortlichen verankert.

Die BauNVO 1962 beinhaltet im ersten Abschnitt die Art der baulichen Nutzung und im zweiten Abschnitt das Maß der baulichen Nutzung, wie es bereits unter 3.1.1 beschrieben wurde.

Abb. 8: Art und Maß der baulichen Nutzung in der BauNVO 1962

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an die BauNVO 1962

Bevor nun der Einfluss der Charta von Athen auf den Aufbau der BauNVO 1962 untersucht und beschrieben wird, muss noch auf etwas Grundsätzliches hingewiesen werden. In der BauNVO gliedern Baugebiete die Grundstücke nach ihrer städtebaulichen Zweckbestimmung und bestimmen so die darauf zulässige bauliche Nutzung. Die wichtigste Nutzung der BauNVO ist das Wohnen, denn sie wird an erster Stelle genannt und ist grundsätzlich die empfindlichste Nutzungsart. Aus

diesem Grund werden die Baugebiete in Bezug auf ihren Störgrad klassifiziert¹⁵⁴, was als „Störgradsystematik“¹⁵⁵ bezeichnet werden kann. Der Störgrad nimmt von den Wohnbauflächen über die gemischten Bauflächen bis hin zu den gewerblichen Bauflächen immer weiter zu. Somit reicht das Spektrum von „ausschließlich Wohnen mit ausnahmsweise *nicht störender* Nutzung“ im reinen Wohngebiet (WR) nach § 3 BauNVO bis „*erheblich belästigende oder störende* Nutzung“ im Industriegebiet (GI) nach § 9 BauNVO.¹⁵⁶

Auf den CIAM wurden verschiedene Städte auf die Funktionen Wohnen, Freizeit, Arbeit und Verkehr untersucht und aus den Untersuchungsergebnissen wurden Handlungserfordernisse abgeleitet. In der BauNVO wird die Art der baulichen Nutzung ähnlich gegliedert, denn nach § 1 Abs. 1 BauNVO werden die Gebietstypen „Wohnbauflächen“ für überwiegend Wohnen, „gemischte Bauflächen“ für Wohnen, Arbeiten und Freizeit sowie „gewerbliche Bauflächen“ für überwiegend Arbeiten definiert. Der Verkehrsaspekt wird an dieser Stelle zwar nicht explizit erwähnt, spielt aber als „Verbindung“ der drei Funktionen Wohnen, Arbeiten und Freizeit eine elementare Rolle. Der Aufbau der Charta von Athen und der BauNVO sind von Grundsatz her relativ identisch.

Die Charta von Athen sieht verschiedene Handlungsempfehlungen für die Funktion des Wohnens vor. So sollen die Wohnviertel die besten Standorte in der Stadt einnehmen, die Festlegung der Wohngebiete von hygienischen Gesichtspunkten bestimmt werden, der Wohnbebauung eine vernünftige Wohndichte vorgeschrieben werden und Wohngebiete nicht entlang von Verkehrsstraßen aufgereiht werden (vgl. Thesen 23, 24, 25, 27). Diese Aspekte finden sich im Grundgedanken auch in der BauNVO wieder. So dienen beispielsweise reine Wohngebiete nach § 3 BauNVO „ausschließlich dem Wohnen“ und es dürfen nur ausnahmsweise „nicht störende Handwerksbetriebe“ zugelassen werden. Dies bedeutet, dass innerhalb reiner Wohngebiete der Aspekt der Arbeit nur ausnahmsweise und dann auch nur „nicht störend“ stattfinden darf. Somit befinden sich die Wohnviertel, wie in der Charta gefordert, an den besten Standorten der Stadt, nämlich in den ruhigen reinen Wohngebieten. Der hygienische Aspekt wird durch das Verbot störender Betriebe in reinen Wohngebieten erfüllt, denn dadurch gibt es in den reinen Wohngebieten keine geruchs- oder lärmbelästigenden Emissionen. Die vernünftige Wohndichte wird durch unterschiedliche Dichtewerte nach § 17 BauNVO geregelt. So sind z.B. in reinen Wohngebieten, die ausschließlich dem Wohnen dienen, geringere Dichtewerte zulässig als in Mischgebieten (MI), in denen ein Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten ermöglicht werden soll. Die Forderung der Charta, Wohngebiete nicht entlang von Verkehrsstraßen aufzureihen, wird in der BauNVO dahingehend berücksichtigt, als dass in reinen Wohngebieten meist nur Anliegerstraßen für die Bewohner notwendig sind und somit große Verkehrsstra-

¹⁵⁴ Vgl. Steinebach, Gerhard (2009): Räumliche Risikovorsorge durch Bauleitplanung – Vortrag im Rahmen des Frankfurter Fachgesprächs – "Land-Use-Planning – Bauleitplanung – Sevesoll", Frankfurt, S. 20.

¹⁵⁵ Rumberg, Martin (2007): Modellierung und Management kombinierter Umgebungslärmimmissionen – Ansätze für die risiko- und qualitätsorientierte Lärminderung in der Stadtplanung, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 6, Kaiserslautern, S. 116.

¹⁵⁶ Vgl. Boeddinghaus, Gerhard (2005): BauNVO - Baunutzungsverordnung Kommentar, 5. Auflage, München, S. 151.

ßen die Wohnnutzung nicht beeinträchtigen. Dieser Aspekt wird durch § 12 BauNVO 1962 gestärkt. Demnach ist in reinen Wohngebieten nur Verkehr für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf zulässig. Aus diesem Grund ist dort beispielsweise der Schwerlastverkehr verboten, was wiederum zu einer ruhigen Wohnlage führt.

Ein weiterer Themenkomplex der CIAM war die Freizeit. Es wurden Grün- und Sportflächen gefordert, auf denen sich die Menschen in ihrer Freizeit entfalten können (vgl. Thesen 35, 38). Die BauNVO lässt in den Kleinsiedlungsgebieten (WS) nach § 2 oder allgemeinen Wohngebieten (WA) nach § 4 Anlagen für soziale und gesundheitliche Zwecke zu, womit dieser Aspekt der Charta von Athen ebenfalls grundsätzlich in der BauNVO verankert worden ist.

Die Handlungsempfehlungen der CIAM für die Funktion „Arbeit“ sehen u.a. eine Reduzierung der Entfernung zwischen Arbeitsplatz und Wohngebiet vor, um eine gute Erreichbarkeit zu gewährleisten und fordern einerseits eine Trennung von Wohngebieten und Industriegebieten, andererseits eine Vereinbarkeit von Handwerk und Stadt, da das Handwerk aufs engste mit dem Stadtleben verbunden ist (vgl. Thesen 46, 47, 49, 50). Der Reduzierung der Entfernung zwischen Arbeit und Wohnung wurde in der BauNVO mit der Schaffung von Mischgebieten nach § 6 oder Kerngebieten (MK) nach § 7 entsprochen, denn in diesen Gebieten sind Wohnen und Arbeiten vereinbar. Auch durch die oben beschriebene Störgradsystematik der BauNVO sind Wohngebiete nicht mit Industriegebieten vereinbar und so erfolgt kraft Gesetzes automatisch eine Trennung dieser Funktionen. Durch die – wenn auch nur ausnahmsweise – Zulässigkeit von nicht störenden Handwerksbetrieben sogar in reinen Wohngebieten wird der von der CIAM geforderten Vereinbarkeit von Stadtleben und Handwerk in der BauNVO entsprochen.

Der Themenkomplex „Verkehr“ wird zwar, wie oben erwähnt, in der BauNVO nicht explizit aufgegriffen, spielt aber mit seiner Verbindungsfunktion zwischen den einzelnen Gebieten eine wichtige Rolle. Des Weiteren wird die von der CIAM geforderte Differenzierung der Straßen nach ihrer Funktion (vgl. These 63) dahingehend in der BauNVO aufgegriffen, als dass nach § 12 beispielsweise in reinen Wohngebiet nur Verkehr „für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf“ zulässig sind und auch Stellplätze für Lastkraftwagen untersagt sind, was somit den Schwerlastverkehr von den Straßen dieses Gebietstyps fernhält. Die großen Verkehrsströme sollen also auf Straßen anderer Klassifizierung verkehren und durch Grünstreifen isoliert werden (vgl. These 63), was wiederum eine Art Funktionstrennung darstellt.

In den abschließenden Schlussfolgerungen der Charta von Athen wurden generelle Handlungsempfehlungen formuliert. Die Dimensionierung aller räumlichen städtischen Anordnungen nach menschlichem Maßstab (vgl. These 76) greift die BauNVO in § 17 durch das Maß der baulichen Nutzung auf, indem sie Höchstwerte für die Baudichte und Bauhöhe festlegt. Die Thesen 77 und 78 der Charta werden nach herrschender Meinung oft als die zentralen Thesen der „Funktionstren-

nung“ verstanden.¹⁵⁷ Dort wurden die vier städtischen Grundfunktionen, die zuvor schon einzeln untersucht wurden, als „Schlüssel zum Städtebau“ definiert, nämlich „Wohnen, Arbeiten, Sich erholen (in den freien Stunden), Sich fortbewegen.“ Diese vier Funktionen sollten den jeweiligen Stadtteil bestimmen und entsprechende Standorte in der Stadt erhalten. Diese Forderung findet sich im Aufbau der BauNVO wieder, denn wie vorher erwähnt, wird die Art der baulichen Nutzung nach § 1 Abs. 1 BauNVO ähnlich nach den Gebietstypen „Wohnbauflächen“, „gemischte Bauflächen“ und „gewerbliche Bauflächen“ gegliedert. Des Weiteren wird das Wohnen als Mittelpunkt aller Maßnahmen betrachtet (vgl. These 79). Diesem Aspekt wird die BauNVO dahingehend gerecht, als dass – wenn auch mitunter nur ausnahmsweise – das Wohnen in allen Gebietstypen zulässig ist. Eine weitere Forderung war die Berücksichtigung der Dreidimensionalität des Städtebaus (vgl. These 82, 89). Die BauNVO trifft mit Festlegungen über die Art der baulichen Nutzung nicht nur Aussagen über die Bodennutzung der Fläche, sondern mit dem Maß der baulichen Nutzung auch über die dritte Dimension, die Höhe. Die Handlungsempfehlung der Charta eines „harmonischen Wachstums jedes einzelnen Stadtteils“ (vgl. These 84) findet sich in den Gebietskategorien der BauNVO wider, denn mit der Zulässigkeit und dem Ausschluss verschiedener Nutzungen der jeweiligen Gebietstypen kann ein Stadtteil die ihm zugewiesene Funktion gemäß BauNVO übernehmen und es kommt selten zu Nutzungskonflikten. § 16 Abs. 3 BauNVO verbietet eine Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes, was im Grundsatz auch auf ein geordnetes und harmonisches Wachstums abzielt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Charta von Athen in gewissen Bereichen Einfluss auf die Entwicklung und den Aufbau der BauNVO genommen hat. Auch wenn nicht immer ein direkter Zusammenhang hergestellt werden kann, finden sich doch zahlreiche Ideen der Charta von Athen in der BauNVO wieder.

¹⁵⁷ Vgl. Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München, S. 59.

3.2 Entwicklung der BauNVO 1962-1990

Seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1962 wurde die BauNVO mehrmals novelliert. Diese Novellierungen sowie die Wechselwirkungen zwischen der BauNVO als Teil der Rechtswissenschaft und den planungspolitischen Leitbildern als Elemente der Planungswissenschaft werden in den beiden folgenden Kapiteln näher beschrieben.

3.2.1 Novellierungen der BauNVO

Die BauNVO wurde seit ihrem Bestehen drei Mal novelliert, wobei die jeweiligen Änderungen bzw. Ergänzungen der Novellierungen 1968, 1977 und 1990 in ihrem Umfang variierten.

Abb. 9: Übersicht über die Fassungen der BauNVO

| Kurzbezeichnung | Fundstelle | Inkrafttreten | Ermächtigungsgrundlage |
|-----------------|---------------------------|---------------|---|
| BauNVO 1962 | BGBI. I 1962 S. 429 | 01.08.1962 | § 2 Abs. 10 BBauG 1960 |
| BauNVO 1968 | BGBI. I 1968 S. 1233/1237 | 01.01.1969 | § 2 Abs. 10 BBauG 1960 |
| BauNVO 1977 | BGBI. I 1977 S. 1757/1763 | 01.10.1977 | § 2 Abs. 8 BBauG 1976 |
| 3. ÄndVO 1986 | BGBI. I 1986 S. 2665 | 01.01.1987 | § 2 Abs. 8 BBauG 1976 |
| BauNVO 1990 | BGBI. I 1990 S. 127/132 | 27.01.1990 | § 2 Abs. 5 BauGB 1986 Seit EAG Bau 2004 § 9a BauGB |

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Ferner, Hilmar et al. (2008): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 778.

1962 wurde das bis dahin in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich entwickelte Bauplanungsrecht erstmalig bundeseinheitlich in der BauNVO geregelt. Sie orientierte sich jedoch noch an städtebaulichen Leitbildern früherer Jahrzehnte, da als Grundlage das traditionelle System der in den Landesbauordnungen verankerten Baugebiete verschiedener Funktionen diente. Die Baugebietstypen wurden von den planenden Anwendern als starr und zu wenig flexibel empfunden, wodurch sie neuzeitlichen Lösungen häufig im Wege standen. „Die BauNVO ‚hinkte‘ hinter der tatsächlichen Entwicklung her.“¹⁵⁸ Oftmals fehlte es an städtebaulich vertretbaren Festsetzungsmöglichkeiten, um individuellen Planungsvorstellungen gerecht zu werden. Die Fachwelt forderte daher bereits kurze Zeit nach dem Erlass der BauNVO 1962 eine Novellierung.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 5.

¹⁵⁹ Vgl. Fickert, a.a.O., S. 5.

BauNVO 1968

Die Änderungsverordnung 1968 brachte nur geringfügige Veränderungen mit sich, sodass der äußere Aufbau im Vergleich zur BauNVO 1962 nahezu gleich blieb. Als komplett neuer Paragraph wurde lediglich § 21a eingefügt, der Vorschriften zur begünstigenden Anrechnung von Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftsanlagen umfasst. Diese Vorschriften waren in der BauNVO 1962 zum Teil in § 19 Abs. 5 enthalten.¹⁶⁰

Dem Wunsch der Praxis nach mehr Flexibilität entsprach der Verordnungsgeber durch eine Differenzierung des Festsetzungsinstrumentariums. So wurde durch § 4 Abs. 5, § 6 Abs. 4 und § 7 Abs. 4 BauNVO 1968 für allgemeine Wohngebiete, Mischgebiete und Kerngebiete erstmalig die Möglichkeit geschaffen, eine vertikale Gliederung vorzunehmen. D.h., einzelne Geschosse können für bestimmte Nutzungen gesichert werden.¹⁶¹ Damit kann beispielsweise erreicht werden, dass an stark befahrenen Straßen in den unteren Geschossen nur lärmunempfindliche oder weniger lärmempfindliche Nutzungen wie Läden angeordnet werden, wohingegen schutzwürdigere Nutzungen wie Wohnungen oder Büros in den darüber liegenden Geschossen festgesetzt werden.¹⁶² Jedoch unterlagen die zulässigen Arten der Nutzung sowie die Wahl des Geschosses noch einer starken Beschränkung.¹⁶³

Eine horizontale Gliederung – also eine Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung – wurde mit den §§ 5 Abs. 3 und 7 Abs. 5 nun auch für Dorfgebiete (MD) und Kerngebiete ermöglicht, nachdem dieses Instrument für Gewerbegebiete (GE) und Industriegebiete bereits in der BauNVO 1962 zur Verfügung stand. Durch Anwendung der horizontalen Gliederung kann eine städtebaulich nicht vertretbare kleinteilige Baugebietsfestsetzung vermieden werden, da bestimmte Nutzungsarten räumlich zusammengefasst werden können.¹⁶⁴ Des Weiteren kann eine horizontale Gliederung beispielsweise für den Lärmschutz eingesetzt werden. Dabei werden Flächen für lärmunempfindliche Nutzungen so positioniert, dass sie zwischen Lärmquelle und den Flächen mit schutzwürdigen Nutzungen liegen.

§ 7 Abs. 2 BauNVO 1968 wurde um Nr. 7 ergänzt. Durch „sonstige Wohnungen oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses“¹⁶⁵ wurde das innerstädtische Wohnen in Kerngebieten erleichtert. Die im vorigen Satz zitierte Formulierung aus der BauNVO 1968 rührt daher, dass bei einem in Kerngebieten hoch festgesetzten Maß der baulichen Nutzung „eine für Wohnungen ausreichende Ta-

¹⁶⁰ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 5.

¹⁶¹ Vgl. Fickert, a.a.O., S. 5.

¹⁶² Vgl. Braam, Werner (1999): Stadtplanung – Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen, 3. Auflage, Düsseldorf, S. 395.

¹⁶³ Vgl. Jung, Wolfgang (2000): Von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung – Vorschläge für eine wirksame Integration der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Bauleitplanung, Kaiserslautern, S. 50.

¹⁶⁴ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 5.

¹⁶⁵ § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO 1968.

gesbeleuchtung im allgemeinen nur in den oberen Geschossen erreicht werden“¹⁶⁶ kann.

Mit der Ergänzung von § 8 Abs. 4 und § 9 Abs. 4 BauNVO 1968 erweiterten sich die Gliederungsmöglichkeiten für Gewerbegebiete und Industriegebiete zusätzlich zur „Art der Betriebe und Anlagen“¹⁶⁷ um „deren besondere[...] Bedürfnisse[...] und Eigenschaften“¹⁶⁸. Damit wurde der Verordnungsgeber Forderungen des Umweltschutzes, insbesondere hinsichtlich des Immissionsschutzes, gerecht.¹⁶⁹

Gemäß dem damals neu hinzugefügten § 11 Abs. 3 i.V.m. den §§ 8 und 9 BauNVO 1968 waren Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, welche außerhalb von Kerngebieten errichtet und vornehmlich der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen, als Sondergebiet darzustellen und festzusetzen. Anhand dieser Deklarationspflicht konnten Einrichtungen genannter Art durch Bauleitplanung in die geordnete städtebauliche Entwicklung integriert werden.¹⁷⁰

Ende der 1960er Jahre wurde das städtebauliche Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ (siehe 2.2.1) vom aufkommenden Trend hin zur städtebaulichen Verdichtung (vgl. „Urbanität durch Dichte“, siehe 2.2.3) abgelöst. Die BauNVO 1968 reagierte darauf mit einer Anhebung der in § 17 geregelten Höchstwerte für das Maß der baulichen Nutzung um durchschnittlich 20 %.¹⁷¹

Die Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 wurden noch in den Jahren des Aufbaus verfasst und widmeten sich daher hauptsächlich dem Stadtneubau. Neben der Neufassung des BBauG 1976 waren der Wandel vom Stadtneubau zum Stadtumbau und zur Stadterneuerung (siehe 2.2.4), die aufkommende Revitalisierung der Innenstädte, das Umdenken weg von der Funktionstrennung hin zu mehr Nutzungsmischung, die wachsende Berücksichtigung des Umweltschutzes sowie das nicht gelöste Problem der Ansiedlung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten die treibenden Faktoren für eine erneute Novellierung der BauNVO.¹⁷²

BauNVO 1977

Die Schwerpunkte der Änderungsverordnung betrafen vorwiegend die Art der baulichen Nutzung. Die Neuregelung der Ansiedlungsproblematik von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben, die Ausweitung des Instrumentariums zur so genannten „Feinsteuerung der Planung“, d.h. die Abwandlung der Baugebietstypen, sowie die Ergänzung der Baugebietstypen um das besondere

¹⁶⁶ Boeddinghaus, Gerhard (2000): BauNVO - Baunutzungsverordnung Kommentar, 4. Auflage, München, S. 170.

¹⁶⁷ § 8 Abs. 4 und § 9 Abs. 4 BauNVO 1968.

¹⁶⁸ Ebenda.

¹⁶⁹ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 5.

¹⁷⁰ Vgl. Fickert, a.a.O., S. 6.

¹⁷¹ Ebenda.

¹⁷² Vgl. Fickert, a.a.O., S. 6f..

Wohngebiet können als die zentralen Änderungen der BauNVO 1977 angesehen werden.¹⁷³

Die Änderungsverordnung von 1968 enthielt bereits Ansätze zu einer Auflockerung des bundeseinheitlichen Planungsrechts. Diese wurden im Zuge der BauNVO-Novelle von 1977 weiterentwickelt, indem eine Kursänderung hin zum Stadtumbau vorgenommen wurde. Ein Erfolg war dabei die Tatsache, dass die Planungserleichterungen, die schon durch die BauNVO 1968 geboten waren, nicht eingeschränkt worden sind. Die Gesamtheit der Änderungen hatte zur Folge, dass nun nahezu alle denkbaren Planungsfälle weitgehend abgedeckt waren. Das erreichte Ziel, die BauNVO noch differenzierter als die vormalige Fassung von 1968 zu gestalten, führte im Umkehrschluss letztlich zu einer komplizierteren Anwendung.¹⁷⁴

§ 1 BauNVO 1977 wurde um eine Zusammenfassung sowie eine bedarfsgerechte Erweiterung der Instrumente zur Abwandlung der Baugebiete ergänzt. Letztere waren zuvor über die jeweiligen Paragraphen der einzelnen Baugebiete verstreut.¹⁷⁵

Bereits die ursprüngliche Fassung der BauNVO ermöglichte eine räumliche Gliederung von Gewerbegebieten und Industriegebieten. Die BauNVO 1968 stellte diesbezüglich eine Erweiterung dieser Möglichkeiten zur Verfügung. Mit der Novellierung zur BauNVO 1977 wurde dieses Instrument der horizontalen Gliederung gemäß § 1 Abs. 4 auf nahezu alle Baugebiete ausgedehnt. Ausgenommen sind reine Wohngebiete, Kleinsiedlungsgebiete und Sondergebiete, die der Erholung dienen. Dies erlaubt nicht nur eine Gliederung der Baugebiete – bzw. gemäß § 1 Abs. 8 BauNVO 1977 Teilen von ihnen – nach der Art der zulässigen Nutzung, sondern auch „nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften“¹⁷⁶. Zwischen der horizontalen Gliederung von Gewerbegebieten und Industriegebieten auf der einen Seite und den übrigen Baugebieten auf der anderen Seite muss jedoch eine Unterscheidung getroffen werden: Letztere können nur jeweils in sich gegliedert werden, während Gewerbegebiete und Industriegebiete darüber hinaus im Verhältnis zueinander gegliedert werden können. Mit Abs. 5 des § 1 BauNVO 1977 wurde unter anderem einem verstärkten Umweltschutz Rechnung getragen. Demnach dürfen bestimmte Arten von Nutzungen, die in den jeweiligen Baugebieten allgemein zulässig sind, als nicht oder nur ausnahmsweise zulässig festgesetzt werden. Besondere städtebauliche Gründe können gemäß Abs. 9 desselben Paragraphen sogar den Ausschluss oder eine ausnahmsweise Zulässigkeit bestimmter Arten von baulichen oder sonstigen Anlagen aus dem Katalog der meisten Baugebiete rechtfertigen.¹⁷⁷

¹⁷³ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 7.

¹⁷⁴ Ebenda.

¹⁷⁵ Ebenda.

¹⁷⁶ § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO 1977.

¹⁷⁷ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 7.

§ 1 Abs. 6 BauNVO 1977 bietet die Möglichkeit, ausnahmsweise zulässige Anlagen auszuschließen oder in eine allgemeine Zulässigkeit umzuwandeln. Diese Instrumente wurden aus § 1 Abs. 4 und 5 BauNVO 1968 weitgehend unverändert übernommen.¹⁷⁸

Ergänzt wurde § 1 BauNVO 1977 mit dem neu eingefügten Abs. 7. Damit wurde die Möglichkeit eröffnet, Festsetzungen „in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen“¹⁷⁹ zu treffen. Die Nummern 1 bis 3 des Abs. 7 unterscheiden in drei Varianten:

1. Die Beschränkung auf einzelne oder mehrere in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen.
2. Einzelne oder mehrere allgemein zulässige Nutzungen werden als unzulässig oder als ausnahmsweise zulässig festgesetzt.
3. Alle oder einzelne Ausnahmen werden ausgeschlossen oder in eine allgemeine Zulässigkeit umgewandelt. Dabei muss die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleiben.

Liegen besondere städtebauliche Gründe vor, kann auch hier gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO 1977 eine Beschränkung auf bestimmte Anlagen festgesetzt werden.¹⁸⁰

Mit der Einführung des besonderen Wohngebiets (WB) gemäß § 4a BauNVO 1977 wurde ein neuer Baugebietstyp geschaffen, der zur „Erhaltung und Entwicklung der Wohnnutzung“¹⁸¹ in diesen bestimmten Gebieten angewendet werden kann. Dabei handelt es sich meist um ältere Innenstadt- und Innenstadtrandgebiete mit oftmals hoher Bebauungsdichte. Grund für die Neukreation des besonderen Wohngebiets war, dass diese überwiegend von Wohnnutzung geprägten Quartiere mit den klassischen Wohngebietstypen reines Wohngebiet und allgemeines Wohngebiet sowie dem Mischgebiet nicht befriedigend steuerbar waren, weshalb sie im Geltungsbereich des § 34 BBauG verblieben. Das Ziel bestand darin, ein Gebiet zu schaffen, welches neben der Fortentwicklung des Wohnens die Zulässigkeit von wohnverträglichen Gewerbebetrieben ermöglicht.¹⁸²

Die zentrale Aufgabe des besonderen Wohngebiets, nämlich die Erhaltung und Entwicklung der Wohnnutzung, kann – sofern besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen – mit Anwendung des Abs. 4 forciert werden, indem i.S.d. vertikalen Gliederung ein bestimmter Anteil der Bebauung für Wohnungen zu verwenden ist.

Die allgemeine Zweckbestimmung des Dorfgebiets gemäß § 5 BauNVO 1977, nämlich die „Unterbringung der Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher

¹⁷⁸ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 7.

¹⁷⁹ § 1 Abs. 7 BauNVO 1977.

¹⁸⁰ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 8.

¹⁸¹ § 4a BauNVO 1977.

¹⁸² Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 8.

Betriebe und dem dazugehörigen Wohnen“¹⁸³, wurde durch diverse Ergänzungen hervorgehoben. Somit wird verhindert, dass sich die genannten Betriebe im Falle eines Überwiegens des sonstigen Wohnens nicht in Schwierigkeiten infolge der von ihnen ausgehenden Emissionen bringen.¹⁸⁴

§ 7 BauNVO 1968 wurde im Zuge ihrer Novellierung dahingehend geändert, als dass nun in Kerngebieten zum Zweck der Sicherung und Weiterentwicklung bereits vorhandener Wohnnutzung – wiederum nur bei Rechtfertigung besonderer städtebaulicher Gründe – in Teilen des Gebiets Wohnraum oberhalb eines bestimmten Geschosses oder in einem bestimmten Anteil der zulässigen Geschossfläche verbindlich festgesetzt werden konnte. Dies ist gemäß § 7 Abs. 4 BauNVO 1977 auch dann legitim, wenn der dadurch entstehende Gebietscharakter nicht mehr der allgemeinen Zweckbestimmung des Kerngebiets entspricht.¹⁸⁵

Das in der BauNVO 1968 noch von den restlichen Sondergebieten durch § 10 hervorgehobene Wochenendhausgebiet wurde in der darauf folgenden Fassung im selben Paragraphen mit zwei anderen beispielhaft aufgeführten „Sondergebiete[n], die der Erholung dienen“¹⁸⁶ zusammengefasst.¹⁸⁷

Bereits die BauNVO 1968 enthält in § 11 Abs. 3 eine Regelung für die Zulässigkeit von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten. Grund für die Änderung dieses Absatzes im Zuge der Novellierung von 1977 war, dass die bei der Einführung erhoffte Wirkung dieser Vorschrift ausblieb. Die Erforderlichkeit der Planung wurde maßgeblich durch den Abschnitt geprägt, dass Einkaufszentren und Verbrauchermärkte „vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen“¹⁸⁸. Durch den Umstand, dass dieses Kriterium für die Planungserfordernis aufgrund der kommunalen Gebietsreform kaum noch zutraf, entzog sich die Ansiedlung häufig der Kontrolle durch die Planung. Um dem unkontrollierten Wachstum großflächiger Einkaufsmöglichkeiten durch eine bauleitplanerische Steuerung Einhalt zu gebieten, waren neue Kriterien für die Erforderlichkeit der Bauleitplanung unumgänglich. Da wirtschaftliche Gesichtspunkte mangels Ermächtigungsgrundlage ausschieden, standen lediglich bodenrelevante Kriterien zur Debatte.¹⁸⁹

In der novellierten BauNVO 1977 glaubte der Verordnungsgeber, eine passende Begriffsbestimmung formuliert zu haben, die alle relevanten Betriebsformen des Handelsgewerbes erfasst. Kriterien für die Notwendigkeit der Bauleitplanung sind demnach „nicht nur unwesentlich[e]“ Auswirkungen „auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwick-

¹⁸³ § 5 Abs. 1 BauNVO 1977.

¹⁸⁴ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 8.

¹⁸⁵ Ebenda.

¹⁸⁶ § 10 Abs. 1 BauNVO 1977

¹⁸⁷ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 8f..

¹⁸⁸ § 11 Abs. 3 BauNVO 1968.

¹⁸⁹ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 9.

lung und Ordnung“¹⁹⁰. Erfüllen derlei Betriebe die genannten Voraussetzungen, sind sie – außer in Kerngebieten – nur in den für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Um der Planungspraxis die Auslegung dieser unbestimmten Vorgaben im Genehmigungsverfahren zu erleichtern, wurde als Orientierungswert eine Geschossfläche von 1.500 m² eingeführt, deren Überschreitung mutmaßlich Auswirkungen zur Folge haben kann.¹⁹¹

Eine Änderung des § 12 bewirkte, dass in bestimmten Baugebieten Garagen und Stellplätze zusätzlich zu Lkw und Omnibussen auch für störende Kfz-Anhänger ausgeschlossen wurden. Daneben kann – bei Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe – die Stellplatzpflicht eingeschränkt werden. Allerdings muss dies gemäß Landesrecht zulässig sein.¹⁹²

Eine Klarstellung des § 14 regelte nunmehr eindeutig die Zulässigkeit der Kleintierhaltung in einzelnen Baugebieten als Nebenanlagen. Bis dato war es durch die Rechtsprechung zu Unsicherheiten gekommen.¹⁹³

§ 15 wurde insofern geändert, als dass nun Anlagen auch dann unzulässig sind, wenn die potenziell von ihnen ausgehenden Belästigungen oder Störungen nicht nur nach der Eigenart des Baugebiets dort selbst, sondern auch in dessen Umgebung unzumutbar sind.

Geringfügige Veränderungen erfuhr der zweite Abschnitt der BauNVO 1977, der das Maß der baulichen Nutzung regelt. So ist es seither gemäß § 16 Abs. 1 u. 3 möglich, bauliche Anlagen anhand ihrer Höhe zu begrenzen. In Kleinsiedlungsgebieten wurde die Zahl der Vollgeschosse auf zwei erhöht. Für das „Sondergebiet Ferienhausgebiete“ wurde das Maß der baulichen Nutzung ergänzt.¹⁹⁴

§ 24 Abs. 2 fiel weg, da eine entsprechende Regelung bereits in § 34 BBauG enthalten war.¹⁹⁵

3. Änderungsverordnung 1986

Die 3. Änderungsverordnung 1986 wird hin und wieder fälschlicherweise als dritte Novellierung der BauNVO gesehen, zumal sie im selben Jahr in Kraft getreten ist, in dem aus BBauG und StBauFG im Rahmen einer Gesamtnovellierung das BauGB hervorgegangen ist. Aufgrund der Dringlichkeit des Problems der großflächigen Einzelhandelsbetriebe wurde die BauNVO in einem Vorgriff auf die 4. Änderungsverordnung von 1990 lediglich in einer Bestimmung geändert bzw. ergänzt. Angesichts der mittlerweile gewonnenen Erfahrungen wurde die Kenngröße des § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO 1977 von 1.500 m² auf 1.200 m² herabgesetzt. Er-

¹⁹⁰ § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO 1977.

¹⁹¹ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 9.

¹⁹² Ebenda.

¹⁹³ Ebenda.

¹⁹⁴ Vgl. Fickert, a.a.O., S. 10.

¹⁹⁵ Ebenda.

gänzt wurde dieser Paragraph durch Satz 4. Dieser enthielt eine Klarstellung in Form des Hinweises auf die notwendige Flexibilität bei Anwendung des Satzes 3.¹⁹⁶

BauNVO 1990

Ursprüngliche Überlegungen sahen vor, die BauNVO zeitgleich mit der Verabschiedung des BauGB in einer „Gesamtnovellierung des Städtebaurechts“ zu überarbeiten.¹⁹⁷ In ihrem „Entschließungsantrag zur dritten Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über das Baugesetzbuch“ vom 23.10.1986 äußern die Fraktionen der CDU/CSU und FDP folgenden Wunsch:

„Der Deutsche Bundestag bekundet daher seinen Wunsch, daß auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Vorschriften des Baugesetzbuchs als weiterer Schritt das Ausführungsrecht, insbesondere die Baunutzungsverordnung, nach gründlicher Überprüfung in der nächsten Legislaturperiode novelliert wird.“¹⁹⁸

Zwar widersprach die Bundesregierung den Stimmen nicht, die die BauNVO für novellierungsbedürftig hielten. Jedoch wollte sie die Überarbeitung auf einen späteren Zeitpunkt verschieben, um eine intensivere Vorbereitung zu ermöglichen.¹⁹⁹

Eine Arbeitsgruppe unter Mitwirkung von Sachverständigen aus den Ländern, Kreisen und Kommunen bereitete die BauNVO-Novelle 1990 vor. Im August 1988 wurden die Arbeitsergebnisse mit einer Stellungnahme des damaligen Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau der Öffentlichkeit vorgestellt. Der Arbeitskreis „Maß der baulichen Nutzung“ legte im Februar 1989 einen ergänzenden Bericht vor.²⁰⁰ Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) unterzog die Überlegungen zur Neufassung des Maßes der baulichen Nutzung einem Praxistest, um die Praxistauglichkeit des geänderten Instrumentariums anhand ausgewählter Gemeinden zu überprüfen.²⁰¹ Nachdem der Bundesrat die 4. Änderungsverordnung unter Berücksichtigung von Änderungswünschen gebilligt hatte, wurde sie am 10.01.1990 durch die Bundesregierung in Kraft gesetzt. Am 23.01.1990 wurde die Änderungsverordnung ausgefertigt, am 26.01.1990 im Bundesgesetzblatt²⁰² verkündet und am darauf folgenden Tag ist sie in Kraft getreten.²⁰³

¹⁹⁶ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 10.

¹⁹⁷ Ebenda.

¹⁹⁸ Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur dritten Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über das Baugesetzbuch, BT-Drucks. 10/6252.

¹⁹⁹ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 10.

²⁰⁰ BBauBl. 1989, S. 58.

²⁰¹ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (1989): Materialien zum Praxistest, Heft 1/89, Berlin.

²⁰² BGBl. I 1990 Nr. 3 S. 127.

²⁰³ Vgl. Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch mit BauNVO – Leitfaden mit Synopse, 7. Auflage, Heidelberg, S. 835.

Die im Vorfeld der Novellierung eingereichten Änderungsvorschläge wichen teilweise erheblich voneinander ab. So stand dem Vorschlag der Beibehaltung des bewährten Systems der BauNVO 1977 die Forderung gegenüber, die Baugebietstypen zu verringern oder gar aufzulösen. Letztlich entschied sich der Verordnungsgeber dazu, das bewährte System beizubehalten und nur die sich aus der Planungspraxis ergebenden zwingend notwendigen sowie aus der Politik vorgetragenen Änderungen vorzunehmen. Statt einer grundlegenden Änderung wurden Aufbau und Gliederung der vorherigen BauNVO beibehalten.²⁰⁴

Folgende wesentliche Änderungen sind hervorzuheben:

In § 1 Abs. 3 S. 2 stellte der Verordnungsgeber klar, dass die planende Gemeinde bei der Festsetzung der Nutzungsart in Sondergebieten nicht an die besonderen Festsetzungsmöglichkeiten von § 1 Abs. 4 bis 10 gebunden ist.

Der neue Abs. 10 des § 1 ermöglicht bei Festsetzung eines Baugebiets in überwiegend bebauten Gebieten, dass Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen bereits vorhandener, an sich unzulässiger Anlagen als zulässig oder ausnahmsweise zulässig festgesetzt werden können. Durch diese Neuerung wird die bestandsorientierte Planung erleichtert.

Abweichend von den bisherigen Vorschriften sind Anlagen für sportliche Zwecke seit der Novellierung 1990 auch in allgemeinen Wohngebieten, in Kerngebieten und in Gewerbegebieten allgemein zulässig sowie ausnahmsweise zulässig in reinen Wohngebieten.

Seit der letzten Novellierung im Jahr 1990 ist die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten abschließend geregelt.²⁰⁵ In den Baugebieten, in denen sie nicht im Nutzungskatalog enthalten sind (WS, WR, WA, GI), sind Vergnügungsstätten nicht zulässig. Dies kann auch nicht mit einer Deklaration als sonstige Gewerbebetriebe umgangen werden. Die übrigen Baugebiete werden differenziert nach der Gebietsverträglichkeit geregelt. Demnach sind Vergnügungsstätten aller Art wie bisher nur in Kerngebieten uneingeschränkt zulässig. In Mischgebieten sind lediglich nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten allgemein zulässig, und zwar nur in den überwiegend durch Gewerbe geprägten Teilen. „Nicht kerngebietstypische“ Vergnügungsstätten definiert der Verordnungsgeber in § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO als „Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind“. In nicht überwiegend gewerblich geprägten Teilen des Mischgebiets sowie in besonderen Wohngebieten und in Dorfgebieten sind einzig nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur in Ausnahmen zulassungsfähig. Allein in Gewerbegebieten können auch Vergnügungsstätten aller Art ausnahmsweise zulässig sein. Die Gemeinde hat jedoch

²⁰⁴ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 11.

²⁰⁵ Vgl. Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch mit BauNVO – Leitfaden mit Synopse, 7. Auflage, Heidelberg, 853.

wie bisher die Möglichkeit, durch Anwendung der Vorschriften des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten besonders zu regeln.²⁰⁶

Mit Ergänzung des § 2 Abs. 1 wurde das sonstige dem Gebietscharakter entsprechende Wohnen in Kleinsiedlungsgebieten erleichtert.

In reinen Wohngebieten nach § 3 können seit der Novelle 1990 ausnahmsweise Anlagen für soziale Zwecke sowie „den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienende“²⁰⁷ infrastrukturelle Einrichtungen zugelassen werden.²⁰⁸

Mit der Neufassung der Vorschriften für Dorfgebiete wollte der Verordnungsgeber dem Strukturwandel im ländlichen Raum Rechnung tragen, aber gleichzeitig landwirtschaftliche Betriebe in ihrem Bestand und in ihren Entwicklungsmöglichkeiten sichern.²⁰⁹ § 5 Abs. 1 wurde insofern ergänzt, als dass alle anderen Nutzungen auf die Belange von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben einschließlich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten „vorrangig Rücksicht zu nehmen“ haben. Hierdurch wurde die Position dieser Betriebe im Dorfgebiet gestärkt. Weiterhin wurde der Störgrad der sonstigen Gewerbebetriebe auf „nicht wesentlich störend“²¹⁰ angehoben. Die der Versorgung der Bewohner des Gebiets dienenden Handwerksbetriebe sind davon nicht betroffen; sie sind unabhängig von ihrem Störgrad weiterhin zulässig.²¹¹

Vergleichbar mit § 5 wurde auch für das Kerngebiet nach § 7 der Störgrad von Gewerbebetrieben auf „nicht wesentlich störend“ angehoben.

Der nicht abschließende Katalog der Zweckbestimmungen sonstiger Sondergebiete in § 11 wurde seinerzeit um aktuelle Gebietstypen erweitert. Beispielhaft seien an dieser Stelle Fremdenverkehrsgebiete und Gebiete für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien genannt.

Abs. 2 des § 14 wurde um zwei Arten von ausnahmsweise zulassungsfähigen Nebenanlagen ergänzt. Dabei handelte es sich um fernmeldetechnische Anlagen sowie um Anlagen für erneuerbare Energien.

Die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen nach § 15 wurden i.S.d. Gebotes der gegenseitigen Rücksichtnahme erweitert. So sind im Baugebiet zulässige Anlagen im Einzelfall nicht nur unzulässig, wenn von ihnen unzumutbare Belästigungen oder Störungen ausgehen können, sondern auch, wenn sie selbst derlei Immissionen ausgesetzt werden. Abs. 3 ent-

²⁰⁶ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 12.

²⁰⁷ § 3 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO 1990.

²⁰⁸ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 12.

²⁰⁹ Vgl. Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch mit BauNVO – Leitfaden mit Synopse, 7. Auflage, Heidelberg, S. 857.

²¹⁰ § 5 Abs. 1 BauNVO 1990.

²¹¹ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 12.

hält eine Klarstellung, der zufolge die Zulässigkeit von Anlagen unabhängig von deren immissionsschutzrechtlicher Einordnung zu beurteilen ist.²¹²

Neu gefasst wurde die Vorschrift über die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung gemäß § 16. Zwar wurde sie in diesem Zuge flexibler gestaltet, jedoch materiell und instrumentell im Vergleich zum bisherigen Recht nicht verändert.

Die bisherige Regelung über das „zulässige[...] Maß der baulichen Nutzung“²¹³ wurde – um ihre Anwendung klarzustellen – in der BauNVO 1990 als „Obergrenze für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung“ betitelt. Daneben wurde die Vorschrift insgesamt vereinfacht und systematischer aufgebaut. Auch hinsichtlich der Obergrenzen des Abs. 1 fand eine Anpassung an die tatsächliche Entwicklung statt. Der Bezug der Obergrenzen auf die Zahl der Vollgeschosse fiel weg, wodurch die Gemeinden einen größeren Entwicklungsspielraum haben.²¹⁴ Die Ausnahmebestimmung zur Überschreitung des Maßes der baulichen Nutzung in Abs. 2 wurde verschärft. Demnach müssen Maßüberschreitungen nicht mehr nur städtebaulich „gerechtfertigt“²¹⁵ sein; stattdessen sind Überschreitungen des Maßes der baulichen Nutzung nur noch dann zulässig, wenn besondere städtebauliche Gründe dies „erfordern“²¹⁶.

Die vormals in § 18 (BauNVO 1977) enthaltenen Regelungen für Vollgeschosse wurden unverändert in § 20 Abs. 1 BauNVO 1990 verschoben.

Wesentlich geändert wurde die Anrechnung von Nebenanlagen auf die zulässige Grundfläche in § 19 Abs. 4. Anders als bisher müssen Nebenanlagen seit der letzten Novellierung zusammen mit der Hauptanlage grundsätzlich angerechnet werden. Die zulässige Grundfläche darf durch Nebenanlagen um bis zu 50 % überschritten werden, jedoch hat der Ordnungsgeber bei einer Grundflächenzahl von 0,8 eine „Kappungsgrenze“ eingerichtet, die nicht überschritten werden darf. Ungeachtet dessen kann die Gemeinde im Bebauungsplan abweichende Festsetzungen treffen.²¹⁷

Um den Ausbau von Dachgeschossen zu erleichtern, ist die zwingende Anrechnung von Aufenthaltsräumen in Nicht-Vollgeschossen auf die Geschossfläche gemäß § 20 Abs. 2 BauNVO alter Fassung weggefallen. Seither haben die Gemeinden die Wahlfreiheit, ob sie diesbezüglich regelnde Festsetzungen treffen möchten und inwieweit ggf. eine derartige Anrechnung zu erfolgen hat.

Die Neufassung des § 21a Abs. 3, nämlich die Möglichkeit der Überschreitung der zulässigen Grundfläche bei Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftseinrichtun-

²¹² Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 13.

²¹³ § 17 BauNVO 1977.

²¹⁴ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 13.

²¹⁵ § 17 Abs. 10 Nr. 2 BauNVO 1977.

²¹⁶ § 17 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO 1990.

²¹⁷ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 13.

gen, soll die Einhaltung des Rahmens des ebenfalls neu geregelten § 19 Abs. 4 gewährleisten.²¹⁸

Auf sonstige kleinere Änderungen der §§ 1 bis 23 wird hier nicht eingegangen, da sie nur klarstellende oder redaktionelle Bedeutung haben. Die Vorschrift des § 24 BauNVO 1977 konnte entfallen, da sie als Selbstverständlichkeit und damit für entbehrlich gehalten wurde.²¹⁹

Baugebietstypen der § 2-11 BauNVO 1990

Die Baugebietstypen definieren die allgemein zulässigen und ausnahmsweise zulässigen Nutzungen in einem Baugebiet, womit indirekt Nutzungen ausgeschlossen werden.

²¹⁸ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln, S. 14.

²¹⁹ Vgl. Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch mit BauNVO – Leitfaden mit Synopse, 7. Auflage, Heidelberg, S. 895.

Abb. 10: Baugebietstypen der §§ 2-11 BauNVO 1990

| Gebietstyp | Wesentlicher Inhalt und Zweckbestimmung |
|--|---|
| § 2 Kleinsiedlungsgebiete (WS) | Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäuden mit Nutzergärten und landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen |
| § 3 Reine Wohngebiete (WR) | Störungsfreie Wohnnutzung |
| § 4 Allgemeine Wohngebiete (WA) | Vorwiegend Wohnnutzung und gebietsorientierte Nahversorgung |
| § 4a Besondere Wohngebiete (WB) | Vorwiegend Wohnnutzung; in überwiegend bebauten Gebieten; Festsetzungsmöglichkeit eines Mindestkontingents an Wohnungen |
| § 5 Dorfgebiete (MD) | Unterbringung der Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, dem Wohnen und nicht störender Gewerbebetriebe |
| § 6 Mischgebiete (MI) | Wohnen und nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe |
| § 7 Kerngebiete (MK) | Unterbringung von Handelsbetrieben und zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, Verwaltung und Kultur |
| § 8 Gewerbegebiete (GE) | Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben |
| § 9 Industriegebiete (GI) | Unterbringung von Gewerbebetrieben, die in anderen Baugebieten unzulässig sind |
| § 10 Sondergebiete (Erholung) | Insbesondere Wochenendhausgebiet, Ferienhausgebiet, Campingplatzgebiete |
| § 11 sonstige Sondergebiete | Gebiete, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2-10 BauNVO wesentlich unterscheiden |

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Bunzel, Arno; Sander, Robert et al. (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg, S. 204ff..

Schichtenbebauungspläne

Aus den oben aufgeführten Novellierungen der BauNVO geht hervor, dass sich die unterschiedlichen Fassungen in bestimmten Bereichen unterscheiden. Jede dieser Novellierungen konnte bzw. kann nur auf die Bauleitpläne Wirkung entfalten, die nach ihrem jeweiligen Inkrafttreten aufgestellt wurden bzw. werden. Bereits bestehende Pläne werden demzufolge nicht dynamisch an die novellierten Vorschriften angepasst. Folglich ist grundsätzlich immer die Fassung der BauNVO heranzuziehen, die zur Zeit des Erlasses des Bebauungsplans galt.²²⁰

Überschneidet sich die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans mit einer Änderung der BauNVO, ist gemäß § 25 ff. BauNVO diejenige Fassung maßgebend, die zum Zeitpunkt der ersten Auslegung des Bebauungsplans gilt. Wird

²²⁰ Vgl. Battis, Ulrich; Durinke, Corinna (2009): Die Bedeutung der BauNVO für die städtebauliche Entwicklung und die Problematik von Schichtenbebauungsplänen, in: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 8, Berlin, S. 3.

die BauNVO geändert, hat dies auf schon bestehende Bebauungspläne grundsätzlich keine Auswirkung. Demgemäß kann die Beziehung zwischen Bebauungsplan und BauNVO als „statisch“ beschrieben werden.²²¹

So kann es vorkommen, dass innerhalb eines Bebauungsplans verschiedene Fassungen der BauNVO anzuwenden sind. Für diese Problematik hat sich das Schlagwort des so genannten Schichtenbebauungsplans eingebürgert.

Ein Rechtsgutachten im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau kam 1997 zu dem Ergebnis, dass in etwa 78 % der darin befragten Städte Fälle von Bebauungsplänen existieren, für die mehrere Fassungen der BauNVO gelten. Der Anteil der Bebauungspläne, für die mehrere Fassungen der BauNVO gelten, lag seinerzeit bei durchschnittlich 11,1 %. In Großstädten war der Anteil mit 9,3 % kleiner als in Mittelstädten (12 %) und in Kleinstädten (37 %). In 40 % der Städte, in denen Schichtenbebauungspläne vorlagen, wurden im Umgang mit derartigen Plänen Probleme gesehen. Oftmals waren kleinere Gemeinden betroffen, deren Anteil an Schichtenbebauungsplänen ohnehin deutlich höher ausfiel.²²²

Aktuellere Zahlen (2010) zur Thematik der Schichtenbebauungspläne liegen im Rahmen einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages vor (Siehe 5.3.4).

3.2.2 Wechselwirkungen zwischen der BauNVO und den planungspolitischen Leitbildern

Im Folgenden wird der Versuch unternommen, die Zusammenhänge bzw. Wechselwirkungen zwischen der BauNVO 1962-1990 als Element der Rechtswissenschaft und den unter 2.2 beschriebenen planungspolitischen Leitbildern als Bestandteil der Planungswissenschaft darzustellen.

²²¹ Vgl. Battis, Ulrich; Durinke, Corinna (2009): Die Bedeutung der BauNVO für die städtebauliche Entwicklung und die Problematik von Schichtenbebauungsplänen, in: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 8, Berlin, S. 3.

²²² Vgl. Pietzcker, Jost et al. (1996): Rechtstatsachenuntersuchung und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997 – Probleme unterschiedlicher Fassungen der BauNVO bei der Anwendung von Bebauungsplänen – insbesondere bei Schichtbebauungsplänen – Endfassung, Bonn.

Abb. 11: Wechselwirkungen zwischen den planungspolitischen Leitbildern und der BauNVO

| Planungspolitische Leitbilder | | Einfluss/Wechselwirkung |
|--|---|--|
| Gegliederte und aufgelockerte Stadt - gegliedert: Trennung der Funktionen, klare Verkehrsführung - aufgelockert: Wohnhochhäuser mit Freiflächen | → | Einfluss auf den Aufbau BauNVO 1962 - verschiedene Gebietstypen (Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen) - Maß der baulichen Nutzung, keine GRZ von 1,0 |
| Autogerechte Stadt - Stichstraßen für ruhige Wohnlagen | → | - nur gebietstypischer Verkehr in Wohngebieten |
| Urbanität durch Dichte - Geschosswohnungsbau - Grün- und Freiflächen | ↔ | Wechselwirkungen mit der BauNVO 1962-1968 - Maß der baulichen Nutzung - keine GRZ von 1,0 |
| Stadterneuerung - Vermenschlichung der Städte - Sanierung | ↔ | Wechselwirkungen mit der BauNVO 1962-1977 - Maß der baulichen Nutzung - besondere Wohngebiete (WB) |
| Theorie der zentralen Orte - Orte mit unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen | ↔ | Wechselwirkungen mit der BauNVO 1962-1990 - Sondergebiete Einzelhandel |

Quelle: Eigene Darstellung

Das Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ war zur Zeit der BauNVO-Entstehung ein wichtiges Leitbild. „Es liegt nahe, dass v.a. das ausdifferenzierte Baugebietssystem der BauNVO von diesem, auch in den Materialien zur ursprünglichen Fassung der Verordnung erwähnten Leitbild beeinflusst wurde.“²²³

Wenn es einen Zusammenhang zwischen den planungspolitischen Leitbildern der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ sowie der „autogerechten Stadt“ und der Entwicklung der BauNVO geben sollte, dann kann nur eine Einflussnahme der beiden Leitbilder auf die Entwicklung der BauNVO 1962 dargestellt werden. Dies ist dadurch zu erklären, dass die jeweiligen den Titeln der Leitbilder entsprechenden Bücher bereits 1957 bzw. 1959 – also vor der ersten BauNVO-Aufstellung – erschienen sind. Die „gegliederte und aufgelockerte Stadt“ forderte eine Trennung der vier Grundfunktionen und eine klare Verkehrsführung. Dieser Aspekt könnte in den unterschiedlichen Gebietstypen nach § 1 BauNVO 1962 aufgegriffen worden sein, da diese nach der Störgradsystematik angeordnet sind (siehe 3.1.2) und letztere somit eine Gliederung der Bauflächen vorsieht. Die geforderte Auflockerung findet sich im Grundsatz in § 17 BauNVO 1962 wieder, da dort durch das Maß der baulichen Nutzung unterschiedliche Dichtewerte festgelegt werden. So sind in Wohngebieten geringere Dichtewerte als beispielsweise in gemischten Baugebieten zulässig, was zu einer Auflockerung der Wohnstandorte führt. Des Weiteren ist nach § 17 BauNVO 1962 für Wohngebiete auch keine GRZ von 1,0 erlaubt, was ebenfalls auflockernde Wirkung haben kann. Das Leitbild der „autogerechten Stadt“ sah Stichstraßen für Wohngebiete vor, um so ruhige Wohnlagen zu schaf-

²²³ Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, 2010, S. 1686.

fen. Die BauNVO 1962 verbietet nach § 12 Abs. 2 gebietsuntypischen Verkehr, so dass beispielsweise Schwerlastverkehr nicht in reinen Wohngebieten verkehren darf, was wiederum ruhige Wohnlagen schafft.

Die Merkmale des Leitbildes „Urbanität durch Dichte“ waren v.a. der Geschosswohnungsbau und die zwischen dem Geschosswohnungsbau liegenden Frei- und Grünflächen. Wechselwirkungen zwischen diesem Leitbild und den BauNVO 1962 und 1968 können darin gesehen werden, dass die BauNVO 1962 und 1968, wie zuvor erwähnt, nach § 17 für Wohngebiete keine GRZ von 1,0, sondern von 0 bis 0,4, vorsahen, was der Forderung nach Frei- und Grünflächen nachkommt und diese auch unterstützt. Des Weiteren wurden in der ersten Novellierung der BauNVO im Jahre 1968 die GRZ und GFZ erhöht, u.a. für reine Wohngebiete und allgemeine Wohngebiete. Dies kann ebenfalls als Wechselwirkung zwischen der Entwicklung der BauNVO 1962 und 1968 und dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ gesehen werden. Das Leitbild forderte den Geschosswohnungsbau, worauf die BauNVO mit einer Erhöhung der GRZ und GFZ reagierte und damit eine verdichtete Bauweise zuließ.

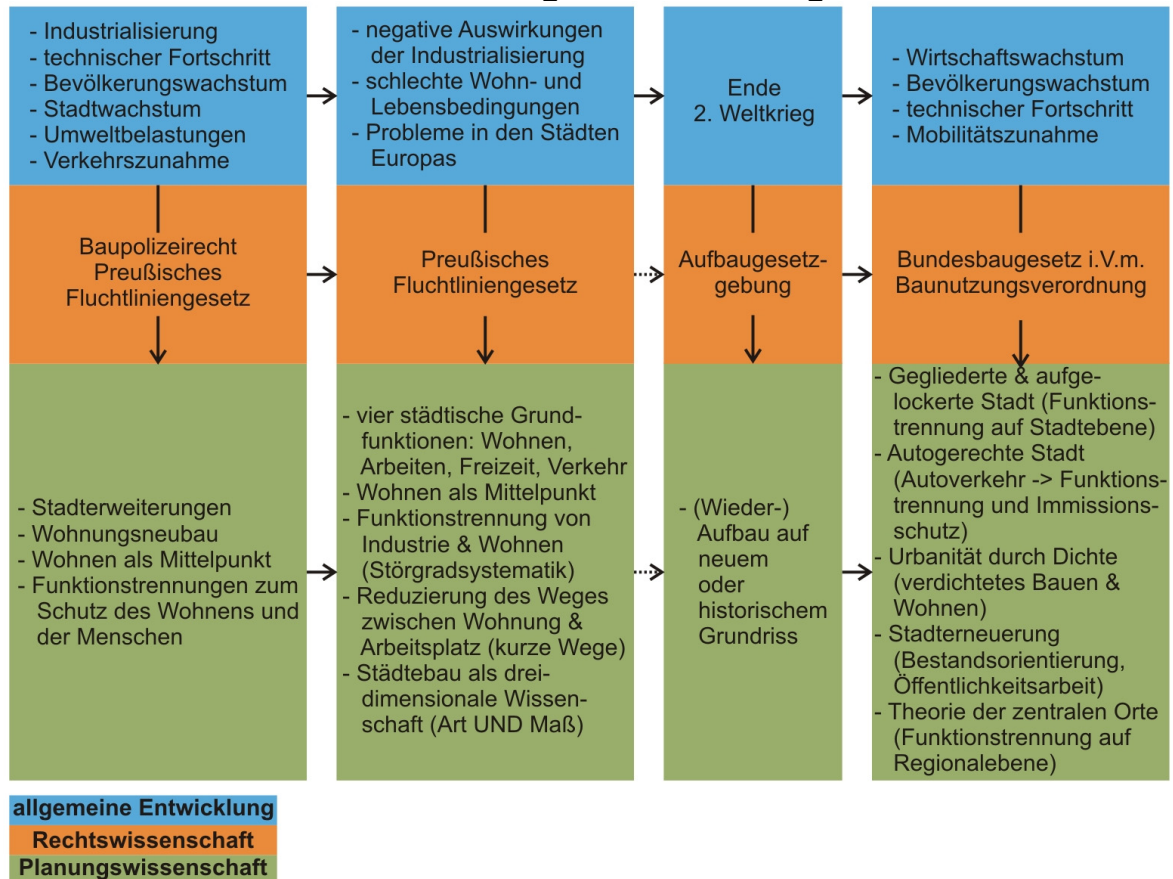
Das Leitbild „Stadterneuerung“ war geprägt von der Vermenschlichung der Städte. Dies greifen die BauNVO 1962-1977 dahingehend auf, als dass mit der Festlegung des Maßes der baulichen Nutzung einer Überformung der Städte entgegengewirkt werden soll. Ein weiteres Merkmal des Leitbildes war, dass es nicht mehr auf neu geplante Großprojekte abzielte, sondern auf die Sanierung bestehender Baugebiete. Mit der zweiten Novellierung der BauNVO im Jahre 1977 wurde mit § 4a BauNVO 1977 der Gebietstyp des besonderen Wohngebietes eingeführt, der die Erhaltung bestehender Wohngebiete unter dem Aspekt der Sanierung berücksichtigt.

