

Bauministerkonferenz
Konferenz der für Städtebau, Bau-Und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der
Länder (ARGEBAU)
Arbeitsgruppe der Fachkommission Städtebau

28.09.2015

Kommunale Strategien für die Entwicklung gemischtgenutzter und verdichteter Gebiete

genannt: „**Großstadtstrategie**“

Ansprechpartnerin:

Ute Müller LP130
Amt für Landesplanung und Stadtentwicklung
Neuenfelder Straße 19
21109 Hamburg
Tel: 040-42840 8096
ute.mueller@bsw.hamburg.de

0 Inhalt

0	Inhalt.....	2
1	Problematik der Planung gemischtgenutzter, verdichteter Gebiete	3
2	Förderung von Wohnquartieren im verdichteten Stadtraum.....	5
2.1	Wohnungspolitik - integrierter und kooperativer Politikansatz.....	5
2.1.1	Satzungen nach § 172 BauGB.....	5
2.1.2	Monitoring.....	5
2.1.3	Bündnisse mit der Wohnungswirtschaft und den Mieterverbänden	5
2.1.4	Rahmenbedingungen des Bundes	6
2.1.5	Mietrecht, Recht des Wohnungswesens.....	7
2.1.6	Bestandsentwicklung von Wohnungen.....	7
2.1.7	Ankauf von Belegungsbindungen	8
2.1.8	Baukosten	8
2.2	Vergabe von Grundstücken.....	9
2.2.1	Forderung eines festen Anteils geförderten Mietwohnungsbaus	9
2.2.2	Konzeptausschreibungen bei städtischen Liegenschaften.....	9
2.2.3	Vergabe von Bundesliegenschaften sowie Liegenschaften der Länder	9
2.2.4	Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung – städtebauliche Verträge	10
2.3	Sicherung einer wachstumsstarken Wirtschaft.....	10
3	Innenentwicklung und Nutzungsmischung	10
3.1	Überprüfung der Baunutzungsverordnung (BauNVO).....	11
3.1.1	Neues Baugebiet der BauNVO – Mischgebiet der Innenentwicklung.....	12
3.1.2	Berücksichtigung der „Quartiersdichte“ in § 17 BauNVO	14
3.2	Änderungen immissionsbezogener Regelungen im Bau- und Immissionsschutzrecht.....	15
3.2.1	Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG) durch Spezialregelung im BauGB konkretisieren	15
3.2.2	Immissionsschutzrechtliche Unwirksamkeit passiver Schallschutzmaßnahmen bei heranrückender Wohnbebauung	15
3.2.3	Ergänzung § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB.....	16
3.3	Anpassung gesetzlicher Regelungen zum Sportlärm	17
3.4	Nutzbarkeit des öffentlichen Raums - Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer	18
3.5	Energetische Erneuerung in Stadtquartieren.....	18
3.6	Folgen der Verdichtung und Nutzungsmischung	18
	Anlage - Zahlen, Daten, Fakten	19

1 Problematik der Planung gemischtgenutzter, verdichteter Gebiete

Das Leitbild von wachsenden Städten ist seit der Charta von Leipzig nicht mehr die aufgelockerte, funktional gegliederte Stadt, sondern eine funktionsgemischte und kompakte Stadt, die sich überwiegend durch Innenentwicklung erneuert und fortentwickelt, auch um den ökologischen und naturschutzrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Großstädte sind jeher die Kristallisationspunkte neuer Entwicklungen mit damit verbundenen veränderte Fragestellungen und Lösungserfordernissen. Insbesondere wenn sie Zentren einer Metropolregion sind, gehören sie zu den Schrittmachern der globalen Wirtschaftsentwicklung und der Kultur Deutschlands. Denn die deutschen Großstädte sind Anziehungspunkte für Menschen aus dem In- und Ausland. Großstädte schreiben Erfolgsgeschichte und prägen das Bild der Bundesrepublik in Europa und weltweit. Wegen ihrer vorhandenen Infrastruktur, wirtschaftlichen und kulturellen Innovationskraft, Internationalität und ihren Bildungs- und Arbeitsplatzangeboten werden Großstädte auch weiterhin Anziehungspunkte für Menschen mit unterschiedlichsten Lebensentwürfen und -hintergründen sein. Daher stellt die Verfügbarkeit eines ausreichenden und bezahlbaren Wohnungsangebotes eine wesentliche Bedingung für die Attraktivität der Städte dar. In den wachsenden Großstädten stellt schon die Flächensuche eine Herausforderung dar. Um bezahlbare Wohnungen in ausreichendem Umfang bereitstellen zu können, sind bauliche Entwicklungen in gewachsenen Bereichen bei weiterer Verdichtung erforderlich. Auch der Erhalt und die Weiterentwicklung von bezahlbarem Wohnraum sollte Ziel der Bemühungen sein.

Diesem Ziel trägt der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“ Rechnung, indem er die Förderung von qualitativem, energie-sparendem und für alle bezahlbarem Wohnen thematisiert (Koalitionsvertrag S. 116).

Die Anziehungskraft lebendiger Städte beruht auch auf einer wachstumsstarken Wirtschaft und der Bereitstellung eines florierenden Arbeitsmarktes. Wesentliches Ziel der städtebaulichen Entwicklung ist daher auch die Erhaltung und Entwicklung von Flächen für Arbeitsstätten – und zwar auch in innerstädtischen und gemischten Lagen.

Nachhaltige Stadtentwicklung im bestehenden Siedlungsgefüge stößt in vielen Fällen auch auf problembeladene Ausgangssituationen. Die Aufstockung der Städtebauförderungsmittel und die sich daraus bietenden Chancen werden daher explizit begrüßt.

Denn die Städtebauförderung ist ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung und für Investitionen in städtische Infrastruktur unverzichtbar. Die Programme ermöglichen insbesondere Großstädten aber auch wachsenden und schrumpfenden Städten den oft vorherrschenden multiplen Problemlagen (städtebaulich, infrastrukturell, sozial) entgegenzuwirken und die Lebensbedingungen der Menschen umfassend zu verbessern. Städtebauförderung und die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums durch Neubau und Modernisierung der Bestände, die (Re-)Aktivierung von unter- und fehlgenutzten Flächen, die Bereitstellung attraktiver sozialer Infrastrukturen und die Qualifizierung öffentlicher Räume schaffen die Voraussetzung für Teilhabe und Integration, für städtisches Wachstum und Erneuerung. Wohnungsbau und Städtebauförderung sollten auf Quartiersebene daher stärker konzeptionell und instrumentell miteinander verknüpft werden.

Die kurzfristige Bereitstellung von Flächen für die öffentliche Unterbringung von Asylbegehrenden bereitet den Städten und Gemeinden derzeit zusätzlich große Probleme. Hierin wird eine Herausforderung für die kommenden Jahre gesehen. Die kürzlich erfolgten baurechtlichen Erleichterungen werden daher begrüßt. Langfristig bietet die Zuwanderung Chancen dem demographischen Wandel und dem damit einhergehenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Innenentwicklung heißt in erheblichem Maße auch, dass Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden müssen, sinnvolle Nutzungsmischungen in innerstädtischen Gebieten mit begrenzten Flächenpotenzialen festlegen zu können. Innenentwicklung darf nicht zum Stillstand kommen oder mit der Vertreibung von Gewerbebetrieben, Sportanlagen und Freizeiteinrichtungen enden.. Eine wirksame Strategie der Nutzungsmischung im Rahmen der Innentwicklung schont zugleich auch Landwirtschaftsflächen, die gegenwärtig als Flächenreserve für naturschutzfachliche Ausgleichsbedarfe fungieren.

Der Druck und die Nutzungskonkurrenzen treten in den großen wachsenden Städten am offensichtlichsten in Erscheinung. Aber auch in den Umlandgemeinden rund um die großen Städte und Metropolen sind Erleichterungen zur Entwicklung gemischtgenutzter verdichteter Lagen hilfreich, um die noch vorhandenen Zwischenräume und Außenbereiche vor einer baulichen Inanspruchnahme zu schützen. Selbst schrumpfende Gemeinden können profitieren, wenn sie eine planerische Umstrukturierung zugunsten einer Zentrierung der Nutzungen in die Kernflächen der Siedlungsbereiche befördern wollen, um somit die Randbereiche wieder in die Landschaftsräume zurückzuführen.

Kompakte und gemischte Siedlungsstrukturen tragen zudem zur Senkung des Energiebedarfs für die Mobilität der Menschen bei (kurze Wege, ÖPNV-Angebot). Überdies wird in kompakten Städten die Energie- und Wärmenetzinfrastruktur effizienter genutzt als in dünn besiedelten Gebieten. Die räumliche Nähe von Energieerzeugern und Verbrauchern ist bei intelligenter Steuerung der Strom- und Wärmenetze vorteilhaft (Energiemanagement). Kompakte Baukörper des Geschosswohnungsbaus führen im Vergleich zu kleinteiligen Einfamilienhausstrukturen zu geringeren Wärmeenergiebedarfen.

Nur durch konsequente Innenentwicklung und sinnvolle Nutzungsmischungen kann das Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, welches im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD auf Bundesebene noch einmal bekräftigt wurde, erreicht werden, die Flächenneuanspruchnahme bis 2020 auf höchstens 30 ha pro Tag zu begrenzen. Auch im Koalitionsvertrag ist deshalb der Auftrag enthalten, sinnvolle Nutzungsmischungen in innerstädtischen Gebieten mit begrenztem Flächenpotenzial weiter zu fördern (Koalitionsvertrag, Kapitel Umwelt, Kreislaufwirtschaft, 2. Absatz, S. 119). Daraus lässt sich das Ziel ableiten, eine auf verstärkte Nutzungsmischung und Verdichtung angelegte Bauleitplanung zu verfolgen, um damit städtebauliche Verbesserungen und die Lösung von Nutzungskonflikten zu erreichen sowie dem vorsorgenden Umweltschutz Rechnung zu tragen. Bisher ist dieses Ziel nur schwer mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen zu erreichen.

Innere Verdichtung verändert auch die Bedeutung der öffentlichen Räume. Ziel muss es sein, ihre Aufenthaltsqualität und Nutzbarkeit dauerhaft zu verbessern und an das sich ändernde Mobilitätsverhalten von Bewohnern und Besuchern anzupassen.

Es soll daher eine Diskussion über die Änderung von Rahmenbedingungen und über die Veränderung (bundesrechtlicher) Regelungen angeregt werden mit dem Ziel, städtebaulich gewünschte Entwicklungen gemäß dem aktuellen städtebaulichen Leitbild zu erleichtern.

2 Förderung von Wohnquartieren im verdichteten Stadtraum

2.1 Wohnungspolitik - integrierter und kooperativer Politikansatz

Insbesondere die Großstädte sind die Wachstumskerne Deutschlands. Vor allem hier vollzieht sich die wirtschaftliche Entwicklung. Ihre Attraktivität sorgt für Zuzug von außen – aus eher ländlich geprägten Regionen und aus dem Ausland. Die Zahl der Einwohner steigt und stärker noch die der Haushalte. Die Ausweitung des Wohnungsangebots durch Neubau hält seit Jahren mit dieser Entwicklung nicht Schritt. Die Folge davon sind seit Jahren wachsende Knappheit und entsprechend hohe Steigerungen der Marktmieten. Diese überfordern die Mietzahlungsfähigkeit der ärmeren Bevölkerungsgruppen und beschleunigen die soziale Segregation, indem diese Haushalte aus attraktiven Quartieren verdrängt werden. Mit den wachsenden stadträumlichen Disparitäten nehmen in Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf die sozialen Konflikte zu. Die betroffenen Städte müssen sich dieser Herausforderung stellen und in die Lage versetzt werden, stärker regulierend eingreifen zu können. Die hierfür geeigneten Instrumente bieten aber auch kleineren oder gar schrumpfenden Gemeinden gute Möglichkeiten, regulierend den Wohnungsmarkt zu begleiten.

2.1.1 Satzungen nach § 172 BauGB

Um der nach Aufwertungsprozessen folgenden Verdrängung der Bevölkerung aktiv entgegenzusteuern, bietet das Baugesetzbuch das Instrumentarium der Milieuschutzsatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 – in Kombination mit einer Umwandlungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB. Diese städtebaulichen Regelungen dienen dem Schutz einer alteingesessenen und auf ihr Wohngebiet angewiesenen Bevölkerung und können einem zunehmenden Aufwertungs- und Verdrängungsdruck in ihrem Wohngebiet entgegenwirken. Einen direkten Einfluss auf die Mietenentwicklung hat dieses Instrumentarium zwar nicht, sehr aufwändige Modernisierungen und Umwandlungen können jedoch untersagt, Mieterinnen und Mieter vor einer Verdrängung in weniger begehrte Randlagen bewahrt werden. Die Städte müssen sich dieser Herausforderung durch die Wahrnehmung einer stärkeren Regulierung stellen.

2.1.2 Monitoring

Die Städte und die Länder verfügen inzwischen über mehr oder weniger ausgebaute Ansätze einer Wohnungsmarktbeobachtung, die ihnen kleinräumige Analysen zur Situation der Wohnbevölkerung (Haushaltsstruktur, Alter, Sozialstruktur, Einkommen, Mietzahlungsfähigkeit), zum Wohnungsangebot (Mieten und Preise) und zu sozialen Prozessen der (ethnischen, sozialen, demografischen) Integration und Segregation ermöglichen.

Auf den großstädtischen Wohnungsmärkten spiegeln sich die sozialen Problemlagen der Stadt in ihrer Gesamtheit. Ihre Lösung ist jedoch nicht allein mit Maßnahmen des Wohnungsbaus möglich. Vielmehr sind umfassende soziale Großstadtstrategien nötig, bei denen Ressortpolitik und Ressourcen gebündelt werden, auch, aber nicht nur, bezogen auf Gebiete, die in Bund- und Länderprogrammen der Sozialen Stadt ausgewiesen sind (Koalitionsvertrag S. 117).

2.1.3 Bündnisse mit der Wohnungswirtschaft und den Mieterverbänden

Viele Städte verfügen inzwischen über mehr oder weniger entwickelte Ansätze integrierter sozialer Strategien. Dazu gehört die Bündelung der stadteigenen Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten. Zudem sind Vereinbarungen der örtlichen Politik mit den Verbänden der Wohnungswirtschaft oder mit einzelnen Wohnungsunternehmen sowie den Mieterverbän-

den (Koalitionsvertrag S. 144). sinnvoll. Mit solchen Bündnissen können die Ziele und Vorgaben einvernehmlich für alle Akteure (Bauherren, Investoren, Partner der Wohnungswirtschaft, planende und genehmigende Verwaltung, Politik und Verbände etc.) klar definiert werden und eine positive Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt erreicht werden.

Solche Kooperationen erweitern den Handlungsspielraum. Sie ermöglichen Selbstverpflichtungen der Kooperationspartner, etwa zur Ausweitung des Wohnungsangebots und zu einer verantwortlichen Mietgestaltung, wenn ihnen gleichzeitig verbindliche Zusagen über angemessene politische Rahmenbedingungen gemacht werden, etwa hinsichtlich der Bereitstellung von Fördermitteln. Die Zuständigkeit für die Setzung wichtiger Rahmenbedingungen liegt beim Bund.

2.1.4 Rahmenbedingungen des Bundes

Daher ist auch der Bund aufgefordert, die Rahmenbedingungen für eine weitere gedeihliche Entwicklung der Städte kontinuierlich zu verbessern. Stadtentwicklung sollte möglichst in einem kooperativen Politikstil und im Dialog insbesondere mit den Verbänden der Wohnungswirtschaft und mit den Mieterverbänden erfolgen.

Wichtig ist dabei, das erforderliche Gleichgewicht zwischen fördernden und fordernden Politelementen sicherzustellen. Angesichts der Notwendigkeit, zur Sicherung bezahlbaren Wohnens auch finanziell zu fördern und angesichts gesamtstaatlicher Anforderungen, die die regionale Entwicklung und Versorgung bestimmter Zielgruppen mit bezahlbarem Wohnraum immer wieder oder teilweise dauerhaft überlagern, bleibt die finanzielle Förderung auch dauerhaft gesamtstaatliche Aufgabe - wie z.B. die Energieneutralität im Gebäudebereich, der altersgerechte Umbau und derzeit die Bewältigung der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen. Von daher besteht auch nach 2019 Bedarf zur Fortsetzung der Kompensationszahlungen

Die verlässliche und nachhaltige KfW-Förderung ist beizubehalten. Dabei erscheint eine verstärkte Nutzung des Instruments des Tilgungszuschusses zur Förderung insbesondere des Mietwohnungsbaus sinnvoll. Die KfW Förderung sollte dabei mit der Länderförderung stärker abgestimmt werden, derzeit besteht die Gefahr dass gerade die KfW Förderung ohne soziale Bindungen die Länderförderung konterkariert.

Zudem ist die eingeleitete Wohngeldreform, die zum 1. Januar 2016 in Kraft tritt, dringend erforderlich.

Zu verlässlichen Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau gehört auch die überfällige Reform der Grundsteuer. Zur Aktivierung innerstädtischer Brachen könnte es gerade für wachsende Metropolen überlegenswert sein, den Städten eine Ermächtigung zur höheren Besteuerung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke einzuräumen..

Zur Verhinderung häufiger Wiederverkäufe von Wohnungsbeständen mit der Gefahr der Verwahrlosung und der Entstehung von Problemimmobilien sollte der Bund Umgehungsmöglichkeiten z.B. bei der Grunderwerbssteuer oder beim gemeindlichen Vorkaufsrecht nach BauGB bei der Veräußerung von Unternehmensanteilen (z.B. durch „share deals“) beheben.

2.1.5 Mietrecht, Recht des Wohnungswesens

Neben allgemeinen Möglichkeiten der Wohnraumförderung, etwa im Rahmen von Bündnissen, haben sowohl im Bereich BGB-Mietrecht als auch im Bereich Wohnungswesen die Länder die Möglichkeit, auf die Wohnungsmarktsituation zugeschnittene Instrumente zu erlassen. Insbesondere bei einem angespannten Wohnungsmarkt kommen dabei etwa folgende Maßnahmen in Betracht:

- Erlass eines landesrechtlichen Zweckentfremdungsverbots für einzelne Städte oder Stadtteile mit dem Ziel, dass Wohnraum zum Wohnen und nicht für andere Zwecke genutzt wird bzw. Übertragung der Möglichkeit zum Erlass einer entsprechenden Satzung auf die Kommunen,
- Erlass eines landesrechtlichen Wohnraumschutz- bzw. Wohnungsaufsichtsgesetzes (Mindeststandards zur Erhaltung und Pflege von Wohnraum, Eingriffsmöglichkeiten bei Überbelegung etc.),
- Erlass einer landesrechtlichen Kündigungsschutzfristverordnung zur Erweiterung des Kündigungsschutzes für Mieter vor Eigenbedarfskündigungen im Falle der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen,
- Erlass einer landesrechtlichen Kappungsgrenzenverordnung zur Begrenzung von Mieterhöhungen im laufenden Mietverhältnis,
- Erlass einer landesrechtlichen Verordnung zur Inkraftsetzung der Mietpreisbremse zur Begrenzung von Wiedervermietungsrenten,
- Erlass landesrechtlicher Regelungen zur Vermeidung einer Fehlsubventionierung.

Die kumulativ einzusetzenden und - auch in der Zielrichtung - unterschiedlich ausgestalteten Maßnahmen erlauben eine gezielte Steuerung bei kritischen Wohnungsmarktsituationen gerade in Großstädten. Die von den Ländern und den Stadtstaaten in unterschiedlicher Weise eingesetzten Instrumente weisen auf die dort vorliegenden differenzierten Gegebenheiten hin. Letztlich gilt es, nicht zuletzt mit Blick auf die neu eingeführten Instrumente Absenkung der Kappungsgrenze und Mietpreisbremse, die Wirkung der Instrumente auf den betroffenen Wohnungsmärkten zu beobachten und ggf. nachzujustieren.

2.1.6 Bestandsentwicklung von Wohnungen

Der Sanierung von Wohngebäuden, insbesondere von Mietwohngebäuden kommt eine besondere Bedeutung bei der Bestandsentwicklung in den Ballungsräumen zu, da hierdurch die Nutzbarkeit von Bestandsgebäuden langfristig gesichert wird. Dies ist sowohl ökonomisch als auch ökologisch wünschenswert. Ökonomisch, da die Sanierungskosten häufig unter den Neubaukosten liegen und somit bezahlbarer Wohnraum langfristig erhalten werden kann und durch die Energieeinsparung bei energetischen Sanierungen zudem die Betriebskosten für die Nutzer dauerhaft gesenkt werden. Ökologisch, da nicht nur durch die energetische Sanierung Energie und damit CO₂ eingespart wird sondern auch die erhebliche Menge an grauer Energie die in einem Ersatzneubau verbaut wird. Für eine kontinuierliche Sanierung des Wohnungsbestandes sind attraktive, verlässliche Förderangebote für die Planungssicherheit der Investoren eine wesentliche Voraussetzung.

In der Regel sind Sanierungsvorhaben unter der Voraussetzung, dass sie seitens des Bauherren technisch und wohnungswirtschaftlich optimiert geplant sind, schneller in der Umsetzung.

Zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums sollten auch in Sanierungsvorhaben frühzeitig das Gespräch mit den Investoren gesucht werden, um gemeinsam Möglichkeiten der Förderung oder sonstige Maßnahmen auszuloten. Jede Sanierung (außerhalb reiner geförderter Zuschussfinanzierung) führt unweigerlich zu Mietsteigerung.

Allerdings kann es je nach Einzelfall auch sinnvoller sein, Bestandsgebäude durch Neubauten zu ersetzen, beispielsweise wenn die Altgebäude in einem sehr schlechten baulichen Zustand sind oder wenn so deutlich mehr Wohnfläche geschaffen werden kann. Auch hierfür sollte es entsprechende Förderangebote geben.

Es bleibt gerade vor dem Hintergrund der Sicherung bezahlbaren Wohnens immer eine Abwägung zwischen Sanierung und (gefördertem) Neubau nach Abriss.

2.1.7 Ankauf von Belegungsbindungen

Zur Verbesserung der Wohnraumversorgung von Zielgruppen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt (z.B. Menschen mit psychischen und / oder seelischen Behinderungen oder Personen, die Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erhalten - §§ 67/68 SGB XII - und die nach erfolgreichem Abschluss einer stationären Maßnahme in eigenen Wohnraum ziehen können), kann der Ankauf von Belegungsbindungen im freien Mietwohnungsbestand in Verbindung mit obligatorischen Betreuungsleistungen durch soziale Träger ein geeignetes Instrument darstellen. Darüber hinaus kann der Ankauf von Belegungsbindungen im angemessenen Bestand die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum insbesondere dort ergänzen, wo durch Neubau oder Sanierung nicht ausreichend bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann.

2.1.8 Baukosten

In den Großstädten sind in den vergangenen Jahren punktuell überdurchschnittlich hohe Baukostensteigerungen zu verzeichnen gewesen. Dies ist im Wesentlichen auf die starke Bautätigkeit und die damit verbundene hohe Nachfrage nach Bauleistungen zurückzuführen. Ein zweiter wesentlicher Faktor ist die Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt.

Über diese und allgemeine Preissteigerungen hinaus führen vor allem auch gestiegene Qualitätsansprüche und ordnungsrechtlicher Anforderungen beispielsweise in Bezug auf Energieeffizienz, Barrierefreiheit, Standsicherheit, Brand- und Schallschutz, Schnee-, Sturm- und Erbebensicherheit in den letzten Jahren zu deutlich erhöhten Kosten im Wohnungsbau, wie die Untersuchung „Kostentreiber im Wohnungsbau“ der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. darlegt hat. Auch ist der Anteil der Ausbaukosten gegenüber den Kosten im Leistungsbereich des Rohbaus inzwischen auf deutlich über 50% gestiegen.

Es wird begrüßt, dass sich die Baukostensenkungskommission des Bundes dieser Problematik angenommen hat.

2.2 Vergabe von Grundstücken

Ein besonderes Augenmerk der Wohnungspolitik muss dem Ziel gelten, bezahlbare Wohnungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Planerische, rechtliche und bauliche Instrumente und Entwicklungen müssen dieses Ziel unterstützen. Ein zentrales Instrument für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist die kommunale Grundstücks politik. Insbesondere Großstädte müssen daher entsprechend der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Bedarfe Regeln und Vorgaben zum angestrebten Wohnungsangebot bei Grundstücksvergaben entwickeln.

2.2.1 Forderung eines festen Anteils geförderten Mietwohnungsbaus

Bei der Realisierung von neuen Wohnungsbauplanungen ist es sinnvoll, wenn Großstädte einen festen Anteil von geförderten Mietwohnungen beschließen. Soll im Einzelfall von dem festen Anteil nach unten abgewichen werden, kann an anderer Stelle – möglichst aber im näheren Umfeld - für Ausgleich gesorgt werden. Dies sichert auf alle Planungsgebiete bezogen langfristig eine ausgewogene soziale Bevölkerungsmischung und vermeidet eine Segregation in Stadtteile mit niedrigerem sozialem Status auf der einen und Luxusquartieren auf der anderen Seite.

2.2.2 Konzeptausschreibungen bei städtischen Liegenschaften

Die Vergabe von städtischen Liegenschaften mit dem Ziel der Wohnungsentwicklung sollte sich nicht nur an dem gebotenen Kaufpreis orientieren. Besonders bei einem hohen Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt ist es sinnvoll, wenn die Gemeinden ihre städtischen Grundstücke unter Berücksichtigung der Konzeptqualität vergeben. Die Konzeptqualität kann dabei insbesondere von wohnungspolitischen, städtebaulichen und energetischen Kriterien bestimmt sein. Dazu sollten in der Ausschreibung Informationen zur Gewichtung der verschiedenen Kriterien gegeben werden, z.B. Anteile geförderter / freifinanzierter Miet- und Eigentumswohnungen, Mindestenergiestandards, Mindestanteile an besonderen Bauformen (Baugemeinschaften, Studierenden-, Auszubildenden- oder Seniorenwohnungen oder Wohnraum für vordringlich Wohnungssuchende), ein bestimmter Wohnungsgrößenschlüssel oder auch infrastrukturelle Vorgaben wie die Schaffung von Kita- oder Betreuungsangeboten. Bei Nutzungsmischung ist auch der Anteil der Nutzung von Gewerbe oder anderen Nutzungen vorzusehen. Dieses Verfahren sollte auf möglichst alle öffentlichen Liegenschaften übertragen werden.

2.2.3 Vergabe von Bundesliegenschaften sowie Liegenschaften der Länder

Es ist wünschenswert, dass auch bundeseigene Grundstücke sowie Liegenschaften der Länder entsprechend der Konzeptqualität und integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte bzw. im Rahmen integrierter Stadtentwicklungskonzepte vergeben und entwickelt werden. Dies muss sich bei der Nutzung aber auch in der Preisfindung widerspiegeln, da in den Gebieten des besonderen Städtebaurechts, ein Festhalten an der Höchstpreisvorstellung für bundeseigene Grundstücke oder Liegenschaften der Länder kontraproduktiv für die Gesamtmaßnahme sein kann (Entwicklungshemmnis einerseits oder preistreibende Auswirkungen auf das Umfeld andererseits).

Demgegenüber zielt der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln gerade umgekehrt darauf, gewünschte Entwicklungen voranzubringen, Schlüsselgrundstücke wie etwa aus der Zivilschutzbindung entlassene Bunker und früher militärisch genutzte Areale in neue Nutzung zu bringen und so bezahlbare Flächen für Wohnen und andere Funktionen bereitzustellen. Nicht

selten scheitern an der bisherigen Preisvorstellung auf Bundesseite auch Nutzungskonzepte für Gemeinbedarf oder Stadtteilkultur, die Nutzungsmischung und Vielfalt in den Quartieren und Gebieten der Städtebauförderung bewirken könnten.

Es wird begrüßt, dass die 126. Bauministerkonferenz am 13. und 14.11.2014 die Bundesregierung gebeten hat, ihren Beitrag zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen auch dadurch zu leisten, dass sie nicht mehr für Bundeszwecke benötigte Liegenschaften mit Vorrang den jeweiligen Liegenschaftsgemeinden zum Erwerb zum Verkehrswert anbietet (kommunale Vorkaufsmöglichkeit).

2.2.4 Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung – städtebauliche Verträge

Bei privaten Grundstücken, bei denen vor der Realisierung der Wohnbebauung mit einem neuen Bebauungsplan erst entsprechendes Planrecht geschaffen werden muss, sollte zur Sicherung der wohnungspolitischen Ziele grundsätzlich ein städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB geschlossen werden, in dem z.B. Anteile geförderten Wohnens vereinbart, aber auch die Kostenbeteiligung der Wohnfolgeinfrastruktur an den Privaten übertragen werden können. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, dass unangemessene Steigerungen der Gesamtkosten und damit Mietsteigerungen im Wohnungsbau durch zu weitreichende städtebauliche Auflagen möglichst vermieden werden.

2.3 **Sicherung einer wachstumsstarken Wirtschaft**

Menschen werden von Großstädten insbesondere auch wegen ihres attraktiven Arbeitsmarktes angezogen. Diese Attraktivität zu bewahren, zu stärken oder in strukturschwächeren Gegenden oder kleineren Städten entsprechende Strukturen aufzubauen erfordert aus planerischer Sicht die Bewältigung folgender wichtiger Aufgaben:

- Sicherung eines ausreichenden Flächenangebots für gewerbliche und industrielle Nutzung,
- Entwicklung von angepassten Lösungen für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben (z.B. Handwerker) in gemischten Gebieten,
- Sicherung und Entwicklung von Betriebsstandorten auch in innerstädtischen Lagen,
- Sicherung und Erhaltung von Nahversorgung und Dienstleistung sowie der Kreativwirtschaft in möglichst weiten Gebieten des Stadtraumes.

Oft schränkt das bestehende Recht die Städte ein, die o.g. Ziele zu erreichen. Die im Folgenden vorgeschlagenen Änderungen der Regelungen des Baurechts und Immissionsschutzes sollen auch die Ansiedlung und Sicherung gewerblicher Nutzungen insbesondere in innerstädtischen gemischten Lagen im Falle der kleinräumigen Mischung für Maßnahmen der Innenentwicklung erleichtern.

3 **Innenentwicklung und Nutzungsmischung**

Das in vielen innerstädtischen Gebieten beliebte und planerisch gewünschte Nebeneinander von verschiedenen Nutzungen soll nicht nur im Bestand fortgeführt sondern auch bei Neuplanungen um-

gesetzt werden können. Bei Planungen im verdichteten Stadtraum erweisen sich die bestehenden Baugebiete der BauNVO, aus ihrer Entstehungsgeschichte dem Geist der Trennung der Funktionen verhaftet, zunehmend als nicht flexibel genug, um gewünschte Nutzungsmischungen zu ermöglichen.

Auch die Obergrenzen für das Maß der Nutzung erlauben sowohl im Hinblick auf Altbestände als auch Neuplanungen häufig nicht angemessene Lösungen vor Ort ohne aufwändige Begründungen oder Sonderlösungen. Sie entstammen dem planerischen Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt, das zwischenzeitlich durch die Charta von Leipzig mit dem Ziel einer gemischten, angemessenen verdichteten und kompakten Stadt abgelöst wurde. Die übliche parzellenbezogene Betrachtung der baulichen Dichte ignoriert überdies die Bedeutung öffentlicher Freiräume in der Stadt, obwohl letztere maßgeblich Einfluss auf das Wohlbefinden der Bewohner in der Stadt ausüben.

Um eine angemessene Nutzungsmischung und Dichte in Städten erreichen zu können, sind Regelungen im Bereich der Baunutzungsverordnung und im Bereich des Immissionsschutzrechts zu ändern.

3.1 Überprüfung der Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Bezogen auf die Baunutzungsverordnung ergeben sich insbesondere zwei große Handlungsfelder: Zum einen ist eine Erweiterung der Baugebietskategorien in der BauNVO vor allem im Bereich der gemischten Bauflächen (§§ 5 – 7 BauNVO) und zum anderen eine Ergänzung zu den bundesweit in der BauNVO geregelten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung (§ 17 BauNVO) notwendig. Beide Regelungsfelder stehen in ihrer derzeitigen gesetzlichen Ausprägung der Festsetzung sinnvoller Nutzungsmischungen und angemessener Dichten insbesondere in Großstädten, aber auch vielfach in mittleren und kleineren Städten, entgegen.

Im Einzelnen ist die Rechtslage folgendermaßen zu beschreiben:

Das System der Baugebiete in der BauNVO ist überwiegend auf eine aufgelockerte, funktional gegliederte Stadt ausgerichtet. Das hat zur Folge, dass die BauNVO kein Baugebiet enthält, das auf eine „funktionsgemischte Stadt der kurzen Wege“ angelegt ist.¹

- Das Dorfgebiet (MD) eignet sich nur für den ländlichen Raum und auch da nur dort, wo noch land- oder forstwirtschaftliche Betriebe innerhalb des Bestands im Dorf vorhanden sind.
- Das Besondere Wohngebiet (WB) wäre vom zulässigen Nutzungsmix her grundsätzlich geeignet, darf aber nur festgesetzt werden, wo funktionale Mischung aus Wohnen und Gewerbe schon im Bestand vorhanden ist.
- Im Allgemeinen Wohngebiet (WA) können zwar „nicht störende Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen usw.“ ausnahmsweise zugelassen werden - für eine regelmäßige Ausbildung urbaner Quartiere reicht dies allerdings nicht aus, zumal dort eine Nutzungsmischung in jedem Fall „vorwiegend dem Wohnen“ dienen muss.

¹ So auch Wolf-Dietrich Bukow, Andreas Feldtkeller, Folkert Kiepe, Hans-Henning von Winning: „Urbanes Mischgebiet - Initiative Urbanität, Mobilität und kurze Wege“.
(http://www.stadtbaukunst.org/cms/upload/texte_zur_stadtbaukunst/Bukow_Feldtkeller_Kiepe_vWinning_UrbanesMischgebiet.pdf)

- Das Mischgebiet (MI) mit der Regelung, dass andere als Wohnnutzungen zulässig sind, „wenn sie das Wohnen nicht wesentlich stören“ sieht zwar eine Mischung vor, vereitelt aber situationsangemessene Nutzungsmischungen, weil in Mischgebieten ein qualitativ und quantitativ weitgehend gleichgewichtiges Mischungsverhältnis aus Wohnnutzungen und Nicht-Wohnnutzungen vorzusehen ist.²
- Das Kerngebiet (MK) ist ein Sonderfall der funktionalen Mischung für die Unterbringung von Handelsbetrieben und zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und damit als Vorschrift für andere, insbesondere vielfältige und offene Nutzungsmischung nicht anwendbar. Das Wohnen ist nur ausnahmsweise zulässig.

Um Quartiere für eine funktionsgemischte Stadt zu erreichen, müssen sich die planenden Gemeinden bei Festsetzung dieser Baugebiete gegenwärtig mit den Instrumenten des § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO behelfen. Diese Regelungen finden ihre Grenze aber u.a. dort, wo sie die Zweckbestimmung des Baugebietes konterkarieren. Entsprechende Festsetzungen beinhalten also grundsätzlich ein Rechtmäßigkeitsrisiko, das in der Rechtsprechung häufig mit dem Begriff „Etikettenschwindel“ beschrieben wird³ oder als unzulässige Abweichung vom Typenzwang der BauNVO eingeschätzt wird.⁴

§ 17 Abs. 1 BauNVO legt Obergrenzen für die Geschossflächenzahl in den Baugebieten fest. Dadurch werden für die Baugebiete zusätzlich zur Grundflächenzahl jeweils Verhältnisse von Freiflächen und Nutzflächen auf dem Baugrundstück festgelegt, bei deren Einhaltung regelmäßig keine negativen Auswirkungen für die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Umwelt zu erwarten sind.

Da die Geschossfläche nach § 20 Abs. 2 BauNVO grundstücksbezogen ist, müssen die Gemeinden gegenwärtig Freiflächen außerhalb des Baugrundstücks regelhaft auch dann bei der Festsetzung der Geschossflächenzahl außer Betracht lassen, wenn sie für die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Umwelt die gleichen positiven Wirkungen haben, wie Freiflächen auf dem Baugrundstück. Diese Beschränkung ist städtebaulich nicht begründbar.

In Einzelfällen können Freiflächen außerhalb des Grundstücks bei Überschreitung der Obergrenzen nach § 17 Abs. 1 BauNVO als Ausgleich im Sinne des § 17 Abs. 2 BauNVO herangezogen werden.⁵ Es bestehen aber Unsicherheiten, in welchem Maße das zulässig ist und es bedarf dafür einer gesonderten städtebaulichen Begründung.⁶ Ungeachtet der Frage, ob die bestehenden Baugebiete der BauNVO im Detail auch der Anpassung bedürfen, werden insbesondere die Einführung eines neuen Baugebiets sowie eine Regelung zur Flexibilisierung des Maßes der baulichen Nutzung vorgeschlagen:

3.1.1 Neues Baugebiet der BauNVO – Mischgebiet der Innenentwicklung

Der Baugebietskatalog der BauNVO sollte in der Weise ergänzt werden, dass breitere Spielräume in der Mischung von innerstädtischen Nutzungen ermöglicht werden. Die bisher das

² Bönker/Bischopink, Baunutzungsverordnung, 1. Auflage 2014, § 6, Rn. 25

³ vergl. z.B. VGH München, Urteil vom 3. 8. 2000, 1 B 98.3122, VGH München Urteil vom 03.04.2007, 25 N 03.1282, VGH Mannheim, Urteil vom 17.05.2013, 8 S 313/11, OVG Koblenz, Urteil vom 21.10.2009, 1 C 10150/09,

⁴ vergl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 12.12.1990, 4 NB 13/90; OVG Schleswig, Urteil vom 28.02.1996, 1 K 19/95, VGH München, Urteil vom 09.03.2001, 20 N 99.30

⁵ VGH München Urt. v. 5. 10. 1984 – Nr. 26 N 82 A. 1123, VGH Mannheim, Urteil vom 13.07.1995, 3 S 3167/94; OVG Bautzen, Urteil vom 6. 6. 2001 - 1 D 442/99

⁶ vergl. OVG Berlin Urt. v. 18. 6. 2008 – 2 A 11/07

Mischgebiet charakterisierende Mischung von Wohnen und – gleichwertig – gewerblichen Nutzungen hat sich nicht als tauglich erwiesen. Vielmehr müssen zukünftig auch andere „Mischungsverhältnisse“ zwischen Wohnen und weiteren Nutzungen – selbstverständlich bei Wahrung gesunder Wohnverhältnisse – ermöglicht werden. Dabei muss es auch möglich sein, Schwerpunkte in gemischten Gebieten zugunsten gewerblicher Nutzungen zu bilden, um schleichenden „Entmischungen“ zumindest planungsrechtlich gegenzusteuern.

Insofern wird ein neues Mischgebiet der Innenentwicklung als § 6 a BauNVO mit folgenden Zulässigkeitstatbeständen vorgeschlagen:

„§ 6 a Mischgebiet der Innenentwicklung

(1) Mischgebiete der Innenentwicklung dienen der nicht notwendig gleichgewichtigen Mischung von Wohnen und anderen baulichen Nutzungen, die das Wohnen nicht wesentlich stören.

(2) Zulässig sind

- 1. Wohngebäude,**
- 2. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,**
- 3. Einzelhandelbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,**
- 4. sonstige das Wohnen nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,**
- 5. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.**

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

- 1. Tankstellen,**
- 2. Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind.**

(4) Für Mischgebiete der Innenentwicklung oder Teile dieser Gebiete kann festgesetzt werden, dass

- 1. oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind,**
- 2. in Gebäuden ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist,**
- 3. bestimmte Nutzungen nach Absatz 2 nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können.**

(5) Für das Mischgebiet der Innenentwicklung oder Teile davon können Mindest- und Höchstmaße der Anteile bestimmt werden, die einzelnen oder mehreren Nutzungen nach Absatz 2 zukommen.“

In Hinblick auf die komplett neu vorgeschlagene Gliederungsmöglichkeit nach Absatz 5 des Vorschlages wird davon ausgegangen, dass die Gemeinde von dieser Ermächtigung i.d.R. Gebrauch machen wird, um das angestrebte Nutzungsmischungsverhältnis festzulegen

In § 17 Absatz 1 werden für das Mischgebiet der Innenentwicklung folgende Höchstmaße des Maßes der Bebauung vorgeschlagen:

1	2	3	4
Baugebiet	Grundflächenzahl (GRZ)	Geschoßflächenzahl (GFZ)	Baumassenzahl (BMZ)
in Mischgebieten der Innenentwicklung	0,8	2,4	-

3.1.2 Berücksichtigung der „Quartiersdichte“ in § 17 BauNVO

Gerade in innerstädtischen Lagen werden die in § 17 Absatz 1 BauNVO festgelegten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung häufig überschritten. Dies gilt nicht nur in gründerzeitlichen oder älteren Bestandsquartieren, sondern auch in neu zu beplanenden innerstädtischen Gebieten. Quartiere mit einer den Obergrenzen aus § 17 Absatz 1 BauNVO entsprechenden GFZ von 1,2 (Wohngebiete) bzw. 3,0 (Kerngebiete) sind dabei nicht realistisch. In solchen innerstädtischen Planungssituationen muss deshalb stets auf die Ausnahmeregelung des § 17 Absatz 2 BauNVO zurückgegriffen werden. Die Obergrenzen der Tabelle aus § 17 Absatz 1 BauNVO laufen damit in innerstädtischen Plangebieten faktisch leer; eine steuernde Wirkung kommt ihnen in diesen Gebieten nicht mehr zu. Hinzu kommt, dass sich planerisch gewollte Dichten kaum rechtssicher in Bebauungsplänen festsetzen lassen, weil die Ausnahme zur Regel wird und folglich die Schwierigkeit besteht, die Ausnahme zu begründen.

Die mit der letzten BauGB-Novelle erfolgte Flexibilisierung der Ausnahmeregelung des § 17 Absatz 2 BauNVO löst das eigentliche Problem nicht. Das Problem stellen nämlich die Obergrenzen des § 17 Absatz 1 BauNVO selbst dar. Sie sind bundeseinheitlich nicht willkürfrei für alle denkbaren Situationen festsetzbar. Die Debatte um die planerische Beurteilung von Dichte braucht – neben der baugrundstücksbezogenen Betrachtung – auch das Quartier als Maßstab. Der Charakter und Eindruck von Dichte für die Bewohner eines Stadtraums wird nicht in Bezug auf eine einzelne Parzelle geprägt, sondern in einem größeren Zusammenhang aus dem Verhältnis der Gebäudevolumina zum gesamten Stadtraum, also auch den öffentlichen und privaten Außenräumen. Diese Wahrnehmung wird durch die „Quartiersdichte“ quantitativ wiedergegeben, wenn man sie analog der grundstücksbezogenen GFZ gemäß BauNVO ermittelt, indem die Summe aller Geschossflächen des Quartiers durch die Gesamtfläche der gewählten Quartierumgrenzung dividiert wird.

Insofern wird vorgeschlagen eine Ergänzung des § 17 Absatz 1 BauNVO vorzunehmen, welche in die Betrachtung der Obergrenzen der baulichen Nutzung auch Flächen außerhalb des Baugrundstücks einbezieht.

In § 17 Abs. 1 BauNVO wird vorgeschlagen, nach der Tabelle folgende Sätze anzufügen:

„Die Festsetzung einer höheren Geschossflächenzahl gilt nicht als Überschreitung der Obergrenze, wenn die Geschossflächenzahl bei Anrechnung von Flächen auch außerhalb des Baugrundstücks die Werte der Spalte 3 nicht überschreitet. Angerechnet werden dürfen nur Flächen, die im städtebaulichen Zusammenhang zum Baugrundstück stehen, auf denen Gebäude mit Vollgeschossen nicht zulässig sind und die dem Aufenthalt der Allgemeinheit dienen.“

§17 Abs.2 BauNVO bleibt weiterhin bestehen und kann in Fällen, in denen die Ergänzung des Absatz 1 nicht greift, weiterhin Anwendung finden.

3.2 Änderungen immissionsbezogener Regelungen im Bau- und Immissionsschutzrecht

Die nachfolgenden Vorschläge sollen dazu beitragen, Konflikte der kleinräumigen Nutzungsmischung bei Maßnahmen der Innenentwicklung besser zu lösen. Bei der Ausgestaltung veränderter Regelungen sowie bei der konkreten Anwendung in der Planung sind sowohl die Interessen der Wirtschaft als auch das wachsende Umwelt- und Gesundheitsbewusstsein der Bevölkerung zu berücksichtigen.

3.2.1 Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG) durch Spezialregelung im BauGB konkretisieren

Der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG fordert im Wesentlichen, dass Flächen für bestimmte Nutzungen so angeordnet werden, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden sollen.

Zwar ist eine Überwindung des Trennungsgrundsatzes im Rahmen der Bauleitplanung möglich, allerdings ist dies mit hohen Anforderungen an die widerstreitenden planerischen Ziele verbunden.

Die räumliche Trennung von wesentlich störenden Gewerbe- und Industriegebieten und Wohngebieten bzw. ähnlichen schutzbedürftigen Nutzungen ist durchaus nach wie vor sinnvoll und bleibt weiterhin geboten. Allerdings sollte § 50 BImSchG dahingehend überprüft werden, die kleinräumige Mischung von Wohnen und Arbeiten insbesondere im Rahmen der Innenentwicklung zu erleichtern. Hierzu ist es erforderlich, die bisherige Prämisse, dass schädliche Umwelteinwirkungen zunächst durch Trennung unverträglicher Nutzungen vermieden werden sollen zu ergänzen, sodass auch andere geeignete – vornehmlich technische - Maßnahmen gleichberechtigt zur Trennung zum Einsatz kommen dürfen.

Insofern wird eine Ergänzung des § 1 a BauGB (Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz) vorgeschlagen.

§ 1 a Abs. 2 BauGB könnte folgende Fassung (Ergänzung fett) erhalten:

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. **Schädliche Umwelteinwirkungen sind durch Zuordnung der für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen oder durch andere geeignete Maßnahmen soweit wie möglich zu vermeiden. [...]**“

Zu prüfen wäre, ob § 50 BImSchG ebenfalls im o.g. Sinne anzupassen wäre, da die Norm sich nicht nur auf das Baurecht sondern auch auf weiteres Fachplanungsrecht auswirkt.

3.2.2 Immissionsschutzrechtliche Unwirksamkeit passiver Schallschutzmaßnahmen bei heranrückender Wohnbebauung

Die Regelungen der TA Lärm zur Immissionsortfestlegung (0,5 m vor dem geöffneten Fenster schutzwürdiger Räume) und die hierzu ergangene Rechtsprechung (zuletzt BVerwG Urteil

vom 29.11.2012, Az. 4 C 8/11) lassen eine Berücksichtigung von passiven Schallschutzmaßnahmen zur Konfliktlösung bei heranrückender Wohnbebauung grundsätzlich nicht zu. Lediglich städtebaulich und architektonisch recht aufwendige Maßnahmen wurden bisher durch die Rechtsprechung für zulässig erklärt. Daher sollte in die TA Lärm eine Regelung aufgenommen werden, nach der bei heranrückender Wohnbebauung die Festlegung passiver Schallschutzmaßnahmen in Bebauungsplänen dazu führt, dass dort kein maßgeblicher Immissionsort gegeben ist.

Bezug genommen wird auf einen Vorschlag aus der Literatur (Reidt, