

Grundlagenforschung zur Bau- gebietstypologie der Baunut- zungsverordnung

März 2014



Deutsches Institut für Urbanistik
Zimmerstraße 13-15 · 10969 Berlin
www.difu.de

Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung

Endbericht

bearbeitet von

Dr. Arno Bunzel (Projektleitung)

Franciska Frölich v. Bodelschwingh

Wolf-Christian Strauss

**im Auftrag des ehemaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
(BBR)**

SF - 10.06.03 – 12.104

Berlin, März 2014

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Zimmerstraße 13-15

10969 Berlin

ISBN-Nr.: 978-3-88118-532-5

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH



Inhaltsverzeichnis

1. Kurzfassung	9
Summary	13
2. Einführung	17
2.1 Anlass und Ziel der Untersuchung	17
2.2 Untersuchungsschritte und Stand der Durchführung	18
3. Literaturrecherche zu Fragen einer grundlegenden Novellierung der BauNVO	21
3.1 Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“ beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	21
3.2 Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung	23
3.3 Papiere und Statements der Planerverbände	24
3.4 Untersuchung der Forschungsgruppe Stadt + Dorf	25
3.5 Beitrag von Bunzel und Löhr im Arbeitskreis „Öffentliches Baurecht“ der Gesellschaft für Baurecht	29
3.6 Positionspapier einer Arbeitsgruppe des Städtetags Baden-Württemberg	30
3.7 Studie im Auftrag der Wüstenrot Stiftung	30
3.8 Beiträge zur Frage der Leitbildfunktion der BauNVO: Nutzungsmischung oder Nutzungstrennung	32
3.9 Umfrage von Difu/DST und DASL	35
3.10 Diplomarbeit von Breiling und Herrmann	37
3.11 Beitrag von Kirchberg und König beim 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstag	38
4. Auswertung der rechtsvergleichenden Untersuchung der Bauplanungsrechtssystematik und -praxis in fünf europäischen Ländern	41
4.1 Auswahl der betrachteten Staaten	41
4.2 Kommunale Raumplanung in England	42
4.3 Kommunale Raumplanung in den Niederlanden	48
4.4 Kommunale Raumplanung in Polen	54
4.5 Kommunale Raumplanung in Schweden	60
4.6 Kommunale Raumplanung in der Schweiz	69
4.7 Ergebnisse der vergleichenden Betrachtung der Planungssysteme in England, den Niederlanden, Polen, Schweden und der Schweiz	78
5. Auswertung der vom BBSR betreuten Vorhaben	83

6.	Abgeleitete Konzeptionen bzw. Ansätze	87
6.1	Konzeption 1: Verzicht auf eine BauNVO	87
6.2	Konzeption 2: Neufassung der Gebietstypologie	88
6.3	Konzeption 3: Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO ..	91
6.4	Konzeption 4: Relativierung immissionsschutzrechtlicher Differenzierungen zwischen den Baugebieten	92
6.5	Konzeption 5: Erweiterung der Regelungsinhalte der BauNVO – Bodennutzungsverordnung.....	94
6.6	Konzeption 6: Verkehrsauslösung als Zuordnungskriterium	95
7.	Interdisziplinäre Fachveranstaltung mit ausgewählten Experten	97
8.	Fallstudien	99
8.1	Konzeptionelle Vorgaben für die Fallstudien	99
8.2	Konzeption 1: Verzicht auf eine BauNVO	100
8.2.1	Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen	100
8.2.2	Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung	103
8.2.3	Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans.....	105
8.2.4	Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans	105
8.2.5	Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB.....	107
8.2.6	Zwischenfazit	110
8.3	Konzeption 2: Reduzierung der Baugebietstypen auf wenige Grundtypen.....	111
8.3.1	Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen	111
8.3.2	Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung	113
8.3.3	Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans.....	114
8.3.4	Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans	115
8.3.5	Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB.....	117
8.3.6	Zwischenfazit	119

8.4	Konzeption 3: Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO ..	120
8.4.1	Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen	120
8.4.2	Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung	121
8.4.3	Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans.....	122
8.4.4	Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans	122
8.4.5	Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB.....	122
8.4.6	Zwischenfazit	123
8.5	Konzeption 4: Relativierung immissionsschutzrechtlicher Differenzierungen zwischen den Baugebieten	123
8.5.1	Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen	123
8.5.2	Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung	126
8.5.3	Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans.....	127
8.5.4	Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans	127
8.5.5	Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB.....	127
8.5.6	Zwischenfazit	127
8.6	Konzeption 5: Erweiterung der Regelungsinhalte um Freiraumtypen	128
8.6.1	Städtebauliche Erforderlichkeit freiflächenbezogener Festsetzungen	128
8.6.2	Gestaltungsmöglichkeiten und Typisierungsansätze im geltenden Recht	130
8.6.3	Einschätzungen zu Vor- und Nachteilen der Einführung von Freiflächentypen analog der Baugebietstypologie.....	130
8.6.4	Zwischenfazit	131
8.7	Zusammenfassung der Ergebnisse der Fallstudien	132
9.	Literaturverzeichnis.....	135
	Anhang 1 Steckbriefe der in den Fallstudien zugrunde gelegten Fallbeispiele	141
	Anhang 2 Im Rahmen der Fallstudien zugrunde zu legende thematisch geordnete Prüffragen.....	229
	Anhang 3 Ergänzende Unterlagen zu den Länderbeispielen Polen und Schweden	233
	Anhänge siehe: http://edoc.difu.de/edoc.php?id=IFO5USX7	

1. Kurzfassung

Mit der Untersuchung „Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung“ wurden aufbauend auf einer Literaturrecherche von Änderungsvorschlägen zur BauNVO, einer vergleichenden Analyse der einschlägigen Rechtslage in fünf europäischen Staaten und der Auswertung von beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) durchgeführten Forschungsprojekten Überlegungen zu einer grundlegenden Novellierung der Gebietstypologie der BauNVO erfasst und im Sinne schlüssiger Konzeptionen systematisiert, aufbereitet und schließlich auf der Basis von Fallstudien bewertet. Ziel dabei war es, den Blick für ganz andere und neue Regelungsansätze zu öffnen. Zentrale Leitlinie der Untersuchung war die Frage, in welcher Weise diese Ansätze zu einer besseren Umsetzung der Erfordernisse der Innenentwicklung und des Ziels einer kompakten undutzungsgemischten Stadt beitragen können.

Die Recherche der einschlägigen Literatur und die Auswertung von Forschungsprojekten des BBSR zeigen, dass sich die meisten Vorschläge zur Novellierung der BauNVO lediglich auf systemimmanente und kleinteilige Änderungen und Ergänzungen beziehen, wie die Streichung oder Ergänzung einzelner Baugebiete oder die Ergänzung der Baugebietsvorschriften durch Erweiterung oder Einengung der Liste zulässiger oder ausnahmsweise zulässiger Nutzungen. Gleichwohl konnte eine Reihe von Beiträgen identifiziert und ausgewertet werden, die sich auf eine grundlegendere Überprüfung des Regelungskonzeptes der Gebietstypologie beziehen oder diese zumindest neben anderen Überlegungen thematisieren.

Die rechtsvergleichende Untersuchung macht deutlich, dass andere europäische Länder ohne eine mit dem deutschen Recht vergleichbare Bindung an bestimmte Baugebietstypen mit verbindlicher Vorgabe der Zweckbestimmung und des Kanons von dort zulässigen und ausnahmsweise zulässigen Nutzungen auskommen. Auch wenn bei der Frage nach der Übertragbarkeit die jeweiligen Rechtstraditionen und Planungskulturen in den Ländern zu berücksichtigen sind, gab dies Anlass, in den weiteren Überlegungen auch eine Nullvariante, das heißt den Verzicht auf eine mit der BauNVO vergleichbare Regelung als Option mitzudenken.

Insgesamt wurden aus den vorgenannten Untersuchungsschritten sechs in der Regel noch sehr allgemein gefasste Ideen oder Überlegungen (Konzeptionen) einer grundlegend anderen Regelung des städtebaulichen Nutzungsgefüges abgeleitet und im Rahmen einer interdisziplinär besetzten Fachveranstaltung am 19. Juni 2013 mit ausgewählten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis eingehend diskutiert. Fünf dieser Konzeptionen wurden – bei aller Offenheit in der konkreten Ausgestaltung – sodann im Rahmen von Fallstudien in sechs Städten (Castrop-Rauxel, Frankfurt/Main, Leipzig, Potsdam, Regensburg und Stade) überprüft:

- Verzicht auf eine BauNVO,
- Neufassung der Gebietstypologie,
- Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO,
- Relativierung immissionsschutzrechtlicher Differenzierungen zwischen den Baugebieten,
- Erweiterung der Regelungsinhalte der BauNVO – Bodennutzungsverordnung.

Die im Rahmen dieser praxisbasierten Prüfung getroffenen Einschätzungen wurden nach Möglichkeit konkret anhand von Beispielen aus der Verwaltungspraxis der beteiligten Kommunen und auf der Basis von Prüffragen begründet.

Die Fallstudien haben deutlich gemacht, dass die BauNVO und die darin festgelegte Baugebietstypologie in den allermeisten Fallkonstellationen eine geeignete Grundlage zur Umsetzung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung darstellen. Alle Fallstudien haben auch gezeigt, dass die aktuelle BauNVO Nutzungsmischung nicht ausschließt. Von Sonderfällen abgesehen, stellt sich

der Nutzungskanon der einzelnen Baugebietsvorschriften nicht als Hindernis für die Nutzungsmischung dar. In den Fallstudien wurden vielmehr zwei wesentlich relevantere Faktoren erkennbar, die einer städtebaulich gewünschten Nutzungsmischung im Wege stehen oder diese erschweren: die Bedingungen am Bodenmarkt und Lärmschutzanforderungen bei vorgefundenen Lärmbelastungen.

Bei grundsätzlicher Anerkennung des Ziels, Lärmbelastungen für die Bevölkerung soweit wie möglich zu vermeiden, wünschen sich die Städte für lärmvorbelastete innerstädtische Lagen eine Möglichkeit, Wohngebiete mit einer Lärmbelastung auf dem Niveau des Mischgebietes festsetzen zu können, um nicht in jedem Fall gezwungen zu sein, kostenintensive Lärmschutzvorkehrungen zu treffen. Die in einer der Konzeptionen angestrebte „Relativierung immissionschutzrechtlicher Differenzierungen zwischen den Baugebieten“ wurde – vorbehaltlich immissionschutzrechtlicher Implikationen - als Schritt in die richtige Richtung angesehen. Die anderen in den Fallstudien geprüften Regelungsansätze greifen den Aspekt vorgefundener Lärmbelastungen erst gar nicht auf oder berühren die Problematik lediglich mittelbar. Allen Konzeptionen ist gemein, dass die von den Städten gewünschte Flexibilisierung im Umgang mit den Lärmschutzstandards nicht allein durch eine Änderung der Baugebietstypologie oder eine Freistellung davon erreicht werden kann, sondern Änderungen im Bereich des Immissionschutzrechtes erforderlich machen würde.

Als in einer Reihe von Anwendungsfällen relevante, aber von den Fallstudienstädten nicht für sachgerecht gehaltene Einschränkung der planerischen Gestaltungsspielräume wird im Anwendungsbereich der TA Lärm zudem die Regelung zum maßgebenden Immissionsort angesehen. Dieser liegt zwingend 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes. Anders als bei anderen Lärmquellen, die nicht dem Anwendungsbereich der TA Lärm unterworfen sind, helfen Maßnahmen des passiven Schallschutzes wie der Einbau von besonders schallschützenden Fenstern hier nicht, auch wenn durch diese in den Wohn- und Schlafräumen eine ausreichende Ruhe sichergestellt werden kann und zur vom Lärm abgewandten Seite ruhige Außenbereiche entstehen. Diese auch für die Ziele der Innenentwicklung und Nutzungsmischung relevante Rechtslage bleibt von Änderungen der BauNVO gleich welcher Art allerdings unberührt.

Die Bedingungen am Bodenmarkt sind maßgeblich, weil sich bei einer Nutzungsmischung offen lassenden planerischen Festlegung in der Umsetzung diejenige Nutzungsart durchsetzen wird, mit der der höchste Preis bzw. die höchste Miete generiert werden kann. Nutzungsmischung lässt sich deshalb nicht durch eine Öffnung des Zulässigkeitsrahmens – wie sie etwa mit der Konzeption 2 vorgeschlagen wird – erreichen. Vor diesem Hintergrund wurde angeregt, die Möglichkeit zu schaffen, Mindestflächenanteile für die am Immobilienmarkt schwächere Nutzung und Flächenbegrenzungen für am Markt stärkere Nutzungen festzusetzen.

Nur zwei der sechs Fallstudienstädte wiesen auf Sonderfälle hin, in denen die mit den Konzeptionen zum Teil eröffneten zusätzlichen Gestaltungsspielräume zum Tragen kämen. Dabei handelt es sich um folgende Fallkonstellationen:

- Schaffung eines Kerngebietes ohne großflächigen Einzelhandel, soweit großflächiger Einzelhandel in diesem Gebiet dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept und dem Ziel, zentrale Versorgungsbereiche zu schützen und zu entwickeln, entgegensteht;
- Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb im Erdgeschoss eines Wohngebäudes, bzw. in der Erdgeschosszone eines vorwiegend dem Wohnen dienenden Gebietes;
- Offenhalten von Entwicklungsoptionen, solange kein konkretes Entwicklungsziel und auch kein anderes städtebauliches Erfordernis zur Einengung von Entwicklungsoptionen besteht.

Mit einer Freistellung von den Bindungen an die Gebietstypologie der BauNVO oder dem vollständigen Verzicht auf diese könnten die skizzierten Nutzungsziele ohne weiteres festgesetzt werden. Auch die Entfeinerung der Gebietstypologie würde diesbezüglich je nach konkreter Ausgestaltung zusätzliche Spielräume schaffen. Allerdings ist bei der Bewertung dieses Befundes zu berücksichtigen, dass hiervon nur sehr wenige und sehr spezielle Nutzungskonstellationen betroffen sind und für die allermeisten Bebauungspläne eine entsprechende Freistellung nicht erforderlich ist.

Die Fallstudien haben zudem gezeigt, dass mit einer Abschaffung oder Entfeinerung der Baugebietstypologie erhebliche Nachteile verbunden wären. Unabhängig von den rechtlichen Rahmenseetzungen wird in vielen Fällen das Erfordernis gesehen, im Wege der modifizierenden Festsetzungen Gebietstypen festzulegen, die den derzeitigen Gebietstypen der BauNVO entsprechen. Die normierenden und typisierenden Vorgaben der BauNVO vermitteln Rechtssicherheit und fördern ein effektives Verwaltungshandeln. Ein Verzicht oder eine fundamentale Änderung wäre mit zusätzlichem Begründungsaufwand, in der Regel umfassenderen textlichen Festsetzungen und als Folge dessen mit mehr Rechtsunsicherheit für Grundstückseigentümer und Architekten sowie in den Verwaltungen verbunden. Auch die Auswirkungen auf die Ebene der Flächennutzungsplanung wurden in den Fallstudien durchweg als problematisch beschrieben. Dies betrifft sowohl planungstechnische Aspekte – wie die Notwendigkeit einer zweiten Legende im Falle einer Änderung des nach altem Recht aufgestellten Plans –, als auch materielle Aspekte, die die Abwägungserheblichkeit der bisherigen Darstellungssystematik und das daraus möglicherweise resultierende Neuaufstellungserfordernis betreffen. Dabei spielt auch die Neuformulierung des Entwicklungsgebots eine Rolle. Zudem müssten das Entwicklungsgebot und die Aussagen hierzu im Flächennutzungsplan (einschließlich Begründung) überdacht werden. Schließlich würde die Abschaffung oder Entfeinerung der Gebietstypologie den Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB deutlich erweitern. Um hieraus resultierenden städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, sähen die Städte sich gezwungen, in vielen Fällen Bebauungspläne aufzustellen, mit denen die Zulässigkeit auf das städtebaulich für vertretbar gehaltene Maß beschränkt würde.

Die ebenfalls in den Fallstudien geprüfte Idee einer Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO vermeidet diese negativen Effekte. Die Vorteile einer Fortgeltung der bisherigen BauNVO werden hier mit den Vorteilen einer Flexibilisierung durch Freistellung vom Gebietstypenzwang im Einzelfall kombiniert. Von großer Bedeutung ist dabei, dass der Rechtsrahmen der BauNVO erhalten bleiben könnte, der für die große Masse an Planungsverfahren als verlässliche und eingeübte Grundlage geschätzt wird. Auch der durch eine Änderung des Rechtsrahmens ausgelöste Umstellungsaufwand und die damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten könnten vermieden werden. Allerdings bringt die Freistellung vom Gebietstypenzwang keine Erleichterung im Umgang mit den Anforderungen des Lärmschutzes und lässt diesen für mehr Nutzungsmischung und verbesserte Möglichkeiten der Innenentwicklung in der Praxis sehr maßgeblichen Faktor unberücksichtigt.

Die ebenfalls untersuchte Konzeption, die auf eine Erweiterung der Regelungsinhalte der BauNVO um Freiraumtypen abzielt, lässt die im Rahmen der Fallstudien benannten, für die Innenentwicklung und die Nutzungsmischung maßgeblichen Einflussfaktoren (Lärmschutzanforderungen und im Einzelfall zu enge Baugebietsvorschriften) unberücksichtigt und widmet sich einem anderen Feld, für das in den Fallstudien keine relevanten Planungerfordernisse und auch kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf identifiziert werden konnten. Vielmehr wurde in den Fallstudien auf zahlreiche Nachteile hingewiesen, die mit der Einführung einer auf dieser Konzeption basierenden Rechtsänderung verbunden wären.

Die Fallstudien haben in der Gesamtschau keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass eine grundlegende Änderung der Baugebietstypologie für die Umsetzung der Ziele der Innenentwicklung und der Nutzungsmischung von maßgeblicher Bedeutung ist. Entscheidende Einflussfaktoren liegen

außerhalb der BauNVO insbesondere im Bereich des Lärmschutzrechtes. Die Schnittstelle zwischen Bauplanungsrecht und Immissionsschutzrecht stellt für die Innenentwicklung der Städte eine erhebliche Herausforderung dar. Bei den weiteren Überlegungen zu einer Verbesserung des Rechtsrahmens für die Innenentwicklung der Städte könnte sich eine Gesamtbetrachtung der Verflechtung des Bauplanungsrechts mit dem Lärmschutzrecht als zielführend erweisen.

Summary

Based on the research of literature concerning proposed amendments to the Federal Land Utilisation Ordinance (BauNVO), a comparative analysis of the relevant legislation in five European countries and an evaluation of research projects conducted by the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR), the study “Basic Research on the Building Area Typology of the Federal Land Utilisation Ordinance” collected considerations on a fundamental amendment to the building area typology of the BauNVO. These were then systematised, edited and ultimately evaluated on the basis of case studies. The study’s objective was to heighten awareness for other, new regulatory approaches. The central guideline for the study was the question of how these approaches can contribute to a better implementation of inner urban development requirements and the goal of a compact, mixed-use city.

The research of the relevant literature and the evaluation of BBSR research projects show that most of the amendment proposals for the BauNVO only relate to systemic, small-scale modifications and amendments, such as the deletion or addition of individual building areas or the addition of building area regulations by broadening or narrowing the list of uses that are either permissible or only permissible in exceptional circumstances. Nevertheless, a number of contributions could be identified and evaluated that are based on a more fundamental review of the regulatory concept of the building area typology, or at least raise the issue of this, among other considerations.

The study comparing legal regulations shows that other European countries get by without any stipulation comparable to the German legislation on specific building area types with mandatory specification of the purpose. Furthermore, these countries also dispense with the canon of uses that are either permissible or only permissible in exceptional circumstances. Even though the respective legal traditions and planning cultures of the countries must be taken into account when regarding the question of legal transferability, this also gave rise, after further consideration, to a “zero option”, i.e. the waiver of any regulation comparable to the BauNVO as an option.

In total, six generally broad-based ideas or considerations (concepts) on a fundamentally different regulation of the urban utilisation structure were derived from the study phases listed above. These were then discussed in detail with selected academic and municipal planning experts as part of an interdisciplinary specialist event on 19 June 2013. Five of these concepts were then appraised – transparently, in terms of their concrete form – within the scope of the case studies conducted in six cities (Castrop-Rauxel, Frankfurt/Main, Leipzig, Potsdam, Regensburg and Stade):

- Waiving of the BauNVO altogether,
- Revision of the building area typology,
- Exemption from the area type constraint while maintaining the BauNVO,
- Relativisation of legal distinctions between building areas in the Federal Emission Control Act,
- Expansion of the regulatory contents of the BauNVO – in the sense of a ground use ordinance.

Wherever possible, the assessments reached within the framework of this practice-based evaluation were justified on the basis of examples from the administrative experience of the municipalities involved, as well as on the basis of check questions.

The case studies have made it clear that the BauNVO and the building area typology represent a suitable basis for implementing the proposed urban development in most case scenarios. Additionally, the case studies all showed that the current BauNVO does not exclude a mix of uses. Except for special cases, the canon of uses included in the individual development area regulations does not pose an obstacle to a mix of uses. Rather, the case studies identified two considerably

more relevant factors that hinder a mix of uses, as desired in urban planning: conditions on the land market and noise protection requirements for pre-existing noise pollution.

For inner-city locations already affected by noise pollution, city authorities would like to have the ability to define noise-polluted residential areas on the level of a mixed-use area, for not being forced to implement costly noise control measures. The goal of one of the concepts, the “relativisation of distinctions between building areas in the Federal Emission Control Act”, was considered a step in the right direction – subject to possible implications arising out of the Federal Emission Control Act. The other regulatory approaches reviewed in the case studies do not even address the aspect of pre-existing noise pollution, or only touch upon this issue indirectly. All the concepts have one thing in common: the improved flexibility desired by the cities in complying with the noise protection standards cannot be achieved solely through modification of the building area typology or by waiving this typology altogether, but would instead be attained through modifications in the legislative stipulations of the Federal Emission Control Act.

Within the application area of the German Technical Guidelines for Noise Reduction (TA Lärm), the regulation of the emission location is also considered to be relevant in a number of cases. However, the cities included in the case study did not consider this a valid restriction to planning leeway. The relevant emission location is specified as being located 0.5m outside the direct line of the open window of the room requiring sound insulation the most. Unlike other sources of noise, which are not subject to the German Technical Guidelines for Noise Reduction, passive noise protection measures, including the installation of special sound-insulating windows, are of no help here, even if sufficient quietness can be ensured in the living and sleeping areas, and quiet outdoor areas exist on the other side, averted from the noise. However, this legal status, which is also relevant for the objectives of inner urban development and mixed uses, remains unaffected by changes of any kind to the BauNVO.

The conditions on the land market are relevant, for given an open definition of mixed use in planning, only that type of use will prevail through which the highest price or the highest rent can be generated. Therefore, mixed use cannot be achieved by opening up the scope of admissibility – as proposed in concept 2, for example. Against this background, the option was suggested of setting minimum area requirements for uses that are weaker on the property market and maximum area restrictions for uses that are strong on the market.

Only two of the six case study cities referred to special cases, in which additional leeway partly laid out by the concepts could possibly come to fruition. These are the following cases:

- Creation of a core area without large-scale retail trade, as far as large-scale retail in this area conflicts with the retail and centre concept and the objective of protecting and developing central service areas;
- Creation of the legal planning requirements for a large-scale retail operation on the ground floor of a residential building, or in the ground floor zone of the predominantly residential area;
- Keeping development options open, as long as no specific development objective and no other urban planning requirement for restricting the development options exist.

The outlined utilisation goals could be defined through an exemption to the stipulations of the BauNVO building area typology or the complete waiver of these. Simplification of the building area typology would also create additional leeway in this regard, depending on the specific configuration. However, when evaluating this finding, it should be kept in mind that only very few and highly specific utilisation profiles are affected and a corresponding exemption is not necessary in the vast majority of binding land-use plans.

The case studies have also shown that cancelling or simplifying the building area typology would lead to considerable disadvantages. Regardless of the legal frameworks, it is required in many cases to define area types that correspond to the current area types found in the BauNVO, in accordance with the modifying stipulations. The normative and typifying requirements of the BauNVO provide legal certainty and promote effective governance. A waiver or a fundamental modification would entail additional justification effort, often more comprehensive textual assessments, and as a result, more legal uncertainty for property owners, architects and overseeing administrators. In the case studies, impacts on the level of land use planning have also been consistently described as problematic. This applies to both planning aspects – such as the need for a second legend for a modification to a plan drawn up under the old law – as well as material aspects relating to the appreciation of values in the previous presentation system, which could result in the necessity for readjustment. Reformulating the development bid also plays a role here. In addition, the development bid and the statements would have to be reconsidered in the land development plan (including justification). Finally, the cancellation or simplification of the building area typology would significantly expand the eligibility framework according to Section 34 Paragraph 1 and 2 of the Town and Country Planning Code (BauGB). To counteract any resulting urban planning aberrations, the cities would in many cases feel compelled to draw up binding land-use plans for which permissibility would be limited to the dimensions held justifiable in urban planning.

Another concept examined in the case studies, which avoids these negative effects, was the idea of an exemption from the area type constraint while maintaining the BauNVO. The benefits of continuing to apply the previous BauNVO are combined here with the advantages of having more flexibility through exemption from the area type constraint in individual cases. The fact that the BauNVO's legal framework would be maintained is of great importance, as this framework is considered a reliable and practiced foundation in a large number of planning processes. This would also avoid the effort involved in having to make the necessary adjustments due to a change in the legal framework, as well as the associated legal uncertainties. However, the exemption from the area type constraint brings no benefit in terms of handling noise protection stipulations and ignores this very relevant and practical factor for facilitating a greater mix of uses and improved inner urban development.

Another analysed concept, which aims to expand the regulatory contents of the BauNVO into different types of open spaces, does not consider the influencing factors named in the context of the case studies that are also relevant for inner urban development and mixed use (noise protection stipulations and, in individual cases, construction area regulations that are too restricted). Instead, it takes up a different field, for which no relevant planning requirements and no legislative need to take action could be identified in the case studies. In fact, the case studies pointed out a number of disadvantages that would be associated with the introduction of a change in the law based on this concept.

Overall, the case studies offered no indications that a fundamental modification of the building area typology would be of crucial importance in attaining the objectives of inner urban development and mixed uses. Critical influencing factors can be found outside the BauNVO, especially in the area of noise protection legislation. The interface between zoning laws and the Federal Emission Control Act creates a significant challenge for inner urban development. For further considerations on an improved legal framework for inner urban development, an overall analysis on the interlinking of zoning law and noise protection legislation could prove expedient.

2. Einführung

2.1 Anlass und Ziel der Untersuchung

Seit Jahrzehnten werden unterschiedliche Reformansätze zur Baunutzungsverordnung diskutiert. Dabei ging es unter anderem um eine Weiterentwicklung der BauNVO zu einer Boden- oder Raumnutzungsverordnung oder ihre Ergänzung um ökologische Standards sowie um die Frage, ob die BauNVO implizit dem als nicht mehr zeitgemäß erachteten Leitbild der funktional gegliederten und aufgelockerten Stadt¹ und damit der Funktionstrennung Vorschub leistet. Daneben finden sich unter den Schlagworten der Deregulierung und Dezentralisierung Reformansätze, die von einem begrenzten Gebietserfindungsrecht der Kommunen über eine Wandlung der BauNVO zu einer reinen Sollvorgabe mit umfassenden Abweichungsmöglichkeiten bis zu Forderungen nach einer drastischen Reduzierung der vorgegebenen Gebietstypen mit im Übrigen weitgehender Festsetzungsfreiheit der Kommunen reichen.

Auch in der zurückliegenden 17. Legislaturperiode wurde eine grundlegende Novellierung der BauNVO erwogen. Im Rahmen der zur Vorbereitung der aktuellen Städtebaurechtsnovelle durchgeführten „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ wurde empfohlen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit einer solchen Novellierung der Baugebietstypologie einer grundlegenden und ohne Zeitdruck angelegten fachlichen Diskussion vorzubehalten.² Zugleich wurde auf den wissenschaftlichen Untersuchungsbedarf zu den Möglichkeiten und Folgen einer Weiterentwicklung der Gebietstypologie der BauNVO hingewiesen. Das im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung und in fachlicher Begleitung durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchzuführende Forschungsvorhaben nimmt hierauf Bezug.

Bislang wird von der kommunalen Praxis ganz überwiegend keine Notwendigkeit einer grundlegenden Novellierung der BauNVO gesehen. Dementsprechend haben sich die kommunalen Spitzenverbände wiederholt gegen eine solche Novellierung ausgesprochen. Zur Begründung wird dabei u.a. angeführt, dass der heute zur Verfügung stehende Instrumentenkasten der BauNVO sich nach weit verbreiteter Auffassung vor allem der Planungspraxis im Grundsatz bewährt hat und die Einschätzung vorherrscht, ohne grundlegende Novellierung den aktuellen und künftigen städtebaulichen Erfordernissen mit dem vorhandenen Instrumentarium angemessen begegnen zu können.³

Mit der hier verfolgten Untersuchung „Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung“ soll ein solches Argument zunächst ganz bewusst ausgeblendet werden. Unter Berücksichtigung der zurückliegenden Novellierungsdebatten sowie der einschlägigen Forschungsergebnisse sollen in sich schlüssige Konzeptionen für eine Neugestaltung der BauNVO, insbesondere der Baugebietstypologie, entwickelt werden. Ausgangspunkt dieser konzeptionellen Überlegungen ist ausdrücklich nicht die Frage, was bei der derzeitigen Fassung der BauNVO nicht

1 Grundlegend hierzu Göderitz, Johannes, Roland Rainer und Hubert Hoffmann: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen 1957; siehe auch Boeddinghaus, Gerhard: Zur nicht erfolgten Novellierung der BauNVO, in: Bau-recht (BauR), Heft 9/2002, S. 1332.

2 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ Band I, Berlin/Bonn 2010, S. 10.

3 So zuletzt im Rahmen der Berliner Gespräche Folkert Kiepe, Norbert Porz und Elisabeth Heitfeld-Hagelgans, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ Band II, Berlin/Bonn 2010, S. 97, 101 und 107; und früher schon z.B. Scharmer, Eckard: Funktionsmischung – planungsrechtliche Durchsetzbarkeit und Möglichkeiten vertraglicher Vereinbarungen, in: Becker, Heidede, Johann Jessen und Robert Sander: Ohne Leitbild – Städtebau in Deutschland, Stuttgart 1998, S. 257; Schäfer, Rudolf, Petra Lau und Christina Specovius (Forschungsgruppe Stadt + Dorf - Prof. Dr. Rudolf Schäfer): Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“ – Endbericht, Berlin 1999, S. 9.

funktioniert. Vielmehr soll hiervon zunächst unbeeinflusst geprüft werden, welche alternativen Regulierungsansätze mit Blick auf die aktuellen städtebaulichen Erfordernisse in Betracht kommen.

Die Untersuchung befasst sich deshalb auch nicht mit kleinteiligen, im Kern auf der bisherigen Regelungsstruktur basierenden Änderungsvorschlägen, die in einer großen Zahl vorliegen, und die unter anderem von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf – Prof. Dr. Rudolf Schäfer 1999⁴, in einer Studie der Wüstenrot Stiftung im Jahre 2003⁵ sowie in einem Beitrag von Kirchberg und König aus dem Jahre 2010⁶, systematisch erfasst und diskutiert wurden. Auf die Darstellung dieser kleinteiligen Änderungsvorschläge wird bewusst verzichtet.

Im Rahmen dieser Untersuchung geht es vielmehr darum, den Blick für ganz andere und neue Regelungsansätze zu öffnen. Zentrale Leitlinie ist dabei stets die Frage, in welcher Weise diese Ansätze zu einer besseren Umsetzung der Erfordernisse der Innenentwicklung und des Ziels einer kompakten undutzungsgemischten Stadt beitragen können.

2.2 Untersuchungsschritte und Stand der Durchführung

Baustein 1: Recherche und Auswertung der vorhandenen Fachliteratur

Grundlage bildet zunächst eine systematische Aufarbeitung des vorhandenen Kenntnisstandes unter Auswertung der einschlägigen Forschungsvorhaben sowie der verfügbaren veröffentlichten und unveröffentlichten Beiträge, soweit diese sich mit einer Novellierung der BauNVO befassen. Um auch unveröffentlichte Beiträge möglichst vollständig zu erfassen, wurden die einschlägigen Fachverbände (SRL, BAK und BDLA) sowie die kommunalen Spitzenverbände um Unterstützung gebeten. Zudem wurde gezielt bei ausgewählten Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis nachgefragt. Ziel dieses Arbeitsschrittes war es, Vorschläge grundlegender Art für eine Novellierung der BauNVO zu identifizieren.

Dieser Baustein wurde planmäßig bis Ende März 2013 abgeschlossen. Die relevanten Aussagen aus den zahlreichen gesichteten Quellen wurden herausgefiltert und in Kapitel 3 deskriptiv dargestellt.

Baustein 2: Rechtsvergleichende Darstellung und Bewertung der für eine Reform der Baugebietstypologie der BauNVO relevanten Elemente der Bauplanungsrechtssystematik und -praxis in fünf anderen EU-Mitgliedstaaten

Parallel zu Baustein 1 wurde eine rechtsvergleichende Recherche zu den Regulierungsansätzen in fünf anderen europäischen Staaten (England, Niederlande, Polen, Schweden, Schweiz) durchgeführt. Ziel war es dabei, möglichst unterschiedliche Regulierungsansätze zu erfassen, um von diesen Anregungen auch für eine Novellierung in Deutschland zu erhalten. Die Ergebnisse dieser Recherche sind in Kapitel 4 niedergelegt.

4 Schäfer/Lau/Specovius: Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, 1999.

5 Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, bearbeitet von Bunzel, Sander u.a., Wiesbaden 2003.

6 Kirchberg, Christian und Helmut König: Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Baurecht (BauR) 10/2010, S. 1686 ff.

Baustein 3: Identifizierung maßgeblicher Reformansätze und Skizzierung von Konzeptionen

Dieser Arbeitsschritt baut auf der umfassenden Analyse des Diskussionsstandes zu Fragen der Novellierung der BauNVO auf. Zum einen wurden die Ergebnisse der rechtsvergleichenden Recherchen in fünf europäischen Staaten berücksichtigt. Insbesondere konnte zum Teil auf abweichende Regulierungsansätze in anderen Staaten Bezug genommen werden. Berücksichtigt wurden zum anderen auch die Ergebnisse eines internen vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) durchgeführten Projektes, mit dem ermittelt wurde, welche Hinweise sich aus den vom BBSR durchgeführten bzw. betreuten Forschungsvorhaben in Bezug auf den Novellierungsbedarf bei der BauNVO ergeben. Die Ergebnisse dieser Auswertung wurden daraufhin überprüft, welche Anregungen grundlegender Art sie für eine Novellierung der BauNVO enthalten (vgl. Kapitel 5).

Auf dieser Basis wurden in einem Diskussionspapier insgesamt sechs Ideen bzw. Konzeptionen skizziert, wie eine Gebietstypologie abweichend von der heutigen gefasst werden könnte (vgl. Kapitel 6).

Baustein 4: Durchführung einer Fachveranstaltung

Am 19. Juni 2013 wurden Zwischenergebnisse und das angesprochene Diskussionspapier in einem Kreis ausgewählter Experten zur Diskussion gestellt. An der Fachveranstaltung haben Wissenschaftler und Praktiker mit unterschiedlichem fachlichen und beruflichen Hintergrund teilgenommen. Als Fachdisziplinen waren Stadtplanung und Architektur genauso vertreten wie Rechtswissenschaften und Landschaftsplanung. Vertreten waren daneben die kommunalen Planungs- und Bauordnungsverwaltungen. Auch einschlägige Berufsverbände wie der SRL und der BDLA und die kommunalen Spitzenverbände waren vertreten. Zu den einzelnen Konzeptionen wurde mit unterschiedlicher Intensität diskutiert. (hierzu Kapitel 7).

Baustein 5: Überprüfung der Umsetzbarkeit in Fallstudien

In sechs Kommunen wurden die zuvor erarbeiteten Konzeptionen zur Umgestaltung der Baugbietstypologie einer Prüfung anhand von praktischen Fallbeispielen unterzogen, um deren Praktikabilität zu testen und festzustellen, wie sich die Konzeptionen im Bereich der Bauleitplanung und bei der Genehmigung von Bauvorhaben voraussichtlich praktisch auswirken würden. Mit den Städten Frankfurt am Main (HE, 691.500 EW), Leipzig (SN, 531.800 EW), Potsdam (BB, 158.900 EW), Regensburg (BAY, 136.600 EW), Castrop-Rauxel (NW, 75.000 EW) und Stade (NI 46.000 EW) wurden bei einer breiten regionalen Verteilung Städte unterschiedlicher Größenordnung und damit unterschiedlicher administrativer, organisatorischer und landesrechtlicher Rahmenbedingungen berücksichtigt. Als weiteres Kriterium kam die explizite Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen zum Tragen. Vorgehen und Ergebnisse der Fallstudien finden sich in Kapitel 8 dokumentiert.

3. Literaturrecherche zu Fragen einer grundlegenden Novellierung der BauNVO

Im Rahmen der Literaturrecherche wurde aufsetzend auf der Untersuchung der Forschungsgruppe Stadt + Dorf von 1999⁷ eine umfassende Recherche der einschlägigen juristischen und planungswissenschaftlichen Fachliteratur vorgenommen. Einbezogen wurden auch Stellungnahmen, Positionspapiere und ähnliche Unterlagen, die für das Thema „Novellierung der BauNVO“ von Bedeutung sind. Die Recherche zeigte, dass sich die meisten Vorschläge zur Novellierung der BauNVO lediglich auf systemimmanente und kleinteilige Änderungen und Ergänzungen beziehen, wie die Streichung oder Ergänzung einzelner Baugebiete oder die Ergänzung der Baugebietsvorschriften durch Erweiterung oder Einengung der Liste zulässiger oder ausnahmsweise zulässiger Nutzungen. Die Erfassung dieser Vorschläge ist nicht Gegenstand dieses Forschungsprojektes. Die folgende Darstellung beschränkt sich daher auf diejenigen Quellen, die Erwägungen zu einer grundlegenden Novellierung oder Neufassung der BauNVO angestellt haben.

Im Folgenden werden in deskriptiver Weise die insoweit identifizierten und für den Untersuchungszweck relevanten Aussagen herausgefiltert und dokumentiert.

3.1 Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“ beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Bereits im Vorfeld der letzten größeren Novellierung der Verordnung Ende der 1980er Jahre wurden eingehend in verschiedenen Gesprächskreisen und Gutachten Überlegungen zu einer grundlegenden Neuordnung bzw. Neufassung angestellt, die dann allerdings im Ergebnis nicht zum Tragen kamen. Anzusprechen ist dabei u.a. die vom Bundesbauminister für Raumordnung, Städtebau und Bauwesen im Vorfeld der Novellierung der Baunutzungsverordnung 1990 eingesetzte Expertengruppe.⁸ Diese befasste sich neben zahlreichen ins Detail gehenden Einzelfragen auch mit grundsätzlichen Erwägungen. So wurde von einem Teil der Mitglieder der Expertengruppe vorgeschlagen, die bisherigen Baugebietstypen auf bestimmte Grundtypen zu reduzieren, die zugleich einen größeren Fächer zulässiger Nutzungen enthalten. Die Gemeinden sollten die Möglichkeit erhalten, diese Grundtypen weiter auszudifferenzieren und zu bestimmten Einzeltypen zu entwickeln.⁹

Nach diesem Vorschlag sollte zwischen folgenden Grundtypen unterschieden werden:

- das Wohngebiet,
- das Gewerbegebiet,
- das Mischgebiet, das Dorfgebiet, das Kerngebiet unter Beibehaltung der bisherigen Differenzierung sowie
- ein besonderes Baugebiet, in dem abweichend von den übrigen Baugebietstypen Baugebiete festgesetzt werden können.¹⁰

7 Schäfer/Lau/Specovius: Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, 1999.

8 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Materialien zur BauNVO, Bericht der Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“ beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn/Bad Godesberg 1988; auf andere Quellen wie u.a. Göb, Rüdiger und Franz Schuster: Reform der Baunutzungsverordnung – Ergebnisse der Umfrage sowie Bericht über die Expertentagung am 3. und 4. Dezember 1987 in Sankt Augustin zum Thema: „Ist die Baunutzungsverordnung novellierungsbedürftig?“, Köln 1988 wird weiter unten eingegangen.

9 Bundesminister für Raumordnung Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Materialien zur BauNVO, a.a.O., S. 12-14.

10 Ebenda, S. 12.

Mit dieser Entfeinerung wurde die Erwartung verbunden, den Fächer zulässiger Nutzungen in den einzelnen Baugebieten zu erweitern, um auf diese Weise mehr Spielraum für die Gemeinden zu schaffen. Den Gemeinden sollte dabei im vollen Umfang die Möglichkeit der Differenzierung durch konkretisierende Festsetzungen nach dem § 1 Abs. 4 - 9 erhalten bleiben. Um dies zu erreichen, wurde eine Erweiterung der allgemeinen Zweckbestimmung, die auf den erweiterten Kreis zulässiger Nutzungen Bezug nimmt, als erforderlich erachtet.

Verbunden mit diesem Vorschlag war eine Funktionserweiterung des Sondergebietes, die im Kern eine Freistellung vom Gebietstypenzwang für den Siedlungsbestand beinhaltete. Das Sondergebiet sollte danach insbesondere in Bestandsgebieten die Möglichkeit eröffnen, die Nutzungsart abweichend von den geregelten Baugebietstypen und den bisherigen Sondergebietsmöglichkeiten zu bestimmen, soweit dies städtebaulich vertretbar ist. Zur Begründung wurde angeführt, dass auf diese Weise den Erfordernissen bei Überplanung von Bestandsgebieten mit sogenannten Gemengelagen besser Rechnung getragen werden könne und gleichzeitig die Schaffung weiterer Gebietstypen für die speziellen Erfordernisse der Bestandsüberplanung überflüssig wäre. Auf § 13 BauNVO könne verzichtet werden, da derartige Nutzungen in allen beschriebenen Baugebietstypen zulässig seien. Einschränkungen könnten die Gemeinden aufgrund der Differenzierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 - 9 BauNVO vornehmen. Auch auf die gesonderte Erwähnung von Gartenbaubetrieben und Tankstellen könne verzichtet werden. Es bliebe den Gemeinden überlassen, bei Bedarf derartige Gebiete gezielt festzusetzen.

Zur Begründung des Vorschlags wurde argumentiert, dass der Detaillierungsgrad der Baugebietsvorschriften zur Anpassung an neue Entwicklungen zu immer weiterer Detaillierung und Verkomplizierung im Planungsrecht führe. Zudem wurde betont, dass eine Entfeinerung der Baugebietstypologie den Gestaltungsspielraum der Gemeinden erweitere. Bei undifferenzierter Festsetzung der vorgeschlagenen Baugebietstypen könne im jeweiligen Gebiet eine wesentlich größere Nutzungsvielfalt entstehen. Dies wirke längerfristig der weiteren Verbreitung überzogener Erwartungshaltungen zum Beispiel bezüglich des Immissionsschutzes für das einzelne Grundstück entgegen. Der größere Nutzungsfächer begünstige im Übrigen lebendigere Baugebiete, die Einübung vernünftiger Toleranz und die Entwicklung gegenseitiger Rücksichtnahme, ohne die tragfähige soziale Gemeinschaften nicht entstehen könnten, wie sich an vielen Neubaugebieten mit einseitiger Nutzungsstruktur zeige.

Dieser Vorschlag fand bei der Mehrheit der Mitglieder des Expertenkreises keine Unterstützung und blieb bei der Novelle 1990 unberücksichtigt. Die ablehnende Haltung der Mehrheit wurde u.a. damit begründet, dass sich die Baugebietstypologie in der Planungspraxis bewährt habe und die mit der Planung befassten Stellen diese in rechtssicherer Weise anwenden könnten. Eine wesentliche oder grundlegende Änderung würde zwangsläufig zu Rechtsunsicherheiten führen, die erst auf längere Sicht – nach Klärung durch die Verwaltungsgerichte – beseitigt werden könnten. Es sei vorteilhafter, die Baugebietstypen in der Baunutzungsverordnung konkret zu benennen, als diese Frage letztendlich den Gerichten zu überlassen.

Eine Weiterfassung der Baugebietsvorschriften habe zudem erhebliche negative Konsequenzen für die Anwendung des § 34 Abs. 2 BauGB. Die in § 34 Abs. 2 BauGB zum Ausdruck gebrachte Wertung des Gesetzgebers komme bei einer deutlichen Entfeinerung nicht mehr zum Tragen. § 34 Abs. 2 BauGB ergebe nur dann Sinn, wenn auch Wohn- und Gewerbegebiete differenziert geregelt würden. Als Gegenargument wurde schließlich auch angeführt, dass zahlreiche andere Rechtsbereiche – insbesondere das Immissionsschutzrecht – auf die vorhandenen Baugebietstypen Bezug nehmen. Bei einer Entfeinerung der Baugebietsvorschriften würde das Verhältnis zu anderen Rechtsbereichen in Frage gestellt.

Grundsätzliche Erwägungen stellte die Expertengruppe auch zur Einbindung ökologischer Anforderungen in die BauNVO an. Sie kam insoweit allerdings zu dem Ergebnis, dass eine solche Wei-

terentwicklung „zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder möglich noch notwendig und zweckmäßig sei.“¹¹

3.2 Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung

Im Vorfeld der Novellierung der Baunutzungsverordnung 1990 hat sich auch das Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung intensiv mit den Novellierungsbedarfen der Verordnung befasst und eine Kommunalbefragung sowie eine Expertentagung mit namenhaften Vertretern aus den Bereichen Wissenschaft und kommunaler Praxis durchgeführt.¹² Thematisiert wurde dabei unter anderem auch die Frage, ob die Baunutzungsverordnung zu einer Bodennutzungsverordnung weiter entwickelt werden sollte.

Rudolf Stich befasste sich in seinem Vortrag auf der Fachtagung explizit mit dem Thema „Ökologie – von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung?“ und kam zu einer positiven Bewertung des mit der Frage zum Ausdruck gebrachten Anliegens. Ebenso ein zumindest überwiegend positives Votum ergab die durchgeführte Umfrage. Rudolf Schäfer fasste die Ergebnisse der darauf aufbauenden Diskussion wie folgt zusammen. Es habe zwar über die Wünschbarkeit eines solchen Handwerkszeugs grundsätzlich Einigkeit bestanden. Zugleich seien allerdings erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer solchen Weiterentwicklung erkennbar geworden. So bereite ein typisierendes Vorgehen bei der Erfassung und planerischen Regelung ökologischer Sachverhalte erhebliche Schwierigkeiten. Typisierung setze voraus, dass das Gesamtspektrum denkbarer Freiflächensituationen von der Tatbestandsseite her zu typischen Gruppen zu strukturieren sei. Mit diesen typischen Freiflächensituationen müssten zudem bei einer rechtlichen Regelung auch spezifische Rechtsfolgen verknüpft werden. Erst diese Verknüpfung von tatbestandlichen Voraussetzungen mit bestimmten Rechtsfolgen mache das Spezifische einer normativen Typisierung aus und biete dann auch einen als positiv eingeschätzten „instrumentellen Vorteil“ einer solchen Regelung.

Im Bereich der ökologischen Sachverhalte gehe es anders als bei der Typisierung von Baugebieten in der Regel jedoch nicht um Gestaltungsfragen, sondern um den Gedanken des Bestandsschutzes und der Bestandspflege, ggf. auch um eine mehr oder weniger behutsame Weiterentwicklung des Bestandes. Diese Bestandsorientierung ökologischer Planungsansätze müsse dazu führen, dass die Individualität der konkreten Situation im Vordergrund stehe. Zusammenfassend kam der Bericht über die Fachtagung zu der Schlussfolgerung, dass längerfristig eine der Baunutzungsverordnung entsprechende Flächennutzungsverordnung angestrebt werden sollte, um den beschriebenen instrumentellen Vorteil derartiger Regelungen auch für ökologische Planungszwecke nutzen zu können. Es handele sich allerdings um eine von der Baunutzungsverordnung abzugrenzende Materie. Ob eine derartige Regelung in Gestalt einer Forderung überhaupt zwingend erforderlich und sinnvoll sei, blieb in der Diskussion offen. Als Regelungsform könne auch die Verwaltungsvorschrift in Betracht kommen, wobei sowohl an Verwaltungsvorschriften der Länder zum Baugesetzbuch und seine einschlägigen Festsetzungsmöglichkeiten zu denken sei, als auch an entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu den naturschutzrechtlichen Regelungen auf Landesebene.

11 Ebenda, S. 78.

12 Göb, Rüdiger und Franz Schuster (Hrsg.): Reform der Baunutzungsverordnung, Ergebnisse der Umfrage sowie Berichte über die Expertentagung am 3. und 4. Dezember 1987 in Sankt Augustin zum Thema „Ist die Baunutzungsverordnung novellierungsbedürftig?“, Köln 1988.

3.3 Papiere und Statements der Planerverbände

Bereits vor der Novelle der BauNVO 1990 hatten wichtige Planerverbände, unter ihnen der Bund Deutscher Architekten BDA, der Bund Deutscher Landschafts-Architekten BDLA und die Vereinigung der Stadt-, Regional und Landesplaner SRL, sich mit einem Papier zur Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung zu einer Nutzungsverordnung geäußert.¹³ Dieser Vorschlag wurde im Vorfeld der Novellierung des Städtebaurechts Mitte der 1990er Jahre wieder aufgegriffen. Die Planerverbände legten ein Positionspapier vor, das sich grundlegend zu einer Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung äußerte.¹⁴ Kritisiert wurde darin, dass die Verordnung versuche, mit einer „Serie relativ eng gestufter Baugebietstypen die Realität der Städte und Dörfer abzubilden, ohne je zu einer zutreffenden Skala zu kommen. Sie gehe dabei von Zielvorstellungen und Leitbildern (Neubau, Wiederaufbau, Wachstum, Gliederung nach Funktionen mit Nutzungstrennung) aus, die sich inzwischen entscheidend gewandelt hätten.“¹⁵ Die Verordnung enthalte zudem keine ausreichenden Regeln, um neben den Baugebieten auch die Grün- und Freiflächen in der erforderlichen Weise in die Planung einzubeziehen, ihre mögliche Nutzung zu steuern und unverträgliche Nutzungen von ihnen abzuwenden.

Vorgeschlagen wurde die Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung zu einer Bodennutzungsverordnung mit vier Baugebietstypen und ebenfalls vier Freiraumtypen. Als Baugebietstypen wurden folgende vier Typen (Bauflächen) vorgeschlagen.¹⁶

- Schutzbedürftige Bauflächen: Kur- und Klinikeinrichtungen, Wohnen eingeschränkt.
- Wohnbauflächen: Wohnen allgemein, nicht wesentlich störende Versorgung und Gewerbe.
- Versorgungs- und Produktionsbauflächen (Mischbauflächen): Versorgungseinrichtungen, nicht wesentlich störendes Gewerbe, Wohnen
- Sonderbauflächen: Industrie und störendes Gewerbe, Einkaufszentren, Messen, Hochschulen, Häfen und sonstige störende Einrichtungen.

Diese Gebietstypen sollten nicht mehr durch eine „überwiegende“, sondern durch „vorrangige“ Nutzungen gekennzeichnet werden. Dies sollte dazu beitragen, dass Mengenerrechnungen in Bezug auf Anteile bestimmter Nutzungen nicht mehr maßgeblich sind. „Neben den normativ vorrangigen Nutzungen sollte ein größerer Katalog möglicher anderer Nutzungen treten, aus dem sich allgemeine Zulassung, Einschränkungen, Ausnahmen oder Ausschließungen pro Planbereich wählen lassen.“ Es sollte auf dieser Grundlage „mit relativ großen Spielräumen“ möglich sein, die Grundtypen nach Maßgabe des Abwägungsgebots enger zu fassen.

Diese Baugebietstypologie sollte nach dem im Positionspapier der Planerverbände zum Ausdruck gebrachten Vorschlag um eine Freiraumtypologie und deren Aufnahme in die Verordnung ergänzt werden. Vorgeschlagen wurde die Einführung von vier Gebietstypen zur planerischen Differenzierung von Freiflächen analog den Bauflächen:¹⁷

Naturbestimmte Freifläche: Freifläche besonderer ökologischer Schutzbedürftigkeit.

13 Berufsverbände der Architekten und Planer: „Nutzungsverordnung“ als neues Instrumentarium der Bauleitplanung, in: Planer 3/1988, S. 1-7.

14 Zerweck, Peter: Das „Verbändepapier“ zur Planungsrechtsnovelle an den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überreicht, in: Planerin 2/95, 1995, S. 8-16.

15 Ebenda, S. 14.

16 Ebenda, S. 15.

17 Ebenda, S. 15.

Produktionsfreifläche: Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Gartenbau eingeschränkt, extensive Erholung.

Grün- und Erholungsflächen: Friedhöfe, Parkanlagen, Kleingärten, nicht wesentlich störende Sport-, Spiel-, Bade- und Zeltplätze.

Sonderfreiflächen: Störende Sport-, Spiel-, Bade- und Campingplätze, störende Agrar- und Gartenbaunutzungen, Abstands- und Schutzgrün (Verkehrsr Grün).

In Bezug auf die Konkretisierung der Freiraumtypen wurde allerdings weiterer Forschungsbedarf angezeigt. Nach der Kodifizierung der Eingriffsregelung im BauGB und der Einführung der Umweltprüfverfahren in Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben wurde dieser Vorschlag – soweit ersichtlich – allerdings nicht mehr weiterverfolgt.¹⁸

Bereits 1988 und 1993 gab es aus Planerkreisen zudem Vorschläge, ähnlich der Grundflächenzahl und der Geschossflächenzahl Kennzahlen für die Intensität der Durchgrünung von Baugebieten einzuführen. Der Vorschlag zur Einführung von Bodenfunktionszahlen ging auf ein Gutachten der Planungsgemeinschaft Schulze/Pohl/Krüssmann im Auftrag des Hamburger Senats zurück. Die Bodenfunktionszahl (BFZ) gibt den durchschnittlichen Funktionswert einer festgelegten Fläche, z.B. eines Bebauungsgrundstückes, an. Mit ihr soll der Grad der Beeinträchtigung der natürlichen Funktion und Substanz des Bodens angegeben werden.¹⁹ Daneben wurde auch die Einführung einer Grünvolumenzahl (GVZ) diskutiert. Diese gibt das durchschnittliche Grünvolumen einer bestimmten Fläche in Form einer kardinalen Skalierung wieder. Die GVZ gibt an, wie viel Kubikmeter Grünvolumen auf einem Quadratmeter Grundfläche vorhanden sind. Eine ähnliche abstrakte Kennzahl für die Grünausstattung wurde mittlerweile in einer Reihe von Grünordnungsplänen und Landschaftsplänen z.B. im Land Berlin festgesetzt. Die Kennzahl wird hier als Biotopflächenfaktor (BFF) bezeichnet.

Unabhängig hiervon wurde von Jung in einem Beitrag aus dem Jahr 2000 für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) die Einführung einer Darstellungsmöglichkeit von Vorrangflächen vorgeschlagen.²⁰ Dieser Vorschlag ist von den bereits bestehenden Möglichkeiten nach § 5 Abs. 2 BauGB abgedeckt. Gemeinden können schon heute Vorrangflächen für bestimmte ökologische Funktionen im Flächennutzungsplan darstellen.

3.4 Untersuchung der Forschungsgruppe Stadt + Dorf

Die im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf durchgeführte „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“ hat den bis zum Zeitpunkt der Erstellung im Jahre 1999 verfügbaren Diskussionsstand systematisch aufbereitet und dabei insbesondere eine Reihe von sich hieraus ableitenden Novellierungsvorschlägen herausgestellt.²¹ Methodisch beruhte diese Studie auf einer systematischen Auswertung der planungs- und rechtswissenschaftlichen Literatur, auf Vertiefungen im Rahmen von Fallstudien sowie aus einer Reihe von Expertenworkshops. Die Untersuchung kam u.a. zu folgenden Schlüssen: Die Gesamtanlage und Systematik der BauNVO seien weitgehend akzeptiert, praktikabel und ermöglichten brauchbare städtebauliche Lösungen. Auch

18 Zerweck, Peter: Zur BauNVO – das bisherige Meinungsbild nach Umfrage, in: Planerin 1/2000, S. 47; derselbe: Was hätten wir zu einer neuen Baunutzungsverordnung zu sagen? Ein Aufruf., in: Planerin 3/199, S. 37.

19 Jung, Wolfgang: Von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung, in: Planerin 3/2000, S. 60.

20 Ebenda, S. 61.

21 Schäfer/Lau/Specovius: Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, 1999.

neue Konzepte wie Nutzungsmischung könnten auf ihrer Grundlage hinreichend realisiert werden.²²

Es gebe derzeit keinen konzeptionellen Ansatz, der in der rechtlich-instrumentellen Diskussion soweit entwickelt sei, dass er als Leitgedanke oder Philosophie für eine Novellierung tragfähig und kurzfristig umsetzbar wäre. Die intensive Diskussion der einzelnen Regelungsbereiche der BauNVO habe ein erhebliches Spektrum an kleinteiligem Novellierungspotenzial zu Tage gefördert. Es sei aber auch deutlich geworden, dass eine systematische Diskussion der Regelungsinhalte der BauNVO bisher noch kaum entwickelt sei. Dies gelte vor allem für die Regelung zur Art der baulichen Nutzung, konkret ausformuliert in den Baugebietstypen und ihren Zulässigkeitskatalogen.

Neben einer Vielzahl kleinteiliger Anregungen zur Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung wurde in der Untersuchung herausgearbeitet, dass sich rechtliche Restriktionen für die Umsetzung von mehr Nutzungsmischung vor allem aus dem Immissionsschutzrecht ergeben. Im Rahmen der weiteren Novellierungsdebatte zu Konzepten für mehr Nutzungsmischung sei auch eine Diskussion über das Verhältnis von Planungs- und Immissionsschutzrecht zu führen. Im Ergebnis der Debatte solle eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob der in der bauleitplanerischen Abwägung zu Grunde gelegten Zumutbarkeitsschwelle ein Vorrang gegenüber den immissionsschutzrechtlichen Richt- und Grenzwerten eingeräumt werden sollte, oder ob es bei der bisherigen Rechtslage bleiben sollte. Die Darstellung des Diskussionsstands zu dieser Frage nahm in der Studie einen breiten Raum ein. So wurde darauf verwiesen, dass bereits zu Beginn der 1980er Jahre erste Vorschläge von Schmidt-Aßmann, Söfker und Dolde für eine Harmonisierung von Planungs- und Immissionsschutzrecht entwickelt wurden.²³

Vor dem Hintergrund der Debatte um mehr Nutzungsmischung in den Städten wurde die Diskussion zum Verhältnis von Baunutzungsverordnung und Immissionsschutzrecht in den 1990er Jahren weitergeführt. Dabei ging es durchweg um die Schaffung von Möglichkeiten, die sich aus dem Immissionsschutzrecht ergebenden strikten Bindungen im Wege der Bauleitplanung zu relativieren. So hat etwa Boeddinghaus festgestellt, dass der Trennungsgrundsatz, der zwar nicht in den planungsrechtlichen, wohl aber in den immissionsschutzrechtlichen Vorschriften festgeschrieben sei, dem Gedanken einer verstärkten Mischung unterschiedlicher Nutzungen im Städtebau entgegenstehe. Eine Anpassung der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften sei deshalb wünschenswert.²⁴ Bunzel ist zu der Feststellung gekommen, dass die Differenzierung der Zumutbarkeitsschwelle nach der Gebietstypologie der BauNVO nicht unter Hinweis auf die unterschiedliche Störempfindlichkeit der in den Gebieten zulässigen Nutzungen gerechtfertigt werden könne, da es in den genannten Gebieten (reine und allgemeine Wohngebiete sowie Mischgebiete) einheitlich um den Schutz der Wohnruhe gehe.²⁵ Aus planungsrechtlicher Sicht ließe sich die Differenzierung nur dann rechtfertigen, wenn man mit der Festsetzung der Gebietstypen unterschiedlich weitreichende Standards an Wohnruhen sicherstellen wolle. Die Bewertung knüpfe insoweit aber nicht an der unterschiedlichen Schutzbedürftigkeit an. Sie sei vielmehr Ausdruck des einseitig an den immissionsschutzrechtlichen Belangen ausgerichteten Ziels, den in der Gebietskulisse der BauNVO jeweils optimalen Immissionsschutz herzustellen. In Anbetracht der mit dem Leitbild der kompakten Stadt der kurzen Wege veränderten Zielbestimmungen sei diese einseitige Ausrichtung aber keinesfalls zwingend. Das Zielsystem des Planungsrechts sei komplexer und habe nicht nur

22 Ebenda, S. 74.

23 Ebenda, S. 18 ff mit den entsprechenden Nachweisen.

24 Boeddinghaus, Gerhard: Bodenschutz in der Bauleitplanung – blockiert durch eine vorweggenommene Abwägung in der Baunutzungsverordnung, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR) 1990, Band 4, S. 27.

25 Bunzel, Arno: Reicht das planungsrechtliche Instrumentarium für eine Strategie der Nutzungsmischung?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7 1995, S. 399; im Anschluss an Boeddinghaus, Gerhard: Über die Schwierigkeiten im Immissionsschutzgesetz und im Bauleitplanungsrecht zu gemeinsamen Begriffen zu kommen, in: Baurecht (BauR) 1994, S. 725.

einen nach Lage der Dinge optimalen Immissionsschutz zu gewährleisten.²⁶ Um die Entwicklung mischungsverträglicher Nutzungen in räumlicher Nähe zu ermöglichen, sei es erforderlich, die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen herabzusetzen. Das Immissionsschutzrecht solle nach Bunzel einen einheitlichen Mindeststandard auf dem Niveau des Mischgebiets gewährleisten.²⁷

Einen weiteren thematischen Schwerpunkt der Untersuchung der Forschungsgruppe Stadt + Dorf bildete die Diskussion zur Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung zu einer Bodennutzungs- bzw. Nutzungsverordnung und um die Einführung ökologischer Standards.²⁸ Fazit der Autoren der Studie war, dass dieser Vorschlag nicht weiter verfolgt werden sollte. Es sei erkennbar geworden, dass von der Weiterentwicklung zu einer Bodennutzungsverordnung und der Herausbildung einer verbindlichen Freiraumtypologie wenig relevante Entlastungswirkungen ausgingen, da die Probleme mit der Festsetzung von Nichtbaugebieten unbedeutend seien.²⁹ Darüber hinaus müsse dieser Ansatz in der Konsequenz zu einem weitergehenden Umbau des Bodenrechts unter Einbeziehung anderer bodenrechtlich relevanter Regelungen insbesondere aus dem Naturschutzrecht führen. Den Landesnaturschutzgesetzen seien in einer Reihe von Bundesländern bereits hinreichende Rechtsgrundlagen zu entnehmen, um im Rahmen der Landschafts- und Grünordnungsplanung zu einer Flächentypisierung und -festsetzung zu kommen.

Die Autoren verwiesen in diesem Zusammenhang auf ein Gutachten von Hartmut Gaßner und Wolfgang Siederer, das sich im Auftrag des Umweltbundesamtes und im Vorfeld der Novelle der Baunutzungsverordnung von 1990 mit den Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung zu einer Bodennutzungsverordnung befasste.³⁰ In diesem Gutachten wurde insbesondere aufgezeigt, dass sich bereits aus § 9 Abs. 1 BauGB eine Vielzahl von freiraumbezogenen Festsetzungsmöglichkeiten ergebe, die sich auf unterschiedliche Typen von Freiräumen beziehen. Eine sinnvolle Typisierung müsse über technische Einleitungen hinausgehen und die im Planungsprozess erforderlichen Abwägungen durch bestimmte Vorgaben strukturieren. Eine solche normative Typisierung müsse mit eindeutig bestimmten Rechtsfolgen verknüpft werden. Sie müsse daher über lediglich programmatische Handlungsanweisungen oder Handlungsempfehlungen hinausgehen. Vor diesem Hintergrund wurde eine Typisierung als wenig praktikabel erachtet. Das Gutachten kam deshalb zu dem Schluss, dass es sinnvoller sei, die Festsetzung ökologischer Mindeststandards durch die Einführung von Bodenfunktionszahlen und Grünvolumenzahlen zu ermöglichen. Unter Bezugnahme auf eigene Untersuchungen der Forschungsgruppe Stadt + Dorf kam diese zu dem hiervon abweichenden Schluss, dass auch die Idee der Einführung ökologischer Standards in der BauNVO nicht weiter verfolgt werden sollte. Dieses Konzept stamme aus einer Phase, als die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auf der Ebene der Bauleitplanung noch nicht verankert gewesen sei. Mit der Einführung der Eingriffsregelung und den erweiterten Festsetzungsmöglichkeiten sei die Forderung nach einer Einführung ökologischer Maßzahlen in der BauNVO weitgehend gegenstandslos geworden.³¹

Die Untersuchung der Forschungsgruppe Stadt + Dorf hat schließlich bei der Sichtung der damals verfügbaren Quellen auch einige wenige weitere Vorschläge und Anregungen zu einer „grundle-

26 Ebenda.

27 Ebenda.

28 Schäfer/Lau/Specovius: Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, a.a.O., S. 38- 47 und 83.

29 Ebenda, S. 83.

30 Gaßner, Hartmut und Wolfgang Siederer: Die Umweltrelevanz der Baunutzungsverordnung. Bestandsaufnahme und Novellierungsvorschläge – Überlegung zur Entwicklung einer Bodennutzungsverordnung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1987.

31 Schäfer/Lau/Specovius: Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, a.a.O., S. 83.

genden Novellierung der BauNVO“ ermittelt.³² Hingewiesen wurde dabei u.a. auf das sogenannte „Verbändepapier“³³, in dem einige Planerverbände einen Vorschlag zur umfassenden Reform des Instrumentariums der BauNVO und zur Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung zu einer allgemeinen Nutzungsverordnung vorgelegt haben.

Im Bericht der Forschungsgruppe Stadt + Dorf findet sich zudem ein Hinweis auf einen Beitrag von Harald Kloetsch.³⁴ Kloetsch kritisiere die Trennung der Baugebiete in der Baunutzungsverordnung. Seiner Auffassung nach seien die Gebiete nicht nach Nutzung, sondern nach Störungen aufzuteilen. Er schlage eine Differenzierung zwischen vier Stufen von Störungen in Baugebieten vor:

- Baugebiete ohne Störung,
- Baugebiete mit schwachen Störungen,
- Baugebiete mit Störungen am Tag und geringen Störungen in der Nacht,
- Baugebiete mit Störungen Tag und Nacht.

Der Grad der Abwehransprüche müsse sich nach diesen Baugebietstypen und nicht nach den Nutzungen richten. Dementsprechend sollte in den vier neuen Baugebietstypen auf die Grenzwerte der TA-Luft und der TA-Lärm Bezug genommen werden.

Die Untersuchung der Forschungsgruppe Stadt + Dorf verweist zudem auf einen Beitrag von Henning Kahmann.³⁵ Kahmann plädiere für eine Abschaffung des Gebietstypenzwangs. Stattdessen solle der Charakter der Bauflächen und Baugebiete nach Ortstypen bestimmt werden. Einseitig spezialisierte Gebiete sollten zwar zulässig sein, jedoch die Ausnahme von der Regel darstellen und daher besonders zu begründen sein. Bei den generellen Darstellungen des FNP solle nur noch zwischen städtischen Bauflächen und dörflichen Bauflächen unterschieden werden. Bei den Baugebieten solle nur noch zwischen „allgemeines Stadtgebiet“ und „besonderes Stadtgebiet“ (z.B. für Wohnen, Zentrum, Gewerbe, Industrie, Fremdenverkehr usw.) bzw. zwischen „allgemeines Dorfgebiet“ und „besonderes Dorfgebiet“ (z.B. für Wohnen, Landwirtschaft, Gewerbe usw.) unterschieden werden. Kahmann verbindet seinen Vorschlag mit der Erwartung, mehr Spielraum („Entwicklungsfreiheit und Flexibilität“) für die Siedlungsentwicklung zu schaffen und die Planung von „unwägbareren inhaltlichen Details und Änderungsverfahren“ zu entlasten.³⁶

Die Forschungsgruppe Stadt + Dorf konstatierte schließlich, dass in der planungswissenschaftlichen Diskussion eine intensive Diskussion und eine Reihe von Forschungsprojekten sich mit den Bedingungen zur Schaffung von Nutzungsmischung befasst haben. Konkrete Vorschläge zu einer grundlegenden Weiterentwicklung oder Neufassung der Baunutzungsverordnung wurden bei der Analyse dieser Beiträge nicht erkennbar. Unter den rechtlichen Rahmenbedingungen erwiesen sich nicht die Bestimmungen der Baunutzungsverordnung, sondern die Bindung an die immissionsschutzrechtlichen Regelungen als potentiell Hindernis für Nutzungsmischung.

32 Schäfer/Lau/Specovius, Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, a.a.O., S. 26.

33 Hierzu oben unter 2.3.

34 Zitiert nach Schäfer/Lau/Specovius, Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, S. 26, Fußnote 57. Die dort angegebene Quellenangabe „Kloetsch, Harald: Weiterdenken. Eine neue Baunutzungsverordnung, Wohnungswirtschaft/Wohnungspolitik 1995, 308“ konnte nicht ermittelt werden.

35 Kahmann, Henning: Zur Novellierung des Baugesetzbuches, in: Der Städtetag 1996, S. 258 ff.

36 Ebenda, S. 259.

3.5 Beitrag von Bunzel und Löhr im Arbeitskreis „Öffentliches Baurecht“ der Gesellschaft für Baurecht

Bunzel und Löhr haben sich in einem Vortrag beim Arbeitskreis „Öffentliches Baurecht“ der Gesellschaft für Baurecht im Nachgang zur ROG Novelle 1998 am 9. Dezember 1999 mit der Frage „Brauchen wir eine neue Baunutzungsverordnung?“ befasst und sich dabei in grundlegender Weise mit den veränderten Nutzungsstrukturen sowie mit den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandergesetzt. Dieser Vortrag bildet die Grundlage für einen Zeitschriftenartikel, auf den im weiteren Bezug genommen wird.³⁷ In ihren Schlussfolgerungen konstatieren die Autoren, dass die „schleichenden“ Veränderungen und Auflösungen der ursprünglichen Abgrenzungskriterien zwischen den Nutzungen in der Baunutzungsverordnung keinen oder nur in Ansätzen Niederschlag gefunden habe. Erforderlich erscheine deshalb eine Überprüfung der in der „städtebaulichen Wirklichkeit“ erkennbaren neuen Phänomene und Nutzungsformen hinsichtlich ihrer Einordnung nach der BauNVO und die Suche nach möglicherweise geeigneteren städtebaulichen Kriterien.³⁸

Ein Kriterium für eine sinnvolle Nutzungszuordnung sei an vorderster Stelle die Verkehrsaffinität der Nutzung. Diese werde nicht alleine von der Art, sondern vor allem auch von den durch die Größenordnung gekennzeichneten konkreten Ausprägungen eines Vorhabens bestimmt. Es könne sich dabei durchaus ergeben, dass eine grundlegende Reform bis hin zu einer deutlichen Strukturveränderung der Gebiets- und Nutzungstypologie sinnvoll sei, um den Kernproblemen der Zuordnung von Nutzungen nach Art und Maß besser gerecht zu werden. Es stelle sich die Frage, ob auf dieser Grundlage die Gebietstypologie völlig neu gebildet werden müsse. Auch stelle sich die Frage, ob auf die Gebietstypologie vielleicht ganz verzichtet werden könne, wenn man Vorhaben, die ein größeres Verkehrsaufkommen erwarten lassen, einem speziellen Planungsvorbehalt unterwerfe.

Als weitere offene Frage sprechen die Autoren das Verhältnis des Immissionsschutzrechtes zum Städtebaurecht und speziell zur Gebietstypologie der BauNVO an. Deutlich geworden sei, dass nicht das Städtebaurecht, sondern das Immissionsschutzrecht die im Interesse des Immissionsschutzes einzuhaltenden Standards bei der Zulassung von Anlagen festlege. Andererseits bestehe eine strukturelle Verzahnung zwischen den im Immissionsschutzrecht fixierten Standards und der Gebietstypologie der BauNVO. Die damit der Gebietsfestlegung zugewiesene Funktion überlagere andere städtebauliche Zuordnungskriterien und Ziele. Sollte das Immissionsschutzrecht – so stelle sich die Frage – oberhalb eines deutlich niedrigeren, generell einzuhaltenden Mindeststandards besser generell einem Planungsvorbehalt unterstellt werden. Die weiteren Überlegungen müssten deshalb auch die Aufgabenteilung zwischen Immissionsschutzrecht und Städtebaurecht bei der Festlegung von räumlich differenzierten Schutzstandards im Rahmen der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Vorhaben zum Gegenstand haben. Dabei sei auch eine Debatte um die mit anderen, insbesondere städtebaulichen Zielsetzungen abgewogenen Mindeststandards beim Lärmschutz zu führen. Insoweit bedürften auch die unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe im Verhältnis verkehrsbedingter zu anderen Geräuschemissionen einer erneuten kritischen Überprüfung.

37 Bunzel, Arno und Rolf-Peter Löhr: Brauchen wir eine neue Baunutzungsverordnung?, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR), 5/2000, S. 307-315.

38 Ebenda, S. 307.

3.6 Positionspapier einer Arbeitsgruppe des Städtetags Baden-Württemberg

Aus der Feder von sechs Stadtplanungsamtsleitern in Baden-Württemberg stammt ein Positionspapier aus dem Jahr 2010, das im Kern vorschlägt, den Katalog der Baugebiete (§§ 2 bis 11 BauNVO) zu verschlanken. Das Kleinsiedlungsgebiet (§ 2) und das Dorfgebiet (§ 5) würden in der Praxis nicht mehr benötigt.³⁹ In einer Entwurfsfassung war in dem Positionspapier noch vorgeschlagen worden, die Baugebietstypologie auf vier Grundtypen zurückzuführen, nämlich Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen. Die Feinsteuerung der Nutzungen sollte den Kommunen überlassen bleiben⁴⁰. Ähnliches hatten Mitte der 1990er Jahre die Planerverbände in einer gemeinsamen Stellungnahme zur damaligen Novelle des Bauplanungsrechts vorgeschlagen.⁴¹

Begründet wurde dieser Vorschlag vor allem unter Hinweis auf die heute maßgeblichen städtebaulichen Leitbilder *Funktionsmischung*, *Innenentwicklung*, *Konversion*, *Stadtumbau* und *Reurbanisierung*, mit denen als zentrales Motto die urbane, vielfältige und lebenswerte Stadt in den Fokus rückt und die Tendenzen eines Lebens „zurück in der Stadt“ unterstützt werden. Das Zusammenführen der verschiedenen Nutzungen von Gewerbe, Büros, Läden und Wohnungen sei hierbei gewünscht. Die von der BauNVO im Regelfall vorgesehene Trennung der Funktionen sei nicht mehr erforderlich, da große Teile der Arbeitswelt sich verändert hätten. Verwiesen wird auf den Wandel von einem stark emittierenden industriell-produzierenden Schwerpunkt hin zu einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft sowie auf die veränderten technischen Möglichkeiten bei der Abschirmung von Emissionen. Eine kleinteilige Mischung und ein direktes Nebeneinander von Arbeiten und Wohnen seien ohne Einschränkung der Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse möglich.

3.7 Studie im Auftrag der Wüstenrot Stiftung

Ausgehend von einer grundlegenden Analyse der zentralen raumwirksamen Entwicklungstendenzen und deren räumlichen Auswirkungen haben sich Bunzel, Sander und andere in einer von der Wüstenrot Stiftung finanzierten Studie sowohl mit den städtebaulichen Steuerungserfordernissen als auch mit dem zur Verfügung stehenden städtebaurechtlichen Instrumentarium befasst.⁴² Aufbauend hierauf haben sie Perspektiven für dessen Weiterentwicklung aufgezeigt. Als wichtiger Baustein einer solchen Weiterentwicklung wurde auch die Novellierung der Baunutzungsverordnung thematisiert. Vorgeschlagen wurde dabei eine weitere Flexibilisierung und Ergänzung der Steuerungsoption unter Beibehaltung der bestehenden Gebietstypologie und Nutzungsbegriffe. Der Vorschlag ziele darauf, die Planungspraxis zu erleichtern und unnötige Regelungen vermeiden zu helfen. Vorgeschlagen wurde konkret, den Gemeinden nach dem Modell des vorhabenbezogenen Bebauungsplans zu gestatten, im Einzelfall von den Bestimmungen über die Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung abzuweichen, um Flexibilität für im Einzelfall angemessene und effektive planerische Entscheidungen zu gewinnen.⁴³ Ein Abweichen von der BauNVO müsse explizit begründet werden und die Planung den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügen.

39 Arbeitskreis "BauNVO-Novelle" des Städtetags BW: Initiative zur Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO); Positionspapier Stand: 4.11.2010.

40 Positionspapier Stand: 4.11.2010, Material zu TOP 6.1. der 94. Sitzung der Fachkommission Stadtplanung des Deutschen Städtetages am 30.9.2010 in Essen, hierzu etwa auch Kirchberg/König: Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, a.a.O., S. 1698 f.

41 Zerweck, Peter: Das „Verbandepapier“ zur Planungsrechtsnovelle, a.a.O., S. 15.

42 Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, bearbeitet von Bunzel, Sander u.a., Wiesbaden 2003.

43 Ebenda, S. 216 f.

Die Autoren kommen zu der Einschätzung, dass auch bei einer Lockerung des Typenzwangs die Nutzung der BauNVO schon aus Gründen der Rechtssicherheit und des geringeren Begründungsaufwandes der Regelfall bleiben und nur in Ausnahmefällen davon abgewichen würde. Dies zeigen auch die Erfahrungen mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan.

Weiter schlugen die Autoren dieser Studie vor, in unbeplanten Innenbereichen den Ausschluss oder die Beschränkung der Zulässigkeit einzelner Nutzungen zu ermöglichen, ohne dass zugleich ein Baugebiet festgesetzt werden müsse.⁴⁴ Dieser Vorschlag wurde bereits mit der Novelle 2007 in Bezug auf Festsetzungen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in § 9 Abs. 2a BauGB aufgegriffen. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden (BGBl. I S. 1548) und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts wurde in 2013 eine entsprechende Regelung für Vergnügungsstätten in § 9 Abs. 2b BauGB geschaffen.

In der genannten Studie wurde zudem vorgeschlagen, die Möglichkeit zur Festsetzung bestimmter Kontingente für einzelne Nutzungen über den bisherigen Stand auf andere Nutzungen und Baugebiete auszudehnen.⁴⁵ Eine solche Festsetzung von Kontingenten wurde als wirksames Instrument zur Sicherung vorhandener und städtebaulich erwünschter Nutzungsstrukturen und zu deren erstmaliger Entwicklung eingestuft. Zur Erläuterung wurde weiter wie folgt ausgeführt:

„Solche Kontingente würden zwar – wie alle Festsetzungen – das einzelne Baugrundstück treffen und damit die häufig auf bestimmte Nutzungsformen spezialisierten Investoren tendenziell „abschrecken“. Der Vorteil läge allerdings darin, dass die Kontingente handelbar wären und der Nachweis der Errichtung des Kontingents auch auf einem anderen Baugrundstück im Plangebiet erbracht werden kann.“

Diesbezüglich wurde auf die Praxis im Umgang mit der bauordnungsrechtlichen Stellplatznachweispflicht hingewiesen.

Abgeraten wurde in der Studie von einer über die vorgenannten Vorschläge hinausgehenden grundlegenden Novellierung der Baunutzungsverordnung. Insbesondere von einer Novellierung der Baugebietsvorschriften und einer weiteren Ausdifferenzierung von Nutzungsbegriffen:

Auch wenn das Vokabular der BauNVO heute zum Teil antiquiert klinge, seien die Nutzungsbegriffe der BauNVO in der Regel nach wie vor geeignet, eine tragfähige Zuordnung unterschiedlichster Erscheinungsformen der jeweiligen Nutzung zu gewährleisten. Eingeräumt wurde, dass die Nutzungsarten sich weiter ausdifferenzierten. Die Entwicklung verlaufe aber nicht linear, sondern eher diffus mit zum Teil gegenläufigen Trends. Überzeugende Kriterien für eine weitergehende, dauerhaft tragfähige Differenzierung und Abgrenzung fehlten. Im Übrigen erlaube die BauNVO bereits die einschränkende Modifizierung der in den Baugebieten vorgesehenen Nutzungscluster. Abgrenzungsfragen würden regelmäßig unter Berücksichtigung der tatsächlichen städtebaulichen Entwicklung gelöst. Ergänzend verweist die Studie auf das Argument, dass mit jeder grundlegenden Novellierung ein Verlust an Rechtssicherheit verbunden wäre.⁴⁶

In der Studie von Bunzel, Sander et al. wurde sodann, gewissermaßen hilfswiese, für den Fall, dass eine weitergehende Novellierung der Baugebietsvorschriften der BauNVO vorgenommen werden sollte, eine Reihe weiterer Änderungsvorschläge angeregt. Neben kleinteiligen Regelungen, wie etwa die Abschaffung einzelner Baugebiete und die Erweiterung der Nutzungscluster in bestimmten Baugebieten (z.B. Wohnen im Kerngebiet), wurden in der Studie zwei grundlegendere Probleme Kreise angesprochen. So wurde auch hier das Verhältnis zum Immissionsschutzrecht themati-

44 Ebenda, S. 217.

45 Ebenda, S. 218.

46 Ebenda, S. 218.

siert und eine Neuregelung dieses Verhältnisses angeregt.⁴⁷ Der Gestaltungsspielraum der Städte und Gemeinden hinsichtlich der in einem Gebiet zu beachtenden Immissionsschutzrichtwerte sollte erweitert werden. Regelungstechnisch könne die Erweiterung sowohl durch eine Änderung von § 29 Abs. 2 BauGB als auch des Immissionsschutzstandards der unterschiedlichen immissionschutzrechtlichen Regelwerke erreicht werden. So könnten die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen auch durch eine Anhebung der Immissionsschutzrichtwerte für Lärm auf das Niveau des jetzt für Mischgebiete geltenden Immissionsschutzstandards erreicht werden. Der maßgebliche Schutzstandard würde danach nicht an den unterschiedlichen Gebietstypen, sondern an der Schutzwürdigkeit der Funktion des Wohnens und anderer schutzbedürftiger Nutzungen ausgerichtet. Dies wäre insoweit konsequent, als das Immissionsschutzrecht nicht auf die räumlich differenzierte Konkretisierung von Eigentumsrechten an Grundstücken (dies ist Aufgabe des Planungs- bzw. Bodenrechts), sondern auf den Schutz der Menschen und anderer Schutzgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zielt.

Zur Einordnung haben die Autoren darauf hingewiesen, dass die Anhebung der Immissionsschutzrichtwerte für Lärm nicht zu einer generellen Verschlechterung des Lärmschutzes in den Städten führen dürfe. Vielmehr solle lediglich die Verantwortung für den Lärmschutz partiell von der staatlichen auf die kommunale Ebene verlagert werden. Die über die reduzierten, staatlich vorgegebenen Mindeststandards hinausgehende Feinststeuerung und Optimierung des Lärmschutzes solle unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse eines Gebietes und der dort angestrebten städtebaulichen Ziele erfolgen und deshalb der planerischen Entscheidung im Einzelfall vorbehalten bleiben. Zu diesem Zweck wäre dann auch eine Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB erforderlich, um auch das Immissionsschutzniveau eines Baugebiets festsetzen zu können.

Der zweite grundlegendere Aspekt, der in der vorgenannten Studie angesprochen wurde, betrifft die Steuerung der Interdependenzen zwischen städtebaulicher Struktur und Verkehr.⁴⁸ Die verkehrsbedingten Immissionen und sonstigen Auswirkungen des Verkehrs seien wichtige Belastungsfaktoren städtebaulicher Strukturen. Die Instrumentierung zur Steuerung des Verkehrs in der städtebaulichen Planung erscheine in Anbetracht dessen eher zurückhaltend. Vor diesem Hintergrund wird u.a. angeregt, das städtebauliche Instrumentarium um Gestaltungsoptionen zu erweitern, mit denen auf den Zusammenhang von baulichen Nutzungen und Verkehr eingewirkt werden könne. Die Differenzierung nach Nutzungen im Sinne der BauNVO sei hierfür nicht ausreichend, da Vorhaben, die dem gleichen Nutzungsbegriff zuzurechnen seien, ganz unterschiedliche Verkehrsaufkommen haben könnten. Anzustreben sei deshalb eine Festsetzungsmöglichkeit, mit der Baugrundstücken neben der Art der Nutzung auch ein bestimmtes Kontingent zurechenbarer Verkehrsaufkommen zugewiesen werden könne, wobei auch die Festsetzung von Kontingenten für bestimmte Verkehrsträger, d. h. vor allen Dingen für motorisierten Individualverkehr (MIV), möglich sein sollte.

3.8 Beiträge zur Frage der Leitbildfunktion der BauNVO: Nutzungsmischung oder Nutzungstrennung

Vor allem aus Planerkreisen wurde und wird der BauNVO bis heute attestiert, sie folge implizit dem Leitbild einer aufgelockerten, funktional gegliederten Stadt im Sinne der Charta von Athen und sei schon deshalb nicht mehr zeitgemäß, weil sie eben nicht dem Leitbild der funktionsgemischten europäischen Stadt der kurzen Wege historischer Prägung entspreche. Auch aktuell wur-

47 Ebenda, S. 220 f.

48 Ebenda, S. 222.

de diese Kritik in der Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts z.B. von Seiten der Bundesarchitektenkammer (BAK) aufgegriffen und eine umfassende Überarbeitung der BauNVO im Sinne einer Nutzungsgemischten Stadt unter Bezugnahme auf die Leipzig Charta⁴⁹ gefordert; eine Forderung, die sich die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen mit ihrem Antrag „Baugesetzbuch wirklich novellieren“ zu Eigen gemacht hat.⁵⁰

Die Replik auf diese Kritik verweist seit jeher darauf, dass das Städtebaurecht insgesamt und die BauNVO insbesondere keinem Leitbild verpflichtet, sondern leitbildneutral sei.⁵¹ Auch mit der aktuellen BauNVO könne man das städtebauliche Konzept der Stadt der kurzen Wege betreiben. Letztere Einschätzung wird durch die Ergebnisse der Rechtsstatsachenuntersuchung der Forschungsgruppe Stadt + Dorf von 1999⁵² bestätigt und trifft auch in der einschlägigen Literatur weitgehend auf Zustimmung. Die BauNVO mache keine Vorgaben zur Größe der einzelnen Baugebiete und zur Zuordnung dieser Baugebiete zueinander. Schon hierdurch ließe sich eine kleinteilige Mischung unterschiedlicher Baugebiete erreichen. Zudem eröffne die planerische Feinsteuerung insbesondere über § 1 Abs. 4 - 10 BauNVO eine Vielzahl an Gestaltungsmöglichkeiten, um auch sehr kleinteilig durchmischte Strukturen planerisch gestalten zu können. Mit dem besonderen Wohngebiet wurde ein Gebietstyp geschaffen, der speziell auf den Erhalt und die Qualifizierung Nutzungsgemischter Wohngebiete gerichtet ist. Hier wie in Kerngebieten können Mindestanteile an Wohnfläche oder eine Mindestanzahl an Wohnungen festgesetzt werden. Selbst Sonderregelungen für an sich unzulässige Bestandsbetriebe können geschaffen werden (§ 1 Abs. 10 BauNVO).

Es lassen sich allerdings auch Argumente finden, die gegen die behauptete Leitbildneutralität sprechen. Diese ergeben sich aus der Funktion der BauNVO, die – wie das BVerwG⁵³ es ausgedrückt – eine sachverständige Konkretisierung der allgemeinen Planungsgrundsätze darstellt. Die BauNVO definiert einen Standard für den Regelfall, von dem zwar Abweichungen nach Maßgabe der Modifizierungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 4 - 10 BauNVO möglich sind, die aber anders als der in der Gebietstypologie zum Ausdruck kommende Regelfall eigens zu begründen sind. Wenn die Baugebietstypologie den allgemein akzeptierten Regelfall darstellt, dürfte ihr faktisch die Wirkung eines Leitbildes oder zumindest einer Leitlinie zukommen. Wer sich daran hält, ist auf der sicheren Seite, während Abweichungen immer dem Risiko einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen.

Zur Frage der Leitbildneutralität hat sich in letzter Zeit insbesondere Boeddinghaus geäußert.⁵⁴ Boeddinghaus geht auf die Entstehungsgeschichte der Baunutzungsverordnung und die seinerzeit maßgeblichen Erwägungen ein. Er macht deutlich, dass die Urfassung der Baunutzungsverordnung getragen war von dem bereits vor dem zweiten Weltkrieg entwickelten Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt, welches die städtebauliche Planung in den 1950er Jahren maßgeblich beeinflusste.⁵⁵ Er verweist insofern auch auf die einschlägige Kommentarliteratur von Förster⁵⁶ und

49 Leipzig Charta zur europäischen Stadt, angenommen anlässlich des informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Die Leipzig Charta enthält im Übrigen vor allem Hinweise zu einer integrierten Stadtentwicklungspolitik und zu den Erfordernissen benachteiligter Stadtquartiere, demgegenüber nicht zu den Anforderungen an die Nutzungsstruktur im Sinne der BauNVO.

50 Deutscher Bundestag: Antrag „Baugesetzbuch wirklich novellieren“; BT-Drs. 17/10846 v. 26.9.2012.

51 So schon Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Materialien zur BauNVO, Bericht der Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“, a.a.O., S. 10.

52 Schäfer/Lau/Specovius, Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, 1999.

53 Urt. v. 16.3.1984 - 4 C 50.80 -, BauR 1984, 612.

54 Boeddinghaus, Gerhard: Überprüfung der Baunutzungsverordnung, in: Baurecht (BauR) 2010, S. 998-1007.

55 Göderitz/Rainer/Hoffmann: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, a.a.O.

56 Förster, BauNVO, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Kommentar BauNVO, 3. Auflage 1986, Vorbemerkung Rn 1b.

Bielenberg⁵⁷ sowie auf einen Beitrag von Christian Fahrenholz⁵⁸. Im Wortlaut zitiert er Förster wie folgt: „Der Urfassung der BauNVO lag ausgeprägt das Vorstellungsbild einer nach Funktionsbereichen sauber gegliederten und aufgelockerten Stadt oder sonstiger Siedlungseinheiten zu Grunde, in der Mischungen der Nutzungsarten möglichst vermieden werden sollten.“ Er führt sodann aus, dass die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) bereits 1967 darauf hingewiesen habe, dass das der Baunutzungsverordnung in der ursprünglichen Fassung von 1962 zu Grunde gelegene Gedankengut nicht mehr den damals aktuellen städtebaulichen Herausforderungen entsprach.

In einem anderen Zeitschriftenbeitrag aus dem Jahr 2002 hat sich Boeddinghaus ebenfalls mit dem Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt beschäftigt und sich dabei insbesondere mit den Lehrsätzen der Charta von Athen auseinandergesetzt.⁵⁹ Die „Charta von Athen“ sei in ihren Wirkungen oft überschätzt worden. Bezugnehmend auf einen Beitrag von Christian Fahrenholz kommt er zu der Feststellung, dass die Charta von Athen keineswegs die Funktionstrennung in den Städten verschuldet habe. Im Lehrsatz Nr. 77 der Charta seien lediglich vier Funktionen benannt, die als Schlüssel zum Städtebau bezeichnet werden: Wohnen, Arbeiten, Sich erholen, Sich fortbewegen. Es sei zwar von einer Zoneneinteilung die Rede gewesen, welche die Schlüsselfunktionen, Wohnen, Arbeiten, Sich erholen berücksichtigen soll. Von Funktionstrennung sei hingegen nicht die Rede. Auch sei in der Charta von Athen die Forderung zu finden, dass zwischen Arbeitsplatz und Wohngebiet möglichst kurze Distanzen geschaffen werden sollen. Diese Forderung entspreche dem Motto der 90er Jahre „Stadt der kurzen Wege“.⁶⁰

In Bezug auf die Baunutzungsverordnung hat Boeddinghaus festgestellt, dass sich in der BauNVO keine Vorschrift finde, mit der die Gemeinde zu einer Planung verpflichtet werde, die dem Grundsatz der Funktionstrennung entspreche. Die BauNVO definiere zwar die unterschiedlichen Baugebiete nach der Art der in ihnen zulässigen Nutzungen; sie schreibe jedoch nicht vor, wie die Baugebiete zu dimensionieren und wie sie einander zuzuordnen seien. So könnten kleinste Baugebiete auch mit gegensätzlichen Nutzungen unmittelbar nebeneinander angeordnet werden. Als eigentliche Ursache für die Trennung unterschiedlicher Nutzungen hat Boeddinghaus das aus dem Immissionsschutzrecht abgeleitete „Trennungsgebot“ identifiziert. Grundlegend sei insoweit die Flachglasentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gewesen, nach der es ein elementarer Grundsatz städtebaulicher Planung ist, dass Wohngebiete und die nach ihrem Wesen umgebungsbelastenden Industriegebiete möglichst nicht nebeneinander liegen sollen.⁶¹ Dieser in § 50 BImSchG kodifizierte Grundsatz sei in den Lärmschutzvorschriften (TA Lärm, Sportanlagenlärmschutzverordnung) sowie in den daraus abgeleiteten immissionsschutzrechtlichen Abstandsvorschriften umgesetzt worden.⁶²

Ebenfalls mit der Leitbildfunktion der BauNVO befasste sich ein vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Vorbereitung der Novellierung des Baugesetzbuchs Mitte der 1990er Jahre durchgeführtes Expertengespräch „Stadt der kurzen Wege“.⁶³ In der von Rolf-Peter Löhr erstellten Dokumentation des Expertengesprächs wurde festgestellt, dass die Bedeutung der BauNVO für die Frage der Nutzungsmischung vor allem in ihrer Leitbildfunktion gesehen werde, die grundsätzlich von einer Trennung

57 Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Kommentar BauNVO, 3. Auflage 1986, Vorbemerkung, S. 13.

58 Fahrenholz, Christian: Die Baunutzungsverordnung und das Bild der Stadt von morgen, in: Der Städtetag 1963, S. 69.

59 Boeddinghaus: Zur nicht erfolgten Novellierung der BauNVO, a.a.O.

60 Ebenda, S. 1333.

61 BVerwG, Urteil vom 5.7.1974 - IVC50.72 -.

62 Ebenda.

63 Löhr, Rolf-Peter / Deutsches Institut für Urbanistik: Stadt der kurzen Wege – Nutzungsmischung im Städtebau. Rechtstatachungen und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997, Berlin 1996.

der Funktionen ausgehe und eine größere Nutzungsmischung nur als Ausnahme, nicht als Regel zulasse. Zugleich wurde auf andere, für die Entstehung von Nutzungsmischung bzw. Funktions-trennung maßgebliche Faktoren – vor allem ökonomischer Art (Bodenpreise) – hingewiesen. Maßgeblich sei auch das gewachsene Bedürfnis nach Freiheit von gegenseitigen Störungen sowohl beim Wohnen wie beim Produzieren.⁶⁴ Zudem wurde in der Dokumentation herausgestellt, dass Nutzungsmischung nicht durch Planung „gegen den Markt“ zu erreichen sei. Sie könne jedoch durch eine Novellierung der BauNVO, die deutlich mache, dass nicht Nutzungstrennung, sondern Nutzungsmischung der städtebaulichen „Normalfall“ sei, gefördert werden.⁶⁵

Weiter wurde ausgeführt, dass ein strukturelles Problem der Nutzungsmischung in der Wahrung der Verträglichkeit der Mischung verschiedener Funktionen bestehe. Hier sei das Planungsrecht zwar in der Lage, einen Ausgleich der verschiedenen Interessen zu finden, Grenzen würden jedoch durch die immissionsschutzrechtlichen Standards gesetzt, die sich bei der Genehmigung und Überwachung störender Anlagen durchsetzten (Nachbarschutz).⁶⁶

Um künftig Immissionsschutzanforderungen in den verschiedenen, dem Wohnen dienenden Gebieten so zu vereinheitlichen, dass das Wohnen überall denselben – niedrigeren, da anknüpfend an das Niveau des Mischgebietes - Schutz genieße, böte sich die Zusammenführung der Wohngebietstypen zu einem einzigen Wohngebiet in der BauNVO an. Auf die Gebietstypologie an sich solle jedoch nicht verzichtet werden, da sie eine wichtige Hilfestellung für die Bauleitplanung sei. Bereits der Vorhaben- und Erschließungsplan erlaube im Übrigen, ohne Rückgriff auf die BauNVO Art und Maß der baulichen Nutzung (und Mischung) zu bestimmen.⁶⁷

Ebenfalls im Zusammenhang mit der Novellierungsdiskussion Mitte der 1990er Jahre äußerte sich Johannes Stemmler in einem Beitrag zur Novellierung der Baunutzungsverordnung auch zur Frage des städtebaulichen Leitbilds.⁶⁸ Er verwies zum einen auf die Ergebnisse des angesprochenen Expertengesprächs „Stadt der kurzen Wege – Nutzungsmischung im Städtebau“. In seinem Ausblick plädierte er dafür, die Novelle nicht zum Gegenstand ideologischer Auseinandersetzungen zu machen. Die Nutzungsmischung sei kein neues städtebauliches Leitbild, sondern ein Grundprinzip städtebaulicher Planung, weshalb sich die Novellierungsvorschläge auch darauf beschränkten, der Bebauungsplanung einen etwas größeren Rahmen vorzugeben und die Regelungsdichte in der BauNVO abzubauen.⁶⁹

3.9 Umfrage von Difu/DST und DASL

Zur Jahreswende 2009/2010 führte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag (DST) eine Umfrage bei den Bau- und Planungsdezernaten aller unmittelbaren Mitgliedstädte des Deutschen Städtetags durch, mit der der Novellierungsbedarf bei der Baunutzungsverordnung erfasst werden sollte.⁷⁰

Bei einer Rücklaufquote von gut 75 Prozent haben sich insgesamt 158 Städte beteiligt. Ziel der Befragung war es, empirisch gesicherte Informationen als Ausgangspunkt für eine Diskussion des

64 Zu den Ergebnissen dieser Untersuchung BT-Drs. 13/5489 v. 4.9.1996, S. 29.

65 Ebenda.

66 Ebenda.

67 Ebenda.

68 Stemmler, Johannes: Zur Novellierung der BauNVO, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1996, S. 714-716.

69 Ebenda, S. 716.

70 Bunzel, Arno: Novellierungsbedarf bei der Baunutzungsverordnung. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages, Berlin 2010.

Novellierungsbedarfs der BauNVO zu gewinnen. Im Vorfeld der Umfrage hatte sich Bunzel mit einem Diskussionspapier zu der Frage „Brauchen wir eine neue Baunutzungsverordnung?“ insbesondere an die Gremien des Deutschen Städtetages gewandt. In diesem Diskussionspapier waren u.a. die Relativierung des bzw. Freistellung vom Gebietstypenzwang sowie eine effektivere Steuerung zentrenrelevanter Einzelhandelsbetriebe thematisiert worden. Die Diskussion dieses Papiers gab den Anstoß, das Difu zu bitten, eine entsprechende Umfrage durchzuführen.

Der Aussage „das Instrumentarium der geltenden BauNVO reicht grundsätzlich zur Bewältigung der anstehenden städtebaulichen Aufgaben aus“ stimmten fast alle 158 Städte in vollem Umfang oder zumindest überwiegend zu. Diese generelle Zustimmung zur Funktionsfähigkeit der geltenden BauNVO korrespondiert mit der geringen Zustimmung zu der Aussage, dass die „BauNVO insgesamt als Ordnungsrahmen für die Bauleitplanung überflüssig ist“.⁷¹

Überwiegend bezogen sich die weiteren Fragen der Umfrage auf Änderungen im Detail. Lediglich die Frage nach der Freistellung vom Baugebietstypenzwang betrifft einen Vorschlag, der im Sinne der hier durchgeführten Untersuchung von grundsätzlicher Bedeutung ist. Die Städte wurden gefragt, ob die Verwendung der Baugebietstypologie der BauNVO bei der Festsetzung der Art der Nutzung (Gebietstypenzwang) entsprechend der Regelung beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan generell oder zumindest in bestimmten Fällen freigestellt werden sollte. Die Befragung ergab ein differenziertes Bild. Während sich knapp die Hälfte der Städte gegen eine solche Lockerung der Bindung an den Gebietstypenzwang aussprach, war die andere Hälfte für eine solche Lockerung. Die große Mehrheit dieser Städte votierte allerdings für eine Beschränkung dieser Lockerung auf bestimmte Fälle. Als gewünschter Anwendungsbereich wurden vor allen Bebauungspläne der Innenentwicklung und Gemengelage angegeben.⁷²

Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch eine Umfrage, die die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung zu den geplanten Änderungen von BauGB und BauNVO im Jahre 2010 bei ihrer Mitgliedschaft durchführten.⁷³ Auch diese Umfrage beschäftigte sich vor allen Dingen mit ins Detail gehenden Änderungsvorschlägen, fragte daneben aber auch nach einer Flexibilisierung bei den Festsetzungsmöglichkeiten. Auch diese Befragung ergab, dass eine generelle Flexibilisierung und Freistellung von den Bindungen an den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB und an die BauNVO von etwa zwei Dritteln der Befragten abgelehnt wurde.⁷⁴ Auch hier sprach sich jedoch eine Mehrheit für eine Flexibilisierung aus, wenn diese sich auf Maßnahmen der Innenentwicklung beschränke. Dies, so Mitschang und Reidt in ihrer Bewertung der Ergebnisse, sei darauf zurückzuführen, dass es sich lediglich um eine bloße Option handele, auf die ergänzend zu dem verbindlichen Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB zurückgegriffen werden könnte. Sie verwiesen zudem darauf, dass es der praktischen Erfahrung entspreche, dass auch beim Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB vielfach Planfestsetzungen erfolgen, die sich sehr eng an den Katalog des § 9 BauGB und an die Regelung der BauNVO anlehnen.⁷⁵

Die Umfrage von DST und DIFU ergab schließlich auch einen Hinweis zur Relevanz der sogenannten „Schichtenbebauungsplanproblematik“. Die große Mehrheit (92 Prozent) der befragten Städte hielt die Probleme in diesem Zusammenhang für grundsätzlich beherrschbar, auch wenn ein Teil dieser Städte (31 Prozent) sie gleichwohl als gravierend einstufte.⁷⁶

71 Ebenda, S. 6 f.

72 Ebenda, S. 15 ff.

73 Mitschang, Stephan und Olaf Reidt: Die geplante Änderung von BauGB und BauNVO in der laufenden Legislaturperiode, in: Baurecht (BauR), Heft 2/2011, S. 188-203.

74 Ebenda, S. 197.

75 Ebenda, S. 197.

76 Bunzel, Arno: Novellierungsbedarf bei der Baunutzungsverordnung, a.a.O., S. 30 f.

3.10 Diplomarbeit von Breiling und Herrmann

Im April 2011 legten Jochen Breiling und Benjamin Herrmann am Lehrstuhl von Prof. Dr. Gerhard Steinebach an der Technischen Universität Kaiserslautern eine Diplomarbeit vor, die sich mit den Konsequenzen für die BauNVO in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen befasste.⁷⁷ Die Diplomarbeit reflektierte zunächst die planungswissenschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der BauNVO sowie die Genese und Hintergründe der bis 1990 vorgenommenen Änderungen an der Verordnung. Nach einer Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen städtebaulichen Herausforderungen wurde der 2011 aktuelle Diskussionsstand zu einer Novellierung der BauNVO nachgezeichnet. Hierauf aufbauend wurde die Weiterentwicklung der BauNVO in einer Reihe unterschiedlicher Szenarien diskutiert. Fünf der sieben Szenarien haben Weiterentwicklungen der BauNVO in dem hier interessierenden grundlegenden Sinne zum Gegenstand.

Das erste dieser Szenarien betrifft die Abnahme der Regelungsdichte, wobei das Hauptaugenmerk auf die Reduzierung auf vier Baugebietstypen – Wohngebiete, Mischgebiete, Gewerbegebiete und Sondergebiete – gelegt wird.⁷⁸ Der Vorschlag entspricht in etwa demjenigen, der von einer Arbeitsgruppe beim Städtetag Baden-Württemberg diskutiert wurde.

Das zweite hier interessierende Szenario stellt auf eine gänzlich neue BauNVO mit umgestellter Gliederungssystematik ab.⁷⁹ Allgemein wird zur Erläuterung ausgeführt, dass im Zuge einer solchen neuartigen Gliederungssystematik alle gängigen Lösungsansätze zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen inhaltlich integriert werden könnten. Wie eine solche neue Gliederungssystematik aussehen könnte, wird allerdings offen gelassen. Als ein Ansatzpunkt wird lediglich die für die Autoren mit diesem Vorschlag verbundene Entkopplung der Regelung der Art der baulichen Nutzung von den Vorschriften zum Maß angesehen, so dass beide Regelungsinhalte unabhängig voneinander festgesetzt werden können. Dies – so die Autoren – hätte zur Folge, dass sich die BauNVO flexibler und dynamischer an sich schnell ändernde Rahmenbedingungen anpassen könnte und so den Anforderungen einer strategischen Planung entsprechen würde. Der Vorteil einer solchen neuen BauNVO könne 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. Warum eine solche Umstellung sich gerade bei diesem Modell anbieten würde, bleibt unerklärt.

Ein weiteres Szenario beruht darauf, den Geltungsbereich der Baunutzungsverordnung auf den Außenbereich hin zu beschränken.⁸⁰ Erfasst werden sollen damit nicht Außenbereichsnutzungen, sondern die Entwicklung neuer Baugebiete in den Außenbereich hinein. Für solche Außenbereichsbebauungspläne sollte die aktuell geltende BauNVO-Fassung anzuwenden sein, während im unbeplanten Innenbereich Festsetzungen ohne Bindung an die BauNVO zulässig sein sollen. Im Kern liefe dieses Szenario auf eine Freistellung von den Bindungen an den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB sowie an die Baugebietstypologie der BauNVO hinaus.

Das nächste Szenario geht darüber hinaus. Es besteht darin, dass die BauNVO ihre Verbindlichkeit verlöre und ihr lediglich eine Leitbild- und Orientierungsfunktion zukäme. Durch eine solche „Abstufung“ von einer „Rechtsverordnung“ zu einer Art „Städtebaulichen Empfehlung“ wäre die BauNVO also nur noch als „Sollvorschrift“ zu sehen.⁸¹ Dies würde, so die Autoren, unter dem As-

77 Breiling, Jochen und Benjamin Herrmann: Die BauNVO im 21. Jahrhundert. Konsequenzen für die BauNVO in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen, Diplomarbeit am Lehrstuhl Stadtplanung der Technischen Universität Kaiserslautern, vorgelegt im April 2011.

78 Ebenda, S. 147.

79 Ebenda, S. 149.

80 Ebenda, S. 150.

81 Ebenda, S. 151.

pekt der Änderung der Planungskultur die Möglichkeit eröffnen, dass die Bauleitplanung flexibler und dynamischer reagieren könne. In Anbetracht 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 könne.

Schließlich haben die Autoren der Diplomarbeit auch das Szenario einer Aufhebung der BauNVO angesprochen.⁸² Sie kommen zu der Einschätzung, dass dieses Szenario mit der geringsten Wahrscheinlichkeit eintrete. Als Maßstab für die Genehmigungsfähigkeit von Bebauungsplänen könnten in diesem Fall allgemein die städtebaulichen Ziele und Grundsätze herangezogen werden. Die Autoren vergleichen dieses Szenario mit Teilen des englischen Planungssystems, wo es ein mit der BauNVO vergleichbares Regelwerk nicht gebe. Der Planungsablauf spiegele einen komplett anders gearteten Aufbau des Planungsrechts und -systems wieder. Um ein solches Szenario auf das deutsche Planungssystem anzuwenden, sei ein genereller Umbau des Planungsrechts notwendig. Einerseits sprächen das per Gesetz verbindliche Entwicklungsgebot sowie das Gegenstromprinzip gegen dieses Szenario und andererseits würde eine Auflösung der BauNVO grundsätzlich ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit gemäß Art. 28 Grundgesetz bedeuten. Nicht ersichtlich ist, warum ein Verzicht auf eine BauNVO als Eingriff in die kommunale Planungshoheit gewertet wird. Vielmehr dürfte diese mit den dann gewonnenen zusätzlichen Festsetzungsoptionen eher gestärkt werden.

Die skizzierten Szenarien wurden in der Diplomarbeit sodann an einer Reihe von Kriterien diskutiert. Als Ergebnis stellen die Autoren fest, dass keine klare Entwicklungslinie präferiert werden könne, da eigentlich alle Szenarien Vor- und Nachteile aufwiesen. Generell zeige der Gestaltungsrahmen, dass die planungswissenschaftlichen gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen sowie Konsequenzen eher mit der BauNVO in Verbindung mit einer teilweisen Zunahme bzw. teilweisen Abnahme der Regelungsdichte bewältigt werden könnten.⁸³ Die Autoren kommen darüber hinaus zu dem Schluss, dass die Herabstufung der BauNVO zu einer Sollvorschrift sowie eine Beschränkung der Verbindlichkeit für Bebauungspläne im Außenbereich „wahrscheinlich mehr Nachteile als Vorteile aufweisen würden“. Eine neue Fassung oder sogar eine Auflösung der BauNVO sei in der Arbeit aufgrund der rein theoretischen Betrachtung nicht auf die gegenwärtigen und zukünftigen Konsequenzen hin untersucht worden. Allerdings seien auch diese beiden Szenarien auf Vor- und Nachteile hinsichtlich Planungs- und Rechtswissenschaften allgemein sowie in Bezug auf Konsequenzen für die Verwaltung analysiert worden. Als Ergebnis könne festgestellt werden, dass die Nachteile gegenüber den Vorteilen bei Weitem überwiegen.

3.11 Beitrag von Kirchberg und König beim 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstag

Auf dem 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstag 2010 haben sich Kirchberg und König in Referaten mit alternativen Überlegungen zu Reformen der Baunutzungsverordnung befasst. Diese Überlegungen sind in einem Zeitschriftenbeitrag der beiden Referenten dokumentiert.⁸⁴ Die Autoren skizzieren zunächst die Entstehungsgeschichte der Baunutzungsverordnung sowie die Änderungsüberlegungen der beiden letzten Jahrzehnte. Sie kommen aufbauend hierauf zu dem Schluss, dass die Frage eines Novellierungsbedarfs bei der BauNVO durch Arbeitsgruppen und Erhebungen gut untersucht sei. Ein gewisser Änderungsbedarf der Verordnungen werde allseits konstatiert; den großen Schritt einer umfassenden Novellierung hielten aber bisher nur wenige für erforderlich.

82 Ebenda, S. 152.

83 Ebenda, S. 182.

84 Kirchberg/König: Alternative Überlegungen zur Reform der Baunutzungsverordnung, a.a.O.

Kirchberg und König konstatierten sodann ein „Begriffswirrwarr“ der BauNVO. Die Vorgaben, die die BauNVO in inzwischen höchst ausdifferenzierter Art und Weise der gemeindlichen Bauleitplanung mache, seien nicht nur höchst beengend und ein unerschöpflicher Quell gemeindlicher Fehlleistungen. Sie seien vor allem inzwischen auch zum Gegenstand einer Begriffsjurisprudenz geworden, „die ans Unübersichtliche und zum Teil ans Komische grenze“. In ihrem Zwischenfazit erinnern sie an die Systemtheorie von Niklas Luhmann. Dieser spreche insoweit von einem selbstreferenziellen System, das sich selbst genüge und Einflüssen von außen, wenn überhaupt nur zugänglich sei, wenn dadurch seine innere Ordnung nicht gefährdet werde.⁸⁵

Kirchberg und König gehen im Weiteren auf eine Reihe kleinteiligerer Novellierungsvorschläge ein. Auch sie plädieren für die Ausdehnung der Möglichkeit, sogenannte „Ausschluss-Bebauungspläne“ aufzustellen. Die derzeit in § 9 Abs. 2a BauGB bestehende Möglichkeit solche Festsetzungen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche aufzustellen, solle ausgeweitet werden.

Die Autoren gehen in einem weiteren Aspekt ebenfalls auf das Verhältnis zum Immissionsschutzrecht ein. Bei der Überplanung von Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets gerieten die Gemeinden häufig in Konflikt mit den Planungsrichtwerten der DIN 18005. Es sei zwar schon seit mehr als 20 Jahren durch höchstrichterliche Rechtsprechung geklärt, dass eine Überschreitung des Orientierungswertes für Wohngebiete um 5 dB(A) das Ergebnis einer gerechten Abwägung sein kann.⁸⁶ Erfahrungsgemäß scheuten die Gemeinden aber davor zurück, von den damit eröffneten Spielräumen Gebrauch zu machen und ein Wohngebiet auszuweisen, das intensivere Geräuschimmissionen erlauben würde, als dies in den Orientierungswerten der DIN 18005 vorgesehen ist. Ein Grund für diese Zurückhaltung bei einem flexiblen Umgang mit der DIN 18005 liege - so die Autoren - im Fehlen einer Möglichkeit, die in der höheren Immissionsbelastung liegende Einschränkung des Wohngebiets rechtlich verbindlich zum Ausdruck zu bringen. Zwar sei den Gemeinden gemäß § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO erlaubt, Gewerbegebiete nach dem Emissionsverhalten der in ihnen zulässigen Betriebe zu gliedern und damit im Ergebnis „eingeschränkte“ Gewerbegebiete festzusetzen. Eine spiegelbildliche Ermächtigung zur Gliederung von Wohngebieten hinsichtlich der Belastung mit Immissionen und damit zur Festsetzung eines „eingeschränkten“ Wohngebietes fehle aber.

Vor diesem Hintergrund schlagen die Autoren vor, bei der Zweckbestimmung der Baugebiete, in denen Wohnen zulässig ist, auch auf das Maß, in dem die Gebiete von Störungen frei sein sollen, abzustellen. So könne sich die Zweckbestimmung des allgemeinen Wohngebiets z.B. darauf beziehen, dass es vorwiegend einem von Störungen freien Wohnen „diene“. Die Gemeinde könnte hieran anknüpfend ermächtigt werden, einzelne Gebiete oder Teile eines Gebiets für ein „nur im Wesentlichen von Störungen freies Wohnen“ vorzusehen. Solche eingeschränkten Wohngebiete bzw. Gebietsteile müssten hinsichtlich der Richt- und Grenzwertregelungen der auf dem Bundesimmissionsschutzgesetz beruhenden Verordnungen und der maßgeblichen technischen Regelwerke wie Mischgebiete behandelt werden.

Unter der Überschrift Strategien für eine Novellierung der BauNVO werfen die Autoren sodann die Frage auf, ob eine BauNVO überhaupt weiterhin erforderlich ist. Sie verweisen insoweit darauf, dass bereits jetzt beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB die Anwendung der BauNVO freigestellt ist. Abweichend von dem sonst geltenden Typenzwang sei der Gemeinde in diesem Zusammenhang ausdrücklich ein Festsetzungserfindungsrecht eingeräumt, was sie nicht davon entbinde, den Grundsätzen der Planklarheit und Planbarkeit im Sinne eindeutiger,

85 Wenzel, Joachim: Eine Einführung in die Systemtheorie selbstreferenzieller Systeme nach Niklas Luhmann, Main 2012.

86 Bezugnehmend auf BVerwG, NVWZ 1991, 881.

widerspruchsfreier Festsetzungen und im Übrigen den Anforderungen an die städtebaurechtliche Abwägung zu entsprechen. Wenn die Gemeinde sich der Sprache der BauNVO bediene und dementsprechend der Leitlinien- und Orientierungsfunktion dieses Regelwerks Rechnung trage – sei sie auf der sicheren Seite.⁸⁷ Verpflichtet sei sie dazu jedoch nicht und könne deshalb nach Maßgabe der wirtschaftlichen und gestalterischen Vorstellung des Vorhabenträgers ihre planerische Phantasie walten lassen. Es spreche einiges dafür, sich die Erfahrungen mit der Öffnungsklausel für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan zu Nutzen zu machen und einer – ggf. ergänzten und überarbeiteten bzw. periodisch zu aktualisierenden – BauNVO zwar weiterhin eine Leitbildfunktion zuzuweisen, gleichzeitig aber ihre Verbindlichkeit für die Bauleitplanung außer Kraft zu setzen, sie also auf den Rang von städtebaulichen Empfehlungen zurückzustufen. Eine Alternative bestünde darin, die Vorgaben der BauNVO ähnlich wie diejenigen in der Planzeichenverordnung als Sollvorschriften auszubilden.

Als Alternative hierzu diskutieren die Autoren in Anlehnung an einen Vorschlag einer Arbeitsgruppe des Städtetages Baden-Württemberg auch eine grundlegende Reduzierung der Baugebietstypen z.B. auf die vier Kategorien Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen, Sonderbauflächen, wobei die Feinsteuerung und Einzelhandelsplanung der kommunalen Verantwortung vorbehalten bleiben sollte. Bei Verwirklichung dieser oder vergleichbarer radikaler Änderungs- bzw. Vereinfachungsvorschläge bliebe von der BauNVO vermutlich sehr wenig übrig. Deshalb – so die Einschätzung der Autoren – würde ein solcher Eingriff in das bisherige System noch weitergehende Wirkungen zeitigen, als etwa der Vorschlag, die Vorgaben einer BauNVO als Sollvorschriften mit umfassenden Abweichungsmöglichkeiten im Rahmen einer ordnungsgemäßen städtebaulichen Abwägung zu fassen.

87 Bezugnehmend auf BVerwG, NVWZ 2003, 98.

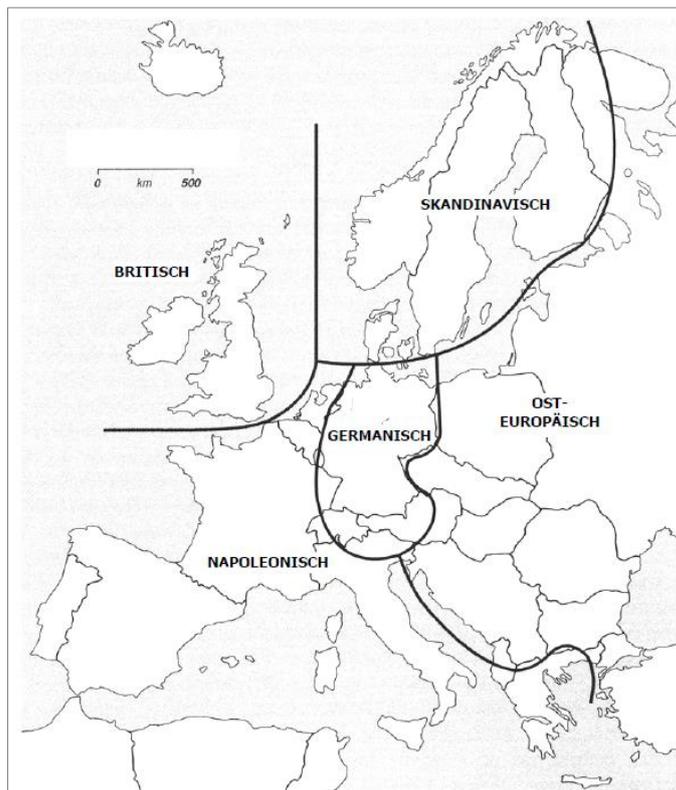
4. Auswertung der rechtsvergleichenden Untersuchung der Bauplanungsrechtssystematik und -praxis in fünf europäischen Ländern

4.1 Auswahl der betrachteten Staaten

Um die Entwicklung von Konzeptionen für eine Reform der Baugebietstypologie der BauNVO zu unterstützen, wurden die relevante Systematik und Praxis des jeweiligen Bauplanungsrechtes in fünf ausgewählten europäischen Staaten in den Blick genommen. Die jeweiligen Regelungsrahmen der EU-Mitgliedstaaten differieren aufgrund des Staatsaufbaus und der Kompetenzen der Städte und Gemeinden in Bezug auf die Planung der Bodennutzung zum Teil schon im Ansatz. Es wurde der Versuch unternommen, diese Unterschiede bei der Auswahl der einzubeziehenden Staaten sowie daran anschließend auch bei der Betrachtung der Übertragbarkeit auf das deutsche Städtebaurecht zu berücksichtigen.

Bei der Auswahl der fünf zu betrachtenden Staaten erfolgte eine Orientierung an einer Systematik von Peter Newman und Andy Thornley⁸⁸, die in Europa fünf „rechtliche und administrative Familien“ unterscheiden:

Abbildung 1 Rechtliche und administrative Familien in Europa



- die britische Familie,
- die napoleonische Familie,
- die skandinavische Familie,
- die osteuropäische Familie und
- die germanische Familie.

Quelle: Marx, Sven-Patrick (2003): Europäisches Planungsrecht und Public Private Partnerships im Städtebau. Diplomarbeit Universität Kassel. Kassel, Seite 36.

⁸⁸ Newman, Peter, und Andy Thornley: Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects. London 1996, S. 28.

Aus diesen fünf Familien wurde jeweils ein Vertreter ausgewählt:

- England – als Beispiel für die britische „Familie“,
- Niederlande – als Beispiel für die napoleonische „Familie“ und einen dezentralisierten Einheitsstaat,
- Polen – als Beispiel für die osteuropäische „Familie“ und ein Land, das im Rahmen der Transformationsprozesse ein grundlegend neues Planungssystem aufgebaut hat,
- Schweden – als Beispiel für die skandinavische „Familie“ und ein Land mit ausgeprägter kommunaler Autonomie sowie
- Schweiz – als Beispiel für die germanische „Familie“ und ein Land, das eine der deutschen Situation ähnelnde, stark regulierte Planungsgesetzgebung mit Berücksichtigung eines föderalen Aufbaus besitzt.

Im Sinne des Modells von Newman/Thornley wurden dabei alle europäischen Länder, einschließlich der beiden EFTA-Staaten Norwegen und Schweiz, in den Blick genommen und mit der Schweiz auch ein Nicht-EU-Staat ausgewählt.

Im Mittelpunkt der rechtsvergleichenden Betrachtung und Aufbereitung der fünf Länderbeispiele standen folgende Aspekte und Fragen:

- die Grundstruktur des Planungssystems,
- die Kompetenzverteilung in Bezug auf die Planung der Bodennutzung,
- der Grad der Verbindlichkeit der jeweiligen Planung,
- die Frage, ob es eine mit der BauNVO vergleichbare Regulierung gibt und ob diese verbindlich ist oder lediglich als Orientierungsrahmen dient,
- die Frage, ob es eine Vorgabe in Bezug auf die Festlegung von Gebietstypen vergleichbar dem deutschen Recht gibt und – soweit dies der Fall ist –,
- die Frage, welche Nutzungskonstellationen für die Baugebietstypen (Art der Nutzung) und zur Nutzungsintensität (Maß der Nutzung) vorgesehen sind,
- die Frage, ob es andere Regelungen in Bezug auf eine verträgliche Zuordnung unterschiedlicher Nutzungen zueinander gibt,
- Kritikpunkte an dem Grad und der Ausgestaltung der jeweiligen Regulierung,
- die Frage, ob die relevanten Gesetze in den vergangenen Jahren grundlegend verändert wurden und gegebenenfalls
- die Frage, wie die Rückwirkung geregelt ist.

4.2 Kommunale Raumplanung in England

Das englische Planungssystem war in den vergangenen Jahren und ist nach wie vor grundlegenden Veränderungen unterworfen. Sowohl die planungsrechtlichen Grundlagen als auch die damit verbundenen Strukturen wurden in den zurückliegenden zehn Jahren mehrfach verändert. Um das Ausmaß dieses Veränderungsprozesses besser erfassen zu können, soll der Darstellung des aktuellen Planungssystems eine Beschreibung der vorherigen Modelle und Entwicklungen vorangestellt werden sowie eine kurze Erläuterung des allgemeinen Rechtsverständnisses erfolgen.

Das englische Rechtssystem steht in der Tradition des Common Law, in dem das „Richterrecht“ (judge made law) die wichtigste Rechtsquelle darstellt und Gesetzesrecht (statute law) eher die Ausnahme bildet. Das englische Planungsrecht zeichnet sich traditionell durch eine geringe Regulierungsdichte und eine hohe Entscheidungsautonomie der Kommunen aus. Diesem Verständnis entsprechend steht es den gewählten Kommunalvertretungen zu, die inhaltlichen Festlegungen der städtebaulichen Planung zu treffen und die Entscheidungen im Baugenehmigungsverfahren zu fällen. Das parlamentarisch gesetzte Recht zur kommunalen Planung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Regelung des Verfahrens.⁸⁹ Die kommunale Planung und Baugenehmigung werden entscheidend von Konzepten und Begriffen der *policy* und *material consideration* getragen, inhaltlichen Belangen und Gründen also, von denen die Kommunen sich in ihren Entscheidungen „von Fall zu Fall“ leiten lassen.⁹⁰

Entwicklung des Planungssystems

Mit dem *Town and Country Planning Act 1968* wurde eine zweistufige Bauleitplanung im englischen Planungsrecht eingeführt, die zwischen dem *structure plan* (entspricht etwa dem deutschen Flächennutzungsplan) und dem *local plan* unterschied. Infolge einer grundsätzlichen Territorial- und Organisationsreform im Jahr 1974, die ein zweistufiges Kommunalsystem aus *counties* und *districts* einführt, wurde die Zuständigkeit für die *structure plans* den *counties* zugewiesen, die für die *local plans* den *districts*.⁹¹ Mit der Einführung von *metropolitan boroughs* im Jahr 1986, die mit kreisfreien Städten in Deutschland vergleichbar sind, und von weiteren *unitary authorities* Anfang der 1990er Jahre wurde die institutionelle Trennung der Planungszuständigkeiten teilweise wieder rückgängig gemacht. Im Vergleich mit dieser einstufigen Zuständigkeit für *structure plans* und *local plans* wurden die Probleme der zweistufigen Planungszuständigkeit deutlich, die auf die institutionelle Trennung der Planungsphasen und wechselseitige Blockaden der zuständigen Behörden zurückzuführen waren.⁹²

Vor diesem Hintergrund wurde mit dem *Planning and Compulsory Purchase Act* im Jahr 2004 ein grundlegend verändertes Planungssystem eingeführt. Die *structure plans* wurden abgeschafft und mit ihnen die Zuständigkeit der *counties* für die räumliche Planung. Anstelle dessen wurden *regional spatial strategies* eingeführt, für deren Erarbeitung die *regional planning bodies* der acht englischen Regionen zuständig waren. Gleichzeitig zählte es zu den Aufgaben dieser gewählten Gremien, die regionalpolitischen Ziele der Zentralregierung umzusetzen und in der städtebaulichen Planung auf der nachgeordneten Ebene geltend zu machen. Der *local plan* wurde durch einen *development plan* ersetzt, der auch über die Regelung der Bodennutzung hinausgehende Aspekte (beispielsweise soziale und ökologische Belange) berücksichtigen sollte (*development plan* als Bestandteil eines *local development framework*).⁹³

Praktisch im Widerspruch zum englischen Rechtsverständnis und der darin verankerten starken Position der Kommunen stand die seit den 1980er Jahren zunehmende Zahl von staatlichen Leitlinien, Direktiven und „Empfehlungen“ mit denen die Zentralregierung auf die städtebauliche Pla-

89 Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planung in Großbritannien, Frankreich und Schweden im Vergleich, in: Batis/Söfker/Stüer, (Hrsg.), Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung. Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag, München 2008, S. 153.

90 Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Festschrift für Heinrich Mäding zum 65. Geburtstag, Berlin 2006, S. 294.

91 Ebenda, S. 296.

92 Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden 2008, S. 174 f.

93 Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz, a.a.O., S. 296.

nung der Kommunen Einfluss nahm. Diese Vorschriften und Vorgaben wurden zwar nicht gesetzlich gefasst, waren aber für die Kommunen faktisch bindend.⁹⁴ Der *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* bewirkte eine zusätzliche Verstärkung der Einflussnahme der Zentralregierung auf die kommunale Planung. Neben der oben beschriebenen Umsetzung regionalpolitischer Ziele in der kommunalen Planung wurden durch das Gesetz von 2004 Möglichkeiten für die Zentralregierung geschaffen, direkt auf die kommunale Planung Einfluss zu nehmen. Beispiele dafür sind eine *business zone*, die von der Zentralregierung in einem Stadtgebiet festgesetzt werden kann und Baugenehmigungen durch die Kommune unerforderlich macht, oder die Anweisung der Zentralregierung, eine *simplified planning zone* in einer Kommune auszuweisen, in der ebenfalls keine Baugenehmigung erforderlich ist. Dem zuständigen staatlichen Minister wurde durch das Gesetz das Recht eingeräumt, während des gesamten kommunalen Planungsprozesses direkt zu intervenieren und die Planungsentscheidung an sich zu ziehen. Durch eine ministerielle Rechtsverordnung zu Nutzungsklassen (*use classes order*) wurden einzelne Nutzungsarten zu Klassen zusammengefasst, innerhalb derer eine Änderung der Nutzung erfolgen kann, ohne dass es einer kommunalen Baugenehmigung bedarf.⁹⁵

Weitere Entwicklung des Planungssystems bis heute

Mit dem Inkrafttreten des *Planning Act 2008* wurde eine Vielzahl von Änderungen innerhalb des bestehenden Planungssystems vorgenommen. Zu den wesentlichen Neuerungen zählten die Integration von zusätzlichen inhaltlichen Leitlinien (zum Beispiel zu Klimaschutz- und Klimaanpassung) und die Ergänzung bereits bestehender Vorgaben (zum Beispiel in Hinblick auf die Verpflichtung zur nachhaltigen Entwicklung) sowie die Einführung eines vereinfachten Verfahrens für kleinere Änderungen von Planungsgenehmigungen.⁹⁶

Eine wiederum sehr weitreichende Veränderung des Planungssystems wurde durch den *Localism Act 2011* bewirkt. Mit dem Regierungswechsel, der sich 2010 vollzogen hat, war eine neue Regierung angetreten, die „localism“ (Lokalismus) zu einem ihrer zentralen Themen gemacht hat. Mit dem *Localism Act* wurde der Aufbau des Planungssystems durch die Abschaffung der (erst 2004 eingeführten) Regionalplanung erneut grundlegend verändert. An ihre Stelle trat eine Verpflichtung zur Kooperation, die alle in einen Planungsprozess involvierten Körperschaften betrifft. Durch die Abschaffung der Regionalplanung erfolgte eine Reduzierung auf ein einstufiges Planungsmodell, mit dem *development plan* als entscheidendem Plandokument (das allerdings seit dem Regierungswechsel 2010 wieder als *local plan* bezeichnet wird). Die Stärkung der kommunalen Planungsebene, als Kernziel des *Localism Act*, spiegelt sich auch in der Einführung von Regelungen wider, die kommunalen Planungsbehörden eine größere Durchsetzungskraft verleihen. Darüber hinaus wurde mit der Einführung einer kommunalen „Nachbarschaftsplanung“ (*neighbourhood planning*) ein weiteres örtliches Planungsinstrument geschaffen, das rechtliche Verbindlichkeit erlangen kann (s.u.).⁹⁷

Im Jahr 2012 wurde ein *National Planning Policy Framework (NPPF)* veröffentlicht, das alle bisherigen politischen Planungsvorgaben, Direktiven und Richtlinien der Zentralregierung durch ein übersichtliches „Rahmenwerk“ ersetzte.⁹⁸ An die Stelle von mehr als tausend Seiten mit Vorgaben

94 Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planung in Großbritannien, Frankreich und Schweden im Vergleich, a.a.O., S. 153.

95 Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz a.a.O., S. 297 f.

96 Campaign to Protect Rural England (CPRE): *Planning Help – Planning in the 2000s*.

97 Ebenda.

98 Ebenda.

und Richtlinien – deren Übersichtlichkeit alleine durch ihre Vielzahl eingeschränkt war – trat damit ein Dokument mit etwa fünfzig Seiten, das die relevanten Vorgaben für die kommunale Planungsebene auf den Punkt bringt. Einen wesentlichen Leitgedanken des *NPPF* stellt die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in der kommunalen Planung dar. Der *Local Plan* muss den Leitlinien und Prinzipien des *NPPF* entsprechen, einschließlich der grundsätzlichen Ausrichtung am Gedanken der nachhaltigen Entwicklung.⁹⁹

Local Plan als wesentliches kommunales Planungsinstrument

Der Grundstein für eine stärker planbasierte oder plangeleitete Kommunalplanung wurde durch eine Änderung des *Town and Country Planning Act* im Jahr 1991 gelegt: die geänderte Regelung besagte, dass ein Antrag auf eine Baugenehmigung im Geltungsbereich eines *development plan* in Übereinstimmung mit dem Plan entschieden werden soll, sofern andere materielle Belange nicht entgegenstehen. Diese „Soll“-Formulierung wurde durch den *Planning and Compulsory Purchase Act* 2004 in eine „Muss“-Formulierung geändert. Die früher überwiegende Prägung durch Einzelfallentscheidungen wurde damit zurückgedrängt.¹⁰⁰

Die örtliche Planung basiert heute im Wesentlichen auf dem *local plan*, der zum einen die Entwicklungsziele einer Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet und einen Zeitraum von etwa 15 Jahren beschreibt und diese grafisch darstellt, zum anderen aber auch die Grundlage für Planungsentscheidungen bildet. Der *local plan* ist verpflichtend zu erstellen und besteht aus mehreren Dokumenten: obligatorisch sind die Gesamtstrategie (mit den politischen Entwicklungszielen, Leitlinien und Grundsätzen), flächenbezogene Zuordnungen (*site allocation*) sowie die dazugehörige Karte, in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten können diese durch zusätzliche Dokumente ergänzt werden.¹⁰¹ Diese können beispielsweise einen bestimmten inhaltlichen Aspekt vertiefend behandeln oder auch detaillierte Aussagen für eine bestimmte Teilfläche des Gemeindegebiets treffen (z.B. *area action plan*: flächenspezifischer Plan für einen Teilbereich).¹⁰² Der Bedarf für zusätzliche Dokumente muss begründet sein, denn es wird angestrebt, die Zahl der zu erarbeitenden Dokumente möglichst gering zu halten.¹⁰³

Der *local plan* soll die Entwicklungsperspektiven und -prioritäten in Bezug auf die Handlungsfelder Wohnen, Wirtschaft, Infrastruktur, Gesundheit, Sicherheit, soziale Infrastruktur und Umwelt aufzeigen. Darüber hinaus sollen die Entwicklungsmöglichkeiten im Gemeindegebiet verdeutlicht werden und auf Teilgebiete bezogene Aussagen zur Zulässigkeit und Unzulässigkeit von Vorhaben getroffen werden.¹⁰⁴

Das 2011 eingeführte Instrument der Nachbarschaftsplanung sieht darüber hinaus die Erarbeitung eines *neighbourhood development plan* vor, eines detaillierten Plans für kommunale Teilräume, der die Bewohner und andere Akteure in einem Gebiet stärker in die Planerstellung einbindet. Die Erstellung eines Nachbarschaftsplans ist nicht verpflichtend aber er entfaltet selbst Rechtskraft, wenn er von den Bewohnern des entsprechenden Nachbarschaftsgebiets angenommen wird

99 The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England – What is the National Planning Policy Framework?

100 Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, a.a.O., S. 201.

101 Campaign to Protect Rural England (CPRE): Planning Help – Local planning.

102 Local Government Association: How planning works: an introductory guide for councillors, London 2012, S. 4.

103 Campaign to Protect Rural England (CPRE): Planning Help – Local planning.

104 Urban Forum und The Royal Town Planning Institute (RTPI)/Planning Aid England (Hrsg.): The handy guide to planning 2012, London 2012, S. 6.

(wenn das Gebiet stark durch Gewerbetreibende geprägt ist, werden diese ebenfalls in die Abstimmung einbezogen). Der Plan darf dem *local plan* nicht widersprechen.¹⁰⁵

Das englische Planungsrecht macht den Kommunen kaum Vorgaben zu Planinhalten, Festsetzungsmöglichkeiten oder auch Darstellungsformen. Als verpflichtenden Inhalt des *local plan* nennen die *Town and Country Planning (Local Planning) Regulations 2012*¹⁰⁶ im Wesentlichen eine fundierte Begründung der planerischen Grundsätze und Leitlinien, auf denen die Planung basiert. Darüber hinaus wird das Gebot formuliert, dass sich die Teildokumente, aus denen der *local plan* bestehen kann, nicht widersprechen dürfen. Zu Form und Inhalt der Plankarte wird lediglich vorgegeben, dass diese auf der Basis einer amtlichen Karte erstellt wird, eine Legende der verwendeten Symbole und Abkürzungen enthält sowie die Umsetzung der zugrundeliegenden Leitlinien und Grundsätze räumlich verortet. Es gibt laut Information einer Planungsexpertin vom Royal Town Planning Institute keinen Katalog von Gebietstypen – weder verbindlich noch unverbindlich – und es existieren keine Standards oder Richtlinien zu Darstellungsformen. Die Pläne verschiedener Kommunen können dementsprechend unterschiedlich aussehen, planerische Festsetzungen werden im konkreten Planungsfall durch die Kommune selbst getroffen.¹⁰⁷

Mit der Abschaffung der regionalen Planungsebene im Jahr 2011 wurde eine Verpflichtung zur interkommunalen Abstimmung bei Gemeindegrenzen übergreifenden Aspekten eingeführt (s.o.). Diese muss sich jedoch noch etablieren, die dazu befragte Expertin vom Royal Town Planning Institute berichtete von zwischengemeindlichen Abstimmungsproblemen insbesondere in Bezug auf das Wohnen und die Anzahl von Wohngebäuden.¹⁰⁸

Planerische Genehmigung

Das Kernprinzip der planerischen Steuerung in England lautet, dass jegliche Entwicklung einer planerischen Genehmigung bedarf.¹⁰⁹ Diese Genehmigungspflicht bezieht sich auf die Errichtung neuer Gebäude, wesentliche Veränderungen bestehender Gebäude sowie maßgebliche Veränderungen der Nutzung von Gebäuden oder Flächen. Die wichtigste Grundlage für die Entscheidung über einen entsprechenden Antrag bildet der *local plan*. Ob eine Genehmigung erteilt wird oder nicht, hängt davon ab, ob das beantragte Vorhaben mit den planerischen Grundsätzen und Darstellungen des *local plan* übereinstimmt, solange nicht andere gewichtige Gründe oder materielle Belange eine davon abweichende Entscheidung vorgeben.¹¹⁰ Die Konkretisierung des gesamtgemeindlichen Plans erfolgt somit über die Bauantragstellung, die planerischen Details werden im Einzelfall bestimmt.

Für bestimmte, kleinere Vorhaben wird die Möglichkeit der „Zulässigen Entwicklung“ (*permitted development*) vorgesehen. In der *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995* werden die genehmigungsfreien Vorhaben detailliert geregelt. Zu den Vorhaben, die ohne planerische Genehmigung zulässig sind, zählen bestimmte Nutzungsänderungen von Gebäuden, bauliche Veränderungen (insbesondere an Einfamilienhäusern) oder die Errichtung von Zäunen und ähnlichem.¹¹¹ Für bestimmte Bereiche können die Regelungen zur „Zulässigen Ent-

105 The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England – What is Neighbourhood Planning?

106 The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012. Statutory Instruments. 2012 No. 767.

107 Informationen von Sarah Lewis, Royal Town Planning Institute London.

108 Informationen von Sarah Lewis, Royal Town Planning Institute London.

109 The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England –The Planning Pack 2012, Sheet 6: Development Management, London 2012, S. 1.

110 Urban Forum und The Royal Town Planning Institute (RTPI)/Planning Aid England (Hrsg.): The handy guide to planning 2012, a.a.O., S. 19 f.

111 The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England –The Planning Pack 2012, Sheet 6, a.a.O., S. 2.

wicklung“ von der Gemeinde außer Kraft gesetzt werden; von dieser Möglichkeit wird beispielsweise in Denkmalschutz- oder Naturschutzgebieten Gebrauch gemacht.¹¹²

Die Genehmigungspflichtigkeit von Nutzungsänderungen bei Gebäuden oder Flächen wird durch die *Use Classes Order*¹¹³ geregelt. Diese fasst unterschiedliche Nutzungsarten zu Klassen zusammen und regelt, dass Nutzungsänderungen innerhalb einer Klasse genehmigungsfrei möglich sind. In Einzelfällen ist auch ein genehmigungsfreier Wechsel zwischen zwei Nutzungsklassen möglich (z.B. von der Klasse „Restaurants und Cafés“ zur Klasse „Geschäfte“), bei anderen Veränderungen ist eine Genehmigung erforderlich.¹¹⁴ Die lokalen Planungsbehörden können eine von der Zentralregierung zu genehmigende *Local Development Order* für ein bestimmtes Gebiet einrichten, die vorsehen kann, dass weitere Nutzungsänderungen genehmigungsfrei möglich sind. Diese Möglichkeit wird laut Information eines Londoner Planers in der Regel genutzt, wenn Entwicklungsprozesse beschleunigt werden sollen.¹¹⁵

Bewertung

Für eine Bewertung des aktuellen Planungssystems ist es zum jetzigen Zeitpunkt sicher noch zu früh, da bisher kaum Gelegenheit für eine Etablierung der neuen Regelungen bestand. So wurde von der befragten Expertin vom *Royal Town Planning Institute* selbst festgestellt, dass sich viele Fragen zum Planungssystem noch gar nicht eindeutig beantworten lassen. Auch die Suche nach kommunalen Plänen, die auf den aktuellsten Regelungen basieren, war aus diesem Grund nicht erfolgreich.

Sicher lässt sich jedoch sagen, dass englische Stadtplaner aufgrund der wiederholten und grundlegenden (organisatorischen und instrumentellen) Veränderungen und Brüche, die das englische Planungssystem in den vergangenen 40 Jahren erlebt hat, immer wieder vor große Herausforderungen gestellt werden. Umfangreiche Informationen und Erklärungen zum Planungssystem und den relevanten Instrumenten, die auf Internetplattformen wie *Planning Help* oder *Planning Aid England* von öffentlicher Seite angeboten werden, geben einen Hinweis auf den Bedarf der Planungspraxis an Hilfestellung.

Vor dem Hintergrund der englischen Planungstradition und dem zugrundeliegenden Rechtsverständnis scheint es nicht überraschend, dass weder in der Literatur noch von Seiten der englischen Gesprächspartner eine Notwendigkeit für deutlich verbindlichere Vorgaben in Bezug auf Gebietstypen und deren inhaltliche Definition thematisiert wurde.

112 Urban Forum und The Royal Town Planning Institute (RTPI)/Planning Aid England (Hrsg.): *The handy guide to planning 2012*, a.a.O., S. 20.

113 *The Town and Country Planning (Use Classes) Order 1987 (as amended)*. Statutory Instruments. 1987 No. 764.

114 The Royal Town Planning Institute (RTPI): *Planning Aid England –The Planning Pack 2012*, Sheet 11: *Development Management. Small Business and the Planning System*, London 2012, S. 1 f.

115 Informationen von Jörn Peters, *Strategische Planung GreaterLondonAuthority*.

4.3 Kommunale Raumplanung in den Niederlanden

Räumliche Planung erfolgt in den Niederlanden auf der nationalen Ebene, auf der Ebene der Provinzen sowie auf der kommunalen Ebene. Die Planungshoheit für die lokale Ebene liegt bei der Gemeinde, die mit dem *Bestemmingsplan* das einzige rechtsverbindliche Planungsdokument des niederländischen Raumplanungssystems aufstellt.¹¹⁶

Die planungsrechtliche Grundlage bildete bis 2008 das Raumordnungsgesetz *Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)*, das ursprünglich aus dem Jahr 1965 stammt und infolge diverser Überarbeitungen zuletzt nicht mehr sehr übersichtlich war. Zum 1. Juli 2008 trat das grundlegend novellierte Raumordnungsgesetz unter dem leicht veränderten Namen *Wet ruimtelijke ordening (Wro)* in Kraft.¹¹⁷

Kennzeichnend für die Planungsgesetzgebung bis 2008 war die starke Verknüpfung von Raumordnungspolitik und Raumordnungsgesetzgebung, die sich beispielsweise darin ausdrückte, dass Planungsdokumente der nationalen oder regionalen Ebene mit raumpolitischen Entscheidungen verbunden wurden, die sich dann auf die Raumplanung der kommunalen Ebene auswirkten.¹¹⁸ Rahmenpläne, politische Pläne und Umsetzungspläne wurden nicht eindeutig unterschieden.¹¹⁹ Das novellierte Raumordnungsgesetz unterscheidet demgegenüber sehr deutlich zwischen der Raumordnungspolitik auf der einen Seite und der rechtlichen Umsetzung dieser Politik auf der anderen Seite. Die Leitgedanken der Gesetzesnovelle wurden mit den Schlagworten „Dezentralisierung“, „Deregulierung“ und „direkte Umsetzung“ umrissen. Hinter dem ersten Begriff verbirgt sich das Ziel, Verantwortlichkeiten auf der jeweils richtigen Ebene anzusiedeln und lokale Belange vorrangig den Kommunen zu überlassen. Provinz- oder Staatsebene sollen nur dann agieren, wenn ihre Interessen berührt werden. Das zweite Ziel beschreibt den Ansatz, insgesamt weniger Vorschriften zu erlassen und anstelle der regelmäßigen Einführung neuer Regelungen, einfachere und kürzere Verfahren anzuwenden. Dem dritten Leitgedanken liegt die Zielstellung zugrunde, der Umsetzung der bestehenden Raumordnungspolitik mehr Beachtung zu schenken als ihrer ständigen Neuformulierung.¹²⁰

Structuurvisie

Das neue Raumordnungsgesetz (*Wro*) verpflichtet alle drei Planungsebenen für ihr jeweiliges Verwaltungsgebiet eine *Structuurvisie* zu erarbeiten (wörtlich: Strukturvision, inhaltlich passender: Strukturkonzept), ein strategisches Grundlagenkonzept, das die räumliche Entwicklung beschreibt. Auf nationaler Ebene entspricht dies im Wesentlichen der Formulierung einer planerischen Leitlinie, auf kommunaler Ebene bilden *Structuurvisies* eine Basis zur Entwicklung verbindlicher Bauleitpläne. Die Kommunen haben die Möglichkeit, eine komplette *Structuurvisie* für das gesamte Gemeindegebiet oder mehrere Konzepte für Teilgebiete der Gemeinde zu erarbeiten. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, einzelne Dokumente mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten zu formulieren. Im Vergleich zum deutschen FNP haben die *Structuurvisies* keinen klar abgesteckten Inhalt, so dass sehr flexibel auf die Bedürfnisse der Kommune und die jeweiligen

116 Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, Köln 1995, S. 140.

117 Zonnefeld, Wil: Raumplanung in den Niederlanden, in: Geographische Rundschau 61 (2009) Heft 1, S. 48 und VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: The new Spatial Planning Act gives space, Den Haag 2007, S. 1.

118 VROM: The new Spatial Planning Act gives space, a.a.O., S. 1.

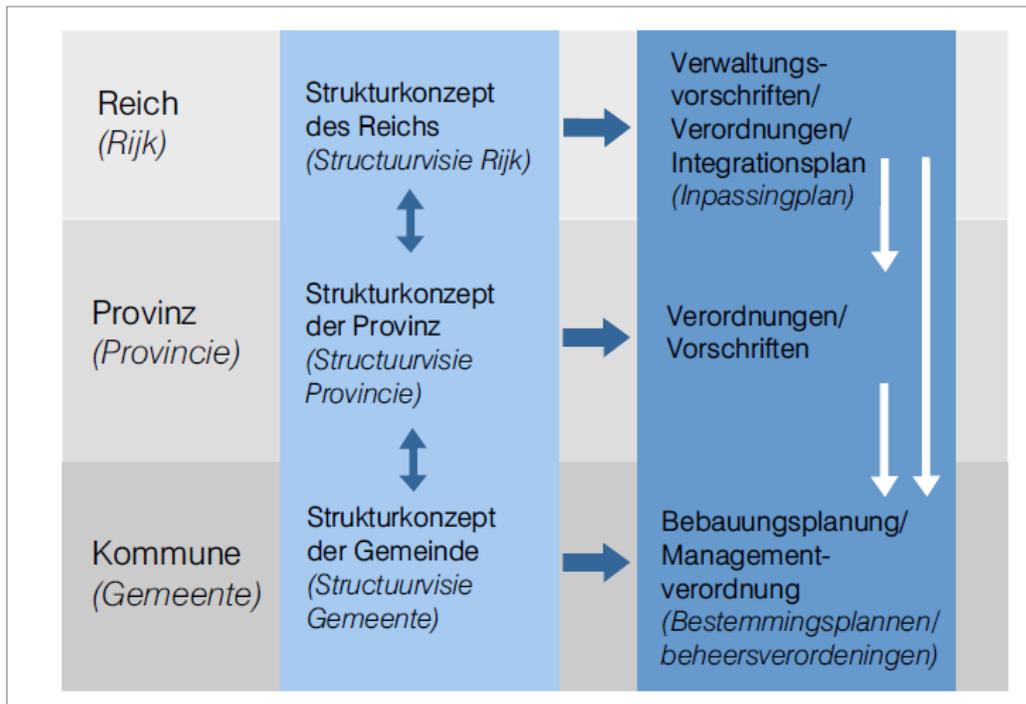
119 Zonnefeld, Wil: Raumplanung in den Niederlanden, a.a.O., S. 48.

120 VROM: The new Spatial Planning Act gives space, a.a.O., S. 1.

Schwerpunkte der Planung eingegangen werden kann.¹²¹ Die Aussagen der *Structuurvisies* sind nicht rechtlich bindend, gleichwohl stellen sie für die jeweilige Planungsebene eine Selbstverpflichtung dar.¹²² So ist beispielsweise auf kommunaler Ebene ein Abweichen von der *Structuurvisie* im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung nur in gut begründeten Ausnahmefällen vorstellbar.¹²³

Auf der nationalen Ebene ersetzen die *Structuurvisies* das Instrument der „Planerischen Grundsatzentscheidungen“ (*planologische kernbeslissingen*), auf der Ebene der Provinzen den Regionalplan (*streekplan*) und auf der kommunalen Ebene den Strukturplan (*structuurplan*).¹²⁴

Abbildung 2 Strukturkonzept und rechtsverbindliche Instrumente der Verwaltungsebenen



Quelle: Eigene Darstellung nach VROM 2007.

Bestemmingsplan

Das Hauptinstrument der kommunalen Raumplanung ist der *Bestemmingsplan* (wörtlich: Zweckbestimmungsplan). Er wird auf kommunaler Ebene für das gesamte Gemeindegebiet erstellt, wobei die Möglichkeit besteht, ihn in mehreren Teilplänen zu erarbeiten. Der *Bestemmingsplan* muss regelmäßig alle zehn Jahre überprüft und dann entweder verlängert oder aktualisiert werden. Er wird vom Gemeinderat beschlossen und ist der einzige rechtsverbindliche Plan.¹²⁵ Der *Bestemmingsplan* ist u.a. maßgeblich für die Verteilung der Nutzungsarten und Funktionen, die Nutzungsarten

121 de Bos, Erwin u.a.: Flexible Stadtplanung – Ein Blick in die Niederlande. In: PLANERIN, Heft 6/2008, S. 32.

122 VROM: The new Spatial Planning Act gives space, a.a.O., S. 2.

123 Informationen von Rolf Oldejans und Eelco Brinkman, Stadtentwicklung Enschede.

124 de Bos: Flexible Stadtplanung, a.a.O., S. 32.

125 VROM: The new Spatial Planning Act gives space, a.a.O., S. 2 f.

der Gebäude, die Parzellierung von Baugrundstücken und das Maß der baulichen Nutzung. Inhaltlich kann der *Bestemmingsplan* mit dem deutschen Bebauungsplan verglichen werden.¹²⁶

Im Unterschied zum deutschen Bauplanungsrecht sieht das niederländische System der Bauleitplanung weniger rechtlich vorgegebene Festsetzungsmöglichkeiten vor. Es gibt keine abschließende Aufzählung möglicher Festsetzungen, die im Bauleitplan getroffen werden können und damit ausschließlich zulässig sind. Feste Gebietstypen werden ebenfalls nicht definiert. Das niederländische Planungsrecht gibt also nicht vor, welche Typen von Baugebieten ausschließlich ausgewiesen werden dürfen und welche Nutzungen im jeweiligen Gebiet zulässig sind. Mit der Bezeichnung eines Gebiets als „Wohngebiet“ oder „Gewerbegebiet“ beispielsweise steht somit anders als im deutschen Planungsrecht noch nicht konkret fest, welche Nutzungen dort zulässig sind. Die Gemeinde ist grundsätzlich flexibel bei der Bestimmung der zulässigen Nutzungen in einem Gebiet und sie ist berechtigt, diese durch eine konkrete Regelung festzulegen.¹²⁷ Diese genaue Ausgestaltung der Gebietsarten erfolgt auf das konkrete Plangebiet bezogen, die Definition einer Gebietsart in einem Teilbereich des *Bestemmingsplans* kann dabei durchaus von der Definition der gleichen Gebietsart in einem anderen Teilbereich des Plans abweichen (beispielsweise im Hinblick auf die Ausgestaltung der Gebäude oder die zulässigen Flächenanteile bestimmter Nutzungen).

Zu den verbindlichen Elementen des *Bestemmingsplans* zählen die Auflistung der Nutzungen von Flächen und Gebäuden im Planungsgebiet (z.B. Wohnen), eine Karte auf der die Nutzungen angegeben sind, der Inhalt der aufgelisteten Nutzungen und (sofern erforderlich) Vorschriften zur Form der Gebäude sowie Regelungen, an die die Gemeinde bei der Umsetzung des Plans gebunden ist.¹²⁸ Weitere Regelungen zu Form und Inhalt des *Bestemmingsplans* sowie Verfahrensvorgaben finden sich in der Raumordnungsverordnung (*Besluit ruimtelijke ordening*), die das Raumordnungsgesetz ergänzt.¹²⁹

Um die Vergleichbarkeit von kommunalen Raumordnungsplänen zu gewährleisten, müssen diese sich seit 2008 an einer ministeriellen Regelung von Standards der Raumordnung orientieren, die in der Raumordnungsverordnung verankert ist.¹³⁰ In Bezug auf den *Bestemmingsplan* ist dies der *Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen* (*Standard Vergleichbare Bestemmingsplannen* (SVBP)), der verpflichtend anzuwenden ist. Unter anderem benennt der SVBP die Hauptgruppen der Flächenbestimmungen (siehe Tabelle 1), die von den Kommunen gewählt werden können. Dieser Katalog ist jedoch nicht abschließend, die Gemeinden haben die Möglichkeit, weitere Hauptgruppen zu bestimmen oder die aufgeführten Gruppen zu spezifizieren (z.B. die Hauptgruppe „Grünfläche“ durch die Ergänzung „Grünfläche – Park“).

126 Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, a.a.O., S. 141 f. sowie Informationen von Rolf Oldejans und Eelco Brinkman, Stadtentwicklung Enschede.

127 Roer, Haribert: Modelle einer grenzüberschreitenden Bauleitplanung im Grenzbereich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und unmittelbar angrenzenden Staaten, Münster 2000, S. 33.

128 ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Planungsbegriffe in Europa – Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2003, S. 65 f.

129 Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, a.a.O., S. 141.

130 VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008.

Tabelle 1 Flächenbestimmungen (Hauptgruppen) gemäß *Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen*

Agrarisch	Landwirtschaft
Agrarisch met waarden	Landwirtschaft mit landschaftsstrukturellem Wert (z.B. ökologischer oder kulturlandschaftlicher Wert)
Bedrijf	Betrieb/Fabrik (Einzelanlage)
Bedrijventerrein	Gewerbegebiet/Industriegebiet
Bos	Wald
Centrum	Zentrum
Cultuur en ontspanning	Kultur und Unterhaltung/Entspannung/Vergnügen
Detailhandel	Einzelhandel
Dienstverlening	Dienstleistungen
Gemengd	Gemischt
Groen	Grünfläche
Horeca	Gaststätte/Hotel
Kantoor	Büro
Maatschappelijk	Sozial
Natuur	Natur
Recreatie	Erholung
Sport	Sport
Tuin	Garten
Verkeer	Verkehr
Water	Wasser
Wonen	Wohnen (Bestand)
Woongebied	Wohngebiet (Neuplanung)
Overig	Übrige

Quelle: Geonovum: Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008, Bijlage 5 behorende bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening

Der *Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008* ordnet den einzelnen Hauptgruppen Funktionen oder Nutzungsziele zu, um die Gruppen näher zu spezifizieren. Die Liste der zugeordneten Funktionen ist ebenfalls nicht abschließend und bei den einzelnen Hauptgruppen unterschiedlich umfangreich. Für die Hauptgruppe „Gemischt“ wird ausgeführt, dass es sich um eine Kombination von mindestens zwei gleichwertigen Funktionen aus den aufgeführten Hauptgruppen handelt. Die Hauptgruppe „Centrum“ umfasst die Funktionen von insgesamt 13 der genannten Hauptgruppen.¹³¹

Die inhaltliche Definition der Flächenbestimmungen erfolgt in Bezug auf das konkrete Plangebiet durch die Gemeinde selbst. So besteht beispielsweise die Möglichkeit, unterschiedliche Mischgebietstypen zu definieren und in den textlichen Erläuterungen auszuführen, welche weiteren Nutzungen, in welchem Maß in den Gebieten möglich sind (siehe dazu auch Planbeispiel *Bestemmingsplan Enschede*). Zur Beschreibung von quantitativen Verhältnissen oder Größen stehen Maßzahlen wie die jeweilige Anzahl (z.B. Anzahl der Wohneinheiten, Gebäude oder Betriebe), Bebauungsanteile, bebaute Oberfläche in Quadratmetern, Bauhöhe, -breite, -tiefe etc. zur Verfügung. Die zu verwendenden Maßzahlen werden je nach örtlicher Gegebenheit und planerischer Notwendigkeit aus dem *SVBP-Katalog* gewählt. Wenn es die Planung erforderlich macht, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, eigene, kommunale Standards zu entwickeln. Weitere Regelun-

¹³¹ Geonovum: Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008, Bijlage 2 behorende bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening.

gen des SVBP betreffen verbindliche Vorgaben wie z.B. die Berechnungsmethode für die Baufläche oder Darstellungsformen für die Plangebietsgrenze und andere Abgrenzungen.¹³²

Abbildung 3 Planbeispiel: Ausschnitt Bestemmungsplan Enschede (Teilbereich Lasonder-Zeggelt)



Der Planausschnitt zeigt die Festsetzungen des Bestemmungsplans für einen zentral gelegenen Teil der Stadt Enschede (Teilbereich Lasonder-Zeggelt), in dem unter anderem die gemischten Gebiete G1 und G2, Wohngebiete (WO), Einzelhandelsflächen (DH), eine Gewerbefläche (BE) sowie Straßen unterschiedlicher Kategorien (Haupt- und Nebenstraßen) liegen. In den textlichen Erläuterungen zum Plan finden sich in Bezug auf die verschiedenen Gebietsarten u.a. konkrete Definitionen der vorgesehenen Nutzungen, die Bauvorschriften für diese Gebietsart sowie Ausnahmemöglichkeiten. Die dargestellten gemischten Gebiete G1 und G2 zum Beispiel sehen in Bezug auf die vorgesehenen Nutzungen zunächst sehr ähnliche Regelungen vor: neben der Nutzung zu Wohnzwecken sind an das Haus gebundene berufliche Aktivitäten möglich, die einer definierten Gruppe von Dienstleistungsbetrieben zuzuordnen sind, solange diese der Wohnfunktion untergeordnet sind und nicht mehr als 30 m² der auf der Bauparzelle befindlichen Bebauung nutzen. In beiden gemischten Gebietsarten sind darüber hinaus Büros vorgesehen, wobei sich die Definitionen in der maximal zulässigen Betriebsfläche pro Baugrundstück unterscheiden. Deutlichere Unterschiede finden sich bei den weiteren Nutzungen, die den Gebieten jeweils zugeordnet sind. Während sich diese Liste für die Gebietsart G1 auf störungsärmere Einzelhandelsbetriebe, Dienstleistungen und soziale Nutzungen beschränkt, umfasst dieser Katalog für die Gebietsart G2 darüber hinaus auch Betriebe der Kategorie „Gaststätten und Hotels“ sowie Bordelle. In Bezug auf die Bauvorschriften wird beispielsweise geregelt, dass Gebäude ausschließlich innerhalb der dargestellten Bauflächen zulässig sind. Die definierten Ausnahmemöglichkeiten beziehen sich sowohl auf die Art als auch das Maß der Nutzung sowie die Bauvorschriften.

Quelle: www.geobrowser.enschede.nl

132 Geonovum: Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008, Bijlage 5 behorende bij de Regeling standdaarden ruimtelijke ordening, und Informationen von Rolf Oldejans und Eelco Brinkman, Stadtentwicklung Enschede.

Zur Vermeidung von Konflikten zwischen benachbarten Wohn- und Gewerbegebieten besteht die Möglichkeit, die gewerblichen Nutzungen innerhalb des Gewerbegebiets nach Belastungsintensität abzustufen. In direkter Nachbarschaft zur Wohnbebauung sind demnach nur Aktivitäten mit geringem Umweltbelastungspotential zulässig, in größerer Entfernung auch Nutzungen mit höherem Belastungspotential. Immissionsschutzrechtliche und umweltrechtliche Vorgaben tragen ebenfalls zum Schutz der Wohnnutzung bei.¹³³

Das Raumordnungsgesetz (*Wro*) aus dem Jahr 2008 hat neben dem *Bestemmingsplan* das Instrument der Managementverordnung geschaffen, die dazu dient, die aktuelle räumliche Situation eines Gebiets zu fixieren, in dem keine räumliche Entwicklung stattfinden soll. Spätestens nach zehn Jahren ist die erlassene Managementverordnung auf ihre Aktualität zu überprüfen und gegebenenfalls zu verlängern.¹³⁴ Die Entscheidung über die Verlängerung der Plangültigkeit wird vom Gemeinderat getroffen.¹³⁵

Wenn ein erwünschtes Vorhaben den Darstellungen des *Bestemmingsplans* widerspricht, kann seine Realisierung beschleunigt werden, indem die Kommune einen sogenannten Projektabweichungsbeschluss fällt. Dieser ermöglicht eine Umsetzung des Vorhabens ohne dass der *Bestemmingsplan* zuvor geändert werden muss und erfolgt auf der Basis des *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)* (Gesetz allgemeiner Regeln des Umgebungsrechts/Umweltrechts).¹³⁶

Weitere Aspekte

Eine wesentliche Änderung durch das neue Raumordnungsgesetz (*Wro*) betrifft die Zustimmung der Provinzialbehörden zum kommunalen *Bestemmingsplan*, die seit Juli 2008 nicht mehr erforderlich ist.¹³⁷ Das vorherige Raumordnungsgesetz (*WRO*) sah eine entsprechende Genehmigungspflicht vor, um eine ausreichende Berücksichtigung der Interessen der übergeordneten Planungsebenen sicherzustellen. Bei der Erarbeitung der kommunalen Bauleitpläne mussten die Aussagen des Regionalplans (Provinz) und der nationalen Rahmenpläne beachtet werden.¹³⁸ Im Gegenzug hat das neue Raumordnungsgesetz mit dem *Inpassingplan* (Integrationsplan) für die nationale Ebene und die Provinzen die Möglichkeit geschaffen, selbst eine verbindliche Planung auf kommunaler Ebene aufzustellen, wenn nationale bzw. provinzielle Interessen berührt werden (insbesondere bei raumbedeutsamen Maßnahmen).¹³⁹

Im alten Raumordnungsgesetz (*WRO*) war die Erstellung eines *Bestemmingsplans* nur für den Außenbereich einer Gemeinde und nicht für das gesamte Gemeindegebiet verpflichtend, gleichwohl wurde er von den meisten Gemeinden auch für den bebauten, städtischen Bereich erarbeitet, um eine verbindliche Grundlage zur Entscheidung über Bauanträge zu haben. Gleichzeitig bietet der Plan den Bürgern Klarheit und Rechtssicherheit über die Entwicklung in einem bestimmten Gebiet.¹⁴⁰ Sofern das beantragte Vorhaben dem *Bestemmingsplan* entspricht und die übrigen relevanten Kriterien erfüllt (wie beispielsweise die Vorgaben der örtlichen Bauverordnung), darf die Baugenehmigung nicht versagt werden.¹⁴¹ Die Erteilung der Baugenehmigung (wörtliche Übersetzung:

133 Informationen von Rolf Oldejans und Eelco Brinkman, Stadtentwicklung Enschede.

134 VROM: The new Spatial Planning Act gives space, a.a.O., S. 2 f.

135 Informationen von Rolf Oldejans und Eelco Brinkman, Stadtentwicklung Enschede.

136 Informationen von Rolf Oldejans und Eelco Brinkman, Stadtentwicklung Enschede.

137 VROM: The new Spatial Planning Act gives space, a.a.O., S. 3.

138 Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, a.a.O., S. 140.

139 VROM: The new Spatial Planning Act gives space, a.a.O., S. 4.

140 ARL (Hrsg.): Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2003, S. 35 f.

141 Ebenda, S. 33 und S. 70 f.

Umgebungs- oder Umweltgenehmigung) erfolgt dann auf der Grundlage des *Wabo* (s.o.), dem somit eine wichtige Funktion bei der Umsetzung der Raumordnung zukommt.¹⁴²

Bewertung

Das novellierte Raumordnungsgesetz *Wro* aus dem Jahr 2008 hat mit dem *Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen* (*SVBP*) verbindliche Vorgaben für die Kommunen geschaffen, die zu einer Vereinheitlichung der *Bestemmingsplannen* führen. Die damit verbundene Einschränkung der kommunalen Gestaltungsfreiheit wurde von den befragten Stadtplanern in der Stadt Enschede jedoch nicht negativ bewertet, da die letztlich entscheidende Ausgestaltungsmöglichkeit der konkreten Gebietsnutzungen erhalten blieb. Da der *SVBP* die Gebietsarten, Maßzahlen etc. nicht abschließend regelt, sondern jeweils die Möglichkeit zur Ergänzung im konkreten Einzelfall offen lässt, bleiben für die kommunalen Planer ausreichend Spielräume erhalten. Die Standardisierung der Darstellungsformen oder auch der Gliederung der textlichen Erläuterungen werden offenbar als unkritisch empfunden. Weder im Austausch mit den Enscheder Stadtplanern, noch in der Literatur wurden Hinweise darauf deutlich, dass sich durch das Fehlen eines mit der BauNVO vergleichbaren Regelwerks Nachteile für die Planungspraxis in den Niederlanden ergeben.

4.4 Kommunale Raumplanung in Polen

Mit der politischen Wende in Polen wurde 1990 die lokale Selbstverwaltung wieder eingeführt. Das *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden* von 1990 bestimmt die Gemeinden als Träger der lokalen Selbstverwaltung und gibt ihnen die Souveränität und Zuständigkeit für zahlreiche Verwaltungsaufgaben, darunter die Planung und Raumbewirtschaftung.¹⁴³ Die Raumplanung zählt damit zu den Eigenaufgaben der Gemeinde, die aus Eigenmitteln finanziert werden.¹⁴⁴

Die aktuelle planungsrechtliche Grundlage bildet das *Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung* vom 27. März 2003 (mit seinen zahlreichen Novellierungen). Dieses löste das *Gesetz über die Raumbewirtschaftung* vom 7. Juli 1994 ab.¹⁴⁵ Vor der Wiedereinführung der lokalen Selbstverwaltung erarbeitete die nationale Verwaltung Raumordnungspläne für die kommunale Ebene. Die Grundlage dafür bildete zuletzt das Gesetz über die Raumplanung von 1984, das die Erstellung von Generalplänen für das gesamte Gemeindegebiet vorsah („allgemeiner Ortsplan“).

Das *Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung* von 2003 regelt die Verteilung der Planungskompetenzen zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dem *Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung* von 1990 entsprechend liegt die Planungshoheit für die lokale Ebene bei der Gemeinde.¹⁴⁶ Festlegungen aus Planungsdokumenten der übergeordneten Planungsebenen sowie von sektoralen Fachplanungen sind dabei von der Gemeinde zu berücksichtigen.¹⁴⁷ Nach Ein-

142 Informationen von Rolf Oldejans und Eelco Brinkman, Stadtentwicklung Enschede.

143 Bielawska-Roepke, Patrycja: Revitalisierung in Polen, Dissertation an der TU Dresden 2009, S. 73 f.

144 Akademie für Raumforschung und Landeskunde (Hrsg.): Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 33.

145 Wanczura, Sylvia: Das polnische Planungssystem im Wandel, in: Institut für Raumplanung der Universität Dortmund (Hrsg.): Räumliche Planung in Polen – Ein Exkursionsbericht, Dortmund 2007, S. 16 f.

146 Bielawska-Roepke, Patrycja: Revitalisierung in Polen, a.a.O., S. 65 f.

147 Ebenda, S. 80.

schätzung von Ebert/Tölle/Wdowicka gibt es dabei allerdings „weit gefasste Interpretationsspielräume“, so dass praktisch nur eine eingeschränkte Hierarchie der Planungsdokumente bestehe.¹⁴⁸

Zur Gestaltung der kommunalen Raumplanungshoheit stehen der Gemeinde im Wesentlichen zwei Instrumente zur Verfügung: die *Studie der Rahmenbedingungen und Perspektiven der Raumbewirtschaftung* der Gemeinde und der *Örtliche Raumbewirtschaftungsplan*. In der Praxis kommt darüber hinaus der *Entscheidung über die Bedingungen für die Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* eine besondere Bedeutung zu, auf die weiter unten eingegangen wird.

Die Gemeinde ist zur Erstellung der das gesamte Gemeindegebiet umfassenden *Studie der Rahmenbedingungen und Perspektiven der Raumbewirtschaftung (Raumbewirtschaftungsstudie)* verpflichtet. Diese Verpflichtung wurde mit dem *Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung* von 2003 eingeführt. Die Raumbewirtschaftungsstudie stellt die Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung und Flächennutzung der Gemeinde dar und beschreibt diese auf der Ebene des gesamten Gemeindegebiets. Dabei sind die Aussagen nationaler und regionaler Raumbewirtschaftungsdokumente zu berücksichtigen. Verwaltungsintern sind die Aussagen der Raumbewirtschaftungsstudie für alle Planungsbehörden verbindlich, gegenüber Dritten haben die Darstellungen keinen verbindlichen Charakter, sondern sind als Absichtserklärung zu verstehen. Die Studie wird vom Gemeindevorsteher respektive Bürgermeister oder Stadtpräsidenten erarbeitet und vom Gemeinderat beschlossen. In der Planungspraxis erfüllt die Raumbewirtschaftungsstudie eine Doppelfunktion, da sie zugleich ein raumpolitisches und ein wirtschaftsentwicklungspolitisches Dokument ist, letzteres insbesondere beim Fehlen einer gemeindlichen Entwicklungsstrategie.¹⁴⁹

Der *Örtliche Raumbewirtschaftungsplan* ist das Hauptinstrument zur Umsetzung der gemeindlichen Planung und das einzige allgemein rechtsverbindliche Dokument der Raumentwicklungspolitik.¹⁵⁰ Als Ortsrecht entfaltet er nicht nur innerhalb der Verwaltung der Gemeinde, sondern auch gegenüber öffentlichen Institutionen, juristischen Personen und Bürgern Verbindlichkeit. Der *Örtliche Raumbewirtschaftungsplan* wird für Teile des Gemeindegebiets von der Gemeindeverwaltung erarbeitet und vom Gemeinderat beschlossen.¹⁵¹ Er trifft rechtsverbindliche Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken, im Einzelnen zählen zu den Regelungsinhalten: Nutzungszwecke, Grundlinien der baulichen Gestaltung sowie das Maß der baulichen Nutzung, der Mindestanteil der unversiegelten Fläche, die maximale Gebäudehöhe, die Mindestanzahl von Stellplätzen und die Form ihrer Erstellung, die Baugrenze und das Baurichtmaß. Weitere Festsetzungsmöglichkeiten betreffen u.a. Gestaltungsvorgaben für Gebäude und den öffentlichen Raum, den Schutz von Umwelt, Natur, Kulturerbe und Denkmalbestand sowie die Verkehrs- und technische Infrastruktur. Ein verbindlicher Katalog der Planinhalte und Festsetzungsmöglichkeiten wurde mit dem aktuellen Raumplanungsgesetz von 2003 festgelegt, er findet sich direkt im Gesetz (siehe dazu Gesetzesauszug in Anhang 3).¹⁵²

148 Ebert, Sebastian, Alexander Tölle, und Magdalena Wdowicka: Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive. Planungs begriffe in Europa, ARL/UAM, Hannover/Poznań 2012, S. 3

149 Ebenda, S. 17 ff.

150 Ebenda, S. 17 ff.

151 Bielawska-Roepke, Patrycja: Revitalisierung in Polen, a.a.O., S. 81.

152 Ebert/Tölle/Wdowicka: Planung in Deutschland und Polen, a.a.O., S. 19.

Abbildung 4 Kommunale Raumplanung in Polen

Planungsinstrument	Studie der Rahmenbedingungen und Perspektiven der Raumbewirtschaftung	Örtlicher Raumbewirtschaftungsplan
Materielle Inhalte	Perspektiven der räumlichen Entwicklung und der Flächennutzung für das gesamte Gemeindegebiet	Festsetzungen für die räumliche Bewirtschaftung für einen Teil des Gemeindegebiets
Rechtliche Grundlage	Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung	Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung
Beschlussorgan/Politischer Entscheidungsträger	Gemeinderat	Gemeinderat
Bindungswirkung	Verbindlich für alle Planungsbehörden	Rechtliche Bindung für jedermann; Rechtsgrundlage für Bauprojekte und Erteilung von Baugenehmigungen
Maßstab	1:5.000 bis 1:25.000	1:5.000 bis 1:1.500

Quelle: Ebert, Sebastian; Tölle, Alexander; Wdowicka, Magdalena: Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive. Planungs-begriffe in Europa, ARL/UAM, Hannover/Poznań 2012, S. 29.

Ein mit der deutschen BauNVO vergleichbares Regelwerk gibt es in Polen nicht. Die Planung muss sich dagegen auf viele (und manchmal widersprüchliche) Vorgaben in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen stützen. Die Baugebietstypen werden beispielsweise nicht gesetzlich, sondern in Ministerverordnungen festgelegt. So benennt die *Ministerverordnung zum Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan*¹⁵³ eine abschließende Liste von Baugebietsarten (ohne sie inhaltlich zu definieren) inklusive ihrer planerischen Darstellung (im Sinne der deutschen Planzeichenverordnung) für *Örtliche Raumbewirtschaftungspläne* (siehe dazu Anhang 3). Entsprechende Verordnungen existieren auch für die kommunale Raumbewirtschaftungsstudie und die anderen Raumplanungsdokumente. Die inhaltliche Definition, was beispielsweise ein „Einfamilienhaus-Wohngebiet“, eine „Grünanlage“ oder ein „Sport- und Erholungsgebiet“ im rechtlichen Sinne ist, ergibt sich aus unterschiedlichen Fachgesetzen (z.B. Einfamilienhaus-Wohngebiet im Baurecht [*Prawo budowlane*], Grünanlage im Umweltschutzgesetz usw.). Diese Definitionen enthalten jedoch nur wenige planerische Kriterien: neben eingeschränkten Vorgaben zu Art und Maß der Nutzung gibt es nur vereinzelte Bestimmungen zur Zulässigkeit von Vorhaben – also zum Beispiel keine Aussage dazu, ob und in welchem Umfang im Wohngebiet Einzelhandel zulässig ist. Diese Festlegungen werden ausschließlich und gebietskonkret in den gemeindlichen Plandokumenten selbst getroffen (*Raumbewirtschaftungsstudie* und insbesondere *Örtlicher Raumbewirtschaftungsplan*).¹⁵⁴

153 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury: Rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (Ministerverordnung zum Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan).

154 Information von Dr. Alexander Tölle, Institut für sozioökonomische Geographie und Raumwirtschaft der Adam-Mickiewicz-Universität zu Posen, Experte für polnisches Planungsrecht.



Der Ausschnitt aus dem Örtlichen Raumentwicklungsplan „Morasko-Radojewo-Umultowo“ in Poznan zeigt ein Neubaugebiet, in dem Flächen für Einfamilienhäuser (MN, hellbraun), für Handels- und Dienstleistungszwecke (U, rot), für eine Mischung dieser beiden Nutzungen (MN/U, hellbraun-rot-gestreift), eine öffentliche Grünfläche (ZO, grün) sowie öffentliche Straßen (KD, weiß) und nicht-öffentliche Straßen (KDW, grau) dargestellt sind. Zusätzlich zu den Buchstabenkürzeln sind die einzelnen Gebietsarten jeweils fortlaufend durchnummeriert. Weitere Elemente der Planzeichnung sind Baulinien und Baugrenzen (schwarze Linien mit ausgefüllten bzw. nur umrissenen Dreieck-Markierungen); Flächen, die mit einem E markiert sind, dienen elektroenergetischen Zwecken – in diesem Fall sind damit die Standorte für Transformatoren-Stationen markiert.

In der zum Plan gehörenden textlichen Erläuterung, die mit dem Plan vom Gemeinderat Poznan beschlossen wurde, werden die Bestimmungen für die einzelnen Gebiete im Detail beschrieben. In Bezug auf die Einfamilienhausflächen werden beispielsweise die Höhe der Wohngebäude oder die Dachneigung für alle Teilflächen einheitlich bestimmt. In Bezug auf andere Festsetzungen werden nach Teilgebieten differenzierte Bestimmungen vorgenommen: zum Beispiel variiert der maximale Anteil der Gebäudegrundfläche an der Gesamtfläche des Baugrundstücks zwischen 15, 20, 25 oder 30 Prozent und die im Plan dargestellten Einfamilienhausflächen 1MN bis 22MN werden jeweils einer dieser vier Abstufungen zugeordnet. Eine ähnliche Differenzierung und Zuordnung der Teilflächen erfolgt in Bezug auf die Mindestgröße der Baugrundstücke, die in einem Teilgebiet mindestens 1900 m² betragen soll, vielfach 1000 m² oder 800 m² nicht unterschreiten darf und in weiteren Einzelfällen auch nur 740 m² oder 580 m² betragen muss. In vergleichbarer Weise erfolgen Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung, Grundstücksgrößen etc. für die anderen Baugebietearten. In Bezug auf die Gebietsarten, die Flächen für Handels- und Dienstleistungszwecke vorsehen, werden beispielsweise max. zulässige Verkaufsflächen bestimmt. Auch hier werden Differenzierungen zwischen einzelnen Teilflächen vorgenommen.

Quelle: URL: <http://www.mpu.pl/plany.php?s=6&p=272> (Stand: 3/2014)

Schwierigkeiten bei der Implementation der neuen Planungsinstrumente

Die Erarbeitung von *Studien der Rahmenbedingungen und Perspektiven der Raumbewirtschaftung* sowie von *Örtlichen Raumbewirtschaftungsplänen* ist nach Wiedereinführung der lokalen Selbstverwaltung und der Schaffung neuer planungsrechtlicher Grundlagen nur sehr zögerlich in Angriff genommen worden. Zum einen fehlte es an der grundsätzlichen Überzeugung, dass Raumordnungspläne notwendig sind, zum anderen bestanden gegenüber der Erstellung von Plänen starke Vorbehalte, da diese als ein Instrument der sozialistischen Planwirtschaft betrachtet wurden.¹⁵⁵ Vielfach wurden die vor 1994 erstellten Pläne auch als ausreichend erachtet und nicht die Notwendigkeit gesehen, neue Pläne auf Grundlage der neuen Planungsgesetze zu erarbeiten.¹⁵⁶

Aufgrund dieser Verzögerungen bei der Schaffung aktueller planungsrechtlicher Grundlagen wurde die Gültigkeit der vor 1994 erstellten Ortspläne mehrfach verlängert und ist erst zum Jahresende 2003 endgültig abgelaufen. Dies wird zum Teil kritisch bewertet. Die übergeleiteten alten Pläne sind nach Einschätzung des dazu befragten polnischen Experten regelmäßig von unzureichender Qualität, da sie ohne qualifizierte gesetzliche Grundlage (eine solche gab es erst ab 1994) erarbeitet werden mussten. Gleichwohl fanden die alten Pläne vielerorts noch nahezu zehn Jahre (bis 2003) Anwendung.¹⁵⁷

Mit dem endgültigen Ablauf der Gültigkeit der alten Pläne (die das gesamte Gemeindegebiet umfassten) ergab sich die Situation, dass nur ein geringer Teil der Landesfläche mit gültigen Örtlichen Raumbewirtschaftungsplänen abgedeckt war. Ende 2005 belief sich der Anteil auf knapp 20 % der Landesfläche, Ende 2006 waren es 22 Prozent und Ende 2009 gut 25 Prozent.¹⁵⁸ Bei der Bewertung dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass ein flächendeckendes Erfordernis zur Aufstellung solcher verbindlichen Pläne – wie auch die Erfahrungen in Deutschland zeigen – regelmäßig nicht bestehen wird. Andererseits gibt es Hinweise auf eine sehr dynamische Entwicklung neuer Bauflächen im bisherigen Außenbereich und darauf, dass diese in vielen Fällen nicht auf der Grundlage von Örtlichen Raumbewirtschaftungsplänen entwickelt wurden. Die gesamtgemeindliche obligatorische Raumbewirtschaftungsstudie wurde allerdings inzwischen von allen Gemeinden in Polen erarbeitet.¹⁵⁹

Das „Ersatzinstrument“ der Entscheidung

Für den Fall des Fehlens eines *Örtlichen Raumbewirtschaftungsplans* wurde mit dem Planungsgesetz von 1994 das Instrument der *Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* geschaffen, das jedoch bis 2003 keine praktische Relevanz hatte, da fast überall alte übergeleitete Pläne vorhanden waren. Die *Entscheidung über die Bedingungen* wird auf Antrag eines Investors vom kommunalen Planungsamt vorbereitet und vom Starost (bzw. dem Landratsamt) als Baugenehmigungsbehörde erteilt. Dieser trifft die *Entscheidung* allein und sie wird weder durch den Gemeinderat noch durch ein anderes Kontrollorgan überprüft. Soweit ersichtlich gibt es bislang keine weitergehenden materiell-rechtlichen Voraussetzungen, die bei der *Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* etwa ent-

155 Bielawska-Roepke, Patrycja: Revitalisierung in Polen, a.a.O., S. 64.

156 Akademie für Raumforschung und Landeskunde (Hrsg.): Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 33.

157 Information von Dr. Alexander Tölle, Institut für sozioökonomische Geographie und Raumwirtschaft der Adam-Mickiewicz-Universität zu Posen, Experte für polnisches Planungsrecht.

158 Bielawska-Roepke, Patrycja: Revitalisierung in Polen, a.a.O., S. 82 i.V.m. Wikipedia-Angaben für 2009: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

159 Information von Dr. Alexander Tölle, Institut für sozioökonomische Geographie und Raumwirtschaft der Adam-Mickiewicz-Universität zu Posen, Experte für polnisches Planungsrecht.

sprechend den Regelungen in §§ 34 und 35 BauGB zu berücksichtigen sind. Auch die Bestimmungen der gesamtgemeindlichen und nur verwaltungsmäßig bindenden Raumbewirtschaftungsstudie zu Nutzungsarten oder Bebauungsbedingungen dürfen bei der *Entscheidung* nicht berücksichtigt werden.

In der aktuellen Planungspraxis kommt der *Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* eine deutlich größere Bedeutung als ursprünglich vorgesehen zu. Die Ausnahmeregelung zur Ermöglichung von Investitionen außerhalb beplanter Gebiete (im B-Plan-Sinne) ist zum dominierenden Regelfall geworden. De facto wird die räumliche Entwicklung der Gemeinden somit vielfach nicht über die vorgesehenen Planungsinstrumente bestimmt, da *Örtliche Raumbewirtschaftungspläne* fehlen und die Festsetzungen der gemeindlichen Raumbewirtschaftungsstudie explizit keine Rechtsgrundlage für die *Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* bieten. Die planerische Steuerung wird vielfach durch eine Fülle von Einzelentscheidungen ersetzt. Die Gemeinden nutzen ihre planerische Gestaltungskraft damit bislang nur eingeschränkt. Die *Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* erfolgt im Einzelfall und häufig losgelöst von raumplanerischen Vorgaben und Zielsetzungen (keine Rolle der Raumbewirtschaftungsstudie in diesen Fällen, keine Unterscheidung von Innen- und Außenbereich, keine informellen Dokumente wie beispielsweise Masterpläne oder Stadtteilentwicklungspläne). Zahlreiche Bauvorhaben auf bisher unversiegelten Flächen im Zuge der Suburbanisierungsprozesse sind anschauliche Beispiele für diese problematische Entwicklung.¹⁶⁰ Darüber hinaus eröffnet diese Planungspraxis Freiräume für Beamtenwillkür und Korruption, da die Entscheidung von keinem Kontrollorgan überprüft wird.¹⁶¹

Kritik am Raumplanungssystem

Wegen seiner Verankerung in einer Vielzahl von Fachgesetzen weist das polnische Raumplanungssystem Rechtslücken auf und ist ausgesprochen unübersichtlich. Dies trägt dazu bei, dass bestimmte planerische Regelungen nicht in der gewünschten Weise umgesetzt werden. Ein bezeichnendes Beispiel für die Inkonsistenz der gesetzlichen Vorgaben ist die „Denkmalschutzzone“, die laut Denkmalschutzgesetz im *Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan* festgesetzt werden kann. Das Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung sieht jedoch die Definition einer solchen Zone nicht vor, so dass sie in der Praxis nicht zum Tragen kommt und dementsprechend kein entsprechender Schutz dieser baulichen Ensembles besteht (in der abschließenden Liste der Gebietsarten, die sich im Anhang 3 zu diesem Text befindet, ist die Denkmalschutzzone daher nicht enthalten).¹⁶²

Das Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung wurde seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2003 mehrfach novelliert und ergänzt. Forderungen nach einer grundlegenden Überarbeitung der Raumplanungsgesetzgebung, um beispielsweise die beschriebene Problematik der Verteilung der relevanten Regelungen auf diverse Einzelgesetze zu beheben, wurde dabei jedoch nicht nachgekommen. Auch die letzte Novelle im Jahr 2010 zielte vorrangig auf die Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Vorschläge zur Stärkung der räumlichen Entwicklungssteuerung hingegen blieben unberücksichtigt.¹⁶³

160 Ebert/Tölle/Wdowicka: Planung in Deutschland und Polen, a.a.O., S. 8 sowie Information von Dr. Alexander Tölle, Institut für sozioökonomische Geographie und Raumwirtschaft der Adam-Mickiewicz-Universität zu Posen, Experte für polnisches Planungsrecht.

161 Bielawska-Roepke, Patrycja: Revitalisierung in Polen, a.a.O., S. 81 f.

162 Ebert/Tölle/Wdowicka: Planung in Deutschland und Polen, a.a.O., S. 9.

163 Ebenda.

In Bezug auf die *Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* wird ergänzend zu den Aspekten, die im vorherigen Abschnitt beschrieben sind, kritisiert, dass diese häufig in einer wenig präzisen Form erarbeitet werden und dadurch zu wenig Steuerungskraft entfalten können.¹⁶⁴

Bewertung

Abgesehen von den Problemen, die sich durch die Verteilung der relevanten Regelungen auf diverse Einzelgesetze ergeben, ist das (reguläre) Modell der kommunalen Raumplanung stringent aufgebaut. Die gesamtgemeindliche *Raumbewirtschaftungsstudie* bietet einen für die Planungsbehörden verbindlichen Rahmen, der *Örtliche Raumbewirtschaftungsplan* konkretisiert die gemeindlichen Entwicklungsziele und setzt sie in Form von rechtsverbindlichen Festsetzungen um.

Das *Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung* gibt einen umfangreichen Katalog von Baugebietsarten für den *Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan* verbindlich und abschließend vor. Die inhaltliche Definition dieser Gebietsarten hingegen wird den Gemeinden im konkreten Planungsfall überlassen. Das im Hinblick auf die Ausgestaltung der Baugebietsarten somit eher offene Modell wird weder in der verfügbaren Literatur noch von Seiten des befragten Experten für polnisches Planungsrecht als Problem beschrieben. Eventuelle Nachteile durch das Fehlen eines mit der BauNVO vergleichbaren Regelwerks werden nicht benannt.¹⁶⁵

In Bezug auf die *Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen* stellt sich die Frage, weshalb es noch keine erfolgreichen Anstrengungen gab, diese Ausnahmeregelung tatsächlich zur Ausnahme zu machen. Es kann angenommen werden, dass die Begünstigung ungeplanter Entwicklungen ohne Beachtung der gemeindlichen Entwicklungsziele für kommunale Planer eine frustrierende Situation darstellt. Nach Einschätzung des dazu befragten Experten für polnisches Planungsrecht fehlt die politische Initiative zur Änderung der Rechtslage und dieses Fehlen wiederum sieht er als Ausdruck dafür, dass die Verbesserung des Planungssystems kein gesellschaftliches Thema ist.¹⁶⁶

4.5 Kommunale Raumplanung in Schweden

Die kommunale Selbstverwaltung hat eine lange Tradition in Schweden und wird sehr weitreichend verstanden. Auch in Bezug auf die territoriale Planung wird die ausgeprägte Stellung der Kommunen deutlich, denn die Gemeinden tragen die Hauptverantwortung für die Planung der Bodennutzungen. Die weitreichende kommunale Planungshoheit, die als Planungsmonopol bezeichnet wird, drückt sich darin aus, dass die Gemeinden das Recht haben, über die örtliche und zeitliche Notwendigkeit von Planung selbst zu entscheiden. Eine Veränderung der Bodennutzung kann nur auf der Grundlage eines kommunalen Plans erfolgen, oder anders ausgedrückt: ein Grundeigentümer kann auf seinem Land nicht bauen, wenn das Vorhaben den kommunalen Plänen widerspricht.¹⁶⁷

164 Ebenda.

165 Information von Dr. Alexander Tölle, Institut für sozioökonomische Geographie und Raumwirtschaft der Adam-Mickiewicz-Universität zu Posen, Experte für polnisches Planungsrecht.

166 Information von Dr. Alexander Tölle, Institut für sozioökonomische Geographie und Raumwirtschaft der Adam-Mickiewicz-Universität zu Posen, Experte für polnisches Planungsrecht.

167 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2011, S. 26 und S. 116.

Zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene gibt es – von wenigen Ausnahmen abgesehen¹⁶⁸ – keine weitere administrative Ebene. Zwar ist das Land in Provinzen unterteilt, diese sind jedoch als räumliche Zuständigkeitsbereiche einer staatlichen Regionalverwaltung zu betrachten.¹⁶⁹ Die Provinzialbehörden (*länsstyrelse*) sind für die Aufsicht und Beratung der kommunalen Selbstverwaltungsorgane zuständig,¹⁷⁰ in Planungsprozessen nehmen sie die staatlichen Interessen wahr und koordinieren diese. Dazu zählen die Sicherung von Reichsinteressen und nationalen Umweltqualitätszielen, Fragen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit sowie die Koordination interkommunaler Aufgaben.¹⁷¹

Rechtlicher Rahmen

Die gesetzliche Grundlage für die schwedische Bauleitplanung bilden das *Umweltgesetz* sowie das *Plan- und Baugesetz*. Das aktuelle Umweltgesetz aus dem Jahr 1999 umfasst die Inhalte von 15 vormaligen Einzelgesetzen, beispielsweise des Naturschutzgesetzes sowie des Wassergesetzes. Gleichzeitig bildet es ein Dach für das Plan- und Baugesetz sowie andere Fachgesetze, die Auswirkungen auf die physische Umwelt haben und damit Schnittstellen zum Umweltrecht aufweisen.¹⁷²

Das *Plan- und Baugesetz (PBL)* stammt ursprünglich aus dem Jahr 1987 und wurde nach mehrfachen Änderungen im Jahr 2010 neu gefasst. Es regelt die Planung der Nutzung von Boden- und Wasserflächen und die Durchführung von Baumaßnahmen.¹⁷³ Zu den genehmigungspflichtigen Maßnahmen, die Grund und Boden oder Bauwerke betreffen, zählen alle Neubauten, die meisten Umbaumaßnahmen, Veränderungen der Nutzung von Grund und Boden, Wasserflächen und Gebäuden sowie der Gebäudeabriss.¹⁷⁴

Das *Plan- und Baugesetz* regelt die unterschiedlichen Planformen, die in der schwedischen Planungspraxis zum Einsatz kommen. Besondere Relevanz haben der Flächennutzungsplan (*översiktsplan*) und der Bebauungsplan (*detaljplan*), weitere Planformen sind der detaillierte Flächennutzungsplan (*fördjupning av översiktsplanen*) und Gebietsbestimmungen (*områdesbestämmelse*). Darüberhinaus werden auf Grundlage dieses Gesetzes baurechtliche Genehmigungen erteilt: Baugenehmigung (*bygglov*), Bodengenehmigung (*marklov*) und Abrissgenehmigung (*rivningslov*).¹⁷⁵

Flächennutzungsplan – Översiktsplan (wörtlich: Übersichtsplan)

Jede Gemeinde ist gemäß *Plan- und Baugesetz* verpflichtet, einen aktuellen Flächennutzungsplan zu haben, der das gesamte Gemeindegebiet abdeckt. Die Aktualität des Plans wird dadurch sichergestellt, dass er mindestens einmal pro Amtszeit im Gemeinderat beraten und gegebenenfalls

168 Zu diesen Ausnahmen zählen die Regionen Skåne und Stockholm, letztere ist die einzige Region Schwedens mit einem gewissen Maß an Gesetzgebungskompetenz (Informationen von Per Stenholm, Boverket).

169 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 89.

170 Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung – England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, a.a.O, S.36 f.

171 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O, S. 90.

172 Ebenda, S. 24 und S. 97.

173 Ebenda, S. 111 und Pressemitteilung des schwedischen Umweltministeriums vom 3. Juni 2010: Ministry of the Environment: New Planning and Building Act: Planning permission within ten weeks, Attention to be paid to climate and environment, Better controls of construction.

174 Ebenda, S. 26.

175 Ebenda, S. 26 und S. 111.

aktualisiert wird.¹⁷⁶ Der Flächennutzungsplan soll gemäß *Plan- und Baugesetz* (Kapitel 3, §§ 4 u. 5) die Grundzüge der zukünftigen Nutzung von Boden- und Wasserflächen in der Gemeinde darstellen und die Vorstellungen der Gemeinde über den Schutz und die zukünftige Entwicklung der bebauten Umwelt aufzeigen sowie die Maßnahmen, mit denen die Gemeinde eventuelle Reichsinteressen¹⁷⁷ in ihrem Gebiet und die von der Regierung erlassenen Umweltqualitätsnormen berücksichtigt.¹⁷⁸

Der Flächennutzungsplan wird durch den Gemeinderat beschlossen, ist jedoch rechtlich nicht bindend – weder für den Einzelnen, noch für Behörden und auch nicht für die Gemeinde, die ihn aufstellt.¹⁷⁹ Gleichwohl bildet er die Grundlage für Entscheidungen über die Land- und Gewässerflächennutzung und damit für die Bebauungsplanung und die Prüfung von Anträgen auf baurechtliche Genehmigungen.¹⁸⁰

Im Vergleich der einzelnen „Generationen“ von Flächennutzungsplänen wird deutlich, dass diese sich zunehmend zu kommunalen Entwicklungsprogrammen entwickeln, die auch die Wohnraumversorgung der Bevölkerung, die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde und Umweltfragen einbeziehen. Soziale Zielsetzungen werden in den Diskussionen und Entscheidungen über die Bodennutzung ebenfalls vermehrt berücksichtigt.¹⁸¹

Zur Veranschaulichung der Planaussagen enthält der Flächennutzungsplan in der Regel eine Karte. Über das Aussehen dieser Flächennutzungsplankarte gibt es keine Vorgaben: Ausgestaltung, Maßstab und Planelemente werden von jeder Gemeinde den spezifischen Planungerfordernissen entsprechend gewählt. Ebenso ist eine Aufteilung in mehrere Karten möglich. Zu den üblicherweise dargestellten Bodennutzungen zählen Siedlungsgebiete, land- und forstwirtschaftliche Flächen, Wasserflächen, Rohstoffvorkommen, Flächen für Eisenbahnanlagen und militärische Nutzungen sowie größere Einzelanlagen, von denen Beeinträchtigungen ausgehen können (wie z.B. Klärwerke, Deponien, Tierfarmen). Nutzungsänderungen sowie Schutz- und Entwicklungsziele für die gebaute Umwelt werden üblicherweise als Schutz-, Erneuerung-, Entwicklungs- und Untersuchungsgebiete dargestellt, darüber hinaus können Gebiete mit Bebauungsplänen, Gebietsfestsetzungen, nach dem Umweltgesetz geschützte Flächen, Naturreservate, Natur-, Ufer-, Umwelt- und Wasserschutzgebiete sowie Kulturreservate dargestellt werden.¹⁸²

Tatsächlich variiert die (grafische) Gestaltung von Flächennutzungsplänen verschiedener schwedischer Kommunen erheblich, da es keine verbindlichen Regelungen dazu gibt, wie die Pläne auszusehen haben.¹⁸³ Neben den oben genannten gesetzlich vorgeschriebenen Inhalten gibt das

176 Es gibt keine verbindlichen Vorgaben dazu, wie häufig ein vollständig neuer Plan erstellt werden muss. Die Gemeinden sind angehalten, den Plan einmal während der vierjährigen Amtszeit des Gemeinderats zu aktualisieren. Nach Einschätzung des befragten schwedischen Planungsexperten vom schwedischen Zentralamt für Wohnen, Bauen und Planung (Boverket) erneuern die Gemeinden ihre Flächennutzungspläne jedoch nicht so häufig, wie es strategisch wünschenswert wäre. Dadurch dass häufig nur kleine Änderungen vorgenommen werden – anstelle einen vollständig neuen Plan zu erstellen – besteht seines Erachtens die Gefahr, dass die wesentlichen Entwicklungsziele der Gemeinde nicht mehr aktuell sind. Der Gesprächspartner beschreibt es als ein Problem, dass viele schwedische Gemeinden Planungsentscheidungen auf der Basis von Flächennutzungsplänen treffen, die älter als zehn Jahre sind.

177 Reichsinteressen bestehen beispielsweise in Bezug auf Flächen mit hoher Bedeutung für die militärische Verteidigung, Flächen mit besonderem Naturwert oder Flächen für nationale Infrastrukturen.

178 ARL (Hrsg.): *Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe*, a.a.O., S. 151.

179 COMMIN – *The Baltic Spatial Conceptshare: Sweden – Planning System of Sweden*, S. 14.

180 ARL (Hrsg.): *Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe*, a.a.O., S. 151 f.

181 COMMIN: *Planning System of Sweden*, a.a.O., S. 12.

182 ARL (Hrsg.): *Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe*, a.a.O., S. 152 f.

183 Informationen von Per Stenholm, Boverket sowie Ergebnis eigener Recherchen im Internet.

schwedische *Zentralamt für Wohnen, Bauen und Planung (Boverket)* auf seiner Internetseite Empfehlungen dazu, welche weiteren Aspekte beinhaltet sein sollten oder könnten.¹⁸⁴

Während der Planaufstellung muss eine Stellungnahme der Provinzialregierung zum Flächennutzungsplan eingeholt werden, die darüber Auskunft gibt, ob die im Gemeindegebiet liegenden Flächen mit nationaler Bedeutung (Reichsinteressen) berücksichtigt wurden, ob Fragen zur Nutzung von Boden- und Wasserflächen, die zwei und mehr Gemeinden betreffen, ausreichend abgestimmt wurden und ob die Belange der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit sowie die staatlichen Umweltqualitätsnormen berücksichtigt wurden.¹⁸⁵ Mögliche Einwendungen der Provinzialbehörden müssen bei der Beschlussfassung des Flächennutzungsplans nicht berücksichtigt werden. Es besteht weder ein Genehmigungserfordernis für den Flächennutzungsplan, noch sind Interventionsrechte der staatlichen Stellen vorgesehen. Wurden bei der Flächennutzungsplanung verbindliche Vorgaben nicht beachtet – insbesondere öffentliche Interessen sowie das Gebot der zwischengemeindlichen Abstimmung – muss die Gemeinde jedoch bei der nachfolgenden Bebauungsplanung damit rechnen, dass die staatlichen Behörden ihre dann erheblichen Interventionsrechte nutzen (s.u.).¹⁸⁶

Detaillierter Flächennutzungsplan – fördjupning av översiktsplanen (wörtlich: Vertiefung des Übersichtsplans)

Ein detaillierter Flächennutzungsplan dient der Konkretisierung der Planaussagen für ein Teilgebiet der Gemeinde, das häufig bereits im Gesamtplan gekennzeichnet wird. Die Erforderlichkeit für eine entsprechende Detaillierung kann sich beispielsweise für Siedlungsgebiete, Boden- und Wassergebiete mit besonderen Voraussetzungen für bestimmte Nutzungen oder für Gebiete mit besonderen räumlichen Nutzungskonflikten ergeben. Formell gesehen ist die Detaillierung Teil des gesamtgemeindlichen Flächennutzungsplans. Im Planwerk soll daher das Verhältnis der Pläne zueinander deutlich gemacht werden, d.h. die Art und Weise, wie die Detaillierung den Gesamtplan ergänzt oder ersetzt. Die Anforderungen an Inhalt und Verfahren sind für beide Pläne gleich.¹⁸⁷ Die Erstellung eines detaillierten Flächennutzungsplans erfolgt freiwillig.¹⁸⁸

Bebauungsplan – Detaljplan (wörtlich: Detailplan)

Das wichtigste Umsetzungsinstrument für die Ziele des Flächennutzungsplans – und damit die gemeindlichen Planungs- und Entwicklungsziele – ist der Bebauungsplan. Er wird für Teilgebiete der Gemeinde aufgestellt, vom Gemeinderat beschlossen und ist für Behörden und Privatpersonen rechtsverbindlich. Im Bebauungsplan werden das Maß und die Gestaltung der Bebauung sowie die Nutzung von Boden- und Wasserflächen geregelt.¹⁸⁹

Für den Plan muss ein Umsetzungszeitraum angegeben werden, der zwischen fünf und fünfzehn Jahren liegen kann. Die Umsetzung der Planung muss in diesem Zeitraum möglich sein. Mit dem Inkrafttreten eines Bebauungsplans entstehen Bebauungsrechte, die für die Dauer des Umset-

184 Empfehlungen zum Inhalt von Flächennutzungsplänen: Boverket – myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende (The Swedish National Board of Housing, Building and Planning): PBL kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan- och bygglagen: Översiktsplanens innehåll.

185 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 66.

186 Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung – England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, a.a.O., S.183.

187 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 60.

188 COMMIN: Planning System of Sweden, a.a.O., S. 16.

189 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 24 und S. 46.

zungszeitraums gelten¹⁹⁰ und während dieser Zeit wirtschaftlich geschützt sind. Das bedeutet, dass finanzielle Verluste, die sich aufgrund einer Planänderung ergeben, vollständig ausgeglichen werden müssen. Nach Ablauf dieser Frist kann die Gemeinde den Plan ohne Entschädigungsansprüche ändern. Die Verbindlichkeit des Plans besteht auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist fort.¹⁹¹

Die Aufstellung eines Bebauungsplans ist erforderlich für neue Gebäude, die eine zusammenhängende Bebauung bilden, für Gebäude, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, oder für Gebäude von denen angenommen wird, dass sie die ersten in einem Gebiet mit erheblichem Entwicklungsdruck sind. Darüber hinaus ist eine Planaufstellung bei der Veränderung oder Sanierung von bestehenden Gebäuden erforderlich, wenn sich diese in einem Gebiet befinden, das im Zusammenhang betrachtet werden sollte. Unter den genannten Voraussetzungen ist die Gemeinde demnach verpflichtet, für bauliche Entwicklungen einen Bebauungsplan aufzustellen. Gleichwohl trifft sie eine unabhängige Entscheidung darüber, wann ein Plan aufgestellt wird. Ein Grundstückseigentümer, der sein Grundstück bebauen möchte, kann die Gemeinde nicht durch eine gerichtliche Klage oder Beschwerde bei übergeordneten Behörden zur Planaufstellung zwingen.¹⁹²

Sofern nach den oben beschriebenen Voraussetzungen die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erforderlich ist, kann die Gemeinde die Zulässigkeit eines Vorhabens auf der Grundlage der allgemeinen Bestimmungen des *Plan- und Baugesetzes* und der im Flächennutzungsplan dargelegten Entwicklungsziele der Gemeinde beurteilen.¹⁹³

Der Bebauungsplan soll zeigen, welche Flächen für Bebauung und andere Nutzungen – wie zum Beispiel Sportanlagen, Friedhöfe oder Schutzgebiete – vorgesehen sind, des weiteren sollen Flächen für den Gemeinbedarf wie Straßen, Plätze oder Grünanlagen dargestellt werden. In Bezug auf die Bebauung soll der Plan Angaben zur zulässigen Nutzung und zum Umfang der Bebauung machen.¹⁹⁴ Übliche Festsetzungen sind die zulässige Bauhöhe oder Anzahl von Geschossen, die überbaubare Grundstücksfläche sowie die Erschließungszahl als Maß für die maximal zulässige Bebauungsdichte eines Baugebiets (Quotient aller Bruttowohnflächen einschließlich der Büro- und Gewerbeflächen eines Gebietes mit dessen Grundfläche).¹⁹⁵ Darüber hinaus können Festsetzungen zu Bautypen und zur Ausführung der Gebäude getroffen werden wie farbliche Vorgaben oder zu verwendende Baumaterialien.¹⁹⁶

Das schwedische Raumordnungsrecht gibt keine abschließende Liste möglicher Festsetzungen vor, feste Gebietstypen werden ebenfalls nicht definiert. Die gemeindlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten sind damit sehr weitreichend. Abgesehen von den verbindlich vorgegebenen Planinhalten (s.o.), entscheiden die Kommunen eigenständig darüber, was im Plan dargestellt wird und auf welche Weise dies erfolgt. Da es anders als in Deutschland keine festen Gebietstypen gibt, unterscheiden sich beispielsweise die Wohngebiete zweier Kommunen oder auch innerhalb einer Kommune hinsichtlich der zulässigen Nutzungen oder baulichen Dichte. Diese Festsetzungen werden von den Kommunen eigenständig und auf das jeweilige Gebiet bezogen getroffen. Die Kommunen definieren damit selbst, welche Form der Nutzungsmischung sie auf den zu beplanenden Flächen anstreben.¹⁹⁷

190 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 45 f.

191 COMMUN: Planning System of Sweden, a.a.O., S. 12 und S. 14.

192 COMMUN: Planning System of Sweden, a.a.O., S. 12 und S. 16.

193 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 26.

194 COMMUN: Planning System of Sweden, a.a.O., S. 12 f. Die Vorgaben zu den verbindlichen Inhalten des Bebauungsplans finden sich in den Kapiteln 4 und 5 des Plan- und Baugesetzes aus dem Jahr 2010: Plan- och bygglag (Planning and building act – SFS 2010:900).

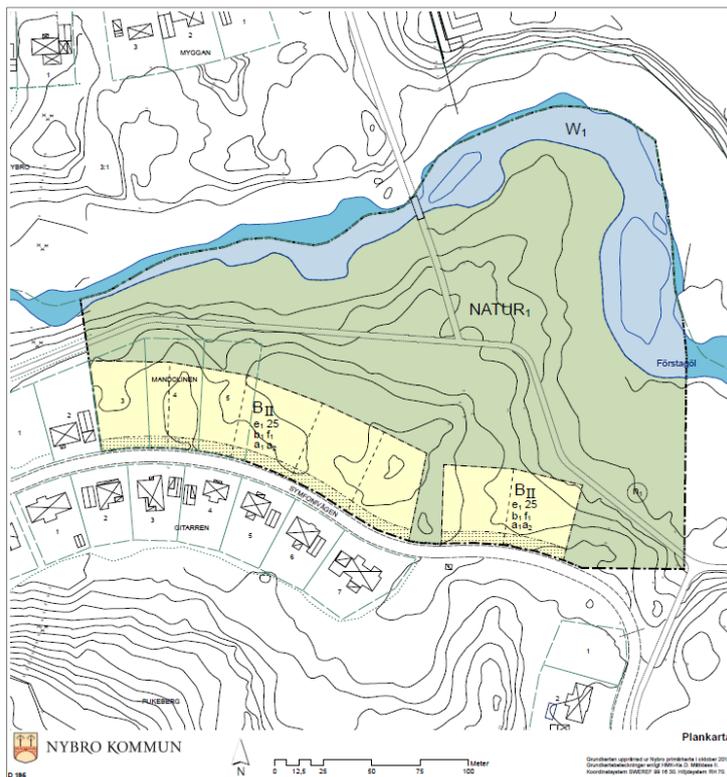
195 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 51 und S. 113.

196 COMMUN: Planning System of Sweden, a.a.O., S. 12 f.

197 Informationen von Per Stenholm, Boverket.

Ein Beispiel für eine kommunale Festsetzung ist der zu erreichende Grünflächenfaktor, der in Malmö ausgewiesen wird: für privates Grün wird ein Faktor von 0,45 bis 0,5 vorgegeben, für Grünflächen in Gewerbe- und Industriegebieten ein Faktor von 0,3 (0,5 bedeutet 50 Prozent der Grundstücksfläche, 0,3 entsprechend 30 Prozent). In die Berechnung fließen auch begrünte Fassaden- und Dachflächen ein.¹⁹⁸

Abbildung 6 Planbeispiel: Wohnbebauungsplan „Mandolinen“ der Kommune Nybro



LEGENDE (Auszug)

Nutzung von Boden und Gewässern

NATUR₁: Natur-Umfeld; Geh- und Fahrradwege können angelegt werden

B: Wohnbebauung

W₁: Offenes Gewässer, Brücken können angelegt werden

Ausnutzungsgrad

e₁ 25: Maximal zu bebauende Fläche in Prozent der Grundstücksfläche

Position, Ausformung und Ausführung

II: Höchste Anzahl von Geschossen

f₁: Die Fassaden neuer Gebäude müssen mit Holz, Putz oder Ziegeln gestaltet sein, in den Farben schwarz, weiß oder rot.

b₁: Ausschließlich kellerlose Häuser

Administrative Bestimmungen

a₁: Für den Austausch des Fassadenmaterials oder die Veränderung der Farbe ist eine Baugenehmigung erforderlich.

a₂: Der Uferschutz wird mit In-Kraft-Treten des Bebauungsplans aufgehoben

Quelle: URL: http://www.nybro.se/upload/Dokument/Miljö%20och%20boende/Bygga%20och%20bo/Detaljplaner/Mandolinen/Mandolinen_Plankarta.pdf (Stand: 3/2014)

Im Interesse der Vergleichbarkeit von Plänen unterschiedlicher Kommunen hat das schwedische Zentralamt für Wohnen, Bauen und Planung (Boverket)¹⁹⁹ Empfehlungen zur Erstellung des verbindlichen Bauleitplans erarbeitet, in denen auch Beispiele für die grafischen Darstellungen gegeben werden (Linienarten, Farben, Buchstabenkürzel für Nutzungsarten etc.).²⁰⁰ Den Gemeinden wird empfohlen, sich an diesen Mustern zu orientieren, eine Verpflichtung besteht jedoch nicht.

198 Stadtentwicklung Wien (Hrsg.): Grün- und Freiraumplanung für Wohn- und Stadtquartiere – Beispiele für Planungsprozesse aus Österreich und Europa, Wien 2009, S. 89.

199 Da im politischen System Schwedens die ausführenden Organe nicht durch die Regierung direkt gesteuert werden dürfen, erfüllen nicht weisungsgebundene, unabhängig agierende Zentralämter die Aufgaben, die in anderen Ländern von Ministerien oder Landesverwaltungen wahrgenommen werden (Quelle: Wikipedia).

200 Empfehlungen für die Darstellungen im Bebauungsplan: Boverket – myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende (The Swedish National Board of Housing, Building and Planning): PBL kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan- och bygglagen: Lista över beteckningssystemet Översiktsplanens innehåll.

Nach Einschätzung des befragten schwedischen Planungsexperten werden die Empfehlungen in der Regel von den Kommunen genutzt, da keine Veranlassung gesehen wird, andere Standards anzuwenden. Darüber hinaus würden die Kommunen von den Provinzialbehörden ermutigt, die Empfehlungen von *Boverket* umzusetzen.²⁰¹ (Siehe dazu einen Auszug aus diesen Empfehlungen in der folgenden Tabelle 2 sowie in Anhang 3.)

Tabelle 2 Empfohlene Bezeichnungen für Flächennutzungen der Kvartersmark²⁰² und deren Kombinationen

Abk.	Bestimmung	Übersetzung
B	Bostäder	Wohnen
C	Centrum	Zentrum
D	Vård	Pflege/Verwahrung
E	Tekniska anläggningar	Technische Anlagen
F	Flygtrafik	Flugverkehr
G	Fordonsservice	Fahrzeugservice
H	Handel	Handel
J	Industri	Industrie
K	Kontor	Büro
L	Odling och djurhållning	Landwirtschaft und Tierhaltung
M	Begravning	Friedhof/Krematorium
N	Friluftsliv och camping	„Freiluftleben“ und Camping
P	Parkering	Parken
R	Kultur och fritid	Kultur und Freizeit
S	Skola	Schule
T	Trafik	Verkehr
U	Lager	Lager
V	Hamn	Hafen

Quelle: Boverket – myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende (The Swedish National Board of Housing, Building and Planning): PBL kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan- och bygglagen: Användning av kvartersmark.

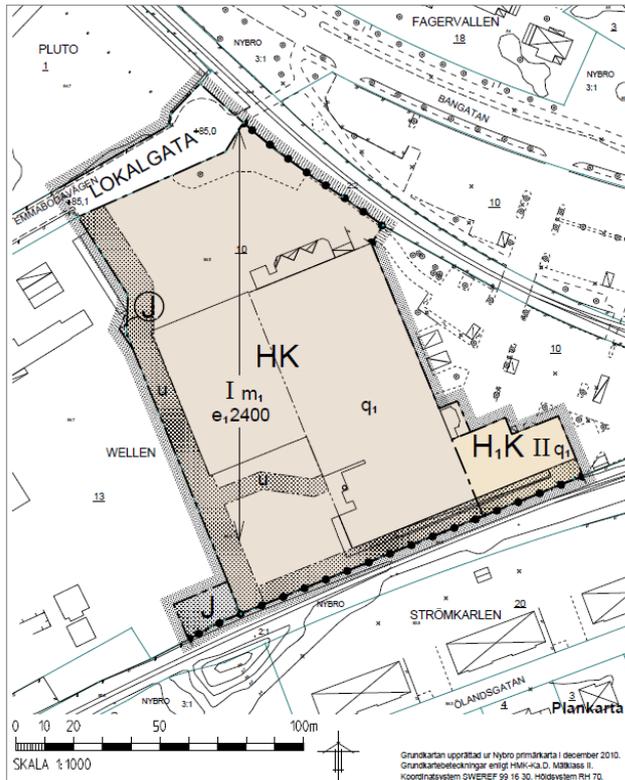
Konflikte zwischen benachbarten Nutzungen unterschiedlicher Art werden laut schwedischem Planungsexperten unter anderem dadurch vermieden, dass Grenzwerte für die maximale Lärm-, Luft-, Wasser und Bodenverschmutzung bestimmt werden, die bei der Genehmigung neuer Flächennutzungen beachtet werden müssen. Die schwedische Regierung werde durch das Umweltschutzgesetz verpflichtet, Empfehlungen für entsprechende Grenzwerte zu formulieren, an anderer Stelle werde sie dazu verpflichtet, Sicherheitsempfehlungen für den Abstand zwischen neuen Flächennutzungen und beeinträchtigenden (bestehenden oder neuen) Nutzungen zu bestimmen. Obwohl diese Empfehlungen nicht rechtlich bindend sind, werden sie nach Einschätzung des befragten Planungsexperten von den Kommunen eingehalten als wären sie verbindlich. Zum einen sei dies darauf zurückzuführen, dass ein Abweichen von den Empfehlungen begründet werden müsse, zum anderen mache es einen Plan vor Gericht leichter angreifbar, wenn die Empfehlungen nicht berücksichtigt wurden. Da es für die einzelne Kommune relativ schwierig zu bestimmen sei, was ein akzeptables Maß an Verschmutzung oder Störung ist, zögen viele Kommunen es vor, den staatlichen Empfehlungen zu folgen. Darüber hinaus übten die Provinzialbehörden einen entsprechenden Einfluss auf die Kommunen aus. Gleichwohl gebe es immer wieder Konstellationen, die ein Abweichen von den Empfehlungen erforderlich machten. Ein Beispiel dafür sei die Erstellung neuer Wohngebäude in dicht besiedelten städtischen Gebieten, deren Lärmbelastung nach den

201 Informationen von Per Stenholm, Boverket.

202 „Kvartersmark“ sind alle Flächen im Gemeindegebiet, die nicht den Kategorien „öffentlicher Raum“ oder „Wasserfläche“ zuzuordnen sind.

Empfehlungen als zu hoch eingeschätzt werden müsse. In diesem Fall werde die Lärmbelastung in den Innenräumen durch technische Maßnahmen reduziert.²⁰³

Abbildung 7 Planbeispiel: Bebauungsplan „Wellen 10“ der Kommune Nybro



LEGENDE (Auszug)

Nutzungen

- HK: Handel und Büros
- H₁K: Handel aussch. im Erdgeschoss und Büros
- J: Industrie
- LOKALGATA: Ortsstraße

Ausnutzungsgrad

- e₁: Maximal zu bebauende Fläche in m²

Begrenzung der Bebaubarkeit

- u: Flächen müssen für unterirdische Leitungen zugänglich sein.
- ☒ Flächen dürfen nicht bebaut werden

Position, Ausformung und Ausführung

- I-II: Höchste Anzahl von Geschossen

Wertvolle Gebäude/wertvolles Umfeld

- q₁: Kulturhistorisch wertvolle Umgebung. Bei der Veränderung eines Gebäudes darf sein Charakter nicht verändert werden. Gebäude dürfen nicht abgerissen werden.

Störungsschutz

- m₁: Die Beleuchtung muss so angeordnet werden, dass keine Lichtbelästigung für Wohnbebauung entsteht. (Südlich angrenzend)

Quelle: www.nybro.se/upload/Dokument/Miljöoch20och20boende/Bygga20och20bo/Detaljplaner/Planarkiv/Wellen2010/Ritning20A320Liggande20Wellen2010.pdf

Die Erarbeitung einer Plankarte ist bei der Aufstellung eines Bebauungsplans obligatorisch. Die Darstellungen sollen festlegen, wo welche Planfestsetzungen gelten, und sind rechtsverbindlich.²⁰⁴ Ein weiterer obligatorischer Bestandteil des Bebauungsplans, der jedoch keine eigene Rechtswirkung entfaltet, ist die Durchführungsbeschreibung. Diese soll die organisatorischen, technischen, wirtschaftlichen und grundstücksrechtlichen Maßnahmen aufführen, die für eine koordinierte und zweckmäßige Umsetzung des Bebauungsplans erforderlich sind.²⁰⁵ Die Planbeschreibung, die die Planungsvoraussetzungen, die Ziele der Planung und ihre Begründung sowie die damit verbundenen Bedingungen für Baumaßnahmen erläutert, ist ebenfalls nicht rechtsverbindlich.²⁰⁶

203 Informationen von Per Stenholm, Boverket.

204 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 115.

205 Ebenda, S. 63.

206 Ebenda, S. 112.

Gebietsfestsetzung – områdetsbestämmelse (wörtlich: Gebietsbestimmung)

Ein im Vergleich zum Bebauungsplan einfacheres Planungsinstrument, das jedoch ebenfalls rechtliche Verbindlichkeit hat, ist die Gebietsfestsetzung. Diese kommt vorwiegend außerhalb dichter Bebauung zum Einsatz, wenn in Bezug auf bestimmte Einzelaspekte eine Übereinstimmung der gemeindlichen Entwicklung mit der Flächennutzungsplanung sichergestellt werden soll.²⁰⁷ Neben der Umsetzung der Flächennutzungsplanungsziele kann die Sicherung von Reichsinteressen Anlass für die Aufstellung von Gebietsfestsetzungen geben.²⁰⁸

Planungsverfahren

Die Verfahren zu Aufstellung eines Flächennutzungsplans, eines Bebauungsplans oder von Gebietsfestsetzungen sind nahezu identisch, ebenso die Verfahren zur Änderung, Aufhebung oder Ersetzung eines Plans. Das übliche Planaufstellungsverfahren besteht aus den Phasen: Aufstellung eines Zielprogramms, Abstimmung des Entwurfs, öffentliche Auslegung des Entwurfs, Verabschiedung des Plans durch den Gemeinderat und Inkrafttreten des Plans. Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Bebauungsplan in einem vereinfachten Verfahren aufgestellt werden.²⁰⁹

Bewertung

Die weitgehende Planungsautonomie mit großen kommunalen Entscheidungsspielräumen, die sich aus dem Rahmengesetzcharakter des Planungs- und Baugesetzes, dem Fehlen regionalplanerischer Vorgaben und nur schwach ausgeprägten Interventions- und Aufsichtsrechten staatlicher Behörden ergibt, wird an keiner Stelle als problematisch beschrieben. Vielmehr wird das kommunale Planungsmonopol als ein wesentliches Merkmal schwedischer Gemeinden betrachtet und der weitreichenden kommunalen Planungsautonomie ein großer Stellenwert beigemessen.

Nach Einschätzung des befragten Planungsexperten besteht aus der Perspektive der staatlichen Planungsebene kein Bedarf für eine verbindliche Standardisierung der kommunalen Pläne. Da es keine sehr ausgeprägte oder weitreichende Raumplanung auf der regionalen oder staatlichen Ebene gebe (es gibt keine rechtlich verbindlichen Raumordnungspläne auf regionaler oder staatlicher Ebene), seien es vielmehr die Kommunen, die die Kompetenz haben, ihre eigenen Flächen und ihre eigenen Strategien für die Zukunft zu entwickeln. Auch wenn sich Kommunen nicht an den von *Boverket* formulierten Empfehlungen orientierten, seien die Bebauungspläne zweier Gemeinden vergleichbar – entscheidend sei, dass sich alle Kommunen an die Vorgaben des Plan- und Baugesetzes zu den Mindestinhalten eines Bebauungsplans hielten. Die Verwendung unterschiedlicher Darstellungsformen erschwere den Vergleich eventuell etwas, die inhaltliche Vergleichbarkeit sei jedoch sichergestellt.²¹⁰ Hinweise auf einen Bedarf an abschließend definierten Gebietstypen – vergleichbar mit denen der deutschen BauNVO – konnten weder der Literatur noch dem Austausch mit den befragten schwedischen Planungsexperten entnommen werden.

Konflikte im Übergangsbereich zweier benachbarter Kommunen, die auf unterschiedliche Regelungen zur Zulässigkeit von Nutzungen oder baulichen Dichte in Bebauungsplänen zurückzuführen sind, sind dem befragten Experten eher unbekannt. Zum einen verliefen die schwedischen Gemeindegrenzen überwiegend in ländlichen Gebieten, die nicht mit Bebauungsplänen beplant

207 COMMIN: Planning System of Sweden, a.a.O., S. 5.

208 ARL (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2011, S. 110.

209 Ebenda, S. 48 und S. 113.

210 Informationen von Per Stenholm, Boverket.

seien, zum anderen erfolgt eine Abstimmung zwischengemeindlicher Belange bereits auf der übergeordneten Ebene der Flächennutzungsplanung, so dass auch in den stärker besiedelten Bereichen des Landes entsprechende Konflikte vermieden werden könnten. Darüber hinaus gehöre es zu den Aufgaben der Provinzialbehörden, interkommunale Abstimmungsprozesse zu organisieren und damit die Kooperation zwischen den Gemeinden zu fördern und Nutzungskonflikte entlang der Gemeindegrenzen zu verhindern.²¹¹

Im Gespräch wurde von schwedischen Planungsrechtsexperten das Problem beschrieben, dass es kein Instrument gibt, das mit einer Entscheidung nach § 34 BauGB zu vergleichen ist. Die Realisierung von Vorhaben mit Bebauungsplanerfordernis im unbepflanzten „Innenbereich“ (der als solcher nicht definiert ist) sei daher nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen möglich, da zunächst ein vollständiges Bebauungsplanverfahren durchgeführt werden müsse.²¹² Auch wenn der Flächennutzungsplan eine geeignete Fläche für das Vorhaben darstelle und dieses sich in die nähere Umgebung einfüge, sehe das schwedische Planungsrecht bei Vorhaben mit Bebauungsplanerfordernis keine Alternative zum vollständigen Planverfahren. Eine laufende Untersuchung der Regierung befasse sich mit genau dieser Problematik und der Suche nach Möglichkeiten zur Veränderung.²¹³

4.6 Kommunale Raumplanung in der Schweiz

Die Schweiz besitzt einen dreistufigen Staatsaufbau. Als Gebietskörperschaften bilden 26 Kantone (20 Voll- und 6 Halbkantone), den Mittelbau des Systems zwischen Bundesstaat und etwa 2.400 Gemeinden. Den zum Bundesstaat der Schweiz zusammengeschlossenen Kantonen kommt eine weitgehende gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Eigenständigkeit zu. Dem ausgeprägten Föderalismus entsprechend ist die staatliche Entscheidungsfindung in vielen Bereichen – zumindest weitgehend – den Kantonen vorbehalten. So ist auch die kommunale Selbstverwaltung in der Schweiz zwar grundsätzlich durch Art. 50 der schweizerischen Bundesverfassung bundesrechtlich verbürgt, ihr konkreter Zuschnitt ist jedoch Sache des Kantonsrechts. Dies hat eine – von Kanton zu Kanton – stark unterschiedlich ausgeprägte Autonomie der Gemeinden zur Folge.

Für die nachfolgenden Ausführungen zum schweizerischen Bauplanungsrecht wurden nur einige Kantone exemplarisch betrachtet. Generell muss konstatiert werden, dass die jeweiligen „Planungs- und Baugesetze“ der Kantone sehr unterschiedlich detaillierte Vorgaben machen – faktisch gibt es in der Schweiz 26 unterschiedliche kantonale Regelungsgrundlagen²¹⁴.

Rechtlicher Rahmen der Raumplanung

Der bundesrechtliche Rahmen der Raumplanung ergibt sich aus dem auf Art. 75 der schweizerischen *Bundesverfassung (BV)* aufbauenden *Raumplanungsgesetz (RPG)* von 1979, das zusammen

211 Informationen von Per Stenholm, Boverket.

212 Gespräch mit schwedischer Delegation von Boverket im Oktober 2012 im BMVBS.

213 Informationen von Per Stenholm, Boverket.

214 Seit Anfang des neuen Jahrtausends wird in der Schweiz verstärkt eine Harmonisierung des Bau- und Planungsrechts vorangetrieben; vgl. hierzu u.a. Scheidegger, Stefan: Neuer Anlauf zur Harmonisierung im Bereich des Planungs- und Baurechts, in: *forum raumentwicklung*, Heft 3/2003, S. 11-14 und Marti, Arnold: Die Inkraftsetzung der IVHB - ein Meilenstein in der Baurechtsharmonisierung, 2010. Ein erster Schritt ist die „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe IVHB“, die 30 formelle Baubegriffe und Messweisen vereinheitlicht und bislang in zwölf Kantonen in Kraft getreten ist (weitere Kantone werden in 2014 und 2015 folgen); vgl. Interkantonales Organ Harmonisierung Baubegriffe (IOHB): Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe IVHB – Faktenblatt, 24. September 2013, Bern.

mit den jeweiligen kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebungen die gesetzliche Grundlage für die schweizerische Bauleitplanung bildet. Den drei Planungsebenen Bund, Kanton und Gemeinde stehen im Rahmen der Umsetzung unterschiedliche Planungsinstrumente zur Verfügung: Konzepte, Sachpläne und Inventare des Bundes (z.B. Landschaftskonzept Schweiz, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz – ISOS), Richtpläne und Sondernutzungspläne (deren Erlass im Falle übergeordneter Interessen möglich ist) der Kantone und Nutzungspläne der Gemeinden (u.a. Zonenplan, Baureglement und Sondernutzungspläne; darüber hinaus z.B. auch Entwicklungsleitbilder und thematische Richtpläne zur Landschafts- oder Verkehrsentwicklung).

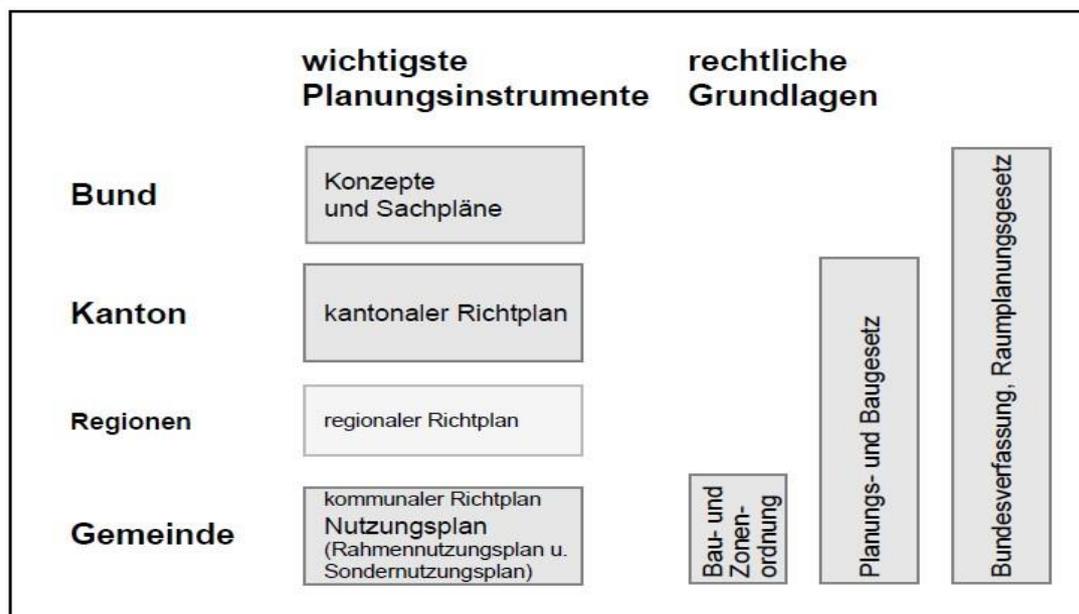
Art. 75 BV macht über die ausdrückliche Normierung, dass Bund, Kantone und Gemeinden zur *gemeinsamen* Sorge für die haushälterische Bodennutzung als dem übergeordneten Ziel der Raumplanung verpflichtet werden, hinaus keine funktionellen Vorgaben. Daraus resultiert einerseits eine strenge Abstimmungs- und Koordinationspflicht der einzelnen Planungsebenen und andererseits die rechtliche Tatsache, dass die Instrumente *Richtplan und Nutzungsplan* entsprechend der Aufgabenzuweisung nicht trennscharf den einzelnen Akteuren zugeordnet werden. Vielmehr sind die bundesrechtlichen Planungsinstrumente *Richtplan und Nutzungsplan* allen Gebietskörperschaften unterhalb des Bundes zugänglich.²¹⁵ Den Kantonen ist überlassen, ob sie (faktisch ausnahmsweise) selbst Nutzungspläne aufstellen oder diese Aufgabe an die Gemeinden (bzw. übergeordnete Regionalverbände) delegieren. Grundsätzlich ist somit die Planungshoheit auf der lokalen Ebene bei den Gemeinden angesiedelt.

Da in der Schweiz kein einheitliches, kantonsübergreifendes und bundesrechtlich normiertes Bau- und Planungsrecht existiert, ergibt sich für die Kantone ein sehr weiter Spielraum für ihre Ausführungsgesetze zum Raumplanungsgesetz (zumeist: „Planungs- und Baugesetz“ des jeweiligen Kantons). Bei dessen Ausarbeitung sind die Kantone zwar an die vorgegebenen Ziele und Grundsätze sowie das normierte Instrumentarium gebunden, darüber hinaus erfolgt die Aufstellung bauplanungsrechtlicher Vorschriften im Detail jedoch frei und in jedem Kanton separat. Inwieweit ein kantonales Bau- und Planungsgesetz Art und Maß der baulichen Nutzung abschließend regelt, ist dabei abhängig vom Ausmaß der gemeindlichen Selbstverwaltungsautonomie im jeweiligen Kanton.²¹⁶ Dies führt dazu, dass die Festlegung der Zonenspezifika hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung in der Schweiz oftmals weitgehend in kommunaler Regie bestimmt wird.

215 Akademie für Raumplanung und Landesforschung (ARL), Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (Hrsg.): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2008, S. 148.

216 ARL/VLP-ASPAN (Hrsg.): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 36.

Abbildung 8 Übersicht über die Planungsinstrumente für die rechtlichen Grundlagen



Übersicht über die Planungsinstrumente und die rechtlichen Grundlagen

Quelle: URL: <http://www.plattform-gsr.ch/index.php?page=322> (Stand: 3/2014).

Zweistufiger Aufbau des kommunalen Planungssystems

Wie beschrieben ist in der Schweiz die Erarbeitung und konkrete Umsetzung von *Richtplan* und *Nutzungsplanungen* (die in etwa das Spektrum zwischen der deutschen Raumordnungs- und der Flächennutzungsplanung abdecken) Aufgabe der Kantone, die in der Regel einen Teil der Aufgaben an die Gemeinden delegieren („Gemeindeföderalismus“). Den Gemeinden obliegt daher i.d.R. die allgemeinverbindliche²¹⁷ und damit auch grundeigentümergebundene Nutzungsplanung (im Gegensatz zur nur behörden- und nicht allgemeinverbindlichen *Richtplanung* des Kantons²¹⁸), in der *Bau-* von *Nichtbaugebieten* abgegrenzt und – unter Berücksichtigung der übergeordneten Vorgaben der (kantonalen) Richtpläne – Art und Maß der baulichen Nutzung (parzellenscharf) festgesetzt werden. Die Kantone haben nach Art. 35 RPG dafür Sorge zu tragen, dass für die Gemeindegebiete entsprechende *Nutzungspläne* aufgestellt werden. Zur gemeindlichen *Nutzungsplanung* gehört die *Bau- und Zonenordnung* (*BZO*) (als örtliche Satzung), die aus der zeichnerischen Darstellung des *Zonenplans* (oder *Rahmennutzungsplans*) sowie der textlichen Darstellung des *Baureglements* (oder *Bauordnung*) besteht.²¹⁹ Im *Baureglement* werden für die verschiedenen *Zonen* nähere Bestimmungen insbesondere zu Nutzungsart und Nutzungsintensitäten geregelt („Zonenbestimmungen“). Weitergehende Festlegungen können im Rahmen rechtlich verbindlicher Sondernutzungspläne (z.B. Erschließungs-, Baulinien- und (Quartier-)Gestaltungspläne) für Teilgebiete oder spezielle thematische Bereiche getroffen werden, die den deutschen Bebauungsplänen entsprechen. Sondernutzungspläne können den Rahmennutzungsplan detaillieren und ergänzen, überlagern, aber auch verändern (z.B. Abweichung von der im Baureglement festgelegten Regelbauweise) – für einige Vorhaben besteht eine Sondernutzungsplanpflicht (Einkaufszentren,

217 Gilgen, Kurt: Kommunale Raumplanung in der Schweiz, Zürich 2012, S. 474.

218 ARL/VLP-ASPAN (Hrsg.): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 146, 147.

219 Gilgen, Kurt: Kommunale Raumplanung in der Schweiz, 3a.a.O., S. 477 ff.

Hochhäuser, z.T. UVP-pflichtige Vorhaben).²²⁰ Die *Nutzungsplanung* der Gemeinde muss durch den Kanton genehmigt werden.

Die *Bau- und Zonenordnung (BZO)* entspricht dabei hinsichtlich ihres räumlichen Bezugs den Flächennutzungsplänen im deutschen Planungsrecht, hinsichtlich ihrer Rechtsverbindlichkeit jedoch den konkreteren deutschen Bebauungsplänen. Insofern kommt den Sondernutzungsplänen (auch: „Gestaltungspläne“, „Überbauungsordnungen“, „Bebauungspläne“)²²¹ als nächst feineren Instrumenten des schweizerischen Raumplanungsrechtes keine systemrelevante Bedeutung zu. Sie sind nicht zwingend aufzustellen, sofern vorhanden, sind sie aber ebenfalls grundeigentümergebunden.

Während die kantonalen *Richtpläne* in der Regel alle 10 Jahre überprüft und nötigenfalls überarbeitet werden (Art. 9 RPG), ist die Änderung eines gemeindlichen *Nutzungsplans* nur bei einer erheblichen Veränderung der rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten vorgesehen (Art. 21 RPG). Je bedeutsamer sich die beabsichtigte Änderung des Nutzungsplans darstellt, desto wichtiger müssen die Gründe für sie sein.²²²

Nutzungsarten

In der Schweiz werden gemäß Art. 14 Abs. 2 Raumplanungsgesetz (RPG) in *Nutzungsplänen*, mit denen „die zulässige Nutzung des Bodens“ geordnet wird, grundsätzlich drei Gebietstypen („Zonen“) unterschieden:

- „Bauzonen“,
- „Landwirtschaftszonen“ und
- „Schutzzone“

Gemäß Art. 18 Abs. 1 RPG kann das kantonale Recht dazu „weitere Nutzungszonen“ vorsehen. Auf dieser Grundlage werden mögliche Unterteilungen und Ergänzungen der Zonen nach RPG in den jeweiligen kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzen festgelegt. In der Regel erlaubt die kantonale Gesetzgebung wiederum den Gemeinden, die einzelnen Bauzonen innerhalb des vorgegebenen Kanons nach Bauweise und Intensität im Rahmen der gemeindlichen *Bau- und Zonenordnung* weiter zu unterteilen. Auch können Mindestanteile für die Wohnnutzung an der Gesamtnutzung beispielsweise in Wohnzonen, Wohn- und Geschäftszonen, Kernzonen und Zentrumszonen festgelegt werden.²²³

So werden in den „Zonenbestimmungen“ des kommunalen *Baureglements* die *Zonen* meist sehr detailliert – bezogen auf die jeweilige Kommune – weiter unterteilt:

- „Bauzonen“ werden beispielsweise unterteilt in
 - Wohnzonen (unterschiedlicher Typologie oder Geschossigkeit),
 - Arbeitszonen,
 - Mischzonen,
 - Kernzonen,
 - Zentrumszonen,
 - Zonen für öffentliche Nutzungen
 - sowie weitere Typen,

220 Gilgen, Kurt: Kommunale Raumplanung in der Schweiz, a.a.O., S. 497 ff.

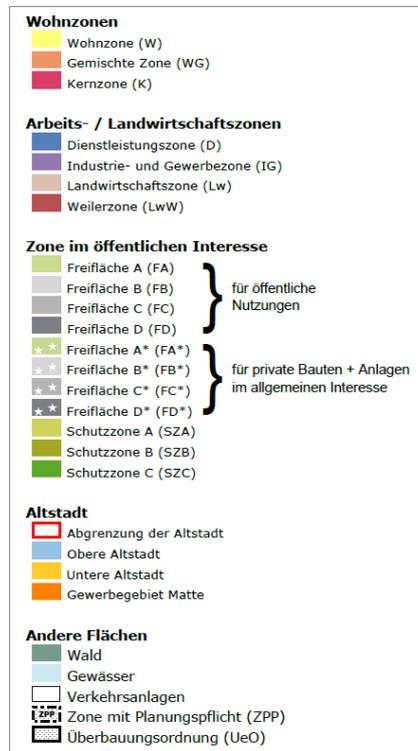
221 ARL/VLP-ASPAN (Hrsg.): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 149.

222 Ebenda, S. 208.

223 Vgl. u.a. Raumplanungs- und Baugesetz (RBC) des Kantons Basel Landschaft 1998, Abschnitt C II: 7 ff.

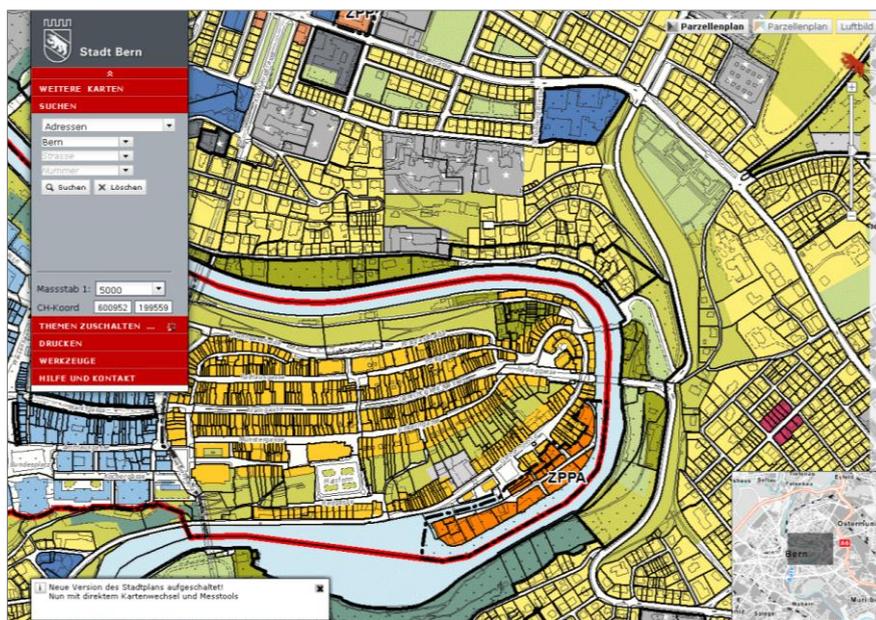
- „Landwirtschaftszonen“ in
 - allgemeine Landwirtschaftszonen,
 - Speziallandwirtschaftszonen oder Rebbauzonen,
- „Schutzzonen“ in
 - Schutzzonen für Lebensräume und Landschaften,
 - Zonen für Gewässer und ihre Ufer und
 - weitere Schutzzonen,
- „weitere Zonen außerhalb der Bauzonen“ in Zonen für
 - Kleinsiedlung,
 - Verkehrsflächen,
 - Reservezonen oder
 - Wald.

Abbildung 9 Legende der Nutzungsplanung der Stadt Bern



Quelle: Vermessungsamt der Stadt Bern, www.bern.ch/geoportal

Abbildung 10 Planausschnitt der Nutzungsplanung der Stadt Bern (Geoportal)



Quelle: Vermessungsamt der Stadt Bern, www.bern.ch/geoportal

Immissionsschutzrecht und Empfindlichkeitszonen

In der Schweiz werden durch die regelmäßige Bezugnahme von kommunalen Zonenbeschreibungen auf immissionsbezogene Empfindlichkeitsstufen – zumindest im stark besiedelten Bereich – Planungs- und Immissionsschutzrecht fundamental verknüpft. Um bestimmte Siedlungsbereiche hinsichtlich des Lärmschutzbedürfnisses zu definieren, werden in den Zonenplänen die Lärmempfindlichkeitsstufen den verschiedenen Nutzungszonen im Gemeindegebiet zugeordnet.²²⁴ Nach Art. 43 der (bundesrechtlichen) Lärmschutz-Verordnung (LSV) gibt es vier solche Stufen:

- „a. die Empfindlichkeitsstufe I in Zonen mit einem erhöhten Lärmschutzbedürfnis, namentlich in Erholungszonen;²²⁵
- b. die Empfindlichkeitsstufe II in Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohnzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen;
- c. die Empfindlichkeitsstufe III in Zonen, in denen mäßig störende Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohn- und Gewerbebezonen (Mischzonen) sowie Landwirtschaftszonen;
- d. die Empfindlichkeitsstufe IV in Zonen, in denen stark störende Betriebe zugelassen sind, namentlich in Industriezonen.“

Die den einzelnen Empfindlichkeitsstufen zugehörigen Belastungsgrenzwerte sind im Anhang der LSV definiert. Dabei wird nach der Lärmquelle unterschieden, sodass sich je nach Lärmquelle die Grenzwerte der einzelnen Empfindlichkeitsstufen voneinander unterscheiden können. Bezüglich der im Raumplanungsrecht besonders relevanten Gewerbeemissionen greift Anhang 6 der LSV:

224 Eidgenössische Vermessungsdirektion – Der ÖREB-Kataster (Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen): Lärmempfindlichkeitsstufen; vgl. dazu auch Kanton Zürich – Baudirektion – Tiefbauamt: Gemeindeweise Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen – Leitfaden, Zürich 2001.

225 Die ES I wird nur selten und nur bei ausgeprägtem Lärmschutzbedürfnis zugeordnet; Kanton Zürich – Baudirektion – Tiefbauamt: Lärmschutz in der Nutzungsplanung – Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen.

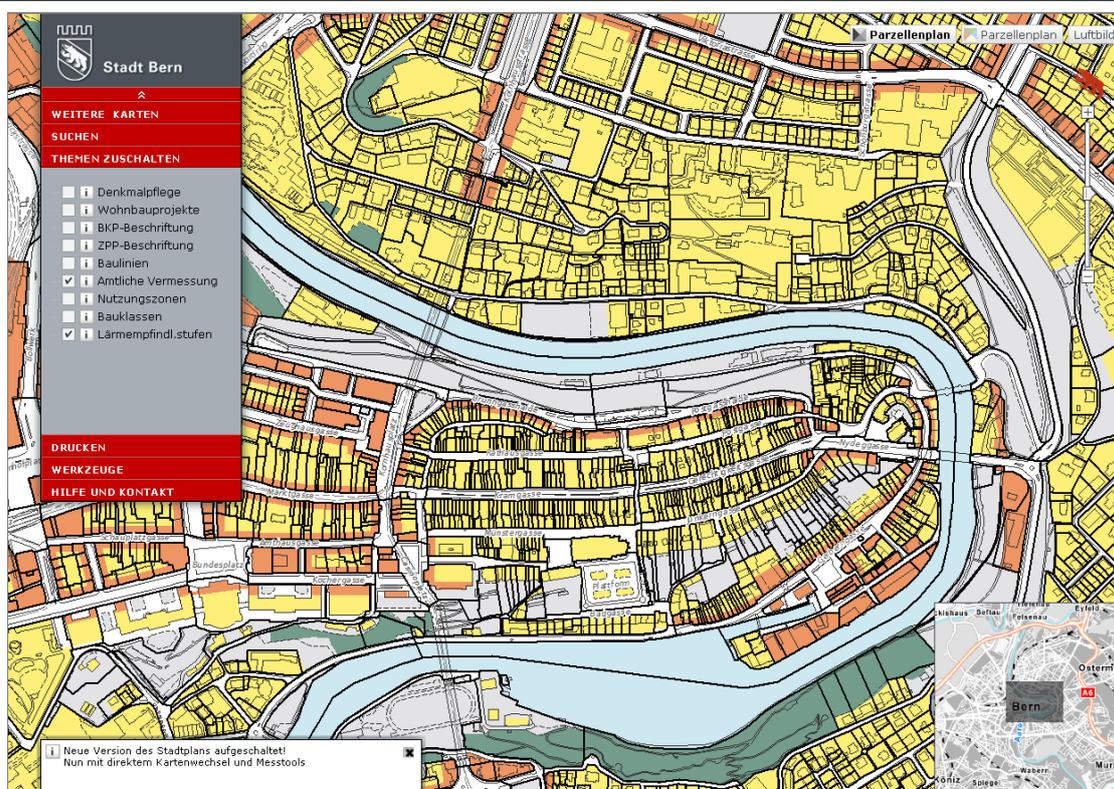
Tabelle 3 Gewerbeemission gemäß Anhang 6 der LSV

Empfindlichkeitsstufe (Art. 43)	Planungswert Lr in dB(A)		Immissionsgrenzwert Lr in dB(A)		Alarmwert Lr in dB(A)	
	Tag	Nacht	Tag	Nacht	Tag	Nacht
I	50	40	55	45	65	60
II	55	45	60	50	70	65
III	60	50	65	55	70	65
IV	65	55	70	60	75	70

Quelle: URL: http://www.admin.ch/ch/d/sr/814_41/app6.html#ahref1 (Stand:3/2014).

Die in vier Stufen differenzierten Lärmschutzstandards (Empfindlichkeitsstufen) werden den Nutzungszonen in den „Baureglementen“ oder „Nutzungsplänen“ der Gemeinden zugeordnet. Grundsätzlich gilt in reinen Wohnzonen mit nicht störenden Betrieben die ES II, in Zonen mit mäßig störenden Betrieben die ES III und in Industriezonen mit stark störenden Betrieben die ES IV. Das Schweizer Immissionschutzrecht erlaubt es den Gemeinden, in Teilen von Nutzungszonen der Empfindlichkeitsstufe I oder II die nächst höhere Stufe zuzuordnen, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind. Die Baugebietstypologie bleibt hiervon unberührt. Dies kann etwa genutzt werden, um Lärmquellen (z.B. belastete Verkehrsstrassen) von „empfindlicheren“ Zonen abzuschirmen und eine Abstufung der Empfindlichkeitsstufen zu erreichen. Auf der Internetseite des Kantons Zürich finden sich Hinweise auf eine dort eher restriktive Vollzugspraxis.²²⁶

Abbildung 11 Planausschnitt der Empfindlichkeitsstufen der Stadt Bern (Geoportal)



Quelle: Vermessungsamt der Stadt Bern, www.bern.ch/geoportal

226 Ebenda.

Die Wahrnehmung der den Gemeinden eingeräumten Spielräume hinsichtlich der regelmäßigen Zulassung von Gewerbenutzungen (z.B. Zürich: in Wohnzonen durch Art. 16 BauO der Stadt Zürich, in Zentrumszonen detailliert und separat für jede Zone durch Art. 25 - 78 BauO) erfolgt in den kommunalen Bauvorschriften typischerweise nicht allein durch die Definition des Gebietscharakters, sondern durch die detailliertere Bestimmung eines Wohnanteils für ein bestimmtes Teilgebiet im Zonenplan und unter Bezugnahme auf das schweizerische Immissionsschutzrecht. So sind in Züricher Wohnzonen mit einem Wohnanteil von 90 Prozent nur nicht störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen (ES II) und bei einem vorgeschriebenen Wohnanteil von weniger als 90 Prozent auch mäßig störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen (ES III) zulässig (ab einem Wohnanteil von mindestens 50 Prozent sind aber Vergnügungstätten ausgeschlossen). Zugunsten von Betrieben die vorwiegend Nahversorgungsfunktionen für die im näheren Umkreis wohnende Bevölkerung haben, kann der Wohnanteil bis auf 50 Prozent in zweigeschossigen Zonen, 66 Prozent in dreigeschossigen Zonen, 75 Prozent in viergeschossigen Zonen, 80 Prozent in fünfgeschossigen Zonen reduziert werden.

Unterscheidung beplanter und unbeplanter Innenbereich

Eine nutzungsrelevante Regelung im RPG findet sich ausschließlich hinsichtlich einer grundlegenden Trennung zwischen *Bauzone* und *Nichtbauzone* (Art. 15 Abs. 1 RPG). Diese Unterscheidung weist Parallelen zur Unterscheidung in *Innen-* und *Außenbereich* im deutschen Planungsrecht auf, da es in der Schweiz für das Bauen im Bereich der *Nichtbauzone* bundesweit Restriktionen gibt, die mit den Regelungen des § 35 Baugesetzbuch (BauGB) vergleichbar sind (so regelt unter anderem Art. 16a RPG beispielsweise analog auch die Privilegierung in „Landwirtschaftszonen“ bzw. Nichtbauzonen). So wird zumindest implizit zwischen einem Innen- und Außenbereich unterschieden. Eine weitere Binnendifferenzierung zwischen beplantem (§ 30 BauGB) und unbeplantem Innenbereich (§ 34 BauGB) kennt das Schweizerische Raumplanungsrecht allerdings nicht. Gleichwohl sehen kantonale Baugesetze oder kommunale Bauordnungen in der Regel ein Gebot des Einfügens bzw. der Einordnung in die nähere Umgebung vor, das der deutschen Regelung in § 34 Abs. 1 BauGB ähnelt. Diese Gebote setzen auf dem Zonenplan auf und ergänzen ihn.

Da die zuständige Gebietskörperschaft – in aller Regel die Gemeinde selbst – aufgrund von Art. 2 RPG verpflichtet ist, die Regelungen zur Bebauung des gesamten Gemeindegebietes mittels eines oder mehrerer Nutzungspläne allgemeinverbindlich festzulegen, ist das Gemeindegebiet in aller Regel vollständig überplant.²²⁷ Weil der schweizerische *Nutzungsplan* die räumliche Geltung eines deutschen Flächennutzungsplans und die Rechtswirkung eines Bebauungsplanes in sich vereint, scheint es mithin an einer Notwendigkeit für eine dem § 34 BauGB entsprechenden Regelung zu fehlen.

Auch die Entstehung einer zusammenhängenden Bebauung außerhalb einer festgelegten Bauzone ist also rechtssystematisch nicht vorgesehen. Für den Fall der faktischen Entwicklung eines „weitgehend überbauten Gebietes“ resultiert aus der grundsätzlichen Planungspflicht eine diesbezügliche Einzonungspflicht für die Gebietskörperschaft.²²⁸

227 ARL/VLP-ASPAN (Hrsg.): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, a.a.O., S. 66.

228 Ebenda.

Kritik am Raumplanungssystem

Bereits seit den 1990er Jahren gibt es in der Schweiz – wenn auch nicht direkt am System der Nutzungsplanung selbst – vor allem Kritik am kommunalen Handeln in Bezug auf die Ausweisung von Bauzonen. Da vielerorts – oftmals aus Partikularinteressen – viel zu große Bauzonen ausgewiesen wurden, die Zersiedlung und Flächenverbrauch zur Folge hatten, wurde immer wieder eine Reform der Zonenplanung gefordert. Auch eine Abschöpfung des Planungsmehrwerts erfolge trotz vorhandener Instrumente kaum und dem bestehenden System mangle es an einer „Unterstützung“ der Innenentwicklung. Ziel der geforderten Reform soll daher u.a. die Stärkung der Innenentwicklung und Nutzung von Baureserven sein.

Teile dieser Diskussion haben Eingang in die aktuelle Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) gefunden, über dessen wesentliche Änderung vom 15. Juni 2012 die Schweizer Bürger in einem Referendum am 3. März 2013 zu entscheiden hatten. Nachdem 62,9 Prozent der Bürger der Neufassung des Gesetzes zugestimmt haben, soll das teilrevidierte RPG gemeinsam mit einer überarbeiteten Raumplanungsverordnung (RPV) nach Erstellung von technischen Richtlinien zur Baudimensionierung sowie einem erneuerten Leitfaden für die Richtplanung der Kantone im Frühjahr 2014 in Kraft treten.²²⁹

Die Zielbestimmung des Art. 1 Abs. 2 RPG wird durch die Novelle um die Verpflichtung für Bund, Kantone und Gemeinden ergänzt, die Bestrebungen, „die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität“ (Art. 1 Abs. 2 lit. a), sowie „kompakte Siedlungen zu schaffen“ (Art. 1 Abs. 2 lit. b) mit Maßnahmen der Raumplanung zu unterstützen.

Ein gewichtiges Motiv der RPG-Revision vom 3. März 2013 ist folglich die Begrenzung des Baulandes und die gleichzeitige Stärkung der Innenentwicklung zur Verhinderung einer fortschreitenden Zersiedelung der Schweiz (in manchen Gemeinden reichen die Bauzonen heute für mehr als 50 Jahre und sind damit viel größer als nötig und gesetzlich vorgesehen).²³⁰ Die für diese Zwecke zentrale Änderung erfährt Art. 15 Abs. 2 RPG. Die schon zuvor bestehende Regelung, dass Bauzonen auf den Bedarf von 15 Jahren zu begrenzen sind, wird durch die Pflicht ergänzt, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Dazu müssen Bund und Kantone gemeinsame Richtlinien zur Bauzonenkapazitätsberechnung erarbeiten (Art. 15 Abs. 3). Letztere Vorschrift ergänzt insofern die Restriktion einer Baulandausweisung für 15 Jahre, als dass unter ihrer Geltung eine weitaus größere Verbindlichkeit der Prognose zu erwarten ist.

Zusätzlich wird Art. 15 RPG durch die neue Vorschrift des Art. 15a RPG ergänzt. Danach müssen die Behörden eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen. Für den Fall, dass diese Frist für den Grundeigentümer ungenutzt verstrichen ist, ordnet das Gesetz nicht näher definierte Maßnahmen an.

Insgesamt ergibt sich das Bild, dass mit der RPG-Novelle die alten Vorschriften konkretisiert und präzisiert werden. Insbesondere gilt dies im Hinblick auf eine restriktive Handhabung bei der Auszeichnung neuer Bauzonen²³¹. Insofern wird die Durchsetzungsfähigkeit des raumplanerisch gewünschten Landschafts- und Erholungsraumschutzes gestärkt. Normative Änderungen für die Innenbereichsentwicklung, deren Forcierung durch die Neuerungen anvisiert wird, ergeben sich durch die Novelle allerdings nicht.

229 Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Weiteres Vorgehen bei der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes.

230 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Generalsekretariat GS-UVEK: Faktenblatt Revision des Raumplanungsgesetzes – Bauzonen, Bern o.J.

231 Vgl. auch Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Technische Richtlinien Bauzonen (TRB) – Entwurf für das Vernehmlassungsverfahren, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, August 2013.

Bewertung

Von den fünf untersuchten europäischen Fallbeispielen weist die Schweizer Systematik der Regelung der Bodennutzung die vergleichsweise größte Ähnlichkeit mit dem deutschen Planungssystem auf. Zwar werden von der Ebene des Bundes im Rahmen des Raumplanungsgesetzes *nur* drei Grundtypen an Gebieten (Zonen) vorgegeben, die aber in der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung detailliert und weiter unterteilt werden. Die Anwendung dieser Detaillierung ist für die Gemeinden verpflichtend und weist damit – bezogen auf die Unterteilung der Zonen – große Ähnlichkeit mit der Gebietstypenvielfalt der deutschen BauNVO auf.

Insgesamt kann man bei der Schweizer Systematik von einer – mit gewissen kantonalen Unterschieden – vergleichsweise starken Reglementierung bei gleichzeitig hoher Verbindlichkeit der Planinstrumente sprechen.

Gleichzeitig verfügen die Kommunen – abgesehen von der Planaufstellungspflicht – innerhalb des kantonal vorgegebenen Rechtsrahmens über ein vergleichsweise hohes Maß an Autonomie, insbesondere in der Zuweisung, Ausgestaltung und Anwendung der Zonen. Besonders hervorzuheben ist dabei die in (sehr relevanten) Teilen gegenüber der deutschen BauNVO größere Flexibilität: Die Verknüpfung von bestimmten Nutzungszonen mit den Empfindlichkeitsstufen des Schweizer Immissionsschutzrechts ermöglicht den Kommunen – unter Beibehaltung der eigentlich gewünschten Nutzungsart zusätzliche Spielräume zur Nutzungsmischung.

4.7 Ergebnisse der vergleichenden Betrachtung der Planungssysteme in England, den Niederlanden, Polen, Schweden und der Schweiz

Aufbau der kommunalen Raumplanung

In den betrachteten Ländern kommen überwiegend zweistufige kommunale Planungssysteme zur Anwendung, eine Ausnahme davon stellt England dar (s.u.). Die Gemeinden sind jeweils dazu verpflichtet, die Grundzüge der räumlichen Planung, d.h. die zukünftige Nutzung der Flächen und die Planungs- und Entwicklungsziele, in einem Plan darzustellen, der das gesamte Gemeindegebiet abdeckt. Dieses Dokument entfaltet in Polen keine Verbindlichkeit gegenüber Dritten, wirkt jedoch verwaltungsintern bindend. In den Niederlanden und in Schweden hat dieser Plan eher den Charakter einer relevanten „Selbstverpflichtung“ für die Gemeinde, bleibt aber ohne rechtliche Verbindlichkeit für Dritte, Behörden oder die Gemeinde selbst. In der Schweiz hingegen entfaltet bereits dieses Plandokument Verbindlichkeit gegenüber Dritten, bildet den Maßstab für die Beurteilung der Zulässigkeit von Bauvorhaben und wird in der Regel von der Gemeinde erstellt. Den Schweizer Gemeinden obliegt die Nutzungsplanung, in der Bau- von Nichtbaugebieten abgegrenzt und Art und Maß der baulichen Nutzung (parzellenscharf) festgesetzt werden. Zur *Nutzungsplanung* gehört die *Bau- und Zonenordnung (BZO)* (als örtliche Satzung), die aus *Zonenplan* (zeichnerische Darstellung) und *Baureglement* (textliche Darstellung; detailliert für verschiedene Zonen Bestimmungen und Nutzungsintensitäten „Zonenbestimmungen“) besteht. In England wurde ein ursprünglich zweistufiges Modell mit ausgeprägten staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in den vergangenen Jahren zu einem im Prinzip einstufigen Modell mit deutlich stärkeren kommunalen Kompetenzen umgebaut, das allerdings fakultativ bei entsprechender Initiative privater Akteure um „Nachbarschaftsplanungen“ ergänzt werden kann (s.u.). Die örtliche Planung basiert heute im Wesentlichen auf dem *Local Plan*, der zum einen die Entwicklungsziele für die gesamte Gemeinde beschreibt und grafisch darstellt, zum anderen aber auch die verbindliche Grundlage für Planungsentscheidungen bildet.

Die zweite Stufe der kommunalen räumlichen Planung, stellen rechtlich verbindliche Bauleitpläne dar, die damit überwiegend das Hauptinstrument der räumlichen Planung auf kommunaler Ebene

bilden. In diesen Plänen werden rechtsverbindliche Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken sowie zur Verteilung der Nutzungsarten und Funktionen getroffen. In Schweden und Polen werden diese Pläne bei Erfordernis jeweils für Teilbereiche der Gemeinde erstellt, d.h. es gibt –wie in Deutschland – keine flächendeckende verbindliche Bauleitplanung. In den Niederlanden hingegen ist die Erarbeitung eines verbindlichen Bauleitplans für das gesamte Gemeindegebiet vorgeschrieben – diese erfolgt in der Regel in Teilplänen. Schweizer Gemeinden können im Rahmen rechtlich verbindlicher Sondernutzungspläne (z.B. Erschließungs-, Baulinien- und (Quartier-)Gestaltungspläne) für Teilgebiete oder spezielle thematische Bereiche über den gemeindlichen Nutzungsplan hinausgehende Festlegungen treffen und diesen detaillieren, ergänzen, überlagern, aber auch verändern (z.B. Abweichung von der im Baureglement festgelegten Regelbauweise) – für einige Vorhaben besteht eine Sondernutzungsplanpflicht (Einkaufszentren, Hochhäuser, z.T. UVP-pflichtige Vorhaben). In England wurde im Jahr 2011 mit der „Nachbarschaftsplanung“ ein ergänzendes Planungsinstrument für kommunale Teilräume geschaffen, das rechtliche Verbindlichkeit entfalten kann, jedoch nicht verpflichtend zu erstellen ist.

Gebietstypen, gesetzlich geregelte Festsetzungsmöglichkeiten und Verbindlichkeit

Mit gewissen Einschränkungen bezogen auf die Schweiz findet sich in keinem der betrachteten Länder eine mit dem deutschen Modell vergleichbare nationalstaatliche bzw. übergeordnete Regelung der Gebietstypologie, die in rechtsverbindlicher Weise Zweckbestimmung und Nutzungskanon der Baugebiete bestimmt. In der Schweiz werden Vorgaben zur Gebietstypologie und zur planerischen „Feinsteuerung“ auf der Ebene der Kantone getroffen. Diese sind den deutschen Regelungen zum Teil ähnlich, erlauben allerdings eine flexiblere Anwendung. Die Regelungen der einzelnen Kantone unterscheiden sich jedoch – teilweise erheblich – in ihrem Detaillierungsgrad. In der Regel ist der Regulierungsgrad in eher urban geprägten Kantonen höher als in den eher ländlich bzw. alpin geprägten Kantonen. Die Modelle der Länder England, Niederlande, Polen und Schweden zeichnen sich dadurch aus, dass den Kommunen in Bezug auf die Ausgestaltung der verbindlichen Bauleitpläne größere Gestaltungsspielräume belassen werden, allerdings variiert der Umfang dieser Spielräume zwischen den Ländern deutlich.

In Polen gibt es einen verbindlichen Katalog der Planinhalte und Festsetzungsmöglichkeiten, der direkt im Raumplanungsgesetz verankert wurde. Ein mit der deutschen BauNVO vergleichbares Regelwerk gibt es in Polen hingegen nicht, die Planung stützt sich vielmehr auf Vorgaben in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen. Die Ministerverordnung zum Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan (verbindlicher Bauleitplan) beispielsweise benennt eine abschließende Liste von (inhaltlich nicht definierten) Baugebietsarten inklusive ihrer planerischen Darstellung (im Sinne der deutschen Planzeichenverordnung). Inhaltliche Definitionen dieser Gebietsarten im rechtlichen Sinn, ergeben sich zum Teil aus anderen Fachgesetzen, diese enthalten jedoch nur wenige planerische Kriterien. Neben eingeschränkten Vorgaben zu Art und Maß der Nutzung gibt es nur einzelne Bestimmungen zur Zulässigkeit von Vorhaben – also zum Beispiel keine Aussage dazu, ob und in welchem Umfang im Wohngebiet Einzelhandel oder nicht störendes Gewerbe zulässig ist. Diese Festlegungen werden ausschließlich und gebietskonkret im gemeindlichen Plandokument durch die Kommune selbst getroffen.

Auch das niederländische Raumordnungsgesetz gibt verbindliche Planinhalte vor. Regelungen zu Form und Inhalt des verbindlichen Bauleitplans (*Bestemmingsplan*) sowie Verfahrensvorgaben finden sich darüber hinaus in der Raumordnungsverordnung (*Besluit ruimtelijke ordening*), die das Raumordnungsgesetz ergänzt, sowie in einer Regelung von Raumordnungsstandards, die in der Raumordnungsverordnung verankert ist. Diese verbindlichen Standards wurden 2008 eingeführt, um die Vergleichbarkeit von kommunalen Raumordnungsplänen zu gewährleisten. Der „Standard für vergleichbare Bestemmingspläne“ definiert unter anderem die Hauptgruppen der Nutzungsar-

ten und deren Darstellung im Plan. Dieser Katalog ist jedoch nicht abschließend, die Gemeinden haben die Möglichkeit, weitere Hauptgruppen zu bestimmen oder die aufgeführten Gruppen zu spezifizieren. Die inhaltliche Definition der Nutzungsarten erfolgt in Bezug auf das konkrete Plangebiet durch die Gemeinde selbst. So besteht beispielsweise die Möglichkeit, unterschiedliche Mischgebietstypen zu definieren und in den textlichen Erläuterungen auszuführen, welche weiteren Nutzungen, in welchem Maß in den Gebieten möglich sind. Zur Beschreibung von quantitativen Verhältnissen oder Größen stehen unterschiedliche Maßzahlen zur Verfügung, die je nach örtlicher Gegebenheit und planerischer Notwendigkeit aus dem Standard-Katalog gewählt werden. Wenn es die Planung erforderlich macht, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, eigene, ergänzende Standards zu entwickeln.

Auch das schwedische Raumordnungsrecht gibt keine abschließende Liste möglicher Festsetzungen und Nutzungsarten vor, feste Gebietstypen werden ebenfalls nicht definiert. Die gemeindlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten gehen noch weiter als in den Niederlanden: Das schwedische *Zentralamt für Wohnen, Bauen und Planung (Boverket)* hat zwar Empfehlungen zur Erstellung des verbindlichen Bauleitplans erarbeitet, in denen auch Beispiele für die grafischen Darstellungen gegeben werden (Linienarten, Farben, Buchstabenkürzel für Nutzungsarten etc.), diese haben jedoch keinen verbindlichen Charakter. Im Interesse der Vergleichbarkeit von Plänen unterschiedlicher Kommunen wird ihnen empfohlen, sich an diesen Mustern zu orientieren. Obwohl somit keine Verpflichtung zur Anwendung besteht, werden die Empfehlungen nach Einschätzung des befragten Experten von *Boverket* in der Regel von den Kommunen genutzt, da keine Veranlassung gesehen wird, andere Standards anzuwenden. Den Kommunen steht darüber hinaus die Möglichkeit offen, eigene kommunale Festsetzungen zu treffen – die Stadt Malmö weist beispielsweise einen zu erreichenden Grünflächenfaktor aus, der den Anteil von Grünflächen an der Grundstücksfläche bestimmt.

Das englische Planungsrecht macht den Kommunen – im Vergleich der fünf betrachteten Länder – die geringsten Vorgaben zu Planinhalten, Festsetzungsmöglichkeiten oder auch Darstellungsformen. Als verpflichtenden Inhalt des *Local Plan* nennen die *Town and Country Planning (Local Planning) Regulations 2012* im Wesentlichen eine fundierte Begründung der planerischen Grundsätze und Leitlinien, auf denen die Planung basiert. Zu Form und Inhalt der Plankarte wird lediglich vorgegeben, dass diese auf der Basis einer amtlichen Karte erstellt wird, eine Legende der verwendeten Symbole und Abkürzungen enthält sowie die Umsetzung der zugrundeliegenden Leitlinien und Grundsätze räumlich verortet. Es gibt laut Information einer Planungsexpertin vom *Royal Town Planning Institute* keinen Katalog von Gebietstypen – weder verbindlich noch unverbindlich – und es existieren keine Standards oder Richtlinien zu Darstellungsformen. Die Pläne verschiedener Kommunen können dementsprechend unterschiedlich aussehen. Die Definition der Flächennutzungen sowie weitere planerische Festsetzungen werden mit Bezug auf die konkrete Planung durch die Kommune selbst getroffen.

In der Schweiz werden für „Nutzungspläne“ auf Basis des bundesstaatlichen Raumplanungsgesetzes (RPG) drei Gebietstypen („Zonen“) unterschieden: „Bauzonen“, „Landwirtschaftszonen“ und „Schutzzone“. Das Raumplanungsgesetz erlaubt den Kantonen darüber hinaus „weitere Nutzungszonen“ vorzusehen. Auf dieser Grundlage werden mögliche Unterteilungen und Ergänzungen der Zonen nach RPG in den jeweiligen kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzen festgelegt. In der Regel erlaubt die kantonale Gesetzgebung wiederum den Gemeinden, die einzelnen Bauzonen innerhalb des vorgegebenen Kanons nach Bauweise und Intensität im Rahmen der gemeindlichen Bau- und Zonenordnung weiter zu unterteilen. Auch können Mindestanteile für die Wohnnutzung an der Gesamtnutzung beispielsweise in Wohnzonen, Wohn- und Geschäftszonen, Kernzonen und Zentrumszonen festgelegt werden. In den gemeindlichen „Zonenbestimmungen“ des „Baureglements“ werden die drei Zonen-Grundtypen daher auch meist sehr detailliert weiter unterteilt: „Bauzonen“ werden beispielsweise in Wohnzonen (unterschiedlicher Typologie oder Geschossigkeit), Arbeitszonen, Mischzonen, Zentrumszonen, Zonen für öffentliche Nutzungen

sowie weitere Typen aufgeteilt. Um darüber hinaus bestimmte Siedlungsbereiche hinsichtlich des Lärmschutzbedürfnisses zu definieren, werden in Zonenplänen den verschiedenen Nutzungszonen im Gemeindegebiet bestimmte Lärmempfindlichkeitsstufen nach der schweizerischen Lärmschutz-Verordnung (LSV) zugeordnet.

Unterscheidung zwischen beplantem und unbeplantem Innenbereich

Die Planungsgesetze der betrachteten Länder sehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Umsetzung von Vorhaben vor, die außerhalb eines verbindlich beplanten Bereichs liegen. Regelungen, die im Sinne des § 34 BauGB gedeutet werden können, sind jedoch lediglich in der Schweiz zu finden.

Das Schweizer Raumplanungsgesetz unterscheidet zwischen Bauzone und Nichtbauzone. So wird zumindest implizit zwischen einem Innen- und Außenbereich unterschieden. Eine weitere Binnendifferenzierung zwischen beplantem (§ 30 BauGB) und unbeplantem Innenbereich (§ 34 BauGB) kennt das Schweizerische Raumplanungsrecht allerdings nicht. Gleichwohl sehen kantonale Baugesetze oder kommunale Bauordnungen in der Regel ein Gebot des Einfügens bzw. der Einordnung in die nähere Umgebung vor, das den Regelungen des § 34 Abs. 1 ähnelt. Dieses hat die Funktion, die unterschiedlich differenzierten Festsetzungen der Zonenpläne zu ergänzen.

Zusammenfassung – interessante Aspekte für die deutsche BauNVO

Bei der Betrachtung der fünf untersuchten europäischen Fallbeispiele ist festzustellen, dass der Grad der Regulierung in starkem Maße von den jeweiligen Rechtstraditionen und Planungskulturen in den Ländern abhängt. Dies gilt es bei der Frage der Übertragbarkeit von Regelungen zu berücksichtigen. Es kann konstatiert werden, dass in den betrachteten Ländern – bei allen Ähnlichkeiten – auf Grund ihrer historischen Rahmenbedingungen und der Entwicklungsgeschichte der kommunalen Verwaltungsstrukturen (Polen: Herkunft aus der Planwirtschaft, Schweden: traditionell hohes Maß an Gemeindeautonomie, Schweiz: föderaler Aufbau; England: Common Law-Tradition mit geringer Regulierungsdichte und hoher kommunaler Entscheidungsautonomie, Niederlande: dezentralisierter Einheitsstaat mit kommunaler Planungshoheit) sehr spezifische Regelungen und Systeme im Bereich des Bauplanungsrechtes vorhanden sind.

In den betrachteten Ländern finden sich zum Teil Regelungen, die Typen von Baugebieten bestimmen. Mit gewissen Einschränkungen in Bezug auf die Schweiz wird in keinem der Länder in einer dem deutschen Recht vergleichbaren Weise, Zweckbestimmung und Nutzungskanon der Gebiete abschließend und verbindlich bestimmt. In der Schweiz gibt es – bei kantonalen Unterschieden – verbindliche Vorgaben. Alle Länder erlauben aber eine flexiblere Anwendung der planungsrechtlichen Vorgaben. Auch können die Kommunen in allen fünf Ländern detailliertere Nutzungspläne erstellen, als dies deutschen Kommunen möglich ist. Eine dahingehende Verpflichtung besteht allerdings nicht. So stehen den Kommunen in den europäischen Fallbeispielen, beispielsweise durch die Möglichkeit der Festlegung von Wohnanteilen in bestimmten Nutzungskategorien, deutlich breitere Regelungs- und Steuerungsoptionen offen.

Insgesamt lassen sich folgende Grundtypen identifizieren:

- England und Schweden treffen keine verbindlichen Vorgaben dazu, wie die Bauleitplanung in den Kommunen durchzuführen ist. So werden auch keine Vorgaben zur Gebietstypologie und zu Festsetzungsmöglichkeiten gemacht. Gleichwohl spielen der Nachbarschutz und der Immissionschutz eine Rolle, die sich aber ggf. aus anderen Regularien speisen. Es muss konstatiert werden, dass Schweden mit der Aufstellung von (nicht verbindlichen) Empfehlungen zur Ausgestaltung der Bauleitpläne auf nationaler Ebene einen ersten Schritt in Richtung einer stärker-

ren Regulierung und Standardisierung gegangen ist. Die überwiegende Anwendung dieser Empfehlungen durch die Kommunen kann dahingehend interpretiert werden, dass die Planungspraxis derartige Vorgaben wertschätzt.

- Die Niederlande treffen hingegen seit dem Jahr 2008 auf nationalstaatlicher Ebene Vorgaben für die Gebietstypologie und haben einen entsprechenden Standard verbindlich geregelt. Anders als in Deutschland erlaubt die niederländische Regelung die freie Kombination der sogenannten „Hauptgruppen“ der Gebietsnutzungen im Rahmen eines „Gemischten Gebiets“. Darüber hinaus besteht bei Bedarf die Möglichkeit, den Katalog der „Hauptgruppen“ zu erweitern und zu spezifizieren.
- Das polnische Planungsrecht gibt auf nationalstaatlicher Ebene einen abschließenden Katalog von Baugebieten vor, die jedoch nicht inhaltlich definiert sind. Die inhaltliche Ausgestaltung der Gebietsarten mit Bestimmungen zu Art und Maß der Nutzung sowie zur Zulässigkeit von Vorhaben erfolgt gebietskonkret im kommunalen Plandokument selbst.
- Die Kommunen in der Schweiz können i.d.R. – auf Grundlage der jeweiligen kantonalen Regelung – für ihre Nutzungsplanung auf einen vergleichsweise flexiblen Kanon an Gebietstypen zurückgreifen, die „modulartig“ mit unterschiedlichen Nutzungsintensitäten (z.B. Grad der anteiligen Wohnnutzung) und Immissionsschutzstandards kombiniert werden können.

Die geringe gesetzliche Regulierung der Gebiets- und Nutzungstypologie in vier der fünf untersuchten Länder führt dazu, dass Fragen des Immissionsschutzes bzw. des Schutzes der Nachbarschaft – anders als im deutschen Recht – nicht direkt mit der planungsrechtlichen Gebietsfestlegung verknüpft sind. Dies gilt im Grundsatz auch für die Schweiz. Dort sind zwar im Rahmen der Planung auch Entscheidungen im Hinblick auf zulässige Immissionsbelastungen zu treffen. Diese stehen allerdings unter dem Vorbehalt der Planung.

5. Auswertung der vom BBSR betreuten Vorhaben

Das Forschungskonzept dieser Studie sieht vor, dass die beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) betreuten Forschungsvorhaben ausgewertet werden sollen, um Erkenntnisse in Bezug auf das Erfordernis einer Änderung der BauNVO zu gewinnen. Diese Auswertung wurde als internes Projekt durch das BBSR durchgeführt. Zu diesem Zweck erfolgte eine Abfrage bei allen Projektleitern und -leiterinnen beim BBSR, welche Hinweise auf Änderungserfordernisse bei der BauNVO bei Auswertung der BBSR-Forschungsvorhaben identifiziert werden können. Der Bericht über die Ergebnisse dieser internen Erhebung des BBSR²³² wurde im März 2013 vorgelegt und in die laufende Untersuchung des Difu eingespeist.

Zusammenfassend kommt das BBSR zu folgender Einschätzung:

„Das Ergebnis der Überprüfung der im BBSR durchgeführten Forschungsvorhaben zeigt, dass die Baunutzungsverordnung als Instrument im Großen und Ganzen funktioniert, jedoch an aktuelle Tendenzen der Stadtentwicklung angepasst werden müsste. In 20 der 66 ausgewählten Forschungsprojekte traten Aspekte und Forderungen auf, die eine Änderung des Regelwerks zur Folge haben sollten. Die BauNVO sollte hinsichtlich ihrer Aktualität und Praktikabilität grundlegend überprüft und die Hinweise aus den Forschungsprojekten dabei mitberücksichtigt werden. Auch sollte erwogen werden, neue Regelungen und Baugebietsdefinitionen in das Gesetzeswerk aufzunehmen und nicht mehr praktikable Baugebietsdefinitionen zu entfernen.

Die meisten Anregungen aus den Forschungsvorhaben sind dem Bereich „Neue Gebietskategorien und Flächen“ zuzuordnen. Die Vorschläge dazu sehen folgendermaßen aus:

- *Ökologisches Sonderwohngebiet mit erhöhten (und derzeit noch nicht zulässigen) ökologischen Einschränkungen*
- *„Transformationsgebiet“ mit Flächen, die auch vorübergehend anders genutzt werden können als planungsrechtlich zulässig*
- *„Fläche für urbane Landschaft“ mit Möglichkeiten einer prozesshaften Entwicklung der Fläche*
- *„Flächen, die von jeglicher planungsrechtlichen Festsetzung freigehalten werden sollen“ mit der Öffnung, die Flächen im bürgerschaftlichen Dialog zu entwickeln*
- *„Experimentierflächen“ die kurzfristig und zeitlich befristet ohne Baurecht genutzt werden können*
- *Neue Definitionen für Flächen und Anlagen für Kinder und Jugendliche: „Spielraum und Bolzplatz“, „Naturspielräume“ und „Jugendtreffpunkt“*

Ein großes Thema bei der Diskussion um die Praktikabilität der BauNVO ist auch der Umgang mit der Festsetzungsmöglichkeit von Wohnen. Folgende Vorschläge zu neuen Wohnformen wurden erarbeitet:

- *Das Reine Wohngebiet streichen sowie das Allgemeine Wohngebiet an Mischnutzung anpassen und prinzipiell für nicht störende Nichtwohnnutzungen öffnen.*
- *Reine Wohngebiete für betreuungs- oder pflegebezogene Räume öffnen*

²³² Haury, Stephanie: Auswertung der vom BBSR betreuten Forschungsvorhaben in Bezug auf ihre Aussagekraft hinsichtlich der Baugebiets-Typologie der Baunutzungsverordnung (BauNVO), unveröffentlichter Bericht, Stand 22.3.2013.

- Kerngebiete für Wohnnutzung prinzipiell öffnen bzw. für Wohnnutzungen ab den Obergeschossen
- „Neues Urbanes Wohngebiet“ als neues Besonderes Wohngebiet mit allgemein zulässigen Räumen für Kultur- und Kreativwirtschaft
- Neues Gebiet „Wohnen am Hafen“ als Besonderes Wohngebietes analog zu §4 BauNVO
- Neue Gebietskategorie „Wohnen in immissionsbelasteter Umgebung“, die den Standard eines allgemeinen Wohngebiets erreicht, in der jedoch eine Emissionsbelastung zugelassen ist, die sich nach den immissionsschutzrechtlichen Vorschriften für Mischgebiete orientiert.
- Neue Kategorie „Hochwassergebiet“ oder „Gewässernutzungsgebiet“, in der das Bauen am und Wohnen auf dem Wasser planungsrechtlich geklärt wird.
- Tankstellen für Elektro-Fahrzeuge in Wohngebieten zulässig machen

Die heutige gewünschte Durchmischung von Nutzungen ist durch bestehende Regularien und Messmethoden des Lärmschutzes stark eingeschränkt. Aus den Projekten tauchen daher Hinweise und Vorschläge hinsichtlich des Umgangs mit dieser Thematik auf:

- Bestehende Abstandsregeln verhindern Durchmischung von Wohnen und Gewerbe. Könnten Regeln nicht dynamisiert und angepasst werden?
- Die oft geforderte Typisierung von Betrieben bzgl. ihres Störgrads ist in der Praxis schwierig. Vorschlag: Definition von Mischgebieten durch Indikatoren, die Toleranzen und Verträglichkeiten des Gebietes festlegen.
- Bei der Beurteilung von Lärmpegeln in Gebieten auch anzutreffende Gebäudetypen (offenes Einzelhaus, Block-, Zeilen-, Mäanderbebauung) mitbeurteilen.
- An wichtigen und prägnanten Magistralen in Baulücken auch Wohnnutzungen ermöglichen, die Lärm ausgesetzt werden dürfen.

Neben diesen drei großen Themen traten Vorschläge für Mindeststandards von Freiflächenanteilen auf, um eine z.B. ausreichende Frischluftzufuhr zu gewährleisten. Darüber hinaus wurden auch Erleichterungen bzw. erweiterte Ausnahmetatbestände für Zwischennutzungen gefordert und die Möglichkeit, kurzfristig Flächen schnell und unkonventionell, ohne verändertes Planungsrecht temporär umnutzen zu können.

Festsetzungen für erneuerbare Energien scheinen mehr oder wenig gut durch die aktuellen Fassungen der Gesetzeswerke umzusetzen sein. Zu diskutieren wäre jedoch, wie mit Bestandsgebäuden umzugehen ist, die sich in Gebieten mit altem Planungsrecht befinden. Problematisch ist, dass die jeweils gültige Fassung der BauNVO nicht alle neuen klima- und umweltgerechten Festsetzungsoptionen enthält. (Problem: Schichten-Bebauungspläne). Wichtig wäre auch, dass energetische Festsetzungen, die über die BauNVO getroffen werden, sich auf ein energetisches Quartierskonzept beziehen müssen.

Dr. Manfred Fuhrich, Leiter des Referates I2 „Stadtentwicklung“ im BBSR hat die wichtigsten aktuellen Erfordernisse der Stadtentwicklung zusammengefasst und seine Forderung nach einer Anpassung der BauNVO wie folgt formuliert: „Alles ist im Fluss, also sollten auch Festsetzungen befristet sein, um den Nutzungswandel und die Nutzungsmischung nicht zu erschweren. „Die Europäische Stadt“ ist eine auf historische Werte begründete. Aber es geht um die Zukunft und ungeahnte Herausforderungen (Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel). Die Stadt der Zukunft (und der Vergan-

genheit) muss eine dynamische Hülle darstellen, um vor den Herausforderungen der Zukunft zu bestehen. Die Festsetzungen bewahren den baulichen Bestand, die bisherige Nutzung oder die aktuellen Vorstellungen. Die können aber morgen schon obsolet sein, die Festsetzungen stehen aber (ewig). Insbesondere muss Zwischennutzung als Normalfall anerkannt sein und nicht nur auf Ausnahmeregelungen oder Befreiungen beschränkt bleiben.“

Die damit erkennbaren Vorschläge zur Novellierung der BauNVO sind durchweg eher kleinteiliger und systemimmanenter Natur. Dies betrifft sowohl die Anregungen bzw. Vorschläge zur Schaffung neuer Gebietstypen oder zur Streichung von Gebietstypen (reines Wohngebiet) als auch die Ideen zur Änderung der einzelnen Baugebietsvorschriften durch Weiterentwicklung der Zweckbestimmung oder Erweiterung des Kanons allgemein zulässiger Nutzungen (Wohnen in Kerngebieten).

Als strukturelles Problem in Bezug auf die Realisierung gemischter Nutzungsstrukturen wurde auch bei der Auswertung der BBSR-Vorhaben das Verhältnis zu den Bestimmungen des Immissionschutzrechtes bzw. genauer „die bestehenden Regularien und Messmethoden des Lärmschutzes“ identifiziert. Ideen für eine anderweitige Gestaltung dieses Verhältnisses haben sich aus der Analyse des BBSR jedoch nicht ergeben.

Soweit mit dem abschließenden Zitat von Fuhrich die Frage einer möglichen befristeten Geltung von Festsetzungen angesprochen wird, betrifft diese nicht die Gebietstypologie der BauNVO und damit die nachgeordnete Frage, wie das städtebauliche Nutzungsgefüge abweichend von den bisherigen Regelungen der BauNVO gesteuert werden kann, sondern unmittelbar die Ausgestaltung der Bauleitplanung als unbefristetes durch Satzung gewährtes Recht im BauGB. Zusammenfassend ergeben sich deshalb aus der vom BBSR vorgenommenen Auswertung keine Hinweise, die für die hier interessierende Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung nutzbar gemacht werden könnten.

6. Abgeleitete Konzeptionen bzw. Ansätze

Aufbauend auf der umfassenden Analyse des Diskussionsstandes zu Fragen der Novellierung der BauNVO (Kapitel 3), den Ergebnissen der rechtsvergleichenden Recherchen in fünf europäischen Staaten (Kapitel 4) sowie den Ergebnissen der vom BBSR durchgeführten bzw. betreuten Forschungsvorhaben in Bezug auf den Novellierungsbedarf bei der BauNVO (Kapitel 5) werden Ideen bzw. Konzeptionen skizziert, wie eine Gebietstypologie abweichend von der heutigen gefasst werden könnte. Es geht darum, den Blick für ganz andere und neue Regelungsansätze zu öffnen, wobei zentrale Leitlinie dabei stets die Frage ist, in welcher Weise diese Ansätze zu einer besseren Umsetzung der Erfordernisse der Innenentwicklung und des Ziels einer kompakten und nutzungsgemischten Stadt beitragen können.

Die Analyse der genannten Quellen zeigt, dass es keine fertigen und ausgereiften Konzepte einer solchen grundlegend anderen Regelung des städtebaulichen Nutzungsgefüges gibt. In der Regel finden sich lediglich noch sehr allgemein gefasste Ideen oder Überlegungen, wobei die genaue Ausgestaltung offen bleibt. Diese Ideen und grundsätzlichen Überlegungen werden im Folgenden aufgegriffen und als Konzeptionen einer grundlegenden Novellierung der Baugebietstypologie skizziert. Soweit ähnliche Ideen im Rahmen der Recherchen identifiziert wurden, werden diese in einer Konzeption zusammengeführt. Dabei wird –zum Zwecke der geplanten Überprüfung im Rahmen von Fallstudien – eine Grundform der Konzeption definiert, die in der Literatur angesprochenen Varianten werden aber ebenso dargestellt.

Insgesamt werden sechs Konzeptionen beschrieben, die sich in unterschiedlich starkem Maße von dem derzeitigen Regelungsansatz absetzen. Sie reichen von der Abschaffung der BauNVO und dem damit einhergehenden generellen Verzicht auf eine normative Vorgabe des Bundes für die planerische Gestaltung der Nutzungsstruktur bis hin zu einer eher kleinteiligen Änderung in Bezug auf die Planung in Wohngebieten mit Lärmvorbelastungen. Eine der skizzierten Konzeptionen setzt sich in der Zielsetzung deutlich von den anderen ab. Mit der Schaffung einer Freiraumtypologie neben der Baugebietstypologie und der Weiterentwicklung der Bau- zu einer Bodennutzungsverordnung wird anders als bei den anderen Konzeptionen nicht das Ziel verfolgt, mehr Flexibilität für kleinteilige Nutzungsmischungen und die Innenentwicklung der Städte zu gewinnen. Vielmehr geht es um freiraumbezogene Planungsziele.

Die im Folgenden ausgeführte Darstellung der Konzeptionen lässt erkennen, dass die Konzeptionen auch in den näheren Modalitäten sehr unterschiedlich konkret sind. Dies ist zum einen der bereits angesprochenen Unschärfe der zugrundeliegenden Ideen und Überlegungen geschuldet. Zum anderen wird dies aber auch bewusst in Kauf genommen, da die Konzeptionen lediglich Denkanstöße für die weitere Diskussion im Lichte der Erfahrungen in Wissenschaft und Praxis sein sollen, nicht jedoch den Eindruck ausgereifter Konzepte vermitteln sollen.

6.1 Konzeption 1:²³³ Verzicht auf eine BauNVO

Der wohl radikalste wie einfachste Ansatz einer Regulierung der städtebaulichen Zuordnung unterschiedlicher Nutzungen läge in einem vollständigen Verzicht auf eine solche Regulierung. In der bisherigen Novellierungsdebatte wurde dies allerdings – soweit ersichtlich – bislang nur vereinzelt vorgeschlagen. So hat etwa Kahmann vorgeschlagen, den Gebietstypenzwang abzuschaffen und stattdessen den Charakter der Bauflächen und Baugebiete nach Ortstypen zu bestimm-

233 Die Nummerierung der Konzeptionen erfolgt allein aus redaktionellen Gründen. Rückschlüsse auf die Rangfolge bei der Bewertung sind nicht beabsichtigt.

men.²³⁴ Die Siedlungsbereiche seien als gemischt nutzbar vorzustellen. Einseitig spezialisierte Gebiete sollten nur bei besonderen städtebaulichen Gründen zulässig sein.

Der Blick in die Regulierung anderer europäischer Staaten zeigt, dass ein Verzicht auf eine gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regulierung durchaus möglich ist. Verbindliche Regulierungen in diesem Sinne fehlen etwa in Schweden und England. Man könnte sich dabei vorstellen, dass eine der BauNVO vergleichbare Standardisierung als unverbindliche Empfehlung erfolgen würde. Eine solche unverbindliche Empfehlung gibt es z.B. in Schweden. Dann würde der Vorschlag sich an den unten aufgeführten Vorschlag zur Freistellung vom Gebietstypenzwang annähern.

Thesen zu den vermuteten Wirkungen:

- Bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne wären die Gemeinden frei, Art und Maß, Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche abweichend von den früher geltenden Vorgaben der BauNVO festzusetzen. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, vorbehaltlich immissionsschutzrechtlicher Restriktionen Nutzungskonstellationen festzusetzen, die auf der Grundlage der derzeitigen Gebietstypologie nicht geschaffen werden könnten.
- Allgemeine Anforderungen wie das Konfliktbewältigungsgebot, das Naturschutz- und das Immissionsschutzrecht blieben weiter beachtlich.
- Die von der BauNVO ausgehenden entlastenden Effekte in Bezug auf die städtebauliche Begründung würden entfallen, da nicht mehr Bezug genommen werden kann auf die sachverständige Vorentscheidung des Ordnungsgebers für den Regelfall.
- Frühere Fassungen der BauNVO könnten – müssten aber nicht – als Orientierungshilfe für die Bauleitplanung genutzt werden.
- Die Gerichte würden Nutzungskonstellationen, die von der bisherigen Gebietstypologie der früheren BauNVO abweichen, zum Anlass nehmen, ihre Rechtsprechung weiterzuentwickeln. Festsetzungen, die sich von der bisherigen Gebietstypologie absetzen würden, wären bis zu einer gerichtlichen Klärung mit rechtlichen Risiken verbunden.
- Die nach § 34 Abs. 2 BauNVO vorgesehene Wirkung würde entfallen. Die Regelung müsste aufgehoben werden. Die Zulässigkeit würde sich im unbeplanten Innenbereich allein danach richten, ob sich das Vorhaben nach Art und Maß der Nutzung, Bauweise und überbarer Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.
- Die BauNVO in den verschiedenen Fassungen würde für bereits aufgestellte Bebauungspläne wirksam bleiben.
- Der Umgang mit z.B. großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder Vergnügungsstätten würde auch im interkommunalen Wettbewerb allein den Gemeinden überlassen bleiben. Der Flankenschutz durch den Ordnungsgeber und die Steuerungswirkung des § 11 Abs. 3 BauGB würden entfallen.

6.2 Konzeption 2: Neufassung der Gebietstypologie

Bereits 1988 wurde in der vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eingerichteten Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“ von einem Teil ihrer Mitglieder der Vorschlag entwickelt, die Zahl der in der BauNVO festzulegenden Baugebietstypen zu verringern und auf Grundtypen mit einem größeren Fächer zulässiger Nutzungen unter gleichzeitiger Beibehaltung

234 Kahmann, Henning: Zur Novellierung des Baugesetzbuches, a.a.O., 258 ff.

der Differenzierungsmöglichkeit durch die planende Gemeinde zurückzuführen.²³⁵ Grundtypen sollten dabei das Wohngebiet und das Gewerbegebiet sein. Im Bereich der gemischten Bauflächen sollte es bei der bisherigen Differenzierung zwischen Dorf-, Misch- und Kerngebiet bleiben. Daneben sollte ein besonderes Baugebiet – als Ersatz für die bisherigen §§ 10 und 11 BauNVO – eingeführt werden. Mit diesem sollte in Ergänzung der bisher bestehenden Möglichkeiten bei der Ausweisung von Sondergebieten auch die Möglichkeit eröffnet werden, in Bestandsgebieten die Nutzungsart abweichend von den geregelten Baugebietstypen und den bisherigen Sondergebieten festzusetzen, wenn dies städtebaulich vertretbar ist. Faktisch handelt es sich damit um eine partielle Freistellung vom Gebietstypenzwang (vgl. hierzu den gesonderten Vorschlag unten 8.4).

Auch in dem von verschiedenen Planerverbänden 1995 veröffentlichten sogenannten Verbändepapier wurde eine deutliche Entfeinerung der Baugebietstypen auf die Körnigkeit der Bauflächen bei gleichzeitiger Ausweitung um vier Freifächentypen vorgeschlagen. Letzteres stand im Zusammenhang mit der Vorstellung, die Baunutzungsverordnung zu einer Bodennutzungsverordnung weiterzuentwickeln (hierzu unten). Folgende vier Baugebietstypen wurden vorgeschlagen:²³⁶

- Schutzbedürftige Bauflächen: Kur- und Klinikeinrichtungen, Wohnen eingeschränkt.
- Wohnbauflächen: Wohnen allgemein, nicht wesentlich störende Versorgung und Gewerbe.
- Versorgungs- und Produktionsbauflächen (Mischbauflächen): Versorgungseinrichtungen, nicht wesentlich störendes Gewerbe, Wohnen.
- Sonderbauflächen: Industrie und störendes Gewerbe, Einkaufszentren, Messen, Hochschulen, Häfen und sonstige störende Einrichtungen.

Die Gebietstypen sollten nicht mehr durch eine „überwiegende“ sondern durch „vorrangige“ Nutzungen gekennzeichnet werden. Dies sollte dazu beitragen, dass Mengenerrechnungen in Bezug auf Anteile bestimmter Nutzungen nicht mehr maßgeblich sind. „Neben den normativ vorrangigen Nutzungen sollte ein größerer Katalog möglicher anderer Nutzungen treten, aus dem sich allgemeine Zulassung, Einschränkungen, Ausnahmen oder Ausschließungen pro Planbereich wählen lassen.“²³⁷ Es sollte auf dieser Grundlage „mit relativ großen Spielräumen“ möglich sein, die Grundtypen nach Maßgabe des Abwägungsgebots enger zu fassen.

Ähnliche Vorschläge wurden von einer Arbeitsgruppe beim Städtetag in Baden-Württemberg erörtert. Der Entwurf eines Positionspapiers enthielt den Vorschlag, die Baugebietstypologie auf vier Grundtypen zurückzuführen, nämlich Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen. Die Feinsteuerung der Nutzungen sollte den Kommunen überlassen bleiben²³⁸. In der abschließenden Fassung fand sich dieser Vorschlag allerdings nicht mehr.

Gemeinsam ist den oben genannten Vorschlägen, dass Spielräume neu geschaffen werden sollen, die über die bisherigen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der BauNVO hinausgehen. Die Leitidee dabei ist, verträgliche Nutzungsmischung in beliebigen Varianten als grundsätzlich zulässig zu erachten, ohne den Gemeinden die Möglichkeit einer Differenzierung zu verbauen. Um dieses Ziel zu realisieren, wäre der konsequenteste und auch radikalste Weg, lediglich zwischen den folgenden drei Gebietstypen zu unterscheiden:

235 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Materialien zur BauNVO, Bericht der Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“, a.a.O., S. 11 ff.

236 Zerweck, Peter: Das „Verbändepapier“ zur Planungsrechtsnovelle, a.a.O., S. 15.

237 Ebenda.

238 Positionspapier Stand: 4.11.2010, Material zu TOP 6.1. der 94. Sitzung der Fachkommission Stadtplanung des Deutschen Städtetages am 30.9.2010 in Essen, hierzu etwa auch Kirchberg/König: Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, a.a.O., S. 1698 f.

- Gemischte Gebiete, in denen gewohnt werden kann, wobei die Gemeinde den Anteil der Wohnungen nach Geschossfläche oder Zahl der Wohnungen differenziert vorgeben und auch den sonstigen zulässigen Nutzungskanon nach den örtlichen Erfordernissen einschränken kann.
- Reine Gewerbegebiete, in denen mit Ausnahme der betriebsnotwendigen Wohnungen das Wohnen generell unzulässig ist.
- Sondergebiete (die auch besondere Baugebiete heißen könnten) für Nutzungen, die aufgrund ihrer Dimension, der ihnen zurechenbaren schädlichen Umwelteinwirkungen sowie ihren Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt einer besonderen Standortplanung bedürfen.

Nutzungen, die nach Maßstab oder den ihnen zurechenbaren Immissionen ungeeignet für eine kleinräumige Mischung mit Wohnen oder anderen stöempfindlichen Nutzungen sind, wären dann nur in den reinen Gewerbegebieten und in Sondergebieten mit entsprechender Zweckbestimmung zulässig.

Auf die bisherigen Regelungen zur Zulässigkeit von Stellplätzen, von Räumen oder Gebäuden für freie Berufe und von Nebenanlagen könnte ganz verzichtet werden, da diese ohnehin vorbehaltlich differenzierender Festsetzungen durch die Gemeinden generell zulässig wären.

Thesen zu den vermuteten Wirkungen:

- Die Gemeinden hätten einen breiten Spielraum, die zulässigen Nutzungen in den Baugebieten konkret festzulegen. Der Spielraum für unterschiedlichste Varianten von Nutzungsmischung wäre erheblich erweitert. Nutzungsmischung wäre in der Regel zulässig. Die Gemeinden müssten diese durch planerische Modifikationen einschränken, soweit dies städtebaulich erforderlich wäre.
- Die Lösung von Immissionskonflikten würde dem Immissionsschutzrecht überlassen bleiben.
- Frühere Fassungen der BauNVO könnten (müssten aber nicht) als Orientierungshilfe für die Bauleitplanung bei der gebotenen Differenzierung durch die Gemeinden genutzt werden.
- Die immissionsschutzrechtliche Differenzierung nach den Gebietstypen der BauNVO in Bezug auf Lärmgrenzwerte wäre zu überprüfen und in der derzeitigen Fassung obsolet. Dies gilt auch für die Orientierungswerte der für die Bauleitplanung sehr relevanten DIN 18005 Schallschutz im Städtebau.
- Ob der Immissionsschutzstandard in Bezug auf die Schutzwürdigkeit von (auch) dem Wohnen dienenden Gebieten damit generell auf das Niveau des heutigen Mischgebietes abgesenkt würde, wäre der Weiterentwicklung des Immissionsschutzrechtes überlassen.
- Die Gerichte würden von ihrer bisherigen Rechtsprechung ausgehen und diese weiterentwickeln.
- Die nach § 34 Abs. 2 BauNVO vorgesehene Wirkung würde wegen der Offenheit der Gebiets-typen faktisch entfallen. Zu prüfen wäre, ob die Regelung aufgehoben werden sollte.
- Die BauNVO in den verschiedenen Fassungen würde für bereits aufgestellte Bebauungspläne wirksam bleiben.
- Bei entsprechender Fassung könnten die speziellen Zuordnungsvorgaben für großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren in die Neuregulierung überführt werden und ggf. um weitere Nutzungen mit besonderem Steuerungserfordernis (z.B. Vergnügungstätten) ergänzt werden.

6.3 Konzeption 3: Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO

In mehreren Beiträgen wird diskutiert, ob man den Gemeinden nach dem Vorbild des vorhabenbezogenen Bebauungsplans freistellen soll, sich bei der Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung der Baunutzungsverordnung zu bedienen²³⁹. Die von Difu und Deutschem Städtetag durchgeführte Umfrage erbrachte zu diesem Vorschlag eine knapp mehrheitliche Zustimmung der Befragten, wobei wiederum die meisten Befürworter eine solche Freistellung auf Planungen der Innenentwicklung oder für Gemengelage beschränkt wissen wollten²⁴⁰. Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch die Umfrage der DASL. Schon im Vorfeld der BauNVO-Novelle 1990 war eine Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Planungen im Siedlungsbestand vorgeschlagen worden, im Ergebnis allerdings nicht zum Tragen gekommen.²⁴¹

Die Gemeinden könnten Art und Maß der baulichen Nutzung im Einzelfall abweichend von den Bestimmungen der BauNVO festsetzen, um Flexibilität für im Einzelfall angemessene und effektive planerische Entscheidungen zu gewinnen. Die Regelung sollte sich an § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB orientieren, wonach die Gemeinde im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans bei der Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben nicht an die BauNVO und § 9 BauGB gebunden ist. Die BauNVO dient beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan lediglich als unverbindlicher Rahmen, an dem die Gemeinden sich im Regelfall orientieren. Soweit Anlass besteht, von den Regelungen der BauNVO abzuweichen, ist aber auch dieses möglich. Regelungstechnisch könnte eine entsprechende Regelung zunächst als Experiment eingeführt und z.B. nach fünf Jahren einer Überprüfung unterzogen werden. Ein Abweichen von der BauNVO müsste explizit begründet werden und die Planung den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügen.

Thesen zu den vermuteten Wirkungen:

- Bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne wären die Gemeinden frei, Art und Maß, Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche abweichend von den früher geltenden Vorgaben der BauNVO festzusetzen. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, vorbehaltlich immissionsschutzrechtlicher Restriktionen Nutzungskonstellationen festzusetzen, die auf der Grundlage der derzeitigen Gebietstypologie nicht geschaffen werden könnten.
- Die Gemeinden könnten die Gebietstypologie der BauNVO bei der Aufstellung von Bebauungsplänen aber auch weiter nutzen, wären hierzu allerdings nicht mehr verpflichtet.
- Die Gemeinden könnten daneben auch das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche abweichend von den Vorgaben der BauNVO festsetzen. Der Spielraum für unterschiedlichste Varianten wäre erweitert.
- Die Gebietstypologie und mithin auch die Wirkung für unbeplante Gebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB bliebe unbeeinflusst.
- Die Erforderlichkeit der Festsetzungen müsste bei Abweichung von den Vorgaben der BauNVO explizit begründet werden.

239 Kirchberg/König: Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, a.a.O., S. 1695; Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, S. 216 bis 218; Bunzel: Brauchen wir eine neue BauNVO? Diskussionspapier 2009.

240 Bunzel: Novellierungsbedarf der BauNVO, a.a.O., S. 15-17.

241 Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“ beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Materialien zur Baunutzungsverordnung, hrsg. v. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1988, S. 12-14.

- Allgemeine Anforderungen wie das Konfliktbewältigungsgebot, das Naturschutz- und das Immissionsschutzrecht blieben weiter beachtlich.
- Der bestehende Rechtsrahmen und die durch diesen vermittelte Rechtssicherheit blieben grundsätzlich erhalten.

6.4 Konzeption 4: Relativierung immissionsschutzrechtlicher Differenzierungen zwischen den Baugebieten

Als rechtliches Hindernis für eine intensive Innenentwicklung und Mischung unterschiedlicher Nutzungen werden vor allem die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen angesehen.²⁴² Häufig lassen sich die Orientierungswerte für allgemeine Wohngebiete nach der DIN 18005 bei der Neuplanung innerstädtischer Flächen nicht einhalten, weil die vorgefundenen Lärmbelastungen vor allen Dingen durch vorhandene Straßen bereits im Bestand zu einer Überschreitung dieser Werte führen. Ein Hauptkritikpunkt besteht darin, dass das Immissionsschutzrecht nach Baugebieten differenzierte Standards vorgibt, anstatt vom Schutzerfordernis bestimmter Nutzungen auszugehen. Um dem zu begegnen, sind verschiedene Lösungsansätze diskutiert worden, die allerdings nur teilweise bei der BauNVO ansetzen.

- Im Immissionsschutzrecht setzt der Vorschlag an, die Grenzwerte für Lärm von der Gebietstypologie der BauNVO abzukoppeln und an der Schutzbedürftigkeit der hiervon betroffenen Nutzungen – also insbesondere der des Wohnens – auszurichten.²⁴³ Dies würde zu einer Angleichung des Schutzniveaus aller Baugebiete, in denen das Wohnen allgemein zulässig ist, führen (z.B. Mischgebieteniveau).²⁴⁴ Zum Teil wird vorgeschlagen, es den Gemeinden zu überlassen, im Einzelfall weitergehende Immissionsschutzanforderungen festzusetzen.²⁴⁵
- Ein anderer Vorschlag knüpft an den durch § 29 Abs. 2 BauGB vermittelten Vorrang der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an. Dieser könnte relativ und das Immissionsschutzrecht unter den Vorbehalt abweichender planerischer Festsetzungen gestellt werden.²⁴⁶
- Eine Reihe von Vorschlägen zielt darauf, dem Regime des Immissionsschutzrechtes durch Änderungen bei den Baugebietsvorschriften teilweise zu entgehen.²⁴⁷ Zu denken ist dabei vor allem an die bereits angesprochenen Vorschläge, auf eine Differenzierung zwischen verschiedenen Wohngebieten zu verzichten oder von der BauNVO abweichende Baugebiete festsetzen zu dürfen.²⁴⁸ Auch die Vorschläge, ein „innerstädtisches Wohngebiet“ auf dem Immissionsschutzniveau des Mischgebietes zu schaffen²⁴⁹ oder den Anwendungsbereich des besonderen

242 Die in den 1990er Jahren hierzu geführte Debatte ist bereits von Schäfer/Lau/Specovius 1999 dokumentiert worden.

243 Bunzel, Arno: Reicht das planungsrechtliche Instrumentarium? a.a.O., S. 501 ff.

244 Boeddinghaus, Gerhard: Bodenschutz in der Bauleitplanung, a.a.O., S. 326.

245 Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, a.a.O.

246 Dolde, Klaus-Peter: Konfliktsituationen zwischen gewerblicher Wirtschaft und Wohnen als Problem des Städtebaurechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 1983, S. 740.

247 So etwa Vorschläge, die auf das reine Wohngebiet verzichten wollen. Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, a.a.O., S. 205

248 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Materialien zur BauNVO, Bericht der Arbeitsgruppe „Bau nutzungsverordnung“, a.a.O., S. 13.

249 Schröer, Thomas: Ein Plädoyer für innerstädtisches Wohnen, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NZBau) 2009, S. 768.

Wohngebietes auch auf Gebiete, welche noch nicht überwiegend bebaut sind, auszudehnen,²⁵⁰ zielen in die gleiche Richtung.

- Ein weiterer Vorschlag geht auf Kirchberg und König zurück. Bei der Zweckbestimmung der Baugebiete, in denen Wohnen zulässig ist, könnte auch auf das Maß, in dem die Gebiete von Störungen frei sein sollen, abgestellt werden.²⁵¹ Das allgemeine Wohngebiet wäre danach nicht mehr dadurch definiert, dass es vorwiegend dem Wohnen, sondern dadurch, dass es vorwiegend einem von Störungen freien Wohnen dient. Die Gemeinden könnten daran anknüpfend differenzierende Festsetzungen etwa in der Art vornehmen, dass einzelne Gebiete oder Teile von Gebieten für ein nur im Wesentlichen von Störungen freies Wohnen vorgesehen werden. Solcher Art „eingeschränkte“ Wohngebiete müssten hinsichtlich der Richt- oder Grenzwertregelung gemäß der auf dem Bundesimmissionsschutzgesetz beruhenden Verordnung und der maßgeblichen technischen Regelwerke wie Mischgebiete behandelt werden.

Die vorgenannten Vorschläge sind in ihren Auswirkungen unterschiedlich weitreichend. Sie betreffen zum Teil Regelungskomplexe, die außerhalb des Gegenstandes dieser Untersuchung liegen. Sie beinhalten vor allem keinen systematisch grundsätzlich anderen Vorschlag zur Neuregelung der Gebietstypologie der BauNVO und liegen somit außerhalb des auf Seite 8 dargestellten Untersuchungsauftrags. Da die Bindung an die Lärmschutzanforderungen aus dem Immissionsschutzrecht allerdings eines der Kernprobleme der Planung im Siedlungsbestand darstellt, wurde in Abstimmung mit dem Fachreferat SW 10 des BMVBS der Vorschlag von Kirchberg/König weiter untersucht. Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die beim Immissionsschutzrecht oder bei § 29 BauGB ansetzenden Vorschläge möglicherweise zweckmäßiger sind. Die Weiterverfolgung dieser Vorschläge muss allerdings anderen Untersuchungen vorbehalten bleiben.

Thesen zu den vermuteten Wirkungen:

- Den Gemeinden würde die zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit eingeräumt, das Lärmschutzniveau in Teilen von Wohngebieten oder in bestimmten Wohngebieten der Gemeinde auf das Niveau des Mischgebietes anzuheben. Auf diese Weise könnten Nutzungskonstellationen ermöglicht werden, die bislang allein wegen des Störgrades einzelner Nutzungen nicht festgesetzt werden können. Dies dürfte mit einem erhöhten Prüf- und Begründungsaufwand sowie mit sich hieraus ergebenden rechtlichen Risiken verbunden sein.
- Im Übrigen würde es allerdings bei den derzeitigen Nutzungsclustern der Baugebietsvorschriften bleiben.
- Die Gebietstypologie würde grundsätzlich erhalten. Auch würde der Gebietsbezug der Lärmschutzstandards grundsätzlich erhalten bleiben.
- Auch die Wirkung für unbeplante Gebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB bliebe unbeeinflusst.
- Die Erforderlichkeit von modifizierenden Festsetzungen müsste bei Abweichung von den Vorgaben der BauNVO weiterhin explizit begründet werden.

250 So mehrere Fallstudien-Städte im Rahmen des Forschungsvorhabens „Praxishandbuch und Expertise zu einer Novel-lierung der Baunutzungsverordnung“, Schäfer/Lau/Specovius, a.a.O., S. 56.

251 Ebenda.

6.5 Konzeption 5: Erweiterung der Regelungsinhalte der BauNVO – Bodennutzungsverordnung

Diskutiert wurde bereits bei der Novelle der Verordnung 1990, ob die BauNVO zu einer Bodennutzungs- bzw. Nutzungsverordnung weiter entwickelt werden sollte²⁵². Neben der Einführung ökologischer Standards wie eines Biotopflächenfaktors, einer Grünvolumenzahl oder anderer ökologischer Kennzahlen wurde auch die Einführung ökologischer Gebietskategorien diskutiert²⁵³.

Die Planerverbände haben diese Idee auch in den 1990er Jahren weiterverfolgt. Im damaligen sogenannten „Verbändepapier“ wurde die Einführung von vier Gebietstypen zur planerischen Differenzierung von Freiflächen analog den Bauflächen vorgeschlagen:

- Naturbestimmte Freifläche: Freifläche besonderer ökologischer Schutzbedürftigkeit.
- Produktionsfreifläche: Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Gartenbau eingeschränkt, extensive Erholung.
- Grün- und Erholungsflächen: Friedhöfe, Parkanlagen, Kleingärten, nicht wesentlich störende Sport-, Spiel- Bade- und Zeltplätze.
- Sonderfreiflächen: Störende Sport-, Spiel-, Bade- und Campingplätze, störende Agrar- und Gartenbaunutzungen, Abstands- und Schutzgrün (Verkehrsgrün).

In Bezug auf die Konkretisierung der Freiraumtypen wurde allerdings weiterer Forschungsbedarf angezeigt. Nach der Kodifizierung der Eingriffsregelung im BauGB und der Einführung der Umweltprüfverfahren in Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben wurde dieser Vorschlag – soweit ersichtlich – allerdings nicht mehr weiterverfolgt.

Heute könnten auch andere Inhalte aufgegriffen werden. Denkbar wäre es etwa, Standards in Bezug auf den Klimaschutz in die Gebietskulisse einzupflegen oder auch Gebietskategorien für die Klimaanpassung einzuführen. Auch die Berücksichtigung baukultureller Ziele könnte Anknüpfungspunkte für eine räumliche Differenzierung im Rahmen einer Bau- oder Bodennutzungsverordnung geben. Wie solche Differenzierungen aussehen könnten, ist allerdings bislang nicht ersichtlich. Es fehlt insoweit an Vorschlägen auch von Seiten der einschlägigen Interessensgruppen.

Im europäischen Ausland finden sich auch für die Ausweitung der Gebietstypologie auf Freiraumtypen Vorbilder. Zu denken ist z.B. an die Regulierung in der Schweiz. Das dortige Raumplanungsgesetz unterscheidet zwischen „Bauzonen“, „Landwirtschaftszonen“, „Schutzzonen“ und „weiteren Zonen außerhalb der Bauzonen“. Bei den „Landwirtschaftszonen“ wird beispielsweise unterschieden zwischen „allgemeinen Landwirtschaftszonen, Speziallandwirtschaftszonen oder Rebbauzonen“. Die „Schutzzonen“ untergliedern sich z.B. in „Schutzzonen für Lebensräume und Landschaften, Zonen für Gewässer und ihre Ufer und weitere Schutzzonen“.

252 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Materialien zur BauNVO, Bericht der Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“, a.a.O., S. 77 f.

253 Stich, Rudolf: Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung, in: Natur und Recht (NuR) 1988, S. 221 ff.; derselbe: Ökologie – von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung?, in: Göb/Schuster, Reform der Baunutzungsverordnung, S. 31 ff.; Gaßner/Siederer: Umweltrelevanz der Baunutzungsverordnung, a.a.O.; Schäfer, Rudolf, Petra Lau, Ursula Georgij, Christina Specovius u.a.: Implementierung ökologischer Standards im Städtebau - Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in: Rechtsstatsachenuntersuchung und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997, Bonn 1996; Schäfer, Rudolf, Peter Hammermann und Ulrich Stöcker (Forschungsgruppe Stadt + Dorf - Prof. Dr. Rudolf Schäfer): Normierung ökologischer Standards im Städtebau, in: Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 492, Bonn 1992.; Schäfer/Lau/Specovius, Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“, a.a.O., S. 43-47.

Thesen zu den vermuteten Wirkungen:

- Die Standardisierung von Freiraumtypen würde den bestehenden Gestaltungsspielraum in der Bauleitplanung einschränken. Die Gemeinden können derzeit sowohl Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur, Landschaft und Boden als auch Grünflächen mit deren Zweckbestimmung ohne jede einschränkende rechtliche Bindung festsetzen.
- Die Festsetzungen der Freiflächen in Bebauungsplänen erfolgt heute typischerweise auf der Grundlage der Darstellungen in Landschaftsplänen und Landschaftsprogrammen. Zudem ergeben sich regelmäßig aus den fachlichen Erfordernissen an den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft differenzierte Vorgaben.
- Es gibt keinerlei Hinweise, welchen Vorteil die Standardisierung von Freiraumtypen im Bereich der Bauleitplanung haben könnte. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass hierdurch potentielle Nutzungskonflikte im Sinne einer sachverständigen Konkretisierung der allgemeinen Planungsgrundsätze geregelt werden könnten. Auch ist nicht erkennbar, dass die Standardisierung zur Entlastung bei der Begründung entsprechender Festsetzungen führen würde.
- Eine Standardisierung hätte Rückwirkungen in Bezug auf die Regelungsinhalte der Landschaftsplanung und würde möglicherweise auf diese durchschlagen. Die Standardisierung müsste daher im Einklang mit den Anforderungen der Landschaftsplanung erfolgen.

6.6 Konzeption 6: Verkehrsauslösung als Zuordnungskriterium

Heute ist der Verkehr (anders als noch in den 1960er Jahren) in vielen Fällen der entscheidende Faktor einer verträglichen Zuordnung von Nutzungen, weil Verkehrslärm die maßgeblichen Orientierungs- und Grenzwerte vor allem bei höherer Verdichtung im Rahmen der Innenentwicklung häufig übersteigt. Auch in funktionaler Hinsicht ist der Verkehr ein maßgeblicher Faktor für eine am Vorrang der Innenentwicklung ausgerichtete Stadtentwicklung. Stadträume werden durch den Verkehr häufig dominiert und damit anderen Nutzungen entzogen. Verkehrsstrassen zerschneiden die Stadt und wirken als Barriere. Die unausweichliche Energiewende erfordert eine Neuorganisation von Mobilität, die nicht nur durch Umstellung auf E-Mobilität gelingen wird, sondern auch alle Möglichkeiten nutzen muss, verkehrsmindernde Stadtstrukturen zu schaffen.

Die BauNVO berücksichtigt die Bedeutung des Verkehrs für die Zuordnung unterschiedlicher Nutzungen bislang allenfalls mittelbar, indem solche Nutzungen, die viel Verkehr auslösen können, in reinen oder allgemeinen Wohngebieten nicht allgemein zulässig sind. Zudem wird in § 11 Abs. 3 BauNVO u.a. auch darauf abgestellt, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren typischerweise erhebliche verkehrsauslösende Auswirkungen haben. Eine typisierende Betrachtung in Bezug auf die verkehrsbedingten Immissionen gibt es in der BauNVO im Übrigen bislang nicht. Die verkehrsauslösende Wirkung von Nutzungen ist lediglich bei der immissionsschutzrechtlichen Bewertung eines Vorhabens im Einzelfall von Bedeutung. Die durch ein Vorhaben bewirkten verkehrlichen Immissionen werden diesem zugerechnet.

Bunzel und Sander haben vor diesem Hintergrund vorgeschlagen, die städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten zu ergänzen, um das einem Vorhaben zurechenbare Verkehrsaufkommen (Quell- und Zielverkehr) und die damit einhergehenden Belastungen planerisch gestalten zu können.²⁵⁴ Die Differenzierung nach Nutzungen sei hierfür nicht ausreichend, da Vorhaben, die dem gleichen Nutzungsbegriff zuzurechnen seien, ganz unterschiedliche Verkehrsaufkommen auslösen können. Anzustreben sei deshalb eine Festsetzungsmöglichkeit, mit der Baugrundstücken neben

254 Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, a.a.O., S. 222.

der Art der Nutzung auch ein bestimmtes Kontingent zurechenbarer Verkehrsaufkommen z.B. als Mobilitätskennziffer zugewiesen werden kann. Auch eine Differenzierung nach Verkehrsträgern (vor allem MIV) sollte ermöglicht werden. Ob und wie eine solche Regulierung vollzugstauglich ausgestaltet werden kann, wurde allerdings ausdrücklich offen gelassen.

Weniger weitgehend aber ebenso die verkehrlichen Auswirkungen zum Anlass nehmend ist der Vorschlag, § 11 Abs. 3 BauNVO auf andere großformatige Nutzungen mit mehr als 1.200 m² Geschossfläche, von denen typischerweise erhebliche Zu- und Abgangsverkehre ausgehen, auszuweiten.²⁵⁵ Eine neue Gebietstypologie könnte sich deshalb an der Wirkung von Nutzungen auf das Verkehrsaufkommen ausrichten (Lieferverkehr, Kundenverkehr, Verkehr zur Arbeitsstätte).

Thesen zu den vermuteten Wirkungen:

- Die Festsetzung eines Kontingentes zurechenbaren Verkehrsaufkommens z.B. als Mobilitätskennziffer könnte dazu beitragen, Nutzungen, die für gemischte Nutzungsstrukturen wegen des von ihnen ausgelösten Verkehrsaufkommens unverträglich sind, entgegenzuwirken bzw. zu vermeiden.
- Eine Änderung der Gebietstypologie wäre nicht erforderlich.
- Auch die Ausweitung von § 11 Abs. 3 BauGB auf andere besonders verkehrsauslösende Nutzungen könnte ohne Änderung der Gebietstypologie erfolgen. Sie würde sich jedoch einschränkend auf die Zulässigkeit entsprechender in der Regel aber nicht zwingend großformatiger und für gemischte Nutzungsstrukturen eher abträgliche Vorhaben auswirken.
- Im Geltungsbereich bereits aufgestellter Bebauungspläne würde sich eine solche Regelung nicht auswirken. Für diese wären die alten Fassungen der BauNVO weiter anzuwenden.
- Im unbeplanten Innenbereich könnte die Zulässigkeit entsprechender Nutzungen demgegenüber eingeschränkt sein, wenn sie nach altem Recht auf § 34 Abs. 2 BauGB gestützt wurde und dies künftig nicht mehr möglich wäre. Ob sich insoweit in relevantem Umfang das Erfordernis einer Entschädigung für solche Nutzungseinschränkungen ergeben würde, wäre zu prüfen.

255 Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, a.a.O., S. 220; Frehn, Michael: Verkehrsvermeidung durch wohnungsnaher Infrastruktur. Handlungsmöglichkeiten am Beispiel des wohnungsnahen Einzelhandels, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 53, 1995, S. 102 ff.; Schäfer/Lau/Specovius: Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung, a.a.O., S. 32.

7. Interdisziplinäre Fachveranstaltung mit ausgewählten Experten

Am 19. Juni 2013 wurden Zwischenergebnisse und das angesprochene Diskussionspapier einem Kreis ausgewählter Experten zur Diskussion gestellt. An der Fachveranstaltung haben Wissenschaftler und Praktiker mit unterschiedlichem fachlichen und beruflichen Hintergrund teilgenommen. Als Fachdisziplinen waren Stadtplanung und Architektur genauso vertreten wie Rechtswissenschaften und Landschaftsplanung. Neben Teilnehmern aus kommunalen Planungs- und Bauordnungsverwaltungen waren auch einschlägige Berufsverbände wie SRL und BDLA sowie die kommunalen Spitzenverbände vertreten.

In der Diskussion wurden unterschiedliche Auffassungen zur Notwendigkeit einer grundlegenden Umgestaltung der BauNVO erkennbar. Während die ganz überwiegende Zahl der Teilnehmer ausgehend von der Feststellung, die BauNVO sei im Grundsatz leitbildneutral, sich eher zurückhaltend bis kritisch gegenüber einer systemverändernden, grundlegenden Änderung der BauNVO zeigte, wurde von einigen wenigen Teilnehmern die Gegenauffassung vertreten. Die BauNVO sei nicht leitbildneutral. Das implizite „Leitbild der Nutzungstrennung“ im Sinne der Charta von Athen müsse abgelöst werden. Eine neue BauNVO müsse dem „Leitbild der Nutzungsmischung“ folgen bzw. dieses vermitteln.

Thematisiert wurde der Umgang mit dem Immissionsschutzrecht. In mehreren Beiträgen brachten u.a. die Planungspraktiker aus den Kommunen zum Ausdruck, dass die Innenentwicklung auf innerstädtischen Brach- oder Konversionsflächen durch die strikten, an der Gebietstypologie der BauNVO ausgerichteten Lärmschutzvorgaben des Immissionsschutzrechtes erschwert würde. Hingewiesen wurde u.a. auf die städtebaulich nicht sinnvolle Vorgabe der TA Lärm, die auf Messpunkte außen vor dem Fenster abstelle und damit eine Überschreitung auch nach sorgfältiger Abwägung zumindest beim Gewerbelärm verbiete. Ein weiteres vorgetragenes Argument thematisierte die Staffelung der Schutzniveaus anhand der Gebietstypologie der BauNVO. Es sei nicht einleuchtend, dass die Bewohner eines Mischgebietes aus Gründen des Immissionsschutzes weniger schutzbedürftig seien, als diejenigen eines Wohngebietes. Hilfreich wäre es, wenn die Gemeinden die Möglichkeit einer Feindifferenzierung der Schutzniveaus hätten und dieses nicht von Seiten des Immissionsschutzrechtes vorgegeben würde, soweit die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung nicht überschritten werde. Von Seiten der kommunalen Praktiker wurde auch darauf verwiesen, dass es zwar häufig gelinge, die sich aus den Lärmschutzerfordernissen ergebenden Planungshindernisse durch bauliche oder technische Vorkehrungen zu bewältigen. Das Bauen würde damit aber erheblich verteuert – mit der Folge höherer Mietpreise und entsprechenden Schwierigkeiten, diese Immobilien zu vermarkten. Die Überlegung, ein Mischgebiet auszuweisen, um den für Wohngebiete geltenden strengeren Lärmschutzanforderungen zu entgehen, wurde unter Hinweis auf den damit in der Regel verbundenen rechtlich unzulässigen „Etikettenschwindel“ (Ausweisung eines Mischgebiets, ohne im erforderlichen Umfang Gewerbenutzung zu haben, da insoweit die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen geringer sind) als nicht tragfähig verworfen.

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde darauf aufmerksam gemacht, dass Nutzungsmischung nicht per se gut sei, sondern die Trennung unverträglicher Nutzungen für den Umwelt-, insbesondere Lärmschutz unverzichtbar sei. Man brauche beides, sowohl die Mischung als auch die Trennung, je nach Notwendigkeit in der jeweiligen planerischen Situation. Das Immissionsschutzrecht knüpfe bereits heute nicht nur an das festgesetzte Gebiet an, sondern berücksichtige auch die tatsächliche Nutzung. Nutzungsmischung sei nach den Ergebnissen der durchgeführten Forschungsvorhaben nicht vorrangig ein Problem der rechtlichen Systematik. Vielmehr fehle es häufig bei Investoren und Eigentümern an der Bereitschaft zur Umsetzung solcher Konzepte. Nutzungsmischung könne (gegen den Markt) nicht erzwungen werden.

Zur Frage, welche Baugebiete notwendig seien, wurde auf die Interessenlage ländlicher Gebiete hingewiesen. Planer in kleinen Kommunen bräuchten Unterstützung. Mehrere Teilnehmer beton-

ten den Wert der Rechtssicherheit für Kommunen, Planer und Investoren und die Tatsache, dass ein Vergleich mit anderen Ländern für das deutsche Planungssystem positiv ausfiele.

Zu den einzelnen Konzeptionen wurde mit unterschiedlicher Intensität diskutiert:

Konzeption 1 (Verzicht auf eine BauNVO) fand bei den Experten keine Unterstützung. Allgemein herrschte die Auffassung vor, dass es grundsätzlich eine normative Vorgabe im Sinne der BauNVO geben sollte, wobei allerdings zum Teil eine deutliche Flexibilisierung und Entfeinerung als sinnvoll erachtet wurde.

Hinsichtlich der Konzeption 2 (Neufassung der Gebietstypologie mit Reduktion der Gebietstypen) gab es ausgewogen sowohl positive als auch negative Anmerkungen. Insgesamt überwogen die Stimmen, die eine kritische Überprüfung dessen forderte, was derzeit in der Gebietstypologie geregelt ist. Die Vorschläge der Teilnehmer wiesen allerdings eine große Bandbreite auf, die von der Reduzierung auf wenige Grundtypen, über die Streichung und Neufassung einzelner Baugebiete, bis hin zur Ergänzung um weitere Baugebietstypen reichte. In mehreren Redebeiträgen wurde darauf hingewiesen, dass eine Reduzierung von Gebietstypen nicht davon befreie, mögliche Konflikte bewältigen zu müssen.

Konzeption 3 (Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO) wurde eher in Richtung eines gewünschten Gebietsfindungsrechts für die Kommunen in bestimmten Fallkonstellationen diskutiert. Auch hier wurde darauf hingewiesen, dass sich mit dieser Konzeption die immissionschutzrechtlichen Probleme nicht lösen ließen.

Die mit Konzeption 4 verbundene Zielsetzung fand breite Zustimmung. Allerdings wurden Zweifel geäußert, ob ohne Einbeziehung des Immissionschutzrechts eine befriedigende Lösung erreicht werden könne. Weitgehende Einigkeit bestand in Bezug auf die Einschätzung, dass die Schnittstelle zum Immissionschutzrecht und namentlich die Verzahnung der Baugebiete der BauNVO mit den Richt- und Grenzwerten für den Lärmschutz für die Planungspraxis erhebliche Probleme aufwerfen. Auf der einen Seite wurde der Wunsch der Praxis nach mehr Flexibilität im Umgang mit den Immissionsrichtwerten bzw. -grenzwerten erkennbar. Auf der anderen Seite wurde aber auch betont, dass das Interesse an einem möglichst guten Schutz vor Lärmbeeinträchtigungen berechtigt sei.

Konzeption 5 stieß auf keine unterstützenden Argumente. Vielmehr herrschte die Auffassung vor, dass diese Konzeption an den aktuellen mit der BauNVO verbundenen Fragestellungen vorbei gehe. Da es sich aber um eine grundsätzlich andere und erweiterte Regelung der Bodennutzung handelt, sollte die Konzeption gleichwohl auch im Rahmen der Fallstudien einer Prüfung und Diskussion unterzogen werden.

Schließlich wurden gegenüber der Konzeption 6 „Verkehrsauslösung als Zuordnungskriterium“ in mehrfacher Hinsicht Bedenken angezeigt. Diese bezogen sich zum einen auf den Umstand, dass der Verkehrssektor durch eine außerordentlich dynamisch verlaufende technische Entwicklung gekennzeichnet ist und die Auswirkungen des Verkehrs sich hierdurch in starkem Maße wandeln könnten (z.B. deutlich verringerte Lärmemissionen durch Zunahme von E-Mobilität). Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass keine Ansatzpunkte für eine konkrete Ausgestaltung der Konzeption und deren Umsetzung erkennbar sind. Diese Bedenken gaben Anlass, die Konzeption im Rahmen der Fallstudien nicht weiter in den Blick zu nehmen.

8. Fallstudien

Wie schon in der Einführung erläutert wurden die in Kapitel 6 skizzierten Konzeptionen zur Umgestaltung der Baugebietstypologie mit Ausnahme der als ungeeignet erachteten Konzeption 6 anhand von Fallstudien in sechs Kommunen einer Prüfung auf der Basis praktischer Fallbeispiele unterzogen. Mit den Fallstudien sollte festgestellt werden, wie sich die Konzeptionen im Bereich der Bauleitplanung und bei der Genehmigung von Bauvorhaben voraussichtlich praktisch auswirken würden. Mit den Städten Frankfurt am Main (HE, 691.500 EW), Leipzig (SN, 531.800 EW), Potsdam (BB, 158.900 EW), Regensburg (BAY, 136.600 EW), Castrop-Rauxel (NW, 75.000 EW) und Stade (NI 46.000 EW) wurden bei einer breiten regionalen Verteilung Städte unterschiedlicher Größenordnung und damit unterschiedlicher administrativer, organisatorischer und landesrechtlicher Rahmenbedingungen berücksichtigt. Als weiteres Kriterium kam die explizite Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen zum Tragen.

Die in Kapitel 6 skizzierten Konzeptionen sind – wie bereits ausgeführt – keine ausgearbeiteten Regelungsentwürfe und bieten in der konkreten Ausgestaltung erhebliche Spielräume. Dementsprechend konnte es in den Fallstudien nicht darum gehen, Regelungsentwürfe zu testen. Vielmehr wurden die jeweiligen Konzeptionen bei aller Offenheit in der konkreten Ausgestaltung einer aus den Erfahrungen der mitwirkenden Kommunen abgeleiteten praxisbasierten Überprüfung unterzogen. Die zu diesem Zweck getroffenen Einschätzungen wurden nach Möglichkeit konkret anhand von Beispielen aus der Verwaltungspraxis der beteiligten Kommunen und auf der Basis von Prüfungen begründet.

8.1 Konzeptionelle Vorgaben für die Fallstudien

Die Fallstudienstädte sollten als Grundlage für die durchzuführenden Fallstudien Fallbeispiele für folgende Fallkonstellationen auszuwählen, die für die Beurteilung der zu überprüfenden Regelungskonzepte besonders geeignet sind:

- Ein Bebauungsplan mit Bestandsüberplanung (z.B. Gemengelagen bei Bestandsüberplanungen) nach Möglichkeit mit bislang schwierig zu regelnden aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen.
- Ein für die jeweilige Fallstudienstadt eher typischer Bebauungsplan mit „klassischer“ Neuausweisung von z.B. Wohngebieten, Mischgebieten, Dorfgebieten, Gewerbegebieten etc..
- Die Änderung eines bestehenden Bebauungsplans einschließlich der Fallkonstellation, dass in Teilen alte Baugebietsfestsetzungen nicht geändert werden sollen.
- In Bezug auf die Idee einer um Freiflächentypen erweiterten „Bodennutzungsverordnung“ nach Möglichkeit ein Bebauungsplan, bei dem differenzierte Festsetzungen bezogen auf nicht bauliche Nutzungen (Grünflächen, SPE-Flächen, Landwirtschaft, Wald etc.) getroffen wurden oder werden sollten.
- Soweit möglich die Änderung eines Flächennutzungsplans, bei dem zur Darstellung der Art der baulichen Nutzung auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Baugebiete und nicht lediglich Bauflächen darzustellen.
- Mindestens ein Vorhaben, dessen Zulässigkeit nach bisherigem Recht nach § 34 Abs. 2 BauGB zu beurteilen wäre.
- Mindestens ein Vorhaben, dessen Zulässigkeit derzeit nicht, zukünftig aber möglicherweise nach § 34 Abs. 2 BauGB zu beurteilen wäre.

Die ausgewählten Fallbeispiele sind jeweils in einem Steckbrief dokumentiert und zusammengefasst als Anhang 1 diesem Bericht beigefügt. In der nachfolgenden Darstellung der Ergebnisse der Fallstudien wird auf diese Fallbeispiele zur Begründung Bezug genommen.

Grundlage der Fallstudien bildeten zudem Prüffragen, die anhand geeigneter Praxisbeispiele beantwortet werden sollen. Überwiegend beziehen sich die Fragen auf alle Konzeptionen. Insbesondere in Bezug auf die Idee einer Bodennutzungsverordnung mit Gebietstypen für den Freiraum wurden spezielle Fragen formuliert, da sich diese Konzeption gegenüber der Baugebietstypologie neutral verhält. Die Prüffragen wurden thematisch untergliedert (vgl. Anhang 2). Dabei wurde bewusst in Kauf genommen, dass es zwischen den einzelnen Gliederungsblöcken zu Redundanzen kommen kann.

8.2 Konzeption 1²⁵⁶: Verzicht auf eine BauNVO

Mit der Konzeption 1 „Verzicht auf eine BauNVO“ wird die Frage aufgeworfen, ob die Bauleitplanung der Städte und Gemeinden auch ganz ohne eine strukturierende und standardisierende Vorgabe, wie sie derzeit mit der Baunutzungsverordnung vorhanden ist, funktionieren würde. Dies kann im Grundsatz bejaht werden. Allerdings zeigten die Fallstudien, dass der Verzicht auf eine entsprechende standardisierende rechtliche Vorgabe in den meisten Anwendungsfällen keinerlei Vorteile erkennen lässt, sondern vielmehr eine ganze Reihe von Nachteilen. Auch bei den von den Fallstudienstädten speziell ausgewählten besonders problembehafteten Fallbeispielen ergab sich zumeist kein grundsätzlich anderer Befund. Es konnten aber auch Fallkonstellationen identifiziert werden, bei denen sich die BauNVO in der aktuell geltenden Fassung nach Einschätzung der planaufstellenden Städte als zu eng erwies. Ein Verzicht auf die Anwendung der Gebietstypologie der BauNVO hätte in diesen Fallkonstellationen den planerischen Spielraum der Städte erweitert. Das städtebauliche Ziel hätte leichter und mit größerer Rechtssicherheit umgesetzt werden können.

8.2.1 Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen

In allen Städten wurde auf Fallkonstellationen hingewiesen, bei denen sich die an die Baugebietstypen gebundenen Lärmschutzstandards mit Blick auf die verfolgten städtebaulichen Ziele als problematisch erwiesen hatten. Das Grundmuster dieser Planungskonstellationen ist dadurch gekennzeichnet, dass die im Bestand bereits anzutreffenden Lärmbelastungen (Verkehrslärm, Gewerbelärm etc.) so hoch sind, dass die Ausweisung als allgemeines Wohngebiet zumindest in den Randbereichen nicht mehr oder nur mit erheblichem Aufwand für Maßnahmen des passiven Schallschutzes festgesetzt werden kann. Vor diesem Hintergrund gibt es eine Mehrzahl von Beispielen, bei denen das vorrangig verfolgte Ziel, ein allgemeines Wohngebiet festzusetzen, aufgegeben und anstelle dessen ein Mischgebiet ausgewiesen wurde. Ausführlich auf diese Problematik und auf die in diesem Zusammenhang einschlägigen Fallbeispiele wird bei den Ausführungen zur Konzeption 4 eingegangen.

Für die Fallstudienstädte relevant war die Frage, ob der nach der Konzeption 1 vorgesehene Verzicht auf eine BauNVO und der damit einhergehende Zugewinn an Gestaltungsfreiheit auch dazu genutzt werden könnte, die sich aus den immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen zum Lärmschutz ergebenden Anforderungen zu relativieren. Die Möglichkeit, die Art der Nutzung frei und

²⁵⁶ Die Nummerierung der Konzeptionen erfolgt allein aus redaktionellen Gründen. Rückschlüsse auf die Rangfolge bei der Bewertung sind nicht beabsichtigt.

ohne Bindung an eine rechtlich zwingend zu verwendende Gebietstypologie festzusetzen, würde hinsichtlich der Anforderungen zum Lärmschutz nur dann Erleichterung bringen, wenn es den Gemeinden erlaubt wäre, Gebiete festzusetzen, die die Nutzung „Wohnen“ mit dem Schutzniveau des Mischgebietes oder einem noch niedrigeren Schutzniveau kombinierten.

Die Fallstudienstädte sprachen sich dafür aus, dass es städtebaulich vertretbar und im Interesse der Innenentwicklung sinnvoll wäre, im Einzelfall eben solche Wohngebiete mit dem Immissionschutzniveau von Mischgebieten festsetzen zu können. Dies gilt sowohl für Konstellationen mit Gewerbelärm als auch für solche mit Verkehrslärmimmissionen (vgl. hierzu unten 8.5). Zur Begründung wurde u.a. darauf verwiesen, dass die notgedrungen vorgenommene Ausweisung von Misch- oder Kerngebieten als Puffer zwischen Gewerbe- und Wohngebieten dadurch häufig vermieden werden könnte. Auch wurde ausgeführt, dass Lärmschutzmaßnahmen sich kostentreibend auf Wohnungsbauvorhaben auswirken würden, was vor allem dem Ziel der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen im Wege stehen kann (Regensburg). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass z.B. Lärmschutzwälle und Lärmschutzwände zum Teil negative Auswirkungen städtebaulicher und gestalterischer Art haben können, so dass man im Einzelfall auch darauf verzichten können möchte (Regensburg, Stade). Die Einhaltung von Abständen zur Lärmquelle aus Gründen des Lärmschutzes könne im Einzelfall leichter der Abwägung mit dem entgegenstehenden Belang des Vorrangs der Innenentwicklung durch intensivere Nutzung zugänglich gemacht werden (Stade). Im Rahmen der Fallstudie Regensburg wurde insoweit angeregt, die Anforderungen an einen ausreichenden Schutz der Außenräume ggf. in Einzelfällen differenzierter betrachten und definieren zu können. Erleichterung versprechen sich die Städte von einer entsprechenden Flexibilisierung zudem bezüglich des Begründungsaufwands. Die Notwendigkeit, eine Überschreitung der Orientierungswerte der DIN 18005 Schallschutz im Städtebau im Einzelfall zu begründen, würde in vielen Fällen entfallen (Stade). Damit würde zugleich die Rechtssicherheit der entsprechenden Pläne zunehmen.

Ob die Aufhebung der BauNVO ausreichen würde, um den Gemeinden einen entsprechenden Gestaltungsspielraum zu eröffnen, wurde allerdings bezweifelt. So herrschte in den Fallstudien die Auffassung vor, dass bei einer entsprechenden Rechtsänderung notwendigerweise Anpassungen im Immissionsschutzrecht vorgenommen würden, dass aber nicht damit zu rechnen sei, dass die Immissionsschutzstandards gegenüber dem Status quo generell abgesenkt würden. Zweifel wurden auch geäußert, ob entsprechende Festsetzungen unmittelbar auf § 9 Abs. 1 BauGB gestützt werden könnten. Auch ist zu bedenken, dass die Rechtsprechung die auf § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB gestützte Festsetzung von Immissionsschutzgrenzwerten für unzulässig erachtet hat. Es dürfte daher zweifelhaft sein, ob sich die Gestaltungsspielräume der Städte in der beschriebenen Weise allein durch die Aufhebung der BauNVO erweitern lassen. Ohne eine Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten in Bezug auf die maßgeblichen Immissionsgrenzwerte dürfte eine entsprechende Erweiterung des planerischen Gestaltungsspielraums, wie ihn die Städte wünschen, nicht erreichbar sein. Die im Rahmen der Fallstudien interviewten Praktiker verwiesen zudem darauf, dass auch das Verhältnis zum Immissionsschutzrecht und insbesondere zur TA Lärm damit nicht geklärt werden könne. Vielmehr wird erwartet, dass zu diesem Zweck auch die Änderung dieser Regelungen erforderlich wäre.

Neben diesen wegen der Lärmschutzanforderungen als problematisch eingestuften Fallkonstellationen wurde im Rahmen der Fallstudien auch auf Fälle hingewiesen, bei denen sich die derzeitige Fassung der BauNVO nach Einschätzung der befragten Städte als zu unflexibel erwies:

- Die Stadt Potsdam beabsichtigt an einem innerstädtischen Standort eine kerngebietstypische Nutzungsstruktur zuzulassen, wobei allerdings den Vorgaben des von der Stadt beschlossenen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes folgend der Einzelhandel ausgeschlossen sein soll (Be-

bauungsplan Nr. 36-1 „Speicherstadt/Leipziger Straße“²⁵⁷). Die nach den Vorstellungen der Stadt wünschenswerte Festsetzung als Kerngebiet scheitert allerdings daran, dass ‚Einzelhandel‘ als eine für den Gebietstyp „Kerngebiet“ prägende Nutzung nach der BauNVO derzeit nicht ausgeschlossen werden darf. Würden diese sich aus der BauNVO ergebenden Bindungen fehlen, könnte die Stadt die angestrebte Nutzungsstruktur ohne weiteres festsetzen. Nach Einschätzung der Stadt handelt es sich nicht um einen Einzelfall. In einem anderen Fall habe man das Problem, Einzelhandel im Kerngebiet nicht ausschließen zu können, im Wege einer teilräumlichen Gliederung lösen können und den Einzelhandel auf ein gerade noch städtebaulich vertretbar erscheinendes kleines Bau Feld am Rande beschränkt. Konsequenter und den städtebaulichen Zielen besser entsprechend wäre allerdings der vollständige Ausschluss des Einzelhandels gewesen.

- Die Nutzungskombination aus großflächigem Einzelhandel in einem vorwiegend zu Wohnzwecken dienenden Gebiet stellte in der Fallstudie Frankfurt ein derzeit nur schwer zu regelndes Planungsziel dar. Beim Bebauungsplan B 803 Ä1 – „Riedberg-Mitte“ soll zur Versorgung eines größeren neuen Wohngebietes eine Fläche im Zentrum dieses Gebietes sowohl für großflächigen Einzelhandel als auch für Wohnen genutzt werden.²⁵⁸ Die ursprüngliche Festsetzung für den EG-Bereich (11.200 m²) Einzelhandel, Dienstleistungen etc. zuzulassen und ab dem 1. OG (12.200 m²) nur Wohnen bei einem zugrundeliegenden Mischgebiet passt nicht mehr. Als Steuerungsansätze de lege lata wurden vier Möglichkeiten erwogen. Erstens: Die Festsetzung als Kerngebiet; dem steht der hohe Wohnanteil entgegen. Zweitens: Die Festsetzung als Mischgebiet; diese entspricht noch am ehesten der tatsächlichen Mischung. Es besteht aber ein erhöhter Begründungsaufwand, damit die nach § 11 Abs. 3 BauNVO erwarteten negativen städtebaulichen Auswirkungen nicht eintreten. Drittens: Die Festsetzung als allgemeines Wohngebiet. Diese entspricht dem Wohnanteil, allerdings sind nur der „Versorgung des Gebietes“ dienende Läden zulässig. Viertens: Die Festsetzung eines Sondergebietes. Ob diese rechtlich zulässig ist, ist nach Einschätzung der Stadt allerdings zweifelhaft. Ohne Bindung an die BauNVO-Gebietstypologie könnte man den angestrebten Nutzungsmix frei festsetzen.
- Beim Bebauungsplan Nr. 866 „Alte Gasse/Große Friedberger Straße“ der Stadt Frankfurt geht es um eine Bestandüberplanung zur Sicherung und Stärkung der Wohnnutzung in einem durch viele Gastronomiebetriebe der „Schwulenszene“ geprägten Gebiet.²⁵⁹ Die bestehende Nutzungsmischung soll erhalten werden. Das bislang nicht gelöste Problem ist dabei die Mischung eines Wohngebietes mit kerngebietstypischen Vergnügungsstätten. Die aktuelle Fassung der BauNVO erweist sich insoweit als zu unflexibel. Ohne diese könnten die Nutzungen – wie im Bestand vorhanden – als zulässig festgesetzt werden.
- Bei einem anderen Fall wäre nach Auffassung der Interviewpartner in der Fallstudie Frankfurt eine Festlegung auf ein Kerngebiet, ein Mischgebiet oder ein allgemeines Wohngebiet aus städtebaulicher Sicht nicht erforderlich gewesen. Dabei handelt es sich um den Bebauungsplan B 556 „Messeviertel/Hemmerichsweg“.²⁶⁰ In der Erwartung nicht unerheblicher verkehrsbedingter Lärmbelastungen hatte die Stadt davon abgesehen, entlang der Straßentrasse ein allgemeines Wohngebiet festzusetzen und anstelle dessen einen „Kerngebiets-Gürtel“ mit Zulässigkeit von Wohnen ab dem 1. OG und einem Wohnanteil von mindestens 30 Prozent festgesetzt. Dies diene als Puffer für das dahinter liegende allgemeine Wohngebiet. Faktisch hat sich allerdings in diesem Kerngebiet nie eine kerngebietstypische Nutzung etabliert. Die realisierte Nutzung entspricht der eines Wohngebietes, die Kerngebietsfestsetzung wird deshalb als obsolet ange-

257 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.5.

258 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief II.2.

259 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.3.

260 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief III.3.

sehen. Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen sollen jetzt Teile des Bebauungsplans geändert und in diesem Zuge die Kerngebietsfestsetzung in die Festsetzung eines allgemeinen Wohngebietes geändert werden. Dies ist auch deshalb möglich, weil der ursprünglich erwartete Verkehrslärm ausgeblieben ist. Die Stadt hätte sich zum Zeitpunkt der Erstaufstellung des Bebauungsplans vor zehn Jahren beide Entwicklungslinien städtebaulich vorstellen können: die zu einem Kerngebiet mit viel Büronutzung aber auch die zu einem allgemeinen Wohngebiet. Die Interviewpartner vertraten die Auffassung, dass es in vergleichbaren Fallsituationen sinnvoll sein kann, auch Entwicklungskorridore offen zu lassen, die deutlich über das im Rahmen der bisherigen Gebietstypologie Mögliche hinausgehen.

Die Auflistung macht deutlich, dass es Fallkonstellationen gibt, bei denen die von den Städten angestrebten Nutzungskonstellationen mit dem derzeitigen Instrumentarium nur schwer oder gar nicht im Bebauungsplan festgesetzt werden können. Anders liegt der Sachverhalt bei der zuletzt genannten Fallkonstellation, bei der es um das Offenhalten von Nutzungsoptionen geht. Der mit Konzeption 1 verbundene Wegfall der Bindungen an die Gebietstypologie der BauNVO würde für alle aufgeführten Konstellationen eine Erleichterung bewirken bzw. neue Spielräume eröffnen. Allerdings ist bei der Bewertung dieses Befundes zu berücksichtigen, dass hiervon nur sehr wenige und sehr spezielle Nutzungskonstellationen betroffen sind und für die allermeisten Bebauungspläne eine entsprechende Freistellung nicht erforderlich und angesichts der nachfolgend dargestellten, sich aus der Konzeption 1 möglicherweise ergebenden Erfordernisse auch nicht gewünscht ist.

8.2.2 Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung

Anhand der Fallbeispiele wurde erläutert, dass man regelmäßig ein inhaltlich unverändertes Nutzungskonzept festsetzen würde. Zur Begründung hierfür wurde vor allem angeführt, dass das festgesetzte Nutzungskonzept den städtebaulichen Zielen entspricht. Mit Blick auf die Frage der Rechtssicherheit und die effiziente Abwicklung der Planungsverfahren wurden zudem die Vorteile einer an der bisherigen Festsetzungspraxis festhaltenden Planung betont. Die BauNVO wurde derzeit als Baukasten für die Festsetzungen im Bebauungsplan genutzt. Die damit einhergehende Standardisierung führt nach allgemeiner Einschätzung zu Entlastungen bei der Begründung und zu einem Mehr an Rechtssicherheit. Auch wurde ausgeführt, dass die BauNVO „Legendenfunktion“ habe. Man könne auf sie verweisen und auf eine detaillierte Festsetzung im Bebauungsplan verzichten. Die BauNVO vermittele einen allgemeinen Grundkonsens, der anerkannt und städtebaulich „in Ordnung“ sei. Es wurde kein Grund gesehen, hiervon ohne Not abzuweichen. Dementsprechend haben die interviewten Praktiker u.a. vorgeschlagen, die alte BauNVO ggf. freiwillig weiter zu nutzen und diese eins zu eins anzuwenden. Da ein automatischer Verweis nicht mehr stattfinden würde, müssten die entsprechenden Baugebietsvorschriften dann allerdings vollständig als textliche Festsetzung aufgegriffen werden. Dies hätte zur Folge, dass die Textteile auf den Planzeichnungen entsprechend erweitert werden müssten. Man erhoffte sich von dem Festhalten an der bisherigen Festsetzungspraxis, dass auch die Gerichte insoweit an der bisherigen, auf die alte BauNVO bezogenen Rechtsprechung festhalten würden.

Dass dabei die ganze Bandbreite an Nutzungen bis hin zu einem reinen Wohngebiet praxisrelevant im Sinne von städtebaulicher Erforderlichkeit sein kann, macht etwa ein Beispiel aus Potsdam deutlich. Im Randbereich eines neuen Baugebietes wurde angrenzend an ein vorhandenes monofunktionales Wohngebiet ein reines Wohngebiet festgesetzt, weil selbst die im allgemeinen Wohngebiet zulässige Mischung hier städtebaulich unverträglich wäre. Die vorhandene Erschließung in diesem Gebiet wäre hier z.B. bereits bei der Ansiedlung einer Physiotherapie-Praxis zwangsläufig

überfordert und würde angesichts der Zu- und Abgangsverkehre zu Konflikten mit den Anwohnern führen.²⁶¹

Da die Gemeinden bei Konzeption 1 Nutzungen grundsätzlich frei miteinander kombinieren und zulassen können, d.h. ohne die standardisierenden Vorgaben von Baugebieten, liegt es in ihrem planerischen Ermessen, städtebaulich unerwünschte Nutzungskombinationen zu unterbinden und die Nutzungen nach den jeweiligen städtebaulichen Erfordernissen zu kombinieren, die Palette der zulässigen Nutzungen weit oder umgekehrt eng zu fassen. Die Herausforderung liegt dabei darin, in jedem Einzelfall potenzielle Konflikte vorherzusehen. Praktisch relevant sind insoweit vor allem Immissionsschutzkonflikte, wenn potenziell störende Nutzungen neben stöempfindlichen Nutzungen zugelassen werden. Auch bei einem Entfallen der sich aus der BauNVO ergebenden Beschränkungen der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten dürften diese nicht übersehen werden.

Bei den meisten Planungen (Alltagsgeschäft) käme der BauNVO eine sehr relevante entlastende Funktion zu, ohne dass ein „Sonderbegründungsbedarf“ bestehe. Solche besonderen Begründungserfordernisse bestehen nur bei einer differenzierenden Festsetzung nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO. Demgegenüber müsste bei einem Verzicht auf die BauNVO das Begründungserfordernis überdacht werden. Im Zweifel müsste jede geplante Nutzungskonstellation eigens begründet werden. Das im Rahmen der Fallstudien deutlich gewordene Interesse an einer weiteren Nutzung der Baugebietstypologie – notfalls auf freiwilliger informeller Basis – wurde auch von der Hoffnung getragen, zusätzliche Begründungserfordernisse möglichst gering zu halten, indem man auf die gesicherten und geklärten Nutzungsstrukturen der alten BauNVO zurückgreifen würde. So wurde in einigen Fallstudien die Meinung vertreten, dass man bei einer solchen Praxis den Mehraufwand für die Begründung in Grenzen halten könnte.

Andererseits wurde die Gefahr gesehen, dass die Regelungen ohne eine Vorstrukturierung durch die BauNVO viel umfangreicher sein müssten, um den Anforderungen an das verfassungsmäßige Bestimmtheitsgebot zu genügen. Dies hätte wiederum nachteilige Auswirkungen auf die Verständlichkeit bei den adressierten Bauherren und Architekten (Castrop-Rauxel, Leipzig, Potsdam). Ohne einheitliche Systematik könnten von Fall zu Fall bestimmten Gebietsausweisungen unterschiedliche Bedeutungen beizumessen sein. Es wurde daher erwartet, dass die Städte schon aus Gründen der Verwaltungsökonomie eine Standardisierung von Festsetzungen anstreben, die sich ohne BauNVO allerdings jeweils in spezifischer Weise voneinander unterscheiden würden. Jede Stadt hätte dann ihr eigenes System, was für Investoren und Architekten eine deutliche Erschwernis darstellen dürfte. Eine gemeinsame Basis zum Verständnis von Legenden der Bebauungspläne würde möglicherweise verloren gehen.

Für den Fall, dass die BauNVO aufgehoben würde, würden die Fallstudienstädte deshalb in der Regel weiter auf die in der Praxis eingeübten Standards der BauNVO zurückgreifen.

Soweit allerdings neue Nutzungskonstellationen frei kreiert würden, wird erwartet, dass der Begründungsaufwand entsprechend zunimmt. Es müsste ein Positivkatalog zulässiger Nutzungen formuliert werden (z.B. „Läden nur für den Bedarf des Gebiets/ mit Gebietsbezug“); das würde den Aufwand erhöhen. Bisher mussten nur die ungewollten in den Absätzen 2 und 3 der jeweiligen Gebietsvorschrift aufgeführten Nutzungen ausgeschlossen werden (Leipzig). Anhand der in Castrop-Rauxel in den Blick genommenen Beispiele wurde deutlich, dass im Falle einer Aufhebung der BauNVO jede Nutzung, die zulässig sein soll, ausdrücklich im Plan als zulässig festgesetzt werden müsste. So wurde in den Fallstudien auf die Gefahr hingewiesen, etwas zu vergessen, wie z.B. die Zulässigkeit von nicht störendem Gewerbe. Die Festsetzung der Zulässigkeit von Stellplät-

261 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief II.4.

zen wurde demgegenüber nicht für erforderlich gehalten, da diese als Annex zum Wohnen zulässig sein müsste. Anders würde dies in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen eingeschätzt, für die es explizite Festsetzungen geben müsse. Insgesamt sei auch das gesamte Spektrum an Nebennutzungen in den Blick zu nehmen.

8.2.3 Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans

Im Rahmen der Fallstudien wurde verdeutlicht, dass die Städte anstelle der Änderung von Bebauungsplänen in der Regel eine Neuaufstellung bezogen auf das gesamte Plangebiet oder auch auf Teile davon vornehmen. Die so genannte Schichtenproblematik kann bei dieser Verfahrensweise nicht entstehen, da immer die zum Zeitpunkt der Neuaufstellung geltende Rechtslage zugrunde gelegt wird.

8.2.4 Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans

Die Ausgangslage in Bezug auf die Flächennutzungsplanung weist deutliche Unterschiede zwischen den Fallstudienstädten auf. In Regensburg und Stade ist der Flächennutzungsplan bereits mehr als 30 Jahre alt und wurde zahlreiche Male geändert. In Regensburg gibt es einen Stadtratsbeschluss zur Neuaufstellung. Das Verfahren hierzu steht aber noch ganz am Anfang. Demgegenüber ist das nach der Gemeindegebietsreform in Leipzig eingeleitete Verfahren zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans fortgeschritten. Über erst kürzlich neu aufgestellte Flächennutzungspläne verfügen demgegenüber die Städte Potsdam und Castrop-Rauxel. In Frankfurt ist die Zuständigkeit zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans an den dort ansässigen Regionalverband Frankfurt RheinMain abgetreten worden. Der Flächennutzungsplan wurde dort in der Form eines Regionalen Flächennutzungsplans im Sinne von § 8 Abs. 4 ROG für die 75 Mitgliedskommunen des Verbandes aufgestellt. Dieser Plan trat im Jahre 2011 in Kraft. Er fällt wegen seines räumlichen Geltungsbereichs, des Maßstabs der Darstellung und der Zuständigkeit aus dem Rahmen und wurde deshalb im Rahmen der Fallstudie Frankfurt nicht weiter berücksichtigt.

Um die möglichen Auswirkungen der den Fallstudien zugrunde gelegten Konzeption möglichst anschaulich und praxisnah erörtern zu können, sollte - soweit möglich - jeweils ein Beispiel einer Änderung des Flächennutzungsplans ausgewählt werden. Vorrangig sollten dabei solche Fallkonstellationen ausgewählt werden, bei denen die Art der Nutzung nicht lediglich in der Form von Bauflächen, sondern auch in der Form von Baugebieten dargestellt wurde. Lediglich die Flächennutzungspläne der Städte Regensburg und Stade verfügen über entsprechende Darstellungen. In Regensburg ist der Bereich der Altstadt kleinteilig und differenziert nach Baugebieten dargestellt. In Ermangelung von verbindlichen Bauleitplänen sollte der Flächennutzungsplan als Orientierungsrahmen für die städtebauliche Steuerung genutzt werden.²⁶² Im Zuge der beabsichtigten Neuaufstellung soll die sehr differenzierte Gebietstypendarstellung zu einer gröberen Flächendarstellung nach Bauflächen zurückgefahren werden. Man verspricht sich hiervon vor allem auch, dass weniger Änderungen des Plans erforderlich werden. Auch der ursprünglich aus dem Jahre 1974 stammende und im Jahre 2000 neu bekannt gemachte Flächennutzungsplan der Stadt Stade weist an einigen Stellen die Art der Nutzung in der Detailschärfe von Baugebieten aus. Dies betrifft einige Gewerbe- und Mischgebiete.

262 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief V.4.

Bei einer Änderung des Flächennutzungsplans würden sich die Städte nach den im Rahmen der Fallstudien vorgenommenen Erwägungen wahrscheinlich unverändert in der bisherigen Darstellungssystematik bewegen wollen. Explizit an einem konkreten Beispiel angesprochen wurde dies etwa in der Fallstudie Stade. Dort sollte eine im Flächennutzungsplan als Gewerbegebiet ausgewiesene Teilfläche in eine Wohnbaufläche umgewidmet werden. Man würde auch in diesem Fall an den bisher verwendeten Kategorien festhalten. Ohne die Vorgaben einer BauNVO würde dem auch keine andere Gebiets- bzw. Flächentypologie im Wege stehen. Die mit dem Verzicht auf eine BauNVO einhergehenden Konsequenzen wären für den Fall einer erforderlich werdenden Änderung des Flächennutzungsplans insoweit beherrschbar.

Ohne ein entsprechendes Beispiel zugrunde legen zu können, erscheint ein solches Vorgehen auch den anderen Fallstudienstädten plausibel. Man würde sich in der bisherigen Darstellungssystematik bewegen und die bisherige Legende weiter verwenden. Der Plan würde in der Legende und in der Begründung zur Änderung auf die Kategorien der alten BauNVO bzw. die bisher im Plan verwendeten Kategorien rekrutieren. Unter anderem wurde auch darauf verwiesen, dass die Vorgaben zu den möglichen Darstellungen im Flächennutzungsplan nicht abschließend sind. So hat man in Potsdam z.B. zentrale Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan dargestellt, bevor diese Darstellungsmöglichkeit in § 5 Abs. 2 BauGB aufgenommen wurde.

Im Rahmen der Fallstudie Leipzig wurde ergänzend auch diskutiert, welche Konsequenzen es hätte, wenn eine neue, der Konzeption 1 entsprechende Rechtslage vor Abschluss des noch laufenden Flächennutzungsplanverfahrens in Kraft träte. Die wahrscheinlichste Reaktion wäre, an der bisher vorgesehenen Darstellungssystematik festzuhalten und das Verfahren so zu Ende zu führen. Wegen des mit der Planung bereits verbundenen großen Aufwandes sollte das Verfahren unbedingt auf dieser Grundlage abgeschlossen werden. Im Rahmen der Fallstudie Potsdam wurde angeregt, dass es hilfreich wäre, den Gemeinden im Falle einer Abschaffung der Baugebietstypen zu erlauben, die bisherige Fassung der BauNVO für eine Übergangszeit von z.B. zehn Jahren weiter anwenden zu dürfen. Auf diese Weise könnten Schwierigkeiten bei der Darstellung im Flächennutzungsplan und damit einhergehende Rechtsunsicherheiten während dieser Übergangszeit vermieden werden.

Grundsätzlich stellte sich im Rahmen der Fallstudien auch die Frage, in welcher Weise das Entwicklungsgebot angewendet werden kann, wenn es keine entsprechenden Vorgaben zur Baugebiets- und Bauflächentypologie mehr geben sollte, wie sie heute noch in § 1 Abs. 1 und 2 BauNVO zu finden sind. Da sich damit eine Ableitung im Sinne des Entwicklungsgebotes nicht mehr automatisch ergibt und von selbst erklärt, müssten die entsprechenden Überlegungen hierzu in der Begründung zum Flächennutzungsplan aufgenommen werden. Man müsste in jedem Fall mehr schreiben. Für die geltenden Flächennutzungspläne könnte die zum Zeitpunkt ihrer Aufstellung geltende Fassung der BauNVO weiter zur Anwendung kommen und dem Entwicklungsgebot zugrunde gelegt werden. Im aktuellen Flächennutzungsplan der Stadt Potsdam hat man bereits differenzierte Ausführungen zum Entwicklungsgebot vorgenommen. Hintergrund ist die Darstellungsschärfe: da man in Potsdam darauf verzichtet hat, Flächen unter zwei Hektar Flächenumfang gesondert darzustellen, gehen diese in der sie umfassenden Flächendarstellung auf.²⁶³ Flächen, die kleiner als 20.000 m² sind, werden also nicht gesondert dargestellt, z.B. eine kleine Gewerbefläche im benachbarten Wohngebiet. Potsdam hat sich sehr differenzierte Gedanken zur Ausgestaltung des Entwicklungsgebots gemacht und in der Begründung des Plans ausgeführt. Diese könnten weiter zur Anwendung kommen und möglicherweise ein Modell sein, wie das Entwicklungsgebot auf der Grundlage von Konzeption 1 praktikabel auszugestalten wäre.

263 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief V.2.

8.2.5 Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB

§ 34 Abs. 2 BauGB nimmt unmittelbar Bezug auf die Baugebietsvorschriften der BauNVO. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre. Soweit die Konzeption 1 „Verzicht auf eine BauNVO“ zugrunde gelegt wird, liefe diese Vorschrift mithin leer. Vorhaben, deren Zulässigkeit hinsichtlich der Art der Nutzung bislang nach § 34 Abs. 2 zu beurteilen waren, wären allein auf der Grundlage von Absatz 1 der Vorschrift zu prüfen. Sie würden mithin planungsrechtlich zulässig sein, wenn sich das Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist.

Die Fallstudien haben gezeigt, dass sich nach der in Konzeption 1 unterstellten Rechtslage nicht nur die Rechtsgrundlage für die Beurteilung der Zulässigkeit bestimmter Vorhaben ändern würde, sondern auch das Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung anders ausfallen kann als nach derzeitiger Rechtslage. Es kommt insoweit allerdings auf den Einzelfall an.

Vor allem wurden Fallkonstellationen angesprochen, bei denen die BauNVO zwischen verschiedenen Nutzungsunterarten differenziert. Beispiele hierfür sind generell alle speziellen Gewerbebetriebe wie z.B. Vergnügungsstätten, Einzelhandelsbetriebe, Gaststätten, Hotel- und Gewerbebetriebe, Handwerksbetriebe etc.. Eine weitere Differenzierung sieht die BauNVO z.B. zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten vor. Bei Einzelhandelsbetrieben wird zwischen Läden zur Deckung des täglichen Bedarfs, der Versorgung des Gebietes dienenden Läden, Einzelhandelsbetrieben und großflächigen Einzelhandelsbetrieben unterschieden. Zudem wird zwischen Gewerbebetrieben unterschiedlicher Störintensität (nicht störend, nicht wesentlich störend, nicht erheblich belästigend) differenziert. Problematisiert wurde vor diesem Hintergrund, ob diese Differenzierungen mit dem Verzicht auf die standardisierenden und normative Wirkung entfaltenden Vorgaben der BauNVO auch im Rahmen der Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB verloren wären. Wenn nämlich diese Betriebe alle einheitlich als sonstige Gewerbebetriebe zu behandeln wären, würde sich auch der Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 1 BauGB deutlich erweitern. Die Fallstudien zeigten, dass Unsicherheiten dahingehend entstehen würden, wie mit der Zuordnung spezieller Nutzungstypen ohne die Nomenklatur der BauNVO umzugehen wäre.

Deutlich wurde dies an einer ganzen Reihe von Beispielen. Unter anderem wurden Fallkonstellationen angesprochen, bei denen es um die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bzw. Spielhallen ging, da es bei diesen nach geltendem Recht auf die Unterscheidung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Betrieben ankommt. In den Fallstudien wurde erwogen, dass es bei einem Fehlen der Vorgaben der BauNVO im Rahmen der Prüfung nach § 34 Abs. 1 BauGB nicht mehr auf diese Unterscheidung ankommt. § 34 Abs. 2 BauGB beschränkt die Zulässigkeit entsprechender Anlagen in standardisierender Weise und entlastet die Gemeinden. Bei Wegfall dieser Wirkung müssten die Gemeinden im Wege der Bauleitplanung die entsprechenden Vorgaben erst planerisch schaffen.

In ähnlicher Weise würde sich das Fehlen der BauNVO auf die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren auswirken. Diese sind derzeit entsprechend den näheren in § 11 Abs. 3 BauGB geregelten Modalitäten nur in Kerngebieten und in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Diese Zuweisung schlägt auch auf die Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB durch. Würde die Regelung fehlen, käme es auf den Maßstab „Einfügung in die Eigenart der näheren Umgebung“ an. Ob eine Differenzierung zwischen großflächigen und nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben entsprechend der derzeitigen Rechtslage noch rechtlich haltbar wäre, er-

schien den an den Fallstudien Beteiligten zumindest fraglich. Welche Konsequenzen sich hieraus ergeben könnten, wurde auch im Lichte der weiteren, sich aus § 34 Abs. 3 BauGB ergebenden Anforderungen reflektiert. Danach ist ein Vorhaben, das sich nach § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, gleichwohl unzulässig, wenn von ihm schädliche Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich ausgehen können. Zum Teil wurde der Rückgriff auf diese Vorschrift in den Fallstudien allerdings als riskant erachtet, da es hierbei in starkem Maße auf die tatrichterliche Würdigung des Einzelfalls ankomme. Um eine rechtssichere Steuerung der Einzelhandelsstandorte entsprechend den städtebaulichen Zielen, insbesondere zum Schutz und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung zu gewährleisten, wäre – so die Einschätzung im Rahmen der Fallstudien – die Aufstellung von Bebauungsplänen erforderlich. Die Fallstudien haben zwar gezeigt, dass die beteiligten Städte dies zum Teil bereits in sehr systematischer Weise tun. Das Erfordernis zur Aufstellung von Bauleitplänen zu dem genannten Zweck würde allerdings deutlich zunehmen, da die derzeit ohnehin durch § 11 Abs. 3 BauGB wirkende generelle Weichenstellung entfielen. Im Rahmen der Fallstudie Potsdam wurde allerdings bezogen auf die dortigen Verhältnisse einschränkend ausgeführt, dass sich dieser zusätzliche Steuerungsbedarf voraussichtlich in Grenzen halten würde. Die Stadt könne auf der Basis des Einzelhandelskonzeptes bereits wirksam auf Ansiedlungswünsche am falschen Standort reagieren.

In der Fallstudie Leipzig wurde anhand eines Fallbeispiels zudem darauf hingewiesen, dass es nach derzeitiger Rechtslage auch darauf ankommen kann, ob ein Einzelhandelsbetrieb der Versorgung des Gebietes dient. Dieser Gebietsbezug wird in § 4 Abs. 2 BauNVO mit dem Begriff „der Versorgung des Gebiets dienende Läden“ vorausgesetzt. Zur Erläuterung wurde das Beispiel eines Lebensmitteldiscounters angeführt, bei dem die Verkaufsfläche von 600 m² auf über 900 m² erweitert werden sollte.²⁶⁴ Mit dieser Erweiterung würde nach Einschätzung der an der Fallstudie Beteiligten wahrscheinlich der die Zulässigkeit derzeit rechtfertigende Gebietsbezug verloren gehen. Würde der Rückgriff auf die BauNVO entsprechend der Konzeption 1 ganz entfallen, käme es auf den Gebietsbezug nicht mehr an und die Betriebserweiterung müsste voraussichtlich genehmigt werden. Um dies zu verhindern, müsste die Stadt einen Bebauungsplan aufstellen und mit Zurückstellung sowie Veränderungssperre reagieren.

Ein anderes Beispiel hat die Prüfung der Zulässigkeit einer Werbeanlage in einem nach § 34 Abs. 2 BauGB zu beurteilenden faktischen allgemeinen Wohngebiet zum Gegenstand.²⁶⁵ Da eine solche Anlage als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb nur ausnahmsweise zulässig ist und öffentliche Belange wie z.B. die Beeinträchtigung des Straßenbildes dem entgegenstanden, wurde die Genehmigung versagt. Nach § 34 Abs. 1 BauGB wäre der Gestaltungsspielraum, der bei einer Ausnahmeentscheidung besteht, nicht mehr gegeben. Das Vorhaben müsste – so die Einschätzung der Interviewpartner in Leipzig – genehmigt werden. Nach der im Rahmen der Fallstudie Leipzig geäußerten Einschätzung handelt es sich bei den Werbeanlagen um eine sehr praxisrelevante Fallgruppe. Sollte sich der Zulässigkeitsrahmen für die Anlagen entsprechend der Konzeption 1 erweitern, wäre mit einer Antragsflut zu rechnen. Dem könne nur durch die Aufstellung von Bebauungsplänen begegnet werden. Hiermit wäre die Stadt allerdings kapazitätsmäßig überfordert, wenn im Falle einer Antragsflut zeitnah reagiert werden müsste.

Ein Wechsel der Beurteilungsgrundlage von § 34 Abs. 2 auf § 34 Abs. 1 BauGB kann sich auch auf die Zulässigkeit von freiberuflichen Nutzungen auswirken. Nach § 13 BauNVO sind für die Berufsausübung freiberuflich Tätiger und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben, in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 4 BauNVO nur Räume, nicht jedoch Gebäude zulässig. In diesem Sinne sind Räume, die freiberuflich genutzt werden, Teile eines überwiegend zu

²⁶⁴ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VI.2.

²⁶⁵ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VI.3.

Wohnzwecken genutzten Gebäudes. Bei Zugrundelegung der in Konzeption 1 unterstellten Rechtslage würde die Unterscheidung zwischen freien Berufen und anderen „gewerblichen“ Nutzungen ggf. aufgelöst.

Bei einem Fall aus Castrop-Rauxel sollte in einem als reines Wohngebiet geprägten Gebiet ein Wohngebäude in wesentlichen Teilen zu einem Dentallabor umgenutzt werden.²⁶⁶ Man hätte dieses Vorhaben nicht genehmigt, da das Dentallabor als nicht störendes Gewerbe zu bewerten war, das in reinen Wohngebieten unzulässig ist. Man würde das Vorhaben bei Zugrundelegung der in Konzeption 1 unterstellten Rechtslage auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 BauGB eventuell genehmigen müssen, wenn die in der näheren Umgebung vorhandenen Räume für freie Berufe als Vorbild wirken würden.

Im Rahmen der Fallstudie Potsdam wurde auf ein weiteres Beispiel hingewiesen, bei dem sich eine der Konzeption 1 entsprechende Änderung der Rechtslage praktisch auswirken würde. In einem faktischen allgemeinen Wohngebiet, das allerdings an eine vierspurige Straße grenzt und dementsprechend Verkehrslärmimmissionen ausgesetzt ist, sollte in einem unter Denkmalschutz stehenden Gebäude ein Hostel mit 130 Betten entstehen.²⁶⁷ Zum Innenhof orientiert sollte eine große Dachterrasse angelegt werden. Das Vorhaben hätte als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO nur als Ausnahme genehmigt werden können. Die Genehmigung wurde allerdings unter Hinweis auf die voraussichtlich von dem Betrieb ausgehenden Störungen (Auswirkungen durch Dachterrasse und Stellplatzanlage) für die angrenzenden Wohngebäude und der sich bereits abzeichnenden Konflikte mit der Nachbarschaft versagt. Würde man den Sachverhalt auf der Basis der in Konzeption 1 skizzierten Rechtslage beurteilen, wäre die Genehmigung für das Vorhaben voraussichtlich auch nach § 34 Abs. 1 BauGB versagt worden. Nach Einschätzung der an der Fallstudie Beteiligten hätte man dies allerdings auf das Rücksichtnahmegebot stützen müssen. Dies wäre nach Einschätzung der an der Fallstudie Beteiligten mit rechtlichen Risiken verbunden, da die bestehenden Vorbelastungen durch Verkehrslärm zweifellos mit zu berücksichtigen wären, und es im Streitfall auf die tatrichterliche Würdigung ankommen würde.

Die Fallstudien zeigen damit, dass bei Zugrundelegung der in Konzeption 1 unterstellten Rechtslage der Zulässigkeitsrahmen durch den Wechsel des Zulässigkeitsmaßstabs von § 34 Abs. 2 zu § 34 Abs. 1 BauGB deutlich erweitert würde. Um den hieraus resultierenden städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, sähen die Städte sich gezwungen, in vielen Fällen Bebauungspläne aufzustellen, mit denen die Zulässigkeit auf das für städtebaulich vertretbar gehaltene Maß beschränkt würde. Dies würde in nicht näher quantifizierbarem Umfang zusätzlichen Planungsaufwand mit sich bringen und Planungsressourcen binden.

Die Frage eines Entschädigungserfordernisses kommt nur dann in Betracht, wenn die Städte eine Einschränkung des Zulässigkeitsrahmens für erforderlich halten und aus diesem Grunde Bebauungspläne mit entsprechenden Festsetzungen aufstellen würden. Dabei ist es grundsätzlich möglich, dass durch die Bauleitplanung eine entschädigungspflichtige Wertminderung des Grundstücks bewirkt wird. Soweit in den Fallstudien auf diese Frage eingegangen wurde, wurde das Risiko solcher Entschädigungsansprüche allerdings als relativ gering angesehen. In der Regel verblieben den Grundstückseigentümern zahlreiche weitere, wirtschaftlich gleichwertige Nutzungsmöglichkeiten, so dass sich der Ausschluss einzelner Nutzungsarten häufig in keiner Weise auf den Grundstückswert auswirke.

²⁶⁶ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VI.1.

²⁶⁷ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VI.4.

8.2.6 Zwischenfazit

Der mit Konzeption 1 skizzierte Verzicht auf eine BauNVO würde den Gemeinden zusätzliche Gestaltungsoptionen verschaffen. Auf der Grundlage von Konzeption 1 könnten besondere Fallkonstellationen der Innenentwicklung, die bislang nur schwer planungsrechtlich mit den Kategorien der BauNVO zu fassen waren, einer den städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen der Städte und Gemeinden entsprechenden Festsetzung zugeführt und damit in diesen Sonderfällen zusätzliche Gestaltungsoptionen für die Innenentwicklung geschaffen werden.

Keine Verbesserung der Gestaltungsoptionen bringt Konzeption 1 allerdings in lärmvorbelasteten Gebieten. Dieses für die Innenentwicklung und für die Möglichkeiten der Nutzungsmischung besonders relevante Planungsproblem kann allein durch den Verzicht auf die Anwendung der Baugbietstypologie nicht gelöst werden. Ohne eine Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten in Bezug auf die maßgeblichen Immissionsgrenzwerte dürfte eine entsprechende Erweiterung des planerischen Gestaltungsspielraums, wie ihn die Städte wünschen, nicht erreichbar sein. Zudem kann das Verhältnis zum Immissionsschutzrecht und insbesondere zur TA Lärm damit nicht geklärt werden. Zu diesem Zweck dürfte eine Anpassung des Rechtsrahmens auch in diesem Rechtsbereich erforderlich sein.

Der zusätzliche Gestaltungsspielraum bei Konzeption 1 geht einher mit einer ganzen Reihe von Nachteilen. Die Gemeinden sind gezwungen, auch in den Fällen ohne BauNVO auszukommen, in denen die Anwendung der BauNVO bislang zu sachgerechten Planungsergebnissen geführt hat. Dies ist nach dem im Rahmen der Fallstudien gewonnenen Eindruck die große Masse an Bebauungsplänen. Für diese Pläne würden zusätzliche Begründungserfordernisse und damit auch zusätzliche Rechtsunsicherheiten entstehen. Die bislang von der BauNVO ausgehenden Entlastungen mit Blick auf die Begründung von Bebauungsplänen gingen verloren, wenn es nicht gelingen würde, die nicht mehr geltende BauNVO auch weiter freiwillig den Planungen zugrunde zu legen. Auch eine freiwillige Anwendung wäre – so die Einschätzung aus den Fallstudien – jedoch mit erhöhtem Begründungsaufwand verbunden, um gerichtsfest zu sein.

Konzeption 1 würde schließlich auch dazu führen, dass sämtliche Vorhaben, die bislang nach § 34 Abs. 2 BauGB zu beurteilen waren, nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen wären. § 34 Abs. 2 BauGB liefe leer und wäre obsolet. Die Fallstudien haben gezeigt, dass mit einer solchen Änderung der Zulässigkeitsrahmen deutlich erweitert würde. Zahlreiche spezielle Nutzungsbegriffe der BauNVO dürften bei der Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BauGB von nachgeordneter Bedeutung sein. Mit der erweiterten Zulässigkeit bestimmter Vorhaben käme nach der im Rahmen der Fallstudien geäußerten Einschätzung ein zusätzliches planerisches Steuerungserfordernis auf die Städte zu, die Zulässigkeit bestimmter Nutzungen auf das städtebaulich für vertretbar gehaltene Maß zu beschränken. Dies würde in nicht näher quantifizierbarem Umfang zusätzlichen Planungsaufwand mit sich bringen und Planungsressourcen binden.

Hingewiesen wurde zudem auf den sich aus der Gebietstypologie ableitenden „Gebietserhaltungsanspruch“. Diese Ableitung wäre bei einem Wegfall der BauNVO nicht mehr möglich. Dies könnte – so eine im Rahmen einer Fallstudie geäußerte Auffassung – die Rechtsposition der Grundstückseigentümer schwächen.

Auch die mit Konzeption 1 möglicherweise verbundenen Wirkungen auf die Flächennutzungsplanung sind nach den im Rahmen der Fallstudien getroffenen Einschätzungen nicht unproblematisch. Vor allem ergeben sich Fragen in Bezug auf die Anwendung des Entwicklungsgebots nach § 8 Abs. 1 BauGB. Hier erweist sich die BauNVO grundsätzlich als Leitlinie. Sofern die Städte in ihrem aktuellen Flächennutzungsplan konkrete Aussagen zum Entwicklungsgebot haben, wären diese mit Wegfall der BauNVO neu zu fassen. Zu konstatieren sind insoweit auch ein Mehraufwand und zusätzliche Rechtsunsicherheiten.

8.3 Konzeption 2: Reduzierung der Baugebietstypen auf wenige Grundtypen

Kernanliegen der mit einer Reduzierung der Baugebietstypen auf wenige Grundtypen verbundenen Konzeption ist die Schaffung von größeren Spielräumen in Bezug auf die Gestaltung von Nutzungskombinationen. Leitidee dabei ist es, verträgliche Nutzungsmischung in beliebigen Varianten als grundsätzlich zulässig zu erachten, ohne den Gemeinden die Möglichkeit einer Differenzierung zu verbauen. Um dieses Ziel zu realisieren, wäre es – wie oben beschrieben – der konsequenteste und auch radikalste Weg, lediglich zwischen drei Gebietstypen (gemischte Gebiete, reine Gewerbegebiete und Sondergebiete) zu unterscheiden. Im Rahmen der Fallstudien sollte aber nicht entscheidend sein, ob den Überlegungen eine Reduzierung auf drei, vier oder fünf Baugebietstypen zugrunde liegt. Dementsprechend war es zulässig und erwünscht, diesbezüglich in Varianten zu denken.

8.3.1 Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen

Für die bereits unter 6.2.1 skizzierten Fallkonstellationen, bei denen die angestrebte Nutzungsstruktur nach der derzeitigen BauNVO nicht oder nur mit großem Begründungsaufwand und gewissen rechtlichen Risiken festsetzbar wäre, eröffnen sich nach den Ergebnissen der Fallstudien auch bei Zugrundelegung der mit Konzeption 2 unterstellten Rechtslage grundsätzlich zusätzliche Spielräume. Die Tragweite dieser Spielräume würde allerdings von der genauen Ausgestaltung einer neuen, entfeinerten Gebietstypologie abhängen.

Dies gilt insbesondere für folgende Fallkonstellationen:

- Schaffung eines Kerngebiets ohne großflächigen Einzelhandel, soweit großflächiger Einzelhandel in dem Gebiet dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept und dem Ziel, zentrale Versorgungsbereiche zu schützen und zu entwickeln, entgegenstehen würde (Stadt Potsdam, Bebauungsplan Nr. 36-1 „Speicherstadt/Leipziger Straße“).²⁶⁸
- Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb im Erdgeschoss eines Wohngebäudes (Stadt Frankfurt, Bebauungsplan B 556 „Messeviertel/Hemmerichsweg“).²⁶⁹

In den entsprechenden im Rahmen der Fallstudien diskutierten Fallbeispielen würde der mit der Konzeption 2 einhergehende erweiterte Zulässigkeitsrahmen einer entfeinerten BauNVO dazu genutzt werden können, die angestrebte Nutzungskombination festzusetzen. Dies gilt jedenfalls unter der Voraussetzung, dass das bisherige Kerngebiet in einem Gebietstyp „gemischtes Baugebiet“ aufgehen würde, in dem sowohl Gebiete mit einer vorwiegenden Wohnnutzung als auch solche mit einer dem bisherigen Kerngebiet entsprechenden Nutzungsstruktur einzuordnen wären. Der weite Zulässigkeitsrahmen würde dann entsprechend den konkreten Erfordernissen und Planungszielen zurechtgeschnitten. Voraussetzung hierfür wäre allerdings, dass die BauNVO entsprechend weitreichende Modifizierungsmöglichkeiten eröffnen würde. Dabei müsste die Anforderung, dass die jeweilige Zweckbestimmung des Baugebiets zu wahren ist, überdacht werden, soweit die Zweckbestimmungen der entfeinerten Gebietstypen entsprechend dem deutlich offeneren Kanon zulässiger Nutzungen neu und offener gefasst werden sollten.

Im Rahmen der Fallstudie Frankfurt wurde – wie ebenfalls unter 6.2.1 bereits ausgeführt – auf eine weitere Fallkonstellation hingewiesen, bei der eine Zusammenführung der Baugebiete der Bau-

²⁶⁸ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.5.

²⁶⁹ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief III.3.

NVO auf wenige Grundtypen aus Sicht der Interviewpartner nützlich sein könnte. Es geht dabei um Gebiete, bei denen die Stadt sich zum Zeitpunkt der Planaufstellung unterschiedliche Entwicklungen vorstellen kann, also sowohl die Entwicklung in Richtung „Mischgebiet“ oder „Eingeschränktes Gewerbegebiet“ (Dienstleistungen/Büros), als auch in Richtung „Allgemeines Wohngebiet“. In einer solchen Grundkonstellation bestehe kein städtebauliches Erfordernis, sich für das eine oder das andere zu entscheiden. Hier könnte die Festsetzung eines gemischten Baugebietes entsprechend der Konzeption 2 zweckmäßig sein, wenn es diese beiden Entwicklungslinien offen lasse. Als Beispiel wurde auf den Bebauungsplan B 556 „Messeviertel/Hemmerichsweg“ hingewiesen. Aus den anderen Fallstudien ergaben sich allerdings keine Hinweise auf entsprechende Fallkonstellationen.

Im Rahmen der Fallstudien wurde auch thematisiert, wie sich Konzeption 2 auf Fallkonstellationen auswirkt, bei denen sich die Anforderungen des Lärmschutzes als Hindernis oder Erschwernis bei der Umsetzung des städtebaulich angestrebten Nutzungskonzeptes erweisen. Wie bereits ausgeführt, konnten alle Städte über entsprechende Beispiele aus der Planungspraxis berichten und wünschten sich mehr Flexibilität, indem es z.B. generell erlaubt wäre, bei der Planung von Wohngebieten im Rahmen der Innenentwicklung von den für Mischgebiete geltenden Richtwerten bzw. Orientierungswerten auszugehen. Vor diesem Hintergrund ergab sich in den Fallstudien die Frage, ob mit der Zusammenführung von Wohngebieten und Mischgebieten unter dem Dach eines weit gefassten gemischten Baugebietes im Sinne der Konzeption 2 die gewünschte Abkoppelung von den für allgemeine Wohngebiete geltenden strengeren Richt- und Orientierungswerten der immissionsschutzrechtlichen Regelwerke verbunden wäre. Diese auf den ersten Blick möglicherweise naheliegende Konsequenz wurde allerdings als eher fraglich und unwahrscheinlich eingeschätzt. Es wurde vielmehr davon ausgegangen, dass das Immissionsschutzrecht als Folge einer entsprechenden Änderung der BauNVO angepasst würde, wobei eine generelle Reduzierung der Immissionsschutzanforderung als ebenfalls nicht wahrscheinlich aber als wünschenswert erachtet wurde. Allein durch die Änderung der BauNVO entsprechend der Konzeption 2 ließe sich der im Rahmen der Fallstudien sichtbar gewordene Wunsch nicht umsetzen, in Planungssituationen mit Lärmvorbelastungen allgemeine Wohngebiete mit dem derzeit für Mischgebiete geltenden Lärmschutzstandard festzusetzen. Dies müsste vielmehr mit entsprechenden Anpassungen im Immissionsschutzrecht einhergehen.

Ein weiterer Gesichtspunkt wurde im Rahmen der Fallstudie Frankfurt angesprochen. Dort wurde darauf hingewiesen, dass die Öffnung des Nutzungskanons für das Entstehen von Nutzungsmischung nicht ausreicht. Wenn Kerngebiete, Mischgebiete und allgemeine Wohngebiete unter einem Gebietstyp zusammengefasst würden, bliebe es den Kräften des Marktes überlassen, welche der zulässigen Nutzungen sich in einem dieserart ausgewiesenen Gebiet durchsetzen und es prägen würde. Um zu vermeiden, dass sich vor diesem Hintergrund einseitige Nutzungsstrukturen herausbilden, und um die städtebaulich gewünschte Nutzungsmischung zu gewährleisten, wäre es vielmehr erforderlich, die wirtschaftlich mit einer geringeren Renditeerwartung ausgestattete Nutzung durch die Festsetzung eines Mindestanteils zu schützen. Für Frankfurt wäre in der Regel die Festsetzung eines Mindestwohnanteils erforderlich. Dieser wäre beim Bebauungsplan Nr. 847 „Rund um den Henninger Turm“ nach Einschätzung der Stadt relativ hoch (z.B. 80 Prozent).²⁷⁰ Umgekehrt wäre es nach Einschätzung der Stadt in dem vorgenannten Beispiel auch zweckmäßig, einen Maximalanteil für Büronutzung festzusetzen, da dies die möglicherweise wirtschaftlich attraktivere Nutzung ist und dem Wohnen entgegensteht. Dies gilt auch bei einem weiteren Frankfurter Beispiel, dem Bebauungsplan Nr. 866 „Alte Gasse/Große Friedberger Straße“, bei dem es um eine Bestandsüberplanung zur Sicherung und Stärkung der Wohnnutzung in einem Gebiet

²⁷⁰ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.2.

geht, in dem sich auch kerngebietstypische Gaststätten und Vergnügungsstätten befinden.²⁷¹ Auch hier wäre nach Einschätzung der Stadt die Festsetzung von Mindestnutzungsanteilen städtebaulich sinnvoll.

In diesem Kontext wurde im Rahmen der Fallstudie Leipzig auch die Auffassung vertreten, dass es sich vielfach bei der Festsetzung von gemischten Gebieten nach der Konzeption 2 eigentlich um einen Etikettenschwindel handele: nämlich ein allgemeines Wohngebiet unter dem Deckmantel eines gemischten Gebiets. Die planerischen Probleme und Nutzungskonflikte, die in dem Gebiet bestehen, würden unter dem Stempel „Gemischtes Gebiet“ versteckt werden, anstatt sie planerisch zu lösen. Praktisch würde dies beispielsweise beim Bebauungsplan „Delitzscher Straße / Gräfestraße“ der Stadt Leipzig dazu führen, dass der südliche Teil als „Gemischtes Gebiet“ (mit Einschränkungen) und der nördliche Teil als „Gewerbegebiet“ festgesetzt würde.²⁷² Eventuell würde man das Gebiet gar nicht trennen und alles als gemischte Baufläche festsetzen, möglicherweise mit einer räumlichen Gliederung oder der Festsetzung eines Mindestwohnanteils.

8.3.2 Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung

Die Fallstudien haben gezeigt, dass auch auf der Grundlage einer deutlich entfeinerten Gebietstypologie mit wenigen Baugebietstypen in den meisten Fällen im Wege modifizierender Festsetzungen der gleiche Zulässigkeitsrahmen festgesetzt würde, wie er nach der aktuellen Fassung der Verordnung festgesetzt wurde. Die mit der Konzeption 2 beabsichtigte Öffnung von Entwicklungskorridoren würde deshalb mit Ausnahme der oben angesprochenen Fallkonstellationen gar nicht genutzt. Vielmehr würde sich für die Städte die Notwendigkeit ergeben, den Kreis der nach den weiter gefassten Gebietsvorschriften zulässigen Nutzungen bei den meisten Bebauungsplänen einzuschränken, wobei die BauNVO in der bisherigen Fassung als Orientierungsrahmen genutzt werden würde. Frühere Fassungen der BauNVO würden also voraussichtlich weiter als Orientierung für die Bauleitplanung bei der gebotenen Differenzierung durch die Gemeinden genutzt werden. Ein diese Vermutung stützendes Argument der Fallstudien war, dass man sich insoweit in eingeübten und rechtlich erprobten Bahnen bewegen würde.

Es wurde deutlich, dass die BauNVO als Baukasten für die Festsetzungen im Bebauungsplan genutzt wird. Die damit einhergehende Standardisierung führt nach allgemeiner Einschätzung zu Entlastungen bei der Begründung und zu einem Mehr an Rechtssicherheit. Die Fallstudien legen nahe, dass diese Wirkung auch fortwirken würde, wenn die Baugebietstypologie deutlich entfeinert und grundlegend im Sinne der Konzeption 2 novelliert würde. Die Umstellung auf die neue gröbere Gebietstypologie wäre gleichwohl zumindest in einer Übergangszeit – so die übereinstimmende Einschätzung in allen Fallstudien – mit einem Mehr an Rechtsunsicherheiten verbunden. Anders als bei einem Verzicht auf die BauNVO würde aber die ordnende und standardisierende Funktion der BauNVO zumindest im Grundsatz auch weiter nutzbar gemacht werden können. Die BauNVO könnte weiter die Funktion einer „Legende“ zum Bebauungsplan haben. Man könnte weiter auf sie verweisen.

Die Fallstudien haben allerdings deutlich gemacht, dass es bei Zugrundelegung der mit der Konzeption 2 unterstellten Rechtslage in der Regel erforderlich wäre, eine Reihe der in den Baugebieten zulässigen Nutzungen generell auszuschließen oder nur ausnahmsweise zuzulassen, um im Ergebnis zu ähnlichen oder gleichen Nutzungsklustern zu kommen, wie sie derzeit in den Baugebietsvorschriften zusammengefasst sind. Unverzichtbar wäre es deshalb, Regelungen zu schaffen,

²⁷¹ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.3.

²⁷² Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.4.

die ähnlich wie derzeit § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO modifizierende Festsetzungen zu den Baugebietsvorschriften möglich machen. Solche modifizierenden Festsetzungen wären nicht die Ausnahme sondern die Regel.

An vielen in Betracht gezogenen Fallbeispielen wurde deutlich, dass es in den Kommunen einen Bedarf bzw. ein städtebauliches Erfordernis gibt, Gebiete festzusetzen, die der Nutzungsstruktur des bisherigen allgemeinen Wohngebiets entsprechen. Ganz auf einen Gebietstyp „Wohnen“ zu verzichten, liefe – so eine im Rahmen der Fallstudien getroffenen Aussage – daher auf einen „Eti-kettenschwindel“ hinaus, denn ein gemischtes Baugebiet, in dem aufgrund der einschränkenden Festsetzungen ein Wohngebiet entstehen soll, wäre nach seiner Zweckbestimmung und Nutzungsstruktur kein gemischtes Baugebiet, sondern nur nach seiner Bezeichnung. In diesem Zusammenhang ist auch von Interesse, dass in mehreren Fallstudien auf die Bedeutung der Bezeichnung als Wohn- oder Mischgebiet für die Erwartungshaltung von Bauherrn, Investoren und Grundstückseigentümern hingewiesen wurde. Für den Investor sei es attraktiver, Vorhaben als reine Wohnbau-maßnahme auszuführen, da damit höhere Bodenpreise erzielt werden können (Castrop-Rauxel). Ein gemischtes Baugebiet mit der Nutzungsstruktur eines Wohngebietes sei falsch bezeichnet. Es sei wichtig, dass die Baugebiete ein für die privaten Akteure klar identifizierbares „Label“ bekämen. Wenn ein Wohngebiet entstehen soll, solle es auch als solches ausgewiesen werden – auch im Hinblick auf Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung (Leipzig; ähnlich Castrop-Rauxel, Potsdam und Regensburg). Grundlage für diese Einschätzung war bei der Stadt Leipzig der Bebauungsplan Nr. 408 „Delitzscher Straße / Gräfestraße“, bei dem der Investor ausschließlich Wohnbau realisieren will.

Aus dem erkennbaren Erfordernis, bei den meisten Bebauungsplänen sehr weitreichende modifizierende Festsetzungen vorzunehmen, folgt, dass die Städte insoweit sowohl eine Ausweitung der textlichen Festsetzungen erwarten würden, als auch eine Zunahme der Begründungserfordernisse. Denn die entlastende Wirkung der BauNVO kann nur genutzt werden, wenn und soweit nicht von deren standardisierenden Vorgaben abgewichen wird. Demgegenüber löst jede abweichende Festsetzung ein spezifisches Begründungserfordernis aus. Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass die BauNVO einen allgemeinen Grundkonsens vermittelt, der anerkannt und städtebaulich „in Ordnung“ ist. Bei den meisten Planungen (Alltagsgeschäft) käme der BauNVO eine sehr relevante entlastende Funktion zu, ohne dass ein „Sonderbegründungsbedarf“ bestehe. Der zusätzliche Begründungsbedarf gehe einher mit zusätzlichen Angriffspunkten für etwaige Rechtsmittel.

Alle Fallstudien haben auch gezeigt, dass die aktuelle BauNVO Nutzungsmischung nicht ausschließt. Nicht der Nutzungskanon der einzelnen Baugebietsvorschriften stellt sich als Hindernis für die Nutzungsmischung dar, sondern die Notwendigkeit, den Anforderungen zum Lärmschutz aus dem Bereich des Immissionsschutzrechtes gerecht zu werden. Unter anderem wurde auch darauf hingewiesen und anhand mehrerer Beispiele deutlich, dass unterschiedliche Baugebiete auch relativ kleinteilig einander zugeordnet werden können und auf diese Weise die städtebaulich für erforderlich gehaltene Nutzungsmischung planungsrechtlich festgelegt werden kann. So erfolgt etwa im Bebauungsplan Nr. 38 „Am Viehmarkt“ der Stadt Castrop-Rauxel die Ausweisung eines allgemeinen Wohngebiets unmittelbar angrenzend an ein Kerngebiet mit der Hauptnutzung „Gesundheitszentrum“. Beim Bebauungsplan Nr. 408 „Delitzscher Straße / Gräfestraße“ der Stadt Leipzig ist vorgesehen, die kleinteilige Zuordnung eines eingeschränkten Gewerbegebiets neben einem allgemeinen Wohngebiet vorzunehmen.

8.3.3 Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans

Wie auch bei den anderen Konzeptionen gilt auch hier, dass die Städte regelmäßig einen neuen Bebauungsplan auf der Grundlage der aktuellen Rechtslage aufstellen, anstatt nur einzelne Teile

eines Bebauungsplans unter Beibehaltung der bisherigen Plansatzung zu ändern. Zum Teil wird auch für Teile von Bebauungsplänen ein neuer Bebauungsplan aufgestellt. In diesem Fall wird dann der alte Bebauungsplan im Umgriff des neuen Bebauungsplans obsolet, gilt aber in den übrigen Teilen weiter. An dieser Praxis würde sich auch bei Umsetzung der in Konzeption 2 skizzierten Neufassung einer BauNVO mit nur wenigen Baugebietstypen nichts ändern. Eine parallele Geltung unterschiedlicher Fassungen der BauNVO bezogen auf Festsetzungen eines Bebauungsplans dürfte auf diese Weise in der Regel vermieden werden. Die Städte scheinen einen pragmatischen Weg gefunden zu haben, die so genannte Schichtenproblematik zu vermeiden.

8.3.4 Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans

Bei Zugrundelegung der in Konzeption 2 unterstellten Rechtslage müssten die Städte und Gemeinden bei der Aufstellung und Änderung der Flächennutzungspläne mit den veränderten Vorgaben einer auf wenige, möglicherweise nur drei Gebietstypen reduzierten Gebietstypologie umgehen. Da die skizzierte Konzeption keine Aussage dazu enthielt, ob es neben den wenigen Baugebietstypen wie bisher auch Bauflächen gibt, musste diese Frage diskursiv geklärt werden. Dabei zeigte sich, dass es bei einer Reduzierung auf wenige Baugebietstypen, die sich an den bisherigen Kategorien der Bauflächen orientieren, keinen Spielraum für darüber liegende Bauflächentypen zu geben scheint. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass die neuen Baugebietstypen zugleich auch die Bauflächentypen ersetzen würden.

Im Rahmen der Fallstudien wurde deshalb zum Teil die Frage aufgeworfen, welche funktionalen Unterschiede es zwischen den Darstellungen im Flächennutzungsplan und den Festsetzungen im Bebauungsplan noch geben könne, soweit man die in Konzeption 2 unterstellte Rechtslage zugrunde legen würde. Zugespitzt wurde gefragt, ob der Flächennutzungsplan nicht gleich die Funktion des Bebauungsplans übernehmen könnte bzw. müsste. Auch wurde thematisiert, wie das in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB kodifizierte Entwicklungsgebot umgesetzt werden könnte, wenn es keine Differenzierung zwischen Baugebiets- und Bauflächentypen mehr gebe bzw. wenn die Steuerungswirkung und Detailliertheit dieser Gebiets- bzw. Flächentypen identisch wäre (hierzu weiter unten).

In den Fallstudien wurden die sich in Bezug auf die Flächennutzungsplanung ergebenden Fragen mit einer Ausnahme (Frankfurt) anhand von Beispielen erörtert, bei denen es um die Änderung des geltenden Flächennutzungsplans ging. Vorrangig sollten dabei solche Fallkonstellationen ausgewählt werden, bei denen die Art der Nutzung nicht lediglich in der Form von Bauflächen, sondern auch in der Form von Baugebieten dargestellt wurde. Wie ausgeführt (vgl. oben 8.2.4) fanden sich solche Darstellungen von Baugebieten nur in Regensburg und Stade. Für die Bereiche, die im Flächennutzungsplan als Baugebiete dargestellt sind, würde sich bei einem Wechsel zu der in Konzeption 2 unterstellten Rechtslage die Frage ergeben, in welcher Weise das Entwicklungsgebot angewendet werden kann, wenn es keine Baugebiete in dieser Detaillierungsschärfe mehr geben sollte.

Anders als bei Konzeption 1 müsste eine Änderung des Flächennutzungsplans auf der Grundlage der in Konzeption 2 unterstellten Rechtslage auf der geänderten Gebietstypologie aufsetzen. Die sich daraus möglicherweise ergebenden Konsequenzen wurden in den Fallstudien zum Teil als problematisch bewertet. Planungstechnisch müsste man eine zweite Legende auf der Planzeichnung anführen, aus der sich die Bedeutung der für die Änderung maßgeblichen Planzeichen und Begriffe ergibt. Dies würde die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Plans erheblich belasten bzw. verschlechtern. Um die gewünschte Darstellungstiefe und Detailliertheit zu erreichen, müssten ergänzend textliche Darstellungen und Differenzierungen vorgenommen werden. Auch in der

Begründung müsste entsprechend auf die Details der zulässigen Nutzungen in den entsprechenden Teilflächen eingegangen werden.

Neben diesem eher die technische Umsetzung und die praktische Handhabung betreffenden Aspekt wurden insbesondere im Rahmen der Fallstudie Potsdam auch materielle Erwägungen vorgebracht. Der Detaillierungsgrad der Darstellung sei Grundlage eines kohärenten Abwägungsgerüsts, bei dem auch die darauf aufbauenden Ausführungen zum Entwicklungsgebot in der Begründung des Plans aufsetzen. Ein Umstellen auf eine der Konzeption 2 entsprechende Rechtslage würde dazu führen, dass das auf den gesamten Plan bezogene Abwägungsgerüst verlassen werden müsste. Dies wiederum würde die Frage aufwerfen, ob eine Neuaufstellung des gesamten Plans erforderlich wird, um zurück zu einer schlüssigen Gesamtsystematik zu finden.

Hintergrund für diese Einschätzung ist, dass die Stadt Potsdam in dem erst kürzlich neu aufgestellten Flächennutzungsplan eine eher grobe Darstellungstiefe im Sinne einer Entfeinerung vorgenommen hat. Nutzungen auf Flächen unter zwei Hektar wurden nicht mehr gesondert dargestellt.²⁷³ Dementsprechend enthält die Begründung zum Plan sehr differenzierte Vorgaben zum Entwicklungsgebot. So gehen beispielsweise kleine Gewerbegebiete in den sie umgebenden Wohnbauflächen unter. Bei Zugrundelegung der in Konzeption 2 unterstellten Rechtslage würde dieses Ableitungsgerüst obsolet und damit die Frage zu stellen sein, ob die Darstellungssystematik völlig neu gefasst werden müsste. Hierauf gründet auch die Einschätzung, dass eine der Konzeption 2 entsprechende Änderung der Rechtslage lange Überleitungsfristen erforderlich machen würde. Es müsse, so die in der Fallstudie Potsdam geäußerte Einschätzung, auf die Dauer von zehn Jahren möglich sein, auch die alte BauNVO bei Änderungen des nach altem Recht aufgestellten Flächennutzungsplans anzuwenden.

Als möglicher Nebeneffekt einer Änderung der Gebietstypologie wurde auf die Flächenstatistik hingewiesen. Soweit die dort angelegte Systematik verlassen würde, gäbe es Probleme die Entwicklung der Flächen in den bisherigen Kategorien fortzuschreiben.

Ein weiterer Aspekt wurde im Rahmen der Fallstudie Regensburg angesprochen. Dort wird derzeit mit der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans begonnen. Das Verfahren ist allerdings noch ganz am Anfang. Im Zuge der Neuaufstellung soll die sehr differenzierte Gebietstypendarstellung zu einer größeren Flächendarstellung nach Bauflächen zurückgefahren werden. Man verspricht sich hiervon vor allem auch, dass weniger Änderungen des Plans erforderlich werden. Gleichwohl ist es nach Auffassung der an der Fallstudie Beteiligten nicht sachgerecht, auf die Kategorie der Wohnbaufläche zu verzichten. Der Flächennutzungsplan werde als „Vehikel“ genutzt, um die Planungsabsichten auf die nachgeordnete Planungsebene zu transportieren (Steuerung von Gebietstypen).²⁷⁴ Bei einer Zusammenführung von Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen zu einer neuen gemischten Baufläche bliebe der Steuerungs- und Koordinierungsanspruch des Flächennutzungsplans zwangsläufig auf der Strecke. Große Teile des Stadtgebietes müssten dann einheitlich als gemischte Baufläche dargestellt werden, ohne dass die dahinterliegenden und im Stadtentwicklungsplan schon spezifizierten Entwicklungsabsichten erkennbar würden. Gegen die Sinnhaftigkeit einer der Konzeption 2 entsprechenden Reduzierung der Baugebietstypen wurde mit Blick auf die Ebene des Flächennutzungsplans im Rahmen der Fallstudie Regensburg auch angeführt, dass seitens der Bezirksregierung Anforderungen gestellt werden, differenzierte Informationen z.B. zu Lärmkonflikten in den Flächennutzungsplan aufzunehmen. Solche differenzierten Informationen ständen im Widerspruch zu der sehr allgemeinen Darstellung weiter Teile des Siedlungsgebietes als gemischte Baufläche. Die damit angesprochene Funktion des Flächennutzungsplans als Informationsträger dürfte damit ebenfalls nachteilig berührt werden.

273 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief V.2.

274 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief V.4.

8.3.5 Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB

§ 34 Abs. 1 und 2 BauGB nimmt unmittelbar Bezug auf die Baugebietsvorschriften der BauNVO. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre. Die Tragweite dieser in § 34 Abs. 2 BauGB kodifizierten Regelung würde sich auch bei Zugrundelegung der mit Konzeption 2 unterstellten Rechtslage verändern. Mit der Zusammenführung der bisherigen Baugebietstypen zu wenigen, möglicherweise zu nur drei Grundtypen würde die Zahl der Fallkonstellationen, bei denen es sich um Gebiete handelt, die einem dieser Grundtypen entsprechen, deutlich höher, als die heutige Zahl von Anwendungsfällen nach der aktuellen Rechtslage. Gebiete, die sich nach der derzeitigen Rechtslage z.B. nicht eindeutig als allgemeines Wohngebiet oder als Mischgebiet einordnen lassen, ließen sich nach dem der Konzeption 2 zugrunde liegenden Modell ohne weiteres als gemischtes Baugebiet fassen. Der Anwendungsbereich von § 34 Abs. 2 BauGB würde damit deutlich erweitert. Dies würde nach den Ergebnissen der Fallstudien mit einer Erweiterung des Zulässigkeitsrahmens gegenüber der heutigen Rechtslage verbunden sein. Denn die größeren sehr viel weiter gefassten Nutzungscluster der zusammengeführten Grundtypen kämen als Maßstab zum Tragen.

Deutlich wurde dies an einer ganzen Reihe von Beispielen. Bereits bei Konzeption 1 wurde die Zulässigkeit von Werbeanlagen als „Sonstige nicht störende Gewerbebetriebe“ in einem faktischen allgemeinen Wohngebiet angesprochen.²⁷⁵ Im Rahmen der erforderlichen Ausnahmeprüfung könnten öffentliche Belange berücksichtigt werden, die häufig zu einer Versagung der Genehmigung führen. Bei einer Zusammenführung der bisherigen Baugebiete zu wenigen Grundtypen werden die bisher vorgesehenen Unterscheidungen aufgehoben. Unterstellt, dass im Interesse der Nutzungsmischung nicht störende Gewerbebetriebe generell in allen Baugebieten zulässig wären, fände eine Prüfung der öffentlichen Belange im Rahmen der Ausnahmeentscheidung nicht mehr statt. Werbeanlagen wären damit als nicht störende Gewerbebetriebe allgemein zulässig. Um befürchteten negativen Effekten auf das Ortsbild entgegenzuwirken, müsste die Zulässigkeit dieser Anlagen im Wege der Bauleitplanung ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Bei der im Rahmen der Fallstudie Leipzig geäußerten Einschätzung, wäre mit einer Antragsflut für Werbeanlagen zu rechnen. Um dieser zeitnah durch Bauleitplanung begegnen zu können, würden die hierfür erforderlichen Ressourcen fehlen.

Wenn es um die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bzw. Spielhallen geht, kommt es nach geltendem Recht auf die Unterscheidung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Betrieben an. Mit der Zusammenführung des Kerngebiets mit anderenutzungsgemischten Gebieten in einer vergrößerten Baugebietstypologie müsste diese Unterscheidung aufgegeben werden. Die Fallstudien haben an einer Reihe von Beispielen gezeigt, dass dies gravierende Auswirkungen auf die Zulässigkeit kerngebietstypischer Vergnügungsstätten hätte sowie auf das Erfordernis, diese durch Bauleitplanung zu steuern. Bei Fortgeltung des § 34 Abs. 2 BauGB wären diese Vergnügungsstätten in einem gemischten Baugebiet, das die Spannweite vom reinen Wohngebiet bis zum Kerngebiet abdecken würde, in der Regel zulässig, da nach der im Bestand vorgefundenen Nutzungsstruktur in den allermeisten Fällen eine diesem breiten Nutzungsmuster entsprechende Gebietscharakteristik vorliegen würde. Die bisher von der BauNVO ausgehende Steuerungswirkung in Bezug auf die verträgliche Zuordnung von Vergnügungsstätten ginge damit verloren.

Ebenfalls zu einer Erweiterung der Zulässigkeit käme es in dem bereits beschriebenen Fall der Stadt Castrop-Rauxel, bei dem es um die Zulässigkeit einer Umnutzung eines Wohngebäudes in

²⁷⁵ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VI.3.

einem bislang als faktisches reines Wohngebiet zu wertendem Gebiet geht.²⁷⁶ Unterstellt es gäbe entsprechend Konzeption 2 nur noch drei oder vier Grundtypen an Baugebieten, wäre nach den Einschätzungen im Rahmen der Fallstudien wahrscheinlich davon auszugehen, dass auch auf die vergleichsweise spezielle Regelung zur Zulässigkeit von Räumen und Gebäuden für freie Berufe und ähnliche Tätigkeiten verzichtet würde, zumal die aktuelle Regelung zwischen den Gebieten nach §§ 2 bis 4 BauNVO und den übrigen Gebieten differenziert. Diese Differenzierung wäre mit der Zusammenführung der Gebiete nach §§ 2 bis 4 BauNVO mit den Gebieten nach §§ 4b bis 7 BauNVO zu einem gemischten Baugebiet obsolet. Eine solche Änderung würde unmittelbar auch auf den Zulässigkeitsmaßstab nach § 34 Abs. 2 BauGB durchschlagen.

Anzuführen ist auch hier das Potsdamer Beispiel, bei dem es um die Realisierung eines Hostels mit 130 Betten in einem faktischen allgemeinen Wohngebiet geht.²⁷⁷ Die Baugenehmigungsbehörde hatte den Bauantrag unter Hinweis auf die voraussichtlich von dem Betrieb ausgehenden Störungen (Auswirkungen durch Dachterrasse und Stellplatzanlage) nach § 34 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO zurückgewiesen. Würde man den Sachverhalt auf der Basis der in Konzeption 2 skizzierten Rechtslage beurteilen, wäre das Vorhaben weiterhin nach § 34 Abs. 2 BauGB zu genehmigen. Allerdings wäre der deutlich erweiterte Zulässigkeitsrahmen eines gemischten Baugebietes oder eines Mischungsfreundlicheren Wohngebietes zugrunde zu legen. Das Hostel wäre vermutlich allgemein und nicht nur ausnahmsweise zulässig. Eine Nachsteuerung im Einzelfall auf der Grundlage von § 15 BauNVO wurde als schwierig eingestuft, da diese Vorschrift auf die entsprechend veränderte Gebietstypologie Bezug nehmen würde. Ohnehin sei der Rückgriff auf § 15 BauNVO immer mit rechtlichen Risiken verbunden. Im Ergebnis bliebe nur, einen Bebauungsplan aufzustellen, um den absehbaren Nutzungskonflikt zu verhindern.

Im Rahmen der Fallstudie Potsdam wurde anhand eines weiteren Beispiels deutlich, dass sich ein bislang nach § 34 Abs. 1 BauNVO zu beurteilendes Vorhaben bei Zugrundelegung der in Konzeption 2 skizzierten Rechtslage nach § 34 Abs. 2 BauGB zu beurteilen wäre. Dabei geht es um einen bestehenden Wäschereibetrieb in einem durch umliegende Wohnnutzung und eine angrenzende Grundschule geprägten Gebiet.²⁷⁸ Diese historisch gewachsene Gemengelage ist wegen der attraktiven gründerzeitlichen Baustruktur als Wohnstandort beliebt. Konflikte entstehen durch die Intensivierung der Nutzung der Wäscherei bei wachsender Sensibilisierung der Nachbarschaft. Ordnungsrechtlich wird die Situation derzeit auf der Grundlage des wechselseitigen Rücksichtnahmegebots gelöst. Nach Maßgabe der in Konzeption 2 skizzierten Rechtslage wäre die Wäscherei vermutlich nach § 34 Abs. 2 BauGB allgemein zulässig. Wie mit den Nachbarschaftsbeschwerden umzugehen wäre, blieb offen.

Schließlich wurde in den Fallstudien auch der möglicherweise veränderte Zulässigkeitsrahmen von Einzelhandelsbetrieben ganz allgemein und von großflächigen Einzelhandelsbetrieben im Besonderen thematisiert. Mit der Zusammenführung der Baugebiete zu wenigen Grundtypen ginge auch die derzeit geltende Differenzierung z.B. zwischen Einzelhandelsbetrieben, die der Versorgung des Gebietes dienen, und anderen Einzelhandelsbetrieben ohne einen solchen Gebietsbezug verloren. Dies könnte sich – wie das Beispiel der Stadt Leipzig zeigt – auch auf den Schutz und die Entwicklungsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche nachteilig auswirken und ein hieraus begründetes Planerfordernis nach sich ziehen. Wie sich das in Konzeption 2 skizzierte Modell auf die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe auswirken würde, war für die Fallstudienstädte nicht eindeutig fassbar. Insoweit fehlte es an Vorgaben hierzu. Gleichwohl wurde deutlich, dass die bisherige Form der Zuweisung dieser Betriebsform zu Kerngebieten und Sondergebieten mit entsprechender Zweckbestimmung schon deshalb weiter entwickelt werden müsste, weil es nach

276 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VI.1.

277 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VI.4.

278 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief VII.3.

Konzeption 2 keine Kerngebiete mehr geben würde. Die Städte verwiesen insoweit darauf, dass von § 11 Abs. 3 BauNVO in erheblichem Umfang entlastende Wirkungen ausgehen, weil in vielen Fällen aufgrund dieser rechtlichen Vorgaben eine städtebaulich sinnvolle Standortsteuerung für großflächige Einzelhandelsbetriebe gewährleistet wäre und nur in vergleichsweise wenigen Fällen das Erfordernis zur Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen bestehen würde. Insoweit war im Rahmen der Fallstudien die Sorge erkennbar, dass im Zusammenhang mit dem in Konzeption 2 verfolgten Modell an diesem gut funktionierenden System Änderungen vorgenommen werden.

Die Fallstudien zeigen damit, dass bei Zugrundelegung der in Konzeption 2 unterstellten Rechtslage der Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 2 BauNVO deutlich erweitert würde. Um hieraus resultierenden städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, sähen die Städte sich gezwungen, in vielen Fällen Bebauungspläne aufzustellen, mit denen die Zulässigkeit auf das städtebaulich für vertretbar gehaltene Maß beschränkt würde. Dies würde in nicht näher quantifizierbarem Umfang zusätzlichen Planungsaufwand mit sich bringen und Planungsressourcen binden.

Da eine der Konzeption 2 folgende Änderung der Rechtslage in der Regel mit einer Erweiterung des Zulässigkeitsrahmens verbunden wäre, dürften sich unmittelbar hieraus keine Entschädigungserfordernisse ergeben. Soweit die Städte allerdings die Einschränkung des Zulässigkeitsrahmens für erforderlich halten sollten und aus diesem Grunde Bebauungspläne mit entsprechenden Festsetzungen aufstellen, könnte damit grundsätzlich eine entschädigungspflichtige Wertminderung des Grundstücks verbunden sein. Soweit in den Fallstudien auf diese Frage eingegangen wurde, wurde das Risiko solcher Entschädigungsansprüche allerdings als relativ gering angesehen. In der Regel verblieben den Grundstückseigentümern zahlreiche weitere, wirtschaftlich gleichwertige Nutzungsmöglichkeiten, so dass sich der Ausschluss einzelner Nutzungsarten häufig in keiner Weise auf den Grundstückswert auswirke.

8.3.6 Zwischenfazit

Die Fallstudien haben gezeigt, dass auch auf der Grundlage einer deutlich entfeinerten Gebietstypologie mit wenigen Baugebietstypen in den meisten Fällen im Wege modifizierender Festsetzungen der gleiche Zulässigkeitsrahmen festgesetzt würde, wie er nach der aktuellen Fassung der Verordnung festgesetzt wurde. An vielen Fallbeispielen wurde deutlich, dass es in den Kommunen einen Bedarf bzw. ein städtebauliches Erfordernis gibt, Gebiete festzusetzen, die der Nutzungsstruktur des bisherigen allgemeinen Wohngebiets entsprechen. Ganz auf einen Gebietstyp „Wohnen“ zu verzichten, liefe daher auf einen Etikettenschwindel hinaus, denn ein gemischtes Baugebiet, in dem aufgrund der einschränkenden Festsetzungen ein Wohngebiet entstehen soll, wäre nach seiner Zweckbestimmung und Nutzungsstruktur ein vorwiegend dem Wohnen dienendes Gebiet. Konzeption 2 würde deshalb zu einem Verlust an Transparenz und Klarheit in Bezug auf die tatsächlich angestrebte Nutzungsstruktur führen.

Alle Fallstudien haben auch gezeigt, dass die aktuelle BauNVO Nutzungsmischung nicht ausschließt. Nicht der Nutzungskanon der einzelnen Baugebietsvorschriften stellt sich als Hindernis für die Nutzungsmischung dar, sondern die Notwendigkeit, den Anforderungen zum Lärmschutz aus dem Bereich des Immissionsschutzrechtes gerecht zu werden. Allein durch die Änderung der BauNVO entsprechend der Konzeption 2 lassen sich die hieraus resultierenden Planungsprobleme in Planungssituationen mit Lärmvorbelastungen nicht ausräumen, so die im Rahmen der Fallstudien durchgehend geäußerte Einschätzung. Dies müsste vielmehr mit entsprechenden Anpassungen im Immissionsschutzrecht einhergehen.

Es wurde zudem deutlich, dass sich Nutzungsmischung nicht durch eine Öffnung des Zulässigkeitsrahmens, wie er mit der Konzeption 2 vorgeschlagen wird, erreichen lässt. Ein wichtiger Ein-

flussfaktor für die Entwicklung von Nutzungsmischung ist die Nachfragesituation am Bodenmarkt. In Gebieten mit sehr offenem Zulässigkeitsrahmen setzen sich diejenigen Nutzungen durch, die am Immobilienmarkt stärker nachgefragt werden und mit denen sich eine höhere Rendite erzielen ließe. Vor diesem Hintergrund hat eine Fallstudienstadt angeregt, die Möglichkeit zu schaffen bzw. zu erweitern, Mindestflächenanteile für die am Immobilienmarkt schwächeren Nutzungen festzusetzen. Um ein Überborden der am Markt stärkeren Nutzung auszuschließen könnte auch die Möglichkeit der Festsetzung von Flächenbegrenzungen für diese Nutzung hilfreich sein.

In zwei Fallstudien wurde auch auf städtebaulich erwünschte Nutzungskonstellationen hingewiesen, die nach der derzeitigen Rechtslage nicht oder nur mit großem Begründungsaufwand und gewissen rechtlichen Risiken festsetzbar wären. Für die damit angesprochenen Fallkonstellationen würde die mit Konzeption 2 unterstellte Rechtslage grundsätzlich zusätzliche Spielräume eröffnen. Die Tragweite dieser Spielräume würde allerdings von der genauen Ausgestaltung einer neuen, entfeinerten Gebietstypologie abhängen.

Die Auswirkungen einer auf Konzeption 2 basierenden Rechtsänderung wurden in Bezug auf die Flächennutzungsplanung zum Teil ebenfalls als problematisch erachtet. Dies betrifft sowohl planungstechnische Aspekte – wie die Notwendigkeit einer zweiten Legende im Falle einer Änderung des nach altem Recht aufgestellten Plans –, als auch materielle Aspekte, die die Abwägungserheblichkeit der bisherigen Darstellungssystematik thematisieren, und das daraus möglicherweise resultierende Neuaufstellungserfordernis. Dabei spielt auch die Neuformulierung des Entwicklungsgebots eine zentrale Rolle.

Die Fallstudien zeigen schließlich, dass bei Zugrundelegung der in Konzeption 2 unterstellten Rechtslage der Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 2 BauNVO deutlich erweitert würde. Denn die größeren und sehr viel weiter gefassten Nutzungscluster der zusammengeführten Grundtypen kämen als Maßstab zum Tragen. Um hieraus resultierenden städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, sähen die Städte sich gezwungen, in vielen Fällen Bebauungspläne aufzustellen, mit denen die Zulässigkeit auf das städtebaulich für vertretbar gehaltene Maß beschränkt würde. Dies würde in nicht näher quantifizierbarem Umfang zusätzlichen Planungsaufwand mit sich bringen und Planungsressourcen binden.

8.4 Konzeption 3: Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO

Konzeption 3 lehnt sich an der bereits für vorhabenbezogene Bebauungspläne geltenden Regelung an, wonach die Gemeinden bei der Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und nach der BauNVO gebunden sind (§ 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Die Gemeinden könnten Art und Maß der baulichen Nutzung im Einzelfall abweichend von den Bestimmungen der BauNVO festsetzen, um Flexibilität für im Einzelfall angemessene und effektive planerische Entscheidungen zu gewinnen. Die BauNVO würde aber wie beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan als Rahmen dienen, an dem die Gemeinden sich im Regelfall orientieren können. Soweit Anlass besteht, von den Regelungen der BauNVO abzuweichen, würde aber auch dieses möglich sein.

8.4.1 Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen

Eine der Konzeption 3 entsprechende Änderung der Rechtslage würde den Gemeinden freistellen, die Art der Nutzung abweichend von den Vorgaben der BauNVO festzusetzen, soweit sie dies für erforderlich oder zweckmäßig halten. Dementsprechend zeigten die Fallstudien, dass diese Mög-

lichkeit in den Fallkonstellationen genutzt werden würde, bei denen die Städte sich bislang durch die BauNVO gehindert sahen, die von ihnen beabsichtigte städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen. Wie bei Konzeption 1 ausgeführt sind hierbei zwei Fallgruppen zu unterscheiden. Zum einen geht es um die Gestaltung des Nutzungsgefüges innerhalb der Baugebiete (z.B. Kerngebiete ohne großflächigen Einzelhandel, Wohn- oder Mischgebiete mit großflächigem Einzelhandel, Gebiete, denen unterschiedliche Entwicklungsoptionen offen gehalten werden sollen). Zum anderen geht es um die sich aus dem Immissionsschutzrecht ergebenden Anforderungen an den Lärmschutz, die zum Teil dazu zwingen, anstelle von Wohngebieten Pufferzonen als Mischgebiete, eingeschränkte Gewerbegebiete oder als von Bebauung frei zu haltende Flächen auszuweisen oder durch kostenintensive Lärmschutzmaßnahmen zu einer Verteuerung des Wohnungsbaus beizutragen.

Für die erste genannte Fallgruppe wäre die Anwendung von Konzeption 3 nach den Einschätzungen der an den Fallstudien Beteiligten hilfreich. Es könnten genau die Nutzungskonzeptionen festgesetzt werden, die sich im konkreten Einzelfall als städtebaulich verträglich erweisen. Also könnte z.B. unabhängig von der Bindung an die Zweckbestimmung des Kerngebietes ein der Nutzungsstruktur des Kerngebietes entsprechendes Baugebiet – allerdings ohne Einzelhandel – festgesetzt werden.

Für die zweite Fallgruppe gelten die gleichen Erwägungen, wie sie schon in Bezug auf die Konzeption 1 ausgeführt wurden. Die Möglichkeit, die Art der Nutzung frei und ohne Bindung an eine rechtlich zwingend zu verwendende Gebietstypologie festzusetzen, würde hinsichtlich der Anforderungen zum Lärmschutz nur dann Erleichterung bringen, wenn es den Gemeinden erlaubt wäre, Gebiete festzusetzen, die die Nutzung „Wohnen“ mit dem Schutzniveau des Mischgebietes kombinierten. In allen Fallstudien wurde deutlich, dass sich die Städte eine solche Flexibilität im Grundsatz wünschen (siehe hierzu auch die Ausführungen zu Konzeption 1 in Kapitel 8.2.1 und zu Konzeption 4 in Kapitel 8.5.1).

In diesem Zusammenhang wurde auch darauf verwiesen, dass Lärmschutzwälle und Lärmschutzwände zum Teil negative Auswirkungen städtebaulicher und gestalterischer Art haben können (u.a. Regensburg, Stade). Auch die Einhaltung von Abständen zur Lärmquelle aus Gründen des Lärmschutzes könne im Einzelfall der Abwägung mit dem entgegenstehenden Belang des Vorrangs der Innenentwicklung durch intensivere Nutzung zugänglich gemacht werden (Stade). Erleichterung versprechen sich die Städte von einer entsprechenden Flexibilisierung zudem bezüglich des Begründungsaufwands. Die Notwendigkeit, eine Überschreitung der Orientierungswerte der DIN 18005 Schallschutz im Städtebau im Einzelfall zu begründen, würde in vielen Fällen entfallen (Stade). Damit würde zugleich die Rechtssicherheit der entsprechenden Pläne zunehmen.

Wie schon zu Konzeption 1 ausgeführt wurde allerdings bezweifelt, dass die Freistellung vom Gebietstypenzwang der BauNVO ausreichen würde, um den Gemeinden einen entsprechenden Gestaltungsspielraum zu eröffnen. So herrschte in den Fallstudien die Auffassung vor, dass bei einer entsprechenden Rechtsänderung notwendigerweise Anpassungen im Immissionsschutzrecht vorgenommen werden müssten. Es komme deshalb entscheidend auf diese Änderungen im Bereich des Immissionsschutzrechtes an. Das Verhältnis zum Immissionsschutzrecht und insbesondere zur TA Lärm ließe sich allein durch Änderungen im Bereich der BauNVO nicht ändern.

8.4.2 Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung

Die schon bei der Diskussion von Konzeption 1 beschriebene Einschätzung, dass die Fallstudienstädte in den meisten Fällen auch ohne Gebietstypenzwang an den Vorgaben der BauNVO festhalten und diese zu ihrer Entlastung nutzen würden, ist auch auf die Konzeption 3 zu übertragen.

Abgesehen von den genannten besonderen Fallkonstellationen, in denen die BauNVO nicht zu dem erwünschten Ergebnis führt bzw. dieses nur schwer und mit rechtlichen Risiken zu erreichen ist, zeigte sich in den Fallstudien, dass die BauNVO in der geltenden Fassung einen zuverlässigen und praxistauglichen Rahmen bietet. Die Städte würden zu ihrer Entlastung auf diesen selbst dann zurückgreifen wollen, wenn die BauNVO aufgehoben würde. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass von der mit Konzeption 3 beabsichtigten Möglichkeit, von der BauNVO abweichende Festsetzungen zu treffen, nur in wenigen besonderen Fallkonstellationen Gebrauch gemacht werden würde. Auf die meisten Bebauungsplanverfahren würde sich eine solche Änderung des Rechtsrahmens deshalb gar nicht auswirken. Die Gemeinden könnten auf die durch die Rechtsprechung gesicherte Anwendungspraxis aufbauen. Entlastend wirkt dabei zum einen, dass nur die modifizierenden Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO einer besonderen Begründung bedürfen. Zum anderen kann auf die eingeübte Verwaltungspraxis zurückgegriffen werden. Neuland kann in den wenigen Fällen betreten werden, bei denen es darauf ankommt, sich von den Bindungen der BauNVO zu lösen.

8.4.3 Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans

Da die BauNVO nicht geändert, sondern lediglich die Möglichkeit eröffnet würde, im Einzelfall hiervon abweichende Festsetzungen zu treffen, würde im Fall der Änderung eines Bebauungsplans in der gleichen Regelungssystematik und auf der Grundlage der gleichen BauNVO vorzugehen sein. Das Problem der Anwendung unterschiedlicher Fassungen der BauNVO auf ein und denselben in Teilen geänderten Bebauungsplan würde sich mithin gar nicht stellen. Im Übrigen gilt wie schon bei den anderen Konzeptionen auch hier, dass die Städte regelmäßig einen neuen Bebauungsplan auf der Grundlage der aktuellen Rechtslage aufstellen, anstatt nur einzelne Teile eines Bebauungsplans unter Beibehaltung der bisherigen Plansatzung zu ändern. Die Schichtenproblematik würde sich also auch aufgrund dieser Verwaltungspraxis vermeiden lassen.

8.4.4 Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans

Konzeption 3 wirkt sich nicht unmittelbar auf der Ebene der Flächennutzungsplanung aus. Eine Freistellung vom Gebietstypenzwang betrifft die Ebene der Bebauungsplanung. Allerdings wird das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB auch bei einem Abweichen von der Gebietstypologie der BauNVO zu beachten sein. Ob sich insoweit Probleme bei Zugrundelegung der Konzeption 3 ergeben würden, konnte in den Fallstudien nicht ermittelt werden.

8.4.5 Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB

Da Konzeption 3 davon ausgeht, dass die BauNVO in der bisherigen Form unverändert weiter gelten würde, würde sich in Bezug auf die Beurteilung von Vorhaben nach § 34 Abs. 2 BauGB nichts ändern. Damit würde der Maßstab für die Beurteilung von Vorhaben nach § 34 BauGB insgesamt unverändert bleiben.

8.4.6 Zwischenfazit

Konzeption 3 verbindet die Vorteile der Fortgeltung der bisherigen BauNVO mit den Vorteilen der in Konzeption 1 vorgesehenen Aufgabe der BauNVO. Insbesondere könnten auf der Grundlage von Konzeption 3 besondere Fallkonstellationen, die bislang nur schwer planungsrechtlich mit den Kategorien der BauNVO zu fassen waren, einer den städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen der Städte und Gemeinden entsprechenden Festsetzung zugeführt werden.

Auf der anderen Seite könnte der Rechtsrahmen der BauNVO erhalten bleiben, der für die große Masse an Planungsverfahren als verlässliche und eingeübte Grundlage genutzt wird. Auch der durch eine Änderung des Rechtsrahmens ausgelöste Umstellungsaufwand und die damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten könnten vermieden werden.

Mit Konzeption 3 werden Planungsprobleme lösbar, die im Rahmen der Fallstudien identifiziert werden konnten. In welchem Maße diese Fälle insgesamt für die Planungspraxis in den Kommunen relevant sind, muss auf der Basis der sechs durchgeführten Fallstudien offen bleiben. Keine Verbesserung der Gestaltungsoptionen bringt Konzeption 3 allerdings in lärmvorbelasteten Gebieten. Dieses nach der übereinstimmend in den Fallstudien geäußerten Auffassung für die Innenentwicklung der Städte besonders relevante Planungsproblem kann auch durch Konzeption 3 nicht gelöst werden.

8.5 Konzeption 4: Relativierung immissionsschutzrechtlicher Differenzierungen zwischen den Baugebieten

Bei Konzeption 4 soll den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, einzelne allgemeine Wohngebiete oder Teile dieser Gebiete für ein nur im Wesentlichen von Störungen freies Wohnen vorzusehen. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass in einem solchen „eingeschränkten“ Wohngebiet die Richt- und Orientierungswerte von Mischgebieten nach der TA Lärm und der DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ anzuwenden sind und nicht die für allgemeine Wohngebiete.

Allerdings handelt es sich bei dieser Vorstellung nicht um eine systematisch ganz neuen Regelungsansatz für die Gebietstypologie der BauNVO (s.o. Kapitel 6.4), sondern um einen eher systemimmanenten Vorschlag.

8.5.1 Relevanz und Auswirkungen bei Bebauungsplänen mit bislang schwierig zu regelnden, aber städtebaulich angestrebten Nutzungskonstellationen

Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Konzeption 4 ein für die kommunale Praxis sehr relevantes Problem aufgreift. Alle Fallstudienstädte wünschen sich mehr Gestaltungsspielräume bei der planerischen Bewältigung von vorgefundenen Lärmbelastungen.

Hintergrund ist, dass sich vor allem die Lärmgrenzwerte der TA Lärm nach der derzeit geltenden BauNVO häufig als Schwierigkeit darstellen, wenn Wohngebiete an bestehende Lärm emittierende Betriebe herangeplant werden sollen. In diesen Fallkonstellationen muss dem Interesse der vorhandenen Gewerbebetriebe Rechnung getragen werden, keinen Lärmschutzansprüchen der heranrückenden Wohnbebauung ausgesetzt zu sein. Zwar gilt in dieser Situation Ziffer 6.7 der TA Lärm, wonach in entsprechenden Gemengelagen die Immissionsrichtwerte auf einen geeigneten Zwischenwert der für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden können. Die für Kern-, Dorf- und Mischgebiete geltenden Immissionsrichtwerte sollen dabei nicht überschritten werden. Dies eröffnet gewisse Spielräume, die in einigen Fällen aber nicht ausreichen. Als schwerwiegendere Einschränkung der planerischen Gestaltungsspielräume wirkt sich daneben die Regelung zum maßgebenden Immissionsort aus. Ziffer A.1.3 des Anhangs zur TA

Lärm bestimmt, dass dieser bei bebauten Flächen 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes liegt. Alle Maßnahmen des passiven Schallschutzes am Gebäude, die sicherstellen, dass in den Wohn- und Schlafräumen eine ausreichende Ruhe besteht, sind für die Anwendung der TA Lärm damit irrelevant.

Anhand verschiedener Beispiele wurde verdeutlicht, dass man bei entsprechenden der Innenentwicklung dienenden Vorhaben vor allem deshalb Mischgebietszonen oder Abstandsflächen festsetzt, um die benachbarten Betriebe vor Abwehransprüchen der herangerückten Wohnbebauung zu schützen. Häufig muss das vorrangige Ziel, Baugebiete für neuen Wohnraum zu entwickeln, wegen der gegenüber Wohngebieten strengeren Grenzwerte der TA Lärm relativiert werden. Solange an der lärmzugewandten Gebäudeseite nicht auf den Einbau von zu öffnenden Fenstern verzichtet wird, sind nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG Maßnahmen des passiven Schallschutzes wie z.B. der Einbau von Lärmschutzfenstern oder die Ausrichtung von Schlaf- und Wohnräumen zur lärmabgewandten Seite wegen der angesprochenen Regelung zum maßgeblichen Immissionsort nicht geeignet, zur Lösung der Lärmkonflikte bei Gewerbelärm beizutragen. Manche planerische Möglichkeiten, die die Rechtsprechung bei Verkehrslärmbeeinträchtigungen anerkannt hat, greifen also gegenüber dem nach der TA Lärm zu beurteilenden Lärm nicht.

Deutlich wird diese Grundkonstellation vor allem an folgenden Fallbeispielen:

- Stadt Frankfurt, Bebauungsplan Nr. 847 „Rund um den Henninger Turm“: Planung eines Wohngebietes auf einer Gewerbebrache in Nachbarschaft zu einer vorhandenen Brauerei, wobei die im 24-Stundenbetrieb arbeitende Brauerei Sorge hat, von Seiten der Immissionsschutzbehörden wegen der heranrückenden Wohnbebauung einschränkende Auflagen zum Betrieb auferlegt zu bekommen. Ob sich die als Pufferung vorgesehenen Mischgebiete tatsächlich im Sinne einer Mischnutzung entwickeln ist nach der im Rahmen der Fallstudie geäußerten Auffassung zumindest in Teilen zweifelhaft. Konsequenter wäre für bestimmte Teilflächen die Festsetzung als allgemeines Wohngebiet allerdings mit der Maßgabe, dass hier das im Mischgebiet geltende Immissionsschutzniveau gilt. Mehr planerischer Spielraum würde auch bestehen, wenn abweichend von den aktuellen Vorgaben der TA Lärm im Einzelfall nicht der Lärm 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters maßgeblich wäre. Bei der Planung von Wohngebieten müsse es je nach Lage und städtebaulichen Erfordernissen auch möglich sein, im Einzelfall auf die Lärmeinwirkung bei geschlossenen Fenstern (Innenraumpegel) abzustellen.²⁷⁹
- Stadt Stade, Bebauungsplan Nr. 473 „Festplatz“: Planung eines allgemeinen Wohngebietes neben einem Tennisplatz auf einem ehemaligen Festplatz. Die vom Tennisplatz ausgehende Lärmproblematik führte dazu, dass die Wohnbebauung bestimmte Abstände einhalten bzw. eine Lärmschutzwand errichtet werden muss. Die Planung wäre erleichtert, wenn die Schutzansprüche der heranrückenden Wohnbebauung auf ein z.B. am Niveau des Mischgebietes ausgerichtetes Niveau verwiesen werden könnten, ohne gleichzeitig die städtebaulich nicht gewollte Struktur eines Mischgebietes festsetzen zu müssen.²⁸⁰
- Stadt Leipzig, Bebauungsplan Nr. 408 „Delitzscher Straße / Gräfestraße“: Überplanung mit einem Wohngebiet als Investorenplanung bei Erhalt eines Gewerbegrundstücks in unmittelbarer Nachbarschaft. Im Norden grenzt Wohnbebauung an das Plangebiet, außerdem tangiert eine stark befahrene Straße das Gebiet.²⁸¹

279 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.2.

280 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.8.

281 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.4.

- Stadt Regensburg, Bebauungsplan 101 „Ehemalige Zuckerfabrik“: Nachnutzung einer Gewerbebrache (ehemalige Zuckerfabrik) mit dem Schwerpunkt „Wohnnutzung“ mit diversen Lärmschutzvorkehrungen gegenüber Bahntrasse und Gewerbebetrieb (11 Meter hohe Schallschutz-Wall-Wand-Kombination, besonders hohe Lärmschutzstandards bei Fenstern etc.).²⁸²

Planerisch können Fallkonstellationen mit vorhandenem Gewerbelärm häufig nur dadurch gelöst werden, dass man auf die Ausweisung eines allgemeinen Wohngebietes in dem durch Gewerbelärm potenziell betroffenen Umfeld der vorhandenen Gewerbebetriebe verzichtet und anstelle dessen ein Mischgebiet, ein eingeschränktes Gewerbegebiet oder eine Abstandsfläche z.B. als öffentliche oder private Grünfläche als Pufferbereich festsetzt. Ergänzend kommen auch Lärmschutzwälle und Lärmschutzwände in Betracht, diese sind aber häufig innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen städtebaulich und gestalterisch nicht zu vertreten.

In den Fallstudien wurde auf die naheliegende Gefahr hingewiesen, dass die als Mischgebiet ausgewiesenen Gebiete sich faktisch zu allgemeinen Wohngebieten entwickeln würden, weil die Nachfrage entsprechend sei. Lärmvorbelastungen – so die allgemeine Einschätzung bei den Fallstudien – sind gerade bei Flächen der Innenentwicklung keine Ausnahme sondern eher die Regel. Zum Teil wurde auch ausgeführt, man könne diese Flächen nicht alle als Mischgebiet ausweisen. Denn es gebe nicht ausreichend Nachfrage nach Büronutzungen. Demgegenüber würden Wohnungen auch an solchen Standorten nachgefragt.

Auch in Fallkonstellationen, bei denen es um Lärmquellen geht, die nicht den Bestimmungen der TA Lärm unterliegen, erleben die Städte die Lärmschutzanforderungen im Einzelfall als nach ihrer Einschätzung unnötige Erschwerung der Planung. Dabei wird zwar der Gestaltungsspielraum erkannt und genutzt, den die Rechtsprechung etwa bei der Planung von Wohngebieten in Gebieten mit Verkehrslärmbeeinträchtigung eingeräumt hat. Die Beachtung der sich danach ergebenden Anforderungen führt allerdings durchweg dazu, dass technische Maßnahmen des passiven Schallschutzes auch dann vorgesehen werden müssen, wenn die nach der DIN 18005 vorgesehenen Orientierungswerte für Mischgebiete nicht überschritten werden. Da auch bei einer mischgebietsverträglichen Lärmbelastung gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse nicht infrage stehen, wurde die Frage aufgeworfen, ob man besser dem Markt überlassen sollte, wo durch Maßnahmen des passiven Schallschutzes ein höheres Lärmschutzniveau sichergestellt wird.

Im Rahmen der Fallstudie Regensburg wurde zudem darauf hingewiesen, dass sich die Lärmschutzmaßnahmen bei Ausweisung von allgemeinen Wohngebieten in Gebieten mit Lärmvorbelastungen auf die Erstellungskosten der Wohnungen auswirken (Beispiel Bebauungsplan 101 „Ehemalige Zuckerfabrik“). Die Mehraufwände für den passiven Schallschutz würden sich hier kontraproduktiv auswirken. Aus diesem Grund wäre es aus Sicht der Stadt Regensburg sinnvoll, wenn die Einhaltung der Lärmschutzgrenzwerte, die nach der DIN 18005 und der TA Lärm für Mischgebiete gelten, in solchen Fallkonstellationen auch bei der Ausweisung von Wohngebieten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden könnten. Bedingung hierfür wäre ein nachweisbarer dringender Wohnbedarf und die Aktivierung von bereits vorhandenen Innenentwicklungsf lächen. Der bereits de lege lata sich aus Nr. 6.7 der TA Lärm in deren Anwendungsbereich ergebende Spielraum durch eine Zwischenwertbildung in Gemengelage könnte so erweitert werden.

Vor diesem Hintergrund kamen alle Fallstudienstädte zu der Einschätzung, dass mit der Konzeption 4 deutliche Erleichterungen im Umgang mit Lärmschutzkonflikten verbunden sein können. Übereinstimmend wurde das Ziel, allgemeine Wohngebiete mit dem für Mischgebiete geltenden Lärmschutzniveau festsetzen zu können, als städtebaulich wünschenswert erachtet. Von einer solchen Möglichkeit würden abhängig von den Erfordernissen des Einzelfalles alle Fallstudienstädte

²⁸² Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief I.6.

Gebrauch machen. So wäre Konzeption 4 z.B. in den Randbereichen der Wohngebiete hilfreich, in denen höhere Lärmbelastungen vorhanden sind, denen bisher aber mit passivem Lärmschutz nicht ausreichend begegnet werden kann. Die derzeit notwendige Ausweisung von Mischgebieten (Beispiel: Frankfurt, Bebauungsplan 847 „Rund um den Henninger Turm“) oder eingeschränkten Gewerbegebieten (Beispiel: Castrop-Rauxel, Bebauungsplan 141/142 „Deininghauser Weg“²⁸³) als Puffer zu den neu geplanten Wohngebieten wäre dann nicht mehr erforderlich.

Die Interviewpartner in Castrop-Rauxel verwiesen zudem darauf, dass ein „eingeschränktes“ allgemeines Wohngebiet mit dem Lärmschutzniveau eines Mischgebietes auch schon als vorbeugende Maßnahme gegen potentielle Konflikte zum Einsatz gebracht werden könnte. Man müsse in innerstädtischen Lagen regelmäßig damit rechnen, dass es lauter sei, als nach den technischen Regelwerken in allgemeinen Wohngebieten vorgesehen. So hätte etwa beim Bebauungsplan 210 „Hellweg“ der Stadt Castrop-Rauxel mit einer entsprechenden Festsetzung – im Sinne einer „ehrlichen Etikettierung“ – gegenüber dem Bürger leichter verständlich gemacht werden können, dass es sich um ein lärmvorbelastetes Gebiet handelt.²⁸⁴ Bislang seien jedoch nur Verkehrsimmissionen einer solchen Abwägung zugänglich.

Auf der Basis der Konzeption 4 bleibt die Regelung zum maßgeblichen Immissionsort im Anhang der TA Lärm Ziffer A.1.3 unberührt. Auch weiterhin wäre der maßgebliche Immissionsort 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes (Anhang der TA Lärm Ziffer A.1.3). Anders als bei anderen Lärmquellen könnten deshalb auch im Einzelfall höhere Lärmbelastungen nicht durch Maßnahmen des passiven Schallschutzes planerisch bewältigt werden, solange an der lärmzugewandten Seite nicht ganz auf den Einbau von Fenstern, die geöffnet werden können, verzichtet wird. Andere Maßnahmen, mit denen ein ruhiges Wohnen und ungestörtes Schlafen innerhalb der Gebäude und eine ruhige Außenraumnutzung an der lärmabgewandten Seite ermöglicht werden, reichen für sich genommen nicht. Vor diesem Hintergrund wird der mit der Konzeption 4 vorgeschlagene Lösungsansatz als unzureichend erachtet. Zusätzlich erforderlich sei vielmehr eine Änderung im Bereich der TA Lärm.

Bei den oben angesprochenen Fallkonstellationen, bei denen es um Nutzungskombinationen ging, die nach der aktuellen Fassung der BauNVO nicht oder nur mit erhöhtem Begründungsaufwand und bei einem höheren Rechtsrisiko festgesetzt werden können, würde Konzeption 4 keine Änderung oder Erweiterung der planerischen Gestaltungsoptionen mit sich bringen. Konzeption 4 verhält sich in Bezug auf die Zuordnung der unterschiedlichen Nutzungsarten zu einzelnen Baugebietstypen neutral, schafft also die Option, neue Nutzungskonstellationen in einzelnen Baugebieten zu bilden.

8.5.2 Relevanz und Auswirkungen bei eher typischen Bebauungsplänen mit „klassischer“ Neuausweisung

Der mit der Konzeption 4 vorgestellte Regelungsansatz zielt allein auf die Lösung von Lärmschutzkonflikten. Jenseits dieser Problematik verhält sich der Regelungsansatz daher neutral zu den sich bei der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen ergebenden Aufgaben. Die BauNVO in der bisherigen Fassung könnte wie gewohnt weiter zur Anwendung kommen.

Ein spezieller und neuer Begründungsaufwand würde entstehen, wenn die Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch machen würde, ein „eingeschränktes“ allgemeines Wohngebiet festzuset-

²⁸³ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief III.2.

²⁸⁴ Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief II.1.

zen. Aber auch schon bislang bestand in Bezug auf den planerischen Umgang mit Lärmschutzkonflikten ein erheblicher Begründungsaufwand, der sich wahrscheinlich zwar in der Zielrichtung, nicht jedoch im Aufwand ändern würde.

8.5.3 Relevanz und Auswirkungen bei Änderung eines nach altem Recht aufgestellten Bebauungsplans

Wie schon bei den anderen Konzeptionen gilt auch hier, dass die Städte regelmäßig einen neuen Bebauungsplan auf der Grundlage der aktuellen Rechtslage aufstellen, anstatt nur einzelne Teile eines Bebauungsplans unter Beibehaltung der bisherigen Plansatzung zu ändern. Zum Teil wird auch für Teile von Bebauungsplänen ein neuer Bebauungsplan aufgestellt. In diesem Fall wird dann der alte Bebauungsplan im Umgriff des neuen Bebauungsplans obsolet, gilt aber in den übrigen Teilen weiter. Das Problem der Anwendung unterschiedlicher Fassungen der BauNVO auf ein und denselben in Teilen geänderten Bebauungsplan dürfte sich praktisch gar nicht stellen. Im Übrigen könnte die Gebietstypologie der BauNVO bei Umsetzung der Konzeption 4 grundsätzlich unverändert bleiben, so dass auch deshalb das Problem der Bezugnahme auf unterschiedliche Fassungen der BauNVO relativiert ist.

8.5.4 Relevanz und Auswirkungen bei Aufstellung und Änderung eines Flächennutzungsplans

Konzeption 4 wirkt sich nicht unmittelbar auf der Ebene der Flächennutzungsplanung aus.

8.5.5 Relevanz und Auswirkungen im Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB

Die Baugebietstypologie könnte bei Konzeption 4 im Grundsatz erhalten bleiben. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass sich der Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 2 BauGB nicht verändern würde.

8.5.6 Zwischenfazit

Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Konzeption ein für die kommunale Praxis bei der Innenentwicklung und bei der Entwicklung Nutzungsgemischter städtebaulicher Strukturen sehr relevantes Problem aufgreift. Alle Fallstudienstädte wünschen sich mehr Gestaltungsspielräume bei der planerischen Bewältigung von vorgefundenen Lärmbelastungen. Nicht der Nutzungskanon der einzelnen Baugebietsvorschriften stellt sich allerdings als Hindernis für die Nutzungsmischung dar, sondern die Notwendigkeit, den Anforderungen zum Lärmschutz aus dem Bereich des Immissionsschutzrechtes gerecht zu werden. Allein durch die Änderung der BauNVO entsprechend der Konzeption 4 lassen sich die hieraus resultierenden Planungsprobleme in Planungssituationen mit Lärmvorbelastungen nicht ausräumen. Ohne entsprechende Änderungen im Immissionsschutzrecht würden Änderungen im Bereich der BauNVO leer laufen.

Nach den Ergebnissen der Fallstudien könnte mit der Konzeption 4 eine Erleichterung im Umgang mit Lärmschutzkonflikten verbunden sein, wenn die einschlägigen Bestimmungen zu Lärmschutzricht- und Orientierungswerten entsprechend angepasst würden. Übereinstimmend wurde das Ziel, allgemeine Wohngebiete mit dem für Mischgebiete geltenden Lärmschutzniveau festsetzen zu können, als städtebaulich wünschenswert erachtet. Von einer solchen Möglichkeit würden alle Fallstudienstädte abhängig von den Erfordernissen des Einzelfalles (z.B. in den Randbereichen der

Wohngebiete) Gebrauch machen. Betont wurde auch, dass auf der Basis von Konzeption 4 eine ehrlichere „Etikettierung“ von lärmvorbelasteten Wohngebieten erfolgen könnte, als dies derzeit der Fall ist.

Keine Erleichterung würde Konzeption 4 allerdings hinsichtlich des nach der TA Lärm der Bewertung zwingend zugrunde zu legenden Immissionsortes bringen. Auch weiterhin wäre der maßgebliche Immissionsort 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes (Anhang A.1.3 der TA Lärm). Diese aus städtebaulicher Sicht nicht sachgerechte Bindung bliebe somit bestehen. Eine Flexibilisierung unter Einbindung der Möglichkeiten des passiven Schallschutzes ließe sich mit einer Änderung der BauNVO alleine nicht erreichen.

8.6 Konzeption 5: Erweiterung der Regelungsinhalte um Freiraumtypen

Gegenstand der Konzeption 5 ist nicht die Baugebietstypologie, sondern die Schaffung einer Typologie von Freiräumen als Ergänzung zur Baugebietstypologie. Beispielhaft könnte dabei etwa zwischen vier Freiraumtypen unterschieden werden: Naturbestimmte Freiflächen, Produktionsfreiflächen, Grün- und Erholungsflächen und Sonderfreiflächen. Die genaue Ausgestaltung dieser Freiraumtypologie wurde jedoch offengelassen.

Da sich die Konzeption 5 nicht auf die Baugebietstypologie bezieht, können im Folgenden die zu den anderen Konzeptionen aufgeworfenen Fragestellungen und Gliederungspunkte unberücksichtigt bleiben. Bezogen auf die Konzeption 5 geht es vor allem darum, geeignete Anwendungsfälle zu identifizieren und mögliche Vor- und Nachteile zu erkennen. Die Städte waren auch hier gebeten, ihre Praxis anhand von Beispielen zu erläutern. Auf dieser Grundlage wurden die aus Sicht der Städte erkennbaren Vor- und Nachteile einer Standardisierung von Freiraumtypen analog zum Modell der Baugebietstypologie in der derzeitigen Baunutzungsverordnung erfasst.

8.6.1 Städtebauliche Erforderlichkeit freiflächenbezogener Festsetzungen

Die Fallstudien zeigen, dass die Städte bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für die Entwicklung neuer oder die Überplanung bestehender Baugebiete regelmäßig nach den örtlichen Gegebenheiten und den spezifischen städtebaulichen Erfordernissen von den in § 9 Abs. 1 BauGB vorgezeichneten Möglichkeiten Gebrauch machen, die Zweckbestimmung bzw. die Nutzung der nicht baulich genutzten Flächen außerhalb der Baugrundstücke und zum Teil auch auf diesen (z.B. Flächen mit Bindungen für Bepflanzungen) festzusetzen. Diese Praxis konnte anhand der von den Städten vorgelegten Bebauungspläne verdeutlicht werden.

Die im Rahmen der Fallstudien vorgelegten Fallbeispiele zeigen die Bandbreite der städtebaulichen Regelungserfordernisse bezogen auf Freiflächen und machen deutlich, dass die Städte dabei bereits auf ein „Set“ an Freiraumtypen zurückgreifen können:

- Der im Rahmen der Fallstudie Stadt vorgestellte Plan hat zum Zwecke der Ansiedlung eines großen Industrievorhabens die Überplanung eines ehemaligen Militärgeländes sowie von Freiflächen zum Gegenstand. In diesem Zusammenhang sollte ein Bachlauf verlegt werden, was entsprechende freiraumbezogene Festsetzungen erforderlich machte. Unter anderem enthält der Bebauungsplan die Festsetzung des zu verlegenden Bachlaufs als Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (SPE-Flächen) nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB. Zudem wurden diverse öffentliche Grünflächen mit Kennzeichnung einzelner SPE-Maßnahmen und textlichen Festsetzungen zu Einzelmaßnahmen festgesetzt. Auch finden sich Festsetzungen der im Bestand vorhandenen Waldflächen und der ebenfalls bereits vorhande-

nen Flächen für die Landwirtschaft (Stadt Stade, B-Plan Nr. 500/1 „Industriegebiet, Sonderlandeplatz Stade“).²⁸⁵

- Die Rücknahme eines Bebauungsplans mit Wohngebietsfestsetzungen war Gegenstand des Beispiels der Stadt Frankfurt. Die Umsetzung geänderter Planungsziele bei dem niemals umgesetzten Wohnbebauungsplan verfolgt das Ziel der Erhaltung und Entwicklung des Landschaftsraumes als Bestandteil des Frankfurter Grüngürtels. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Vorgesehen ist die Festsetzung von privaten Grünflächen zum Teil mit der weitergehenden Zweckbestimmung „Freizeitgärten“ sowie von Pflanzbindungen zur Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen (Stadt Frankfurt, Bebauungsplan 812 - GrünGürtelpark Seckenbach Nord).²⁸⁶
- In der Fallstudie Leipzig wurde die Überplanung eines Seeuferbereichs als Beispiel vorgestellt. Dabei ging es um die Sicherung von diversen Erholungsnutzungen u.a. mit der Festsetzung von Parkanlage, Festwiese und Uferschutzstreifen als öffentliche Grünfläche mit entsprechender Zweckbestimmung nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB (Stadt Leipzig, B-Plan Nr. 232 „Erholungsgebiet Kulkwitzer See“).²⁸⁷
- Bei dem in der Fallstudie Potsdam behandelten Beispiel bestand ein planerisches Steuerungserfordernis zur Pufferung des geplanten Baugebietes gegenüber einem angrenzenden bestehenden FFH-Gebiet. Zu diesem Zweck wurde in einem Teilbereich des Plans der hintere in die Landschaft hineinreichende Teil der dort liegenden langgestreckten Grundstücke als private Grünfläche ausgewiesen. In anderen Teilen wurden öffentliche Grünflächen festgesetzt. Ausgleichsmaßnahmen werden gezielt in diese Flächen gelenkt. Zudem wurden Anpflanzungen und Bindungen für Bepflanzungen festgesetzt. (Stadt Potsdam, Bebauungsplan Nr. 51-1 „Am Silbergraben“).²⁸⁸
- Bei dem von der Stadt Regensburg eingebrachten Beispiel ging es um die Sicherung eines Grünraums mit Flusslauf. Dieser wurde als öffentliche Grünfläche festgesetzt, wobei die Zweckbestimmung teilträumlich unterschiedlich ausgewiesen wurde (Spielplatz, Ausgleichsflächen etc.). In Bezug auf das Gewässer wurden die Details nicht im Bebauungsplan, sondern in dem dafür nach dem Wasserrecht vorgesehenen Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren geregelt. (Stadt Regensburg, Bebauungsplan „BP 212 Burgweinting Aubachpark“).²⁸⁹
- In Castrop-Rauxel wurde die Planung eines Areals als Wohn-, Gewerbe- und Industriestandort bei entsprechender Gliederung nach dem Störgrad der Nutzungen vorgestellt. In diesem Bebauungsplan wurden auch Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (SPE-Flächen) festgesetzt. Diese dienten als Abgrenzung des Gebiets sowie als Fläche für ein Regenrückhaltebecken mit Uferrandstreifen. Zudem wurden öffentliche und private Grünflächen zur Gestaltung und Gliederung des Wohngebietes und als Angebot für Anwohner festgesetzt. Der auf einer kleinen Teilfläche im Bestand vorhandene Wald wurde ebenfalls festgesetzt (Stadt Castrop Rauxel, Bebauungsplan Nr. 141/142, „Gewerbe- und Industriegebiet Deininghauser Weg“).²⁹⁰

285 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief IV.4.

286 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief IV.1.

287 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief IV.2.

288 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief II.4.

289 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief IV.3.

290 Siehe dazu Anhang 1, Steckbrief III.2.

8.6.2 Gestaltungsmöglichkeiten und Typisierungsansätze im geltenden Recht

Die Fallstudien haben gezeigt, dass den Städten und Gemeinden bereits vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten zur Festsetzung der Zweckbestimmung und Nutzung von Freiflächen offenstehen. Diese Gestaltungsmöglichkeiten werden ohne erkennbare Probleme genutzt. Dabei erweist sich die Offenheit der zugrundeliegenden Festsetzungsbefugnisse nach § 9 Abs. 1 BauGB nach der in den Fallstudienstädten wiederholt zum Ausdruck gebrachten Einschätzung als vorteilhaft, da auf diese Weise ohne weiteres den jeweiligen Erfordernissen des Einzelfalls nachgekommen werden kann.

Die Fallbeispiele haben deutlich gemacht, dass das geltende Recht bereits verschiedene Freiflächentypen bezeichnet. Diese werden von den Städten nach den jeweiligen Erfordernissen des Einzelfalls genutzt. Hinzuweisen ist insoweit auf die in den Nummern 5, 15, 16, 18, 20 und 25 in § 9 Abs. 1 BauGB angesprochenen Flächentypen:

- öffentliche und private Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB,
- Wasserflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB,
- die Flächen für die Landwirtschaft und Wald nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB,
- Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB (z.B. Hangkante),
- das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen, Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB,
- Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 nach § 9 Abs. 1a BauGB.

Nach Einschätzung der an den Fallstudien Beteiligten sind diese Freiraumtypen und Festsetzungsmöglichkeiten bislang immer ausreichend gewesen, um die sich stellenden städtebaulichen Erfordernisse angemessen zu regeln. In keiner Fallstudie konnte ein Fall benannt werden, in dem das bestehende Set an Freiraumtypen nicht ausgereicht hätte.

8.6.3 Einschätzungen zu Vor- und Nachteilen der Einführung von Freiflächentypen analog der Baugebietstypologie

Aus Sicht der Bauleitplanung ist – so die übereinstimmende Auffassung in allen Fallstudien – bei einer Einführung einer Gebietstypologie für Freiräume analog der Baugebietstypologie der BauNVO und einer entsprechenden Weiterentwicklung der BauNVO keinerlei Vorteil erkennbar. Vielmehr wird erwartet, dass der Begründungsaufwand für freiraumbezogene Festsetzungen erheblich zunehmen würde, weil eine über die vorgegebenen Gebietstypen hinausgehende Konkretisierung, die nach den Ergebnissen der Fallstudien der Regelfall sein dürfte, mit zusätzlichen Begründungserfordernissen verbunden wäre. So werden mit der Festsetzung von Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (SPE-Flächen) in der Regel differenzierte Vorgaben zur Ausgestaltung der Flächen verbunden, etwa um die Erfordernisse eines sachgerechten Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft auf diesen Flächen sicherzustellen. Bei der Festsetzung von Grünflächen wird je nach den im Einzelfall bestehenden städtebaulichen Erfordernissen nicht nur zwischen öffentlichen und privaten Grünflächen unterschieden, sondern häufig auch die Zweckbestimmung (z.B. Golfplatz, Sportplatz, Spielplatz, Park) weiter konkretisiert. Soweit man der bestehenden Systematik bei Abweichungen von der Baugebietstypologie der BauNVO folgen würde, müssten – so die im Rahmen der Fallstudien geäußerte Einschätzung – solche Kon-

kretisierungen einzelfallbezogen begründet werden, was wahrscheinlich mit zusätzlichem Aufwand und mit erhöhten rechtlichen Risiken verbunden wäre.

Auch wurde darauf hingewiesen, dass es in Bezug auf die Zweckbestimmung von öffentlichen Freiflächen keinen Bedarf gebe, ein Spektrum unterschiedlicher Nutzungsmöglichkeiten analog den Baugebietsvorschriften zu eröffnen. Spielplätze oder Golfplätze ließen sich nicht unter einen Gebietstyp fassen. Die Festlegung der konkreten Zweckbestimmung im Einzelfall sei zielführender als ein Freiflächentyp mit einem Kanon unterschiedlicher Zweckbestimmungen, der möglicherweise eher Konflikte verursache, als sie zu lösen.

Auch ergaben die Diskussionen zu den von den Fallstudienstädten vorgestellten Fallbeispielen keine Hinweise auf eine sinnvolle Bündelung von Freiraumtypen, die von den jetzt schon in § 9 Abs. 1 BauGB angelegten Freiraumtypen abweichen würde. Unterschiedliche ökologische Gegebenheiten widersprächen häufig jeder Standardisierung. Die Praxis hat zwar häufig Textbausteine z.B. für Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 und Nr. 25 BauGB entwickelt, die dann regelmäßig zur Grundlage der textlichen Festsetzungen in Bebauungsplan gemacht werden. Eine rechtliche Bindung an solche Standards ist allerdings nicht beabsichtigt und wäre schädlich.

Auch mit Blick auf die Festsetzung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich wird eine Standardisierung kritisch gesehen. Das derzeitige Verfahren habe sich bewährt. Aus Potsdam wird z.B. berichtet, dass im Planungsprozess Vorschläge entwickelt werden, wie die erfolgten Eingriffe vernünftigerweise ausgeglichen werden können. Dieses Vorschlagsgerüst werde Punkt für Punkt in die Abwägung mit einbezogen und im Einzelfall entschieden, ob es so integrierbar ist oder modifiziert werden muss. Eine Standardisierung der Flächentypologie von Freiräumen analog der Baugebietstypologie der BauNVO würde eine zusätzliche rechtliche Hürde darstellen. Neben die Abwägungsfrage träte dann möglicherweise noch die Notwendigkeit, im Rahmen der vorgegebenen Standards, die erforderlichen Einzelmaßnahmen so „zurechtzubiegen“, dass sie in das Raster der Standards passen. Dies sei kontraproduktiv und erschwere die Planung unnötig. Anders als in Bezug auf die Baugebietstypologie wird von einer Standardisierung der Freiflächentypen keine Entlastung, sondern vielmehr eine Erschwerung der Abwägung erwartet.

Im Rahmen der Fallstudien wurde zum Teil auch das Verhältnis zur Landschaftsplanung angesprochen. Die mit der Konzeption 5 vorgeschlagene Standardisierung lässt den Einschätzungen aus den Fallstudien zur Folge auch in Bezug auf das Verhältnis zur Landschaftsplanung keine Vorteile erkennen. Offen bleiben muss insoweit allerdings, ob namentlich die für die Landschaftsplanung zuständigen Stellen in den Städten diesbezüglich zu einer anderen Einschätzung kommen würden.

8.6.4 Zwischenfazit

Der mit Konzeption 5 vorgeschlagene Regelungsansatz weicht grundlegend von den mit den anderen Konzeptionen verfolgten Regelungsansätzen ab. Es geht nicht um die Schaffung von mehr Flexibilität in Bezug auf die Regelungen zur Art der baulichen Nutzung und auch nicht um die Schaffung neuer Gestaltungsoptionen für Planungen in Gebieten mit Lärmvorbelastungen. Vielmehr geht es um die Schaffung neuer Standards, die den Gestaltungsspielraum der Gemeinden auch für den Bereich der Freiräume zusätzlich reglementieren würden. Konzeption 5 lässt damit die im Rahmen der Fallstudien benannten Planungsprobleme unberücksichtigt und widmet sich einem anderen Feld, für das in den Fallstudien keine relevanten Probleme oder ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf identifiziert werden konnten. Vielmehr wurde in den Fallstudien auf zahlreiche Nachteile hingewiesen, die mit der Einführung einer auf Konzeption 5 basierenden Rechtsänderung verbunden wären.

8.7 Zusammenfassung der Ergebnisse der Fallstudien

Die Fallstudien haben deutlich gemacht, dass die BauNVO und die darin festgelegte Baugebietstypologie in den allermeisten Fallkonstellationen eine geeignete Grundlage zur Umsetzung der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung darstellen. Alle Fallstudien haben auch gezeigt, dass die aktuelle BauNVO Nutzungsmischung nicht ausschließt. Von Sonderfällen abgesehen, stellt sich der Nutzungskanon der einzelnen Baugebietsvorschriften nicht als Hindernis für die Nutzungsmischung dar. In den Fallstudien wurden vielmehr zwei wesentlich relevantere Faktoren erkennbar, die einer städtebaulich gewünschten Nutzungsmischung im Wege stehen oder diese erschweren: die Bedingungen am Bodenmarkt und Lärmschutzanforderungen bei vorgefundenen Lärmbelastungen.

Bei grundsätzlicher Anerkennung des Ziels, Lärmbelastungen für die Bevölkerung soweit wie möglich zu vermeiden, wünschen sich die Städte für lärmvorbeltete innerstädtische Lagen eine Möglichkeit, Wohngebiete mit einer Lärmbelastung auf dem Niveau des Mischgebietes festsetzen zu können, um nicht in jedem Fall gezwungen zu sein, kostenintensive Lärmschutzvorkehrungen zu treffen. Die in einer der Konzeptionen angestrebte „Relativierung immissionsschutzrechtlicher Differenzierungen zwischen den Baugebieten“ wurde – vorbehaltlich immissionsschutzrechtlicher Implikationen - als Schritt in die richtige Richtung angesehen. Die anderen in den Fallstudien geprüften Regelungsansätze greifen den Aspekt vorgefundener Lärmbelastungen erst gar nicht auf oder berühren die Problematik lediglich mittelbar. Allen Konzeptionen ist gemein, dass die von den Städte gewünschte Flexibilisierung im Umgang mit den Lärmschutzstandards nicht allein durch eine Änderung der Baugebietstypologie oder eine Freistellung davon erreicht werden kann, sondern Änderungen im Bereich des Immissionsschutzrechtes erforderlich machen würde.

In einer Reihe von Anwendungsfällen hat sich im Anwendungsbereich der TA Lärm zudem die Regelung zum maßgebenden Immissionsort als zusätzliche Hürde bei Planungsvorhaben der Innenentwicklung erwiesen. Von den Fallstudienstädten wird die damit in der Konsequenz einhergehende Einschränkung der planerischen Gestaltungsspielräume als nicht sachgerecht angesehen. Denn nach der TA Lärm liegt der maßgebliche Ort zu Bewertung der Lärmimmissionen zwingend 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes. Anders als bei anderen Lärmquellen, die nicht dem Anwendungsbereich der TA Lärm unterworfen sind, helfen Maßnahmen des passiven Schallschutzes wie der Einbau von besonders schallschützenden Fenstern hier nicht, auch wenn durch diese in den Wohn- und Schlafräumen eine ausreichende Ruhe sichergestellt werden kann und zur vom Lärm abgewandten Seite ruhige Außenbereiche entstehen. Diese auch für die Ziele der Innenentwicklung und Nutzungsmischung relevante Rechtslage bleibt von Änderungen der BauNVO gleich welcher Art allerdings unberührt.

Die Bedingungen am Bodenmarkt sind maßgeblich, weil sich bei einer Nutzungsmischung offen lassenden planerischen Festlegung in der Umsetzung diejenige Nutzungsart durchsetzen wird, mit der der höchste Preis bzw. die höchste Miete generiert werden kann. Nutzungsmischung lässt sich deshalb nicht durch eine Öffnung des Zulässigkeitsrahmens – wie sie etwa mit der Konzeption 2 vorgeschlagen wird – erreichen. Vor diesem Hintergrund wurde angeregt, die Möglichkeit zu schaffen, Mindestflächenanteile für die am Immobilienmarkt schwächere Nutzung und Flächenbegrenzungen für am Markt starke Nutzungen festzusetzen.

Nur zwei der sechs Fallstudienstädte wiesen auf Sonderfälle hin, in denen die mit den Konzeptionen zum Teil eröffneten zusätzlichen Gestaltungsspielräume zum Tragen kämen. Dabei handelt es sich um folgende Fallkonstellationen:

- Schaffung eines Kerngebiets ohne großflächigen Einzelhandel, soweit großflächiger Einzelhandel in diesem Gebiet dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept und dem Ziel, zentrale Versorgungsbereiche zu schützen und zu entwickeln, entgegensteht;
- Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb im Erdgeschoss eines Wohngebäudes, bzw. in der Erdgeschosszone eines vorwiegend dem Wohnen dienenden Gebietes;
- Offenhalten von Entwicklungsoptionen, solange kein konkretes Entwicklungsziel und auch kein anderes städtebauliches Erfordernis zur Einengung von Entwicklungsoptionen besteht.

Mit einer Freistellung von den Bindungen an die Gebietstypologie der BauNVO oder dem vollständigen Verzicht auf diese könnten die skizzierten Nutzungsziele ohne weiteres festgesetzt werden. Auch die Entfeinerung der Gebietstypologie würde diesbezüglich je nach konkreter Ausgestaltung zusätzliche Spielräume schaffen. Allerdings ist bei der Bewertung dieses Befundes zu berücksichtigen, dass hiervon nur sehr wenige und sehr spezielle Nutzungskonstellationen betroffen sind und für die allermeisten Bebauungspläne eine entsprechende Freistellung nicht erforderlich ist.

Die Fallstudien haben zudem gezeigt, dass mit einer Abschaffung oder Entfeinerung der Baugebietstypologie erhebliche Nachteile verbunden wären. Unabhängig von den rechtlichen Rahmenseetzungen wird in vielen Fällen das Erfordernis gesehen, im Wege der modifizierenden Festsetzungen Gebietstypen festzulegen, die den derzeitigen Gebietstypen der BauNVO entsprechen. Die normierenden und typisierenden Vorgaben der BauNVO vermitteln Rechtssicherheit und fördern ein effektives Verwaltungshandeln. Ein Verzicht oder eine fundamentale Änderung wäre mit zusätzlichem Begründungsaufwand, in der Regel umfassenderen textlichen Festsetzungen und als Folge dessen mit mehr Rechtsunsicherheit für Grundstückseigentümer, Architekten und in den Verwaltungen verbunden. Auch die Auswirkungen auf die Ebene der Flächennutzungsplanung wurden in den Fallstudien durchweg als problematisch beschrieben. Dies betrifft sowohl planungstechnische Aspekte – wie die Notwendigkeit einer zweiten Legende im Falle einer Änderung des nach altem Recht aufgestellten Plans –, als auch materielle Aspekte, die die Abwägungserheblichkeit der bisherigen Darstellungssystematik und das daraus möglicherweise resultierende Neuaufstellungserfordernis betreffen. Dabei spielt auch die Neuformulierung des Entwicklungsgebots eine Rolle. Zudem müssten das Entwicklungsgebot und die Aussagen hierzu im Flächennutzungsplan (einschließlich Begründung) überdacht werden. Schließlich würde die Abschaffung oder Entfeinerung der Gebietstypologie den Zulässigkeitsrahmen nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB deutlich erweitern. Um hieraus resultierenden städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, sähen die Städte sich gezwungen, in vielen Fällen Bebauungspläne aufzustellen, mit denen die Zulässigkeit auf das städtebaulich für vertretbar gehaltene Maß beschränkt würde.

Die ebenfalls in den Fallstudien geprüfte Idee einer Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO vermeidet diese negativen Effekte. Die Vorteile einer Fortgeltung der bisherigen BauNVO werden hier mit den Vorteilen einer Flexibilisierung durch Freistellung vom Gebietstypenzwang im Einzelfall kombiniert. Von großer Bedeutung ist dabei, dass der Rechtsrahmen der BauNVO erhalten bleiben könnte, der für die große Masse an Planungsverfahren als verlässliche und eingeübte Grundlage geschätzt wird. Auch der durch eine Änderung des Rechtsrahmens ausgelöste Umstellungsaufwand und die damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten könnten vermieden werden. Allerdings bringt die Freistellung vom Gebietstypenzwang keine Erleichterung im Umgang mit den Anforderungen des Lärmschutzes und lässt diesen für mehr Nutzungsmischung und verbesserte Möglichkeiten der Innenentwicklung in der Praxis sehr maßgeblichen Faktor unberücksichtigt.

Die ebenfalls untersuchte Konzeption, die auf eine Erweiterung der Regelungsinhalte der BauNVO um Freiraumtypen abzielt, lässt die im Rahmen der Fallstudien benannten, für die Innenentwick-

lung und die Nutzungsmischung maßgeblichen Einflussfaktoren (Lärmschutzanforderungen und im Einzelfall zu enge Baugebietsvorschriften) unberücksichtigt und widmet sich einem anderen Feld, für das in den Fallstudien keine relevanten Planungerfordernisse und auch kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf identifiziert werden konnten. Vielmehr wurde in den Fallstudien auf zahlreiche Nachteile hingewiesen, die mit der Einführung einer auf dieser Konzeption basierenden Rechtsänderung verbunden wären.

Die Fallstudien haben in der Gesamtschau keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass eine grundlegende Änderung der Baugebietstypologie für die Umsetzung der Ziele der Innenentwicklung und der Nutzungsmischung von maßgeblicher Bedeutung ist. Entscheidende Einflussfaktoren liegen außerhalb der BauNVO insbesondere im Bereich des Lärmschutzrechtes. Die Schnittstelle zwischen Bauplanungsrecht und Immissionsschutzrecht stellt für die Innenentwicklung der Städte eine erhebliche Herausforderung dar. Bei den weiteren Überlegungen zu einer Verbesserung des Rechtsrahmens für die Innenentwicklung der Städte könnte sich eine Gesamtbetrachtung der Verflechtung des Bauplanungsrechts mit dem Lärmschutzrecht als zielführend erweisen.

9. Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis „BauNVO-Novelle“ beim Städtetag Baden-Württemberg: Initiative zur Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO), Diskussionspapier, 2010.
- Aring, Jürgen, Olaf Atlena und Ulrich Pfeiffer: Chancen zur Nutzungsmischung aus der Sicht von Investoren, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Materialien zur Raumentwicklung, Heft 81, Bonn 1997.
- ARL - Akademie für Raumforschung und Landeskunde (Hrsg.): Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2001.
- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Planungsbegriffe in Europa – Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2003.
- ARL - Akademie für Raumplanung und Landesforschung, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (Hrsg.): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, 2. Aufl., Hannover 2008.
- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 2001.
- Baasner, Günter, Heidede Becker und Robert Sander: Entwicklung neuer Funktionsmischung in Berlin, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Materialien des DIFU, Berlin 1997.
- Berufsverbände der Architekten und Planer: „Nutzungsverordnung“ als neues Instrumentarium der Bauleitplanung, in: Planer 3/88, Seite 1-7.
- Bielawska-Roepke, Patrycja: Revitalisierung in Polen, Dissertation an der TU Dresden 2009, URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-25986> (Stand: 3/2014).
- Boeddinghaus, Gerhard: Bodenschutz in der Bauleitplanung – blockiert durch eine vorweggenommene Abwägung in der Baunutzungsverordnung, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR) 1990, Band 4, Seite 204-207.
- Boeddinghaus, Gerhard: Über die Schwierigkeiten im Immissionsschutzgesetz und im Bauleitplanungsrecht zu gemeinsamen Begriffen zu kommen, in: Baurecht (BauR) 1994, Seite 713-725.
- Boeddinghaus, Gerhard: Nutzungsmischung in der Bauleitplanung. Anpassung der TA Lärm an Zielvorgaben in der Bauleitplanung, in: Bundesbaublatt (BBauBl) 1997, Seite 94-98.
- Boeddinghaus, Gerhard: Reform der Baunutzungsverordnung – Vorschläge für eine Neufassung der Vorschriften über die Bauweise, in: Bundesbaublatt (BBauBl) 12/1999, Seite 78-82.
- Boeddinghaus, Gerhard: Überprüfung der Baunutzungsverordnung, in: Baurecht (BauR) 2010, Seite 998-1007.
- Boeddinghaus, Gerhard: Zur nicht erfolgten Novellierung der BauNVO, in: Baurecht (BauR), Heft 9/2002, Seite 1325-1342.
- Boeddinghaus, Gerhard: Probleme bei der Übertragung der landesrechtlichen Vollgeschossregelungen in die Baunutzungsverordnung, in: Baurecht (BauR), Heft 8/2011, Seite 1263-1273.
- Boverket – myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende (The Swedish National Board of Housing, Building and Planning): PBL kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan- och bygglagen: Översiktsplanens innehåll, URL: <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Oversiktsplanens-funktion/Oversiktsplanens-innehall/> (Stand: 3/2014).
- Boverket – myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende (The Swedish National Board of Housing, Building and Planning): PBL kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan- och bygglagen: Lista över beteckningssystemet Översiktsplanens innehåll, URL: <http://www.boverket.se/vagledning/pbl-kunskapsbanken/Detailplanering/Planbestammelser/Att-reglera-med-planbestammelser/Lista-over-beteckningssystemet/> (Stand: 3/2014).
- Boverket – myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende (The Swedish National Board of Housing, Building and Planning): PBL kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan- och bygglagen: Användning av kvartersmark, URL: <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detailplanering/Planbestammelser/Anvandning-av-kvartersmark/> (Stand: 3/2014).
- Breiling, Jochen und Benjamin Herrmann: Die BauNVO im 21. Jahrhundert. Konsequenzen für die BauNVO in Bezug auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen, Diplomarbeit am Lehrstuhl Stadtplanung der Technischen Universität Kaiserslautern, vorgelegt im April 2011.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Weiteres Vorgehen bei der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes, URL: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=48139> (Stand: 3/2014).
- Bundesarchitektenkammer: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, Berlin 2012.

- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM): Positionspapier des BITKOM zu notwendigen Änderungen des Bauplanungsrecht (BauGB/BauNVO) hinsichtlich technischer Anlagen des Mobilfunks, Berlin 2003.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Materialien zur BauNVO, Bericht der Arbeitsgruppe „Baunutzungsverordnung“ beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn/Bad Godesberg 1988.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ Band I (Bericht) und Band II, Berlin/Bonn 2010.
- Bunzel, Arno: Reicht das planungsrechtliche Instrumentarium für eine Strategie der Nutzungsmischung?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7 1995, Seite 495-506.
- Bunzel, Arno und Rolf-Peter Lühr: Brauchen wir eine neue Baunutzungsverordnung?, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR), 5/2000, Seite 307-315.
- Bunzel, Arno: Novellierungsbedarf bei der BauNVO, Diskussionspapier, Berlin 2010.
Download unter http://www.difu.de/sites/difu.de/files/images/difu-berichte/2009/4/diskussionspapier_baunvo.pdf.
- Bunzel, Arno: Novellierungsbedarf bei der Baunutzungsverordnung. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages, Berlin 2010.
Download unter <http://www.difu.de/publikationen/2010/novellierungsbedarf-bei-der-baunvo.html>.
- Büsemaker, Michael: Bevorstehende Novellierungen von BauGB und BauNVO, in: Das Rathaus, 5/2011, Seite 133-135.
- Campaign to Protect Rural England (CPRE): Planning Help – Planning in the 2000s. URL: <http://www.planninghelp.org.uk/-planning-explained/history-of-the-planning-system/planning-in-the-2000s> (Stand: 3/2014).
- COMMIN – The Baltic Spatial Conceptshare: Sweden – Planning System of Sweden, URL: http://commin.org/upload/Sweden/SE_Planning_System_in_English.pdf (Stand: 3/2014).
- de Bos, Erwin u.a.: Flexible Stadtplanung – Ein Blick in die Niederlande, in: Planerin, Heft 6/2008, Seite 32-33.
- Deutscher Bundestag: Antrag „Baugesetzbuch wirklich novellieren“; BT-Drs. 17/10846 v. 26.9.2012.
- Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht zu den Ergebnissen der Rechtstatsachen- und Wirkungsforschung bezüglich der neuen und geänderten städtebaulichen Vorschriften, BT-Drs. 13/5489 v. 4.9.1996.
- Dolde, Klaus-Peter: Konfliktsituationen zwischen gewerblicher Wirtschaft und Wohnen als Problem des Städtebaurechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 1983, Seite 732-739.
- Doerfert, Carsten: Freiberufler im öffentlichen Baurecht, in: Verwaltungsrundschau (VR) 2002, Seite 47-50.
- Ebert, Sebastian, Alexander Tölle und Magdalena Wdowicka: Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive. Planungsbegriffe in Europa, ARL/UAM, Hannover/Poznań 2012.
- EDEKA: Positionspapier „Baurecht – Ausreichende Flächengrößen als Garant für qualifizierte Nahversorgung“, 2012, Download unter http://www.edeka-gruppe.de/Unternehmen/media/edeka_gruppe/gruppe/gruppenprofil/positionen/1207_positionen_aktualisiert_PP_Baurecht_Mail.pdf.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Generalsekretariat GS-UVEK: Faktenblatt Revision des Raumplanungsgesetzes – Bauzonen, Bern o.J., URL: http://www.uvek.admin.ch/themen/02536/03443/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpjCDeIB2e2ym162epYbg2c_jjKbNoKSn6A-- (Stand: 3/2014).
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Generalsekretariat GS-UVEK: Faktenblatt Revision des Raumplanungsgesetzes – Raumplanung in der Schweiz, Bern o.J., URL: http://www.uvek.admin.ch/themen/02536/03443/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpjCDeIB2fWym162epYbg2c_jjKbNoKSn6A-- (Stand: 3/2014).
- Eidgenössische Vermessungsdirektion – Der ÖREB-Kataster (Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen): Lärmempfindlichkeitsstufen, URL: <http://www.cadastre.ch/internet/oerebk/de/home/temi/contenu/noise.html> (Stand: 3/2014).
- Ernst, Werner, Willy Zinkahn und Walter Bielenberg: BBauG, 3. Auflage, München 1986.
- Fahrenholz, Christian: Die Baunutzungsverordnung und das Bild der Stadt von morgen, in: Der Städtetag, 1963, Seite 69.
- Fickert, Hans Carl und Herbert Fieseler: Quo vadis Baunutzungsverordnung?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL), 7/1996, Seite 329-335.
- Fickert, Hans Carl und Herbert Fieseler: Der (erneute) Versuch, der BauNVO ein neues Leitbild der Nutzungsmischung zu verordnen, in: Baurecht (BauR), Heft 12/1999, Seite 1382-1393.
- Fickert, Hans Carl: Entwicklungstendenzen der BauNVO, in: Planung - Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, Seite 611-626.

- Fischer, Hartmut: Zur Bauleitplanung für überwiegend bebaute Gebiete – Voraussetzungen, Rechtsprechung und Anwendungsprobleme des § 1 Abs. 10 BauNVO, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 2002, Seite 950-955.
- Fischer, Klaus: Von der Baunutzungsverordnung zur ‚Bodennutzungsverordnung‘. Argumente und Vorschläge für einen wirkungsvolleren Bodenschutz, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschung- und Sitzungsberichte Band 165: Wechselseitige Beeinflussung von Umweltvorsorge und Raumordnung, Hannover 1987, Seite 409-439.
- Frehn, Michael: Verkehrsvermeidung durch wohnungsnahe Infrastruktur. Handlungsmöglichkeiten am Beispiel des wohnungsnahen Einzelhandels, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 53, 1995, Seite 102-111.
- Gaßner, Hartmut und Wolfgang Siederer: Die Umweltrelevanz der Baunutzungsverordnung. Bestandsaufnahme und Novellierungsvorschläge – Überlegung zur Entwicklung einer Bodennutzungsverordnung. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1987.
- Geonovum: Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008, Bijlage 2 behorende bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening, URL: <http://ro-standaarden.geonovum.nl/2008/1.1/oud/20081224-SVBP2008.pdf> (Stand: 3/2014).
- Geonovum: Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008, Bijlage 5 behorende bij de Regeling standaarden ruimtelijke ordening, URL: <http://ro-standaarden.geonovum.nl/2012/SVBP/1.2/SVBP2012-v1.2.pdf> (Stand: 3/2014).
- Gertz, Carsten und Christian Holz-Rau: Konzepte städtebaulicher Planung zur Vermeidung von Verkehrsaufwand, in: Forschungsverbund Lebensraum Stadt (Hrsg.): Gestaltungsfelder und Lösungsansätze. Berichte aus Teilprojekten, Band III/3, Berlin 1994, Seite 12-69.
- Gilgen, Kurt: Kommunale Raumplanung in der Schweiz, 3. Aufl., Zürich 2012.
- Göb, Rüdiger und Franz Schuster: Reform der Baunutzungsverordnung – Ergebnisse der Umfrage sowie Bericht über die Expertentagung am 3. und 4. Dezember 1987 in Sankt Augustin zum Thema: „Ist die Baunutzungsverordnung novellierungsbedürftig?“, Köln 1988.
- Göderitz, Johannes, Roland Rainer und Hubert Hoffmann: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen 1957.
- Grohs, Stephan: Ende des regionalen Experiments? Eine Bilanz der Reform des englischen Planungssystems unter New Labour, in: Raumforschung und Raumordnung 2012, Seite 501-514.
- Haury, Stephanie: Auswertung der vom BBSR betreuten Forschungsvorhaben in Bezug auf ihre Aussagekraft hinsichtlich der Baugebiets-Typologie der Baunutzungsverordnung (BauNVO), unveröffentlichter Bericht, Stand 22.3.2013.
- Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth: Regelungen zur Art der baulichen Nutzung, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ Band II, Berlin/Bonn 2010, Seite 107-112.
- Hermes, Arno: Die Neufassung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) aus der Sicht der Landwirtschaft und Dorfentwicklung, in: AID Informationen, 39. Jahrgang, Nr. 25/1990, Seite 2-21.
- Hoffmann, Martin: Der Schutz von Nachbargemeinden durch das interkommunale Abstimmungsgebot bei Einzelgenehmigungen für Vorhaben gem. § 11 Abs. 3 BauNVO, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2010, Seite 738-742.
- Interkantonales Organ Harmonisierung Baubegriffe (IOHB): Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe IVHB – Faktenblatt, 24. September 2013, Bern, URL: http://www.bpuk.ch/Libraries/IVHB_Faktenblatt_d/Faktenblatt_IVHB_130924.sflb.ashx (Stand: 3/2014).
- Jung, Wolfgang: Von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung, in: Planerin 3/2000, Seite 59-61.
- Kahmann, Henning: Zur Novellierung des Baugesetzbuches, in: Der Städtetag 1996, Seite 258-261.
- Kanton Basel-Landschaft: Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) des Kantons Basel Landschaft 1998, URL: <http://www.baselland.ch/400-0-htm.280447.0.html> (Stand: 3/2014).
- Kanton Zürich – Baudirektion – Tiefbauamt: Lärmschutz in der Nutzungsplanung – Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen, URL: http://www.tba.zh.ch/internet/baudirektion/tba/de/laerm/laermvorsorge/raumplanung/kommunale_planung/laermenschutz_in_der_nutzungsplanung/zuordnung_der_empfindlichkeitsstufen.html (Stand: 3/2014).
- Kanton Zürich – Baudirektion – Tiefbauamt: Gemeindeweise Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen – Leitfaden, 3. Aufl., Zürich 2001.
- Kanton Zürich – Baudirektion – Tiefbauamt: Bauen im Lärm, Lärminfo 6: Ein Kurzleitfaden zu den Lärmschutzvorschriften bei neuen Gebäuden, Zürich 2010.
- Kiepe, Folkert: Novellierungserfordernisse bei der BauNVO aus Sicht der Städte, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ Band II, Berlin/Bonn 2010, Seite 97-100.
- Kirchberg, Christian und Helmut König: Alternative Überlegungen zur Reform der BauNVO, in: Baurecht (BauR) 10/2010, Seite 1686-1701.

- Kirchberg, Christian und Helmut König: Anwendungsprobleme, Defizite und Reformbedarf der Baunutzungsverordnung - Thesenpapier eines Vortrags beim 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Freiburg am 5.5.2010.
- Krautzberger, Michael: Konflikte baulicher Nutzungen, in: Kormann, Joachim (Hrsg.), UPR Special: Städtebauliche Planung in Gemengelage, Band 4, München 1994, Seite 9-25.
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, Leipzig 2007.
- Local Government Association: How planning works: an introductory guide for councillors, London 2012, S. 4.
URL: http://www.pas.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=ada0ee5a-61e2-4269-9cb9-e23571240bd5&groupId=332612 (Stand: 3/2014).
- Löhr, Rolf-Peter / Deutsches Institut für Urbanistik: Stadt der kurzen Wege – Nutzungsmischung im Städtebau. Rechtstatsachenuntersuchungen und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997, Berlin 1996.
- Losch, Siegfried: Kann die novellierte Baunutzungsverordnung einen wirksamen Beitrag zum Umwelt- und Bodenschutz leisten?, in: Informationen zur Raumentwicklung 1990, Seite 671-687.
- Losch, Siegfried: Sparsame und schonende Flächeninanspruchnahme – ein unerfüllbares Ziel?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1992, Seite 90-102.
- Macht, Günther und André Scharr: Einrichtungen für Kinder und Jugendliche im Verhältnis zur Nachbarschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 16/2009, Seite 657-666.
- Marti, Arnold: Die Inkraftsetzung der IVHB - ein Meilenstein in der Baurechtsharmonisierung, 2010,
URL: http://www.bpuk.ch/Libraries/IVHB_Weitere_Dokumente_d/Prof_Marti_Inkraftsetzung_IVHB__ein_Meilenstein_in_der_Baurechtsharmonisierung.sflb.ashx (Stand: 3/2014).
- Marx, Sven-Patrick (2003): Europäisches Planungsrecht und Public Private Partnerships im Städtebau, Diplomarbeit im Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel, veröffentlicht als Arbeitsbericht Heft A150 der Universität Kassel 2003.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, URL: http://pl.wikipedia.org/wiki/Miejscowy_plan_zagospodarowania_przestrzennego (Stand: 3/2014).
- Ministry of the Environment: New Planning and Building Act: Planning permission within ten weeks, Attention to be paid to climate and environment, Better controls of construction, Press Release 03 June 2010, URL: <http://www.government.se/sb/d/12872/a/147223> (Stand: 3/2014).
- Mitschang, Stephan: Die Bedeutung der Baunutzungsverordnung für die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR) 2009, Seite 10-23.
- Mitschang, Stephan und Olaf Reidt: Die geplante Änderung von BauGB und BauNVO in der laufenden Legislaturperiode, in: Baurecht (BauR), Heft 2/2011, Seite 188-203.
- Mitschang, Stephan und Katrin Roepert: „Stadtumbau auf Gewerbe- und Industriearealen – Gibt es Typologien?“, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR), Heft 1/2011, Seite 10-24.
- Newman, Peter und Andy Thornley: Urban Planning in Europe – International competition, national systems and planning projects, London 1996.
- Nonnenmacher, Carol und Chris Thomale: Der Fremdkörper im Bebauungsplangebiet – Voraussetzungen und Gestaltungsfelder anlagenbezogener Bauleitplanung nach § 1 Abs. 10 BauNVO, in: Verwaltungsblätter Baden-Württemberg (VBIBW) Heft 3/2011, S. 89-95.
- Otto, Christian-W.: Die Zulassung von Spielhallen: Planungsrecht vs. Spielhallenrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL), Heft 21/2011, Seite 936-945.
- Porz, Norbert: Novellierungserfordernisse bei der BauNVO aus Sicht der Städte und Gemeinden, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ Band II, Berlin/Bonn 2010, Seite 101-106.
- Reidt, Olaf: Möglichkeiten und Grenzen der Nutzungskontingentierung im Städtebaurecht, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), Heft 1/2009, Seite 1-5.
- Rist, Hansjörg: Probleme der Anwendung unterschiedlicher Fassungen der Baunutzungsverordnung, in: Kommunalpraxis 1995, Seite 242-244.
- Roer, Haribert: Modelle einer grenzüberschreitenden Bauleitplanung im Grenzbereich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und unmittelbar angrenzenden Staaten, Münster 2000.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury: Rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (Ministerverordnung zum Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan), URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20031641587&min=1> (Stand: 3/2014).

- Schäfer, Rudolf, Peter Hammermann und Ulrich Stöcker (Forschungsgruppe Stadt + Dorf - Prof. Dr. Rudolf Schäfer): Normierung ökologischer Standards im Städtebau, in: Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 492, Bonn 1992.
- Schäfer, Rudolf, Petra Lau und Christina Specovius (Forschungsgruppe Stadt + Dorf - Prof. Dr. Rudolf Schäfer): Forschungsvorhaben „Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Novellierung der Baunutzungsverordnung“ - Endbericht, Berlin 1999.
- Schäfer, Rudolf, Petra Lau, Ursula Georgii, Christina Specovius u.a. (Forschungsgruppe Stadt + Dorf - Prof. Dr. Rudolf Schäfer): Implementierung ökologischer Standards im Städtebau - Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in: Rechtstatsachenuntersuchung und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997, Bonn 1996.
- Scharmer, Eckard: Funktionsmischung – planungsrechtliche Durchsetzbarkeit und Möglichkeiten vertraglicher Vereinbarungen, in: Becker, Heidede, Johann Jessen und Robert Sander: Ohne Leitbild – Städtebau in Deutschland, Stuttgart 1998, Seite 254-258.
- Scheidegger, Stefan: Neuer Anlauf zur Harmonisierung im Bereich des Planungs- und Baurechts, in: forum raumentwicklung, Heft 3/2003, Seite 11-14.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, Köln 1995.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Dorf bleibt Dorf – Zur Novellierungsbedürftigkeit des § 5 BauNVO und zum Schutz des Außenbereichs vor einem Übermaß an industrieller Tierproduktion, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR) 4/2011, Seite 323-329.
- Schröder, Thomas: Ein Plädoyer für innerstädtisches Wohnen, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NZBau) 2009, Seite 768-769.
- Söfker, Wilhelm: Lösung von Standortkonflikten bei engem Nebeneinander von Industrie und Wohnen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1980, Seite 321-325.
- Sparwasser, Reinhard und Markus Edelbluth: Raumordnerische Steuerung des Einzelhandels, in: Stephan Mitschang (Hrsg.): Aktuelle Fragestellungen des Städtebau- und Umweltrechts – Vorschläge für BauGB-/BauNVO-Novelle, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 14, Frankfurt a.M. 2010, Seite 79-94.
- Sparwasser, Reinhard: Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel – Offene Sach- und Rechtsfragen, in: Stephan Mitschang (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 8, Frankfurt a. M. 2009, Seite 91-109.
- Stadt Gelsenkirchen: Stellungnahme zur Novellierung der BauNVO, Gelsenkirchen 2010 (unveröffentlicht).
- Stadt Reutlingen: Einleitung eines Diskussionsprozesses zu den Gebietskategorien der Baunutzungsverordnung (unveröffentlicht).
- Stadtentwicklung Wien (Hrsg.): Grün- und Freiraumplanung für Wohn- und Stadtquartiere – Beispiele für Planungsprozesse aus Österreich und Europa, Wien 2009.
- Stemmler, Johannes: Zur Novellierung der BauNVO, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1996, Seite 714-716.
- Stich, Rudolf: Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung, in: Natur und Recht (NuR) 1988, Seite 221-225.
- Stich, Rudolf: Ökologie – von der Baunutzungsverordnung zur Bodennutzungsverordnung?, in: Göb, Rüdiger und Franz Schuster: Reform der Baunutzungsverordnung – Ergebnisse der Umfrage sowie Bericht über die Expertentagung am 3. und 4. Dezember 1987 in Sankt Augustin zum Thema: „Ist die Baunutzungsverordnung novellierungsbedürftig?“, Köln 1988, Seite 31-38.
- Strunz, Anton und Marie-Luis Wallraven-Lindl: 'Garagenbonus' für Fahrradabstellplätze?, in: Kommunaljurist (KommJur), Heft 10/2011, Seite 361-367.
- Stürer, Bernhard: Städtebaurechtsnovelle 2012 – Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2012, Seite 1017-1027.
- Stürer, Bernhard: Städtebaurecht 2009: BauNVO – Rechtsschutz – Reformbedarf?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2010, Seite 543-554.
- Stürer, Bernhard und Eva-Maria Ehebrecht-Stürer: Reformbedarf im BauGB, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2010, Seite 1540-1547.
- Stühler, Hans-Ulrich: Die Wechselwirkung von Bauplanung und Immissionsschutzrecht, Rechtsprechungsübersicht 2012. Download unter: http://www.jura.uni-konstanz.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/jura/Dokumente_FB_Homepage/Lehrbeauftragt-Honorarprof/Stuehler/Wechselwirkung.pdf
- Sveriges Riksdag: Plan- och bygglag (Planning and building act – SFS 2010:900), URL: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/ (Stand: 3/2014).

- The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England –The Planning Pack 2012, Sheet 6: Development Management, London 2012, URL: http://www.rtpi.org.uk/media/1645163/sheet_6_final.pdf (Stand: 3/2014).
- The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England –The Planning Pack 2012, Sheet 11: Development Management. Small Business and the Planning System, London 2012, URL: http://www.rtpi.org.uk/media/1645213/sheet_11_final.pdf (Stand: 3/2014).
- The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England – What is the National Planning Policy Framework?, URL: http://www.rtpi.org.uk/media/1816038/what_is_the_nppf.pdf (Stand: 3/2014).
- The Royal Town Planning Institute (RTPI): Planning Aid England – What is Neighbourhood Planning?, URL: http://www.rtpi.org.uk/media/1601267/what_is_neighbourhood_planning.pdf (Stand: 3/2014).
- The Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012. Statutory Instruments. 2012 No. 767. URL: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/767/pdfs/uksi_20120767_en.pdf (Stand: 3/2014).
- The Town and Country Planning (Use Classes) Order 1987 (as amended). Statutory Instruments. 1987 No. 764. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1987/764/contents/made> (Stand: 3/2014).
- Urban Forum and The Royal Town Planning Institute (RTPI)/Planning Aid England (Hrsg.): The handy guide to planning 2012, London 2012. URL: http://www.rtpi.org.uk/media/1454776/planning_handy_guide_2012_5_final.pdf (Stand: 3/2014).
- vhw, Deutsches Volksheimstättenwerk e.V., Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung, Unabhängige Arbeitsgruppe des vhw, „Das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung – Überlegungen und Vorschläge zu den beabsichtigten Novellierungen des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung in der laufenden Legislaturperiode“, 1996.
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: The new Spatial Planning Act gives space, Den Haag 2007, URL: www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2010/11/23/the-new-spatial-planning-act-gives-space/11fs2008g054-200827-14497.pdf (Stand: 3/2014).
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008, URL: http://wetten.overheid.nl/BWBR0024656/geldigheidsdatum_15-03-2011 (Stand: 3/2014).
- Wanczura, Sylvia: Das polnische Planungssystem im Wandel, in: Institut für Raumplanung der Universität Dortmund (Hrsg.): Räumliche Planung in Polen – Ein Exkursionsbericht, Dortmund 2007, Seite 11-26.
- Wenzel, Joachim: Eine Einführung in die Systemtheorie selbstreferenzieller Systeme nach Niklas Luhmann, Main 2012.
- Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Festschrift für Heinrich Mäding zum 65. Geburtstag, Berlin 2006, Seite 293-308.
- Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden 2008.
- Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planung in Großbritannien, Frankreich und Schweden im Vergleich, in: Batts, Ulrich, Wilhelm Söfker und Bernhard Stürer (Hrsg.): Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung. Festschrift für Michael Krautberger zum 65. Geburtstag, München 2008, Seite 147-165.
- Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung. Bearbeiter: Bunzel, Arno, Robert Sander, Heide Becker, Dietrich Henckel, Paul von Kodolitsch und Jens Libbe, Wiesbaden 2003.
- Zerweck, Peter: Das „Verbandepapier“ zur Planungsrechtsnovelle an den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überreicht, in: Planerin 2/95, 1995, Seite 8-16.
- Zerweck, Peter: Was hätten wir zu einer neuen Baunutzungsverordnung zu sagen? Ein Aufruf., in: Planerin 3/1999, Seite 37-38.
- Zerweck, Peter: Zur BauNVO – das bisherige Meinungsbild nach Umfrage, in: Planerin 1/2000, Seite 47-49.
- Zonnefeld, Wil: Raumplanung in den Niederlanden, in: Geographische Rundschau (Jg. 61), Heft 1/2009, S. 43-49.

Anhänge 1 – 3 zum Endbericht: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=IFO5USX7>