Die „Theorie der zentralen Orte“ weist jedem Ort eine entsprechende zentralörtliche Funktion zu, wobei sich Städte aufgrund ihres Bedeutungsüberschusses unterscheiden. Die Landes- und Regionalplanung orientiert sich an den Kategorien der zentralen Orte und weist je nach Hierarchie bestimmte Funktionen den Kommunen zu. Dies ist dahingehend wichtig, als dass in der Bauleitplanung die Ziele der Raumordnung zu beachten sind. Die BauNVO 1977 und die dritte novellierte Fassung aus dem Jahre 1990 greifen beispielsweise den Themenkomplex „großflächiger Einzelhandel“ auf. Dabei werden nach § 11 BauNVO 1977 und 1990 u.a. die Auswirkungen des großflächigen Einzelhandels auf die infrastrukturelle Ausstattung, den Einzugsbereich und die Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen in anderen Gemeinden untersucht. Dies soll eine Vielzahl von großflächigen Einzelhandelskomplexen in unmittelbarer Nachbarschaft verhindern, damit diese nicht konkurrieren und sich nicht gegenseitig schaden. Durch den großflächigen Einzelhandel bekommt eine Stadt oder Gemeinde somit einen Bedeutungsüberschuss im Gegensatz zu ihren umliegenden Gemeinden, womit eine Verbindung bzw. Wechselwirkung zwischen der „Theorie der zentralen Orte“ und der BauNVO 1962-1990 hergestellt werden kann.

ZWISCHENFAZIT

Die Ergebnisse und Erkenntnisse aus Teil A „Entstehung und Entwicklung der BauNVO bis 1990“ stellen sich wie folgt dar:

Abb. 12: Zwischenfazit – Entstehung und Entwicklung der BauNVO



Quelle: Eigene Darstellung

Um den Hintergrund und die Ausprägungen der heutigen Planungs- und Rechtswissenschaft in Bezug auf die BauNVO nachvollziehen zu können ist es wichtig, deren Entstehung, Entwicklung und Wechselwirkungen sowie die Zusammenhänge zwischen ihnen und der allgemeinen Entwicklung zu kennen. In Teil A wurden dazu die Entwicklungen und die Wechselwirkungen seit der Industrialisierung von ca. 1850 bis ins Jahr 1990 untersucht, da die BauNVO 1990 zum letzten Mal novelliert wurde und dieser Zeitraum somit eine abgeschlossene Entwicklung beschreibt.

Die Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts und der damit einhergehende technische Fortschritt führten zu einem Bevölkerungs- und Stadtwachstum, wodurch es zu einer Verkehrszunahme und einem Anstieg der Umweltbelastungen kam. Die Planungswissenschaft – wenngleich der Begriff der Planungswissenschaft erst ca. 50 Jahre später entstand – musste sich mit diesen Auswirkungen der Industrialisierung beschäftigen, um so die Wohnungsneubauten und Stadter-

weiterungen ordnen und steuern zu können. Dazu halfen den Verantwortlichen die Instrumente des Baupolizeirechts zur Gefahrenabwehr und später das Preußische Fluchtliniengesetz für geordnete Stadterweiterungen. Diese Entwicklung von der reinen Gefahrenabwehr hin zu einer Ordnung und Lenkung der Stadtentwicklung war unter dem Aspekt des Schutzes der Wohnung und des Menschen dahingehend wichtig, als dass auf diese Weise eine Trennung der Funktionen „Wohnen“ und „Arbeiten“ angestrebt wurde. Die Funktionstrennung ist auch in der Gartenstadtbewegung Anfang des 20. Jahrhunderts aufgegriffen worden, indem eine klare Trennung zwischen „Wohnen“, „Arbeiten“, „Versorgung“ und „Kultur“ geschaffen werden sollte. Das Preußische Fluchtliniengesetz wurde i.V.m. den Bauordnungen der Länder in manchen Regionen sogar dahingehend weiterentwickelt, als es dort neben seiner grundsätzlichen Entwicklungsfunktion ebenfalls Aussagen über Flächennutzung und -überbauung traf, was somit als erster Ansatz zu Art- und Maßfestlegungen angesehen werden kann.

Zwar stellten das Baupolizeirecht und das Preußische Fluchtliniengesetz theoretisch Instrumente zur Ordnung und Lenkung einer Stadterweiterung zur Verfügung, doch wegen der rasanten Bevölkerungs- und Stadtentwicklung während der Industrialisierung war die Umsetzung nur schwer bis kaum möglich. Aufgrund dessen standen viele Städte in den 1920er Jahren vor großen Problemen, da dort v.a. schlechte Wohn- und Lebensbedingungen vorherrschten. Infolgedessen wurden die CIAM einberufen, deren wichtigsten Ergebnisse unter anderem in LE CORBUSIERS „Charta von Athen“ veröffentlicht wurden. Die bekanntesten und für diese Arbeit bedeutendsten Kerninhalte der „Charta von Athen“ waren die Unterteilung der städtischen Grundfunktion in „Wohnen“, „Arbeiten“, „Freizeit“ und „Verkehr“ sowie die Stärkung des Wohnens durch die Klarstellung als wichtigste und schutzbedürftigste städtische Funktion, weswegen Wohnnutzung und Industrienutzung voneinander räumlich getrennt werden sollten. Durch die Forderung der Reduzierung des Weges zwischen Wohn- und Arbeitsplatz wurde die Wichtigkeit des Wohnens, aber auch der ökonomische Aspekt der größten Zeitersparnis forciert. Des Weiteren wird in der „Charta von Athen“ der Städtebau als dreidimensionale Wissenschaft angesehen. Damit bestimmt sie nicht nur die Art der Bodennutzung in Form der vier städtischen Grundfunktionen „Wohnen“, „Arbeiten“, „Freizeit“ und „Verkehr“, sondern auch das Maß in Form der Höhe und Ausprägung der jeweiligen Funktionsbebauung.

Die Ergebnisse der CIAM bzw. der „Charta von Athen“ konnten jedoch aufgrund des Zweiten Weltkrieges nicht umgehend in der Praxis umgesetzt werden. Die daran anschließenden Jahre der Nachkriegszeit waren in Bezug auf die Planungswissenschaft vorwiegend auf den (Wieder-) Aufbau auf meist historischem Grundriss geprägt, was durch die Aufbaugesetzgebung geregelt wurde.

Als die verheerendsten Folgen des Krieges größtenteils beseitigt waren und die Wirtschaft langsam angekurbelt wurde, entstanden in den 1950er Jahren planungspolitische Leitbilder, die der Planungswissenschaft eine Entwicklungs- und Zielrichtung vorgeben sollten. Da die Erkenntnisse der „Charta von Athen“ zur

damaligen Zeit außerordentlich wichtig waren, hatten sie einen entscheidenden Einfluss auf das planungspolitische Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“, da dort der Aspekt der Funktionstrennung auf die städtische Ebene übertragen wurde. Ebenso nahm das Leitbild der „autogerechten Stadt“ die Funktionstrennung in der Hinsicht auf, dass dem Autoverkehr zwar einerseits eine besondere Bedeutung beigemessen wurde, aber aus Sicht des Immissionsschutzes durch verschiedene Straßenhierarchien eine ruhige Wohnnutzung ermöglichen sollte. Dennoch war die praktische Umsetzung dieser beiden Leitbilder eher schwierig, da die kriegszerstörten Städte gerade erst wieder aufgebaut waren und sich die finanzielle Lage der Kommunen erst langsam verbesserte.

Dies änderte sich zu Beginn der 1960er Jahre, als es zum Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum kam und der technische Fortschritt sowie die Mobilität zunahmen. Dies hatte in Bezug auf die Rechtswissenschaft zur Folge, dass das Bundesbaugesetz (BBauG) 1960 und die Baunutzungsverordnung (BauNVO) 1962 eingeführt wurden. Dadurch sollte die räumliche Entwicklung und Ordnung gewährleistet und rechtlich verankert werden. Zu diesem Zeitpunkt waren die Ergebnisse der „Charta von Athen“ noch sehr präsent, da die Gebietsarten und Maßfestsetzungen der Baunutzungsverordnung unter dem Aspekt der Trennung der Funktionen aufgebaut wurden. Die Planungswissenschaft bekam damit neue Instrumente zur Umsetzung ihrer Ziele und Entwicklungsrichtungen.

Den vorangegangenen planungspolitischen Leitbildern folgte das Leitbild der „Urbanität durch Dichte“, welches die optimale Planung bzw. den optimalen Städtebau in verdichtetem Bauen und Wohnen sah und dessen Umsetzung nun mithilfe des Bundesbaugesetzes i.V.m. der BauNVO möglich war. Jedoch wurden die Leitbilder weiterentwickelt, da bei ihrer Realisierung oft Fehler und Probleme entstanden, die vorher nicht bedacht wurden bzw. werden konnten. Darüber hinaus war der Wohnungsmangel der Nachkriegszeit beseitigt, so dass das Leitbild der „Stadterneuerung“ entstand und sich eher nach den bestehenden Baustrukturen richtete und auf die Öffentlichkeitsarbeit einging. Ein anderer Aspekt, wenngleich auch kein planungspolitisches Leitbild, ist die „Theorie der zentralen Orte“, die das Prinzip der Funktionstrennung auf Regionalebene betrachtet.

Die 1962 erlassene Baunutzungsverordnung wurde laut amtlicher Begründung zum Schutz des Wohnens nach dem Prinzip der Funktionstrennung erarbeitet. Sie wurde 1968, 1977 und 1990 novelliert, da sie einerseits den Anforderungen der planungspolitischen Leitbilder angepasst wurde und sich andererseits nach den planungspraktischen Herausforderungen und Entwicklungen richten musste. Das besondere an dieser Verordnung ist die Tatsache, dass die älteren Fassungen weiter fortbestehen. Ursache hierfür ist, dass jede BauNVO-Fassung nur für diejenigen Bauleitpläne gilt, die nach ihrem jeweiligen Inkrafttreten aufgestellt wurden (Schichtenbebauungspläne). Obwohl die BauNVO, wie in der Einleitung beschrieben, nur für den Flächennutzungsplan, qualifizierte Bebauungspläne und Bebauungspläne der Innenentwicklung verbindlich ist, besitzt sie jedoch für Vorha-

ben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB und Vorhaben im Innenbereich gemäß § 34 BauGB eine wichtige Orientierungsfunktion.

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse über die Systematik, den Aufbau und den Inhalt der gegenwärtig gültigen BauNVO 1990 zusammengefasst.

Abb. 13: Zwischenfazit – Entwicklung und Aufbau der BauNVO 1990

Preußisches Fluchtliniengesetz

- Wohngebietseinteilung -> Regelung der überbaubaren Flächen -> Maßfestlegungen

BauNVO

- Regelung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung
- Art der baulichen Nutzung (Gebietstypenzwang gem. § 1 Abs. 3 BauNVO)
 - Störgradsystematik -> Wohnen mit höchstem Schutz
- Aufbau der §§ 2-11 BauNVO
 - allgemeine Zweckbestimmung (Leitnutzung)
 - allgemein zulässige Nutzungen
 - ausnahmsweise zulässige Nutzungen
- Berücksichtigung aller Siedlungsformen (von WS (Kleinsiedlungsgebiet) über MD (Dorfgebiet) bis MK (Kerngebiet))
- Modifikationen § 1 Abs. 4-10 BauNVO
 - § 1 Abs. 4 horizontale Gliederung -> Immissionsschutz
 - § 1 Abs. 5,9 Ausschluss einzelner Nutzungen -> Gebietswahrung und Feinsteuerung
 - § 1 Abs. 6 Regelung der Ausnahmen -> Gebietswahrung und Feinsteuerung
 - § 1 Abs. 7 vertikale Gliederung -> Immissionsschutz und Feinsteuerung
 - § 1 Abs. 8 Teilbereichsregelung -> Feinststeuerung
 - § 1 Abs. 10 Regelungen für Bestand -> Bestandsschutz
- Maß der baulichen Nutzung
 - unterschiedliche Dichtwerte für verschiedene Gebietstypen
- Schichtenbebauungsplan -> Dynamik des Gesetzes
- VEP und Innenbereich -> Leitbild- und Orientierungsfunktion der BauNVO

Quelle: Eigene Darstellung

Die für diese Arbeit wichtigsten Regelungen der BauNVO sind die Vorschriften über die Art und das Maß der baulichen Nutzung.

Die §§ 2-11 BauNVO stellen den Festsetzungskatalog für die Art der baulichen Nutzung dar, wobei diese die Bereiche „Wohnen“, „Arbeiten“, „Mischgebiet mit Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Kultur und Bildung“ sowie „Sondergebiete“ umfasst. Für die Bauleitpläne können diese Gebietsarten zwar frei gewählt werden, jedoch darf nach § 1 Abs. 3 BauNVO auch nur dieser Festsetzungskatalog verwendet werden, womit ein sogenannter Gebietstypenzwang besteht. Dies ist deshalb möglich, weil die BauNVO alle Siedlungsformen vom Dorfgebiet bis zum Kerngebiet berücksichtigt. Da das Wohnen – abgeleitet aus der „Charta von Athen“ – den höchsten Schutz genießt, sind die Gebietsarten nach der sog. Störgradsystematik aufgebaut, sprich von der störepfindlichsten (Wohnen) zur störunempfindlichsten Nutzung (Industriegebiet).

Der Aufbau der §§ 2-11 BauNVO erfolgt grundsätzlich nach dem gleichen Schema, wonach in Abs. 1 die allgemeine Zweckbestimmung (Leitnutzung), in Abs. 2 die allgemein zulässigen Nutzungen und in Abs. 3 die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen beschrieben werden.

Da die Gebietsarten nicht immer unverändert auf jedes Gebiet angewandt werden können, stellt § 1 BauNVO in Abs. 4 bis 10 Modifikationsmöglichkeiten zur Verfügung. Durch die horizontale bzw. vertikale Gliederung nach § 1 Abs. 4 und 7 BauNVO wird einerseits dem Immissionsschutz Rechnung getragen, andererseits ist eine Feinsteuerung möglich. Weitere Möglichkeiten zur Feinsteuerung und Gebietswahrung bieten die Abs. 5 und 9 durch den Ausschluss einzelner Nutzungen, Abs. 6 mit der Regelung der ausnahmsweise zulässigen Nutzungen und Abs. 8 mit der Regelung für Teilbereiche. Maßnahmen für den Bestandsschutz beinhaltet § 1 Abs. 10 BauNVO.

Neben der Art der baulichen Nutzung enthält die BauNVO ebenfalls Aussagen über das Maß der baulichen Nutzung. Für die verschiedenen Gebietstypen der §§ 2-11 BauNVO gelten unterschiedliche Dichtewerte, so dass vom reinen Wohngebiet hin zum Kerngebiet ein immer dichter werdendes Bauen möglich ist.

TEIL B – Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen in Bezug auf die BauNVO und daraus resultierende Konsequenzen für die Zukunftsfähigkeit der BauNVO

In Teil A wurde die Entwicklung der Planungswissenschaft und der Rechtswissenschaft und deren Bezug bzw. Wechselwirkung mit der BauNVO bis 1990 betrachtet.

In Teil B wird nun die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung der Planungswissenschaft einerseits und der Rechtswissenschaft andererseits ab 1990 in Bezug auf die BauNVO aufgezeigt. Dazu werden in einem ersten Schritt die planungswissenschaftlichen Herausforderungen betrachtet und in einem weiteren Schritt die rechtswissenschaftlichen Rahmenbedingungen untersucht, wobei dort v.a. auf die Entwicklung des BauGB eingegangen wird und Novellierungsbestrebungen bezüglich der BauNVO seit 1990 aufgezeigt werden.

4. Gegenwärtige und zukünftige planungsrelevante Rahmenbedingungen

In diesem Kapitel werden planungswissenschaftliche Rahmenbedingungen beschrieben, die sich seit 1990 entwickelt haben und teilweise auch zukünftig noch eine bedeutende Rolle spielen werden. Dazu zählen die Themenbereiche planungspolitische Leitbilder und die gegenwärtigen sowie zukünftigen planungsrelevanten Herausforderungen. Es werden v.a. diejenigen Rahmenbedingungen, Entwicklungen sowie planerische Lösungsansätze behandelt, die grundsätzlich Konsequenzen auf eine Weiterentwicklung der BauNVO haben könnten.

4.1 Planungspolitische Leitbilder

In diesem Kapitel wird die Weiterentwicklung der planungspolitischen Leitbilder aus den 1950er bis 1970er Jahren (siehe 2.2) beschrieben, wobei v.a. die „ökologische Stadtentwicklung“ und die „nachhaltige Stadtentwicklung“ zu nennen sind.

Das planungspolitische Leitbild der „ökologischen Stadtentwicklung“ entstand zwar bereits Mitte der 1980er Jahre, hatte dennoch grundsätzlich keinen Einfluss mehr auf die BauNVO-Novelle 1990. Gründe dafür sind u.a., dass sich planungspolitische Leitbilder einerseits oft erst im Nachhinein herauskristallisieren, daraufhin benannt und zeitlich ungefähr eingegrenzt werden können. Andererseits benötigen sie eine gewisse Zeit, um sich in der Praxis zu etablieren und eine entscheidende Rolle zu spielen.

4.1.1 Ökologische Stadtentwicklung

Die planungspolitischen Leitbilder der 1950er, 1960er und 1970er Jahre (siehe 2.2), die im Grundsatz meist von Stadtwachstum ausgingen, wandelten sich in den 1980er Jahren zum Leitbild der „ökologischen Stadtentwicklung“. Bereits 1972,

infolge der Ölkrise, versuchte der „Club of Rome“ mit seinem Buch „Die Grenzen des Wachstums“²²⁴ auf den Irrglauben des ständigen Wachstums hinzuweisen. Zwar beschrieb das Werk weitestgehend die Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums, aber Anfang der 1980er Jahre machten sich die im Buch beschriebenen Auswirkungen ebenfalls im Bereich der Stadtplanung und in Bezug auf die planungspolitische Leitbildentwicklung bemerkbar.

Die „ökologische Stadtentwicklung“ entstand aus den geänderten Rahmenbedingungen in den 1980er Jahren. Angesichts des Wirtschaftswachstums der 1960er und 1970er Jahre und des damit einhergehenden Wohlstandes in der Gesellschaft kamen negative Auswirkungen auf die Umwelt, wie erhebliche Lärmbelastungen und Luftverunreinigungen durch das steigende Verkehrsaufkommen²²⁵ aufgrund der wachsenden Pkw-Anzahl²²⁶ und durch die Vielzahl an Industrieanlagen²²⁷ infolge des gestiegenen Energiebedarfes²²⁸, hinzu. Der gesellschaftliche Wohlstand hatte ebenfalls negative ökologische Auswirkungen in Form von zunehmenden Abfallmengen²²⁹, einer Verschlechterung der Wasserqualität²³⁰ und einem erhöhten Wasserbedarf der Städte.²³¹

Folglich schlugen sich diese Entwicklungen, die in den 1980er Jahren meist im Zusammenhang mit einer Verschlechterung der Umwelt standen, auf gesellschaftliche und stadtplanerische Prozesse nieder. Ökologische Ziele rückten verstärkt in den Blickpunkt und infolgedessen wurden so genannte Ökobausteine entwickelt.²³² Diese Ökobausteine gliedern sich wie folgt:

²²⁴ Meadows, Dennis L. (1972): Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart.

²²⁵ Vgl. Koch, Egmont R. (1985): Die Lage der Nation 1985/86, Hamburg, S. 20ff..

²²⁶ Vgl. Koch, Michael (2001): Ökologische Stadtentwicklung – Innovative Konzepte für Städtebau, Verkehr und Infrastruktur, Stuttgart, S. 19f.

²²⁷ Vgl. Koch, Egmont R. (1985): Die Lage der Nation 1985/86, Hamburg, S. 20ff..

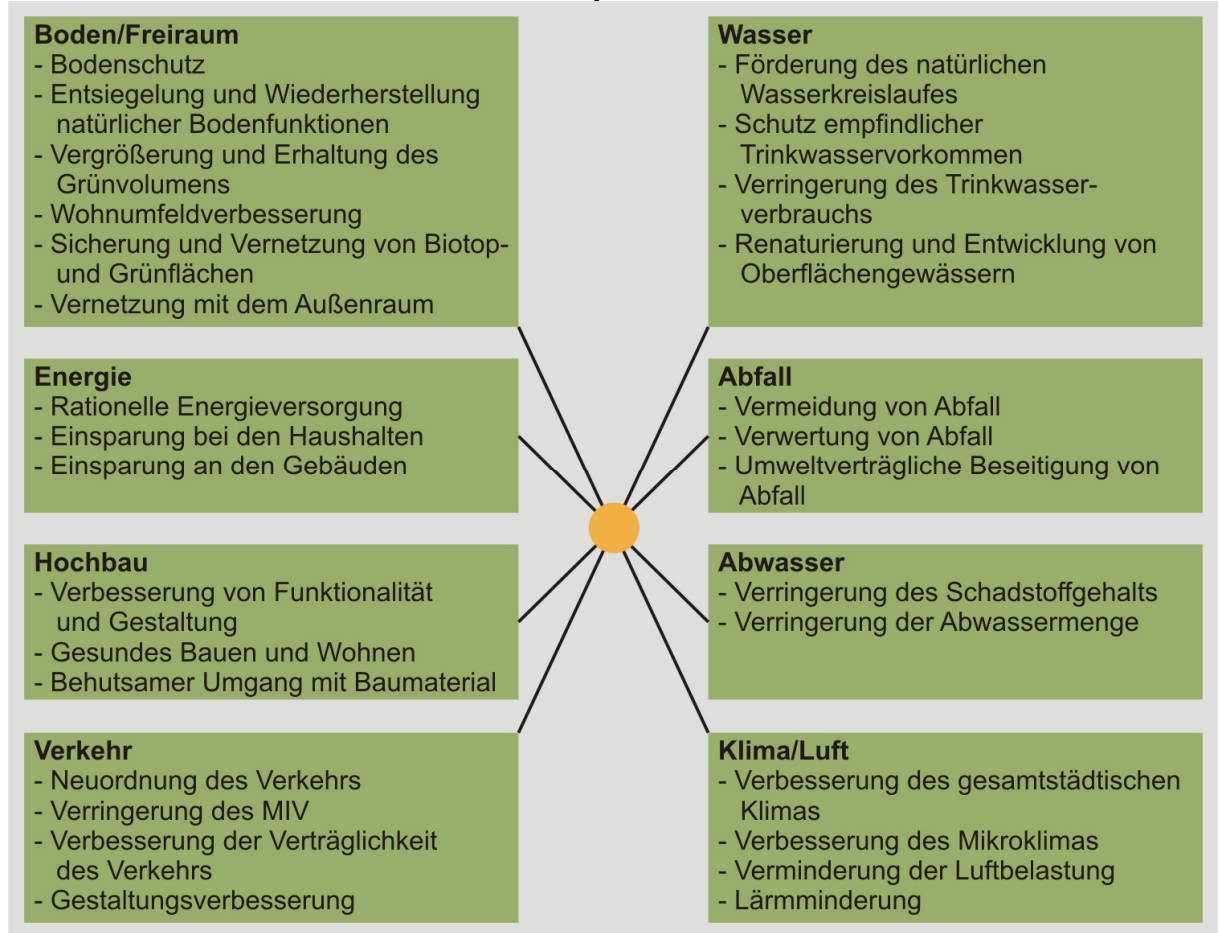
²²⁸ Vgl. Koch, Michael (2001): Ökologische Stadtentwicklung – Innovative Konzepte für Städtebau, Verkehr und Infrastruktur, Stuttgart, S. 19ff..

²²⁹ Vgl. Koch, Egmont R. (1985): Die Lage der Nation 1985/86, Hamburg, S. 24ff..

²³⁰ Ebenda.

²³¹ Vgl. Koch, Michael (2001): Ökologische Stadtentwicklung – Innovative Konzepte für Städtebau, Verkehr und Infrastruktur, Stuttgart, S. 19ff..

²³² Vgl. Steinebach, Gerhard et al. (1993): Ökologie in der Stadt- und Dorfplanung – Ökologische Gesamtkonzepte als planerische Zukunftsvorsorge, Berlin, S. 24.

Abb. 14: Ökobausteine - Gesamtkonzept und Zielbereiche

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Steinebach, Gerhard et al. (1993): Ökologie in der Stadt- und Dorfplanung – Ökologische Gesamtkonzepte als planerische Zukunftsvorsorge, Berlin, S. 24.

Die Ökobausteine beschreiben verschiedene Themenfelder mit Bezug zur Ökologie und versuchen, unterschiedliche Zielbereiche zu definieren. Die Vernetzung der einzelnen Bausteine ist ein wichtiger Gesichtspunkt, um auf diese Weise einen ganzheitlichen Ansatz zu gewährleisten. Für den Bereich des Bodens und Freiraums werden unter dem Aspekt „Der Boden lebt!“ Maßnahmen bezüglich Bodenschutz, Bodenentsiegelung und Vernetzung von Grünflächen gefordert.²³³ Die Probleme im Bereich der Energieversorgung sollen durch Einsparungen und Einsatz regenerativer Energien gelöst werden²³⁴, wobei auch der Zielbereich des Ökobausteins Abwasser durch Einsparungen und Abwasserreinigung erreicht werden soll.²³⁵ Der Schutz des Wassers allgemein wird durch Regenwasserversickerung, Renaturierung²³⁶ und Grundwasserschutz²³⁷ sichergestellt und der Ver-

²³³ Vgl. Steinebach, Gerhard; Herz, Sabine (1994): Stadtökologie – Umweltverträgliches Wohnen und Arbeiten, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Forschungsbericht, Bonn, S. 12f.

²³⁴ Vgl. Steinebach, a.a.O..

²³⁵ Vgl. Steinebach, a.a.O., S. 30f.

²³⁶ Vgl. Steinebach, a.a.O., S. 24ff..

²³⁷ Vgl. Koch, Michael (2001): Ökologische Stadtentwicklung – Innovative Konzepte für Städtebau, Verkehr und Infrastruktur, Stuttgart, S. 39.

kehrs- und Lärmproblematik durch die Errichtung von Grünpuffern, Lärmschutzwänden und durch die Verringerung des MIV sowie Ausbau des ÖPNV entgegengewirkt.²³⁸ Der Ökobaustein Klima/Luft fordert Klimaschutz- und Luftverbesserungsmaßnahmen²³⁹. Die Zielvorstellungen des Ökobausteins Abfall sollen durch Maßnahmen in Form von Müllvermeidung, Müllreduzierung und Mülltrennung bzw. -recycling erreicht werden.²⁴⁰

Die „ökologische Stadtentwicklung“ versuchte nun, diese „kleinteiligen“ Ökobau- steine in einem Gesamtansatz umzusetzen. Für den Metropolbereich Nürnberg- Fürth-Erlangen wurde beispielsweise ein ökologisches Entwicklungskonzept²⁴¹ und darauf aufbauend ein städtebaulicher Rahmenplan für einen Teilbereich erar- beitet.²⁴² Die „ökologische Stadtentwicklung“ spiegelte sich bundesweit nicht nur in großflächigen Gesamtkonzepten wider. Es wurden u.a. auch ökologische Be- bauungskonzepte²⁴³ oder Modellprojekte wie beispielsweise in Norderstedt mit dem ökologischen Geschosswohnungsbau²⁴⁴ entwickelt.

4.1.2 Nachhaltige Stadtentwicklung

Der Begriff und die Thematik der Nachhaltigkeit haben ihren Ursprung in der Forstwirtschaft im 18. Jahrhundert, denn bereits damals wurde eine „nachhaltige Forstwirtschaft“ gefordert, die nur so viel Abholzung zuließ, wie nachwachsen konnte.²⁴⁵

„Städte sind die Träger der kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Entwick- lung Europas. Ihre Urbanität ist eine *notwendige Voraussetzung* für eine *nachhal- tige Lebensform*: Zum einen, weil nur Urbanität höchste Erreichbarkeiten bei geringstem Energieverbrauch ermöglicht. Zum anderen, weil die Urbanität das klassische Streitfeld ist, auf dem alle historischen Konflikte Europas ausgetragen wurden.“²⁴⁶

Im Zusammenhang mit der Stadtplanung und den planungspolitischen Leitbildern wird der Begriff der Nachhaltigkeit aber erst Anfang der 1990er Jahre relevant. Wird rückblickend der Zeitraum der 1960er Jahre bis 1980er Jahre betrachtet, kann eine Entwicklung von wirtschaftlichem Wachstum mit entsprechenden Aus- wirkungen auf die Stadtplanung, wie beispielsweise dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ (siehe 2.2.3), in den 1960er Jahren, über eine „Vermenschlichung der

²³⁸ Vgl. Steinebach, Gerhard; Herz, Sabine (1994): Stadtökologie – Umweltverträgliches Wohnen und Arbeiten, in: Bundes- ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Forschungsbericht, Bonn, S. 50f.

²³⁹ Vgl. Steinebach, a.a.O., S. 46f.

²⁴⁰ Vgl. Steinebach, a.a.O., S. 22f.

²⁴¹ Vgl. Steinebach, Gerhard; Schaadt, Dietmar (1996): Stadtökologie in neuen Gewerbegebieten – Stadtplanung – Rechts- grundlagen – Praxiserfahrung, Berlin, S. 80.

²⁴² Vgl. Steinebach, a.a.O., S. 112.

²⁴³ Vgl. Steinebach, Gerhard et al. (1993): Ökologie in der Stadt- und Dorfplanung – Ökologische Gesamtkonzepte als planerische Zukunftsvorsorge, Berlin, S. 214.

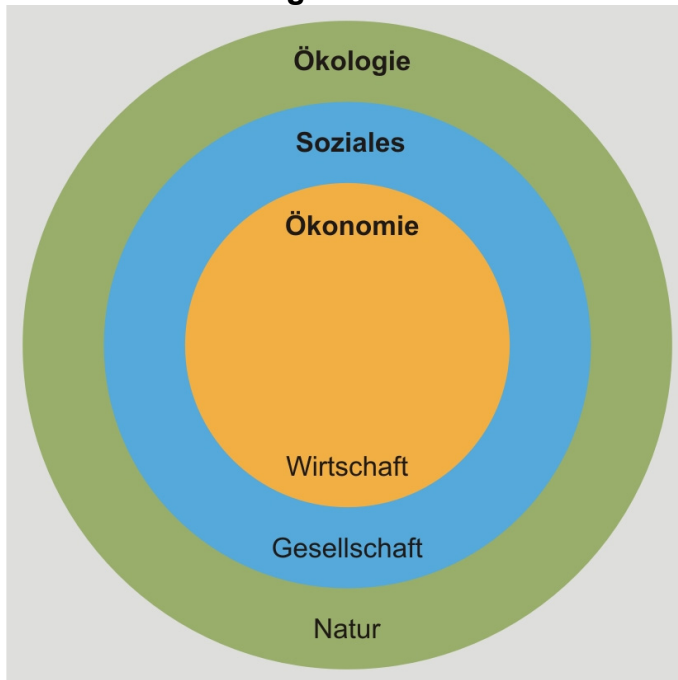
²⁴⁴ Vgl. Steinebach, a.a.O., S. 220.

²⁴⁵ Vgl. Grunwald, Armin; Kopfmüller, Jürgen (2006): Nachhaltigkeit – Einführungen, Frankfurt/Main, S. 14.

²⁴⁶ Winning, Hans-Henning von (1996): Gibt es eine Beziehung zwischen Urbanität und Nachhaltigkeit? – Streitfeld und Ideenpool, in: Radloff, Jacob (Hrsg.): Politische Ökologie, Heft 1996/44, München, S. 23.

Städtebaus“ in Form der „Stadterneuerung“ (siehe 2.2.4) in den 1970er Jahren, zu einer „ökologischen Stadtentwicklung“ in den 1980er Jahren beobachtet werden. Dies führte Anfang der 1990er Jahren dazu, dass die verschiedenen Themenbereiche nicht mehr sektoral betrachtet wurden, sondern der Versuch unternommen wurde, einen ganzheitlichen Ansatz zu schaffen. So wurden die einzelnen Themenfelder der vergangenen Leitbilder „Ökonomie“, „Soziales“ und „Ökologie“ zum ganzheitlichen Ansatz der „Nachhaltigkeit“ zusammengefasst.

Abb. 15: Nachhaltigkeit



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Bauriedl, Sybille (2008): Die „Nachhaltige Stadt“: Ein Patchwork unterschiedlicher Nachhaltigkeitsdimensionen, in: Bauriedl, Sybille et al. (Hrsg.): Stadtzukünfte denken – Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen, München, S. 28.

Abbildung 15 zeigt, dass die drei Themenbereiche der Nachhaltigkeit miteinander vernetzt sind und in einer gewissen Abhängigkeit zueinander stehen. So ist die Ökonomie ein Teil des Sozialen und diese beiden sind wiederum ein Teil der Ökologie. Wenn nun diese drei Begriffe mit geläufigeren Schlagwörtern beschrieben werden, dann ist die Wirtschaft (Ökonomie) ein Teil der Gesellschaft (Soziales) und die Gesellschaft ein Teil der Natur (Ökologie).

4.1.2.1 Internationale und nationale Konferenzen und Dokumente

Die Anfänge der Nachhaltigkeit und der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ lassen sich mit Hilfe von internationalen und nationalen Konferenzen und Dokumenten klar und gut nachverfolgen. Da jedoch vielzählige internationale und nationale Zusammentreffen stattfanden, werden in diesem Kapitel nur die wichtigsten Konferenzen und dort beschlossenen Dokumente bzw. Auszüge aus Dokumenten er-

läutert, die für eine Weiterentwicklung der BauNVO ausschlaggebend sind bzw. sein könnten.

Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, 1992

Eine der wichtigsten und ersten Konferenzen in Bezug auf die Nachhaltigkeit war die „Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung“ 1992 in Rio de Janeiro, deren Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in der „Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung“ und in der „Agenda 21“ niedergeschrieben wurde.²⁴⁷ Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung leitet sich aus dem auf der Konferenz geprägten englischen Begriff des „sustainable development“ ab.²⁴⁸

Die „Rio-Deklaration“ enthält 27 Grundsätze, wobei dort u.a. das global geltende Recht auf eine nachhaltige Entwicklung als ein wichtiger Grundsatz enthalten ist.²⁴⁹ Die „Agenda 21“, neben der „Rio-Deklaration“ eine von fünf Dokumenten des Rio-Gipfels 1992, greift den Themenbereich der Nachhaltigkeit ebenfalls auf. Die „Agenda 21“ enthält detaillierte Handlungsaufträge, die einer weiteren Verschlechterung der Situation des Menschen und der Umwelt entgegenwirken und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sicherstellen sollen.²⁵⁰ Sie zielt somit gleichzeitig auf eine Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Gerechtigkeit ab.²⁵¹

Diese Konferenz, v.a. aber die „Agenda 21“, war der Aufbruch zu einer neuen Denk- und Handlungsweise. Unter dem Motto „think global, act local“ (sinngemäß übersetzt: Denke global, handle lokal) „wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der darauf abzielt, von der Ebene der internationalen Politik über die nationalen Regierungen bis hin zu den Kommunen eine gemeinsame Zukunft zu gestalten.“²⁵² Da die „Agenda 21“ besonders lokale bzw. kommunale Handlungserfordernisse zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung vorsah, wurde v.a. den Städten und Gemeinden eine wichtige Bedeutung zur Erreichung der Ziele zuteil. Der Begriff der „Lokalen Agenda 21“ war entstanden.

Konferenz von Aalborg, 1994

Der Rio-Konferenz folgte 1994 die „Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“, kurz Charta von Aalborg, die v.a. die von der „Agenda 21“ geforderte Verantwortung und Zuständigkeit der Lokalbehörden für die Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung aufgriff.²⁵³ Die

²⁴⁷ Vgl. Homepage „Lexikon der Nachhaltigkeit“, aufgerufen unter: www.nachhaltigkeit.info, Stand: 08.02.2011.

²⁴⁸ Vgl. Birkmann, Jörn et al. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung - Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung, Dortmund, S. 14.

²⁴⁹ Vgl. Homepage „Lexikon der Nachhaltigkeit“, aufgerufen unter: www.nachhaltigkeit.info, Stand: 08.02.2011.

²⁵⁰ Ebenda.

²⁵¹ Deutscher Bundestag (1997): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, Berlin, S. 6.

²⁵² Ebenda.

²⁵³ Vgl. Homepage „Lexikon der Nachhaltigkeit“, aufgerufen unter: www.nachhaltigkeit.info, Stand: 08.02.2011.

Charta von Aalborg gliedert sich in drei Teile, wobei speziell der dritte Teil mit dem Titel „Lokale Agenda 21 - Prozesse eintreten: Kommunale Handlungsprogramme für Zukunftsbeständigkeit“ verschiedene Ansatzmöglichkeiten einer nachhaltigen Handlungsweise aufzeigt. Bei der Ausarbeitung der kommunalen Handlungsprogramme (Lokale Agenda 21) sollen u.a. die Schritte „Anerkennung der bestehenden Rahmenbedingungen“, „Aufstellung eines Leitbildes für eine zukunftsbeständige Kommune“ und „Prüfung und Beurteilung alternativer strategischer Möglichkeiten“ berücksichtigt werden.²⁵⁴

Konferenz von Istanbul, 1996

Aufbauend auf die erste UN-Konferenz über menschliche Siedlungen 1976 in Vancouver, auf der auch das 1978 gegründete Zentrum für Wohn- und Siedlungswesen, kurz HABITAT, beschlossen wurde, folgte 1996 die zweite UN-Konferenz in Istanbul, die als HABITAT II bekannt wurde. Die HABITAT II-Konferenz beschäftigte sich u.a. mit nachhaltigen menschlichen Siedlungsformen in einer sich verstädternden Welt. Dieser Wortlaut einer „nachhaltigen menschlichen Siedlungsentwicklung in einer sich verstädternden Welt“ wurde als Ergebnis und Handlungsfeld in den globalen Aktionsplan der Habitat-Agenda aufgenommen wurde.²⁵⁵ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung würdigte das Abschlussdokument wie folgt:

„Erstmals in einem UN-Dokument wurde die besondere Rolle der Städte und Gemeinden anerkannt und festgeschrieben und das Prinzip der örtlichen Selbstverwaltung, der Dezentralisierung von Verantwortung und der Ausstattung der örtlichen Körperschaften mit eigenen finanziellen Mitteln bestätigt.“²⁵⁶

Diese bisher beschriebenen internationalen Konferenzen und die dort erarbeiteten und verabschiedeten Dokumente sehen besonders die Kommunalebene als eine wichtige Handlungsebene an.

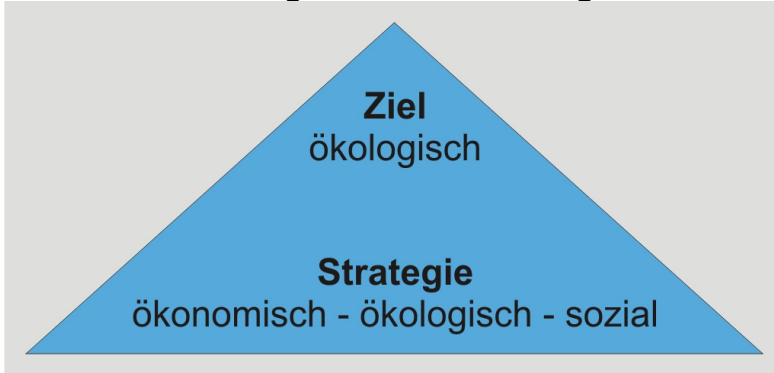
Städtebaulicher Bericht, 1996

Aufbauend auf den zuvor genannten internationalen Konferenzen gab es ab 1996 auch in Deutschland Kongresse, die sich mit der Nachhaltigkeit beschäftigten. Die nationale Umsetzung des Themenfeldes der nachhaltigen Entwicklung sah u.a. eine „nachhaltige Stadtentwicklung“ vor, die 1996 im Städtebaulichen Bericht zum ersten Mal niedergeschrieben wurde.

²⁵⁴ Vgl. Homepage „Lexikon der Nachhaltigkeit“, aufgerufen unter: www.nachhaltigkeit.info, Stand: 08.02.2011.

²⁵⁵ Ebenda.

²⁵⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, aufgerufen unter: Homepage „Lexikon der Nachhaltigkeit“, aufgerufen unter: www.nachhaltigkeit.info, Stand: 08.02.2011.

Abb. 16: Nachhaltige Stadtentwicklung des Städtebaulichen Berichts 1996

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996): Städtebaulicher Bericht – Nachhaltige Entwicklung – Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, Bonn, S.22.

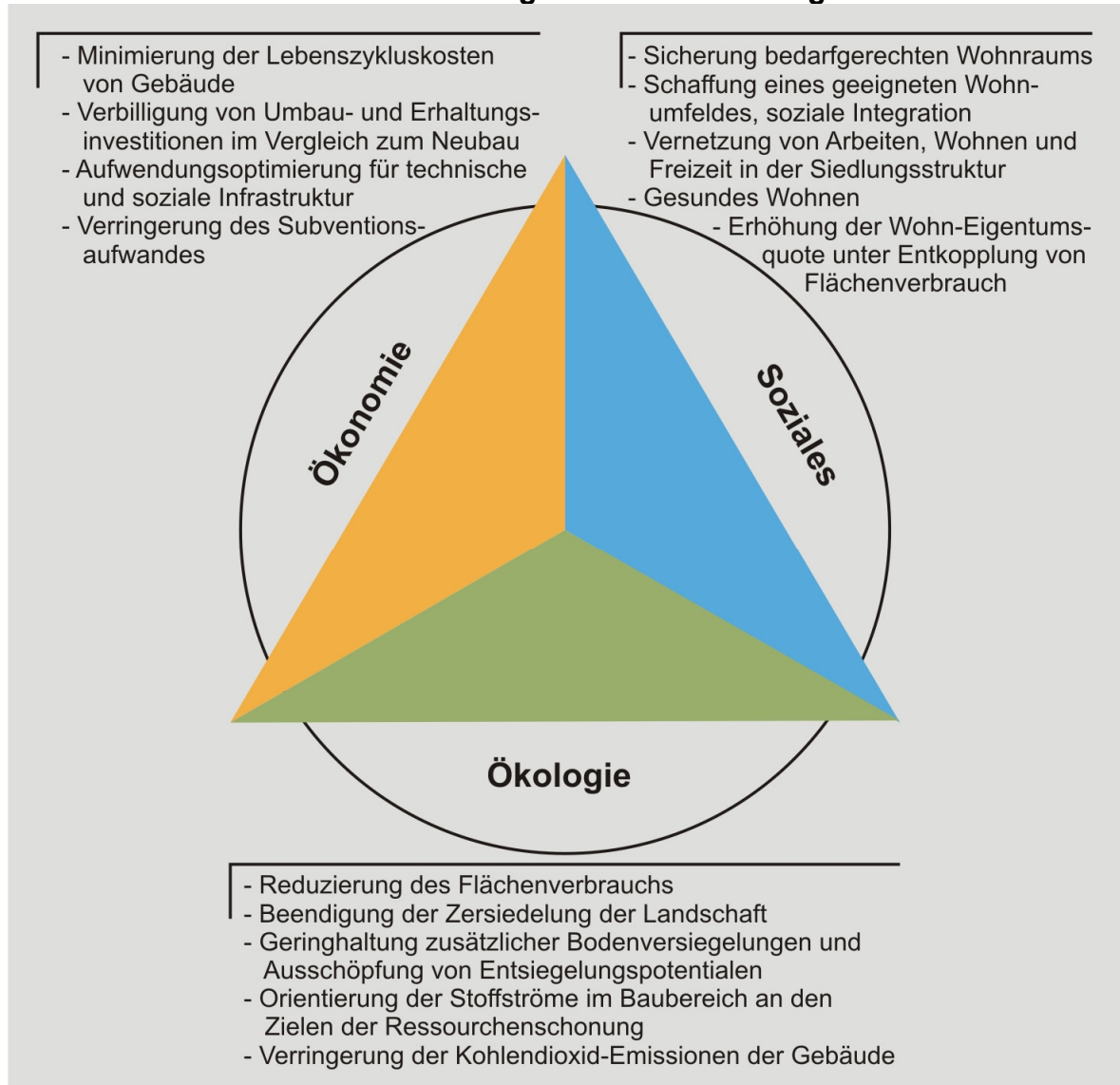
Der Städtebauliche Bericht nimmt die Aspekte der Nachhaltigkeit auf und versucht die Stadtentwicklung durch eine ökologische Zielrichtung mit ökonomischen, ökologischen und sozialen Strategien nachhaltig zu gestalten.

Enquete-Kommission, 1997

Bereits ein Jahr später, 1997, nahm eine Enquete-Kommission diese Strategie des Städtebaulichen Berichts auf, indem sie sich mit dem „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“²⁵⁷ beschäftigte, wobei dort u.a. als Beispielfeld „Bauen und Wohnen“ behandelt wird.²⁵⁸ Da Bauen und Wohnen sowohl indirekt als auch direkt von der Stadtentwicklung beeinflusst werden, wird diese Ausarbeitung der Enquete-Kommission als besonders wichtiges und auch richtungsweisendes Dokument für eine nachhaltige Stadtentwicklung gesehen.

²⁵⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (1997): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, Berlin, S. 7.

²⁵⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 44.

Abb. 17: Zieldimensionen nachhaltiger Stadtentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Deutscher Bundestag (1997): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, Berlin, S. 55.

Die geforderten nachhaltigen Strukturen, die auf den vorangegangenen internationalen Konferenzen erarbeitet und beschlossen wurden, wurden durch die Enquete-Kommission konkretisiert, um somit einen Praxis- und Umsetzungsbezug zu schaffen. Abbildung 17 zeigt die nachhaltigen Zieldimensionen für den Bereich Bauen und Wohnen, die aus einem übergeordneten Konzept abgeleitet wurden, welches v.a. Bestandspolitik vor Neubaupolitik, Stadterneuerung vor Stadterweiterung, Sanierung von Industriebrachen vor Neubau auf der grünen Wiese und Energiesparen im Bestand vor Neubau von Niedrigstenergiehäusern präferiert.²⁵⁹

²⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (1997): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, Berlin, S. 54.

Strategie der Bundesregierung, 2002

Die Bundesregierung leitete 2002 aus den Ergebnissen und Erkenntnissen der Enquete-Kommission für alle Politikfelder konkrete Nachhaltigkeitsziele ab. Der zentrale Aspekt war die Sicherung des Wohlstands und der Lebensqualität für die heutigen und zukünftigen Generationen.²⁶⁰ Diese „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ umfasst sieben Schwerpunkte²⁶¹:

- Energie effizient nutzen - Klima wirksam schützen
- Mobilität sichern - Umwelt schonen
- Gesund produzieren - gesund ernähren
- Demographischen Wandel gestalten
- Alte Strukturen verändern - neue Ideen entwickeln
- Innovative Unternehmen - erfolgreiche Wirtschaft
- Flächeninanspruchnahme vermindern - Nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern

„Gerade dieser letzte Schwerpunkt ist für den Städtebau und die Raumordnung von hohem Belang. Hier wird u.a. gefordert, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren.“²⁶²

Städte der Zukunft, 2003

Darauf aufbauend wurde für den Bereich des Städtebaus 2003 vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Forschungsfeld „Städte der Zukunft“ entwickelt, das sich mit den Aspekten der Stadtentwicklung „Boden“, „Mobilität“, „Wirtschaft“, „Wohnen“ und „Umwelt“ beschäftigt. Diese Erkenntnisse sind für den Städtebau und für das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung sehr wichtig, da das BBSR eng mit kommunalen Praktikern und Stadtforschern zusammengearbeitet hat und somit den planenden Gemeinden und Kommunen eine „praxiserprobte Handreichung für die Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung“²⁶³ zur Verfügung stellen konnte.²⁶⁴ Dafür wurden für die fünf Handlungsfelder 21 Strategien ausgearbeitet, von denen an dieser Stelle nur die für diese Arbeit relevanten aufgeführt werden:

Handlungsfeld Boden

- Reduzierung des Zuwachses an bebauter Siedlungsfläche

²⁶⁰ Vgl. Homepage „Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung“, aufgerufen unter: www.bbsr.bund.de, Stand: 16.02.2011.

²⁶¹ Ebenda.

²⁶² Ebenda.

²⁶³ Ebenda.

²⁶⁴ Ebenda.

- Wiedernutzung von städtebaulichen Brachen und leer stehenden Gebäuden
- Optimale Nutzung städtebaulicher Dichte
- Erhaltung und Vernetzung klimawirksamer Freifläche
- Reduzierung der Bodenversiegelung

Handlungsfeld Mobilität

- Anbindung von Wohngebieten und Arbeitsstätten an den ÖPNV
- Reduzierung des Flächenbedarfs des motorisierten Individualverkehrs

Handlungsfeld Wirtschaft

- Schaffung wohngebietsverträglicher Arbeitsplätze
- Stärkung und Entwicklung innerstädtischer Zentren

Handlungsfeld Wohnen

- Ressourcenschonender, kostenreduzierter Wohnungsneubau
- Sicherung wohnungsnaher Grundversorgung

Handlungsfeld Umwelt

- Energieeinsparung und Ausweitung des Anteils regenerativer Energien
- Minderung der Luftschadstoffe und der Treibhausgase

Diese Strategien spiegeln die Aufgabe einer nachhaltigen Stadtentwicklung wider, wobei die geforderte Umsetzung v.a. auf kommunaler Ebene größtenteils durch das BauGB i.V.m der BauNVO möglich war und ist.

EU-Ministertreffen, 2007

Im Jahre 2007 wurde ein informelles Ministertreffen unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in Leipzig veranstaltet, welches sich mit dem politischen Leitthema „Die europäische Stadt und ihre Region stärken – Wettbewerbsfähigkeit, sozialen und territorialen Zusammenhalt in den Städten und Regionen Europas entwickeln“ beschäftigte. Dieses Treffen knüpfte an die vorangegangenen Beschlüsse der Europäischen Union in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung an und als Ergebnis wurden die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“

und die „Territoriale Agenda der EU“ verabschiedet.²⁶⁵ Besonders die Leipzig Charta beschäftigte sich mit der nachhaltigen Stadtentwicklung und trifft zwei Hauptaussagen²⁶⁶:

1. Europaweite Verbreitung integrierter Stadtentwicklungspolitik und Schaffung der dafür geeigneten Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene.
2. Benachteiligten Stadtquartieren im Rahmen der Integrierten Stadtentwicklungspolitik verstärkt politische Aufmerksamkeit zu widmen.

Zur Umsetzung dieser beiden nachhaltigen Stadtentwicklungstendenzen verfasste die Ministerkonferenz in der Leipzig Charta mehrere Empfehlungen²⁶⁷. Für diese Arbeit von Bedeutung ist v.a. die Empfehlung zur stärkeren Nutzung von Ansätzen einer integrierten Stadtentwicklungspolitik, um eine Steigerung der Energieeffizienz zu gewährleisten. Elementare Komponente ist dabei eine kompakte Siedlungsstruktur, die sich aus einer Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeit zusammensetzen sollte.²⁶⁸

Die Leipzig Charta sieht die einzelnen Mitgliedsstaaten mit ihren regionalen und städtischen Bezugsräumen zur Umsetzung dieser Forderungen vor.

Zur Umsetzung der Ziele wurde beispielsweise im EU-Förderprogramm „Europäischer Fond für regionale Entwicklung“ (EFRE) eine Stärkung der nachhaltigen Stadtentwicklung gefordert. Das Programm bietet auf Antrag eine finanzielle Förderung bis 2013, um so auch strukturell schwächeren Gemeinden eine Chance zur Durchführung einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu bieten.²⁶⁹

Nationale Stadtentwicklungspolitik, 2007

Ein großes Problem stellte jedoch die Unverbindlichkeit der Leipzig Charta dar, weshalb das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung direkt im Anschluss an das Ministertreffen als Initiative die „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ ins Leben rief. Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wurden konkrete Handlungsfelder aufbauend auf die Charta formuliert²⁷⁰:

- Bürger für ihre Stadt aktivieren – Zivilgesellschaft
- Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren – soziale Stadt
- Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung
- Die Stadt von morgen bauen – Klimaschutz und globale Verantwortung

²⁶⁵ Vgl. Homepage „Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“, aufgerufen unter: http://www.bmvbs.de/DE/Home/home_node.html, Stand: 17.02.2011.

²⁶⁶ Ebenda.

²⁶⁷ Homepage „Deutschland 2007 – Präsidentschaft der Europäischen Union“, aufgerufen unter: <http://www.eu2007.de>, Stand: 17.02.2011.

²⁶⁸ Vgl. Europäische Union – Informelles Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, Leipzig, S. 4.

²⁶⁹ Vgl. Homepage „Europäische Kommission“, aufgerufen unter: <http://ec.europa.eu/>, Stand: 06.03.2011.

²⁷⁰ Vgl. Homepage „Nationale Stadtentwicklungspolitik“, aufgerufen unter: <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>, Stand: 17.02.2011.

- Städte besser gestalten – Baukultur
- Die Zukunft der Stadt ist die Region – Regionalisierung

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik setzt auf einen europäischen Ansatz, deren Ursprung bei der EU-Ministerkonferenz 2007 in Form der Leipzig Charta und der Territorialen Agenda der EU gesehen werden kann. Die europäische Perspektive ist dahingehend wichtig, da die Rahmenbedingungen für die nachhaltige Stadtentwicklung mehr und mehr von europäischen Regelungen und Verordnungen beeinflusst werden. Die Umsetzung erfolgt wieder auf nationaler Ebene in Form von kommunalen Netzwerken und Einzelprojekten²⁷¹. Somit greift auch die Nationale Stadtentwicklungspolitik das bereits 1992 entwickelte Motto der Nachhaltigkeit auf:

Think global, act local!

4.1.2.2 Konsequenzen für die Stadtentwicklung

Die zuvor beschriebenen internationalen und nationalen Konferenzen und Dokumente stellen ein theoretisches Fundament der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ dar. Doch nun stellt sich die Frage, welche Folgen diese Forderungen auf die Stadtentwicklung hatten und wie sie umgesetzt wurden. Die „ökologische Stadtentwicklung“ (siehe 4.1.1) und besonders die „nachhaltige Stadtentwicklung“ sind nicht mehr so klar abzugrenzen wie die ihnen vorangegangenen Leitbilder, so dass heutzutage unter einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“ sehr viele Aspekte und Entwicklungen verstanden werden. Daher werden im Folgenden besonders zwei Auswirkungen der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ behandelt, die im Zusammenhang mit der Thematik dieser Arbeit wichtig sind, nämlich die Aspekte der Nutzungsmischung und der „Stadt der kurzen Wege“.

Nachdem im ersten Teil dieser Arbeit aufgezeigt wurde, dass die planungspolitischen Leitbilder bis 1990 meist den Grundsatz der Nutzungstrennung verfolgten und auch die reale Entwicklung der Städte durch Entmischung und Funktionstrennung geprägt war²⁷², wurde unter 4.1.1 und 4.1.2.1 deutlich, dass die Aspekte der „ökologischen Stadtentwicklung“ in den 1980er Jahren und v.a. der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ in den 1990er Jahren grundsätzlich in Richtung der Nutzungsmischung tendierten. Gründe für die Nutzungsmischung sind u.a. eine Differenzierung der Lebensweisen und eine Polarisierung der Lebenslagen durch eine Veränderung der bestimmenden Kräfte des Alltages von Familie und Beruf zu Freizeitgestaltung und Wohnformen.²⁷³ Die Nutzungsmischung „bezeichnet den Grad der räumlichen Integration der Grunddaseinsfunktionen (Wohnen, Arbeit, Ausbil-

²⁷¹ Vgl. Homepage „Nationale Stadtentwicklungspolitik“, aufgerufen unter: <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>, Stand: 17.02.2011.

²⁷² Vgl. Homepage „Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung“, aufgerufen unter: www.bbsr.bund.de, Stand: 18.02.2011.

²⁷³ Vgl. Homepage „Geographisches Institut der HU Berlin“, aufgerufen unter: www.geographie.hu-berlin.de, Stand: 19.02.2011.

dung, Versorgung und Freizeit)²⁷⁴ und wird seit Anfang der 1990er Jahre als wichtiges Element einer nachhaltigen Stadtentwicklung gesehen.²⁷⁵

Im Städtebau erstreckt sich die Nutzungsmischung auf drei Elemente der Siedlungsstrukturen²⁷⁶:

- funktionale Mischung
- soziale Mischung
- gestalterische Mischung

Die funktionale Mischung als eine Verflechtung von Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Versorgung ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung wichtig, um einerseits Zeit, andererseits aber auch Energie in Form einer Reduzierung des MIV einzusparen.²⁷⁷ Dabei ist jedoch wichtig, dass sich die einzelnen Funktionen nicht gegenseitig stören, so dass auch der gesundheitliche Aspekt Beachtung findet. Die soziale Mischung soll einer räumlichen Segregation entgegenwirken, so dass beispielsweise in Stadtvierteln genug Raum für Junge und Ältere oder Singles und Großfamilien vorhanden ist.²⁷⁸ Die gestalterische Mischung steht in engem Zusammenhang mit einer variationsreichen Nutzungsdichte, wobei eine abwechslungsreiche und qualitativ hochwertige Bebauung, aber gleichzeitig auch ein sparsamer Einsatz von Ressourcen notwendig ist. Hinsichtlich der Nutzungsdichte nimmt besonders die Innenentwicklung durch Brachflächenrecycling (*Konversion*, siehe 4.2.3) einen besonderen Stellenwert ein, womit der Siedlungsdispersion im suburbanen Raum ebenfalls entgegengewirkt werden soll.²⁷⁹

Der Themenkomplex der Nutzungsmischung wird auch im Zusammenhang mit dem Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) behandelt. ExWoSt ist ein Programm des BMVBS unter der Leitung und Betreuung des BBSR im BBR und beschäftigt sich mit verschiedenen Problemstellungen und Herausforderungen des gegenwärtigen und zukünftigen Städtebaus und der Stadtentwicklung.²⁸⁰ „Das ExWoSt-Forschungsfeld ‚Nutzungsmischung im Städtebau‘ wurde mit dem Ziel durchgeführt, städtebauliche Konzepte zur Nutzungsmischung zu entwickeln und mit innovativen Verfahren umzusetzen.“²⁸¹ Dabei wurden v.a. die Themenschwerpunkte „Nutzungsmischung im Bestand“ (Stadterneuerung), „Nutzungsmischung bei der Reaktivierung innerstädtischer

²⁷⁴ Müller, Guido (1996): Verkehrsvermeidung durch Nutzungsmischung? – Ein Beitrag zu Theorie und Empirie, Dortmund, S. 3.

²⁷⁵ Vgl. Homepage „Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung“, aufgerufen unter: www.bbsr.bund.de, Stand: 18.02.2011.

²⁷⁶ Vgl. Homepage „Ruhrgebiet Regionalkunde - Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung“, aufgerufen unter: <http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de>, Stand: 18.02.2011.

²⁷⁷ Ebenda.

²⁷⁸ Ebenda.

²⁷⁹ Ebenda.

²⁸⁰ Vgl. Homepage „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung“, aufgerufen unter: http://www.bbr.bund.de/cln_015/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true, Stand: 18.02.2011.

²⁸¹ Homepage „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung“, a.a.O..

Brachflächen“ (Stadtumbau) und „Nutzungsmischung in neuen Stadtteilen“ (Stadterweiterung) behandelt.²⁸²

Dazu wurde vom BBSR i.V.m dem BBR die Initiative „Werkstatt Stadt“ initiiert, die eine Überwindung der funktionsgetrennten Strukturen fordert, um so durch eine kleinräumliche Funktionsmischung von Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Sozialem und Freizeit eine nachhaltige Stadtentwicklung sicherstellen zu können. Die „Werkstatt Stadt“ verfolgt eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 21.²⁸³

Die Nutzungsmischung und die „Stadt der kurzen Wege“ bedingen sich gegenseitig, so dass beide Aspekte in einem engen Verhältnis stehen. Die „Stadt der kurzen Wege“ wurde dahingehend bedeutsam für die Planungswissenschaft, als die stetige Mobilitätszunahme im Widerspruch zu einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Stadtentwicklung stand.²⁸⁴ „Eine nachhaltige Stadtentwicklung ist ohne einen Städtebau der kurzen Wege nicht denkbar.“²⁸⁵ Jedoch rückt in diesem Zusammenhang ebenfalls die Mobilität in Form des MIV und ÖPNV in den Vordergrund, so dass ökonomische Aspekte stärkere Beachtung finden als ökologische und soziale.

Ein weiteres Themenfeld für die Umsetzung der Nutzungsmischung ist die Innenstadtentwicklung. Die unter 4.1.2.1 erwähnte Nationale Stadtentwicklungspolitik sieht besonders die Innenstadtzentren als zentrale und somit wichtige Versorgungsbereiche an. Ziel ist eine Erhaltung und Weiterentwicklung der stadtstrukturellen Substanz, der städtebaulichen Funktionsfähigkeit, der sozialen Vitalität und des kulturellen Reichtums der Zentren. Auf diese Weise sollen Gesamtmaßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als Standort für Wirtschaft, Kultur, Wohnen, Arbeiten und Leben ganz im Sinne einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“, Nutzungsmischung und „Stadt der kurzen Wege“, vorbereitet und durchgeführt werden.²⁸⁶

4.1.3 Leitbild der Stadt der Zukunft

Anlässlich der schweren Finanzkrise der Städte im Jahr 2003 beschloss der Deutsche Städtetag das Leitbild der „Stadt der Zukunft“. Dieses Leitbild beinhaltet viele Aspekte und Ansichten der nachhaltigen Stadtentwicklung, versucht jedoch darü-

²⁸² Homepage „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung“, aufgerufen unter: http://www.bbr.bund.de/cln_015/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true, Stand: 18.02.2011.

²⁸³ Vgl. Homepage „Werkstatt-Stadt – im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“, aufgerufen unter: <http://www.werkstatt-stadt.de>, Stand: 18.02.2011.

²⁸⁴ Vgl. Homepage „Geographisches Institut der HU Berlin“, aufgerufen unter: www.geographie.hu-berlin.de, Stand: 19.02.2011.

²⁸⁵ Frehn, Michael; Holz-Rau, Christian (1999): In kleinen Schritten zu kurzen Wegen – Von den Zweifeln zur Umsetzung einer „Stadt der kurzen Wege“, in: Brunsing, Jürgen; Frehn, Michael (Hrsg.): Stadt der kurzen Wege – Zukunftsfähiges Leitbild oder planerische Utopie?, Dortmund, S. 15.

²⁸⁶ Vgl. Homepage „Nationale Stadtentwicklungspolitik“, aufgerufen unter: <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>, Stand: 19.02.2011.

ber hinaus ein Leitbild für die Zukunft zu formulieren und zu erstellen, um so die Zukunftsfähigkeit der Stadtpolitik in den Vordergrund zu stellen.²⁸⁷

Der Deutsche Städtetag sah in der Entwicklung auf Europa-, Bundes- und Landesebene eine Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung und wollte mit dem Leitbild „Stadt der Zukunft“ diesem Trend entgegenwirken, da ihrer Ansicht nach der Staat und die Gesellschaft ohne die Städte nicht funktionsfähig seien.²⁸⁸

Zur Umsetzung des Leitbildes wurden verschiedene Ziele formuliert, wobei für diese Arbeit das Ziel „Grundversorgung sichern, Daseinsvorsorge verbessern – Nachhaltige Stadtentwicklung und Urbanität als Voraussetzung für Lebensqualität in lebendigen Städten stärken“ besondere Bedeutung besitzt.²⁸⁹ Gründe für dieses Ziel sind zukünftig sich ändernde Rahmenbedingungen wie der demografische Wandel (siehe Kapitel 4.2.1) als gesellschaftliches Phänomen, die Verstädterung (siehe Kapitel 4.2.2) als städtebauliche Entwicklung und die Konversion (siehe Kapitel 4.2.3) als Folge des demografischen Wandels und des ökonomischen Strukturwandels.

²⁸⁷ Vgl. Deutscher Städtetag (2003): Leitbild für die Stadt der Zukunft, Berlin, S. 3.

²⁸⁸ Vgl. Deutscher Städtetag, a.a.O., S. 5.

²⁸⁹ Vgl. Deutscher Städtetag, a.a.O., S. 15.

4.2 Gegenwärtige und zukünftige planungsrelevante Entwicklungen, Trends und die daraus resultierenden Herausforderungen und Konsequenzen

Neben den planungspolitischen Leitbildern der „ökologischen Stadtentwicklung“, der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ und der „Stadt der Zukunft“ werden nun die für diese Arbeit wichtigen gegenwärtigen und zukünftigen planungsrelevanten Herausforderungen erläutert, die u.a. aus der Difu-Umfrage „Hauptaufgaben der Stadtentwicklung“ aus dem Jahre 2006 abgeleitet wurden. Dort wurden als gegenwärtige Hauptaufgaben besonders die Bereiche „Kommunalfinanzen“, „Demographischer Wandel“, „Städtebau, Stadterneuerung, Stadtumbau“, „Innenstadtentwicklung“, „wirtschaftlicher Strukturwandel und Konversion“ und „Bauleitplanung“ definiert.²⁹⁰

Für diese Arbeit wurden diese Hauptaufgaben zu Themenblöcken zusammengefasst, wobei dort ein besonderes Augenmerk auf diejenigen Themen gelegt wurde, die auch zukünftig eine besondere Herausforderung für die Planungswissenschaft i.V.m. der BauNVO darstellen könnten. So ergeben sich die Themenblöcke „Demografischer Wandel“, „Verstädterung und Energieeffizienz“, „Konversion“ und „Änderung der Planungskultur“.

4.2.1 Demografischer Wandel

Die Entwicklung der Bevölkerung ergibt sich aus der Bilanzierung von Geburten, Sterbefällen und Wanderungsbewegungen (Zu- und Fortzüge über die Bundesgrenze).²⁹¹ In den letzten Jahren wurde in Deutschland die Bevölkerungsentwicklung v.a. durch die Aspekte Geburtenrückgang, Alterung und Schrumpfung geprägt, was im Allgemeinen als demografischer Wandel bezeichnet wird.²⁹² Doch der demografische Wandel steht ebenfalls als Folge von Geburtenrückgängen, Alterung und Bevölkerungsschrumpfung für einen gesellschaftlichen Umbruch, da dieser lang anhaltende Prozess gravierende Auswirkungen auf die Bevölkerungszahlen und deren Struktur hat.²⁹³ Einerseits nimmt die Zahl der jungen Bevölkerung durch die niedrigen Geburtenzahlen weiter ab, andererseits führt eine steigende Lebenserwartung zu einer Alterung der Bevölkerung.²⁹⁴

²⁹⁰ Vgl. Homepage „Deutsches Institut für Urbanistik“, aufgerufen unter: www.difu.de, Stand: 24.09.2010.

²⁹¹ Vgl. Homepage „Statistisches Bundesamt“, aufgerufen unter: <http://www.destatis.de>, Stand: 21.02.2011.

²⁹² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007): Bevölkerung- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, in: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 2007/1, Wiesbaden, S. 3.

²⁹³ Vgl. Koop, Thomas (2007): Demografischer Wandel und Wohnungsmarktentwicklung – Auswirkungen, Einflüsse und Prognosen, Saarbrücken, S. 1.

²⁹⁴ Ebenda.

Abb. 18: Lebendgeborene und Gestorbene 2006-2009

| Bevölkerungsbewegung | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Lebendgeborene | 672.724 | 684.862 | 682.514 | 665.126 |
| je 1.000 Einwohner | 8,2 | 8,3 | 8,3 | 8,1 |
| Gestorbene | 821.627 | 827.155 | 844.439 | 854.544 |
| je 1.000 Einwohner | 10,0 | 10,1 | 10,3 | 10,4 |

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Homepage „Statistisches Bundesamt“, aufgerufen unter: <http://www.destatis.de>, Stand: 21.02.2011.

Durch diese in Abbildung 18 gezeigte Entwicklung wird das Phänomen des demografischen Wandels deutlich. Durch den Geburtenrückgang und Alterungstendenzen kommt es zu dem Problem der Schrumpfung der Bevölkerungszahl, da nicht ausreichend Menschen geboren werden (ca. 8 Geborene je 1.000 Einwohner), um die Anzahl der Gestorbenen (ca. 10 je 1.000 Einwohner) zu kompensieren.²⁹⁵

Erste Ansätze waren bereits Mitte der 1970er Jahre zu beobachten, jedoch konnten positive Wanderungsbewegungen, d.h. mehr Zuzüge als Fortzüge, einen dramatischen Bevölkerungsrückgang verhindern. Jedoch ist seit den letzten Jahren ein Bevölkerungsrückgang zu spüren, wobei v.a. der ostdeutsche Raum im Zuge der Wiedervereinigung und der ländliche Raum deutliche Bevölkerungsverluste hinnehmen mussten.²⁹⁶ Der Ost-West Gegensatz wird sich in den nächsten Jahren immer mehr auflösen²⁹⁷, die Wanderung von ländlichen Räumen in größere Agglomerationen (siehe 4.2.2 *Verstädterung*) wird sich dagegen weiter verstärken.²⁹⁸

Generell stellt sich die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2006 und 2010 als rückläufig dar.

²⁹⁵ Vgl. Koop, Thomas (2007): Demografischer Wandel und Wohnungsmarktentwicklung – Auswirkungen, Einflüsse und Prognosen, Saarbrücken, S. 1.

²⁹⁶ Vgl. Klee, Andreas (2010): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels – Worüber reden wir?, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Arbeitsmaterial der ARL – Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 12, 2010/356, Hannover, S. 4ff..

²⁹⁷ Vgl. Klee, a.a.O., S. 9.

²⁹⁸ Vgl. Homepage „Die Zeit“, aufgerufen unter: <http://www.zeit.de/online/2009/06/Architektur-Zukunft>, Stand: 24.02.2011.

Abb. 19: Bevölkerungsentwicklung 2006-2010

| Jahr | Einwohner (in Tausend) |
|------|---------------------------|
| 2006 | 82.314 |
| 2007 | 82.217 |
| 2008 | 82.002 |
| 2009 | 81.802 |
| 2010 | 81.545 |

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Homepage „Statistisches Bundesamt“, aufgerufen unter: <http://www.destatis.de>, Stand: 21.02.2011.

Abbildung 19 zeigt, dass die Bevölkerung der BRD innerhalb von fünf Jahren um ca. 800.000 Einwohner bzw. 1 % zurückgegangen ist. Dieser Trend wird sich laut der Prognosen des Statistischen Bundesamtes bis 2060 weiter fortsetzen und sogar noch verstärken.

Abb. 20: Bevölkerungsprognose "mittlere Variante" 2020-2060

| Jahr | Einwohner in Tausend | |
|------|----------------------|------------|
| | Untergrenze | Obergrenze |
| 2020 | 79.914 | 80.437 |
| 2030 | 77.350 | 79.025 |
| 2040 | 73.829 | 76.757 |
| 2050 | 69.412 | 73.608 |
| 2060 | 64.651 | 70.120 |

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Homepage „Statistisches Bundesamt“, aufgerufen unter: <http://www.destatis.de>, Stand: 21.02.2011.

Abbildung 20 zeigt die Folgen des demografischen Wandels – eine drastische Schrumpfung der Bevölkerung bis 2060 – deutlich auf. Da es sich um eine prognostizierte Entwicklung handelt, wurde für diese Arbeit die „mittlere Variante“ gewählt, um so einen ungefähren zukünftigen Bevölkerungsstand betrachten zu können und um nicht zu positive bzw. zu negative Prognosewerte als Grundlage zu erhalten.

Die für diese Arbeit zugrunde liegende durchschnittliche Einwohnerzahl für die BRD ergibt sich aus dem Mittelwert der Summe der prognostizierten Untergrenze und Obergrenze der „mittleren Variante“. Für das Jahr 2040 ergibt sich so eine prognostizierte Einwohnerzahl von 75.293.000 Einwohnern $((73.829.000 \text{ EW} + 76.757.000 \text{ EW})/2 = 75.293.000 \text{ EW})$, für das Jahr 2050 eine von 71.510.000 Einwohnern $((69.412.000 \text{ EW} + 73.608.000 \text{ EW})/2 = 71.510.000 \text{ EW})$ und für das Jahr 2060 eine von 67.385.500 Einwohnern $((64.651.000 \text{ EW} + 70.120.000 \text{ EW})/2$

= 67.385.500 EW). Je größer der Prognosehorizont gewählt wird, desto ungenauer werden die prognostizierten Einwohnerzahlen. Daher werden für diese Arbeit die Werte für die prognostizierten Einwohner der Jahre 2040, 2050 und 2060 addiert und anschließend gemittelt, was für den Zeitraum 2040 bis 2060 eine prognostizierte Einwohnerzahl von ungefähr 71.396.200 Einwohnern ergibt ($(75.293.000 \text{ EW} + 71.510.000 \text{ EW} + 67.385.500 \text{ EW})/3 = 71.396.166 \text{ EW}$).

Dies bedeutet, dass die Bevölkerung der BRD in den nächsten 40 bis 50 Jahren um ungefähr 10 Millionen Einwohner bzw. um über 10 % abnehmen wird.

4.2.2 Verstädterung und Energieeffizienz

„Forscher schätzen, dass im Jahr 2050 zwei Drittel der Menschen in Metropolen leben.“²⁹⁹ Dies ist auf das Phänomen der Verstädterung zurückzuführen, das auch des Öfteren als Urbanisierung bezeichnet wird. Dieser beschreibt generell die Vermehrung, Ausdehnung oder Vergrößerung von Städten und zwar nach Zahl, Fläche oder Einwohnern. Dies kann sowohl in absoluten als auch verhältnismäßigen (Stadt- zur Landbevölkerung) Werten ausgedrückt werden.³⁰⁰

Das Phänomen der Verstädterung wird sich zukünftig auch in Deutschland verstärken, so dass der Grad der Verstädterung weiter zunehmen wird. Der Verstädterungsgrad lag 2010 bei 73,4 %, was ungefähr 60.826.000 Einwohnern entspricht. Für das Jahr 2050 wird für Deutschland eine Stadtbevölkerung von 62.092.000 Einwohnern prognostiziert, was zwar in absoluten Zahlen „nur“ einer wachsenden Stadtbevölkerung von ca. 1,4 Millionen entspricht, prozentual indes aufgrund der sinkenden Gesamteinwohnerzahl (siehe 4.2.1) einen Wert von 83,8 % bedeutet.³⁰¹

Daneben hat das Phänomen der Verstädterung Auswirkungen auf die Energieeffizienz. „Die klimaschonende Stadt – das scheint auf den ersten Blick ein Widerspruch in sich zu sein. Städte sind naturfern, heizen viel und kühlen kaum, verschleifen und erneuern sich ständig mit immensem Aufwand an Material und Energie.“³⁰² Doch das urbane Leben nutzt – im Vergleich zu ländlichen Regionen – den Raum und die Infrastruktur sehr viel sparsamer und effizienter, beispielsweise durch kurze Wege. Am Beispiel des Leitungsnetzes der Wasserversorgung und der Wasserentsorgung wird deutlich, wie viel effizienter dichte städtische Räume gegenüber weniger kompakten städtischen oder gar ländlichen Räumen sein können. Im verdichteten Stadtgefüge sind pro Einwohner weniger Meter Infrastruktur notwendig als im zersiedelten Raum. Darüber hinaus entfallen techni-

²⁹⁹ Homepage „Die Zeit“, aufgerufen unter: <http://www.zeit.de/online/2009/06/Architektur-Zukunft>, Stand: 24.02.2011.

³⁰⁰ Vgl. Homepage „Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung“, aufgerufen unter: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/auswirkungen/urbanisierung.html>, Stand: 24.02.2011.

³⁰¹ Vgl. Homepage „UN – Department of Economic and Social Affairs – Population Division“, aufgerufen unter: <http://esa.un.org/unup/>, Stand: 24.02.2011.

³⁰² Homepage „Deutsches Architektenblatt“, aufgerufen unter: <http://www.dabonline.de/2009-10/schwitzen-gegen-die-erderwarmung/>, Stand: 24.02.2011

sche Infrastruktureinrichtungen, die im ländlichen Raum zur Überwindung der teilweise großen Distanzen benötigt werden.

Einen Gegenpol zum urbanen Raum bildet somit der ländliche Raum, der v.a. durch Eigenheime in Form von freistehenden Einfamilienhäusern und den MIV geprägt ist.³⁰³ Ein weiterer Vorteil des städtischen Lebens ist demzufolge die verdichtete Bauweise, die ökologische, ökonomische und energetische Vorteile gegenüber einem freistehenden Einfamilienhaus hat³⁰⁴, da sie durch die Aufnahme vieler Menschen auf engem Raum energie- und zeitsparend ist („Stadt der kurzen Wege“).

Aus diesem Grund gab es verschiedene Bestrebungen, die städtischen Räume energieeffizient und somit umweltfreundlich zu gestalten. Der Wettbewerb „Energieeffiziente Stadt“³⁰⁵ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ist als wichtiger Schritt für eine umweltfreundliche und somit nachhaltige Stadtentwicklung (siehe 4.1.2) zu sehen, da – wie oben erwähnt – der Verstädterungsgrad weiter stark zunehmen wird. Aus diesem Wettbewerb entwickelte sich die Initiative „EnEff:Stadt - Forschung für die energieeffiziente Stadt“³⁰⁶ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, die sich auf die städtebaulichen Aufgaben der Zukunft wie Sanierung historischer Stadtquartiere, Konversion alter Industrie- und Gewerbebrachen und innovative Versorgungsmöglichkeiten bezieht.³⁰⁷

4.2.3 Konversion und Stadtschrumpfung

Das Phänomen der Konversion, das von dem lateinischen Wort „conversio“ (dt. „Umwandlung“) stammt³⁰⁸, bedeutet in Bezug auf die Stadtplanung eine Umnutzung bzw. Umwandlung einer Fläche oder eines Gebietes. Die Gründe für die Konversion sind u.a. die veränderte Sicherheitslage in Europa als Folge des internationalen Abrüstungsprozesses Anfang der 1990er und die damit einhergehende Truppenreduzierung auf dem Gebiet der BRD.³⁰⁹ Diese frei gewordenen Flächen, die vormals militärisch genutzt wurden, standen zur Disposition und konnten nun für die zivile Nutzung umgewandelt werden, womit neue Herausforderungen und Chancen für die städtebauliche Entwicklung entstanden.³¹⁰

Im Zuge der Bundeswehrreform 2011 erlangte das Thema der militärischen Konversion abermals Aktualität. Durch die sukzessive Reduzierung des Truppenper-

³⁰³ Vgl. Homepage „Deutsches Architektenblatt“, aufgerufen unter: <http://www.dabonline.de/2009-10/schwitzen-gegen-die-erderwarmung/>, Stand: 24.02.2011

³⁰⁴ Vgl. Homepage „Vimentis“, aufgerufen unter: www.vimentis.ch, Stand: 10.03.2011.

³⁰⁵ Vgl. Homepage „Wettbewerb Energieeffiziente Stadt“, aufgerufen unter: www.wettbewerb-energieeffiziente-stadt.de, Stand: 24.02.2011.

³⁰⁶ Vgl. Homepage „EnEff:Stadt – Forschung für die energieeffiziente Stadt“, aufgerufen unter: www.eneff-stadt.info, Stand: 24.02.2011.

³⁰⁷ Ebenda.

³⁰⁸ Vgl. Homepage „Duden“, aufgerufen unter: www.duden.de, Stand: 12.01.2011.

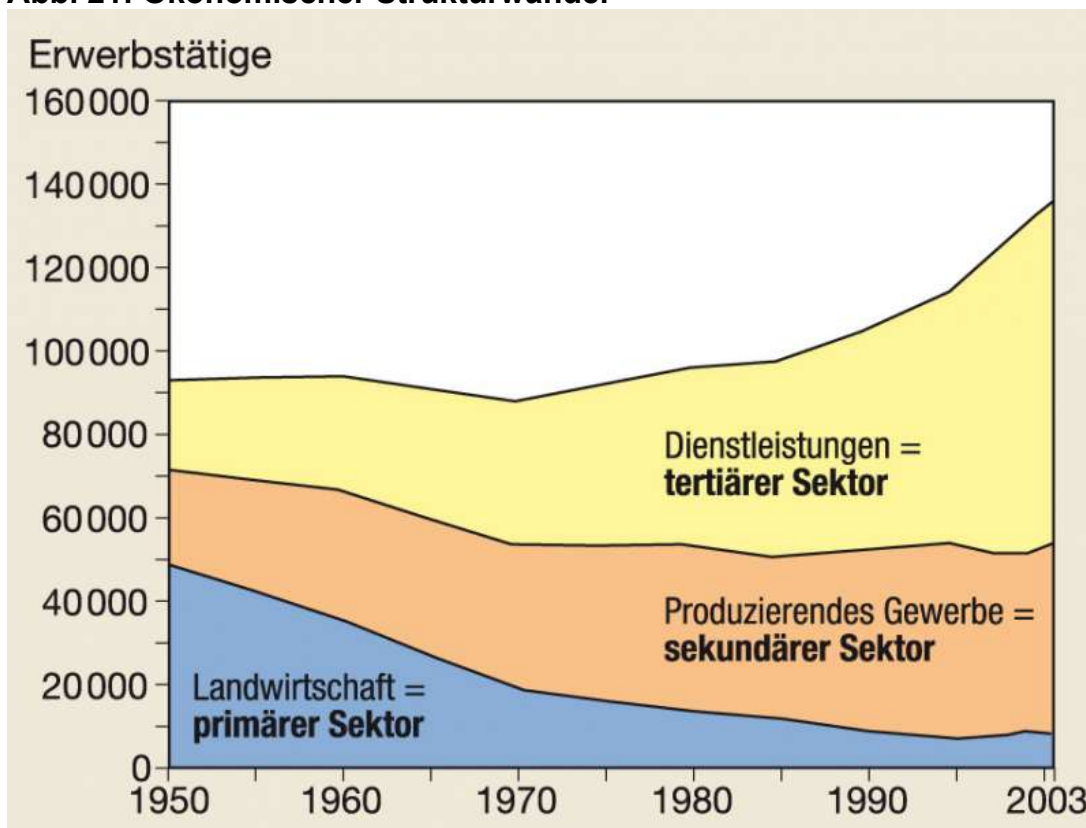
³⁰⁹ Vgl. Steinebach, Gerhard; Jacob, Andreas (1997): Konversion – Stadtplanung auf Militärf lächen – Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, Kaiserslautern, S. 1.

³¹⁰ Vgl. Homepage „Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung“, aufgerufen unter: www.bbsr.bund.de, Stand: 25.02.2011.

sonals werden in den kommenden Jahren sehr wahrscheinlich weitere militärisch genutzte Flächen zur Disposition stehen.

Ein weiterer Faktor für die Konversion ist der ökonomische Strukturwandel, der sich seit den 1990er Jahre vollzieht und auch zukünftig eine wichtige Rolle spielen wird.³¹¹ Der ökonomische Strukturwandel wird häufig als Tertiärisierung bezeichnet, da der Anteil der Beschäftigten im primären (Land- und Forstwirtschaft) und sekundären Sektor (produzierendes Gewerbe) sinkt und im tertiären Sektor (Dienstleistung) zunimmt. Als Folge stehen der Stadtentwicklung große Gewerbe- und Industriebrachen zur Verfügung, die wiederum umgenutzt werden können.

Abb. 21: Ökonomischer Strukturwandel



Quelle: Homepage „Diercke“, aufgerufen unter:
<http://www.diercke.de/bilder/omeda/800/12797E.jpg>, Stand: 25.02.2011.

Der ökonomische Strukturwandel wird sich auch zukünftig verstärken, da durch die so genannte Quartärisierung – also die Herausbildung und Verstärkung eines Informationssektors³¹² – die Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK)

³¹¹ Vgl. Hiller, Jürgen (2001): Konversion und Stadtentwicklung – Chancen und Probleme für die Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2001/9/10, Bonn, S. 610.

³¹² Vgl. Schmiede, Rudi (2005): Informatisierung und gesellschaftliche Arbeit – Strukturveränderungen von Arbeit und Gesellschaft, in: Baukrowitz, Andrea et al. (Hrsg.): Informatisierung der Arbeit – Perspektiven zur Gestaltung eines gesellschaftlichen Umbruchprozesses, Berlin, S. 112.

weiter ausgebaut werden wird.³¹³ Als Folge dessen werden weiterhin kleine, mittlere und große Konversionsflächen der Stadtentwicklung zur Verfügung stehen, da die IuK-Standorte im Gegensatz zum produzierenden Gewerbe nicht mehr flächenintensiv sind, sondern eher auf weiche Standortfaktoren wie Breitband-Verbindung und attraktives Wohnumfeld für die Mitarbeiter angewiesen sind.

Doch nicht nur in Folge des ökonomischen Strukturwandels fallen nicht mehr benötigte Flächen brach, sondern überdies durch den demografischen Wandel (siehe 4.2.1). Mit dem Aspekt und den Folgen der Stadtschrumpfung müssen sich heutzutage schon ostdeutsche, in naher und ferner Zukunft aber auch westdeutsche Kommunen beschäftigen. Als Konsequenz werden neben den Militär-, Gewerbe- und Industriebrachen in Zukunft vermehrt Wohnungen und Wohnquartiere leer stehen, so dass die Stadtplanung nicht mehr nur mit Stadtwachstum, sondern mit Stadtschrumpfung konfrontiert werden wird.³¹⁴ Gerade dieser perforierte Raum muss gezielt entwickelt werden und bietet Anstoß zur Überlegung und Erarbeitung neuer urbaner Projekte. Die Stadtplanung in unserem heutigen Verständnis basiert grundsätzlich auf der Annahme wirtschaftlichen und demografischen Wachstums³¹⁵, so dass es zu einer Verlagerung von „großen“ stadtplanerischen Projekten zu strukturell kleinteiligeren und disperseren Aufgabenstellungen kommt und kommen wird.³¹⁶ Aus diesem Grund werden neben großflächigen Brachflächenumnutzungen zukünftig vermehrt kleinteilige parzellen- und blockbezogene Bestandserneuerungen an Bedeutung gewinnen.³¹⁷

Folglich wird Stadtschrumpfung die Stadtplanung immer öfter vor neue Herausforderungen stellen, v.a. in Bezug auf frei werdende und nicht mehr genutzte Gebäude und Flächen, die der Stadt als zivile Konversionsflächen zur Verfügung stehen werden. Eine Wiederherstellung städtischer Strukturen und eine Anpassung der Infrastruktur in diesen perforierten Räumen wird zukünftig sehr teuer werden, so dass die Stadtentwicklung nur bei Bedarf eingreifen muss und kann.³¹⁸ Ein Lösungsansatz für die Konversionsproblematik ist der Aspekt der Zwischennutzung und Umnutzung von Gebieten, um so dynamisch und flexibel planen zu können.³¹⁹ „Die Gestaltungsmöglichkeiten eines dynamischen, regulativen Städtebaus liegen nicht in der übergeordneten, integrierenden und linearen Planung, sondern in überblickbaren, zeitlich und räumlich unabhängigen, sich dennoch komplementierenden Eingriffen.“³²⁰

³¹³ Vgl. Steinebach, Gerhard et al. (2004): Stadtentwicklungskonzeption StadtTechnopole_Kaiserslautern – Kaiserslautern – Entwicklung der Stadt zum Technologiestandort, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 1, Kaiserslautern, S. 16.

³¹⁴ Vgl. Christiaanse, Kees et al. (2007): Aufgabe als Aufgabe. Entwurf und Strategie im perforierten Raum, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel, S. 164 ff..

³¹⁵ Ebenda.

³¹⁶ Vgl. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2010): Neue Herausforderungen für die europäische Stadt – Zukunftsperspektiven der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland, Berlin, S. 3.

³¹⁷ Vgl. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, a.a.O., S. 8.

³¹⁸ Vgl. Christiaanse, Kees et al. (2007): Aufgabe als Aufgabe. Entwurf und Strategie im perforierten Raum, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel, S. 176.

³¹⁹ Vgl. Christiaanse, a.a.O., S. 178 f..

³²⁰ Christiaanse, a.a.O., S. 177.

Gleichwohl muss die Entwicklung von Verstädterung und Stadtschrumpfung als paralleler Prozess gesehen werden, so dass es zukünftig zu einem Nebeneinander zwischen Wachstum und Schrumpfung kommen wird.

4.2.4 Wandel der Planungskultur

Die Planungswissenschaft unterliegt jedoch nicht nur externen Einflüssen, sondern ändert und entwickelt sich stetig weiter, um so optimal auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen reagieren zu können. Im Folgenden werden die wichtigsten Entwicklungen der letzten Jahre erläutert.

4.2.4.1 Dynamisierung und Flexibilisierung

Die Stadtentwicklung der beiden letzten Jahrzehnte war v.a. durch eine hohe Dynamik geprägt. Verfolgte die Bundesrepublik in den 1980er Jahren noch die Politik der kleinen Schritte, wandelte sich dies in den 1990er und 2000er Jahren, ähnlich wie in den 1960er und 1970er Jahre, zu großen städtebaulichen Vorhaben in fast allen Großstädten.³²¹ Gründe dafür waren einerseits die Wiedervereinigung mit dem darauf folgenden Wohnungsmangel sowie der unter 4.2.3 beschriebene militärische Abzug samt ökonomischem Strukturwandel mit der Folge oft innerstädtisch liegender Konversionsflächen, die den Städten nun zur Verfügung standen und stehen. Insofern muss die Stadtentwicklung sowohl heute als auch zukünftig verstärkt auf sich immer schneller ändernde Rahmenbedingungen flexibel und dynamisch reagieren.

Für ein flexibles und dynamisches Arbeiten sind schlanke und effektive Pläne wichtig, die sich nur mit den nötigen Planinhalten beschäftigen. Im Zuge der strategischen Planung (siehe nachfolgenden Punkt *Strategische Planung*) bekamen die schlanken und effektiven Pläne eine wichtige Bedeutung besonders zur Umsetzung des Ziels einer nachhaltigen Stadtentwicklung, da sich diese aufgrund ihrer Komplexität nur mit den wichtigsten Inhalten beschäftigen kann sowie schnell und flexibel handeln muss.

4.2.4.2 Strategische Planung

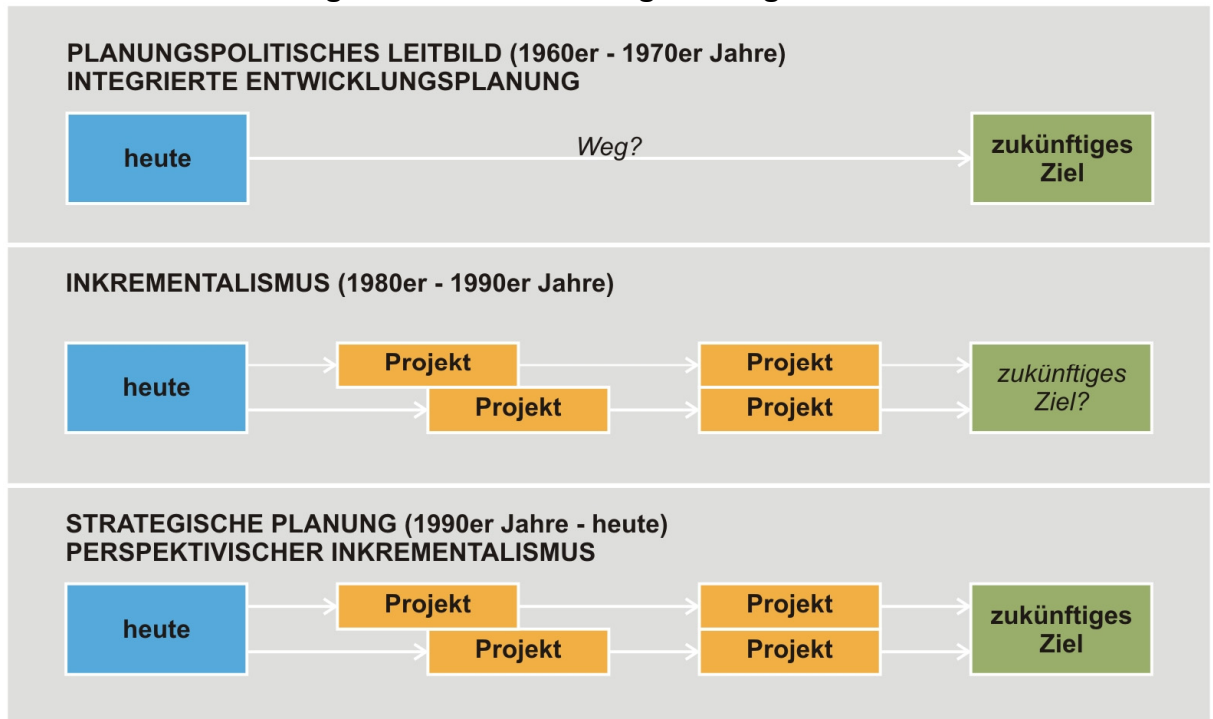
Die Entstehungszeit der Raumplanung und Stadtplanung in den 1960er Jahren war bis in die 1970er Jahre sehr stark durch die planungspolitischen Leitbilder (siehe 2.2) bzw. die so genannte integrierte Entwicklungsplanung geprägt. In den 1980er Jahren begann die Planung unter dem Aspekt „Inkrementalismus“, sich von dem *einen* Plan abzuwenden und stattdessen mit „kleinen Schritten“ und teileräumigen punktuellen Lösungen kurzfristig und flexibel zu handeln.³²²

³²¹ Vgl. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2010): Neue Herausforderungen für die europäische Stadt – Zukunftsperspektiven der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland, Berlin, S. 2.

³²² Vgl. Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2009): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Erkner, S.13 ff..

Doch da beide Modelle problembehaftet (siehe nachfolgende Abbildung) waren und seit den späten 1980er Jahren politische Strategien in deutschen Kommunen immer mehr an Bedeutung gewannen³²³, entwickelte sich in den 1990er Jahren der „Perspektivische Inkrementalismus“, der bis heute für eine nachhaltige Stadtentwicklung wichtig ist.³²⁴

Abb. 22: Vom Planungsmodell zur Planungsstrategie



Quelle: Eigene Darstellung

Die integrierte Entwicklungsplanung versuchte durch *einen* Plan die Entwicklung flächendeckend zu steuern, um somit ein anvisiertes Ziel erreichen zu können. Jedoch hatte sie aufgrund unzutreffender Zukunftsprognosen, rückläufiger öffentlicher Finanzhaushalte, Deregulierungstendenzen in der Planung sowie wegen des langen und starren Maßnahmenkatalogs Probleme, die Zielvorstellung zu erreichen.³²⁵ Die Steuerungsfunktion dieser allumfassenden Pläne nahm somit ab und büßte ihre lenkende Kraft ein.³²⁶ Der sich daraufhin entwickelnde Ansatz des Inkrementalismus wandte sich teilweise von dem *einen* großen Plan und Entwicklungsziel ab, um über kleine Schritte projekt- und umsetzungsorientiert überschaubare Problemlösungsansätze zu erarbeiten.³²⁷ Diese Abkehr vom grundsätz-

³²³ Vgl. Lütke-Daldrup, Engelbert; Zlonicky, Peter (2009): Große Projekte in deutschen Städten – Stadtentwicklung 1990 → 2010, Berlin, S. 10.

³²⁴ Vgl. Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2009): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Erkner, S. 15 ff..

³²⁵ Vgl. Kühn, a.a.O., S.13 ff..

³²⁶ Vgl. Albers, Gerd (2007): Strukturmodelle für die Stadtentwicklung gerichtet auf Wachstumslenkung – geeignet für Schrumpfungslenkung?, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel, S. 43.

³²⁷ Vgl. Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2009): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Erkner, S. 15 ff..

lichen Steuerungsverzicht hatte erhebliche Nachteile bei der Lösung komplexer und struktureller Probleme, da die „Einbettung“ in ein Gesamtkonzept fehlte und sich der Inkrementalismus oft an Einzel- und nicht an Gemeinwohlinteressen orientierte.³²⁸

Durch die Fehleranfälligkeit beider Modelle bzw. Konzepte entwickelte sich das Modell der strategischen Planung, welches die Vorteile der beiden vorangegangenen Modelle vereint und so einen Mix zwischen „großen Plänen“ und „kleinen Schritten“ darstellt.³²⁹ Die strategische Planung greift folglich einerseits den Zielvorstellungsaspekt der integrierten Entwicklungsplanung auf, andererseits den des schrittweise vorgehenden Inkrementalismus. Auf diese Weise wird versucht, das Leitbild bzw. das Ziel durch eine umsetzungsorientierte Planung zu erreichen, womit gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen gesteuert werden können.

4.2.4.3 Rückläufige öffentliche Finanzhaushalte und Privatisierungstendenzen

Diese oben beschriebenen neuen Herausforderungen führten i.V.m. der schlechten öffentlichen Finanzlage zu Privatisierungstendenzen in der Planung. Für diese Arbeit ist v.a. der in § 12 BauGB verankerte „Vorhaben- und Erschließungsplan“ (VEP) relevant, in dem sich ein Vorhabenträger durch einen Durchführungsvertrag zwischen ihm und der Gemeinde dazu verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist ein Projekt durchzuführen und die Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise zu übernehmen.³³⁰ Der VEP stellt in gewisser Weise eine win-win-Situation für die Gemeinde und den Vorhabenträger dar. Einerseits kann die Gemeinde ihre Planungsaufgabe an Private übertragen und muss demzufolge die Planungs- und Erschließungskosten nicht oder nur teilweise übernehmen, was unter dem Aspekt (der teilweise hohen) Verschuldung positiv für die Gemeinde sein kann. Andererseits ist der Vorhabenträger von den Festsetzungen nach § 9 BauGB, worin auch die Festsetzungen der BauNVO verankert sind, befreit und kann das Projekt grundsätzlich nach seinen eigenen Vorstellungen und Wünschen in enger Abstimmung mit der planenden Kommune vorbereiten und umsetzen. So werden hoheitliche Regelungen durch vertragliche Beziehungen ersetzt.³³¹ Diese Entwicklung wird als „PublicPrivatePartnership“ (PPP) – zu dt. öffentlich-private Partnerschaft – bezeichnet.

Die Besonderheit des VEP liegt also – v.a. gegenüber sonstigen Bebauungsplänen – darin, dass er ein eigenständiges Instrumentarium zur Realisierung von Vorhaben enthält, ohne sich dabei auf die Feststellung eines verbindlichen städtebaulichen Orientierungsrahmens für die Zulässigkeit der Vorhaben zu beschrän-

³²⁸ Vgl. Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2009): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Erkner, S. 15 ff..

³²⁹ Ebenda.

³³⁰ Vgl. § 12 BauGB

³³¹ Vgl. Lütke-Daldrup, Engelbert; Zlonicky, Peter (2009): Große Projekte in deutschen Städten – Stadtentwicklung 1990 → 2010, Berlin, S. 21.

ken. Dementsprechend besteht eine gewisse Ähnlichkeit zwischen dem VEP und den städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen: Beide sind gleichfalls auf zügige Durchführung angelegt.³³² Darüber hinaus ist der VEP auf eine Nachfrageorientierung ausgelegt, im Gegensatz zu früheren Planungen, die grundsätzlich angebotsorientiert ausgerichtet waren.

Eine weitere Folge der schlechten kommunalen Haushaltslage – aber auch vor dem Hintergrund der „optimalen“ Planung für ein Gebiet – war die Auslagerung von Entwurfsarbeiten an private Planungsbüros in Form von Wettbewerben. In den Wettbewerben können die Teilnehmer grundsätzlich sehr frei mit rechtlichen Vorgaben umgehen, da v.a. Ideen und Perspektiven für die Stadtentwicklung aufgezeigt werden sollen. Für diese Arbeit ist der Aspekt der Wettbewerbe dahingehend wichtig, da die Teilnehmer zwar relativ frei arbeiten können, sich jedoch bei ihren Vorschlägen und Ideen meist an der Umgebung mit der dazugehörigen Bebauung orientieren, die oft nach der BauNVO errichtet wurde.

Jedoch werden die schlecht ausgestatteten Kommunalhaushalte i.V.m. dem demografischen Wandel und der Stadtschrumpfung die Kommunen vor weitere Probleme stellen. Die Ursachen und speziell die Auswirkungen des demografischen Wandels sowie der Stadtschrumpfung, die beide jahrelang nur nebensächlich behandelt wurden und von vielen Gemeinden als nicht ernstzunehmende Planungsherausforderung aufgenommen wurde, stellen heutzutage und in naher Zukunft die Gemeinden vor schwerwiegende Aufgaben. In der Planungspraxis stellte sich dies so dar, dass sich die verantwortlichen Stadtplaner erst mit perforierten Städten und Gebieten auseinandersetzten bzw. damit konfrontiert wurden, als der Prozess der Schrumpfung bereits in vollem Gange war.³³³ Die Verantwortlichen können zum jetzigen Zeitpunkt auf diese Situation nur noch reagieren. Dies ist aufgrund von zunehmend schlechter aufgestellten öffentlichen Finanzhaushalten nur eingeschränkt möglich, so dass viele Gebiete verwahrlosen.³³⁴ Somit werden zukünftig die Folgen der Stadtschrumpfung zunehmen, worauf die Planungs- und Rechtswissenschaft gezielt und optimal reagieren muss.

4.2.4.4 Zeitliche Veränderung

Die Planungskultur ist zudem durch zeitliche Veränderungen geprägt, die sich auf die räumliche Entwicklung auswirken. Dies sind u.a. die Aspekte „Beschleunigung“ in der Kommunikation, im Verkehrs- und Transportwesen sowie „Flexibilisierung und Individualisierung“ von Zeiten und Abläufen.³³⁵ Diese Überlegungen fanden bereits 2004 mit der BauGB-Novelle (siehe 5.1) in Form des § 9 Abs. 2 BauGB Beachtung. Von da an war bzw. ist eine Befristung und Bedingung von Be-

³³² Vgl. Krautzberger, Michael (2010): Von der Angebotsplanung zur Projektplanung – Tendenzen der jüngeren Städtebaugesetzgebung, in: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.): Raumplanung, Heft 152/2010, Dortmund, S. 206.

³³³ Vgl. Christiaanse, Kees et al. (2007): Aufgabe als Aufgabe. Entwurf und Strategie im perforierten Raum, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel, S. 180.

³³⁴ Ebenda.

³³⁵ Vgl. Henckel, Dietrich (2002): Raumzeitpolitik, Opladen, S. 18 ff..

bauungsplanfestsetzungen möglich, dem so genannten „Baurecht auf Zeit“.³³⁶ Diese Entwicklung ist v.a. vor dem Hintergrund der unter 4.2.3 beschriebenen Stadtschrumpfung und Konversionsthematik für Zwischennutzungen relevant. Anstelle dauerhafter städtebaulicher Strukturen gewinnt nun der Aspekt der Anpassungsfähigkeit für die nachhaltige Stadtentwicklung eine zentrale Bedeutung.³³⁷

4.2.4.5 Informelle Pläne

Die seinerzeit neuen Herausforderungen, wie beispielsweise Stadtschrumpfung, führten zu einem Umdenken in der Planung, in dessen Folge die strategische Planung entstand. Einerseits wurde die Wichtigkeit der steuernden Wirkung von Plänen erkannt, andererseits auch die Projekt- und Umsetzungsorientierung zur Zielerreichung. Der klassische, hierarchische Ansatz zu Beginn der Planungskultur in der BRD wich mehr und mehr horizontalen, netzwerkartigen Kooperationsformen, bei denen der Dialog mit allen Beteiligten (Gemeinde, Planer, Betroffene, Bürger, ...) wichtig war.³³⁸ Dieser Aspekt stärkte das Instrumentarium der informellen Planungen, die zwar nicht rechtsverbindlich waren, jedoch alle geforderten Ansätze wie Flexibilisierung, Dynamisierung, strategische Ausrichtung, Dialog und Kooperation vereinten. Somit wurde Transparenz im Planungsprozess geschaffen, an dem die Bürger mitarbeiten, ihre Ideen einbringen können und zudem die Planinhalte und –aussagen verstehen.

KRAUTZBERGER bemerkte zu dieser Thematik, dass einerseits „vertragliche Gestaltungen stärker als in der Vergangenheit das städtebauliche Handeln“ bestimmten, dass andererseits aber „auch der Gesetzgeber verstärkt auf (allerdings informelle) Planungen zur Steuerung komplexer Planungen und Projekte zurück[greife], ohne sich dabei innerstädtisch für den Flächennutzungsplan zu entscheiden.“³³⁹

Darauf aufbauend wäre zu überlegen, ob die formellen Pläne aufgrund ihrer Rechtsverbindlichkeit nicht auch flexibler und dynamischer zu gestalten sowie strategischer auszurichten sind.

³³⁶ Vgl. Allin, Simone (2009): Flexibilisierung von Inhalten formeller Pläne der Stadtentwicklung – im Anwendungsfeld des Flächennutzungsplanes, Kaiserslautern, S. 33.

³³⁷ Vgl. Christiaanse, Kees et al. (2007): Aufgabe als Aufgabe. Entwurf und Strategie im perforierten Raum, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel, S. 182.

³³⁸ Vgl. Allin, Simone (2009): Flexibilisierung von Inhalten formeller Pläne der Stadtentwicklung – im Anwendungsfeld des Flächennutzungsplanes, Kaiserslautern, S. 33.

³³⁹ Krautzberger, Michael (2010): Von der Angebotsplanung zur Projektplanung – Tendenzen der jüngeren Städtebaugesetzgebung, in: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.): Raumplanung, Heft 152/2010, Dortmund, S. 208.

5. Stimmen und Bestrebungen zur Novellierung der BauNVO 1990

Dieses Kapitel widmet sich auf der einen Seite der für diese Arbeit relevanten rechtswissenschaftlichen Entwicklung des BauGB seit 1990 und soll andererseits einen Überblick über Anregungen und Bestrebungen zu einer Novellierung der BauNVO gewähren. Überdies wird die einschlägige Literatur miteinbezogen, die sich mit der Frage nach der Erforderlichkeit einer BauNVO-Novellierung auseinandergesetzt hat bzw. dies weiterhin tut.

5.1 Entwicklung des BauGB seit 1990

Das BauGB wurde seit seinem Inkrafttreten am 01.07.1987 mehr als 30 Mal geändert.³⁴⁰ An dieser Stelle erfolgt jedoch lediglich eine Betrachtung der Entwicklung seit 1990 – dem Zeitpunkt der letzten Novellierung der BauNVO. Dementsprechend wird von einer abschließenden Aufzählung abgesehen. Stattdessen erfolgt eine Fokussierung auf die für diese Arbeit relevanten Neuerungen des BauGB.

Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993

Dieses am 01.05.1993 in Kraft getretene Gesetz setzte einige neue Akzente, die – wie KRAUTZBERGER es formulierte – „weit in die Zukunft der städtebaurechtlichen Entwicklung wirkten“³⁴¹. Auf einige Sonderregelungen für die östlichen Bundesländer konnte verzichtet werden. Im Gegenzug führte der Gesetzgeber zwei dieser bisherigen „Sonderregelungen“ in der gesamten (wiedervereinten) Bundesrepublik Deutschland ein: Den städtebaulichen Vertrag (heute § 11 BauGB) und den Vorhaben- und Erschließungsplan (heute § 12 BauGB) (zu *VEP* siehe 4.2.4.3). Diese Bestimmungen waren zunächst im BauGB-Maßnahmengesetz verankert und wurden 1998 vom Bau- und Raumordnungsgesetz übernommen.

BauROG 1998

„Der Deutsche Bundestag bekundet seinen Willen, nach Auslaufen des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch und der Überleitungsvorschriften für die neuen Länder das Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im Baugesetzbuch zusammenzuführen.“³⁴² Mit diesen Worten forderte der Deutsche Bundestag in einem Beschluss am 12.02.1993 die Zusammenführung der Vorschriften des BauGB, des BauGB-Maßnahmengesetzes sowie der Sondervorschriften für die neuen Länder. Diese Forderung bildete den Schwerpunkt der daraufhin aufge-

³⁴⁰ Vgl. Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln, S. 1688.

³⁴¹ Krautzberger, Michael (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes, in: NVwZ Heft 2010/12, Frankfurt, S. 732.

³⁴² Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG), BT-Drucks. 13/6392, S. 31.

nommenen Vorarbeiten für eine Vereinheitlichung des Städtebaurechts.³⁴³ Das BauROG trat am 01.01.1998 in Kraft.

Im Zuge des BauROG wurde von der Forschungsgruppe „Stadt+Dorf“ unter der Leitung von Prof. Dr. SCHÄFER ebenfalls eine Überprüfung der BauNVO vorgenommen, wobei festgestellt wurde, dass durch Änderungen in der BauNVO die Rahmenbedingungen, die das damals geltende Planungsrecht für die Bauleitplanung schuf, flexibler und mischungsfreundlicher gestaltet werden könnten. Vorgeesehen war unter anderem die Möglichkeit von Wohnen in Kerngebieten. Jedoch wurde seitens der Politik kein akuter Novellierungsbedarf der BauNVO gesehen.³⁴⁴

UVPG-Änderungsgesetz 2001 – BauGB 2001

Am 25.10.2000 hat die Bundesregierung das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien den Umweltschutz betreffend beschlossen, am 03.08.2001 trat das Gesetz in Kraft.³⁴⁵ Die UVP-Änderungsrichtlinie enthielt v.a. eine Ausweitung des Prüfungsumfangs einer Umweltverträglichkeitsprüfung, u.a. durch eine deutliche Ausweitung der UVP-pflichtigen Vorhaben, eine Erweiterung der einzubeziehenden Schutzgüter, eine Erweiterung des Scoping sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit. Die Änderung des UVP-Gesetzes ist überdies erforderlich geworden, da bei der Umsetzung der ursprünglichen Richtlinie aus dem Jahr 1985 sowohl in der BRD als auch in anderen Mitgliedstaaten vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften Defizite in der Umsetzung festgestellt wurden.³⁴⁶

Der Umweltschutzaspekt und die damit einhergehende rechtliche Umsetzung steht in engem Zusammenhang mit der ökologischen Stadtentwicklung (siehe 4.1.1) bzw. der nachhaltigen Stadtentwicklung (siehe 4.1.2)

Wegen der verspäteten Umsetzung der entsprechenden EG-Richtlinien durch das UVPG wurde die „UVPG-Novelle“ erst wirksam, als sich bereits ein neues Konzept des EU-Umweltrechts für die städtebauliche Planung abzeichnete. Sie kann also als Vorläufer der Gesetzesänderungen aus dem Jahr 2004 betrachtet werden.³⁴⁷

EAG Bau 2004

Das „Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien“ – kurz: Europarechtsanpassungsgesetz bzw. EAG Bau – trat am 20.07.2004 in Kraft.³⁴⁸

³⁴³ Vgl. Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch mit BauNVO – Leitfaden mit Synopse, 7. Auflage, Heidelberg, S. 286.

³⁴⁴ Vgl. Ernst, Werner et al. (2010): Baugesetzbuch, München, S. 25.

³⁴⁵ BGBl. I S. 1950.

³⁴⁶ Vgl. Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch mit BauNVO – Leitfaden mit Synopse, 7. Auflage, Heidelberg, S. 287.

³⁴⁷ Vgl. Krautzberger, Michael (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes, in: NVwZ Heft 2010/12, Frankfurt, S. 733.

³⁴⁸ BGBl. I S. 1359.

Es diene der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme sowie der Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.³⁴⁹

Die Umsetzung hatte v.a. die Neufassung der Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne in den §§ 1 bis 4c und 13 zur Folge. Demnach müssen Gemeinden im Aufstellungsverfahren dem Entwurf des Bauleitplans und später der in Kraft getretenen Satzung einen Umweltbericht beifügen. Darin müssen die im Rahmen einer Umweltprüfung ermittelten, bewerteten und beschriebenen Umweltauswirkungen dargelegt werden. Der Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung wird zwar von der Gemeinde festgelegt, richtet sich jedoch nach den Informationen durch die beteiligten Behörden. Zudem sind die Ergebnisse der Umweltprüfung in der Abwägung zu berücksichtigen. Wird die Planung durchgeführt, hat eine Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen zu erfolgen. Ein Verzicht auf die Umweltprüfung kann z.B. bei gewissen Planungen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein.³⁵⁰

Im Zuge des EAG Bau wurden darüber hinaus in zahlreichen anderen Bereichen des BauGB Änderungen vorgenommen. Von einer abschließenden Aufzählung wird an dieser Stelle aufgrund mangelnder Relevanz abgesehen. Zu erwähnen ist noch, dass die Regelungen über die Grundsätze der Bauleitplanung in den §§ 1 und 1a nicht nur vor dem Hintergrund der Erfordernisse einer Umweltprüfung aktualisiert wurden, sondern auch im Hinblick auf Aspekte der Nachhaltigkeit in der städtebaulichen Planung.³⁵¹

Weitere Innovationen des EAG Bau 2004 waren die Bestimmungen über den Stadtumbau (§§ 171a ff.) und die Soziale Stadt (§ 171e).³⁵²

Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte 2007

Das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ wurde am 21.12.2006 verabschiedet und trat am 01.01.2007 im novellierten BauGB in Kraft. Es „enthielt im Kern eine Nachsteuerung und Fortentwicklung des EAG Bau 2004 mit einer Inanspruchnahme der EU-rechtlich möglichen Ausnahmen von der Umweltprüfung von Bebauungsplänen“³⁵³.

Im Zuge des 2007 neu eingefügten beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung gem. § 13a BauGB kann von der üblichen Vorgehens-

³⁴⁹ Vgl. Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. XXII.

³⁵⁰ Vgl. Söfker, a.a.O., S. XXII f..

³⁵¹ Vgl. Söfker, a.a.O., S. XXIII.

³⁵² Vgl. Krautzberger, Michael (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes, in: NVwZ Heft 2010/12, Frankfurt, S. 733.

³⁵³ Krautzberger, Michael (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes, in: NVwZ Heft 2010/12, Frankfurt, S. 733.

weise in einem Bebauungsplanverfahren abgewichen werden. Merkmale des beschleunigten Verfahrens sind eine konzentrierte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, Wegfall der förmlichen Umweltprüfung mit Umweltbericht sowie von Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft. Zudem kann von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abgewichen werden.³⁵⁴

Ziel ist es, durch Bebauungspläne der Innenentwicklung die Revitalisierung von Brachflächen, die Nachverdichtung und sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung zu erleichtern und damit der Flächeninanspruchnahme neuer, bisher ungenutzter Flächen, entgegen zu wirken (siehe *Konversion und Stadtschrumpfung* unter 4.2.3).

Aus Sicht der Planungssystematik kann es als etwas ungewöhnlich bezeichnet werden, dass mit der Einführung des § 13a BauGB gewissermaßen eine Umkehr des so genannten „Top-Down“-Prinzips einherging. Gemäß § 8 BauGB sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Im Fall der Bebauungspläne der Innenentwicklung kann „ein Bebauungsplan, der von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht, auch aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist; die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets darf nicht beeinträchtigt werden; der Flächennutzungsplan ist im Wege der Berichtigung anzupassen.“³⁵⁵ So ist nicht der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, sondern letzterer wird an einen von ihm abweichenden Bebauungsplan i.S.d. § 13a BauGB angepasst.³⁵⁶

Sowohl das EAG Bau 2004 als auch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte 2007 sind in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Trend der nachhaltigen Stadtentwicklung (siehe 4.1.2) zu sehen, da sie die Ziele Umweltschutz und Innenentwicklung forcieren.

³⁵⁴ Vgl. Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München, S. XXV.

³⁵⁵ § 13a Abs. 2 S. 2 BauGB.

³⁵⁶ Vgl. Krautzberger, Michael (2010): Von der Angebotsplanung zur Projektplanung – Tendenzen der jüngeren Städtebaugesetzgebung, in: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.): Raumplanung, Heft 152/2010, Dortmund, S. 207.

5.2 Wichtige relevante Anregungen und Bestrebungen für eine Novellierung der BauNVO seit 1990

Dieses Kapitel widmet sich den bisherigen Bestrebungen zur Novellierung der aktuellen Fassung der BauNVO, die für diese Arbeit von Bedeutung sind. Darüber hinaus erfolgt eine Betrachtung einiger Stimmen aus der Fachliteratur sowie von Experten, die das Für und Wider einer BauNVO-Novellierung diskutieren.

5.2.1 Anregungen und Umfragen

Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2009

Im Frühjahr 2010 stellten einige Abgeordnete des Deutschen Bundestages eine so genannte „Kleine Anfrage“ an die Bundesregierung. Hauptgegenstand war der Konflikt um Kinderlärm. U.a. wurde auf den Antrag „Die Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten verbessern“³⁵⁷ des Deutschen Bundestages aus der 16. Legislaturperiode verwiesen, in welchem die Bundesregierung aufgefordert wurde, die BauNVO insoweit zu ändern, als dass Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten allgemein zulässig sind.

In ihrer Antwort verwies die Bundesregierung auf den Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode, indem sich CDU, CSU und FDP dazu verpflichtet haben, neben einer Anpassung bzw. Weiterentwicklung des BauGB die BauNVO einer „umfassenden“ Prüfung zu unterziehen.³⁵⁸ Weiterhin heißt es in der Antwort auf die „Kleine Anfrage“: „Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beabsichtigt, im Rahmen dieser Bauplanungsrechtsnovelle auch eine generelle Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten durch eine Änderung des § 3 BauNVO vorzuschlagen. [...] Das förmliche Gesetzgebungsverfahren soll 2011 eingeleitet werden.“³⁵⁹

Umfrage des Difu/DST 2010

Im Jahr 2010 führte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag (DST) eine Befragung von Städten und Gemeinden bzgl. des potenziellen Novellierungsbedarfs der BauNVO durch. Derartige Umfragen haben im Bauplanungsrecht seit einigen Jahren Tradition, weshalb der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ihnen eine große Bedeutung beimisst. Aus diesem Grund wurde den Ergebnissen der Umfrage eine relativ ausführliche Betrachtung in einem eigenen Kapitel gewidmet (siehe 5.3).

³⁵⁷ BT-Drucks. 16/13624.

³⁵⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, S. 42.

³⁵⁹ Antwort der Bundesregierung auf die „Kleine Anfrage“ der Abgeordneten Katja Dörner, Bettina Herlitzius, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, BT-Drucks. 17/1194, S. 2.

Umfrage der DASL

Im Frühjahr 2010 führte die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung eine Befragung³⁶⁰ ihrer Mitglieder zur Novellierung des BauGB und der BauNVO durch. Dies geschah im Anschluss an drei Sitzungen des Ausschusses „Europa/Recht“, in denen es in erster Linie um die für die aktuelle Legislaturperiode geplanten Novellierungen des BauGB bzw. der BauNVO ging, im Rahmen derer insbesondere eine Stärkung der Innenentwicklung erreicht werden soll. Da sich die Umfrage auf sehr spezielle Novellierungsvorschläge bezog und allgemeine Fragen zum Novellierungsbedarf der BauNVO – im Gegensatz zur Umfrage des Difu und des DST – nicht enthalten waren, wurde auf eine detaillierte Analyse verzichtet.

5.2.2 Berliner Gespräche zum Städtebaurecht 2010

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung lud im Sommer/Herbst 2010 ausgewählte Experten zu einer Reihe von Gesprächen das Städtebaurecht betreffend ein. Unter dem Titel „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ kam es zu einem offenen Austausch mitunter auch kontroverser Auffassungen zur geplanten Novellierung des Städtebaurechts. Das Ministerium versprach sich hiervon eine Beleuchtung von Pro- und Contra-Argumenten sowie unterstützende Empfehlungen für die Gesetzesvorbereitung.

Die folgende Beschreibung der Ergebnisse des Berichts umfasst nur die für diese Arbeit wichtigen Aspekte und ist daher nicht abschließend. Da als Bezugspunkt ausschließlich der Bericht der „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht 2010“ diente, wurde auf die Angabe von Quellen weitgehend verzichtet.

Hinsichtlich der BauNVO ließ der Grundtenor darauf schließen, dass sich die Verordnung im Grundsatz bewährt hat. Mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium seien demzufolge auch in städtebaulich komplizierten Sachverhalten angemessene Planungsentscheidungen erzielbar. Daher wurde von einer grundlegenden Neukonzeption der Gebietstypologie abgeraten. Derartige fundamentale Systemveränderungen bedürften einer umfassenden wissenschaftlichen Untersuchung und einer daran anknüpfenden fachlichen Diskussion. Das Gros der Experten sprach sich dafür aus, im Rahmen der aktuell anstehenden Novellierung des Städtebaurechts Zurückhaltung zu üben und sich auf das Notwendigste zu beschränken. Begründet wurde dies u.a. damit, dass jede Änderung des gesetzlichen Regelungsrahmens im Städtebaurecht für die Anwender in der Planungspraxis eine gewisse Einarbeitungszeit mit sich bringe. Bis es zu einer Klarstellung durch die Rechtsprechung komme, verstrichen oftmals einige Jahre der rechtlichen Unsicherheit. Zudem müsse bedacht werden, dass sich die Änderung von Regelungen in der BauNVO auch auf andere Rechtsgebiete wie das Immissions-

³⁶⁰ Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf (2010): Befragung der Mitglieder der DASL zur Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung, im Auftrag der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Berlin.

schutzrecht auswirken und dort ebenso für rechtliche Unsicherheiten sorgen könne.

Ferner wurde berichtet, dass Anwender aus der Praxis nicht selten auf vermeintliche Regelungsdefizite in der BauNVO hinwiesen und dabei übersähen, dass oftmals Lösungen anhand des bestehenden Instrumentariums gefunden werden könnten. Demnach handele es sich weniger um Regelungsprobleme oder -defizite, sondern vielmehr um Vollzugsprobleme.

Im Zuge der für diese Legislaturperiode geplanten BauNVO-Novellierung wurde bei den Baugebietsvorschriften einzig die allgemeine Zulässigkeit von Kindertagesstätten „im Sinne einer die bisherige Praxis bestätigenden klarstellenden Regelung“³⁶¹ uneingeschränkt begrüßt.

Für die auftretenden Probleme mit der städtebaulichen Steuerung von Einzelhandelsvorhaben versprechen sich die Experten Klärung durch die Rechtsprechung.

Gemäß der einhelligen Meinung der anwesenden Experten sollte geprüft werden, inwieweit eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 9 Abs. 2a BauGB („vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen“) förderlich sein könnte, um Gemeinden bei der Verfolgung qualifizierter städtebaulicher Ziele im unbeplanten Innenbereich zu entlasten. Dies könnte derzeit v.a. zum Schutz des originären Zwecks von Gewerbegebieten gegenüber der Ansiedlung von Vergnügungsstätten relevant sein.

Eine vertiefte Prüfung wird für die Erweiterung des § 14 Abs. 2 BauNVO im Hinblick auf Anlagen zur Stromerzeugung aus regenerativen Energien gefordert.

Wie vielfach bereits in der Fachliteratur geschehen wurde auch bei den „Berliner Gesprächen“ die Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs befürwortet. Analog verhält es sich mit einer maßvollen Erleichterung der Möglichkeit zur Überschreitung der Maßobergrenzen in § 17 Abs. 2 BauNVO. Eine Relativierung der Maßobergrenzen oder deren generelle Anhebung sei derzeit mangels ausreichender wissenschaftlicher Fundierung nicht zu rechtfertigen.

5.2.3 Literatur

In der einschlägigen Fachliteratur wird über die Notwendigkeit einer erneuten Novellierung der BauNVO schon seit langem zum Teil kontrovers diskutiert. Eine abschließende Behandlung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, weshalb an dieser Stelle lediglich eine Auswahl einiger Beiträge erfolgt.

Bereits im Jahr 1985 – also noch vor der bis dato letzten Novellierung der BauNVO – wandte sich ADRIAN mit den folgenden Worten an alle Befürworter einer neuerlichen Novellierung:

³⁶¹ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht – Band I: Bericht, Berlin, S. 10.

„Ein Herumkorrigieren am Text der Gesetze und das Eingehen auf mehr oder weniger gewichtige Schwierigkeiten mehr oder weniger repräsentativ ausgesuchter Fachleute lohnt den Aufwand einer Novellierung nicht. Für die Praxis müssen sich Novellierungen lohnen. Die meisten kommunalen Bauverwaltungen befinden sich in der Lage eines Handwerkers, der endlich arbeiten möchte, an dessen Handwerkszeug aber unentwegt herumgefummelt wird. Weit mehr Probleme rühren aus dem Übereifer der Bürokraten her oder aus der Unfähigkeit geltendes Recht vernünftig anzuwenden, als aus dem Recht selber.“³⁶²

ADRIANs Unmut über die damaligen bzw. generellen Bestrebungen zu einer Novellierung der BauNVO sollte als unmissverständliches Plädoyer für eine höchstmögliche Kontinuität dieser Verordnung aufgefasst werden.

Auch FICKERT/FIESELER kritisieren schon seit Jahren vehement derlei Novellierungsabsichten. Bereits 1996 hinterfragten sie in ihrer Abhandlung „Quo vadis Baunutzungsverordnung? – Ein Beitrag zur Frage: Ist die Novellierung der BauNVO wirklich notwendig?“³⁶³ die Erforderlichkeit einer Novellierung. Drei Jahre später kritisierten sie in ihrem Beitrag „Der (erneute) Versuch, der BauNVO ein neues Leitbild der Nutzungsmischung zu verordnen“³⁶⁴ abermals die Fürsprecher einer Novellierung; diesmal auf eine zum Teil barsch anmutende Weise:

„Das für die Praktiker der Bauleitplanung im Zusammenhang mit der BauNVO Beunruhigende ist, daß diejenigen, die die Novellierung vorzubereiten haben und mit Bedacht die Gutachter aussuchen, die ihnen das Material zur Novellierung liefern sollen, das Instrumentarium der BauNVO offensichtlich nicht wirklich kennen, geschweige denn beherrschen.“³⁶⁵

Weiter heißt es dort:

„Es liegt, wie bei allen gründlichen Diskussionen über die Anwendungsmöglichkeit der BauNVO zum Ausdruck gebracht worden ist, nicht an der Unzulänglichkeit der Vorschriften, sondern am mangelnden Vollzug. Die vielfältigen Instrumente der BauNVO werden leider nur von einem geringen Teil der Planer wirklich beherrscht.“³⁶⁶

Zudem verwiesen FICKERT/FIESELER auf den Verfassungsgrundsatz in Art. 20 Abs. 3 GG, nach dem eine Änderung von Rechtsvorschriften nur dann gerechtfertigt sei, wenn sie erforderlich – und damit in vernünftiger Weise geboten – sei. Nach Einschätzung der genannten Autoren prüfen die Ministerialen als „Redakteu-

³⁶² Adrian, Hanns (1985): Großstädtische Planungsprobleme und ihre Rückwirkungen auf das Recht, in: Bauwelt (Hrsg.): Stadtbauwelt, Heft 12/1985, Berlin, S. 22.

³⁶³ Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1996): Quo vadis BauNVO? – Ein Beitrag zur Frage: Ist die Novellierung der BauNVO wirklich notwendig?, in: Blaum, Kurt et al. (Hrsg.): Deutsches Verwaltungsblatt, 111. Jahrgang, Heft 7, Köln.

³⁶⁴ Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1999): Der (erneute) Versuch, der BauNVO ein neues Leitbild der Nutzungsmischung zu verordnen – Ein Beitrag zur Wahrung der Planungshoheit der Städte und Gemeinden, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht, Heft 1999/12, Köln.

³⁶⁵ Fickert, a.a.O., S. 1384.

³⁶⁶ Ebenda.

re“ der BauNVO nicht ernsthaft genug die Notwendigkeit gemäß diesem Verfassungsgrundsatz der Erforderlichkeit.³⁶⁷

Mit diesem Beitrag appellierten FICKERT/FIESELER zum wiederholten Mal eindringlich für die Wahrung der kommunalen Planungshoheit.

In dem 2003 von der Wüstenrot Stiftung herausgegebenen Werk „Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung“³⁶⁸ plädierten die Autoren BUNZEL/SANDER et al. ebenfalls gegen eine Novellierung der BauNVO. In ihrer Analyse stellten sie zwar einige potenziell gewinnbringenden Änderungsmöglichkeiten im Regelwerk fest; jedoch seien diese Vorschläge an den Vorteilen der Kontinuität der Rechtslage zu messen. In diesem Zusammenhang wiesen sie darauf hin, dass die BauNVO mit ihrer Baugebietstypologie und den Modifizierungsmöglichkeiten gemäß § 1 Abs. 4-10 BauNVO bereits heute ein differenziertes und flexibles Instrumentarium biete, welches in den meisten Fällen zu sachgerechten Planungsergebnissen führe. Gravierende Fehlsteuerungen in der BauNVO konnten die Verfasser des Buches nicht aufspüren. Daher bestehe kein dringendes Erfordernis einer Novellierung der Verordnung. Lediglich einzelne Instrumente könnten punktuell noch besser ausgeformt werden.³⁶⁹

„In Anbetracht der damit als in ihrer Bedeutung eher gering einzuschätzenden Verbesserungsmöglichkeiten wiegen die Nachteile einer Novellierung umso schwerer.“³⁷⁰ Zum einen sei auf die sich durch eine Novellierung verstärkende Problematik der Schichtenbebauungspläne hinzuweisen. Zum anderen sei jede Novellierung mit erheblichen Umstellungskosten verbunden, weil die mit der Thematik befassten Personen (z.B. Mitarbeiter der Bauverwaltungen) entsprechend geschult werden müssten. Zusätzlich käme es in der Übergangszeit vermehrt zu Rechtsfehlern. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass eine flächendeckende Einführung neuer rechtlicher Regelungen im Städtebaurecht meist mehrere Jahre erfordere.³⁷¹

Insofern empfahlen BUNZEL/SANDER et al., die Gebietsvorschriften trotz einzelner Verbesserungsmöglichkeiten unangetastet zu lassen. Allerdings sollten jene Änderungen vorgenommen werden, die keine Auswirkungen auf das Problem der Schichtenbebauungspläne nach sich ziehen könnten. Davon betroffen seien die Lockerung des Gebietstypenzwangs und die Schaffung der Möglichkeit zur Festsetzung von Mindestkontingenten für bestimmte Nutzungen in sämtlichen Baugebieten. Diese Änderungen ließen die Gebietstypologie unberührt. In diesen beiden Vorschlägen sahen die Autoren „die ertragreichsten Verbesserungen gegenüber

³⁶⁷ Vgl. Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1999): Der (erneute) Versuch, der BauNVO ein neues Leitbild der Nutzungsmischung zu verordnen – Ein Beitrag zur Wahrung der Planungshoheit der Städte und Gemeinden, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht, Heft 1999/12, Köln, S. 1387 f..

³⁶⁸ Bunzel, Arno; Sander, Robert et al. (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg.

³⁶⁹ Vgl. Bunzel, a.a.O., S. 214.

³⁷⁰ Bunzel, a.a.O., S. 215.

³⁷¹ Vgl. Bunzel, a.a.O., S. 215.

der derzeitigen Rechtslage [...], da sie zu einer weiteren Flexibilisierung beitragen und damit Anpassungsprozesse an tatsächliche Entwicklungen erleichtern.“³⁷²

Aufgeschlossener gegenüber Änderungen bei der BauNVO präsentierten sich im Herbst 2010 dagegen KIRCHBERG/KÖNIG³⁷³. In Anlehnung an BUNZELs schon zweimal in den Raum gestellte Frage „Brauchen wir eine neue BauNVO?“³⁷⁴ ³⁷⁵ warfen sie die für den Einen oder Anderen zweifelsohne provokant oder irritierend erscheinende Frage auf: „Brauchen wir eine BauNVO?“³⁷⁶ Sie rechtfertigten ihre Infragestellung der Notwendigkeit der BauNVO damit, „dass die gemeindliche Bauleitplanung bereits jetzt auch ohne Rückgriff auf die BauNVO funktioniert“³⁷⁷. Am deutlichsten ausgeprägt sei dies beim Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB. Gemäß § 12 Abs. 3 S. 2 BauGB ist die Gemeinde bei der Bestimmung der Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Vorhaben- und Erschließungsplans (welcher ein Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist) nicht an die Festsetzungen der BauNVO (und „im Übrigen nicht einmal an die Festsetzungen nach § 9 BauGB“³⁷⁸ – wie die Verfasser ausdrücklich betonen) gebunden. Stattdessen wird der Gemeinde ein – wie REIDT es formuliert – „Festsetzungserfindungsrecht“³⁷⁹ eingeräumt. Gleichwohl müssen die Festsetzungen den allgemeinen städtebaulichen Grundsätzen sowie denen der Planbarkeit und Planwahrheit entsprechen.³⁸⁰

Eine andere Vorgehensweise sahen KIRCHBERG/KÖNIG in einer Abstufung der BauNVO. Dieses Modell würde auf den Erfahrungen mit der Öffnungsklausel für Vorhaben- und Erschließungspläne aufbauen und sich diese zunutze machen. Darin könnte der BauNVO zwar weiterhin eine Leitbildfunktion zukommen; ihre Verbindlichkeit für die Bauleitplanung würde jedoch außer Kraft gesetzt werden, sodass sie nur noch den Rang einer städtebaulichen Empfehlung inne hätte. Diese Form der BauNVO käme nach Ansicht von KIRCHBERG/KÖNIG dem Bild des „Baukastens“³⁸¹ am nächsten, „allerdings nicht im Sinne einer strikten Regelwerks, sondern im Sinne eines grundsätzlich unverbindlichen, wenn auch bewährten Angebots.“³⁸²

³⁷² Bunzel, Arno; Sander, Robert et al. (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg, S. 215.

³⁷³ Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln.

³⁷⁴ Bunzel, Arno; Löhr, Rolf-Peter (2000): Brauchen wir eine neue Baunutzungsverordnung?, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 2000/5 Juli, Wiesbaden.

³⁷⁵ Bunzel, Arno (2009): Brauchen wir eine neue BauNVO? – Diskussionspapier des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin.

³⁷⁶ Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln, S. 1697.

³⁷⁷ Ebenda.

³⁷⁸ Ebenda.

³⁷⁹ Reidt, Olaf (1996): Chancen und Risiken des Vorhaben- und Erschließungsplans, in: Neuen Juristische Wochenschrift (Hrsg.): Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 1996/1, Frankfurt, S. 4.

³⁸⁰ Vgl. Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln, S. 1697 f..

³⁸¹ König, Helmut et al. (1999): Baunutzungsverordnung – BauNVO, 2. Auflage, München, S. 1.

³⁸² Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln, S. 1698.

Alternativ könnten die Vorgaben der BauNVO als Sollvorschriften ausgebildet werden, wie bereits in ähnlicher Form bei der Planzeichenverordnung geschehen. In diesem Falle müsste jedoch ein einschränkender Vorbehalt verankert werden, demgemäß Abweichungen grundsätzlich zulässig sind, sofern die allgemeinen städtebaulichen Grundsätze gewahrt bleiben.³⁸³

Eine weitere Möglichkeit sahen KIRCHBERG/KÖNIG in einer grundlegenden Überarbeitung und Vereinfachung der BauNVO unter der Berücksichtigung aktueller Herausforderungen und Tendenzen der modernen Städtebaupolitik und des aus ihrer Sicht „inzwischen zutage getretenen Reformbedarfs“³⁸⁴. Demnach wären folgende Änderungen im System der BauNVO vorstellbar, die die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) – Landesgruppe Baden-Württemberg – bereits in ihrer Sitzung am 26.03.2010 formuliert hat:

- „Reduktion der Art der baulichen Nutzung auf die 4 Kategorien: Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen;
- Feinsteuerung und Einzelhandelsplanung in abschließender kommunaler Verantwortung;
- Regulierung des Maßes der baulichen Nutzung ebenfalls im Rahmen selbstverantwortlicher Festsetzung durch die Gemeinden.“³⁸⁵

Gleichwohl wiesen KIRCHBERG/KÖNIG darauf hin, dass eine Umsetzung dieser oder vergleichbarer grundlegender Änderungsvorschläge höchstwahrscheinlich weitergehende Wirkungen nach sich zöge als beispielsweise ihr vorheriger Vorschlag, die Vorgaben der BauNVO als Sollvorschriften mit umfangreichen Abweichungsmöglichkeiten im Rahmen einer ordnungsgemäßen städtebaulichen Abwägung zu fassen.³⁸⁶

Zudem betonten sie, dass auch ihnen nicht entgangen sei, wie sich die überwiegende Mehrzahl der an der Umfrage des Difu und des DST teilnehmenden Städte dafür ausgesprochen hat, das bisherige System der BauNVO beizubehalten und lediglich diverse Änderungen im Detail vorzunehmen.

Abschließend schilderten KIRCHBERG/KÖNIG die Situation rund um die Frage nach der Erforderlichkeit einer BauNVO-Novellierung sowohl aus Sicht eines Richters als auch aus der eines Rechtsanwalts. Aufgrund der gewonnenen Erfahrung aus gerichtlichen Verfahren sieht „der Richter“ keine Veranlassung für eine grundlegende Änderung der BauNVO. So würde „der durch einen Verzicht auf zwingende Vorgaben erreichte Gewinn an planerischer Freiheit durch eine in hohem Maße

³⁸³ Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln, S. 1698.

³⁸⁴ Ebenda.

³⁸⁵ Kirchberg, a.a.O., S. 1699.

³⁸⁶ Ebenda.

fehleranfällige Regelungsvielfalt erkaufte³⁸⁷ werden. „Der Anwalt“ bringt zum Ausdruck, dass er von den Ergebnissen der Difu/DST-Umfrage „zwar durchaus beeindruckt, gleichzeitig aber auch etwas überrascht, ja fast erschrocken“³⁸⁸ sei. Grund dafür sei, dass die teilnehmenden Städte nicht ein „Weniger“ an Reglementierung der gemeindlichen Planung durch die BauNVO empfehlen, sondern eher bis deutlich ein „Mehr“. Dabei werde überhaupt nicht wahrgenommen, dass die Gemeinden damit schrittweise ihre „Freiheit der eigenen selbstverantwortlichen Gestaltung auf kommunaler Ebene“³⁸⁹ aufgeben. Mit der oftmals beschworenen Deregulierung und Dezentralisierung habe dies nichts zu tun. Darum wird aus Sicht eines Anwalts auf dem Themenfeld der Bauleitplanung für einen „Befreiungsschlag“³⁹⁰ dahingehend plädiert, dass die BauNVO in Zukunft nur noch zur Orientierung oder als Sollvorgabe mit umfassenden Möglichkeiten zur Abweichung Wirksamkeit beanspruchen kann bzw. darf.³⁹¹

In der Diskussion über die Erforderlichkeit einer BauNVO-Novellierung dominiert das Themenfeld der Art der baulichen Nutzung. Dementsprechend wurde dem Maß der baulichen Nutzung an dieser Stelle eine geringere Aufmerksamkeit gewidmet.

FRANZ ist der Auffassung, dass es für das optimale Maß der Nutzungsmischung keinen allgemeinen Wert gibt. Dieser Wert, so FRANZ, sei für den jeweils zu betrachtenden Siedlungsraum zu ermitteln.³⁹² Sprich: Jede Gemeinde sollte das für sie optimale Maß in eigenem Ermessen festlegen.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Ansichten aus der Fachliteratur sehr unterschiedlich sind und die Meinungsbilder von einer unbedingten Nicht-Novellierung bis hin zu einer Abstufung der BauNVO vertreten werden.

³⁸⁷ Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln, S. 1700.

³⁸⁸ Ebenda.

³⁸⁹ Kirchberg, a.a.O., S. 1700 f..

³⁹⁰ Kirchberg, a.a.O., S. 1701.

³⁹¹ Vgl. Kirchberg, a.a.O., S. 1701.

³⁹² Vgl. Franz, Lothar (1978): Minimierung des Verkehrsaufkommens durch Optimierung der Nutzungsmischung, Aachen, S. 15.

5.3 Umfrage des Difu / DST 2010

Im Frühjahr 2009 hatte Arno Bunzel vom „Deutschen Institut für Urbanistik“ (Difu) mit einem Diskussionspapier³⁹³ über mögliche Ansatzpunkte einer Novellierung der BauNVO das Interesse diverser Gremien des Deutschen Städtetages geweckt. Darauf hin kam seitens des Bau- und Verkehrsausschusses die Anregung, hinsichtlich des Novellierungsbedarfs der BauNVO eine Befragung der Städte und Gemeinden durchzuführen.

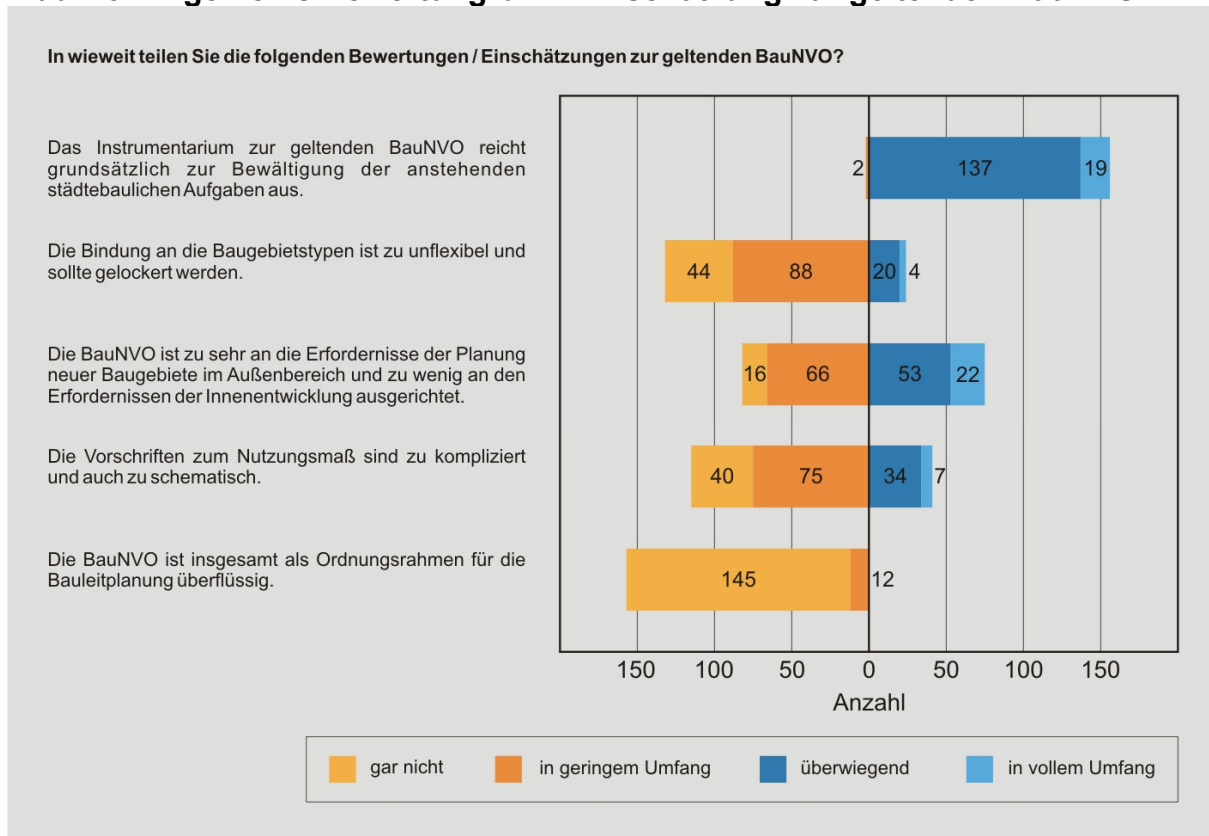
Die Laufzeit der Umfrage erstreckte sich von November 2009 bis Mitte Januar 2010. Mit der Durchführung der Befragung wurde Arno Bunzel vom Difu beauftragt. Befragt wurden die Bau- und Planungsdezernate aller 210 unmittelbaren Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages. Davon beteiligten sich 158 Städte, was einer relativ hohen Rücklaufquote von etwa 75 % entspricht. Als Basis für eine Diskussion des Novellierungsbedarfs sollte die Umfrage empirisch gesicherte Informationen erbringen. Die Inhalte dieses Kapitels orientieren sich ausschließlich an den Ergebnissen der Befragung, weshalb weitgehend auf Quellenangaben verzichtet wurde.

5.3.1 Allgemeine Einschätzung bzw. Bewertung der geltenden BauNVO

In einem ersten Schritt wurden die befragten Städte aufgefordert, eine allgemeine Einschätzung zur geltenden BauNVO abzugeben. Daran anschließend sollten Fragen zur Art der baulichen Nutzung, zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise sowie zu den überbaubaren Grundstücksflächen beantwortet werden. Abschließend wurde von der Befragten eine Beurteilung der praktischen Probleme eingeholt, die sich bei Inkrafttreten einer novellierten Fassung der BauNVO und paralleler Fortgeltung älterer Fassungen ergeben würden.

Wie bereits erwähnt bildete eine allgemeine Bewertung bzw. Einschätzung zur geltenden BauNVO den Einstieg in die Befragung. Darin sollten die Befragten zunächst angeben, inwieweit sich die Regelungen aus ihrer Sicht grundsätzlich bewährt hätten und wo ggf. Änderungserfordernisse gesehen werden. Gegenstand dieser Einschätzung bzw. Bewertung waren fünf wertende Aussagen, bei denen die Teilnehmer der Umfrage den Grad ihrer Zustimmung wählen konnten. Es wurde unterschieden in: „in vollem Umfang“, „überwiegend“, „in geringem Umfang“ und „gar nicht“. Die Zustimmungsverteilung wird anhand des folgenden Diagramms ersichtlich.

³⁹³ Bunzel, Arno (2009): Brauchen wir eine neue BauNVO? – Diskussionspapier des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin.

Abb. 23: Allgemeine Bewertung bzw. Einschätzung zur geltenden BauNVO

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Nahezu die Gesamtheit der Befragten stimmte der Aussage zu, dass das Instrumentarium der geltenden BauNVO grundsätzlich ausreichend für die Bewältigung der anstehenden städtebaulichen Aufgaben ist. Jedoch stimmten dieser Aussage lediglich 19 der 158 Städte „in vollem Umfang“ zu. 137 teilten diese Auffassung „überwiegend“. Dies bringt zum Ausdruck, dass ein Großteil der Städte das Instrumentarium der geltenden BauNVO zwar als grundsätzlich ausreichend bewertete, im Detail aber durchaus das Erfordernis einer Anpassung bzw. Änderung gesehen wird.

Die überwiegend vertretene Einschätzung, die geltende BauNVO sei zur Bewältigung der anstehenden städtebaulichen Aufgaben ausreichend, findet in der nicht erfolgten Zustimmung zu der These, die BauNVO sei insgesamt als Ordnungsrahmen für die Bauleitplanung überflüssig, ihre Bestätigung. Lediglich zwölf Städte teilten diese Auffassung „in geringem Umfang“.

Trotz der generellen Zustimmung zur Funktionsfähigkeit der BauNVO war nahezu die Hälfte der Befragten der Meinung, dass die BauNVO zu sehr auf die Planung neuer Baugebiete im Außenbereich und zu wenig an den Erfordernissen der Innenentwicklung ausgerichtet sei. Hinzu kommen etwa 42 % der Teilnehmer, die dieser Aussage in geringem Umfang zustimmten. Lediglich bei ca. zehn Prozent der befragten Städte stieß diese Aussage auf Ablehnung. Die Autoren folgerten

daraus, „dass die Funktionsfähigkeit der BauNVO gerade für Planungsvorhaben der Innenentwicklung besonders in den Blick genommen werden sollte“.³⁹⁴

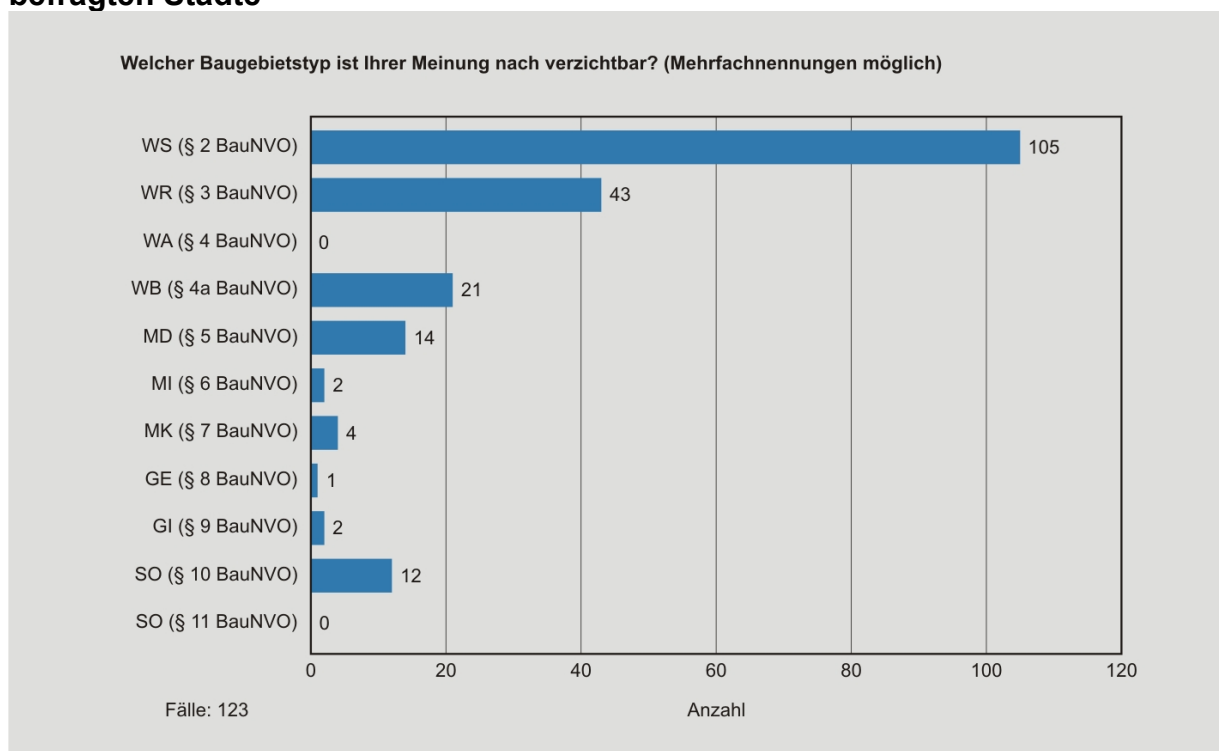
Die breite Mehrheit war der Auffassung, die Bindung an die Baugebietstypen sei nicht zu unflexibel und müsse daher auch nicht gelockert werden. Etwa ein Sechstel der Befragten vertrat diesbezüglich die entgegengesetzte Meinung.

Der Aussage, die Vorschriften des Nutzungsmaßes seien „zu kompliziert und auch zu schematisch“, stimmten die befragten Städte in ähnlichem Verhältnis zu (insgesamt ca. 26 %) bzw. nicht zu (insgesamt ca. 74 %) wie der Aussage, die Bindung an die Baugebietstypen sei zu unflexibel und sollte daher gelockert werden.

5.3.2 Fragen zur Art der baulichen Nutzung

Der zweite Themenblock der Umfrage beinhaltete Fragen zur Art der baulichen Nutzung. Eingangsfrage war hier, ob aus Sicht der befragten Städte auf einzelne Baugebiete verzichtet werden könne.

Abb. 24: Verzichtbarkeit einzelner Baugebietsvorschriften aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Die beträchtliche Anzahl von 123 (von 158) Städten hielt eines oder mehrere Baugebiete für verzichtbar. Mit 105 Städten (ca. 66 %) am häufigsten genannt wurde das Kleinsiedlungsgebiet nach § 2 BauNVO. Andere Baugebiete wurden dagegen

³⁹⁴ Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin, S. 7.

von deutlich weniger Befragten für verzichtbar gehalten. Das reine Wohngebiet wurde immerhin noch von 43 Städten (ca. 27 %) für verzichtbar gehalten. Die verbleibenden Baugebiete wurden deutlich seltener bis gar nicht genannt.

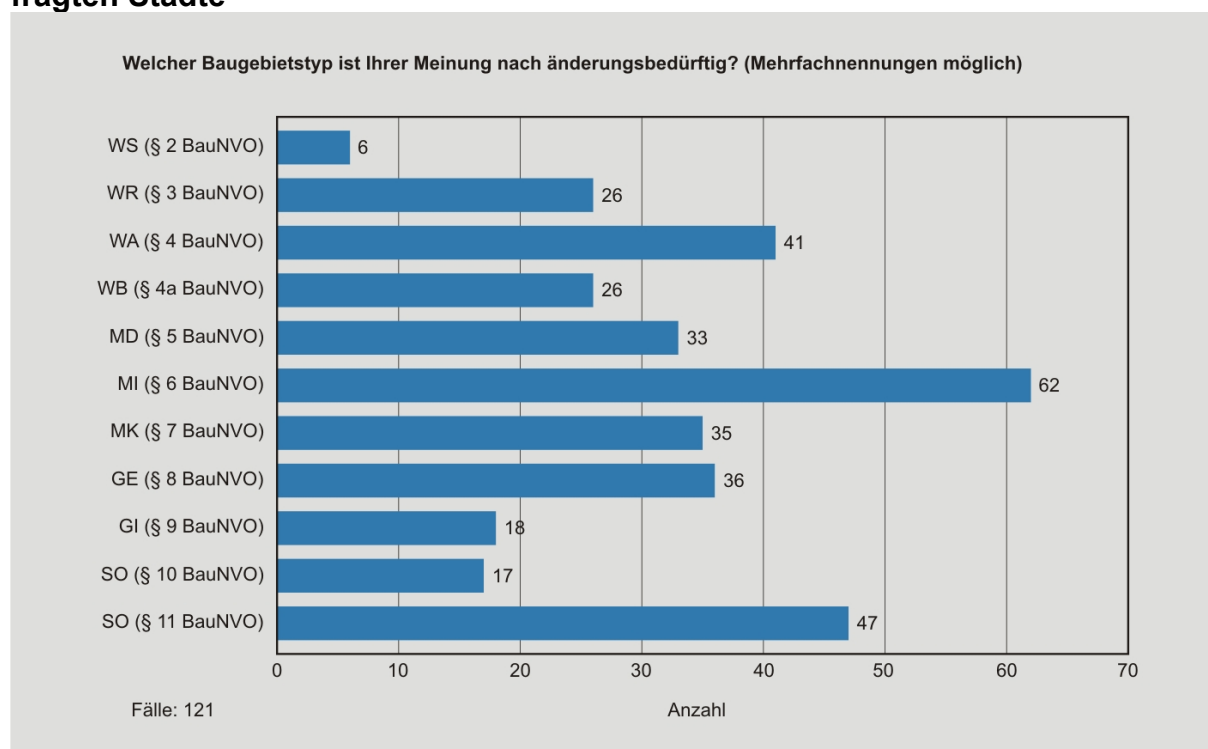
Umgekehrt bedeuten diese Zahlen, dass jeweils eine unterschiedlich große Anzahl an Befragten den jeweiligen Baugebietstyp nicht für verzichtbar hält. Selbst beim Kleinsiedlungsgebiet, welches 105 Städte für verzichtbar halten, entspricht dies immerhin etwa einem Drittel (53 Städte, ca. 34 %) der Befragten. Ferner muss beachtet werden, dass die Verzichtbarkeit einer Baugebietsvorschrift nicht gleichzeitig ein Hindernis für die Planungspraxis der betreffenden Stadt darstellen muss.

Änderungsbedarf bei einzelnen Baugebietsvorschriften

In einem nächsten Schritt wurden die Städte gefragt, bei welchen Baugebietsvorschriften sie Änderungsbedarf sehen. Um Aufschluss darüber zu erlangen, was die Zielrichtung der für erforderlich gehaltenen Änderungen ist und was ggf. die Gründe dafür sind, wurden die teilnehmenden Städte um die Benennung der aus ihrer Sicht wichtigsten drei Änderungserfordernisse gebeten. 125 Befragte haben auf diese offene Frage geantwortet. Daraus ergaben sich über 300 Nennungen zu den wichtigsten Änderungserfordernissen. Die laut Autoren „hohe Zahl an Antworten ist für eine offene Frage ein ungewöhnlich hoher Wert und kann als Indiz für eine Vielzahl von konkreten Änderungswünschen gewertet werden“³⁹⁵. Im Zuge der Auswertung wurde versucht, die große Bandbreite unterschiedlicher Antworten zu thematischen Clustern zusammenzufassen. Dabei galt es jedoch zu beachten, dass den befragten Städten lediglich drei Änderungswünsche zugestanden wurden. Somit war es nicht ausgeschlossen, dass einzelne Städte eine größere Zahl an Änderungserfordernissen sahen, sich jedoch auf die drei aus ihrer Sicht wichtigsten beschränken mussten. Im folgenden Diagramm wurden nur die besonders häufig genannten Änderungswünsche dargestellt.

³⁹⁵ Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin, S. 9.

Abb. 25: Änderungsbedarf bei den Baugebietsvorschriften aus Sicht der befragten Städte



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Im Folgenden werden – aufgegliedert nach den einzelnen Baugebietstypen – die meistgenannten Änderungserfordernisse wiedergegeben:

Reines Wohngebiet nach § 3 BauNVO

Hier sahen 26 Städte einen Änderungsbedarf, was ca. 16,5 % entspricht. Insgesamt 37 Antworten bezogen sich bei der offenen Frage auf dieses Baugebiet.

- Gebietstyp wird – u.a. wegen des hohen Immissionsschutzniveaus – generell infrage gestellt. (11 Nennungen)
- Hinweis auf die Notwendigkeit der Öffnung des reinen Wohngebiets für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, insbesondere für Kindertageseinrichtungen. (12 Nennungen)
- Regelung zur Zulässigkeit von Läden in reinen Wohngebieten ist änderungs- bzw. klarstellungsbedürftig. (7 Nennungen)

Allgemeines Wohngebiet nach § 4 BauNVO

Die Baugebietsvorschriften des allgemeinen Wohngebiets hielten 41 der befragten Städte (ca. 26 %) für änderungsbedürftig. Aus den 40 einzelnen Nennungen innerhalb der Antworten auf die offene Frage nach den wichtigsten Änderungserfordernissen kristallisierten sich abermals drei Schwerpunkte heraus:

- Regelung zur Zulässigkeit von Einzelhandel bzw. Läden. Dabei wurde insbesondere eine Konkretisierung bzw. Klarstellung des Begriffs „Laden“ im Verhältnis zu Einzelhandelsbetrieben angeregt. (14 Nennungen)
- Änderung der Regelung zur Zulässigkeit von Tankstellen und Gartenbaubetrieben. Hier wurde v.a. die Abschaffung der Zulässigkeit gefordert. (8 Nennungen)
- Regelungen bzgl. der Zulässigkeit von nicht störenden Handwerksbetrieben und sonstigen nicht störenden Gewerbebetrieben. Die Tendenz geht zu einer Einschränkung der Zulässigkeit der genannten Betriebe. (6 Nennungen)

Besondere Wohngebiete nach § 4a BauNVO

Bei diesem Baugebietstyp sahen 26 Städte (ca. 16,5 %) Änderungsbedarf. Im Zuge der offenen Frage vielen 19 Nennungen auf das besondere Wohngebiet. Thema waren die Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben und von Vergnügungsstätten sowie die Zweckbestimmung des Baugebiets. Demnach wurde u.a. für eine Abgrenzung zum allgemeinen Wohngebiet und zum Mischgebiet sowie für die Umbenennung zum „Baugebiet der Innenentwicklung“ plädiert.

Dorfgebiete nach § 5 BauNVO

Die Regelung zum Dorfgebiet hielten 33 der Befragten (ca. 21 %) für änderungsbedürftig. 25 einzelne Nennungen aus den Antworten auf die offene Frage ließen sich dem Dorfgebiet zuordnen. Im Fokus stand dabei die Zweckbestimmung des Gebiets. Dabei wurde eine Abgrenzung zum allgemeinen Wohngebiet und zum Mischgebiet gefordert. In diesem Zusammenhang wurde die Auffassung vertreten, dass es keine Gebietskategorie gebe, die auf „umstrukturierte“ Dorflagen zutreffend sei. Sind landwirtschaftliche Betriebe aufgegeben, „sei (v.a. bei Bestandüberplanung) noch lange nicht das allgemeine Wohngebiet die passende Kategorie“³⁹⁶. Oftmals seien im Bestand solcher Gebiete störende Nutzungen noch vorhanden, die sich mit dem Gebietstypus allgemeines Wohngebiet nicht vertragen würden. Ebenso wenig würde jedoch der Charakter eines Mischgebiets erreicht. Eine ganze Reihe der befragten Städte hielt eine Weiterentwicklung des Gebietstyps für angebracht, um der beschriebenen Problematik Herr zu werden. So wurde beispielsweise die Benennung eines neuen Gebietstyps „Dörfliches Wohnen“ vorgeschlagen, der die Möglichkeit der Tierhaltung in verträglichem Umfang beinhaltet.

Mischgebiet nach § 6 BauNVO

Mit Abstand am häufigsten wurde das Mischgebiet für änderungsbedürftig angegeben. Immerhin 62 der 158 Städte (ca. 39 %) gaben dies an. Aus den 26 von den

³⁹⁶ Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin, S. 11.

insgesamt 65 dem Mischgebiet zuzuordnenden Nennungen der offenen Frage ging hervor, dass sich die Praxis v.a. mehr Flexibilität beim Mischungsverhältnis zwischen der Wohn- und der gewerblichen Nutzung wünschte. Auf der einen Seite wurde das Mischungsverhältnis in der Steuerung als Problem angesehen. Auf der anderen Seite wünschten sich die Befragten mehr Flexibilität in dem Sinne, dass sowohl gewerblich geprägte als auch durch Wohnnutzung geprägte Mischgebiete möglich sein sollten. Weiterhin wurde der Wunsch einer Klarstellung hinsichtlich des räumlichen Bezugs (Gebäude oder Gebiet) der geforderten Mischung geäußert.

Weitere Änderungsvorschläge waren:

- Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Mischgebieten sollte tendenziell weiter eingeschränkt werden. (11 Nennungen)
- Änderung der Regelung zur Zulässigkeit von Einzelhandel. (7 Nennungen)

Kerngebiete nach § 7 BauNVO

35 Städte (ca. 22 %) sahen bei der Regelung zum Kerngebiet einen Änderungsbedarf. Bei den Antworten auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften ließen sich 32 Nennungen der Regelung zum Kerngebiet zuordnen. Die häufigsten Änderungswünsche waren:

- Erleichterung der Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten. So soll Wohnen zu den allgemein zulässigen Nutzungen entwickelt werden. Zusätzlich soll diese Nutzungsart auch in Kombination mit großflächigem Einzelhandel möglich sein. (19 Nennungen)
- Änderung der Regelung zur Zulässigkeit von Einzelhandel. (5 Nennungen)
- Änderung der Regelung zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten. (4 Nennungen)

In Bezug auf die Zweckbestimmung wurde darauf hingewiesen, dass in Kerngebieten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche die Erforderlichkeit bestehen kann, zentrenrelevanten Einzelhandel auszuschließen.

Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO

Die Regelung zum Gewerbegebiet hielten 36 Städte (ca. 23 %) für änderungsbedürftig. Häufig bezogen sich die Nennungen bei der offenen Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften auf die Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben und Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten (jeweils 8 Nennungen). Die Erläuterungen zum Einzelhandel deckten sich mit denen aus anderen Baugebieten. Oftmals angesprochen wurden das Gesamtsystem der Steuerung des Einzelhandels, die potenzielle Problematik von Agglomerationen sowie die Großflächigkeitsschwelle. Die Vorstellungen der

Städte zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten variierten teils erheblich. Der Forderung nach einer Beschränkung oder gar einem Ausschluss der Zulässigkeit stand die Anregung gegenüber, die Zulässigkeit zu erweitern.

Die Zweckbestimmung des Gewerbegebiets war ein weiterer Schwerpunkt in den Nennungen der Städte. Diesbezüglich wurde angeregt, „Gewerbegebiete besonderer Art“ als Büro- und Dienstleistungsstandorte bzw. „eingeschränkte Gewerbegebiete“ als eigenen Gebietstyp einzuführen. Klassische „Gewerbegebiete“ sollten dann denjenigen Gewerbebetrieben vorbehalten sein, deren Ansiedlung in den Baugebieten nach §§ 3 bis 7 BauNVO nicht zulässig ist. Zusätzlich wurde vorgeschlagen, im Zuge einer Änderung der Zweckbestimmung Gewerbegebiete für neue Wohnformen zu öffnen bzw. Wohnen als Ausnahme zu gestatten.

Industriegebiete nach § 9 BauNVO

Das Industriegebiet hielten lediglich 18 Städte (ca. 11 %) für änderungsbedürftig. Angesichts der geringen Zahl an Antworten auf die offene Frage wurde von einer Zusammenfassung zu thematischen Schwerpunkten abgesehen.

Sondergebiete nach §§ 10 und 11 BauNVO

17 Städte (ca. 11 %) sahen bei der Regelung der Sondergebiete nach § 10 BauNVO Änderungsbedarf. Bei den sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO waren es mit 47 Nennungen (ca. 30 %) bedeutend mehr. Zehn der Antworten auf die offene Frage konnten § 10 BauNVO zugeordnet werden. Meist wurde dabei eine Zusammenfassung der beiden das Sondergebiet betreffenden Paragraphen vorgeschlagen.

Mit 30 Nennungen wesentlich mehr Antworten auf die offene Frage bezogen sich dagegen auf § 11 BauNVO. Im Mittelpunkt stand dabei v.a. Absatz 3. Verschiedene Forderungen lauteten z.B. wie folgt:

- „Anpassung an Neuerungen im BauGB und an aktuelle Rechtsprechung; stärkere Orientierung an Zentrumschädlichkeit statt an Großflächigkeit“.
- „Klare(re) Vorgaben zur Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben“.
- „Begriffe anpassen – Läden/Einzelhandelsbetriebe“.

Wie bereits bei § 8 BauNVO wurde auch hier die Agglomerationsproblematik angesprochen. Weiterhin wurde darauf hingewiesen, dass als Beurteilungsmaßstab nicht die Geschossfläche, sondern die tatsächliche Verkaufsfläche bzw. die Schädlichkeit zugrunde gelegt werden sollte.

Einige Befragte sprachen sich für eine Erleichterung der Mischung von großflächigem Einzelhandel und Wohnen aus: „Wohnen in SO-Gebiet ermöglichen z.B. Nahversorgungszentrum mit großflächigem Einzelhandel und Wohnungen im 1. OG“.

Hinsichtlich einer Ergänzung des Katalogs möglicher Sondergebiete in § 11 Abs. 2 BauNVO gab es drei jeweils nur einmal genannte Vorschläge:

- Zentrale Versorgungsgebiete,
- Großflächige Trödelmärkte (~ 10.000 m²),
- Freizeitpark.

Nicht einzelnen Baugebietsvorschriften zugeordnete Anregungen

Zwei Nutzungsarten wurden auffallend oft auf die Frage nach den wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften genannt, jedoch ohne dabei einer einzelnen Baugebietsvorschrift zugeordnet werden zu können. Dabei handelt es sich neben Einzelhandelsbetrieben um Vergnügungsstätten sowie um deren Zulässigkeit. Eine größere Zahl der befragten Städte wünscht sich verbesserte Steuerungsmöglichkeiten von Einzelhandelsbetrieben, die unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit von derzeit 800 m² Verkaufsfläche liegen. Weiterhin wurde angeregt, eine Abgrenzung zwischen dem Begriff des „Ladens“ und dem des „Einzelhandelsbetriebs“ zu formulieren. Eine Ausweitung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben wurde nur von sehr wenigen Städten angeregt.

Bei den Vergnügungsstätten kam oftmals die Forderung nach einer Einschränkung der Zulässigkeit, z.B. durch Festlegung einer maximalen Größe nicht kerngebietstypischer Vergnügungsstätten. Teilweise wurde gar die generelle Streichung aus dem Nutzungskatalog bestimmter Baugebiete angeregt. Überdies kam vereinzelt die Anregung einer Präzisierung bzw. Abgrenzung des Begriffs der Vergnügungsstätten.

Ferner gab es einzelne Vorschläge, die laut Autoren „gleichwohl möglicherweise erwähnenswerte Ideen beinhalten“³⁹⁷:

- Kontingente für nicht störendes Gewerbe in Prozent der Geschossfläche.
- Erweiterung der ausnahmsweise zulässigen Nutzungen vor dem Hintergrund einer gesteigerten Flexibilität.
- Begriff der Fremdwerbeanlagen zu den Nutzungsbegriffen hinzufügen und dessen Regelung der Zulässigkeit analog zu den nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten.
- Einführung der Möglichkeit einer horizontalen Schichtung zweier Baugebiete, z.B. Sondergebiet im Erdgeschoss und Gewerbegebiet im Obergeschoss.
- Bündelung der Baugebiete in wenigen Grundformen, z.B. alle Wohngebiete zu einem einzigen Gebietstyp.

³⁹⁷ Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin, S. 13.

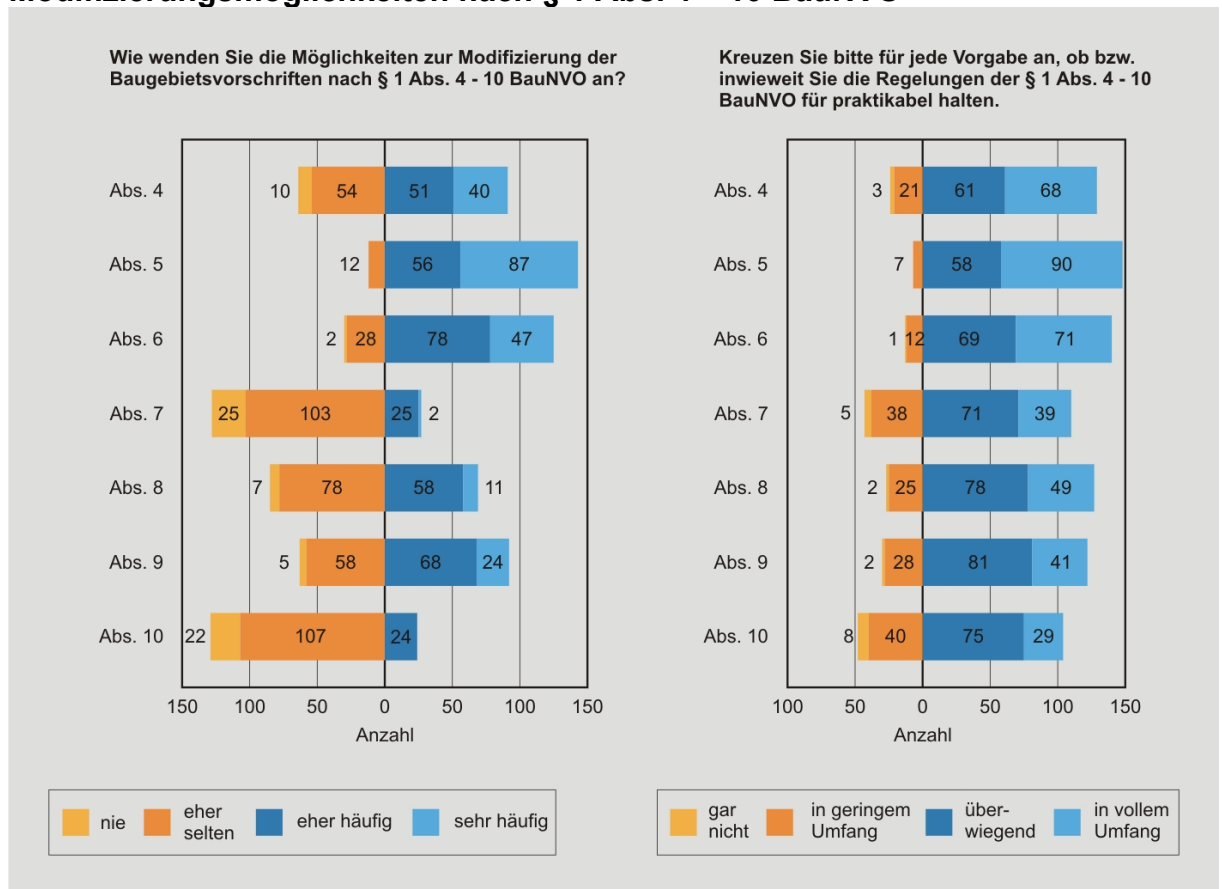
Modifizierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO

Eingangs wurde bzgl. der Regelungen zur Modifizierung von Baugebietsvorschriften gefragt, wie oft einzelne Regelungsoptionen bei den Städten angewendet werden. Im Ergebnis wurde sichtbar, dass das Instrument der Modifizierung durchaus intensiv genutzt wird, jedoch große Unterschiede in der Häufigkeit der Anwendung bestehen.

Sehr häufig wird demnach die Möglichkeit zum Ausschluss von einzelnen Nutzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO angewendet. Ebenfalls zahlreiche Anwendung findet die Möglichkeit der Modifizierung in Bezug auf ausnahmsweise zulässige Nutzungen, die in § 1 Abs. 6 BauNVO geregelt ist. Gleichmaßen wurde häufig der Ausschluss von Nutzungsarten nach § 1 Abs. 9 BauNVO sowie die Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 BauNVO angegeben. Dagegen finden das Instrument der vertikalen Gliederung (§ 1 Abs. 7 BauNVO) sowie die Regelungsmöglichkeiten des Abs. 10 eher selten Anwendung.

Im Anschluss an die Eingangsfrage sollten die befragten Städte eine wertende Einschätzung über die Praktikabilität der Regelungen in § 1 Abs. 4-10 BauNVO abgeben. Insgesamt betrachtet bescheinigten die Städte diesem Instrumentarium seine Praxistauglichkeit.

Abb. 26: Einschätzungen zur Anwendungshäufigkeit und Praktikabilität der Modifizierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 – 10 BauNVO



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Freistellung vom Baugebietstypenzwang

Bereits in seinem Diskussionspapier „Brauchen wir eine neue BauNVO?“ aus dem Jahr 2009 stellte BUNZEL folgende These auf:

„Die Korsettstangen der Baugebiete nach der BauNVO sind ausgelegt auf die Entwicklung neuer Baugebiete im bisherigen Außenbereich. Wird der Siedlungsbestand überplant, sind in der Regel Modifizierungen erforderlich, die einen erheblichen rechtlichen Begründungsbedarf auslösen.“³⁹⁸

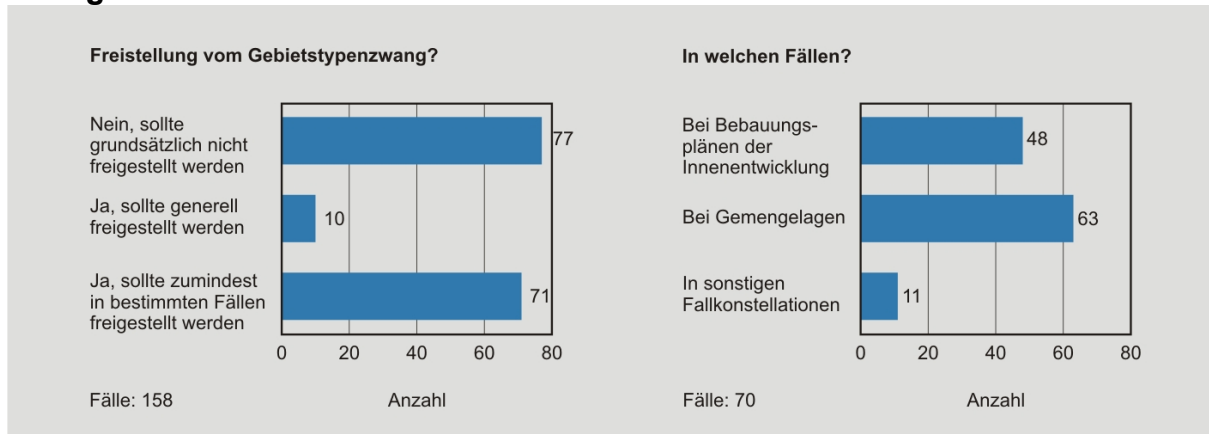
Wird das Modifizierungserfordernis jedoch zum Regelfall, spricht laut BUNZEL einiges dafür, die Bindung an die Baugebietstypen der BauNVO – zumindest für Bebauungspläne innerhalb der im Zusammenhang bebauten Siedlungsbereiche – zu lockern. Dadurch würde den Städten und Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, die Art und das Maß der baulichen Nutzung im Einzelfall abweichend von den Regelungen der BauNVO festzusetzen.

Dies wurde im Rahmen der Umfrage des Difu und des DST mit der Frage aufgegriffen, ob die Verwendung der Gebietstypologie bei der Festsetzung der Art der

³⁹⁸ Bunzel, Arno (2009): Brauchen wir eine neue BauNVO? – Diskussionspapier des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin, S. 2.

Nutzung generell oder zumindest in bestimmten Fällen frei gestellt werden sollte. Als Vorbild könnte die entsprechende Regelung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans dienen.

Abb. 27: Einschätzungen zur Frage nach der Freistellung vom Gebietstypenzwang



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

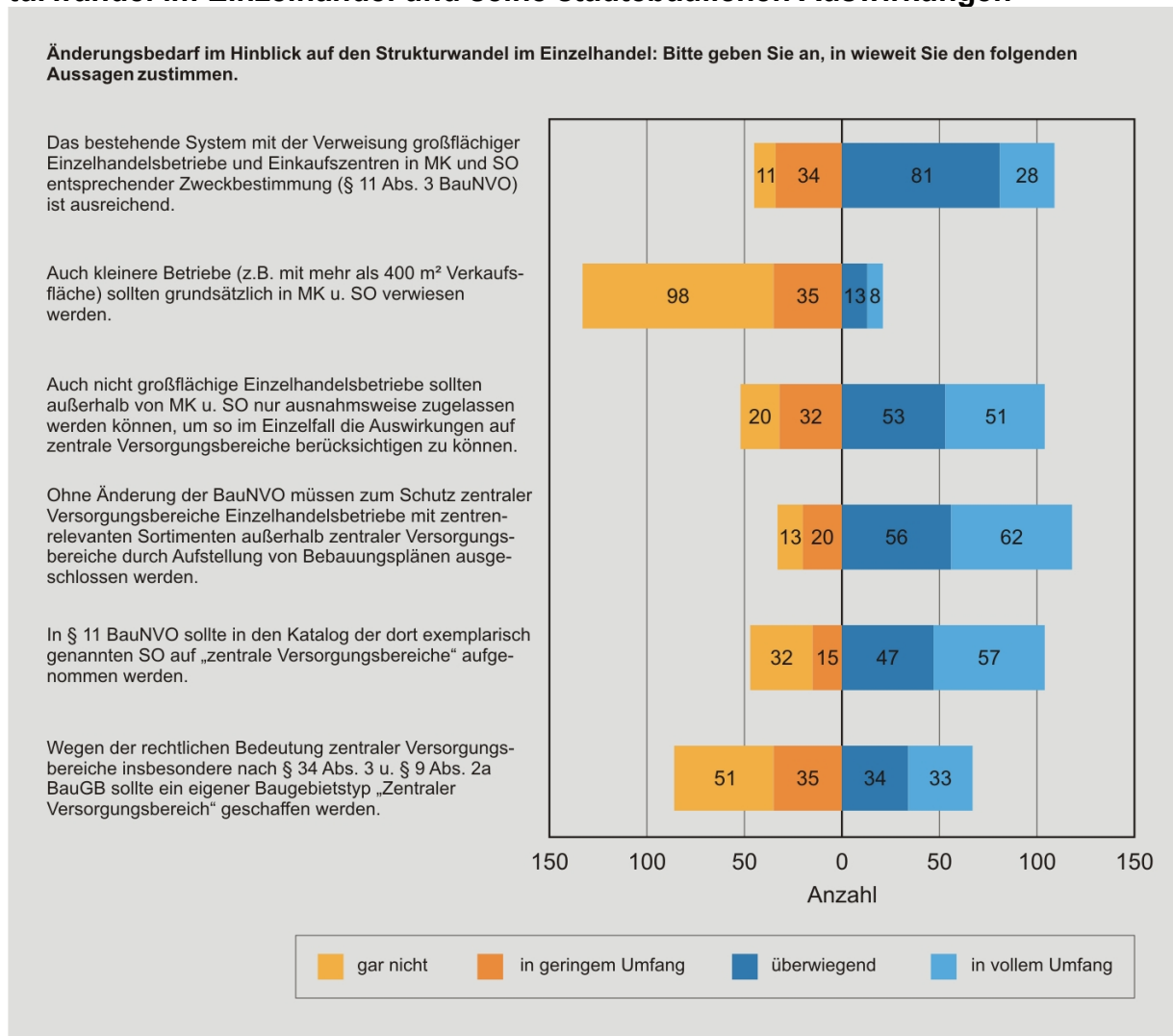
Etwas weniger als die Hälfte der 158 befragten Städte (48,7 %) sprach sich gegen eine Lockerung der Bindungen an den Gebietstypenzwang aus. Dementsprechend votierten etwas mehr als die Hälfte der Städte (51,2 %) für eine solche Lockerung, wobei 44,9 % dies nur im Zuge einer Beschränkung auf bestimmte Fälle für sinnvoll hielten.

Daran anschließend wurde gefragt, auf welche bestimmten Fälle sich die Freistellung vom Gebietstypenzwang beschränken sollte. Hier wurden mit 48 Stimmen Bebauungspläne der Innenentwicklung sowie mit 63 Stimmen Gemengelagen angegeben. Andere Fallkonstellationen wurden von lediglich elf Städten vorgeschlagen. Obendrein tauchte hier der vernünftige Hinweis auf, dass eine Freistellung vom Gebietstypenzwang für alle Bebauungspläne, die der Innenentwicklung dienen, in Erwägung gezogen werden und nicht allein Bebauungsplänen der Innenentwicklung gem. § 13a BauGB vorbehalten sein sollte.

Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben

Vor dem Hintergrund, dass sich der Strukturwandel im Einzelhandel auf die Funktionsfähigkeit der zentralen Versorgungsbereiche negativ auswirken kann stellt sich die Frage, ob das Regulationssystem der BauNVO für die daraus resultierenden städtebaulichen Steuerungserfordernisse zweckdienlich und ausreichend ist. Im Hinblick darauf wurde die Zustimmung der Städte zu einzelnen richtungsweisenden Aussagen erhoben.

Abb. 28: Einschätzungen zum Änderungsbedarf im Hinblick auf den Strukturwandel im Einzelhandel und seine städtebaulichen Auswirkungen



Der Aussage, das System mit der Verweisung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren in Kerngebiete und Sondergebiete entsprechender Zweckbestimmung (§ 11 Abs. 3 BauNVO) sei ausreichend, stimmten 81 Städte überwiegend und 28 Städte in vollem Umfang zu. Dieses Ergebnis mit insgesamt ca. 71 % sollte als Bestätigung für das generelle städtebauliche Steuerungserfordernis des Einzelhandels gesehen werden.

Ferner wurde deutlich, dass das Instrumentarium zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, welches in den letzten Jahren eingeführt bzw. verbessert wurde, in der Planungspraxis angekommen zu sein scheint und dabei auf erheblichen Steuerungsbedarf trifft. Denn 118 Städte (ca. 80 %) gaben ihre volle oder überwiegende Zustimmung zur Aussage ab, dass „ohne Änderung der BauNVO zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche durch

Aufstellung von Bebauungsplänen ausgeschlossen werden müssen“³⁹⁹. In den meisten Baugebieten sind nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe unabhängig von ihrer Zentrenrelevanz allgemein zulässig. Dieser Sachverhalt scheint in der Planungspraxis der befragten Städte für ein beträchtliches Planungserfordernis zu sorgen. BUNZEL regte an, dass dies Anlass zu der Prüfung geben sollte, „ob die Zulässigkeit auch nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Kerngebiete und der Sondergebiete eingeschränkt werden sollte“⁴⁰⁰.

An die zuvor genannte Problematik anknüpfend wurden zwei Aussagen zu der Frage in den Raum gestellt, wie eine solche Einschränkung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben vollzogen werden könnte. Lediglich 21 Städte (ca. 14 %) stimmten der Aussage in vollem Umfang oder zumindest überwiegend zu, dass „auch kleinere Betriebe (z.B. mit mehr als 400 m² Verkaufsfläche) grundsätzlich in Kern- und Sondergebiete verwiesen werden sollten“⁴⁰¹. Der Aussage, dass „auch nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kern- und Sondergebieten nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um so im Einzelfall die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche berücksichtigen zu können“⁴⁰², standen die Befragten dagegen positiver gegenüber. 104 Städte (ca. 67 %) stimmten diesem Vorschlag in vollem Umfang oder überwiegend zu.

Aus diesen beiden Bewertungen ging hervor, dass sich die Städte für Einzelhandelsbetriebe unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit größtenteils eine bessere Steuerung durch die BauNVO wünschen.

Der Aussage, dass „Zentrale Versorgungsbereiche“ in § 11 BauNVO in den Katalog der dort beispielhaft genannten Sondergebiete aufgenommen werden sollte, stimmten 47 Städte überwiegend und 57 Städte in vollem Umfang zu, was insgesamt etwa 69 % entspricht. Im Zusammenhang mit der Frage nach den wichtigsten Änderungen bei den Baugebietsvorschriften schlugen einige wenige Städte sogar die Einführung eines eigenen Gebietstyps „Zentraler Versorgungsbereich“ vor.

Regelungen zur Zulässigkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien in der BauNVO

Mit 87 Nennungen waren die befragten Städte mehrheitlich der Auffassung, dass die Zulässigkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien in der BauNVO erleichtert werden sollte. Davon sprachen sich 53 Städte dafür aus, Änderungen sowohl bei den Baugebietsvorschriften als auch bei der Regelung von Nebenanlagen in § 14 BauNVO vorzunehmen. Deutlich weniger Städte hielten Änderungen bei den Baugebietsvorschriften (10 Nennungen), bei der Regelung zu den grund-

³⁹⁹ Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin, S. 18.

⁴⁰⁰ Ebenda.

⁴⁰¹ Ebenda.

⁴⁰² Bunzel, a.a.O., S. 19.

stücksbezogenen Nebenanlagen gem. § 14 Abs. 1 BauNVO (16 Nennungen) oder bei der Regelung zu den gebietsbezogenen Nebenanlagen gem. § 14 Abs. 2 BauNVO (8 Nennungen) für ausreichend. Etwa ein Drittel der Städte, die einen Änderungsbedarf sahen, plädierten für eine Beschränkung der Änderung auf bestimmte Anlagentypen zur Nutzung erneuerbarer Energien.

Aus den Antworten ließ sich jedoch nicht ableiten, worin das Änderungserfordernis konkret begründet sei. Die Vielzahl der Befürworter einer Änderung der genannten Regelungen erzeugt einen gewissen Druck auf den Ordnungsgeber, sich mit diesem Themenfeld vertiefend auseinanderzusetzen. Unterdessen darf nicht vergessen werden, dass immerhin 60 von 158 Städten eine Änderung nicht für nötig halten.

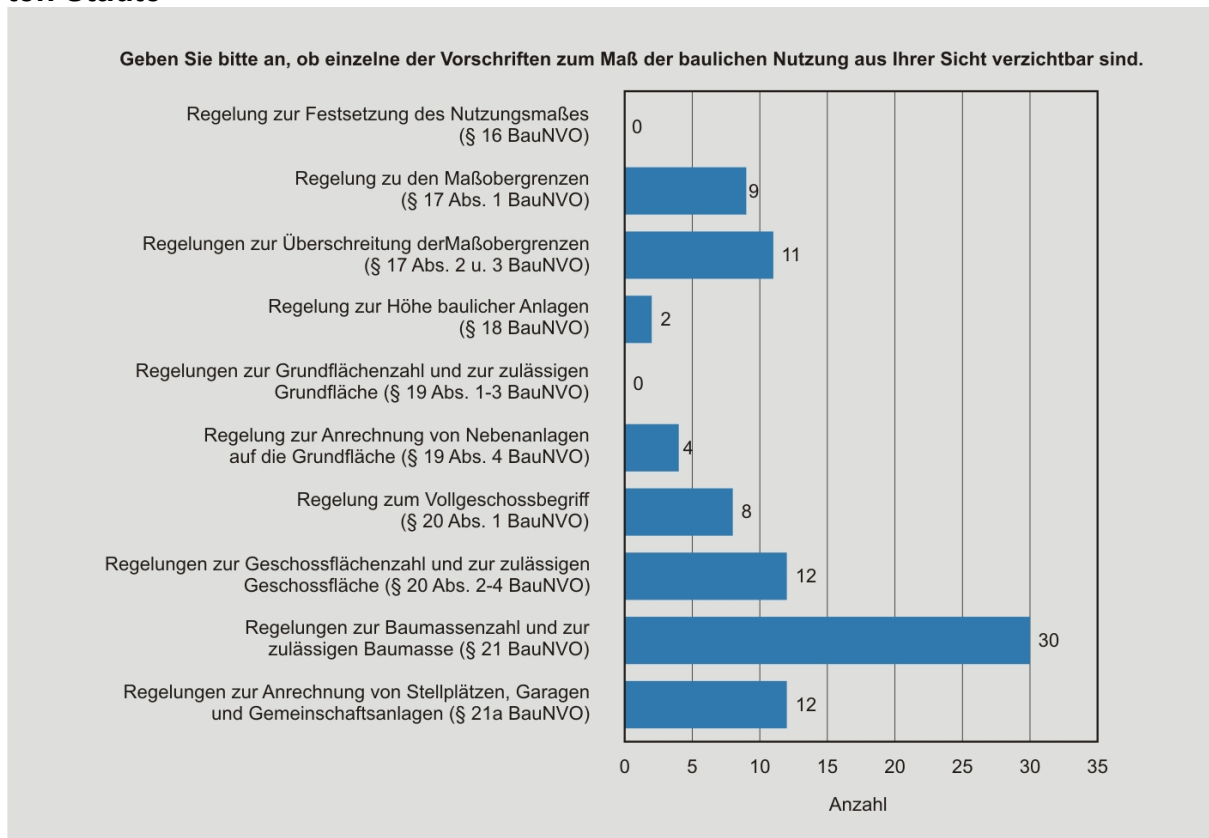
5.3.3 Fragen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche

Analog zu den Fragen zur Art der baulichen Nutzung wurde nach der Verzichtbarkeit bzw. nach dem Änderungsbedarf einzelner Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung gefragt. Im Anschluss daran wurde um die Benennung der aus Sicht der Städte wichtigsten drei Änderungserfordernisse bei den Maßvorschriften gebeten. 93 der 158 an der Umfrage teilnehmenden Städte haben auf diese offene Frage geantwortet. Daraus gingen knapp 200 Nennungen zu den wichtigsten Änderungserfordernissen hervor, die abermals – soweit möglich – zu thematischen Clustern zusammengefasst wurden.

Verzichtbarkeit einzelner Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung

Aus den Ergebnissen ging hervor, dass die befragten Städte die Maßvorschriften in den §§ 16 bis 21a BauNVO insgesamt mit nur wenigen Ausnahmen für unverzichtbar halten. Lediglich eine Regelung – nämlich die zur Baumassenzahl – wurde von mehr als acht Prozent der Städte (30 Städte, ca. 20 %) für verzichtbar gehalten. Daraus lässt sich schließen, dass sich die Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung insgesamt in der Planungspraxis bewährt haben.

Abb. 29: Verzichtbarkeit einzelner Maßvorschriften aus der Sicht der befragten Städte



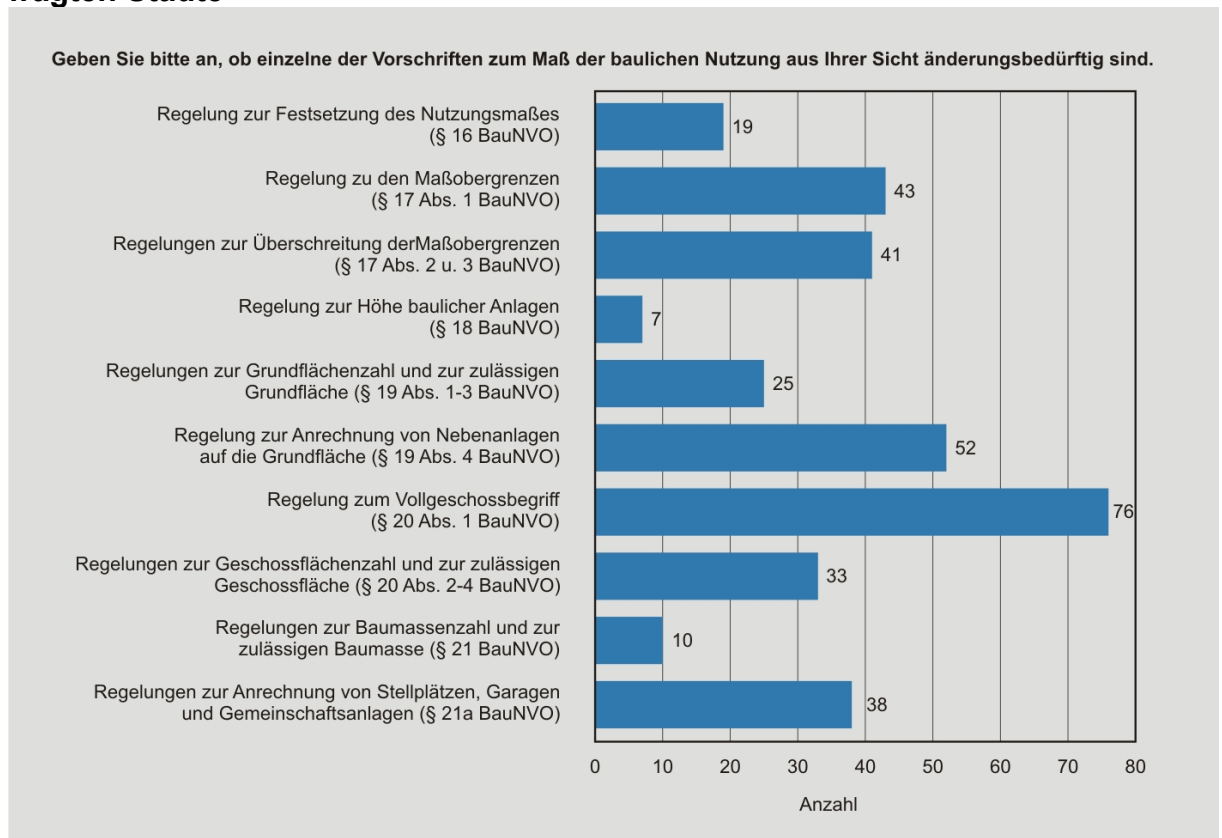
Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Änderungsbedarf bei einzelnen Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung

Bei der Frage nach dem Änderungsbedarf einzelner Maßvorschriften verhielt es sich ähnlich wie bei der Frage nach deren Verzichtbarkeit. Einzig die Regelung zum Begriff des Vollgeschosses (§ 20 Abs. 1 BauNVO) hob sich mit 76 Stimmen zahlenmäßig von den übrigen Nennungen ab. Darauf ging die Umfrage in einer separaten Frage nochmals ein. Danach waren nahezu 80 % der befragten Städte der Meinung, die Definition des Vollgeschossbegriffs solle direkt in der BauNVO geregelt und nicht – wie bisher – auf die jeweilige Landesbauordnung verwiesen werden. Im Umkehrschluss sollten hier einige Regelungen hervorgehoben werden, bei der die Zahl der Städte, die *keinen* Änderungsbedarf sahen, besonders groß war:

- Regelungen zur Festsetzung des Nutzungsmaßes gem. § 16 BauNVO (131 Städte)
- Regelungen zur Grundflächenzahl und zur zulässigen Grundfläche in § 19 Abs. 1-3 BauNVO (125 Städte)
- Regelung zur Höhe baulicher Anlagen nach § 18 BauNVO (142 Städte)

Abb. 30: Änderungsbedarf einzelner Maßvorschriften aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Ein wichtiger Aspekt bei der Frage nach dem Änderungsbedarf einzelner Maßvorschriften stellte die Meinung der Städte zum Thema Überschreitung der Maßobergrenzen dar. Die breite Mehrheit von 78,3 % sprach sich gegen den generellen Wegfall der Bindung an die Maßobergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO aus. 7,6 % votierten dafür, 13,4 % unter der Maßgabe der Beschränkung auf bestimmte Baugebiete.

Die daran anknüpfende Frage richtete sich an diejenigen Städte, die zuvor gegen den Wegfall der Bindung an die Maßobergrenzen gestimmt hatten: „Wenn ‚NEIN‘, sollten die Möglichkeiten zur Überschreitung der Maßobergrenzen nach § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO erleichtert werden?“⁴⁰³ 54,5 % (von 123 Fällen) lehnten dies ab, 45,5 % votierten dafür. Überdies wurde gefragt, ob eine solche Erleichterung auf bestimmte Fallkonstellationen beschränkt werden sollte. Von 56 Städten beantworteten 76,8 % dies mit „Ja“ und 23,2 % mit „Nein“. Abermals wurde nun in einer Anschlussfrage eine Präzisierung dahingehend erbeten, auf welche Fallkonstellationen sich die Lockerung der Überschreitungsmöglichkeit ggf. beziehen sollte. Das Ergebnis mit 43 Fällen (Mehrfachnennungen waren möglich) sah wie folgt aus:

⁴⁰³ Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin, S. 27.

- Bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung (30 Nennungen)
- Bei Gemengelagen (26 Nennungen)
- Zur Ermöglichung nachträglicher Wärmedämmung (19 Nennungen)
- In sonstigen Fallkonstellationen (11 Nennungen)

Die Summe der Städte, die für ein Entfallen der Bindung an die Maßobergrenzen votierten (33 Städte) und derjenigen, die sich für die Erleichterung der Überschreitung aussprachen (56 Städte), liegt mit 89 über der Hälfte der teilnehmenden Städte. Somit wünscht sich die Mehrheit eine Flexibilisierung bzw. eine Lockerung der Bindung an die Maßobergrenzen.

5.3.4 Fortgeltung älterer Fassungen bei Hinzutreten einer novellierten Fassung der BauNVO

Zum Abschluss der Befragung wurde von den Städten eine Einschätzung erbeten, wie gravierend oder beherrschbar die praktischen Probleme sind, die sich bei Inkrafttreten einer novellierten BauNVO ergeben würden, weil ältere Fassungen der Verordnung für ältere Bebauungspläne weiter Gültigkeit haben. Mehr als 90 % (145 Städte) der Befragten hielt die Probleme der Schichtenbebauungspläne (siehe in 3.2.1, unter *Schichtenbebauungspläne*) für grundsätzlich beherrschbar. Indessen stuften davon 49 Städte die Probleme gleichwohl als gravierend ein. Weitgehend (80 Städte) wurden die Probleme dagegen für weniger gravierend bzw. für nicht vorhanden oder geringfügig gehalten.

Lediglich die Minderheit von sieben Städten (ca. 5 %) hielt diese Probleme für gravierend mit der Empfehlung „sollte unbedingt vermieden werden“⁴⁰⁴.

Auf die Beschreibung der Ergebnisse einiger weniger untergeordneter Fragen wird an dieser Stelle verzichtet, da sie für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung sind.

⁴⁰⁴ Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin, S. 30.

5.4 Expertengespräche

Im Zuge der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen für die Planungswissenschaft und der Frage, ob, wie und inwieweit die BauNVO als Instrument der Rechtswissenschaft zur Lösung dieser Herausforderungen geeignet ist, wurden neben den theoretischen Ausarbeitungen und Auswertungen praxisnaher Umfragen ebenfalls verschiedene Experten zu ihrer Meinung befragt.

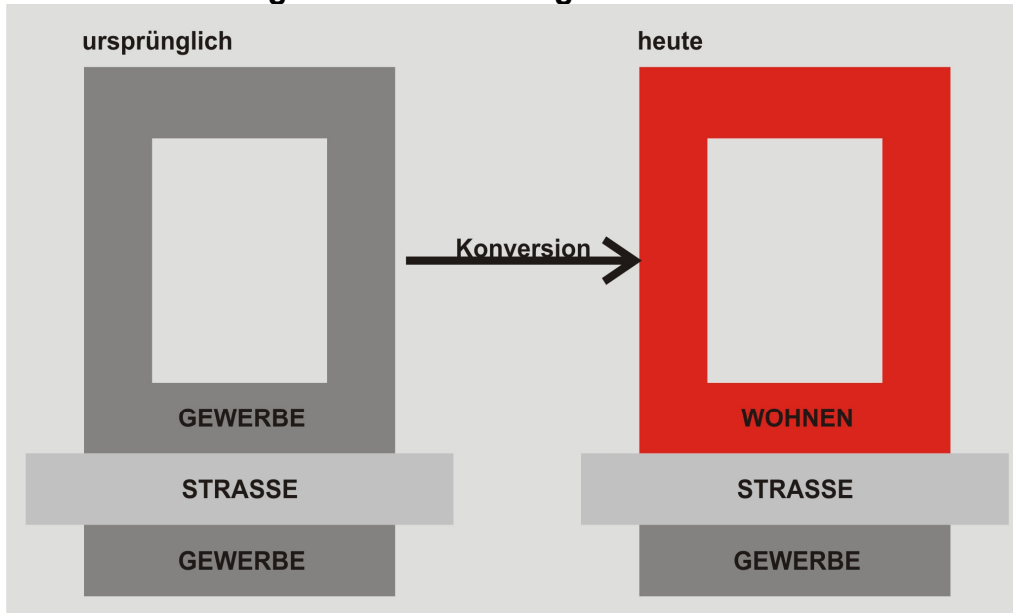
Bei der Auswahl der Experten wurde ein besonderes Augenmerk auf das jeweilige Berufs- und Arbeitsspektrum gelegt, so dass ein querschnittorientiertes Meinungsbild entstanden ist. Die Berufs- und Arbeitsfelder der Experten reichen von Professuren und Lehrtätigkeiten an Universitäten über Präsidenschaften wichtiger planerischer Verbände und Vereinigungen bis zu anwaltlichen oder richterlichen Planungstätigkeiten. Die Meinungen werden nicht personifiziert. Stattdessen werden alle Stellungnahmen den Themenblöcken „Aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen“, „Allgemeines zur BauNVO“, „Art der baulichen Nutzung“, „Maß der baulichen Nutzung“, „Problemfelder“ und „Widersprüchliche Meinungen und Aussagen“ zugeordnet.

5.4.1 Aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen

Die Experten sind in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen grundsätzlich gleicher Meinung. Die großen Entwicklungstrends werden v.a. „Demografischer Wandel“, „Verstädterung“, „Konversion“ und „Stadtschrumpfung“ sein. Als wichtige Herausforderungen werden primär weiter steigende Immissionsansprüche, das Innenstadtsterben und die Energieeffizienz gesehen.

Jedoch ist ein Teil der Experten nicht der Meinung, dass sich die BauNVO mit diesen Entwicklungstrends und Herausforderungen beschäftigen müsse. Dies sei eher Aufgabe des BauGB und wird es auch in Zukunft weiter sein. Das BauGB gestaltet somit die Raumplanung, die BauNVO dient lediglich der Umsetzung. D.h., die BauNVO hat die Funktion des „Werkzeugkastens“ inne, um die Planungsabsichten und –ziele des BauGB zu verwirklichen.

Andere Experten sehen dagegen insbesondere in der Problematik des demografischen Wandels und der Konversions- und Stadtschrumpfungsthematik, die aufgrund der demografischen Entwicklung zukünftig verstärkt werden wird, Herausforderungen, die die BauNVO regeln kann und muss. Folgendes Beispiel soll dies verdeutlichen:

Abb. 31: Zukünftige Herausforderung BauNVO – Konversion

Quelle: Eigene Darstellung

Dieser fiktive Fall verdeutlicht ein generelles Konversionsproblem, in dem ein ursprünglich gewerblich geprägter Standort brach fällt und in einen Wohnstandort – unter Anwendung des § 13a BauGB – umgewandelt wird. Südlich des Gebietes genießt die Gewerbenutzung gem. § 1 Abs. 10 BauNVO weiter Bestandsrecht, worauf es aus immissionsschutzrechtlicher Sicht im nördlichen Wohnbereich zu einem Konflikt kommt. Den Lärmemissionen der Gewerbenutzung könnte durch passiven Lärmschutz an der Wohnnutzung zwar sinnvoll und schützend entgegengewirkt werden, jedoch ist dieser passive Schutz aus rechtlicher Sicht unbedeutend und irrelevant, da die Lärmwerte 1 m vor dem geöffnetem Fenster der Wohnung gemessen werden. Infolgedessen nimmt die BauNVO einen besonderen Stellenwert ein, da sie die Nutzung des bebauten Gebietes regelt und auf solche, aber auch ähnliche Konfliktfälle, entscheidenden Einfluss hat.

5.4.2 Allgemeines zur BauNVO

Zur Frage, ob die BauNVO zur Bewältigung aktueller und v.a. zukünftiger Probleme geeignet sei, sind die Meinungen unterschiedlich und kontrovers. Die Einen sehen die BauNVO in ihrer jetzigen Form als praxistauglich an und meinen, dass sich die BauNVO mit den „normalen“ Planungsfällen beschäftigt und für „Sonderfälle“ bzw. besondere Herausforderungen die Möglichkeiten städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB, Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB oder der Feinsteuerung nach § 9 Abs. 2 u. 2a BauGB zur Verfügung stehen. Des Weiteren sei durch die Möglichkeiten zur Modifikation nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO eine Feinsteuerung möglich und damit eigentlich alle Planungsherausforderungen bewältigbar.

Der andere Teil der Experten ist der Auffassung, dass die BauNVO generell für die Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen novelliert werden müsste. Welche Bereiche dies im Einzelnen sein könnten, wird im Folgenden unter „Art der baulichen Nutzung“, „Maß der baulichen Nutzung“ und „Problemfelder“ genauer erläutert.

Darüber hinaus wurde die Möglichkeit einer neuen Entwicklungsrichtung der BauNVO in Form einer teilweisen Aufhebung in Betracht gezogen. Die Idee rührt daher, dass im Außenbereich generell nur bei Wachstumstendenzen Flächen ausgewiesen werden, so dass dort die jetzige BauNVO grundsätzlich weiter angewandt werden könnte. Im Innenbereich werden jedoch die Tendenzen der Schrumpfung und Konversion die Planung vor neue Herausforderungen stellen. Dies biete die Möglichkeit, dass sich „der Innenbereich selbst entwickeln könnte“, ähnlich des marktwirtschaftlichen Prinzips der Angebot-Nachfrage-Regelung, so dass dort nur noch immissionsschutzrechtliche Anforderungen gelten. Wichtig dabei ist jedoch, dass es für bestimmte Gebiete eine Leitnutzung zur Zweckbestimmung des Gebietes gibt, um die einzelnen Flächen immissionsschutzrechtlich einordnen zu können.

Die Experten sind sich jedoch grundsätzlich darüber einig, dass die Verantwortlichen auf Deregulierung der gesetzlichen Regelungen aus seien.

Die jetzige Diskussion über Änderungen ist u.a. aufgrund des Jubiläums „50 Jahre BBauG und BauGB“ entstanden und zielt auf eine kleine Reform ab. Der grundsätzliche Tenor ist, dass lediglich punktuelle Änderungen wie „Regelung der Zulässigkeit von Kindertagesstätten“, „Bundeseinheitliche Regelung des Vollgeschossbegriffs“ und das seit längerem diskutierte Thema der „Regelung über die Zulässigkeit von Spielstätten“ erfolgen werden.

Die Entwicklung der BauNVO wird, wie in anderen Bereichen auch, sehr stark von politischen Einflüssen und Absichten beeinflusst, so dass beispielsweise die Thematik der Kindertagesstätten durch das bis 2013 laufende Investitionsprogramm für neue Betreuungsplätze die Diskussion über Änderungen der BauNVO angeregt hat.

Größere Änderungen der BauNVO sind nach Meinung der Experten momentan nicht vorgesehen, da sie im Allgemeinen als nicht dringend eingestuft würden. Eine völlig neu strukturierte, überarbeitete BauNVO wird als eher utopisches Unterfangen gewertet, da es in der Regel ca. fünf Jahre dauert, bis die Änderungen in der Planungspraxis „ankommen“. Außerdem hat die Praxis großes Interesse „an Ruhe in diesem hektischen Zeitalter, in dem es viele und schnelle Gesetzesänderungen gibt.“ So empfindet ein Teil der Experten die lange Zeit der Nicht-Novellierung als „bewundernswert“, was insbesondere für die Praxistauglichkeit und Qualität der BauNVO spreche. Gegen eine komplett neue BauNVO könnte laut Experten auch die Problematik der Schichtenbebauungspläne sprechen. Die Gefahr von Nutzungskonflikten könnte beispielsweise in solchen Gebieten entstehen, in denen für einen Teilbereich die BauNVO 1962 und einen anderen Teilbe-

reich eine neue BauNVO gilt. Gelte nun die neue BauNVO mit einer grundlegend neuen Struktur und Regelungssystematik, wären die Rahmenbedingungen und Folgen für die jeweiligen Teilgebiete sehr unterschiedlich und große Disparitäten könnten entstehen.

Jedoch betonen einige Experten ausdrücklich, dass Novellierungen nicht nur nach planungsrechtlicher Sachlage durchgeführt werden, sondern, wie oben beschrieben, meist auf politischen Vorgängen beruhen. Ein neueres Phänomen sei, dass im Zuge von Regierungswechseln des Öfteren die Posten in den Ministerien neu besetzt würden und daher erst eine gewisse Einarbeitungszeit nötig sei. Überdies werde mit der Einarbeitungszeit einhergehend eine gewisse Zurückhaltung gegenüber tief greifenden Änderungen und Novellierungen geübt.

5.4.3 Art der baulichen Nutzung

Die Unterscheidung nach der Art der baulichen Nutzung wird von allen Experten grundsätzlich als sinnvolles und bewährtes System bezeichnet. Jedoch stelle sich die Frage, ob die Gebietsarten in dieser Vielzahl noch nötig sind.

Als ein Lösungsweg wird eine Zusammenfassung der Gebietstypen vorgeschlagen, so dass statt der elf Gebietstypen nur noch vier verschiedene „Zonen“ zur Auswahl stünden. So könnte die Aufteilung in „Wohngebiet“ mit der Leitnutzung Wohnen, „Mischgebiet“ mit einem Mix aus Wohnen und Arbeiten, „gewerbliches Gebiet“ mit der Leitnutzung Arbeiten und „Sondergebiet“ für besondere bzw. spezielle Nutzungen eingeführt werden. Dieser Weg wäre gewissermaßen eine Verknüpfung des § 1 Abs. 1 BauNVO mit den §§ 2-11 BauNVO, so gesehen also eine ähnliche Bezeichnungsweise wie die Gebietsdarstellungen für den FNP, jedoch mit den Inhalten bestehend aus einer Zusammenführung der bisherigen Festsetzungsmöglichkeiten für Bebauungspläne.

Wenn jedoch an der Anzahl der Gebietstypen festgehalten werden sollte, bliebe die Frage nach der Aktualität bzw. Notwendigkeit einzelner Gebietsfestlegungen. Eine der umstrittensten Gebietstypen ist das reine Wohngebiet, welches teilweise als nicht mehr zeitgemäß deklariert wird, da heutzutage kaum noch „reine Wohngebiete“ ausgewiesen würden. Dieser Gebietstyp sei nur angesichts politischer Absichten noch nicht geändert bzw. abgeschafft worden, damit theoretisch noch ein „idealtypischer“ ruhiger Wohnstandort ausgewiesen werden könne. Andere Stimmen sehen gerade diesen Aspekt als einen Vorteil des reinen Wohngebiets, da dort die Möglichkeit bestehe, „vor dem Lärm zu flüchten“, und sind somit von der Wichtigkeit dieses Gebietstyps überzeugt. Unter dem ehemaligen Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau TÖPFER gab es den Versuch, den Gebietstyp des reinen Wohngebiets zu streichen. Dies scheiterte an der damaligen Bundesumweltministern MERKEL, da die Immissionsschutzabteilung die Schutzwerte der TA Lärm nicht aufgeben wollte.

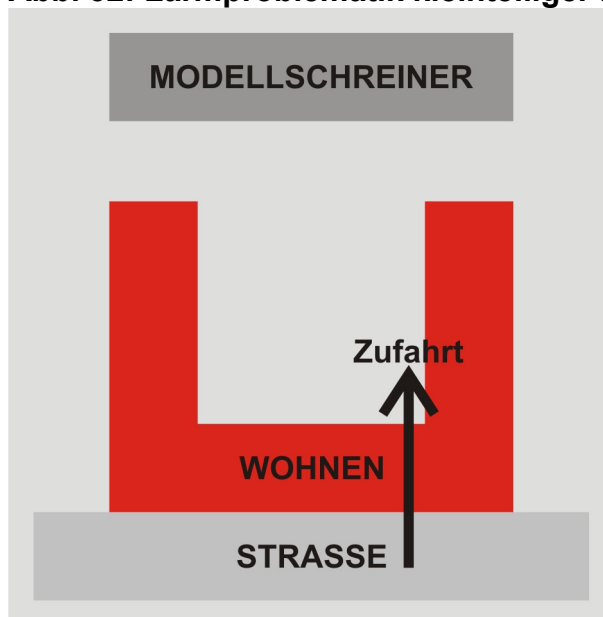
Ein anderer Vorschlag beinhaltete beispielsweise eine Verknüpfung des Ansatzes einer Gebietstypenreduzierung und eine Anpassung der Gebietstypen an zukünf-

tige Herausforderungen. So könnte neben dem allgemeinen Gebietstyp „Wohngebiet“ ein „spezielles Wohngebiet“ für den Umgang mit der Konversionsproblematik eingeführt werden, besonders vor dem Hintergrund der Einführung der Bebauungspläne der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB.

Der Geltungsbereich eines Kerngebiets sollte nach Meinung einiger Experten mit Wohnen „angereichert“ werden können, um somit verdichtetes Wohnen besonders in den Städten zu fördern. Im Zuge einer solchen Änderung würde indessen wiederum eine Abgrenzung zum Mischgebiet erschwert werden, was streng genommen wieder für eine Zusammenlegung bzw. Reduzierung der Gebietstypen sprechen würden. Andere äußern die Meinung, dass eine Mischung von Wohnen und Arbeiten durch das Mischgebiet ausreichend steuerbar sei.

Nach Ansicht der Experten sind auch in den Gebietstypen der Gewerbegebiete Probleme zu finden. Eine Schwierigkeit durch das Phänomen der Stadtschrumpfung bzw. Konversion in Bezug auf Lärmeinwirkungen von außen wurde bereits unter *Aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen* erklärt, doch im Zuge kleinteiliger Konversionsflächen ist daneben die Lärmwirkung von innen zu betrachten.

Abb. 32: Lärmproblematik kleinteiliger Konversionsflächen



Quelle: Eigene Darstellung

In diesem Fall ist die Lärmproblematik ähnlich der Situation in Abbildung 31, jedoch kommt hier noch die Schwierigkeit des Zuliefer- und Besucherverkehrs hinzu. Diese Personenkreise benötigen einerseits Stellplatzflächen, andererseits verursachen sie durch An- und Abfahren, Türzuschlagen und Unterhaltungen ein gewisses Maß an Lärm. Aus diesem Grund sind die Bewohner nicht nur einer aus einer Richtung kommenden Lärmquelle ausgesetzt, was in Bezug auf die Ausrich-

tung derjenigen Aufenthaltsräume, die lärmempfindlich sind, große Probleme verursachen kann.

Im Zuge des ökonomischen Strukturwandels werden Büro- und Dienstleistungsgebäude meist als Gewerbegebiet gemäß § 8 BauNVO ausgewiesen. Wird ein Gewerbegebiet jedoch zu einem „Büro- und Dienstleistungsgebiet“ über § 1 Abs. 4-10 BauNVO modifiziert, widerspricht es dem ursprünglich beabsichtigten Gewerbegebietscharakter und müsste eher als Sondergebiet ausgewiesen werden. Wird das Gebiet hingegen nicht modifiziert, können durch die Planungsautomatik auch gewerbliche Betriebe i.e.S. angesiedelt werden, was in Bezug auf die Lärmproblematik wiederum kontraproduktiv sein kann, da die Büronutzung grundsätzlich störepfindlich ist. Jedoch sieht ein anderer Teil der Experten in dieser Konstellation keine Problematik, da eine Steuerung über die Modifikationsmöglichkeiten des § 1 BauNVO oder den Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB möglich sei. Ein weiterer Aspekt der Büro- und Dienstleistungsnutzung ist laut Experten die eventuelle Vereinbarkeit mit Wohnnutzung, was entweder nur im Mischgebiet oder im Kerngebiet möglich wäre oder eventuell durch die Einführung eines „besonderen Gewerbegebietes“ (GB) gelöst werden könnte.

5.4.4 Maß der baulichen Nutzung

Die Meinungen der Experten zur Umsetzung von verdichtetem Wohnen in der Innenstadt mit Hilfe der aktuellen BauNVO fallen unterschiedlich aus. Eine Auffassung ist, dass dies durch einen einfachen Bebauungsplan im Innenbereich nach § 34 BauGB gelöst werden könnte, da dort nur die Art der baulichen Nutzung festzusetzen sei und sich das Maß der baulichen Nutzung nach der Umgebungsbebauung richte. Andere Experten empfinden die Umsetzung von verdichtetem Wohnen nach der bisherigen Regelung für das Maß der baulichen Nutzung als eher schwierig, so dass eine Erhöhung der Maßzahl überlegenswert wäre. Eine Alternative zur Erhöhung der Maßzahl wäre daneben eine Lockerung bzw. die Wiedereinführung der früheren, flexibleren Fassung für die Überschreitung der Maßobergrenzen. Momentan sind Überschreitungen der Maßobergrenzen nach § 17 Abs. 2 BauNVO nur erlaubt, wenn besondere städtebauliche Gründe dies „erfordern“, wobei vor 1990 die städtebaulichen Gründe eine Überschreitung nur „rechtfertigen“ mussten.

Nach Ansicht der Experten sei insbesondere der großflächige Einzelhandel an einer Aufstockung der Maßzahlen und einer Erhöhung der Verkaufsflächenzahl in § 11 BauNVO interessiert. Jedoch bestehe die Gefahr, dass eine Änderung gefährlich für den innerstädtischen Einzelhandel sein könnte, da dieser in Konkurrenz zum großflächigen Einzelhandel stehe. Dieser Aspekt ist in Bezug auf das Ziel „Innenstadtentwicklung“ wiederum kontraproduktiv.

5.4.5 Problemfelder

Wenn von der Systematik der BauNVO gesprochen wird, fällt häufig das Schlagwort der Funktionstrennung. Allerdings sehen einige Experten kein Problem oder Defizit in den Möglichkeiten zur planerischen Verwirklichung einer Funktionsmischung mit der aktuellen Fassung der BauNVO. Aus ihrer Sicht gibt die BauNVO keine Mindestgröße für Plangebiete vor. So sei mit einem so genannten „Briefmarkenplan“ (also vielen kleinen Plänen) eine Funktionsmischung möglich. Des Weiteren stünden mit den Modifikationen des § 1 BauNVO Möglichkeiten zur Feinsteuerung und somit zur Nutzungsmischung zur Verfügung. Ein anderer Standpunkt ist, dass die BauNVO per se nicht für die Funktionstrennung verantwortlich sei, da die Anforderungen des § 50 BImSchG und der TA Lärm nur durch eine Trennung der Funktionen erfüllbar seien und eine Nutzungsmischung nicht zuließen.

Ein weiteres Problemfeld ist die Thematik der Innenentwicklung. Zukünftig wird sich die Planung auf den Bestand konzentrieren, so die einhellige Auffassung der Experten. Daher müsse verstärkt die Innenentwicklung vorangetrieben werden, worauf das 30-ha-Ziel der Bundesregierung ebenfalls abzielt. Dazu wurde bemerkt, dass das 30-ha-Ziel quasi schon fast erreicht sei, jedoch durch die Bilanzierungsmethode des Statistischen Bundesamtes (Miteinberechnung von Ausgleichsflächen) nicht ersichtlich werde.

Generell stelle sich laut Experten die Frage, ob eine solch tiefe Regelungsdichte von Flächennutzungsplan *und* Bebauungsplan zukünftig noch notwendig sei. Ein weiterer Ansatz zur Stärkung der Innenentwicklung sei über § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB gegeben, mit dessen Anwendung von der Bebauung freizuhaltende Flächen festgesetzt werden könnten. Da die Experten immer noch den Trend und die Probleme eines wachsenden Speckgürtels beobachten, könne die Anwendung des § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB speziell die Innenstädte stärken, insbesondere im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des Nebeneinanders von Stadtschrumpfungs- und Verstädterungsprozessen.

Ein weiteres Phänomen sei laut Experten der zeitliche Aspekt von Nutzungen. Veranstaltungen wie „Public-Viewing“ oder „Fan-Meilen“ stellten besondere Ansprüche (Verkehr, Lärm) an die umgebende Nutzung dar. Von anderer Seite wurde dazu angemerkt, dass dies Regelungsinhalt des BauGB sei und dort unter § 9 Abs. 2 mit dem Aspekt der Zwischennutzung („Baurecht auf Zeit“) ausreichend gesteuert werden könne.

Ein weiteres Problemfeld könne der Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) nach § 12 BauGB darstellen, da er sich nicht unbedingt an die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB halten müsse und somit auch nicht an die Inhalte der BauNVO gebunden sei. Jedoch vertreten einige Experten die Ansicht, dass der VEP ein eher „singuläres Instrument“ sei und primär in Wachstumszonen angewandt werde. „Es sind gerade die Wachstumszonen und nicht die finanzschwächsten Städte, die § 12 BauGB anwenden – also etwa die Rheinschiene. Bonn und Köln etwa ma-

chen nur VEPs“. Daher bliebe die Frage, ob sich dieser Trend in Zeiten schwach ausgestatteter Kommunalhaushalte weiter verstärken werde. Des Weiteren entschied laut einem Experten das Bundesverwaltungsgericht, dass sich ein Vorhabensträger *nur* in Ausnahmefällen und bei sehr guter Begründung von den Festsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB loslösen könne. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass Festsetzungen, die über § 9 Abs. 1 BauGB hinausgehen, oft die Kommune und die Allgemeinheit begünstigten, da spezielle Festlegungen wie beispielsweise genaue Lieferzeiten getroffen werden könnten.

ZWISCHENFAZIT

Im Folgenden wird ein Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse aus dem ersten Themenblock des Teil B „Gegenwärtige und zukünftige Entwicklung in Bezug auf die BauNVO“ gegeben.

Abb. 33: Zwischenfazit – Gegenwärtige Entwicklungen



Quelle: Eigene Darstellung

Unter der gegenwärtigen Entwicklung wird die Zeit seit der letzten BauNVO-Novellierung verstanden. In Bezug auf diese Arbeit waren ungefähr in den letzten 20 Jahren vor allem allgemeine Entwicklungen wie Ökologisierung, Nachhaltigkeit, demografischer Wandel und ökonomischer Strukturwandel zu beobachten. Die Planungswissenschaft griff diese Entwicklungstrends auf und formulierte da-

raus die planungspolitischen Leitbilder der „Ökologischen Stadtentwicklung“ Ende der 1980er Jahre und die „Nachhaltige Stadtentwicklung“ Mitte der 1990er Jahre. Die für diese Arbeit wichtigsten Hauptaussagen der „Ökologischen Stadtentwicklung“ waren der Schutz des Bodens durch bauliche Verdichtung und die Vermeidung von Verkehr und Lärm durch kurze Wege. Da die „Nachhaltige Stadtentwicklung“ und die planungswissenschaftlichen Entwicklungen sowie gegenwärtigen Herausforderungen sowohl thematisch als auch zeitlich in enger Wechselwirkung stehen, werden sie nachfolgend gemeinsam betrachtet. Besondere Bedeutung kommt der Kommunalebene zu, da die Ziele der Nachhaltigkeit unter dem Motto „think global – act local“ auf dieser Ebene in die Praxis umzusetzen sind. Wichtige Ziele der Nachhaltigkeit sind die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und des Energieverbrauchs durch Verstädterung, was durch die Stadt der kurzen Wege, Bestandsorientierung und bauliche Verdichtung erreicht werden kann. Daneben sind die Aspekte der Innenentwicklung und Nutzungsmischung ebenfalls wichtige planerische Ansätze zur nachhaltigen Entwicklung und überdies zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels, der Konversion und der Stadtschrumpfung. Zu betrachten ist gleichermaßen die Änderung der Planungskultur, die in den letzten Jahren dynamischer und flexibler wurde und in der strategische Ansätze zunehmend an Bedeutung gewannen. Unter anderem gaben die rückläufigen öffentlichen Finanzhaushalte, Privatisierungstendenzen und die Stärkung der informellen Planung Anlass dazu.

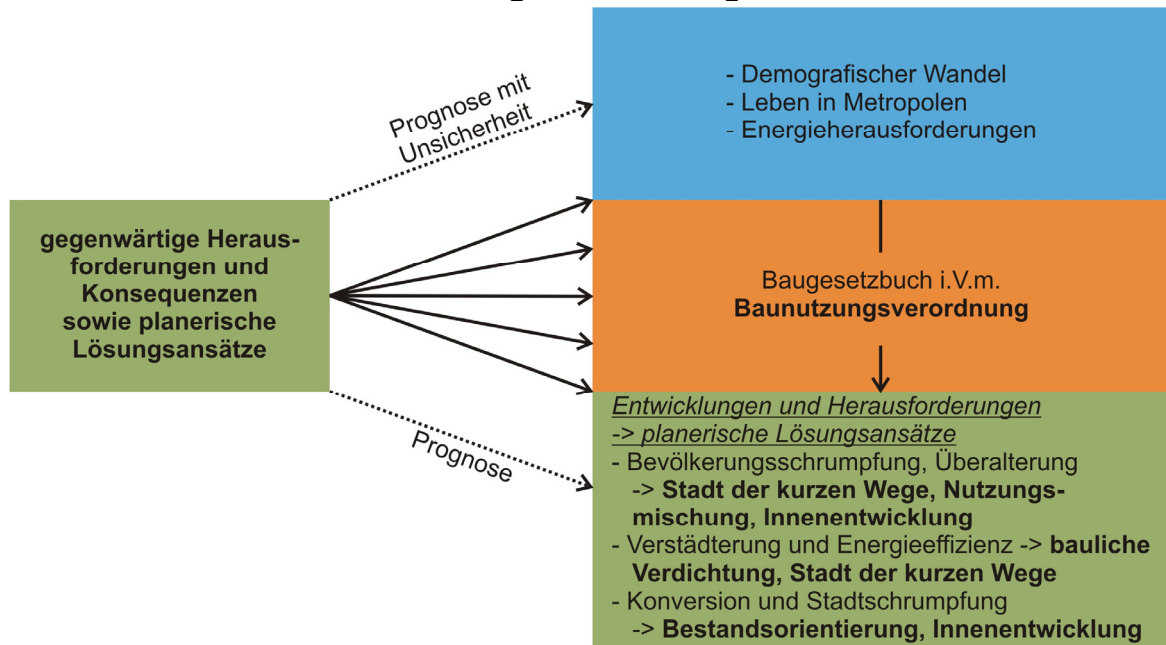
Abb. 34: Zwischenfazit – Gegenwärtige Entwicklung BauGB

Entwicklung BauGB

- Nachfrageorientierung (VEP)
- Immissionsschutz
- Nachhaltigkeit
- Stadtumbau -> Planung im Bestand
- Innenentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung

Die allgemeinen Entwicklungen sowie die Entwicklung der Planungswissenschaft führten zu verschiedenen Anpassungen des Baugesetzbuches. Als wichtigste Änderung seit der letzten Novellierung der BauNVO gilt die Einführung des Vorhaben- und Erschließungsplans (VEP), da sich die Planung von der Angebotsplanung zur Nachfrageorientierung entwickelte. Darüber hinaus hielten unter anderem die Themen des Immissionsschutzes, der Nachhaltigkeit, der Innenentwicklung und des Stadtumbaus – also des Planens im Bestand – Einzug ins Baugesetzbuch.

Abb. 35: Zwischenfazit – zukünftige Entwicklung

Quelle: Eigene Darstellung

Ziel dieser Arbeit ist neben der Untersuchung aktueller Entwicklungen auch die der zukünftigen Entwicklungen und planungswissenschaftlichen Herausforderungen in Bezug auf die Umsetzbarkeit mit der aktuell geltenden BauNVO. In Zukunft werden sich die prognostizierten Entwicklungstendenzen, die sich bereits heutzutage abzeichnen, weiter verstärken. Da Prognosen grundsätzlich mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind, kann nur ein ungefährender Ausblick gegeben werden. Die allgemeinen, für diese Arbeit wichtigen Entwicklungstrends werden der demografische Wandel, das Leben in Metropolen sowie Herausforderungen bezüglich der Energiefragen sein. Diese werden die Planungswissenschaft vor die Herausforderungen wie Bevölkerungsschrumpfung, Überalterung, Verstädterung, Konversion und Stadtschrumpfung stellen. Geeignete planerische Lösungsansätze sind unter anderem „Stadt der kurzen Wege“, Nutzungsmischung, Innenentwicklung, bauliche Verdichtung sowie Bestandsorientierung.

Da die BauNVO bereits über 20 Jahre grundsätzlich unverändert Bestand hat, stellt sich nun die Frage, wie die Literatur, die Planungspraxis und ausgewählte Experten die Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Verordnung auf die vorangegangenen aktuellen und zukünftigen Entwicklungen und Herausforderungen beurteilen und einschätzen. Dazu wurden die Meinungen aus der Fachliteratur, der aktuellen Planungspraxis in Form der „Berliner Gespräche“ und der „Difu/DST-Umfrage“ sowie die der Experten ausgewertet.

Abb. 36: Zwischenfazit – aktuelle Meinungen und Einschätzungen

| | |
|---|--|
| <p><u>Berliner Gespräche</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - BauNVO hat sich im Grundsatz bewährt <p><u>Literatur (mögliche Entwicklungsrichtungen) (gegensätzliche Meinungen)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - keine Novellierung - Beibehaltung der Systematik - Vereinfachung der BauNVO (Reduzierung der Gebietsarten; Selbstverantwortung der Gemeinden beim Maß) - Abstufung der BauNVO mit Leitbildfunktion - BauNVO mit Sollvorschriften <p><u>Difu/DST-Umfrage</u></p> <p><u>Allgemein</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Geltende BauNVO reicht grundsätzlich zur Aufgabenbewältigung aus - lediglich Flexibilisierung und Lockerung der Bindung an die Baugebietstypen erwünscht - wichtig als Ordnungsrahmen für die Bauleitplanung <p><u>Art der baulichen Nutzung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - verzichtbar: am ehesten WS und WR - änderungsbedürftig: <ul style="list-style-type: none"> - WA -> Einzelhandel - MD -> genaue Zweckbestimmung besonders in Abgrenzung zu WA und MI - MI -> mehr Flexibilität beim Mischungsverhältnis - MK -> Erleichterung des Wohnens - GE -> Zweckbestimmung Büro- und Dienstleistungsstandort nicht möglich, Arbeiten i.V.m. Wohnen -> neuer Gebietstyp „GB“ (besonderes Gewerbegebiet) - SO nach § 11 -> Orientierung an Zentren-schädlichkeit statt Großflächigkeit, SO-Nutzung i.V.m. Wohnen - generell: Thematik Vergnügungsstätten, Einzelhandel und erneuerbare Energien -> aktuelle Diskussion <p><u>Modifikationen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - § 1 Abs. 4, 5, 6, 8 -> Anwendung oft bzw. öfters - § 1 Abs. 7, 10 -> Anwendung selten bzw. seltener <p><u>Maß der baulichen Nutzung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Maßvorschriften §§ 16 - 21 -> wichtig & unverzichtbar - änderungsbedürftig: <ul style="list-style-type: none"> - Maßobergrenze und Überschreitung -> Flexibilisierung und Lockerung, doch keine generelle Entbindung | <p><u>Difu/DST-Umfrage (Fortsetzung)</u></p> <p><u>Maß der baulichen Nutzung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - änderungsbedürftig: <ul style="list-style-type: none"> - Anrechnung von Nebenanlagen -> Thematik erneuerbare Energien -> aktuelle Diskussion - Regelung der Definition des Vollgeschosses -> aktuelle Diskussion <p><u>Sonstiges</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mehrheit hält Probleme einer BauNVO-Novellierung (u.a. in Bezug auf Schichtenbebauungspläne) für beherrschbar - ca. 5 % unbedingt gegen eine BauNVO-Novellierung <p><u>Experten (gegensätzliche Meinungen)</u></p> <p><u>Aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nicht Aufgabe der BauNVO - wichtig für BauNVO: Konversion & Stadtschrumpfung <p><u>Allgemeines zur BauNVO</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - keine Novellierung notwendig - Novellierung bezüglich aktueller und zukünftiger Herausforderungen notwendig - Außenbereich-BauNVO, Innenbereich regelt sich selbst (über Immissionsschutz) - neue BauNVO mit neuer Systematik: Utopie <p><u>Art der baulichen Nutzung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Unterscheidung grundsätzlich sinnvoll - Reduzierung der Anzahl der Gebietsarten - Zunahme der Anzahl der Gebietsarten (zur Feinsteuerung) <p><u>Maß der baulichen Nutzung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexibilisierung der Überschreitung der Obergrenze <p><u>Problemfelder</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Funktionsmischung mit aktuell geltender BauNVO möglich - Feinsteuerung mit den Modifikationen nach § 1 BauNVO möglich - zukünftig: Planen im Bestand -> Innenentwicklung - zukünftig: Nebeneinander von Stadtschrumpfungs- und Verstärkerprozessen - VEP: muss sich nicht an (allerdings nur in Ausnahmefällen) an BauNVO halten |
|---|--|

Quelle: Eigene Darstellung

Die „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ ergaben, dass sich die BauNVO grundsätzlich bewährt habe und keine größere Novellierung notwendig sei. Es gab lediglich Anregungen für kleinere Änderungsansätze wie die Regelung der Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten, spezielle Regelungen der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten und die Überarbeitung der Vollgeschossdefinition.

Die Meinungen über die Steuerungs- und Ordnungsfunktion der geltenden BauNVO für aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen wurden in der Literatur während der letzten Jahre kontrovers diskutiert. Die Meinungen gehen von der Überflüssigkeit einer BauNVO-Novellierung über eine grundsätzliche Beibehaltung der Systematik bis zu einer Abstufung der BauNVO mit Leitbildfunktion und Sollvorschriften. Über eine generelle Abschaffung der BauNVO wurde

jedoch nicht diskutiert, was für die Wichtigkeit der BauNVO spricht, wobei generell eher eine Vereinfachung in Form einer Gebietsartenreduzierung und Selbstverantwortung der Gemeinde bei Maßfestsetzungen gefordert wird.

Eines der wichtigsten und aktuellsten Meinungsbilder bezüglich der BauNVO ist die gemeinsame Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetags aus dem Jahr 2010, bei der ein Großteil der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetags teilnahm, wodurch repräsentative Aussagen auf Kommunalebene zustande kamen. Als Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die BauNVO grundsätzlich zur Aufgabenbewältigung ausreiche und als wichtiger Ordnungsrahmen angesehen wird, wobei lediglich eine Lockerung und Flexibilisierung der Bindung an die Baugebietstypen als Änderungsvorschlag hervorgebracht wird. Bei der Art der baulichen Nutzung wurden das Kleinsiedlungsgebiet und das reine Wohngebiet als am ehesten verzichtbare Gebietstypen genannt. Bei den übrigen Gebietstypen wurden generell flexiblere Bestimmungen, Erleichterung des Wohnens und die Anpassung an aktuelle Entwicklungen, wie etwa die Berücksichtigung von Büro- und Dienstleistungsstandorten i.V.m. Wohnen, vorgeschlagen. Des Weiteren stellte sich heraus, dass die Modifikationen nach § 1 Abs. 4, 5, 6 u. 8 BauNVO oft bzw. des Öfteren und die Modifikationen nach § 1 Abs. 7 u. 10 BauNVO eher selten angewandt werden. In Bezug auf die Maßvorschriften wurden die Festsetzungsmöglichkeit der §§ 16-21 BauNVO als wichtige und unverzichtbare Regelung genannt, jedoch wäre eine Flexibilisierung und Lockerung bezüglich der Überschreitung der Maßobergrenze wünschenswert. Abschließend kann festgestellt werden, dass nur ca. 5 % (der befragten Städte) unbedingt gegen eine BauNVO-Novellierung sind und die Mehrheit der Befragten die Probleme einer BauNVO-Novellierung u.a. in Bezug auf die Schichtenbebauungspläne grundsätzlich für beherrschbar hält.

Die befragten Experten sind unterschiedlicher Meinung über die Zukunftsfähigkeit der BauNVO. Ein Teil ist der Ansicht, dass der Umgang mit den aktuellen und zukünftigen Entwicklungen und Herausforderungen nicht Aufgabe der BauNVO sei, wobei ein anderer Teil v.a. die Stadtschrumpfungs- und Konversionsthematik als eine der wichtigsten zu steuernden Aufgaben der BauNVO sieht. Aufgrund dieser unterschiedlichen Sichtweisen ähneln sich die Meinungen mit jenen aus der Literatur, so dass sich diese von keinem Novellierungsbedarf über einen generellen Novellierungsbedarf in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen über eine Abschaffung der BauNVO für den Innenbereich bis hin zu einer komplett neuen BauNVO – was aber eher als utopisches Unterfangen angesehen wird – erstrecken. Infolgedessen wird die Festsetzungssystematik der Gebietsarten zwar generell als sinnvoll betrachtet, jedoch plädiert die eine Seite für eine Reduzierung und die andere Seite eher für eine Zunahme der bestehenden Gebietstypen. Bei den Vorschriften über das Maß der baulichen Nutzung sind die Meinungen generell ähnlich, da eine Flexibilisierung der Überschreitung der Maßobergrenzen als sinnvoll erachtet wird. Ein Teil der Experten sieht kein Problem in der Umsetzung der Funktionsmischung und Feinsteuerung mit der aktuell geltenden BauNVO.

Jedoch wurde auch angemerkt, dass sich zukünftig die Innenentwicklung und das Nebeneinander von Stadtschrumpfungs- und Verstädterungsprozessen verstärken werden und daher eine Überprüfung der BauNVO nötig sei.

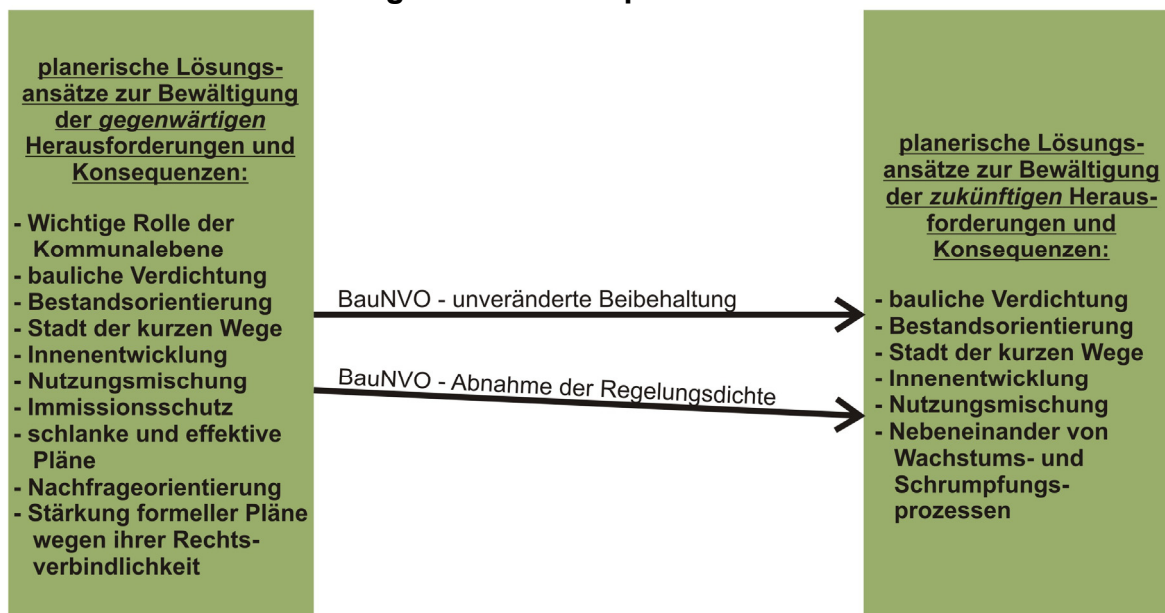
6. Szenarien

Um die Auswirkungen einer zukünftig potenziell anders gearteten BauNVO darstellen zu können, werden in diesem Kapitel verschiedene Szenarien skizziert, die aus den vorangegangenen Meinungen, Umfragen und Untersuchungen abgeleitet wurden. Anschließend soll untersucht werden, welches Szenario besser oder schlechter zur Lösung planerischer Ansätze, die zur Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen sowie Konsequenzen notwendig sind, geeignet ist.

Die wichtigsten planerischen Ansätze, die im vorherigen Teil der Arbeit herausgearbeitet und abgegrenzt wurden, sind unter anderem die bauliche Verdichtung, „Stadt der kurzen Wege“, Innenentwicklung, Nutzungsmischung und Immissionschutz. Um diese effizient, gezielt sowie wirksam umsetzen und lenken zu können, wurde des Öfteren sowohl die wichtige Rolle der Kommunalebene als auch die der schlanken und effektiven Pläne betont. Weitere Ansätze sind die Bestands- und Nachfrageorientierung sowie die Stärkung formeller Pläne, da sie im Gegensatz zu den informellen Plänen rechtsverbindlich und somit bindend für den Planungsträger sind. Zukünftig werden sich einige Trends, wie das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung, weiter verstärken, jedoch werden grundsätzlich die aktuellen planerischen Lösungsansätze weiterhin Bestand haben werden.

In den „Berliner Gesprächen“ wurde deutlich, dass die meisten Teilnehmer eigentlich keine Notwendigkeit einer BauNVO-Novellierung sehen. Lediglich für eventuell zukünftige Änderungen oder Novellierungen wird eine Reduzierung der Regelungsdichte für sinnvoll erachtet.

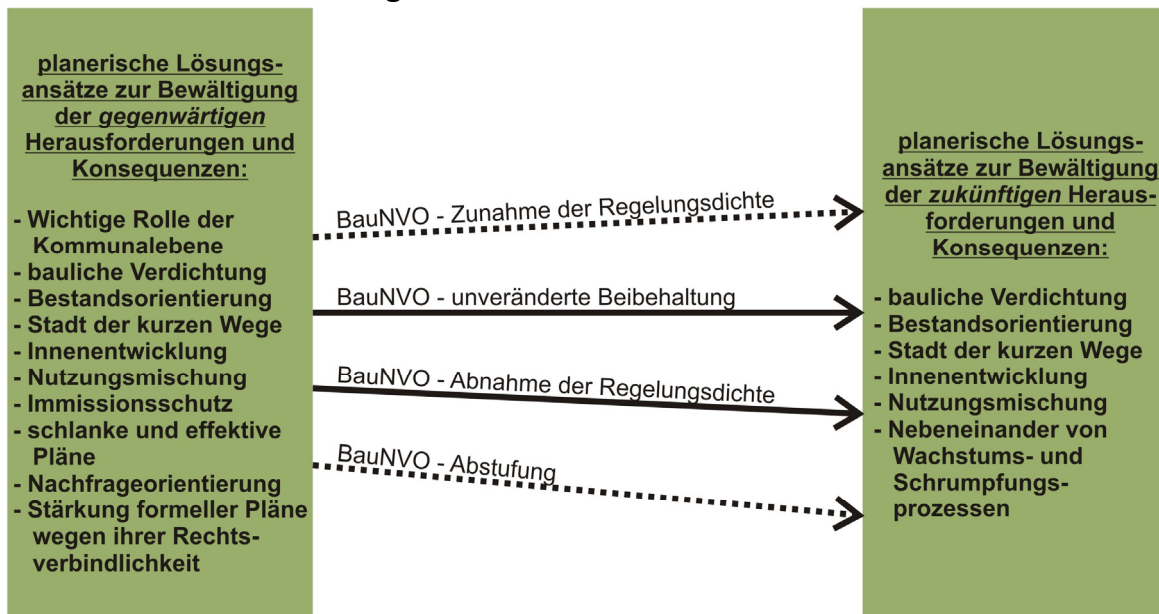
Abb. 37: Szenarienbildung - Berliner Gespräche



Quelle: Eigene Darstellung

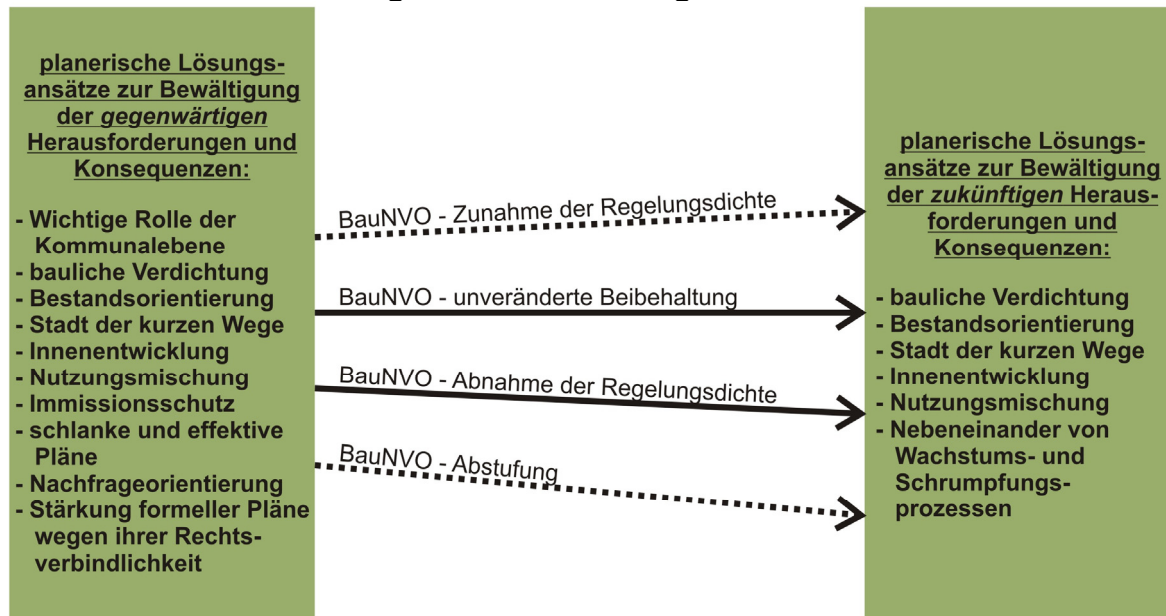
Die Ansichten aus der Fachliteratur ähneln denen der Berliner Gespräche, wobei teilweise, wenn auch nur in Ansätzen, eine Zunahme der Regelungsdichte angedacht wird. Andere Meinungen aus der Fachliteratur wiederum könnten sich unter Umständen auch eine Abstufung der BauNVO vorstellen.

Abb. 38: Szenarienbildung – Literatur



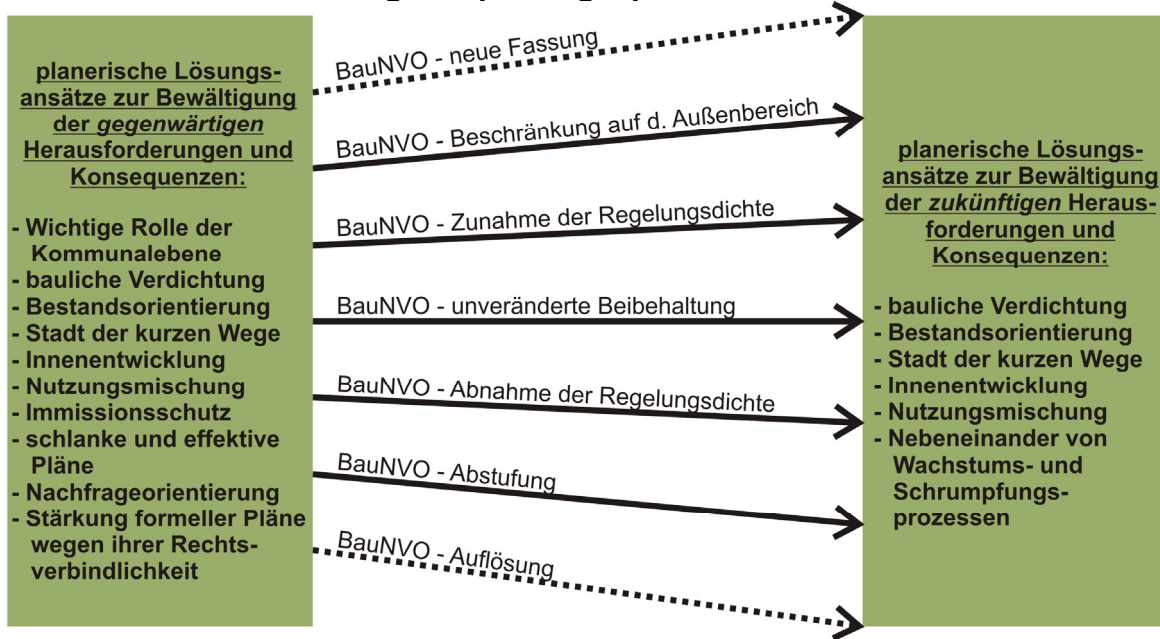
Quelle: Eigene Darstellung

Das exakt gleiche Meinungsbild spiegelt die Difu/DST-Umfrage wider, die grundsätzlich keinen Bedarf für eine BauNVO-Novellierung sieht. Sollte es doch Änderungen geben, wird angeregt, die Regelungsdichte zu reduzieren bzw. die Bedeutung der BauNVO unter Umständen abzustufen, wobei sich wie in der Literatur wiederum einige in Ansätzen für eine Zunahme der Regelungsdichte aussprechen.

Abb. 39: Szenarienbildung - Difu/DST-Umfrage

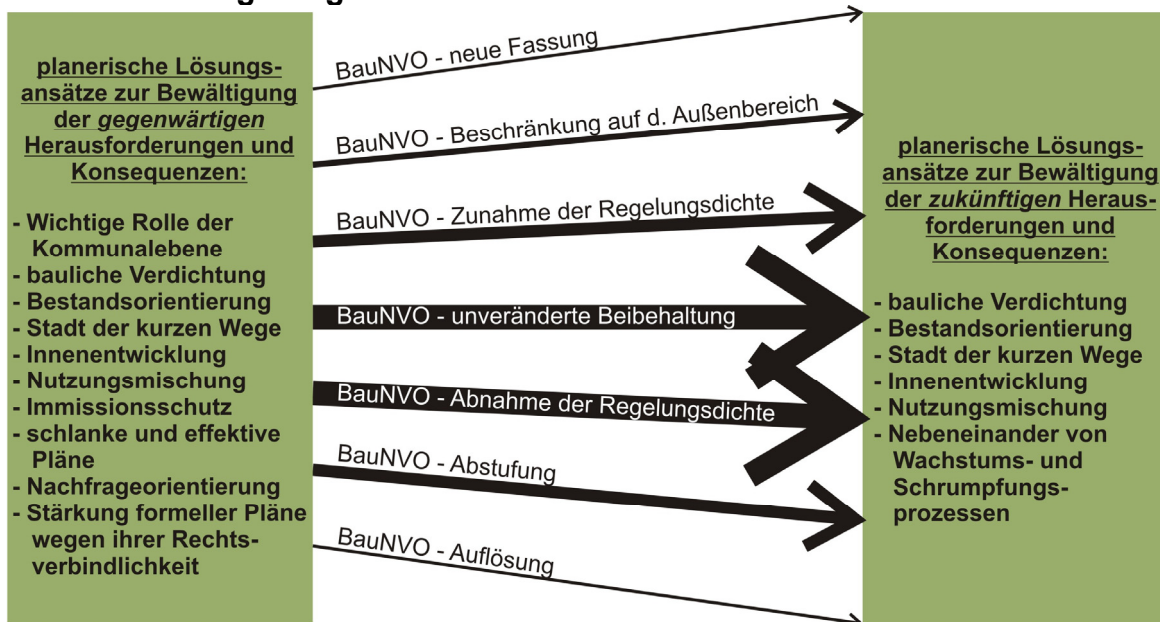
Quelle: Eigene Darstellung

Die Experten hatten sehr unterschiedliche Auffassungen über die Aufgabe und Steuerungsfähigkeit der BauNVO und deren Zukunftsfähigkeit. Die Meinungen reichten von einer unveränderten BauNVO über eine Zunahme der Regulationsdichte bis hin zu einer Abnahme oder sogar teilweisen Aufhebung der BauNVO für den Innenbereich. Eine neu überarbeitete Fassung der BauNVO wurde zwar als utopisch angesehen, wird jedoch der Vollständigkeit wegen im Folgenden ebenfalls als ein mögliches Szenario betrachtet.

Abb. 40: Szenarienbildung – Expertengespräche

Quelle: Eigene Darstellung

Werden nun die verschiedenen Untersuchungsergebnisse überlagert, ergibt sich folgende Konstellation möglicher Entwicklungsrichtungen der BauNVO.

Abb. 41: Überlagerung Szenarien

Quelle: Eigene Darstellung

Die Pfeildicke stellt eine einfache Überlagerung der vier vorangegangenen Szenarien in Abhängigkeit ihrer Nennungen dar. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit dieser Überlagerung keine Aussage über Realisierbarkeiten oder Eintrittswahrscheinlichkeiten einzelner Szenarien getroffen wird.

Die Szenarien-Überlagerung bildet somit die Grundlage für fiktive Formen und Entwicklungsrichtungen der BauNVO; angefangen von einer unveränderten BauNVO über Fassungen mit einer Zu- bzw. Abnahme der Regelungsdichte bis hin zu einer Beschränkung der BauNVO auf den Außenbereich bzw. einer Abstufung der BauNVO. Die Szenarien einer neuen Fassung der BauNVO und Auflösung der BauNVO werden unabhängig von der tatsächlichen Realisierbarkeit ebenfalls möglichst objektiv analysiert. Dazu wird in einem ersten Schritt kurz der mögliche Aufbau der jeweiligen Fassungen beschrieben, wie sich dieser in etwa darstellen könnte. Die Szenarienwahl sowie deren Beschreibung bezüglich Inhalt und Aufbau sind nicht abschließend.

6.1 Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung

Das erste Szenario befasst sich mit der Beibehaltung der unveränderten BauNVO. Darin wird an der bestehenden Systematik der Verordnung festgehalten. Die Gebietstypen in den §§ 2-11 BauNVO bleiben ebenso erhalten wie die interne Gliederung der Paragraphen. Mit Ausnahme des Sondergebiets nach § 11 BauNVO wird wie bisher in allen Gebietstypen in Absatz 1 die allgemeine Zweckbestimmung des Gebiets geregelt, in Absatz 2 werden die allgemein zulässigen Nutzungen genannt und Absatz 3 enthält einen Katalog mit den ausnahmsweise zulässigen Nutzungen. Die Modifikationsmöglichkeiten der einzelnen Gebietstypen gemäß § 1 Abs. 4-10 BauNVO bleiben unverändert.

Die BauNVO regelt weiterhin die Nutzung in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Freizeit sowie Bildung und Kultur.

Darüber hinaus bleiben die bereits existierenden Maßobergrenzen für die unterschiedlichen Gebietstypen bestehen, die, sofern städtebauliche Gründe dies erfordern, in Ausnahmefällen überschritten werden können.

In Bezug auf die wichtige Leitbild- und Orientierungsfunktion der BauNVO für den Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB und Vorhaben im Innenbereich gemäß § 34 BauGB gibt es keine Änderungen.

Abb. 42: Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung

| SZENARIO 1.1 | Unveränderte Beibehaltung |
|-----------------------|--|
| Aufbau | Beibehaltung der bestehenden Systematik |
| Art der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Gebietstypen (§ 2-11) <ul style="list-style-type: none"> - allgemeine Zweckbestimmung - allgemein zulässige Nutzungen - ausnahmsweise zulässige Nutzungen - Regelungsbereiche: <ul style="list-style-type: none"> - Wohnen - Arbeiten - Freizeit - Bildung / Kultur - Modifizierungen (§ 1 Abs. 4-10) - Berücksichtigung aller Siedlungsformen |
| Maß der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Maßobergrenzen für unterschiedliche Gebietstypen - Bedingung für ausnahmsweise Überschreitung der Maßobergrenze: <ul style="list-style-type: none"> → sofern städtebauliche Gründe dies „erfordern“ (§ 17 Abs. 2 Nr. 1) |
| Allgemeines | Leitbild- und Orientierungsfunktion für VEP und § 34 BauGB |

Quelle: Eigene Darstellung

6.2 Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen

Wie in Szenario 1.1 wird hier die bestehende Systematik der BauNVO beibehalten. Anders als zuvor sollen jedoch geringfügige Änderungen vorgenommen werden. So könnte in diesem Szenario auf einzelne wenige Gebietstypen wie beispielsweise das reine Wohngebiet (WR) oder das Kleinsiedlungsgebiet (WS) verzichtet werden, sodass die in der Praxis kaum noch angewandten Siedlungsformen keine Berücksichtigung mehr fänden.

Um die Vorschriften über das Maß der baulichen Nutzung etwas zu lockern, wäre eine Abschwächung der Begründungsargumentation zur Überschreitung der Maßobergrenze vorstellbar. Infolgedessen müssten für eine Überschreitung nicht mehr städtebauliche Gründe „erforderlich“ sein, sondern lediglich „gerechtfertigt“. Eine derartige Lockerung wäre nicht neu; vor der letztmaligen Novelle war eine Rechtfertigung aus städtebaulichen Gründen – anstelle eines Erfordernisses – ausreichend.

Wie in Szenario 1.1 hat auch diese Fassung der BauNVO eine Leitbild- und Orientierungsfunktion für den Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB sowie für Festsetzungen in Vorhaben nach § 34 BauGB.

Abb. 43: Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen

| SZENARIO 1.2 | Beibehaltung mit geringen Änderungen |
|------------------------------|--|
| Aufbau | Beibehaltung der bestehenden Systematik |
| Art der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Wegfall einzelner weniger Gebietstypen (z.B. WR) - Regelungsbereiche: <ul style="list-style-type: none"> - Wohnen - Arbeiten - Freizeit - Bildung / Kultur - Modifizierungen (§ 1 Abs. 4-10) - keine Berücksichtigung in der Praxis kaum noch angewandeter Siedlungsformen |
| Maß der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Maßobergrenzen für unterschiedliche Gebietstypen - Bedingung für ausnahmsweise Überschreitung der Maßobergrenze: → sofern städtebauliche Gründe dies „rechtfertigen“ |
| Allgemeines | Leitbild- und Orientierungsfunktion für VEP und § 34 BauGB |

Quelle: Eigene Darstellung

6.3 Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte

Dieses Szenario geht von einer Zunahme der Regelungsdichte aus. In diesem Zuge ist u.a. eine Erweiterung des bestehenden Gebietstypenkatalogs vorgesehen, wobei der Grundaufbau der BauNVO inklusive der Regelungssystematik der Baugebiete und den Modifizierungsmöglichkeiten gemäß § 1 Abs. 4-10 nicht angetastet werden. Die neu hinzugefügten Gebietstypen sowie Änderungen bei den bestehenden Gebieten stammen u.a. von Vorschlägen aus der Planungspraxis bzw. aus der Fachliteratur. Dabei handelt es sich unter anderem um:

- „Zentraler Versorgungsbereich“ als Sondergebiet oder eigener Gebietstypus
- „Gewerbegebiet besonderer Art“ (z.B. Büro- und Dienstleistungsstandorte)
- „Eingeschränkte Gewerbegebiete“
- Wohnen im Gewerbegebiet oder Sondergebiet ermöglichen (z.B. großflächiger Einzelhandel im Erdgeschoss, Wohnen im 1. Obergeschoss)
- „Spezielles Wohngebiet“ (Wohngebiet auf Konversionsflächen)

Die konfliktträchtigen Themen „großflächiger Einzelhandel“ bzw. „Zentraler Versorgungsbereich“ sorgten bei vergangenen Novellierungen der BauNVO häufig für Diskussionsbedarf. § 34 Abs. 3 BauGB führt „schädliche Auswirkung auf zentrale Versorgungsbereiche“ als ausschließendes Tatbestandsmerkmal für die Zulässigkeit baulicher Anlagen. An Vorschläge in der Umfrage des Difu und des DST anknüpfend könnte zukünftig ein eigenes Sondergebiet „Zentraler Versorgungsbereich“ in den Katalog der Sondergebiete aufgenommen werden. Eine Steigerung dessen wäre die Aufnahme in den Gebietstypenkatalog als eigenständiger Typus.

Ein neuer Gebietstyp „Gewerbegebiet besonderer Art“ oder „eingeschränktes Gewerbegebiet“ könnte die Verwirklichung eines Gebietscharakters ermöglichen, der mit den bisherigen Fassungen der BauNVO lediglich über mehr oder weniger komplizierte Modifizierungen erreicht werden konnte bzw. kann. Beispielhaft seien an dieser Stelle die im Zuge der Tertiärisierung zunehmend nachgefragten reinen Büro- und Dienstleistungsstandorte genannt, für die es bis dato keine Festsetzungsmöglichkeit durch einen explizit darauf ausgerichteten Gebietstyp gibt und in denen eine Mischung mit Wohnnutzung möglich wäre.

Der schon bestehende Gebietstyp des Gewerbegebiets könnte in diesem Szenario über die Möglichkeit der Festsetzung einer Betriebswohnung hinaus für die Wohnnutzung geöffnet werden. Dabei könnte Wohnen als Ausnahme in § 8 Abs. 3 BauNVO ergänzt werden.

Weiterhin könnte zukünftig die Festsetzung von Wohnnutzung in Sondergebieten ermöglicht werden. Vorstellbar wären z.B. Räumlichkeiten zum Wohnen im 1. Obergeschoss, während das Erdgeschoss dem großflächigen Einzelhandel vorbehalten bliebe.

Im Rahmen einer teilweisen Umnutzung gewerblicher Quartiere in Wohnnutzung kann es zu Problemen mit Immissionen von den noch bestehenden Betrieben kommen. Mit der Einführung eines neuen Gebietstyps „spezielles Wohngebiet“, welches speziell auf die Bedürfnisse von gewerblichen Konversionsflächen angepasst wäre, könnte dieser Problematik begegnet werden. Beispielsweise könnten im Vergleich zu den herkömmlichen Wohngebietstypen höhere Grenzwerte von Lärmimmissionen dem Bestandsschutz der noch ansässigen Gewerbebetriebe dienen.

Die bekannten Regelungsbereiche Wohnen, Arbeiten, Freizeit sowie Bildung und Kultur könnten durch einen ökologischen Aspekt – dem Boden- und Freiraumschutz – ergänzt werden. Durch die Einführung einer so genannten „Grünflächenzahl“ (in Anlehnung an die von JUNG aufgeführten „Bodenfunktionszahlen“ und „Grünvolumenzahlen“⁴⁰⁵) soll den planenden Anwendern ein Instrument an die Hand gegeben werden, mit dem ein maximal zulässiger Versiegelungsgrad festgesetzt werden kann. Mit diesem Wert soll eine Festsetzungsmöglichkeit für die tatsächlich maximal zulässige Versiegelung eingeführt werden, da durch Abzug sämtlicher versiegelter Flächen wie Zuwegungen, Einfahrten oder Nebenanlagen ein präziseres Ergebnis erzielt werden kann als es mit der Grundflächenzahl möglich ist. Die Festsetzung einer Grundflächenzahl von 0,5 hat keineswegs automatisch zur Folge, dass maximal die Hälfte eines Grundstücks versiegelt werden darf. Demgegenüber soll durch die Festsetzung einer Grünflächenzahl der entsprechend festgesetzte Flächenanteil faktisch von einer Versiegelung jeglicher Art freigehalten werden.

Die Zunahme der Regelungsdichte ändert nichts an der Leitbild- und Orientierungsfunktion, die die BauNVO für den Vorhaben- und Erschließungsplan sowie für Vorhaben nach § 34 BauGB erfüllt.

⁴⁰⁵ Jung, Wolfgang (2000): Von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung – Vorschläge für eine wirksame Integration der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Bauleitplanung, Kaiserslautern.

Abb. 44: Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte

| SZENARIO 2.1 | Zunahme der Regelungsdichte |
|-----------------------|---|
| Aufbau | Erweiterung des bestehenden Gebietstypenkatalogs |
| Art der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - mögliche Ergänzung der Gebietstypen (§ 2-11): <ul style="list-style-type: none"> - „Zentraler Versorgungsbereich“ als SO oder als eigener Gebietstyp - „GE besonderer Art“ → z.B. Büro- und Dienstleistungsstandorte - „Eingeschränktes Gewerbegebiet“ - Öffnung der Gewerbegebiete für neue Wohnformen bzw. Wohnen als Ausnahme - Wohnen im SO ermöglichen → z.B. großflächiger Einzelhandel im EG, Wohnen im 1. OG - „Spezielles Wohngebiet“ → Wohngebiet auf Konversionsflächen - Unveränderte Regelungssystematik der Gebietstypen: <ul style="list-style-type: none"> - allgemeine Zweckbestimmung - allgemein zulässige Nutzungen - ausnahmsweise zulässige Nutzungen - Regelungsbereiche: <ul style="list-style-type: none"> - Wohnen - Arbeiten - Freizeit - Bildung / Kultur - Boden- und Freiraumschutz - Beibehaltung der Möglichkeit zu Modifizierungen - Berücksichtigung aller Siedlungsformen |
| Maß der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Einführung einer „Grünflächenzahl“ → tatsächlich von Versiegelung freizuhaltende Fläche - Maßobergrenzen für unterschiedliche Gebietstypen |
| Allgemeines | Leitbild- und Orientierungsfunktion für VEP und § 34 BauGB |

Quelle: Eigene Darstellung

6.4 Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweisen

Auch Szenario 2.2 geht von einer Zunahme der Regelungsdichte aus. Der Unterschied zu Szenario 2.1 ist jedoch, dass hier keine Erweiterung des Gebietstypenkatalogs erfolgt. Die Regelungsdichte wird dementsprechend lediglich in den bestehenden Baugebietstypen erhöht. Die Gebietstypen und ihre interne Gliederungssystematik, die Möglichkeit zur Modifizierung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO sowie die Berücksichtigung aller Siedlungsformen bleiben also gewahrt.

Anpassungen könnten u.a. bei den Regelungen zur Festsetzung großflächiger Einzelhandelsbetriebe erfolgen. Agglomerationen mehrerer kleiner Einzelhandelsbetriebe üben meist eine vergleichbare Schädlichkeit auf zentrale Versorgungsbe-
reiche aus, erfahren aber bisher keine präzise Regelung analog zum großflächigen Einzelhandel. Insofern bietet sich in diesem Szenario eine fiktive Angleichung an.

Darüber hinaus könnte auch hier eine Erleichterung der Zulässigkeit von Wohnen in Gewerbe- und Kerngebieten verfolgt werden, um eine größere Nutzungsmischung zu erreichen.

Die bestehende Möglichkeit zur Festsetzung bestimmter Nutzungskontingente (z.B. Mindestzahl an Wohnraum in besonderen Wohngebieten) könnte ausgeweitet werden.

Ein neues Instrument in diesem Szenario wäre die Möglichkeit der horizontalen Schichtung zweier Baugebiete. So könnte beispielsweise im Erdgeschoss ein Sondergebiet festgesetzt werden, im Obergeschoss darüber ein Gewerbegebiet. So könnte eine verträgliche Nutzungsmischung für eine erhöhte Flexibilität im Zuge der Baugebietsausweisung sorgen.

Die Orientierungsfunktion der BauNVO für den Vorhaben- und Erschließungsplan sowie für Vorhaben gemäß § 34 BauGB bleibt auch in diesem Szenario erhalten.

Abb. 45: Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweisen

| SZENARIO 2.2 | Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweisen |
|-----------------------|---|
| Aufbau | Keine Erweiterung des bestehenden Gebietstypenkatalogs → lediglich Erhöhung der Regelungsdichte innerhalb der bestehenden Baugebiete |
| Art der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Gebietstypen (§ 2-11) <ul style="list-style-type: none"> - allgemeine Zweckbestimmung - allgemein zulässige Nutzungen - ausnahmsweise zulässige Nutzungen - Regelungsbereiche: <ul style="list-style-type: none"> - Wohnen - Arbeiten - Freizeit - Bildung / Kultur - Beibehaltung der Möglichkeit zu Modifizierungen - Berücksichtigung aller Siedlungsformen - Anpassungen bei der Regelung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben bzw. Agglomerationen von kleineren derartigen Betrieben - Erleichterung der Zulässigkeit von Wohnen - Ausweitung der Möglichkeit zur Festsetzung bestimmter Kontingente für einzelne Nutzungen - Möglichkeit der horizontalen Schichtung zweier Baugebiete |
| Maß der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Maßobergrenzen für unterschiedliche Gebietstypen - Bedingung für ausnahmsweise Überschreitung der Maßobergrenze: → sofern städtebauliche Gründe dies „rechtfertigen“ |
| Allgemeines | Leitbild- und Orientierungsfunktion für VEP und § 34 BauGB |

Quelle: Eigene Darstellung

6.5 Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte

Ein weiteres Szenario nimmt eine Abnahme der Regelungsdichte an. Hauptmerkmal ist dabei die Reduzierung auf vier Baugebietstypen. Demnach wäre eine Gliederung der vier Gebietskategorien ähnlich der des Flächennutzungsplans nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung denkbar:

- Wohngebiete
- Mischgebiete
- Gewerbegebiete
- Sondergebiete

Wohngebiete würden wie bisher vorwiegend dem Wohnen dienen. Andere Nutzungen wären in dem Maße erlaubt, als dass sie die Wohnnutzung nicht beeinträchtigten und das Wohnen die Hauptnutzung bleiben würde.

Bei der Festsetzung eines Misch- oder eines Gewerbegebiets müsste eine Leitnutzung festgesetzt werden, die den jeweiligen Gebietscharakter bzw. die Zweckbestimmung definiert und an der sich etwaige übrige Nutzungen orientieren könnten.

In Sondergebieten wäre wie gehabt die Nutzungsart und die Zweckbestimmung festzulegen. Die Feinsteuerung der Gebiete sowie die Einzelhandelsplanung würden in abschließender kommunaler Verantwortung vollzogen werden.

Die Regulierung des Maßes der baulichen Nutzung erfolgt ebenfalls im Rahmen selbstverantwortlicher Festsetzungen durch die Kommunen; so handelt es sich letztlich um eine Abwägungsentscheidung. Im Falle einer Überschreitung der Maßobergrenze wäre ein Ausgleich denkbar.

Eine Abweichung von den Bestimmungen über die Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung kann den Kommunen im Einzelfall gestattet werden.

Die Leitbild- und Orientierungsfunktion für Vorhaben- und Erschließungspläne gemäß § 12 BauGB und Vorhaben im Innenbereich gemäß § 34 BauGB bleibt grundsätzlich erhalten.

Abb. 46: Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte

| SZENARIO 3 | Abnahme der Regelungsdichte |
|-----------------------|---|
| Aufbau | Reduzierung auf vier Baugebietstypen |
| Art der baul. Nutzung | <ul style="list-style-type: none"> - Vier Gebietstypen: <ul style="list-style-type: none"> - Wohngebiet - Mischgebiet - Gewerbegebiet - Sondergebiet - Regelungsbereiche: <ul style="list-style-type: none"> - Wohnen - Arbeiten - Freizeit - Bildung / Kultur - Feinsteuerung und Einzelhandelsplanung in abschließender kommunaler Verantwortung |
| Maß der baul. Nutzung | Regulierung im Rahmen selbstverantwortlicher Festsetzungen durch die Kommunen → Abwägungsentscheidung → bei Überschreitung der Maßobergrenze: Ausgleich |
| Allgemeines | <ul style="list-style-type: none"> - Den Kommunen wird gestattet, im Einzelfall von den Bestimmungen über die Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung abzuweichen. - grundsätzlich noch Leitbild- und Orientierungsfunktion für VEP und § 34 BauGB |

Quelle: Eigene Darstellung

6.6 Szenario 4 – Neue BauNVO

Im Gegensatz zur Erhöhung oder Reduzierung der Regelungsdichte stellt die Formulierung einer gänzlich neuen BauNVO mit umgestellter Gliederungssystematik einen völlig anderen Ansatz dar.

Im Zuge einer neuartigen Gliederungssystematik könnten alle gängigen Lösungsansätze zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen inhaltlich integriert werden. Darüber hinaus könnten die Vorschriften zur Festsetzung des Maßes ebenfalls an aktuelle, aber vor allem zukünftige Nutzungsdichten angepasst werden, um so mit neuen Regelungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung den Erfordernissen einer nachhaltigen Stadtentwicklung gerecht zu werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Entkoppelung der Regelung der Art der baulichen Nutzung von den Vorschriften zum Maß, so dass beide Regelungsinhalte unabhängig voneinander festgesetzt werden könnten. Dies hätte zur Folge, dass sich die Baunutzungsverordnung flexibler und dynamischer an sich schnell ändernde Rahmenbedingungen anpassen könnte und so den Anforderungen einer strategischen Planung entsprechen würde.

Beispielsweise könnte untersucht werden, ob der zeitliche Aspekt als vierte Dimension Einfluss in die Baunutzungsverordnung haben sollte oder ob dies eher einen Regelungsinhalt des Baugesetzbuches darstellt.

Ein Vorteil einer neuen BauNVO könnte darin bestehen, dass alle nach den bisherigen Fassungen der BauNVO aufgestellten Bebauungspläne postum an das neue System angepasst werden könnten bzw. sollten, um so die Problematik der Schichtenbebauungspläne zu beseitigen.

Abb. 47: Szenario 4 – Neue BauNVO

| SZENARIO 4 | Neue BauNVO |
|-----------------------|---|
| Aufbau | Gänzlich neue / umgestellte Gliederungssystematik |
| Art der baul. Nutzung | - Anpassung der Gebietstypen an aktuelle und zukünftige Herausforderungen |
| Maß der baul. Nutzung | - Anpassung der Maßvorschriften an aktuelle, aber vor allem zukünftige Nutzungsdichten |
| Allgemeines | <ul style="list-style-type: none"> - Entkoppelung der Regelung der Art und des Maßes → Flexibilisierung, Dynamisierung, strategische Planung - Überprüfung des zeitlichen Aspekts - Anpassung aller nach den bisherigen Fassungen aufgestellter Bebauungspläne → Beseitigung der Problematik der Schichtenbebauungspläne |

Quelle: Eigene Darstellung

6.7 Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich

Eine weitere Variante besteht in einer Beschränkung des Geltungsbereichs der BauNVO auf den Außenbereich. Die Anwendung der Baunutzungsverordnung würde dann unter der Prämisse erfolgen, dass im Außenbereich Wachstumstendenzen vorherrschen und somit die Regelungen der aktuell geltenden BauNVO-Fassung, die auf Wachstum ausgelegt ist, genügen würden.

Im unbeplanten Innenbereich könnten dagegen Festsetzungen ohne direkten Einbezug der BauNVO erfolgen. Um einer planerischen Willkür Grenzen zu setzen und den Ansprüchen des Immissionsschutzes Rechnung zu tragen, sollte jedoch eine Leitnutzung festgesetzt werden, die den Gebietscharakter bzw. die Zweckbestimmung des Baugebiets definiert. Demgemäß sollte sich die Bebauung mit gewissen Abweichungsmöglichkeiten und Ausnahmen an der festgesetzten Leitnutzung orientieren.

Des Weiteren sollte die Nutzungsverträglichkeit – ähnlich wie bei Vorhaben nach § 34 BauGB – über die Regelungen der Immissionsschutzvorschriften gewährleistet werden. Die Verordnungen des BImSchG, die TA Lärm sowie die DIN 18005 sollten dementsprechend bevorstehende Konflikte zwischen einzelnen Nutzungen weitestgehend vermeiden. Bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung sollte grundsätzlich eine Orientierung an der umgebenden Bebauung erfolgen.

Die Einhaltung der allgemeinen städtebaulichen Grundsätze wird wie bisher im Rahmen der Abwägung geprüft, wodurch zu große Planungsspielräume eingeschränkt werden.

Abb. 48: Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich

| SCENARIO 5 | Beschränkung auf Außenbereich |
|-----------------------|--|
| Aufbau | BauNVO regelt nur noch den Außenbereich |
| Art der baul. Nutzung | Im Außenbereich: - Fortbestand der unveränderten BauNVO Im unbeplanten Innenbereich: - Festsetzung einer Leitnutzung, die den Gebietscharakter bzw. die Zweckbestimmung definiert - Ansonsten Regelung über die Immissionsschutzvorschriften (BImSchG i.V.m. den dazugehörigen Verordnungen, TA Lärm, DIN 18005) → analog zu § 34 BauGB |
| Maß der baul. Nutzung | Das Maß der baulichen Nutzung orientiert sich grds. an der Umgebungsbebauung |
| Allgemeines | Wahrung der allgemeinen städtebaulichen Grundsätze wird durch Abwägung gewährleistet |

Quelle: Eigene Darstellung

6.8 Szenario 6 – Abstufung

Im Falle einer Abstufung der BauNVO besäße diese keine Verbindlichkeit mehr für die Bauleitplanung. Sie würde dann lediglich eine Leitbild- und Orientierungsfunktion innehaben, vergleichbar mit ihrem heutigen Verhältnis zum VEP sowie zu Vorhaben im Innenbereich nach § 34 BauGB.

Durch eine Abstufung von der Ebene einer Rechtsverordnung zu einer Art „städtebaulicher Empfehlung“ wäre die BauNVO also nur noch als „Sollvorschrift“ (ähnlich wie die Planzeichenverordnung) zu sehen.

Um einer potenziellen Planungswillkür vorzubeugen, könnte ein einschränkender Vorbehalt integriert werden. Demzufolge wären Abweichungen grundsätzlich nur dann zulässig, wenn die allgemeinen städtebaulichen Grundsätze gewahrt blieben.

Eine Abstufung würde unter dem Aspekt der Änderung der Planungskultur die Möglichkeit eröffnen, dass die Bauleitplanung flexibler und dynamischer reagieren könnte, da die BauNVO nur noch als „Sollvorschrift“ beachtet werden müsste. Unter dem Aspekt rückläufiger öffentlicher Finanzhaushalte, Privatisierungstendenzen sowie einer daraus resultierenden Stärkung informeller Planungsinstrumente würde die formelle Planung – in Form der Bauleitpläne – gestärkt werden, da sie strategisch mit schlanken und effektiven Plänen auf sich schnell ändernde Rahmenbedingungen reagieren könnte.

Abb. 49: Szenario 6 – Abstufung

| SZENARIO 6 | Abstufung |
|-----------------------|--|
| Aufbau | BauNVO als „Sollvorschrift“ (ähnlich PlanzV) |
| Art der baul. Nutzung | Regelungsinhalt unverändert bzw. evtl. teilweise angepasst, jedoch nicht verbindlich |
| Maß der baul. Nutzung | Regelungsinhalt unverändert bzw. evtl. teilweise angepasst, jedoch nicht verbindlich |
| Allgemeines | <ul style="list-style-type: none"> - Keine Verbindlichkeit - Lediglich „Leitbild- und Orientierungsfunktion“ - Rang einer „städtebaulichen Empfehlung“ - Integration eines einschränkenden Vorbehalts: <ul style="list-style-type: none"> → Abweichungen sind grundsätzlich nur zulässig, sofern die allgemeinen städtebaulichen Grundsätze gewahrt bleiben - Bauleitplanung <ul style="list-style-type: none"> → Flexibilisierung und Dynamisierung → Stärkung formeller Planung → schlanke und effektive Pläne → schnelle Reaktion auf sich schnell ändernde Rahmenbedingungen |

Quelle: Eigene Darstellung

6.9 Szenario 7 – Auflösung

Im diesem Szenario wird die Auflösung und damit der gänzliche Entfall der BauNVO angenommen. Diese Annahme ist das mit der geringsten Wahrscheinlichkeit eintretende Szenario, wird aber der Vollständigkeit wegen für die Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung ebenfalls in Betracht gezogen und untersucht.

Die Genehmigung von Bebauungsplänen könnte weiterhin durch die zuständigen Behörden erfolgen. Bemessungsgrundlage für die Genehmigungsfähigkeit könnten in diesem Fall allgemeine städtebauliche Ziele und Grundsätze sein, die es einzuhalten gilt.

Dies wäre in etwa vergleichbar mit Teilen des englischen Planungssystems, wo es ein mit der BauNVO vergleichbares Regelwerk nicht gibt. Dort wird über die Genehmigung von Vorhaben („Development Control“) durch gewählte Mitglieder der „Local Council“ entschieden, die durch professionelle Planer aus der Verwaltung fachlich beraten werden.⁴⁰⁶ Widersprechen Genehmigungsanträge dem „Development Plan“, ist die Genehmigung grundsätzlich abzulehnen. Die Zulässigkeit kann in diesem Fall jedoch durch andere materielle Belange wie Ziele oder Planungsgrundsätze gerechtfertigt werden.

Dieser beschriebene englische Planungsablauf spiegelt einen komplett anders gearteten Aufbau des Planungsrechts und -systems wider. Um dieses Szenario auf das deutsche Planungssystem anzuwenden, wäre ein genereller Umbau des Planungsrechts notwendig. Einerseits sprechen das per Gesetz verbindliche Entwicklungsgebot sowie das Gegenstromprinzip gegen dieses Szenario und andererseits würde eine Auflösung der BauNVO grundsätzlich einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit gemäß Art. 28 GG bedeuten.

Abb. 50: Szenario 7 – Auflösung

| SZENARIO 7 | Auflösung |
|-----------------------|-----------------|
| Aufbau | Nicht vorhanden |
| Art der baul. Nutzung | Nicht vorhanden |
| Maß der baul. Nutzung | Nicht vorhanden |
| Allgemeines | Nicht vorhanden |

Quelle: Eigene Darstellung

⁴⁰⁶ Vgl. Ganser, Robin (2005): Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem – Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland?, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 3, Kaiserslautern, S. 67.

7. Gesamtbetrachtung der Szenarien und Konsequenzen für die Zukunftsfähigkeit der BauNVO

Nach der Erarbeitung der Szenarien (siehe 6.) werden diese nun auf ihre jeweiligen Vor- bzw. Nachteile bezüglich gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen sowie deren planerische Lösungsansätze untersucht. Des Weiteren wird das Für und Wider der einzelnen Szenarien hinsichtlich Auswirkungen und Folgen für die Verwaltung, die Planungs- und die Rechtswissenschaft betrachtet. Darauf aufbauend wird eine Gesamtbewertung durchgeführt, um einen Gestaltungsrahmen für mögliche Entwicklungsrichtungen der BauNVO aufzeigen zu können.

7.1 Bewertung der Szenarien

In einem ersten Schritt erfolgt eine Bewertung der Szenarien in Bezug auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen sowie Konsequenzen und die daraus resultierenden planerischen Lösungsansätze. Da jedoch nicht nur die Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten ausschlaggebend für eine Änderung, Novellierung oder Überarbeitung der BauNVO sind, werden darüber hinaus die Vor- und Nachteile der Szenarien auf die von der BauNVO betroffenen Bereiche wie die Planungswissenschaft, die Rechtswissenschaft und die Verwaltung untersucht. Die Betrachtung der Planungswissenschaft ist dahingehend von besonderer Bedeutung, als dass sie durch Raumb Beobachtung, Evaluierungen und Forschung planungsrelevante Probleme und Herausforderungen erkennt und untersucht. Die Planungswissenschaft ist somit grundsätzlich die wichtigste Wissenschaft in Bezug auf die BauNVO, da sie durch ihre Forschungsergebnisse neue Lösungsansätze erarbeitet, die die Rechtswissenschaft formell umsetzen muss. Aus diesem Grund spielt die Rechtswissenschaft ebenfalls eine wichtige Rolle bezüglich der BauNVO, da sie einerseits die rechtliche Ausgestaltung in Form von Gesetzen und Verordnungen übernimmt und andererseits Anwendungsfehler oder Fehler in Gesetzen erkennt und darüber entscheidet. Anwendungsfehler können auf den Ebenen der Verwaltung vorkommen, die für die Bauleitplanung verantwortlich sind und somit die Regelungen der BauNVO in der Praxis umsetzen. Auf eine Betrachtung der Politik wurde verzichtet, da sie grundsätzlich nur tätig wird, wenn sie von einem der drei vorher genannten Bereiche auf Probleme aufmerksam gemacht wird.

Bei der Bewertung der Szenarien wird zwischen den Stufen „geeignet“, „eher geeignet“, „eher ungeeignet“, „ungeeignet“ und „keine Aussage möglich“ unterschieden.

Das „Szenario 4 – Neue BauNVO“ und „Szenario 7 – Auflösung“ stellen die „extremste“ Form der BauNVO-Entwicklung dar. Sie werden nur der Vollständigkeit wegen und als theoretische Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt. Da in dieser Arbeit keine Aussage über ihren genauen Aufbau und Inhalt gemacht werden kann, erfolgt im Folgenden keine Bewertung dieser beiden Szenarien bzgl. der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen. Sie werden lediglich in Bezug auf die drei betroffenen Bereiche Planungswissenschaft, Rechtswissenschaft und

Verwaltung untersucht, da vor allem diese drei Bereiche generell für eine Änderung oder Novellierung der BauNVO ausschlaggebend sind.

Die Ausarbeitung und Untersuchung erfolgte unter der Maßgabe eines objektiven Überblickes, um somit eine relativ neutrale und aussagekräftige Bewertungsmatrix erstellen zu können. Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass die nachfolgende Auswertung die Meinung der Autoren widerspiegelt und somit ebenfalls subjektive Eindrücke, Standpunkte und Erfahrungen eingeflossen sind. Es handelt sich bei der Bewertung um **mögliche** Auswirkungen bzw. Vor- und Nachteile der Szenarien in Bezug auf die oben beschriebenen Herausforderungen und betroffenen Bereiche.

7.1.1 Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen und Konsequenzen

Wichtige Rolle der Kommunalebene

Der Kommunalebene kommt bei der Umsetzung der Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung eine große Bedeutung zu, da sie diese getreu dem Motto „think global, act local“ in der Planungspraxis realisiert. Die verschiedenen fiktiven BauNVO-Varianten aus den Szenarien geben den Kommunen unterschiedlich großen Spielraum für die planerische Umsetzung der Ziele.

„Szenario 6 – Abstufung“ wird als eher ungeeignet bzw. als ungeeignet bewertet. Angesichts der entfallenen Verbindlichkeit würde die dort aufgezeigte BauNVO nur noch Leitbild- und Orientierungsfunktion besitzen, was die Rolle der kommunalen Ebene bei der planerischen Steuerung herabstufen könnte.

Bei „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ sowie „Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ kann kaum eine eindeutige Bewertung getroffen werden. Die in Szenario 3 angenommene Reduzierung auf vier Baugebietstypen im Zuge der Abnahme der Regelungsdichte könnte den Kommunen in gewisser Weise die Möglichkeit nehmen, frühzeitig eine detaillierte Planung durchzuführen. Dieser Umstand wird demnach als eher ungeeignet bewertet. Demgegenüber hätte die Kommunalebene die Gelegenheit, in eigener abschließender Verantwortung eine Feinsteuerung der Gebietstypen vorzunehmen, was eher für eine Eignung des Szenarios spricht. Szenario 5 ist auf der einen Seite eher geeignet, da der Regelungsinhalt der im Szenario beschriebenen BauNVO dem einer unveränderten Fassung entspricht. Andererseits deckt die BauNVO hier nur den Außenbereich ab, was für die Bedeutung der Kommunalebene eher ungeeignet sein könnte.

„Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“ und „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ lassen der Kommunalebene eine relativ wichtige Rolle zukommen und werden daher als eher geeignet bewertet. Grund dafür könnte die recht hohe Regelungsdichte der in den beiden Szenarien beschriebenen BauNVO sein, die den Kommunen eine große Steuerungsfunktion verleiht.

„Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ wird als geeignet bzw. eher geeignet bewertet. Die Regelungsdichte der BauNVO in Szenario 2.2 wird gegenüber den Szenarien 1.1 und 1.2 leicht erhöht, wodurch die Wichtigkeit der kommunalen Ebene noch deutlicher betont werden könnte.

„Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“ kann als geeignet bewertet werden. Die deutlich erhöhte Regelungsdichte der hier angenommenen BauNVO-Variante würde den Kommunen eine noch größere Bedeutung in Steuerungsprozessen der Bauleitplanung beimessen.

Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen

Die bereits heutzutage auftretende und sich zukünftig womöglich noch verstärkende Herausforderung des parallelen Auftretens von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen beschäftigt u.a. auch die Bauleitplanung.

„Szenario 6 – Abstufung“ wird als ungeeignet bzw. eher ungeeignet für den Umgang mit dieser Herausforderung bewertet. Die in diesem Szenario entfallene Verbindlichkeit der BauNVO könnte zur Folge haben, dass Kommunen weiterhin verstärkt den Außenbereich zur Ausdehnung in Anspruch nehmen, was einer nachhaltigen Stadtentwicklung zuwiderläuft. Dementsprechend unkontrolliert könnte das Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen verlaufen.

„Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“, „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ und „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ werden als eher ungeeignet für eine erfolgreiche Steuerung von parallel auftretenden Wachstums- und Schrumpfungsprozessen bewertet, da die darin beschriebenen drei BauNVO-Varianten von ihrem Regelungsgehalt her eher auf Wachstum ausgelegt sind.

„Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“ könnte unter Umständen etwas geeigneter als die zuvor genannten Szenarien sein, weil infolge der Erweiterung des Gebietstypenkatalogs eine bessere Reaktion auf die Auswirkungen eines Nebeneinanders von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen möglich sein könnte.

„Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ wird als eher geeignet für den Umgang mit der bereits beschriebenen Situation bewertet. Die Abnahme der Regelungsdichte i.V.m. der im Einzelfall zulässigen Möglichkeit einer Abweichung von den Bestimmungen über die Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung könnten einen angemessenen Umgang mit der Problematik erlauben.

„Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ eignet sich mutmaßlich am besten zur Steuerung der Wachstums- und Schrumpfungsprozesse und wird insofern als geeignet bzw. eher geeignet bewertet. Im Außenbereich – also im Bereich des Siedlungswachstums – gilt weiterhin die BauNVO. Im Innenbereich könnte aufgrund der aufgelockerten Festsetzungsmöglichkeiten relativ flexibel auf derlei Prozesse reagiert werden, sodass sich die beiden Regelungsbereiche Innen und Außen in dieser Situation recht gut ergänzen würden.

Schlanke und effektive Pläne

Bei der Bewertung hinsichtlich Schlankeit und Effektivität der aufgestellten Pläne wird versucht, neben dem Umfang der festgesetzten Regelungen bzw. ihrer Komplexität die Wirksamkeit der Steuerungsmöglichkeiten zu betrachten.

Bei „Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“, „Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“ sowie „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ kann keine eindeutige Bewertung getroffen werden, weshalb diese zwischen „eher geeignet“ und „eher ungeeignet“ schwankt.

Szenario 1.1 ist grundsätzlich eher geeignet für die Aufstellung schlanker und effektiver Pläne, da bei korrekter Anwendung der BauNVO wenige bis keine Unübersichtlichkeiten entstehen sollten. Jedoch können durch die Vielzahl an festsetzbaren Gebietstypen inklusive deren Modifizierungsmöglichkeiten vereinzelt Defizite in puncto Schlankheit auftreten, die sich ggf. in Vollzugsproblemen niederschlagen.

Szenario 2.1 wird in Bezug auf die Schlankheit des Regelungsumfangs als eher ungeeignet bewertet. Die Erweiterung des Gebietstypenkatalogs sowie die Einführung einer Art „Grünflächenzahl“ könnten eine Erhöhung der Masse an Festsetzungen zur Folge haben. Die Effektivität betreffend wird das Szenario als eher geeignet bewertet. Hier könnten durch Zunahme der Regelungsdichte präzisere Festsetzungen getroffen werden, die möglicherweise die Fehleranfälligkeit der Planwerke reduzieren würden.

Szenario 2.2 wird bzgl. der Schlankheit von Plänen ebenfalls als eher ungeeignet bewertet, da einzelne Festsetzungsmöglichkeiten den Planinhalt verkomplizieren könnten, wie z.B. die Möglichkeit der horizontalen Schichtung zweier Baugebiete. Eher geeignet wäre das Szenario in Anbetracht der Effektivität der Steuerung, die eine Zunahme der Regelungsdichte der BauNVO bewirken kann.

„Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ und „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ werden als eher geeignet bewertet. Bei Szenario 1.2 liegt dies v.a. am angenommenen Wegfall einzelner Gebietstypen, der für schlankere Pläne sorgen könnte. In Szenario 3 wird der Gebietstypenkatalog der BauNVO auf vier Gebiete reduziert, wodurch zwangsläufig schlankere Planinhalte entstehen sollten. Durch die in kommunaler Verantwortung liegende Feinsteuerung der Baugebiete könnte ein höheres Maß an Effektivität erreicht werden.

„Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ und „Szenario 6 – Abstufung“ werden in Bezug auf Schlankheit und Effektivität der Pläne als geeignet bzw. als eher geeignet bewertet. Der Geltungsbereich der BauNVO-Variante aus Szenario 5 beschränkt sich auf den Außenbereich, weshalb durch den Entfall von Festsetzungen im Innenbereich naturgemäß eine gewisse „Verschlankung“ zu erwarten wäre. Die erwähnte leichte Einschränkung der Eignung durch das Wort „eher“ entstammt der Annahme, dass die Regelung des Innenbereichs beinahe nur über die Immissionsvorschriften erfolgt. Dies könnte eventuell die Fehleranfälligkeit von Plänen erhöhen. Szenario 6 ist hinsichtlich Schlankheit der Pläne insofern als geeignet zu bewerten, als dass die darin beschriebene BauNVO-Variante nur den Status einer „Sollvorschrift“ innehat und somit nur die wichtigsten Regelungsbedürfnisse in den Plan aufgenommen werden müssen. Lediglich „eher“ geeignet ist das Szenario, weil die Unverbindlichkeit der BauNVO zu fehlerhaften Festsetzungen führen könnte, die sich negativ auf die Effektivität niederschlagen würde.

Nachfrageorientierung

Die Nachfrageorientierung ist ein wichtiger Ansatz zur gezielten und effizienten Umsetzung der bereits besprochenen planerischen Lösungsansätze.

„Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“, „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“, „Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ sowie „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ werden in Bezug auf die Eignung der Nachfrageorientierung zur Umsetzung der planerischen Lösungsansätze allesamt als eher ungeeignet bewertet. Die in den Szenarien beschriebenen BauNVO-Varianten sind aufgrund ihres Regelungsinhalts auf die Angebotsplanung ausgelegt. Lediglich die Leitbild- und Orientierungsfunktion für den Vorhaben- und Erschließungsplan stellt eine Ausrichtung zur Nachfrageorientierung dar.

„Szenario 6 – Abstufung“ wird bzgl. einer Nachfrageorientierung einerseits als eher ungeeignet bewertet, da der Regelungsinhalt der darin skizzierten BauNVO-Variante dem der aktuellen Fassung entspräche. Andererseits muss die Eignung als eher geeignet angesehen werden, da die BauNVO in diesem Szenario nur eine „Sollvorschrift“ wäre und keine Verbindlichkeit besäße. So könnte zügig auf sich verändernde Rahmenbedingungen – wie z.B. die Nachfrage – reagiert werden.

„Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ wird als geeignet bzw. als eher geeignet bewertet. Geeignet in Bezug auf die Nachfrageorientierung ist Szenario 5 deshalb, weil sich der Geltungsbereich der darin beschriebenen BauNVO auf den Außenbereich beschränken würde. Das Wachstum im Außenbereich würde sich maßgeblich an der Nachfrage nach neuem Siedlungsraum orientieren. Die Einschränkung „eher“ geeignet bezieht sich auf den unbeplanten Innenbereich. Dort besäße die angenommene BauNVO-Variante keine Geltung. Da lediglich eine Leitnutzung zur Zweckbestimmung des Gebiets festgesetzt würde, wäre eine gezielte der Nachfrage entsprechenden Steuerung schwer möglich.

Stärkung formeller Pläne

In Zeiten, in denen informelle Pläne aufgrund ihrer Flexibilität zunehmend an Bedeutung gewinnen ist es wichtig, die formellen Instrumente zu stärken, da nur sie rechtsverbindlich sind.

Diesbezüglich kann „Szenario 6 – Abstufung“ nur als ungeeignet zur Stärkung formeller Pläne bewertet werden, da es sich bei der hier angenommenen BauNVO-Variante um eine „Sollvorschrift“ ohne rechtliche Verbindlichkeit handelt.

Nicht ganz so negativ fällt die Bewertung bei „Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ aus. Dieses wird als ungeeignet bzw. eher ungeeignet angesehen. Ausschlaggebend für den Verzicht der schlechtmöglichsten Bewertung ist der Umstand, dass die in diesem Szenario beschriebene BauNVO-Fassung immerhin

im Außenbereich verbindlich Geltung entfalte und damit zumindest teilweise eine formelle Steuerung erfolgen würde.

„Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“, „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ sowie „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ werden als eher geeignet für die Stärkung formeller Pläne bewertet. Die drei erstgenannten Szenarien gehen von einer Beibehaltung bzw. Zunahme der Regelungsdichte der BauNVO aus. Dies kann als Stärkung des formellen Instrumentariums verstanden werden. Szenario 3 beinhaltet zwar eine Abnahme der Regelungsdichte; jedoch könnte jede Kommune unter Anwendung der in dem Szenario angenommenen BauNVO-Variante auf ihre unterschiedlichen Gegebenheiten eingehen und flexible Festsetzungen treffen. Demnach könnte die kommunale Feinsteuerung als Stärkung formeller Pläne angesehen werden.

„Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“ wird aufgrund der vergleichsweise starken Zunahme der Regelungsdichte und der damit einhergehenden mutmaßlich verbesserten Steuerungsmöglichkeit als geeignet bzw. eher geeignet zur Stärkung formeller Planungsinstrumente bewertet.

7.1.2 Gegenwärtige und zukünftige planerische Lösungsansätze

Bauliche Verdichtung

Mit dem planerischen Lösungsansatz der baulichen Verdichtung soll den Aspekten der nachhaltigen Stadtentwicklung wie z.B. „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“, „Stadt der kurzen Wege“ oder „Steigerung der Energieeffizienz“ Rechnung getragen werden. Die bauliche Verdichtung wird grundsätzlich über Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung gesteuert. Dementsprechend kann die in einzelnen Szenarien angenommene Lockerung der Überschreitungsmöglichkeiten der Maßobergrenzen gegebenenfalls förderlich für eine bauliche Verdichtung sein.

„Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“ sowie „Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“ werden als eher ungeeignet zur Erhöhung der baulichen Dichte bewertet. Szenario 1.1 entspricht der derzeitigen BauNVO-Fassung. Hier gelten relativ strenge Voraussetzungen zur Maßüberschreitung („sofern städtebauliche Gründe dies erfordern“, § 17 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO), weshalb dies nur in einzelnen Fällen zulässig ist. Szenario 2.1 tendiert aufgrund des zusätzlich eingeführten Regelungsbereichs „Boden- und Freiraumschutz“ zu einer Auflockerung der Bebauung, da mit dem Instrument der so genannten „Grünflächenzahl“ von der Versiegelung freizuhaltende Flächen festgesetzt werden könnten.

„Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ sowie „Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ werden als eher geeignet zur baulichen Verdichtung bewertet. Sowohl in Szenario 1.2 als auch in Szenario 2.2 würde die Bedingung zur Überschreitung des Maßes der baulichen Nutzung im Vergleich zu Szenario 1.1 etwas gelockert („sofern städtebauliche Gründe dies rechtfertigen“), weswegen sie eher zur Erhöhung der baulichen Dichte geeignet zu sein scheinen. Da sich der Geltungsbereich der BauNVO in Szenario 5 auf den Außenbereich beschränken würde, würde im Innenbereich zur Maßfestsetzung grundsätzlich eine Orientierung an der Umgebungsbebauung erfolgen. Diese weniger stringente Regelungsmöglichkeit würde – im Rahmen der Wahrung allgemeiner städtebaulicher Grundsätze – eine gewisse von der Umgebung abweichende Erhöhung der baulichen Dichte erlauben.

„Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ ist gut zur baulichen Verdichtung geeignet, da die Regulierung des Maßes der baulichen Nutzung in Eigenverantwortung durch die Kommunen erfolgen würde und bei Überschreitung der Maßobergrenze lediglich ein Ausgleich erforderlich wäre. Nichtsdestoweniger müssen die allgemeinen städtebaulichen Grundsätze gewahrt bleiben, damit ein Bauungsplan die Hürde der Abwägung meistern kann.

„Szenario 6 – Abstufung“ ist geeignet bzw. eher geeignet zur Erhöhung der baulichen Dichte, da der Regelungsinhalt der Maßvorschriften zwar unverändert bzw. eventuell teilweise angepasst wäre, jedoch keine Verbindlichkeit besäße. Demzufolge kann von den Vorschriften grundsätzlich abgewichen werden, sofern die allgemeinen städtebaulichen Grundsätze gewahrt bleiben.

Bestandsorientierung

Die Orientierung am baulichen Bestand ist ein wichtiger planerischer Lösungsansatz für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Dabei soll auf vorhandene Strukturen zurückgegriffen werden, bevor sich die Stadtentwicklung in die Breite – also in den Außenbereich – verlagert.

„Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“, „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“, „Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ sowie „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ sind eher ungeeignet zur Orientierung am Bestand, da die darin beschriebenen BauNVO-Fassungen aufgrund ihres Regelungsinhalts eher auf Wachstum ausgerichtet sind, das sich meist im Außenbereich abspielt.

In „Szenario 6 – Abstufung“ verliert die BauNVO ihre Verbindlichkeit und dient folglich nur zur Orientierung. Da Abweichungen grundsätzlich zulässig wären, könnte die Orientierung am Bestand in einer weniger engen Form oder eben auch nicht erfolgen. Darum wird Szenario 6 in diesem Fall als ungeeignet bzw. als eher ungeeignet bewertet.

„Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ wird als eher geeignet zur Bestandsorientierung bewertet, da die darin beschriebene BauNVO-Fassung für den Innenbereich keinen fixen Regelungskatalog vorsähe. Durch Festsetzung einer Leitnutzung sollte sich die Bebauung in Bezug auf die Nutzungsverträglichkeit in gewisser Weise am Bestand orientieren. Darüber hinaus könnte sich das Maß der baulichen Nutzung grundsätzlich nach der Umgebungsbebauung richten.

Stadt der kurzen Wege

Der planerische Lösungsansatz der „Stadt der kurzen Wege“ ist ebenfalls besonders wichtig zur Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen. Kürzere Wege können u.a. die Energiebilanz verbessern und sorgen für einen sparsameren Umgang mit Grund und Boden.

„Szenario 6 – Abstufung“ wird als eher ungeeignet bis ungeeignet zur Erreichung des Ziels „Stadt der kurzen Wege“ bewertet. Die Abstufung zur Sollvorschrift hätte zur Folge, dass die BauNVO nicht mehr verbindlich Anwendung finden müsste. So könnte die planerische Umsetzung der „Stadt der kurzen Wege“ schwierig sein, da der nicht vorhandene Zwang zur Einhaltung der BauNVO-Vorschriften die Kommunen zu anderweitigen Planungen verleiten könnte.

„Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ ist ebenfalls eher ungeeignet zur Realisierung dieses planerischen Lösungsansatzes. Dieses Szenario nimmt an, dass die BauNVO nur im Außenbereich Geltung entfalten würde. Im Innenbereich würde lediglich eine Orientierung an ihren Vorschriften erfolgen. Infolgedessen fehlt auch hier ein gewisser Zwang zur stringenten Umsetzung.

Bei „Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“ und „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ schwankt die Bewertung. Eher geeignet sind die beiden Szenarien, da z.B. durch Festsetzung eines Kerngebiets und der darin möglichen Nutzungsmischung eine „Stadt der kurzen Wege“ realisiert werden kann. Eher ungeeignet sind sie, weil die Nutzungsmischung in Kerngebieten – und damit die Verkürzung der Wege – noch nicht dem von einigen Fachleuten geforderten („Zulässigkeit von Wohnen in MK erleichtern“) Umfang entspricht.

„Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ sowie „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ werden als eher geeignet zur Erreichung einer „Stadt der kurzen Wege“ bewertet. Die Szenarien 2.1 und 2.2 gehen von einer Erhöhung der Regelungsdichte aus, die auch eine Erleichterung der Zulässigkeit von Wohnen in nicht wohngebietstypischen Gebieten wie dem Kerngebiet vorsehen würde. Hierdurch wird eine stärkere Nutzungsmischung ermöglicht, die wiederum elementarer Bestandteil einer „Stadt der kurzen Wege“ ist. Szenario 3 ist dahingehend eher geeignet, da es zwar nur noch vier Gebietstypen gibt, die jedoch durch die Kommune auf gebietsspezifische Gegebenheiten feingesteuert werden und somit die Belange der „Stadt der kurzen Wege“ beachten könnten.

Innenentwicklung

Die Innenentwicklung ist ein zentrales Themenfeld der nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie leistet einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Außenbereich sowie zur planerischen Umsetzung des Ziels der „Stadt der kurzen Wege“.

„Szenario 6 – Abstufung“ wird in Bezug auf die Innenentwicklung als eher ungeeignet bzw. ungeeignet bewertet. Aufgrund der Tatsache, dass die BauNVO in diesem Szenario nur noch den Rang einer städtebaulichen Empfehlung als „Sollvorschrift“ innehatte und demnach nicht verbindlich anzuwenden wäre, würde sie für die rechtliche Umsetzung der Innenentwicklung ein wahrscheinlich eher weniger zweckdienliches Instrument darstellen.

Die Bewertung von „Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“, „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ und „Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ schwankt zwischen eher geeignet und eher ungeeignet. Die BauNVO-Fassungen der beiden erstgenannten Szenarien eignen sich zwar zur Anwendung bei Instrumenten, die der Innenentwicklung dienen, wie z.B. Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB. Jedoch sind sie – u.a. nach Meinung der befragten Experten – auf Siedlungswachstum ausgelegt. Dieses vollzieht sich größtenteils an den Siedlungsrändern, weniger im Innenbereich. In Szenario 5 würde sich der Regelungsbereich der dort geschilderten BauNVO-Fassung wie bereits erwähnt auf den Außenbereich beschränken. Infolgedessen könnte im Innenbereich von einer mangelhaften die Innenentwicklung steuernden Regelungsdichte ausgegangen werden. Andererseits könnte die gewisse Regelungsfreiheit

für eine flexible Handhabung sorgen, die der Innenentwicklung möglicherweise zugutekäme.

„Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ sowie „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ werden als eher geeignet für die Innenentwicklung bewertet. Die Zunahme der Regelungsdichte in den beiden ersten Szenarien könnte die Möglichkeit bieten, einen detaillierten Festsetzungsrahmen für die Innenentwicklung vorzugeben. Eine Erweiterung des Gebietstypenkatalogs der BauNVO-Variante in Szenario 2.1 könnte die Nutzungsmischung und die innerstädtische Konversion fördern, was der Innenentwicklung zugutekäme. Die Möglichkeit der Schichtung zweier Baugebiete in Szenario 2.2 würden darüber hinaus flexiblere Festsetzungen erlauben, die die im Innenbereich des Öfteren nicht ganz einfache Bebauungsplanung erleichtern könnten. Eine wie in Szenario 3 beschriebene BauNVO-Fassung mit reduzierter Regelungsdichte könnte den Kommunen die Chance bieten, die Innenentwicklung im Rahmen einer eigenverantwortlichen Feinsteuerung zu vollziehen. So könnten quasi maßgeschneidert auf die jeweilige Planungssituation zweckdienliche Konzepte erarbeitet werden.

Nutzungsmischung

Die Nutzungsmischung ist ein weiterer wichtiger planerischer Lösungsansatz für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Sie kann dazu beitragen, die Wege zwischen den einzelnen Nutzungen zu verkürzen, was unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit ein bedeutendes Ziel ist.

Zur Realisierung von mehr Nutzungsmischung ist „Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ eher ungeeignet. Im Innenbereich müsste eine Leitnutzung festgesetzt werden, die die Zweckbestimmung der jeweiligen Baugebiete bestimmt. Sie würde also den Gebietscharakter und die entsprechend zulässigen Nutzungen vorgeben. Parallel erfolgt eine Bestimmung der Zulässigkeit über die Immissionsvorschriften. Diese könnte in gewissermaßen die Nutzungsmischung behindern, da sie für die gegenüber Immissionen recht empfindliche Wohnnutzung relativ strenge Regelungen vorschreiben.

„Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“ und „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ werden einerseits als eher ungeeignet für die Verwirklichung von Nutzungsmischung bewertet, da der Regelungsinhalt der in ihnen dargestellten Varianten der BauNVO der derzeitigen Fassung ähnelt (Szenario 1.2) bzw. gleicht (Szenario 1.1) und diese von ihrem Ursprung her auf eine Funktions-trennung ausgelegt war. Andererseits müssen sie als eher geeignet bewertet werden, da unter Anwendung der Möglichkeit zur Modifizierung von Baugebieten gemäß § 1 Abs. 4-10 BauNVO ein bestimmter Grad an Mischung der einzelnen Nutzungen erzielt werden kann.

Als eher geeignet zur Realisierung einer Nutzungsmischung werden die Szenarien 2.1 und 2.2 bewertet. „Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“ punktet u.a.

mit einer Erweiterung des Gebietstypenkatalogs. Eine Art „Spezielles Wohngebiet“ könnte die Festsetzung von Wohnnutzung auf Konversionsflächen erleichtern, in denen unter Umständen noch einzelne Gewerbebetriebe verblieben sind. Überdies sieht die in diesem Szenario dargestellte BauNVO-Fassung die Öffnung der Gewerbegebiete für neue Wohnformen vor. So könnte beispielsweise Wohnen als zulässige Ausnahme die Nutzungsmischung in Gewerbegebieten erhöhen. „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ nimmt zwar keine Erweiterung des Katalogs um neue Gebietstypen an, stellt jedoch die Möglichkeit einer horizontalen Schichtung zweier Baugebiete zur Verfügung. Dieses Festsetzungsinstrument würde unterschiedliche – wohlgemerkt: verträgliche – Nutzungen an gleicher Stelle, gleichwohl aber in verschiedenen Geschossen erlauben.

„Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ sowie „Szenario 6 – Abstufung“ werden als geeignet bzw. eher geeignet bewertet. In Szenario 3 enthält die dort skizzierte BauNVO-Variante lediglich vier Gebietstypen, die die jeweilige Zweckbestimmung der Baugebiete vorgibt. Die Feinsteuerung sowie die Einzelhandelsplanung liegen dagegen in abschließender Verantwortung der Kommune. So haben diese die Möglichkeit, im Rahmen der gegenseitigen Verträglichkeit verschiedene Nutzungen in einem Gebiet festzusetzen, die für eine Durchmischung der Gebiete sorgen können. Die in Szenario 6 angenommene Abstufung der BauNVO als „Sollvorschrift“ ohne verbindliche Wirkung würde den Kommunen darüber hinaus die Gelegenheit einräumen, durch flexible Festsetzungen ein relativ hohes Maß an Nutzungsmischung zu erreichen. Dies würde u.a. dadurch ermöglicht, dass von den zur Orientierung dienenden unverbindlichen „Vorschriften“ abgewichen werden kann, solange die allgemeinen städtebaulichen Grundsätze gewahrt bleiben.

Immissionsschutz

Die Gewährleistung eines umfassenden Immissionsschutzes ist ein wichtiges Ziel in der Bauleitplanung. Die in den Szenarien angenommenen BauNVO-Varianten weisen hinsichtlich ihrer Eignung zur Steuerung des Immissionsschutzes diverse Unterschiede auf.

„Szenario 6 – Abstufung“ wird für die Gewährleistung eines zuverlässigen Immissionsschutzes als eher ungeeignet bzw. ungeeignet bewertet. Durch die Abstufung der darin beschriebenen BauNVO-Variante gälte der Regelungsgehalt nicht mehr verbindlich. Demzufolge bestünde die Gefahr, dass eine Kommune die entsprechenden Festsetzungen für den Immissionsschutz nicht in dem Maße trifft, wie sie erforderlich wären.

Als ebenfalls eher ungeeignet wird „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ bewertet. Die hier angenommene BauNVO-Variante umfasst einen Gebietstypenkatalog von nur noch vier Typen. Innerhalb der festgesetzten Baugebiete erfolgt die Feinsteuerung in abschließender kommunaler Verantwortung. Da im Einzelfall

Abweichungen von den Bestimmungen über die Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung zulässig sind, könnte es zu suboptimalen Immissionsschutzfestsetzungen kommen.

„Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ wird einerseits als eher ungeeignet zur Umsetzung des Immissionsschutzes bewertet, da sich der Geltungsbereich der in diesem Szenario beschriebenen BauNVO-Fassung auf den Außenbereich beschränkt. Andererseits wird das Szenario als eher geeignet bewertet, da im Innenbereich neben der Festsetzung einer die Zweckbestimmung des Gebiets definierenden Leitnutzung direkt Regelungen über die Immissionsschutzvorschriften erfolgen könnten.

„Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“ und „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ werden als eher geeignet für den Umgang mit dem Immissionsschutz bewertet. Beide Szenarien gehen von einer Zunahme der Regelungsdichte aus. In Szenario 2.1 ist die Einführung einer so genannten „Grünflächenzahl“ vorgesehen, die für gewisse bauliche Freiräume sorgen könnte. Die Einschränkung der Eignung des genannten Szenarios durch das abschwächende Wort „eher“ rührt daher, dass die hier angenommene Öffnung von Gewerbegebieten für neue Wohnformen sowie die Möglichkeit des Wohnen in Sondergebieten aus Sicht des Immissionsschutzes als weniger gut bewertet werden müssen als beispielsweise die Wohnsituation in einem reinen Wohngebiet. Bei Szenario 2.2 erfolgt die genannte Einschränkung, weil die Möglichkeit der horizontalen Schichtung zweier Baugebiete ein gewisses Risiko bzgl. der Nutzungsverträglichkeit bergen könnte. Ferner wird in dem Szenario eine Abmilderung der Bedingung für die ausnahmsweise Überschreitung der Maßobergrenzen angenommen („sofern städtebauliche Gründe dies *rechtfertigen*“), die eventuell negative Auswirkungen auf den Immissionsschutz nach sich ziehen könnte.

„Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ wird einerseits als geeignet bewertet, da im Großen und Ganzen die bestehende Systematik der derzeitigen BauNVO-Fassung beibehalten wird. Diese enthält relativ strenge Regelungen über den Immissionsschutz, sodass Ausnahmen nur im Einzelfall zulässig sind und auch bei der Nutzungsmischung die Verträglichkeit der einzelnen Nutzungen eine hohe Priorität genießt. Andererseits wird hier – wie in Szenario 2.2 – eine Abschwächung der Bedingung für eine ausnahmsweise Überschreitung der Maßobergrenzen angenommen, weshalb das Szenario nicht nur als geeignet, sondern auch als eher geeignet bewertet werden kann.

Einzig „Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“ wird als geeignet für die Gewährleistung eines umfassenden Immissionsschutzes bewertet. Es berücksichtigt alle Siedlungsformen mit der bestehenden Regelungssystematik. Eine Überschreitung der Maßobergrenzen ist nur in Ausnahmen zulässig. Dies müssen städtebauliche Gründe „erfordern“. Es genügt also nicht die bloße Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe.

7.1.3 Betroffene Bereiche

Planungswissenschaft

Der Bereich der Planungswissenschaft stellt eine besondere Wichtigkeit in Bezug auf die BauNVO dar. Die Planungswissenschaft reagiert auf aktuelle sowie zukünftige Herausforderungen und erarbeitet dafür planerische Lösungsansätze. Die BauNVO ist somit ein Instrument, um die planerischen Lösungsansätze in der Praxis umzusetzen.

Da sich die Herausforderungen seit der letzten BauNVO-Novelle verändert haben und sich zukünftig weiter ändern werden, stellt sich die Frage, welches Szenario für die Planungswissenschaft am geeignetsten erscheint. Würde „Szenario 4 – Neue BauNVO“ in der Praxis umgesetzt werden, könnte dies in Bezug auf die Planungswissenschaft geeignet sein. Der Vorteil dieses Szenarios wäre, dass alle aktuellen und zukünftigen Entwicklungen und deren planerische Konsequenzen bei einer neuen BauNVO berücksichtigt und eingearbeitet werden könnten.

Zu Vor- und Nachteilen können das „Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“, „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“, „Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ und „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ führen. Der Vorteil von Szenario 1.1 und 1.2 ist, dass die Planungswissenschaft bei der Entwicklung der BauNVO stets mitgearbeitet hat und somit ständig Einfluss auf die Entwicklung der BauNVO hatte. Jedoch greifen diese beiden Szenarien die zukünftigen Herausforderungen nicht auf. Die Abnahme der Regelungsdichte der Szenarien 2.1 und 2.2 könnte zwar positiv für die Einarbeitung neuer planerischer Lösungsansätze sein. Trotzdem würde die Planungswissenschaft bei einer Abnahme der Regelungsdichte an Einfluss verlieren. Bei einer Zunahme der Regelungsdichte bestünde die Gefahr, dass zwar aktuelle Aspekte aufgenommen werden könnten, jedoch die BauNVO überfrachtet wäre und nicht mehr flexibel reagieren könnte.

„Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ ist für Planungswissenschaft eher ungeeignet, da die Steuerung des Innenbereichs über § 34 BauGB erfolgen würde und eine gezielte und geordnete Steuerung über die BauNVO nur noch im Außenbereich möglich wäre.

Als ungeeignet bzw. eher ungeeignet würde sich „Szenario 6 – Abstufung“ darstellen, da der bei Szenario 5 beschriebene Steuerungsverlust der BauNVO weiter zunähme und bei „Szenario 7 – Auflösung“ gänzlich verschwände, womit Szenario 7 ungeeignet in Bezug auf die BauNVO wäre.

Rechtswissenschaft

Die Rechtswissenschaft regelt die rechtliche Umsetzung planungsrelevanter Herausforderungen und Lösungsansätze. Aus diesem Grund ist sie direkt von Ände-

rungen der BauNVO betroffen, da die Rechtswissenschaft die gesetzliche Grundlage schaffen muss. Wichtige Organe der Rechtswissenschaft sind u.a. die Gerichte, die im Falle von fehlerhaften und daher angefochtenen Bauleitplänen Recht sprechen. Somit spielt die Rechtswissenschaft eine wichtige Rolle bei der Betrachtung der verschiedenen Szenarien.

Wenn es bei geringfügigen Anpassungen der BauNVO bzw. bei einer Beibehaltung der seit über 20 Jahren grundsätzlich unveränderten BauNVO bleiben sollte, wäre dies für die Rechtswissenschaft insoweit ein Vorteil, als dass durch die Rechtsprechung viele Unklarheiten der Rechtsmaterie und deren Anwendung bereits geklärt sind. Daher sind „Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“ und „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ bezüglich der Rechtswissenschaft eher geeignet.

Das „Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ sowie „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ wären mit Änderungen der bestehenden BauNVO verbunden und somit eher ungeeignet. Einerseits müsste die Rechtswissenschaft die Änderungen vorbereiten, prüfen sowie durchführen und andererseits könnte es dadurch wieder zu Unklarheiten und fehlerhaften Anwendungen kommen, die einer gerichtlichen Entscheidung bedürften.

Für die Rechtswissenschaft ungeeignet bzw. eher ungeeignet wären „Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ und „Szenario 6 – Abstufung“. Ein partieller bis fast gänzlicher Verlust der Steuerungswirkung der BauNVO durch Szenario 5 und Szenario 6 würde eine unsicherere Rechtslage dahingehend bedeuten, dass die Kommunen eine größere Selbstverantwortung erhalten würden. Diese größere Verantwortung könnte jedoch zu Fehlern bei der Umsetzung führen, was wiederum gerichtlich entschieden werden müsste.

„Szenario 4 – Neue BauNVO“ und „Szenario 7 – Auflösung“ wären ungeeignet für die Rechtswissenschaft. Szenario 4 würde eine lange Vorbereitungszeit benötigen und müsste vor Erlass genauestens geprüft werden. Darüber hinaus könnte eine veränderte Rechtslage – durch die Anpassung der Schichtenbebauungspläne – bezüglich Schadensersatzansprüchen zu Problemen führen. Diese Problematik könnte auch Szenario 7 verursachen, jedoch würde dieses Szenario eine komplette Neustrukturierung des Planungsrechts bedeuten, was immense und kaum realisierbare Umstrukturierungsmaßnahmen zur Folge hätte.

Verwaltung

Der Bereich der Verwaltung ist die Ebene, auf der die Regelungen der BauNVO i.V.m. mit dem BauGB in der Praxis umgesetzt werden. Somit stellt sie quasi die „Ausführungsebene“ der BauNVO dar und ist für die Bewertung der Szenarien wichtig und entscheidend, da jede Änderung und Novellierung die Verwaltung vor neue Herausforderungen stellt. Des Weiteren gilt nach herrschender Meinung, dass zum einen jede Umgestaltung der geltenden Rechtsmaterie ca. fünf Jahre

benötigt, bis sie in der Praxis angekommen ist und zum anderen mit jeder Änderung die Unsicherheit sowie die Fehleranfälligkeit steigt.

Daher sind „Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung“ und „Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen“ im Vergleich zu den anderen Szenarien am ehesten geeignet, da die Verwaltung aufgrund der langen Nicht-Novellierung der BauNVO seit über 20 Jahren grundsätzlich mit der gleichen Fassung arbeiten kann. Nichtsdestoweniger stellen diese beiden Szenarien nicht die beste Lösung dar, weil die Problematik mit den Schichtenbebauungsplänen weiterhin besteht und somit vier Fassungen der BauNVO für die entsprechenden Bauleitpläne rechtsverbindlich sind.

„Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte“, „Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweise“ und „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ sind eigentlich eher ungeeignet in Bezug auf die Verwaltung, da – wie anfangs beschrieben – jede Änderung generell problematisch ist. Die Szenarien 2.1 und 2.2 sind gegenüber der geltenden BauNVO-Fassung dahingehend eher schwieriger, da eine Zunahme der Regelungsdichte den Festsetzungskatalog erweitern würde. Dies hätte zur Folge, dass einzelne Festsetzungen zwar präziser seitens der Verwaltung umgesetzt, jedoch durch die erhöhten Festlegungsmöglichkeiten die Bauleitpläne fehlerhafter bzw. zumindest fehleranfälliger werden können. Diese erhöhte Fehleranfälligkeit könnte in Szenario 3 ebenfalls gegeben sein, gleichwohl nicht durch eine Erhöhung, sondern durch die Reduzierung der Regelungsdichte.

„Szenario 4 – Neue BauNVO“ wäre in der Praxis ungeeignet bzw. eher ungeeignet, da die Umstellung von der jetzigen BauNVO-Fassung i.V.m. mit den drei anderen, teilweise rechtsverbindlichen BauNVO-Fassungen als langjähriger Prozess ablaufen könnte und der Umgang mit der neuen Rechtsmaterie zu großen Unsicherheiten führen könnte. Daher wird „Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich“ ebenso bewertet, da zwar im Außenbereich, in der die BauNVO weiter Bestand hätte, keine Probleme aufträten, jedoch die neuen Herausforderungen der Innenbereichssteuerung größere Probleme mit sich bringen könnten.

„Szenario 6 – Abstufung“ und „Szenario 7 – Auflösung“ wären aus Sicht der Verwaltung ungeeignet sein, da die steuernde Wirkung der BauNVO verloren ginge und somit die Verwaltung sehr geschwächt werden könnte.

7.2 Gesamtbewertung der Szenarien und Aufstellen eines Gestaltungsrahmens für mögliche Entwicklungsrichtungen der BauNVO

Die zuvor beschriebenen möglichen Vor- bzw. Nachteile der Szenarien bezüglich gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen, deren planerischen Lösungsansätze sowie die betroffenen Bereiche werden nachfolgend in einer Gesamtübersicht zusammengeführt.

Abb. 51: Gesamtbewertung der Szenarien

| | Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung | Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen | Szenario 2.1 – Zunahme der Regeldichte | Szenario 2.2 – Zunahme d. Regeldichte ohne neue Betrachtungsweisen | Szenario 3 – Abnahme der Regeldichte | Szenario 4 – Neue BauNVO | Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich | Szenario 6 – Abstufung | Szenario 7 – Auflösung |
|---|--|---|--|--|--------------------------------------|--------------------------|--|------------------------|------------------------|
| Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen und Konsequenzen | | | | | | | | | |
| Wichtige Rolle d. Kommunalebene | 2 | 2 | 1 | 1/2 | 2/3 | k.A. | 2/3 | 3/4 | k.A. |
| Nebeneinander von Wachstums- & Schrumpfungsprozessen | 3 | 3 | 2/3 | 3 | 2 | k.A. | 1/2 | 3/4 | k.A. |
| Schlanke u. effektive Pläne | 2/3 | 2 | 2/3 | 2/3 | 2 | k.A. | 1/2 | 1/2 | k.A. |
| Nachfrageorientierung | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | k.A. | 1/2 | 2/3 | k.A. |
| Stärkung formeller Pläne | 2 | 2 | 1/2 | 2 | 2 | k.A. | 3/4 | 4 | k.A. |
| Gegenwärtige und zukünftige planerische Lösungsansätze | | | | | | | | | |
| Bauliche Verdichtung | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 | k.A. | 2 | 1/2 | k.A. |
| Bestandsorientierung | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | k.A. | 2 | 3/4 | k.A. |
| Stadt der kurzen Wege | 2/3 | 2/3 | 2 | 2 | 2 | k.A. | 3 | 3/4 | k.A. |
| Innenentwicklung | 2/3 | 2/3 | 2 | 2 | 2 | k.A. | 2/3 | 3/4 | k.A. |
| Nutzungsmischung | 2/3 | 2/3 | 2 | 2 | 1/2 | k.A. | 3 | 1/2 | k.A. |
| Immissionsschutz | 1 | 1/2 | 2 | 2 | 3 | k.A. | 2/3 | 3/4 | k.A. |
| Betroffene Bereiche | | | | | | | | | |
| Planungswissenschaft | 2/3 | 2/3 | 2/3 | 2/3 | 2/3 | 1 | 3 | 3/4 | 4 |
| Rechtswissenschaft | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 4 | 3/4 | 3/4 | 4 |
| Verwaltung | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3/4 | 3/4 | 4 | 4 |

1 = geeignet; 2 = eher geeignet; 3 = eher ungeeignet; 4 = ungeeignet; k.A. = keine Aussage möglich

Quelle: Eigene Darstellung

Die Bewertung erfolgt zwar in Anlehnung an das Schulnotensystem, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass dies nur eine **mögliche Bewertung** ist. Darüber hinaus sagt beispielsweise eine „1“ nicht aus, dass dieses Szenario doppelt so geeignet ist wie ein Szenario mit der Bewertung „2“.

Da die Szenarien 4 und 7 ganz neue Entwicklungsrichtungen darstellen, die nicht mehr an die aktuell geltende BauNVO-Fassung angelehnt sind, konnte für diese Szenarien keine inhaltliche Betrachtung durchgeführt werden.

„Szenario 1 – Beibehaltung der BauNVO“ wird grundsätzlich als eher geeignet für eine mögliche Entwicklungsrichtung eingestuft. Gerade in Bezug auf die betroffenen Bereiche der Verwaltung, der Planungs- und der Rechtswissenschaft schneidet dieses Szenario recht gut ab, da speziell die Praxis laut STOCK „die Ruhe liebt“. Besonders der Aufbau und die Systematik der aktuell geltenden Fassung sind in Bezug auf die Verwaltung von Vorteil. Die Verwaltung setzt die Festlegungen der BauNVO in der Praxis um sodass eine Änderung dieser seit fast 50 Jahren bestehenden BauNVO-Systematik zu einer Planungsunsicherheit und Anwendungsfehlern führen könnte. Aus diesem Grund ist eine Beibehaltung des Aufbaus auch für die Rechtswissenschaft von Vorteil, da Anwendungsfehler und Unklarheiten bei der Umsetzung erst durch gerichtliche Entscheide geklärt werden können. Des Weiteren spricht der Aufbau der BauNVO nach der so genannten Störgradsystematik besonders aus immissionsschutzrechtlicher Sicht für eine Beibehaltung, besonders in Zeiten steigender Immissionsschutzauflagen wie beispielsweise durch die Lärmaktionsplanungen. Darüber hinaus spielt die BauNVO bisher eine wichtige Rolle in Gestalt einer Leitbild- und Orientierungsfunktion für den Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB und für Vorhaben der Innenentwicklung gemäß § 34 BauGB.

Jedoch können einige gegenwärtige und zukünftige Herausforderung sowie Lösungsansätze – wie bauliche Verdichtung, „Stadt der kurzen Wege“ oder Nutzungsmischung – durch die bestehende BauNVO-Fassung nicht optimal gesteuert werden. Daher könnten kleinere Änderungen und Anpassungen, wie sie beispielsweise in „Szenario 2 – Zunahme der Regelungsdichte“ oder „Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte“ beschrieben wurden, die aktuelle BauNVO-Fassung in manchen Bereichen verbessern. Nicht mehr planungsrelevante Gebietstypen wie z.B. das Kleinsiedlungsgebiet oder das reine Wohngebiet könnten eventuell durch die Einführung zukünftig verstärkt benötigter Gebietstypen – wie einem Nutzungstyp für kleinteilige Konversionsflächen oder Bürostandorte – ersetzt werden. Darüber hinaus könnte eine Einführung einer so genannten „Grünflächenzahl“ den ökologischen Ansatz der BauNVO stärken, da auf diese Weise nicht eine maximal überbaubare, sondern eine mindestens nicht-überbaubare Fläche festgelegt werden könnte. Die Idee, die Regelungen über die Art von der Regelung über das Maß der baulichen Nutzung zu entkoppeln, würde den planenden Kommunen genauere, gebietsspezifischere Festlegungsmöglichkeiten gewähren. Zudem könnte eine horizontale Schichtung zweier Baugebiete die Aspekte wie z.B. Innenentwicklung, „Stadt der kurzen Wege“ oder Nutzungsmischung fördern.

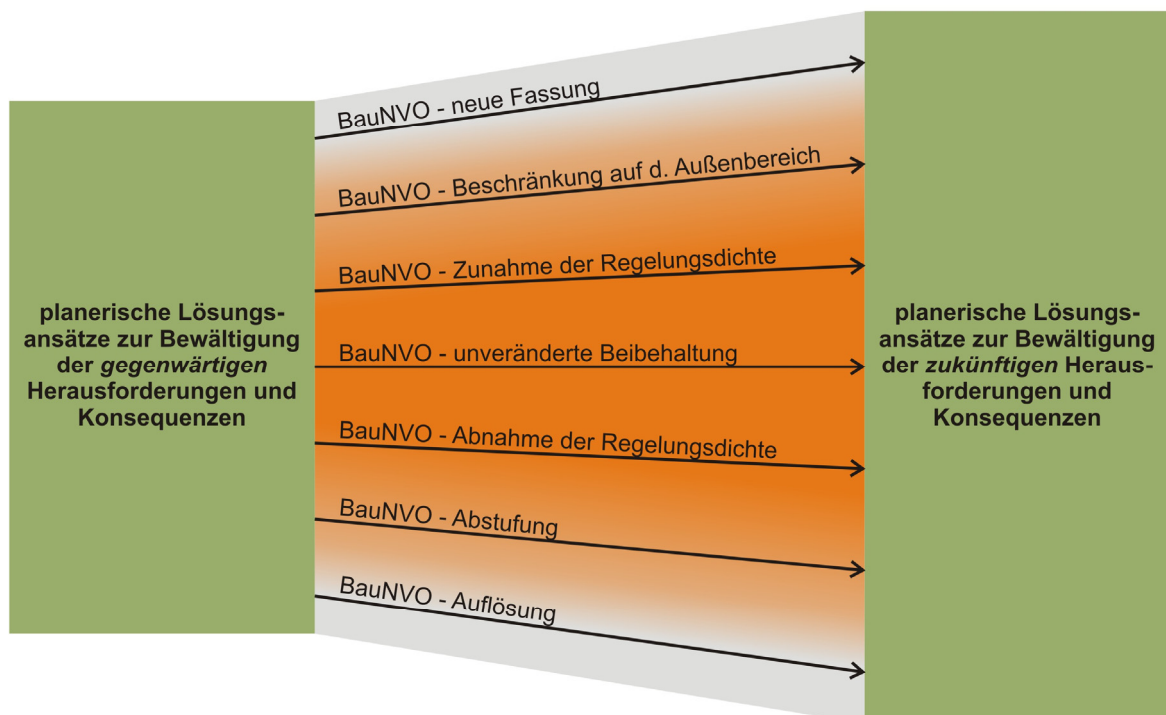
Szenario 3 beschreibt einen anderen Ansatzpunkt, der eine Stärkung der kommunalen Selbstverantwortung vorsieht. Dadurch könnten die Gebietsfestlegungen – ebenso wie die Regelungen über das Maß der baulichen Nutzung – gebietspezifischen Anforderungen angepasst werden.

„Szenario 5 – Beschränkung auf den Außenbereich“ und „Szenario 6 – Abstufung“ könnten einzelne Aspekte wie beispielsweise „schlanke und effektive Pläne“ durch das ausschließliche Festlegen einer Leitnutzung verbessern oder das Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen besser steuern, jedoch würden ihre negativen Auswirkungen besonders in Bezug auf die Bereiche der Verwaltung, der Planungs- und der Rechtswissenschaft die positiven überwiegen.

„Szenario 4 – Neue BauNVO“ und „Szenario 7 – Abschaffung“ wären bezüglich der betroffenen Bereiche der Verwaltung, Planungs- und Rechtswissenschaft eher ungeeignet bis ungeeignet. Diese Szenarien könnten zwar eventuell einzelne Aspekte partiell verbessern, jedoch würde sich die Frage stellen, ob sich solch große Veränderungen lohnen würden, womit ihre Realisierbarkeit eher als sehr gering eingestuft werden kann.

Werden nun diese Einzelbetrachtungen der Gesamtbewertung auf die Szenarien allgemein übertragen, könnte sich ein möglicher Gestaltungsrahmen wie folgt darstellen, wobei dieser Gestaltungsrahmen ebenfalls nur **eine Möglichkeit** beschreibt, wie sich die BauNVO entwickeln könnte.

Abb. 52: Gestaltungsrahmen für mögliche Entwicklungsrichtungen der BauNVO



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 52 zeigt einen Gestaltungsrahmen für mögliche Entwicklungsrichtungen der BauNVO. Wie die Arbeit untersucht und gezeigt hat, hat sich die BauNVO im Grundsatz bewährt. Da keine genaue Abgrenzung erfolgen kann, weil verschiedene Entwicklungsrichtungen sowohl Vor- als auch Nachteile haben und eine detailliertere wissenschaftliche Untersuchung erfolgen müsste, wird lediglich ein Gestaltungsrahmen aufgezeigt, in dem sich Änderungen der BauNVO bewegen könnten. Die Umsetzungswahrscheinlichkeit nimmt von orange zu grau immer weiter ab.

Zur Bewältigung aktueller, aber vor allem zukünftiger Herausforderungen müsste die BauNVO eventuell in gewissen Bereichen geändert werden, was durch eine Zunahme oder Abnahme der Regelungsdichte oder sogar einem Mix aus beiden möglich wäre. Die Tatsache, dass diese beiden gegensätzlichen Szenarien zusammen eine Entwicklungsrichtung darstellen könnten, zeigt die Komplexität der BauNVO. Eine Änderung sollte daher gründlich und mit höchster Sorgfalt ausgearbeitet und abgewogen werden.

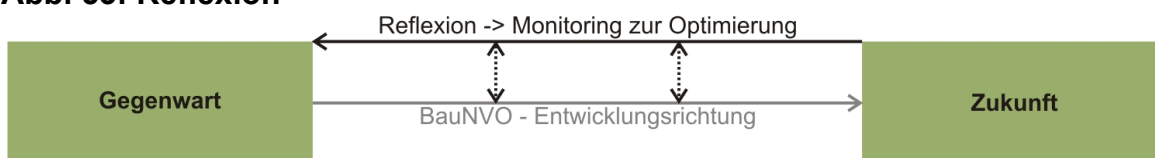
Die Szenarien der Beschränkung auf den Außenbereich und der Abstufung liefern ansatzweise einzelne Aspekte, die bei einer Änderung der BauNVO zukünftig Beachtung finden könnten, wenngleich die Szenarien als Ganzes eher schwierig in der Umsetzung sein könnten bzw. ihre Schwächen hätten.

Aus diesem Grund sind die Szenarien einer neuen Fassung der BauNVO und einer Auflösung noch unwahrscheinlicher, da ihre Verwirklichung so weit reichende Folgen hätte, dass die Nachteile die Vorteile bei Weitem überwiegen würden.

Ein sehr wichtiger und beachtenswerter Hinweis ist, dass unabhängig von der Entwicklungsrichtung der BauNVO stets eine Reflexion stattfinden sollte.

Dies ist dahingehend von besonderer Bedeutung, als nur eine Projektion für zukünftige Herausforderungen durchgeführt werden kann, die mit gewissen Unsicherheiten verbunden ist. Dadurch muss nach gewissen zeitlichen Abständen die Entwicklungsrichtung geprüft werden: Verläuft die Entwicklung optimal? Haben sich die zukünftigen Anforderungen nicht geändert? Sind evtl. Anpassungen bzw. Änderungen notwendig? Nur auf diese Weise ist eine optimale Entwicklung der BauNVO möglich.

Abb. 53: Reflexion



Quelle: Eigene Darstellung

Weiterer Forschungsbedarf besteht dahingehend, dass die Entwicklungsrichtungen der Szenarien zwar untersucht und aufgezeigt wurden, aber zur Praxisan-

wendung eine genauere Formulierung der Inhalte und Aufbausystematik notwendig wäre.

Des Weiteren wurde versucht, die Bewertung der Szenarien im Rahmen des möglichen „objektiv“ zu gestalten, jedoch bedarf es hier für die Praxisanwendung spezifischer Untersuchungen. Aus diesem Grund kann die Aussage dieser Arbeit nicht über eine ungefähre Formulierung eines Gestaltungsrahmens hinausgehen.

8. Gesamtfazit

Die BauNVO ist in Bezug auf die Raumplanung ein besonders wichtiges Instrument. Aufgrund ihrer Festlegungsmöglichkeiten der Art und des Maßes der baulichen Nutzung i.V.m. dem BauGB spielt sie eine besondere Rolle, da sie stadtbildprägend ist und somit auch Einfluss auf ökonomische, ökologische sowie soziale Entwicklungen besiedelter Räume hat. Ziel der Diplomarbeit „Die BauNVO im 21. Jahrhundert – Konsequenzen für die BauNVO in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen“ war die Betrachtung der BauNVO-Entwicklung bis 1990, die Untersuchung des aktuellen Diskussionsstandes über mögliche Änderungsbedarfe der BauNVO sowie das Aufzeigen einer möglichen zukünftigen Entwicklungsrichtung der BauNVO.

In dieser Arbeit wurden sowohl die Planungswissenschaft als auch die Rechtswissenschaft und ihr Zusammenwirken in Form der BauNVO aufgezeigt und analysiert. Dazu erfolgte in Teil A eine Erläuterung über die Entstehung und Entwicklung der BauNVO sowie der Interaktionen zwischen ihr und bedeutenden Planungs- und Rechtsentwicklungen bis 1990. Der erste Themenblock des Teil B beinhaltet zum einen eine Untersuchung aktueller und zukünftiger planungsrelevanter Rahmenbedingungen sowie zum anderen ein Meinungsbild aus Umfragen, der Fachliteratur und von Experten über die Weiterentwicklung der BauNVO. Darauf aufbauend erfolgte im zweiten Themenblock des Teil B die Aufstellung verschiedener Entwicklungsszenarien der BauNVO, eine Bewertung der Szenarien in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen sowie Lösungsansätze und letztlich die Formulierung eines möglichen Gestaltungsrahmens einer zukünftigen BauNVO-Entwicklung.

Teil A behandelt zur Erläuterung der BauNVO-Entstehung in einem ersten Schritt den relevanten geschichtlichen Hintergrund. Dazu wurde die Entwicklung von der industriellen Revolution über die Gartenstadtbewegung bis zur „Charta von Athen“ aufgezeigt. Bereits zu Zeiten der Industrialisierung und der Gartenstadtbewegung sind erste Versuche einer geordneten Stadtentwicklung mit Hilfe des Baupolizeirechts und des Preußischen Fluchtliniengesetzes zu erkennen. Diese Bestrebungen wurden unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr wie beispielsweise Brand- und Immissionsschutz sowie eines gezielt gesteuerten Stadtwachstums durchgeführt.

Jedoch konnten den negativen Auswirkungen der Industrialisierung nicht zufriedenstellend entgegengewirkt werden, weshalb Mitte der 1920er Jahre die „Congrès Internationaux d'Architecture Moderne“ (CIAM) einberufen wurden. Im Rahmen dieser Kongresse erfolgte eine weltweite Untersuchung ausgewählter Metropolen auf verschiedene Merkmale, um darauf aufbauend in der „Charta von Athen“ generelle Zielvorgaben einer geordneten und menschenverträglichen Stadtentwicklung ableiten zu können. Grundsätzlich wurden die vier Grundfunktionen der Stadt

„Wohnen“, „Arbeiten“, „Freizeit“ und „Verkehr“ unterschieden und eine Trennung dieser Funktionen zum Schutz des Menschen gefordert.

Doch der Zweite Weltkrieg verhinderte die direkte Umsetzung dieser Forderungen. Nach Kriegsende wurde die Stadtentwicklung vor neue Herausforderungen, wie v.a. den (Wieder-) Aufbau der zerstörten Städte, gestellt, wobei die so genannte Aufbaugesetzgebung helfen sollte.

Nachdem die Städte wieder aufgebaut waren, wurden Mitte der 1950er Jahre planungspolitische Leitbilder entwickelt, die der Stadtentwicklung eine Zielrichtung geben sollten. Das Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ griff die Ergebnisse der „Charta von Athen“ auf und versuchte eine grundsätzlich funktionsgetrennte Stadtentwicklung zu forcieren. Doch überwogen die Nachteile bei diesem Leitbild – genau wie bei dem der „autogerechten Stadt“ – die Vorteile. Anfang der 1960er Jahre entstand das Leitbild der „Urbanität durch Dichte“, welches zur Lösung der damaligen Herausforderungen die verdichtete Bauweise im Gegensatz zur lockeren Bauweise der beiden vorherigen Leitbilder vorsah.

Im gleichen Zeitraum wurden das Bundesbaugesetz (BBauG) – welches in vielen Teilen dem der Aufbaugesetzgebung glich – und die Baunutzungsverordnung (BauNVO) entwickelt. Die BauNVO wurde – auch wenn dem einige Kritiker heutzutage widersprechen – laut amtlicher Begründung unter dem Aspekt der Trennung der Funktionsbereiche zur Schaffung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse erarbeitet, womit einige Zusammenhänge mit der „Charta von Athen“ gesehen werden können. Verbindungen sind auch dahingehend zu sehen, dass sich die von der Charta getroffene Unterteilung der vier Grundfunktionen der Stadt größtenteils im Aufbau BauNVO wiederfindet. Die Novellierungen der BauNVO in den Jahren 1968, 1977 und 1990 stehen zwar in Zusammenhang mit dem Leitbild „Stadterneuerung“ der 1970er Jahre sowie der planerischen „Theorie der zentralen Orte“, jedoch sind Aufbau und Systematik der BauNVO bis heute grundsätzlich gleich geblieben. Mit den Novellierungen sollte der BauNVO mehr Flexibilität und Dynamik zugewiesen werden. Die letzte Novellierung der BauNVO 1990 lässt sich teilweise noch auf die Vereinigung des Bundesbaugesetzes und des 1971 verabschiedeten Städtebauförderungsgesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB) im Jahre 1986 zurückführen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Entstehung der BauNVO zwar genau datiert werden kann, jedoch verschiedene planungswissenschaftliche Entwicklungstrends wie beispielsweise die Industrialisierung, die Gartenstadtbewegung, die „Charta von Athen“ und planungspolitische Leitbilder sowie rechtswissenschaftliche Entwicklungen bereits im Vorhinein entscheidenden Einfluss auf die BauNVO genommen hatten. Besonders die Systematik und der Aufbau der BauNVO erinnern stark an Ideen sowie Forderungen der „Charta von Athen“. Doch auch nach ihrer Einführung waren deutliche Interaktionen besonders in Bezug auf das Bundesbaugesetz und später das Baugesetzbuch zu erkennen, was sich in Form von Novellierungen 1968, 1977 sowie 1990 zeigte. Darüber hinaus wurde in dieser Arbeit der Versuch unternommen, die Wechselwirkungen zwi-

schen der Charta von Athen, den planungspolitischen Leitbildern und der BauNVO-Entwicklung aufzuzeigen.

Daran anschließend stellte sich die Frage, ob die BauNVO, die zuletzt vor über 20 Jahren novelliert wurde, den heutigen Anforderungen noch genügt. Dazu wurden in Teil B die gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungen in Bezug auf die BauNVO sowie die daraus resultierenden Konsequenzen für die Zukunftsfähigkeit der BauNVO untersucht.

In einem ersten Schritt erfolgte eine Betrachtung der gegenwärtigen und zukünftigen Rahmenbedingungen sowie der Stimmen bzw. Bestrebungen zur Novellierung der BauNVO 1990. Hintergrund war, dass eine Entwicklung der BauNVO grundsätzlich auf aktuelle Herausforderungen *reagieren* und gleichzeitig in Bezug auf zukünftige *agieren* müsste.

Als gegenwärtige Herausforderungen wurden diejenigen planungspolitischen Leitbilder untersucht, deren Wirkungszeitraum grundsätzlich nach der letzten BauNVO-Novellierung im Jahre 1990 einzuordnen ist und die somit keinen Einfluss mehr auf die Novellierung hatten. Aus diesem Grund wurde ebenfalls die ökologische Stadtentwicklung betrachtet, die zwar ihre Anfänge Mitte der 1980er Jahre hatte, gleichwohl kaum noch Beachtung in der 1990er Novelle fand. Darauf aufbauend entwickelte sich die nachhaltige Stadtentwicklung, wobei dort besonders Konferenzen, Dokumente und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Stadtplanung betrachtet wurden. Abschließend wurde das planungspolitische Leitbild der Stadt der Zukunft untersucht. Als Untersuchungsergebnis konnte folgendes festgestellt werden:

| Ökologische Stadtentwicklung | Planerischer Lösungsansatz |
|--|------------------------------------|
| Bodenschutz | bauliche Verdichtung |
| Verkehrs- und Lärmproblematik | Vermeidung durch kurze Wege |
| Nachhaltige Stadtentwicklung | |
| höchste Erreichbarkeit bei geringstem Energieverbrauch | bauliche Verdichtung, Urbanität |
| think global - act local | Wichtige Rolle der Kommunalebene |
| Reduzierung des Flächenverbrauchs, Geringhaltung der Versiegelung | Urbanität, bauliche Verdichtung |
| Flächeninanspruchnahme verringern - nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern | Urbanität und Bestandsorientierung |

| Nachhaltige Stadtentwicklung | Planerischer Lösungsansatz |
|-------------------------------------|---|
| Städte der Zukunft: | |
| - Themenfeld Boden | Urbanität, Wiedernutzung |
| - Themenfeld Mobilität | Stadt der kurzen Wege |
| - Themenfeld Wirtschaft | Nutzungsmischung |
| - Themenfeld Wohnen | bauliche Verdichtung, Nutzungsmischung, Stadt der kurzen Wege |
| - Themenfeld Umwelt | Erneuerbare Energien, Immissionschutz |

Neben der Untersuchung der planungspolitischen Leitbilder erfolgte eine Analyse gegenwärtiger und zukünftiger planungsrelevanter Entwicklungen, Trends und die daraus resultierenden Herausforderungen und Konsequenzen. Als wichtige Entwicklungstrends sind vor allem der demografische Wandel, Verstädterung, Energieeffizienz, Konversion und Stadtschrumpfung zu nennen. Essentiell für die Ausarbeitung war die Untersuchung, inwieweit sich die Planungskultur in den letzten Jahren gewandelt hat. Dabei konnte unter anderem eine Dynamisierung und Flexibilisierung des Planungsprozesses hin zu einer strategischen Planung festgestellt werden. Die rückläufigen öffentlichen Finanzhaushalte, Privatisierungstendenzen, sowie die zeitliche Veränderung und die Stärkung der informellen Pläne sind darüber hinaus noch zu nennen. Die Analyse brachte folgendes Ergebnis:

| Gegenwärtige Entwicklungen und Herausforderungen | Planerischer Lösungsansatz |
|---|--|
| Demografischer Wandel → Überalterung, Bevölkerungsschrumpfung | Stadt der kurzen Wege |
| Verstädterung und Energieeffizienz | Urbanität, bauliche Verdichtung, Stadt der kurzen Wege |
| Konversion und Stadtschrumpfung | Planen im Bestand, Innenentwicklung |

| Gegenwärtige Entwicklungen und Herausforderungen | Planerischer Lösungsansatz |
|---|---|
| Änderung der Planungskultur | |
| - Dynamisierung und Flexibilisierung | schlanke und effektive Pläne zur schnellen Reaktion auf sich schnell ändernde Rahmenbedingungen |
| - Strategische Planung | Entwicklung eines Zielbereiches und Schritte zur Zielerreichung |
| - Rückläufige öffentliche Finanzhaushalte und Privatisierungstendenzen → PPP und VEP | Orientierungsfunktion der BauNVO, Nachfrageorientierung |
| - zeitlicher Aspekt | schnelle Reaktion auf sich schnell ändernde Rahmenbedingungen |
| - informelle Planung | Anpassung und Stärkung formeller Pläne wegen ihrer Rechtsverbindlichkeit |

Die zukünftigen Entwicklungstrends wurden prognostiziert und sind daher mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Diese Herausforderungen sind bereits heute – wenn manchmal auch erst im Ansatz – zu erkennen, so dass sie zukünftig aller Voraussicht nach einen noch höheren Stellenwert einnehmen und somit noch bedeutsamer für die Planungswissenschaft werden. Daher werden aus heutiger Sicht grundsätzlich bekannte und vorhandene Lösungsansätze zur Bewältigung dieser zukünftigen Entwicklungen genutzt werden können.

| Zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen | |
|---|---|
| Demografischer Wandel → Überalterung, Bevölkerungsschrumpfung | Stadt der kurzen Wege, Nutzungsmischung, Innenentwicklung |
| Verstädterung und Energieeffizienz | Bauliche Verdichtung, Stadt der kurzen Wege |
| Konversion und Stadtschrumpfung | Bestandsorientierung, Innenentwicklung |

Aus den vorherigen verschiedenen Analyseergebnissen ergaben sich nun zusammengefasst folgende gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen, Konsequenzen sowie deren planerische Lösungsansätze:

- Wichtige Rolle der Kommunalebene
- Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen

- Schlanke und effektive Pläne
- Nachfrageorientierung
- Stärkung formeller Pläne
- Bauliche Verdichtung
- Bestandsorientierung
- Stadt der kurzen Wege
- Innenentwicklung
- Nutzungsmischung
- Immissionsschutz

In einem nächsten Schritt erfolgte eine Untersuchung der rechtswissenschaftlichen Bestrebungen und Meinungen zu einer Novellierung der BauNVO 1990. Dazu wurden die Entwicklung des Baugesetzbuches seit 1990 sowie wichtige relevante Anregungen und Bestrebungen für eine Novellierung der BauNVO seit 1990 in Form von Umfragen wie beispielsweise der Difu/DST-Umfrage 2010, der Fachliteratur und den „Berliner Gesprächen zum Städtebaurecht“ analysiert. Da sich die Meinungen der rechtswissenschaftlichen Fachliteratur zum Teil sehr unterschiedlich darstellen, wurden darüber hinaus verschiedene Experten befragt.

| Quelle | Meinung/Ergebnis (teilweise auch gegensätzlich) |
|--------------------|--|
| Berliner Gespräche | BauNVO hat sich im Grundsatz bewährt |
| Literatur | <ul style="list-style-type: none"> - keine Novellierung notwendig - Beibehaltung der Systematik - Vereinfachung der BauNVO - Abstufung der BauNVO mit Leitbildfunktion - BauNVO mit Sollvorschriften |
| Difu/DST-Umfrage | <ul style="list-style-type: none"> - Geltende BauNVO reicht grundsätzlich zur Aufgabenbewältigung aus - lediglich Flexibilisierung und Lockerung der Bindung an die Baugebietstypen und in Bezug auf das Maß erwünscht - BauNVO wichtig als Ordnungsrahmen für die Bauleitplanung - Mehrheit hält Probleme/Folgen einer BauNVO-Novellierung für beherrschbar - ca. 5 % unbedingt gegen eine BauNVO-Novellierung |

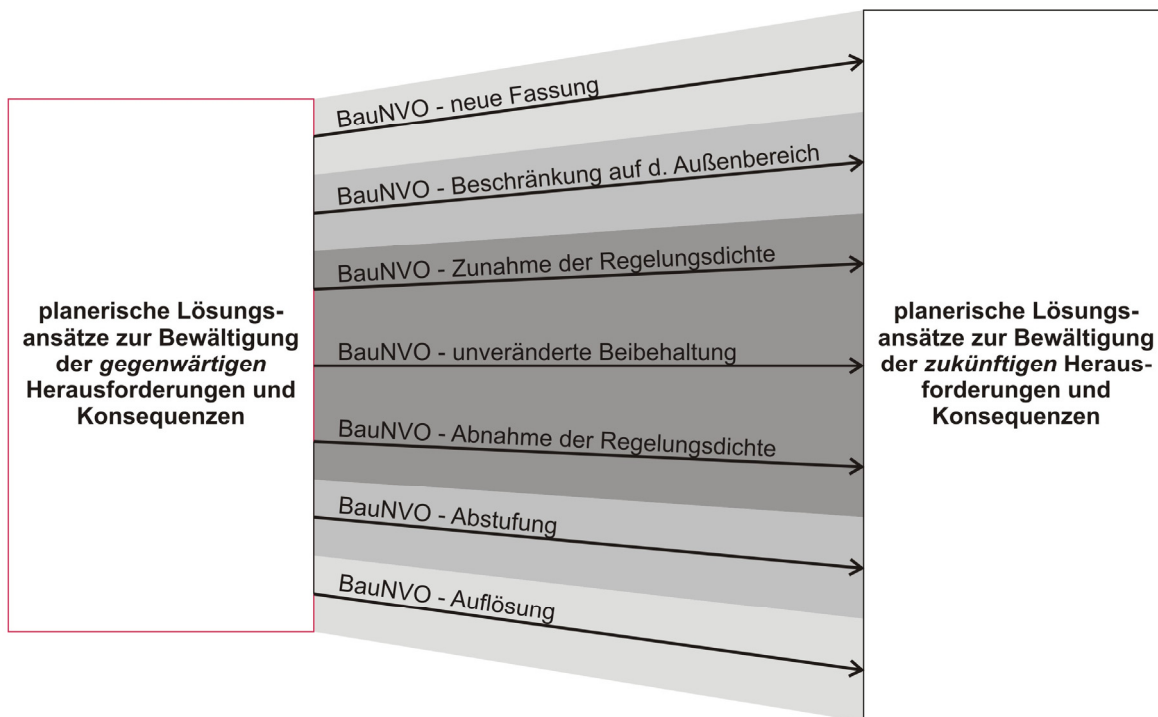
| Quelle | Meinung/Ergebnis (teilweise auch gegensätzlich) |
|----------|---|
| Experten | <ul style="list-style-type: none"> - Aktuelle und zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen <ul style="list-style-type: none"> - nicht Aufgabe der BauNVO - wichtige Themen in Bezug auf die BauNVO <ul style="list-style-type: none"> → Konversion & Stadtschrumpfung - verschiedene Meinungen zu Novellierungs-Notwendigkeiten (von keiner Novellierung über Reduzierung des BauNVO-Inhalts bis zur teilweisen Auflösung der BauNVO) - verschiedene Meinungen zu Änderungen der Art (Reduzierung der Anzahl der Gebietsarten bzw. Zunahme der Anzahl der Gebietsarten) - Maß → Flexibilisierung der Überschreitung der Obergrenze |

Da aus diesem kontroversen Meinungsbild nicht nur eine Entwicklungsrichtung der BauNVO untersucht werden konnte, wurden daraufhin im zweiten Themenblock des Teil B verschiedene Entwicklungsszenarien erstellt:

- Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung
- Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen
- Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte
- Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweisen
- Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte
- Szenario 4 – Neue BauNVO
- Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich
- Szenario 6 – Abstufung
- Szenario 7 – Auflösung

Im weiteren Verlauf konnten nun die planungswissenschaftlichen Analyseergebnisse, also die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen, Konsequenzen sowie deren planerische Lösungsansätze, mit den aus den Meinungen der Rechtswissenschaft erstellten Entwicklungsszenarien der BauNVO in Zusammenhang gebracht werden. Somit gibt die Planungswissenschaft den Rahmen vor, in dem sich die BauNVO bewegen sollte. Die Rechtswissenschaft trifft Aussagen über die Entwicklungsmöglichkeiten der BauNVO. In einer Gesamtbetrachtung, in der die Analyseergebnisse zusammengeführt wurden, stellte sich heraus, dass keine klare Abgrenzung bzw. kein eindeutiges Szenario geeignet zu sein scheint,

da alle ihre Vor- aber auch Nachteile besitzen. Aus diesem Grund wurde ein Gestaltungsrahmen erstellt, innerhalb dessen sich die BauNVO entwickeln sollte.



Der Gestaltungsrahmen verdeutlicht die Analyseergebnisse, jedoch entspricht die Abbildung mit den *klaren* Abgrenzungsbereichen nur bedingt den Untersuchungsergebnissen. Als Ergebnis konnte keine klare Entwicklungsrichtung präferiert werden, da eigentlich alle Szenarien – die einen mehr, die anderen weniger – Vor- und Nachteile aufzeigten. Daher stellt die obige Abbildung eine ungefähre Realisierbarkeit mit einer absteigenden Eintrittswahrscheinlichkeit von dunkelgrau nach hellgrau dar.

Generell zeigt der Gestaltungsrahmen, dass die planungswissenschaftlichen gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen sowie Konsequenzen eher mit der bestehenden BauNVO i.V.m. mit einer teilweisen Zunahme bzw. teilweisen Abnahme der Regelungsdichte bewältigt werden könnten. Bei der Abstufung der BauNVO bzw. der Beschränkung auf den Außenbereich würden wahrscheinlich meist die Nachteile überwiegen. Eine neue Fassung oder sogar eine Auflösung der BauNVO konnten in dieser Arbeit aufgrund ihrer rein theoretischen Betrachtung nicht auf die gegenwärtigen und zukünftigen Konsequenzen hin untersucht werden. Jedoch wurden diese beiden Szenarien – wie die vorherigen auch – auf Vor- und Nachteile hinsichtlich Planungs- und Rechtswissenschaft allgemein sowie in Bezug auf Konsequenzen für die Verwaltung analysiert. Als Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die Nachteile gegenüber den Vorteilen bei weitem überwiegen.

Der bestehende Aufbau und die Systematik der BauNVO haben sich im Grundsatz bewährt, was vor allem in Bezug auf die Verwaltung, die die Festlegungen der BauNVO in der Praxis umsetzt, ein genereller Vorteil ist. Eine Änderung des Aufbaus oder der Systematik könnte demnach zu Planungsunsicherheiten und falschen Anwendungen führen, die erst durch gerichtliche Entscheidungen zu klären wären. Was besonders für die bestehende BauNVO spricht, ist ihr Aufbau nach der Störgradsystematik. Dies spielt unter dem Aspekt des Immissionsschutzes in Zeiten steigender Immissionsschutzmaßnahmen – wie beispielsweise durch Lärmaktionsplanungen – eine wichtige Rolle. Zudem hat die bestehende BauNVO-Fassung eine Leitbild- und Orientierungsfunktion für den Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 34 BauGB und für Vorhaben der Innenentwicklung gemäß § 34 BauGB inne.

Jedoch sind einige aktuelle, aber vor allem zukünftig sich verstärkende planerische Lösungsansätze wie bauliche Verdichtung, „Stadt der kurzen Wege“ oder Nutzungsmischung mit der bestehenden BauNVO-Fassung nur mäßig steuerbar. Zur besseren Steuerung wären eine teilweise Reduzierung nicht mehr planungsrelevanter Gebietstypen – wie beispielsweise dem Kleinsiedlungsgebiet – bzw. eine Zunahme neu benötigter Gebietstypen – wie z.B. ein Gebietstyp für die kleinteilige Konversionsflächen – denkbar. Weitere sinnvolle Aspekte könnten die Einführung einer „Grünflächenzahl“ zur Stärkung eines ökologischen Ansatzes oder eine Entkoppelung der Abhängigkeit von Art- und Maßfestsetzungen sein, um so flexibel und dynamisch die jeweiligen Plangebiete nach ihren Gebietsspezifika ordnen und steuern zu können. Die Überlegungen einer horizontalen Schichtung zweier Baugebiete, einer Feinsteuerung der Baugebiete nach gebietsspezifischen Gegebenheiten oder einer in kommunaler Verantwortung liegenden Festlegung des Maßes der baulichen Nutzung könnten die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen präziser bewältigen.

In einer abschließenden Zusammenfassung sollen nun die anfangs erstellten und durch die Arbeit näher beleuchteten forschungsleitenden Fragen geklärt werden.

Welchen Einfluss die Entwicklungstrends wie die Industrialisierung, die Gartenstadtbewegung und besonders die „Charta von Athen“ auf den Aufbau der BauNVO genommen haben, wurde vor allem in Bezug auf die Trennung der Funktionen und die Unterteilung der Stadt in verschiedene Funktionsbereiche wie „Wohnen“, „Arbeiten“ oder „Verkehr“ deutlich. Da sich das Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ sehr stark an der „Charta von Athen“ orientierte, kann der Frage, ob die BauNVO in Bezug auf ihren Aufbau und ihre Systematik leitbildorientiert ist, teilweise zugestimmt werden. Einerseits ist zwar der Grundgedanke der BauNVO laut amtlicher Begründung die allgemeine Trennung der Funktionen, andererseits wird jedoch keine Leitbildorientierung erwähnt und durch die Novellierungen der BauNVO wurde in gewisser Weise eine flexiblere Gestaltung hin zu einer teilweisen Nutzungsmischung angestrebt.

Darüber hinaus ergaben die Untersuchungen dieser Arbeit, dass aktuelle Herausforderungen – wie beispielweise die Folgen des ökonomischen Strukturwandels oder zukünftige Entwicklungen wie die Stadtschrumpfungstendenzen – und v.a. deren planungsrelevanten Lösungsansätze mit der aktuell geltenden Fassung der BauNVO weitgehend gesteuert werden können. Jedoch könnte die BauNVO durch Änderungen optimiert werden, um so flexibel und dynamisch auf aktuelle Herausforderungen *reagieren* und in Bezug auf zukünftige Entwicklungen *agieren* zu können. Änderungen könnten einerseits Reduzierungen nicht mehr relevanter Gebietstypen und andererseits Einführung neu benötigter Gebietstypen sein.

Hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung wäre eine Flexibilisierung bezüglich einer Überschreitung der Maßobergrenze sinnvoll, um so verdichtete und meist energiesparende Bauweisen in Zeiten von Verstädterungsprozessen zu begünstigen. Eine andere Möglichkeit wäre die Aufhebung der Maßobergrenze bzw. ein Maßkatalog mit Orientierungswerten, so dass die Kommunen in Eigenverantwortung das Maß der baulichen Nutzung je nach Gebiets- und Umgebungsnutzung festsetzen könnten.

Daneben wurde anfangs hinterfragt, ob durch eine Erhöhung des Maßes der baulichen Nutzung das von der Bundesregierung aufgestellte 30-ha-Ziel schneller als geplant erreicht werden könnte. Deutschland ist laut einem Experten von diesem Ziel nicht mehr weit entfernt. Das Problem liegt momentan eher an der Erfassungsmethode des Statistischen Bundesamtes. Dort werden alle Maßnahmen als Flächenverbrauch erfasst, wenngleich es sich um Ausgleichsmaßnahmen handelt. Demnach ist Deutschland auf gutem Wege, das 30-ha-Ziel zu erreichen, wobei eine Erhöhung des Maßes der baulichen Nutzung dies weiter begünstigen könnte.

Die Frage, ob die Angst oder Unsicherheiten vor einer neuen „BauNVO-Schicht“ ausschlaggebend für die lange Zeit der Nicht-Novellierung sein könnten, kann aufgrund der Difu/DST-Umfrage verneint werden, da dort mehr als 90 % der Befragten die Probleme einer BauNVO-Novellierung in Bezug auf die Schichtenbauungspläne für grundsätzlich beherrschbar halten.

Letztlich liegt die Entscheidung über eine Novellierung sowie deren Umfang in den Händen der Politik. Die Planungswissenschaft kann dabei nur beratend zur Seite stehen und mit einer gezielten Forschungstätigkeit die notwendigen Grundlagen für eine Novellierung erarbeiten, welche anschließend von der Rechtswissenschaft verbindlich umzusetzen sind.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| §(§) | Paragraph(en) |
| Abs. | Absatz |
| ARL | Akademie für Raumforschung und Landesplanung |
| Art. | Artikel |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauNVO | Baunutzungsverordnung |
| BBauG | Bundesbaugesetz |
| BBR | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung |
| BImSchG | Bundesimmissionsschutzgesetz |
| BMVBS | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| B-Plan | Bebauungsplan |
| BRD | Bunderepublik Deutschland |
| bzgl. | bezüglich |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| CIAM | Congrès Internationaux d'Architecture Moderne“, übersetzt „Internationale Kongresse Moderner Architektur“ |
| d.h. | das heißt |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| Difu | Deutsches Institut für Urbanistik |
| Dr. iur. | Doktor der Rechtswissenschaft |
| Dr. | Doktor |
| Dr.-Ing. | Doktor-Ingenieur |
| DST | Deutscher Städtetag |
| dt. | deutsch |
| EFRE | Europäischer Fond für regionale Entwicklung |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |

| | |
|-----------------|---|
| EW | Einwohner |
| FNP | Flächennutzungsplan |
| gem. | gemäß |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| ha | Hektar |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i.e.S. | im eigentlichen Sinne / im engeren Sinne |
| i.S.d. | im Sinne des / im Sinne der |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| luK | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| IVU | Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung |
| Kfz | Kraftfahrzeug |
| km ² | Quadratkilometer |
| m ² | Quadratmeter |
| MIV | Motorisierter Individualverkehr |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| Pkw | Personenkraftwagen |
| Prof. | Professor |
| StBauFG | Städtebauförderungsgesetz |
| TA Lärm | Technische Anleitung Lärm |
| u.a. | unter anderem |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| v.a. | vor allem |
| VEP | Vorhaben- und Erschließungsplan |
| z.B. | zum Beispiel |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abb. Einband: B-Plan von Prof. Dennhardt, LOP, Dorfererneuerung | |
| Abb. 1: Verzahnung und Zusammenhang zwischen Planungswissenschaft und Rechtswissenschaft | 2 |
| Abb. 2: Vorgehensweise | 5 |
| Abb. 3: Gartenstadtdiagramme nach Ebenezer Howard | 10 |
| Abb. 4: Schemaskizze der gegliederten und aufgelockerten Stadt | 18 |
| Abb. 5: Die Verkehrsspirale..... | 20 |
| Abb. 6: Märkisches Viertel in Berlin..... | 22 |
| Abb. 7: Zentrale Orte in Hessen (Ausschnitt) | 25 |
| Abb. 8: Art und Maß der baulichen Nutzung in der BauNVO 1962 | 37 |
| Abb. 9: Übersicht über die Fassungen der BauNVO | 41 |
| Abb. 10: Baugebietstypen der §§ 2-11 BauNVO 1990 | 53 |
| Abb. 11: Wechselwirkungen zwischen den planungspolitischen Leitbildern und der BauNVO | 55 |
| Abb. 12: Zwischenfazit – Entstehung und Entwicklung der BauNVO | 57 |
| Abb. 13: Zwischenfazit – Entwicklung und Aufbau der BauNVO 1990..... | 60 |
| Abb. 14: Ökobausteine - Gesamtkonzept und Zielbereiche | 65 |
| Abb. 15: Nachhaltigkeit | 67 |
| Abb. 16: Nachhaltige Stadtentwicklung des Städtebaulichen Berichts 1996..... | 70 |
| Abb. 17: Zieldimensionen nachhaltiger Stadtentwicklung | 71 |
| Abb. 18: Lebendgeborene und Gestorbene 2006-2009 | 80 |
| Abb. 19: Bevölkerungsentwicklung 2006-2010 | 81 |
| Abb. 20: Bevölkerungsprognose "mittlere Variante" 2020-2060..... | 81 |
| Abb. 21: Ökonomischer Strukturwandel | 84 |
| Abb. 22: Vom Planungsmodell zur Planungsstrategie | 87 |
| Abb. 23: Allgemeine Bewertung bzw. Einschätzung zur geltenden BauNVO | 104 |
| Abb. 24: Verzichtbarkeit einzelner Baugebietsvorschriften aus der Sicht der befragten Städte | 105 |
| Abb. 25: Änderungsbedarf bei den Baugebietsvorschriften aus Sicht der befragten Städte | 107 |

| | |
|---|-----|
| Abb. 26: Einschätzungen zur Anwendungshäufigkeit und Praktikabilität der Modifizierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 – 10 BauNVO | 113 |
| Abb. 27: Einschätzungen zur Frage nach der Freistellung vom Gebietstypenzwang | 114 |
| Abb. 28: Einschätzungen zum Änderungsbedarf im Hinblick auf den Strukturwandel im Einzelhandel und seine städtebaulichen Auswirkungen | 115 |
| Abb. 29: Verzichtbarkeit einzelner Maßvorschriften aus der Sicht der befragten Städte | 118 |
| Abb. 30: Änderungsbedarf einzelner Maßvorschriften aus der Sicht der befragten Städte | 119 |
| Abb. 31: Zukünftige Herausforderung BauNVO – Konversion | 122 |
| Abb. 32: Lärmproblematik kleinteiliger Konversionsflächen | 125 |
| Abb. 33: Zwischenfazit – Gegenwärtige Entwicklungen | 129 |
| Abb. 34: Zwischenfazit – Gegenwärtige Entwicklung BauGB | 130 |
| Abb. 35: Zwischenfazit – zukünftige Entwicklung | 131 |
| Abb. 36: Zwischenfazit – aktuelle Meinungen und Einschätzungen | 132 |
| Abb. 37: Szenarienbildung - Berliner Gespräche | 135 |
| Abb. 38: Szenarienbildung – Literatur | 136 |
| Abb. 39: Szenarienbildung - Difu/DST-Umfrage | 137 |
| Abb. 40: Szenarienbildung – Expertengespräche | 138 |
| Abb. 41: Überlagerung Szenarien | 138 |
| Abb. 42: Szenario 1.1 – Unveränderte Beibehaltung | 140 |
| Abb. 43: Szenario 1.2 – Beibehaltung mit geringen Änderungen | 141 |
| Abb. 44: Szenario 2.1 – Zunahme der Regelungsdichte | 144 |
| Abb. 45: Szenario 2.2 – Zunahme der Regelungsdichte ohne neue Betrachtungsweisen | 146 |
| Abb. 46: Szenario 3 – Abnahme der Regelungsdichte | 148 |
| Abb. 47: Szenario 4 – Neue BauNVO | 149 |
| Abb. 48: Szenario 5 – Beschränkung auf Außenbereich | 150 |
| Abb. 49: Szenario 6 – Abstufung | 151 |
| Abb. 50: Szenario 7 – Auflösung | 152 |
| Abb. 51: Gesamtbewertung der Szenarien | 169 |

| | |
|---|-----|
| Abb. 52: Gestaltungsrahmen für mögliche Entwicklungsrichtungen der BauNVO | 171 |
| Abb. 53: Reflexion | 172 |

Expertengespräche

- Prof. Dr. Hans-Jörg **Birk**
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Honorarprofessor an der TU Kaiserslautern
Honorarprofessor der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
Expertengespräch am 07.02.2011, 11.45 Uhr
- Prof. Dr. Michael **Krautzberger**
Ministerialdirektor a.D.
Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin
Honorarprofessor an der Universität Dortmund
Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung
Stellungnahme per E-Mail am 10.02.2011
- Prof. Dr.-Ing. Stephan **Mitschang**
Professor und Lehrstuhlinhaber „Städtebau und Siedlungswesen – Orts-, Regional- und Landesplanung“ an der TU Berlin
Expertengespräch am 01.03.2011, 10.00 Uhr
- Prof. Dr. iur. Willi **Spannowsky**
Professor und Lehrstuhlinhaber „Öffentliches Recht“ an der TU Kaiserslautern
Richter am Oberlandesgericht
Expertengespräch am 24.01.2011, 15.30 Uhr
- Dr. Jürgen **Stock**
Ministerialrat im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Expertengespräch am 16.02.2011, 12.00 Uhr
Hinweis: Die Stellungnahme von Herrn Dr. Stock erfolgte in seiner privaten Rolle als langjähriger BauNVO-Kommentator.

Literatur- und Quellenverzeichnis

A

Adrian, Hanns (1985): Großstädtische Planungsprobleme und ihre Rückwirkungen auf das Recht, in: Bauwelt (Hrsg.): Stadtbauwelt, Heft 12/1985, Berlin

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1983): Grundriss der Stadtplanung, Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover

Albers, Gerd (1990): Vorwort, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main

Albers, Gerd (1997): Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa – Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen, Braunschweig, Wiesbaden

Albers, Gerd (2007): Strukturmodelle für die Stadtentwicklung gerichtet auf Wachstumslenkung – geeignet für Schrumpfungslenkung?, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel

Albers, Gerd; Hoerkens, Beate (1991): Urbanität in Deutschland, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Stuttgart

Albers, Gerd; Wékel, Julian (2008): Stadtplanung – Eine illustrierte Einführung, Darmstadt

Allin, Simone (2009): Flexibilisierung von Inhalten formeller Pläne der Stadtentwicklung – im Anwendungsfeld des Flächennutzungsplanes, Kaiserslautern

Arbeitsgruppe "Nutzungsmischung" (1992): Nutzungsmischung – Dokumentation eines Fachkolloquiums am 13. Oktober 1992 – TH Darmstadt, Darmstadt

B

Battis, Ulrich et al. (2009): Baugesetzbuch – BauGB – Kommentar, 11. Auflage, München

Battis, Ulrich; Durinke, Corinna (2009): Die Bedeutung der BauNVO für die städtebauliche Entwicklung und die Problematik von Schichtenbebauungsplänen, in: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 8, Berlin

Bauriedl, Sybille (2008): Die „Nachhaltige Stadt“: Ein Patchwork unterschiedlicher Nachhaltigkeitsdimensionen, in: Bauriedl, Sybille et al. (Hrsg.): Stadtzukünfte denken – Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen, München

- Bauriedl, Sybille et al. (2008): Stadtzukünfte denken – Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen, München
- Becker, Heidede et al. (1998): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart
- Beckmann, Jörg; Groth, Klaus-Martin (2011): Das Ende innerstädtischer Dichte - Aktuelle Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg, in: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (Hrsg.): PlanerIn, Heft 1/2011, Berlin
- Benevolo, Leonardo (2000): Die Geschichte der Stadt, 8. Auflage, Frankfurt
- Beyme, Klaus von et al. (1992): Leitbilder des Wiederaufbaus in Deutschland, in: Beyme, Klaus von et al. (Hrsg.): Neue Städte aus Ruinen – Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München
- Beyme, Klaus von et al. (1992): Neue Städte aus Ruinen – Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München
- Birkmann, Jörn et al. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung - Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung, Dortmund
- Boeddinghaus, Gerhard (2000): BauNVO - Baunutzungsverordnung Kommentar, 4. Auflage, München
- Boeddinghaus, Gerhard (2002): Zur nicht erfolgten Novellierung der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht, Köln
- Boeddinghaus, Gerhard (2005): BauNVO - Baunutzungsverordnung Kommentar, 5. Auflage, München
- Boeddinghaus, Gerhard (2010): Überprüfung der Baunutzungsverordnung, Vorgaben des Koalitionsvertrages, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht, Köln
- Boeddinghaus, Gerhard et al. (1977): Baunutzungsverordnung – Kommentar, Essen
- Braam, Werner (1999): Stadtplanung – Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen, 3. Auflage, Düsseldorf
- Bretschneider, Michael (2007): Hauptaufgaben der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik in Groß- und Mittelstädten 2006 – Ergebnisse einer Panelbefragung, in: Difu-Impulse, Band 2/2007
- Breu, Christian (2010): Demographischer Wandel und Raumentwicklung in Bayern, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Arbeitsmaterial der ARL – Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 12, 2010/356, Hannover
- Brunsing, Jürgen; Frehn, Michael (1999): Stadt der kurzen Wege – Zukunftsfähiges Leitbild oder planerische Utopie?, Dortmund

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999): Siedlungsstrukturen der kurzen Wege – Ansätze für eine nachhaltige Stadt-, Regional- und Verkehrsentwicklung, Bonn

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996): Städtebaulicher Bericht – Nachhaltige Entwicklung – Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht – Band I: Bericht, Berlin

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht – Band II: Dokumentation Festveranstaltung/Materialien, Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): Wachstum und Demografie im internationalen Vergleich, Berlin

Bundesregierung (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt – Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin

Bundesverfassungsgericht-Rechtsgutachten (1954): BVerfGE 3, 407

Bunzel, Arno (2009): Brauchen wir eine neue BauNVO? – Diskussionspapier des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin

Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages, Berlin

Bunzel, Arno; Löhr, Rolf-Peter (2000): Brauchen wir eine neue Baunutzungsverordnung?, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 2000/5 Juli, Wiesbaden

Bunzel, Arno; Sander, Robert et al. (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg

C

Christaller, Walter (2006): Die zentralen Orte in Süddeutschland – Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, 2. Auflage, Darmstadt

Christiaan, Kees et al. (2007): Aufgabe als Aufgabe. Entwurf und Strategie im perforierten Raum, in: Giseke, Undine; Spiegel, Erika (Hrsg.): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel

D

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2010): Neue Herausforderungen für die europäische Stadt – Zukunftsperspektiven der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland, Berlin

Deutscher Bundestag (1997): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, Berlin

Deutscher Städtetag (2003): Leitbild für die Stadt der Zukunft, Berlin

E

Erbguth, Wilfried (2000): Planung – Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München

Erbguth, Wilfried (2009): Öffentliches Baurecht – mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht, 5. Auflage, München

Erbguth, Wilfried; Wagner, Jörg (2005): Grundzüge des öffentlichen Baurechts, 4. Auflage, München

Ernst, Werner et al. (2010): Baugesetzbuch, München

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2009): Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa – Erfolge und Chancen, Brüssel

Europäische Union – Informelles Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, Leipzig

F

Ferner, Hilmar et al. (2005): Baugesetzbuch – Handkommentar, 1. Auflage, Baden-Baden

Ferner, Hilmar et al. (2008): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden

Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1995): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 8. Auflage, Köln

Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1996): Quo vadis BauNVO? – Ein Beitrag zur Frage: Ist die Novellierung der BauNVO wirklich notwendig?, in: Blaum, Kurt et al. (Hrsg.): Deutsches Verwaltungsblatt, 111. Jahrgang, Heft 7, Köln

Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (1999): Der (erneute) Versuch, der BauNVO ein neues Leitbild der Nutzungsmischung zu verordnen – Ein Beitrag zur Wahrung der Planungshoheit der Städte und Gemeinden, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht, Heft 1999/12, Köln

Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (2002): Baunutzungsverordnung – Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 10. Auflage, Köln

Franz, Lothar (1978): Minimierung des Verkehrsaufkommens durch Optimierung der Nutzungsmischung, Aachen

Frehn, Michael; Holz-Rau, Christian (1999): In kleinen Schritten zu kurzen Wegen – Von den Zweifeln zur Umsetzung einer „Stadt der kurzen Wege“, in: Brunsing, Jürgen; Frehn, Michael (Hrsg.): Stadt der kurzen Wege – Zukunftsfähiges Leitbild oder planerische Utopie?, Dortmund

Fuhrich, Manfred (2006): Parole „Nachhaltigkeit“ - „vom Kopf auf die Füße stellen“, in: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung – Analysen – Erfahrungen – Folgerungen, Aachen

G

Ganser, Robin (2005): Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem – Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland?, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 3, Kaiserslautern

Gaßner, Hartmut; Siederer, Wolfgang (1988): Die Umweltrelevanz der Baunutzungsverordnung – Bestandsaufnahme und Novellierungsvorschläge – Überlegungen zur Entwicklung einer Bodennutzungsverordnung, Berlin.

Giedion, Sigfried (1976): Raum, Zeit, Architektur, Basel

Giedion, Sigfried (1979): Die Chronologie der 1. Periode, in: Steinmann, Martin (Hrsg.): CIAM – Internationale Kongresse für Neues Bauen –Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart

Giesel, Katharina (2007): Leitbilder in den Sozialwissenschaften – Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte, Wiesbaden

Giseke, Undine; Spiegel, Erika (2007): Stadtlichtungen – Irritationen, Perspektiven, Strategien, Basel

Gläbe, Rüdiger (2004): Strategische Planung – Umsetzung der Vision, der Mission und der Werte der Unternehmens, Kissing

Göderitz, Johannes et al. (1957): Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen

Grunwald, Armin; Kopfmüller, Jürgen (2006): Nachhaltigkeit – Einführungen, Frankfurt/Main

H

Hall, Thomas (1986): Planung europäischer Hauptstädte, Stockholm

Hartog, Rudolf (1962): Stadterweiterungen im 19. Jahrhundert, Stuttgart

Henckel, Dietrich (2002): Raumzeitpolitik, Opladen

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Wiesbaden

Hiller, Jürgen (2001): Konversion und Stadtentwicklung – Chancen und Probleme für die Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz, in: Bundesinstitut für Bau-,

Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2001/9/10, Bonn

Hilpert, Thilo et al. (1984): Le Corbusiers „Charta von Athen“ – Texte und Dokumente, Berlin

Hofrichter, Hartmut (1995): Stadtbaugeschichte von der Antike bis zur Neuzeit, 3. Auflage, Braunschweig

Hotzan, Jürgen (2004): dtv-Atlas der Stadt – Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung, 3. Auflage, München

Hubert, Michael (1998): Deutschland im Wandel – Geschichte der deutschen Bevölkerung seit 1815, in: Schulz, Günther (Hrsg.): Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart

Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (2010): Strategische Planung – Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen, in: Altrock, Uwe (Hrsg.): Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 18, Berlin

I

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Nachhaltigkeitsindikatoren – Wegweiser für die räumliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, Dortmund

J

Jonas, Carsten (2009): Die Stadt und ihr Grundriss – Zu Form und Geschichte der deutschen Stadt nach Entfestigung und Eisenbahnanschluss, 2. Auflage, Tübingen

Jung, Wolfgang (2000): Von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung – Vorschläge für eine wirksame Integration der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Bauleitplanung, Kaiserslautern

K

Kiesewetter, Hubert (2004): Industrielle Revolution in Deutschland – Regionen als Wachstumsmotoren, München

Kirchberg, Christian; König, Helmut (2010): Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 41. Jahrgang, Köln

Klee, Andreas (2010): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels – Worüber reden wir?, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Arbeitsmaterial der ARL – Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 12, 2010/356, Hannover

Koch, Hans-Joachim; Hendler, Reinhard (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage, Stuttgart

Koch, Michael (2001): Ökologische Stadtentwicklung – Innovative Konzepte für Städtebau, Verkehr und Infrastruktur, Stuttgart

König, Helmut et al. (1999): Baunutzungsverordnung – BauNVO, 2. Auflage, München

Koop, Thomas (2007): Demografischer Wandel und Wohnungsmarktentwicklung – Auswirkungen, Einflüsse und Prognosen, Saarbrücken

Krautzberger, Michael (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes, in: Neuen Juristische Wochenschrift (Hrsg.): Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 2010/12, Frankfurt

Krautzberger, Michael (2010): Von der Angebotsplanung zur Projektplanung – Tendenzen der jüngeren Städtebaugesetzgebung, in: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.): Raumplanung, Heft 152/2010, Dortmund

Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch mit BauNVO – Leitfaden mit Synopse, 7. Auflage, Heidelberg

Kuder, Thomas (2004): Nicht ohne: Leitbilder in Städtebau und Planung, Berlin

Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2009): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Erkner

Kuschnerus, Ulrich (2005): Der sachgerechte Bebauungsplan – Handreichungen für die kommunale Planung, 3. Auflage, Bonn

L

Lauschmann, Elisabeth (1976): Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Auflage, Hannover

Le Corbusier (1962): An die Studenten – Die "Charte d'Athènes", Reinbek

Lenz, Wolfgang; Heintz, Detlef (1996): Öffentliches Baurecht mit den Besonderheiten für die neuen Bundesländer, 3. Auflage, Köln

Lütke-Daldrup, Engelbert; Zlonicky, Peter (2009): Große Projekte in deutschen Städten – Stadtentwicklung 1990 → 2010, Berlin

M

Meadows, Dennis L. (1972): Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart

Meyer, Johannes (2003): Städtebau – Ein Grundkurs, Stuttgart

Mitschang, Stephan (2003): Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung – Zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene, Köln

Mitschang, Stephan (2009): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung, in: Berliner Schriften zur Stadt und Regionalplanung, Band 8, Berlin

Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf (2010): Befragung der Mitglieder der DASL zur Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung, im Auftrag der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Berlin

Müller, Guido (1996): Verkehrsvermeidung durch Nutzungsmischung? – Ein Beitrag zu Theorie und Empirie, Dortmund

Müller-Ibold, Klaus (1996): Einführung in die Stadtplanung – Band 1: Definitionen und Bestimmungsfaktoren, Stuttgart

Müller-Ibold, Klaus (1996): Einführung in die Stadtplanung – Band 2: Leitgedanken, Systeme und Strukturen, Stuttgart

Müller-Ibold, Klaus (1997): Einführung in die Stadtplanung – Band 3: Methoden, Instrumente und Vollzug, Stuttgart

Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main

Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Urbanität durch Dichte, in: Müller-Raemisch, Hans-Reiner (1990): Leitbilder und Mythen in der Stadtplanung 1945-1985, Frankfurt am Main

P

Pietzcker, Jost et al. (1996): Rechtstatsachenuntersuchung und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997 – Probleme unterschiedlicher Fassungen der BauNVO bei der Anwendung von Bebauungsplänen – insbesondere bei Schichtbebauungsplänen – Endfassung, Bonn

Polkowski, Dieter (1998): Hamburger Mischungserfahrungen: Stadterweiterungsprojekte in Billwerder-Allermöhe, in: Becker, Heidede et al. (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart

R

Radloff, Jacob (1996): Politische Ökologie, Heft 1996/44, München

Reichow, Hans Bernhard (1959): Die autogerechte Stadt – Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos, Ravensburg

Redt, Olaf (1996): Chancen und Risiken des Vorhaben- und Erschließungsplans, in: Neuen Juristische Wochenschrift (Hrsg.): Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 1996/1, Frankfurt

Reinborn, Dietmar (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart

Rumberg, Martin (2007): Modellierung und Management kombinierter Umgebungslärmimmissionen – Ansätze für die risiko- und qualitätsorientierte Lärmminimierung in der Stadtplanung, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 6, Kaiserslautern

Runkel, Peter (2003): Entwicklungen im Umweltschutz- und Städtebaurecht unter besonderer Berücksichtigung des Lärmschutzes, in: Spannowsky, Willi; Mit-

schang, Stephan (Hrsg.): Lärmschutz in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Bauvorhaben, Köln

S

Schlez, Georg (1990): Baunutzungsverordnung – Kommentar, 2. Auflage, Wiesbaden u. Berlin

Schlez, Georg (1994): Baunutzungsverordnung – Kommentar, 3. Auflage, Wiesbaden u. Berlin

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1995): Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, Köln

Schmiede, Rudi (2005): Informatisierung und gesellschaftliche Arbeit – Strukturveränderungen von Arbeit und Gesellschaft, in: Baukrowitz, Andrea et al. (Hrsg.): Informatisierung der Arbeit – Perspektiven zur Gestaltung eines gesellschaftlichen Umbruchprozesses, Berlin

Schmucki, Barbara (2001): Der Traum vom Verkehrsfluss – Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich, Frankfurt am Main

Schnur, Olaf (2008): Quartiersforschung – Zwischen Theorie und Praxis, Wiesbaden

Schrödter, Hans (1969): Bundesbaugesetz, 2. Auflage, Berlin

Schröteler-von Brandt, Hildegard (2008): Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte – Eine Einführung, Stuttgart

Selle, Klaus (2006): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung – Analysen – Erfahrungen – Folgerungen, Aachen

Söfker, Wilhelm (2007): Baugesetzbuch – Einführung, 40. Auflage, München

Sommer, Bettina (2003): Bevölkerungsentwicklung bis 2050 – Annahmen und Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; erschienen in: Statistisches Bundesamt (2003): Wirtschaft und Statistik, Heft 8/2003, Wiesbaden

Spannowsky, Willi; Mitschang, Stephan (2003): Lärmschutz in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Bauvorhaben, Köln

Spannowsky, Willy; Uechtritz, Michael (2009): Baugesetzbuch – Kommentar, München

Speer, Albert (1992): Die intelligente Stadt, Stuttgart

Springer, Franz (1997): Standort Stadt – Dokumentation der Hauptversammlung 1997 in Hamburg, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Neue Schriften des Deutschen Städtetags, Stuttgart

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007): Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, in: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 2007/1, Wiesbaden

Steinebach, Gerhard (2009): Räumliche Risikovorsorge durch Bauleitplanung – Vortrag im Rahmen des Frankfurter Fachgesprächs – "Land-Use-Planning – Bauleitplanung – Seveso II", Frankfurt

Steinebach, Gerhard et al. (1993): Ökologie in der Stadt- und Dorfplanung – Ökologische Gesamtkonzepte als planerische Zukunftsvorsorge, Berlin

Steinebach, Gerhard et al. (2004): Stadtentwicklungskonzeption StadtTechnopole_Kaiserslautern – Kaiserslautern – Entwicklung der Stadt zum Technologiestandort, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 1, Kaiserslautern

Steinebach, Gerhard; Herz, Sabine (1994): Stadtökologie – Umweltverträgliches Wohnen und Arbeiten, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Forschungsbericht, Bonn

Steinebach, Gerhard; Jacob, Andreas (1997): Konversion – Stadtplanung auf Militärf lächen. Endbericht der Begleitforschung im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, Bonn

Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006): Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 4, Kaiserslautern

Steinebach, Gerhard; Schaadt, Dietmar (1996): Stadtökologie in neuen Gewerbegebieten – Stadtplanung – Rechtsgrundlagen – Praxiserfahrung, Berlin

Steinmann, Martin (1979): CIAM – Internationale Kongresse für Neues Bauen – Dokumente 1928-1939, Basel, Stuttgart

Stich, Rudolf et al. (1992): Stadtökologie in Bebauungsplänen, Berlin

Stübben, Josef (1924): Der Städtebau, 3. Auflage, Leipzig

Stür, Bernhard (2005): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts – Planung – Genehmigung – Rechtsschutz, 3. Auflage, München

Stür, Bernhard (2009): Der Bebauungsplan – Städtebaurecht in der Praxis, 4. Auflage, München

Stür, Bernhard (2010): Städtebaurecht 2009: BauNVO – Rechtsschutz – Reformbedarf?, in: Blaum, Kurt et al. (Hrsg.): Deutsches Verwaltungsblatt, Köln

T

Teuteberg, Hans-Jürgen et al. (1986): Stadtwachstum, Industrialisierung, sozialer Wandel – Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin

U

Unger, Gerd (1998): Funktionsmischung zwischen Wunsch und Markt, in: Becker, Heidede et al. (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart

W

Wegener, Michael (1994): Die Stadt der kurzen Wege – müssen wir unsere Städte umbauen?, 2. Fassung, Dortmund

Wietzel, Ingo (2007): Methodische Anforderungen zur Qualifizierung der Stadtplanung für innerstädtisches Wohnen durch Mixed Reality-Techniken und immersive Szenarien, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung, Band 7, Kaiserslautern

Winning, Hans-Henning von (1996): Gibt es eine Beziehung zwischen Urbanität und Nachhaltigkeit? – Streitfeld und Ideenpool, in: Radloff, Jacob (Hrsg.): Politische Ökologie, Heft 1996/44, München

Z

Ziegler, Jürgen (1996): Zur beabsichtigten BauNVO-Novelle, in: Deutsche Gesellschaft für Baurecht (Hrsg.): Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, Wiesbaden

Ziesemer, Alexander (2004): Strategische Stadtentwicklungsplanung im Ruhrgebiet – Eine Analyse am Beispiel der Städte Duisburg und Dortmund, Dortmund

Zins, Andreas (1993): Strategisches Management im Tourismus – Planungsinstrumente für Tourismusorganisationen, Wien

Zlonicky, Peter (1998): Städtebau in Deutschland, in: Becker, Heidede et al. (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart

Internetquellen

Homepage „Bauwelt“, aufgerufen unter: www.bauwelt.de, Stand: 08.03.2011

Homepage „Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung“, aufgerufen unter: <http://www.berlin-institut.org>, Stand: 24.02.2011

Homepage „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung“, aufgerufen unter: http://www.bbr.bund.de/cln_015/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true, Stand: 18.02.2011

Homepage „Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung“, aufgerufen unter: www.bbsr.bund.de, Stand: 10.11.2010

Homepage „Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung“, aufgerufen unter: www.bib-demografie.de, Stand: 21.02.2011

Homepage „Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“, aufgerufen unter: http://www.bmvbs.de/DE/Home/home_node.html, Stand: 06.10.2010

Homepage „Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, aufgerufen unter: <http://www.bmz.de/de/index.html>, Stand: 14.02.2011

Homepage „Bundeszentrale für politische Bildung“, aufgerufen unter: <http://www.bpb.de>, Stand: 01.11.2010

Homepage „CDU“, aufgerufen unter: www.cdu.de, Stand: 27.09.2010

Homepage „Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa – Bremer Bauleitplan-Informationssystem“, aufgerufen unter: <http://www.bauleitplan.bremen.de/index.php>, Stand: 25.11.2010

Homepage „Deutsche Bauzeitschrift“, aufgerufen unter: www.dbz.de, Stand: 20.01.2011

Homepage „Deutscher Städtetag“, aufgerufen unter: www.staedtetag.de/imperia, Stand: 13.12.2010

Homepage „Deutsches Architektenblatt“, aufgerufen unter: www.dabonline.de, Stand: 24.02.2011

Homepage „Deutsches Institut für Urbanistik“, aufgerufen unter: www.difu.de, Stand: 24.09.2010

Homepage „Deutsches Verwaltungsblatt“, aufgerufen unter: <http://buchholz.heymanns.com/servlet/PB/menu/1000372/index.html>, Stand: 11.12.2010

Homepage „Deutschland 2007 – Präsidentschaft der Europäischen Union“, aufgerufen unter: <http://www.eu2007.de>, Stand: 17.02.2011

Homepage „Die Zeit“, aufgerufen unter: www.zeit.de, Stand: 24.02.2011

Homepage „Diercke“, aufgerufen unter: <http://www.diercke.de>, Stand: 25.02.2011

Homepage „Dresden-Hellerau“, aufgerufen unter: <http://www.hellerau.de/>, Stand: 24.11.2010

Homepage „Duden“, aufgerufen unter: www.duden.de, Stand: 12.01.2011

Homepage „EnEff:Stadt – Forschung für die energieeffiziente Stadt“, aufgerufen unter: www.eneff-stadt.info, Stand: 24.02.2011

Homepage „ETH Zürich, Institut für Geschichte und Theorie der Architektur“, aufgerufen unter: <http://www.archiv.gta.arch.ethz.ch>, Stand: 24.11.2010

Homepage „Europäische Kommission“, aufgerufen unter: <http://ec.europa.eu/>, Stand: 06.03.2011

Homepage „Flächenmanagement und Bodenordnung“, aufgerufen unter: <http://www.fub-online.info/>, Stand: 26.01.2011

Homepage „Fotos aus der Luft“, aufgerufen unter: <http://www.fotos-aus-der-luft.de>, Stand: 09.12.2010

Homepage „Geographisches Institut der HU Berlin“, aufgerufen unter: www.geographie.hu-berlin.de, Stand: 19.02.2011

Homepage „IHK Offenbach am Main“, aufgerufen unter: <http://www.offenbach.ihk.de/>, Stand: 11.12.2010

Homepage „Immobilien- & Baurecht“, aufgerufen unter: <http://www.ibr-online.de/>, Stand: 14.01.2011

Homepage „Informationskreis für Raumplanung e.V.“, aufgerufen unter: <http://www.ifr-ev.de/>, Stand: 12.01.2011

Homepage „Konversion – Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz“, aufgerufen unter: www.konversion.com, Stand: 25.02.2011

Homepage „Landschaftsverband Rheinland“, aufgerufen unter: www.rheinischegeschichte.lvr.de, Stand: 16.12.2010

Homepage „Lexikon der Nachhaltigkeit“, aufgerufen unter: www.nachhaltigkeit.info, Stand: 08.02.2011

Homepage „Nationale Stadtentwicklungspolitik“, aufgerufen unter: <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>, Stand: 17.02.2011

Homepage „Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht“, aufgerufen unter: <http://rsw.beck.de/rsw/shop/default.asp?sessionid=9510765422D5437F95EFDDA618469491&toc=NZBau.root>, Stand: 04.01.2011

Homepage „Prof. Dennhardt“, aufgerufen unter: www.prof-dennhardt.de, Stand: 11.04.2011

Homepage „Prof. Dr. Michael Krautzberger“, aufgerufen unter: <http://www.krautzberger.info>, Stand: 25.01.2011

Homepage „Rat für nachhaltige Entwicklung“, aufgerufen unter:
<http://www.nachhaltigkeitsrat.de>, Stand: 08.02.2011

Homepage „Ruhrgebiet Regionalkunde - Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung“, aufgerufen unter: <http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de>, Stand:
18.02.2011

Homepage „Schader Stiftung“, aufgerufen unter: www.schader-stiftung.de, Stand:
25.02.2011

Homepage „Statistisches Bundesamt“, aufgerufen unter: <http://www.destatis.de>,
Stand: 12.12.2010

Homepage „Umweltbundesamt“, aufgerufen unter: www.umweltbundesamt.de,
Stand: 17.01.2011

Homepage „UN – Department of Economic and Social Affairs – Population Division“, aufgerufen unter: <http://esa.un.org/unup/>, Stand: 24.02.2011

Homepage „Vereinigung für Stadt-, Regional- & Landesplanung e.V.“, aufgerufen
unter: <http://www.srl.de/>, Stand: 06.10.2010

Homepage „Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung“, aufgerufen
unter: <http://www.srl.de/>, Stand: 22.01.2011

Homepage „Vimentis“, aufgerufen unter: www.vimentis.ch, Stand: 10.03.2011

Homepage „Werkstatt-Stadt – im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung“, aufgerufen unter: <http://www.werkstatt-stadt.de>, Stand:
18.02.2011

Homepage „Wettbewerb Energieeffiziente Stadt“, aufgerufen unter:
www.wettbewerb-energieeffiziente-stadt.de, Stand: 24.02.2011

Homepage „Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht“,
aufgerufen unter: <http://www.beck-shop.de/ZfBR-Zeitschrift-deutsches-internationales-Bau-Vergaberecht/productview.aspx?product=28578>, Stand:
20.01.2011

Schriften zur Stadtplanung

bereits veröffentlicht wurden

- 1 Steinebach, G.; Feser, H.-D.; Müller, P.: Stadtentwicklungskonzeption StadtTechnopole_Kaiserslautern. Kaiserslautern – Entwicklung der Stadt zum Technologiestandort. Kurzfassung.
2004, ISBN-3-936890-56-0 € 15,–
- 2 Steinebach, G.; Feser, H.-D.; Müller, P.: Stadtentwicklungskonzeption StadtTechnopole_Kaiserslautern. Kaiserslautern – Entwicklung der Stadt zum Technologiestandort.
2004, ISBN-3-936890-57-9 € 60,–
- 3 Ganser, R.: Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem – Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland?
2004, ISBN-3-936890-76-5 € 28,–
- 4 Steinebach, G.; Müller, P.: Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme
2004, ISBN-3-936890-96-x € 19,–
- 5 Min, Y.: Impact and sublimation of Chinese Nature Philosophy on contemporary sustainable urban development – Western strategy meets Eastern philosophy
2006, ISBN-3-939432-00-8; 978-3-939432-00-5 € 45,–
- 6 Rumberg, M.: Modellierung und Management kombinierter Umgebungslärmimmissionen
Ansätze für die risiko- und qualitätsorientierte Lärminderung in der Stadtplanung
2007, ISBN-978-3-939432-82-1 € 40,–
- 7 Wietzel, I.: Methodische Anforderungen zur Qualifizierung der Stadtplanung für innerstädtisches Wohnen durch Mixed Reality-Techniken und immersive Szenarien
2007, ISBN-978-3-939432-83-8 € 60,–
- 8 Steinebach, G.; Güllich, A.; Stepper, H.; Esper, L.; Jung, D.; Kühn, A.; Uhlig, C.: Gesunde Kommune – Sport und Bewegung als Faktor der Stadt- und Raumentwicklung
Projektbericht 2011
- 9 Steinebach, G.; Güllich, A.; Stepper, H.; Esper, L.; Jung, D.; Kühn, A.; Uhlig, C.: Gesunde Kommune – Sport und Bewegung als Faktor der Stadt- und Raumentwicklung
Abschlussbericht 2012
- 10 Mangels, K.: Evaluierung von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung zur Erfolgskontrolle hinsichtlich Steuerungswirkung und Effizienz
2006
- 11 von Malottki, C.: Geomodellierung in der Stadtplanung und Immobilienwirtschaft – am Beispiel der Analyse von Flächenbedarf und Preisen auf dem Büroflächenmarkt Stuttgart
2008
- 12 Walsh, P.: Zero Resource Project Finance –
Modell zur Risikostrukturierung von Immobilienentwicklungen
2008, ISBN-978-3-86844-058-4
- 13 Allin, S.: Flexibilisierung von Inhalten formeller Pläne der Stadtentwicklung –
im Anwendungsfeld des Flächennutzungsplanes
2009

Schriften zur Stadtplanung

bereits veröffentlicht wurden

- 14 Stepper, H.: Qualifizierung der integrierten Innenstadtentwicklung durch Visualisierung und Simulation im stadtplanerischen Entwurfsprozess.
2011
- 15 Herrmann, B.; Breiling, J.: Die BauNVO im 21. Jahrhundert
– Konsequenzen für die BauNVO in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen
2011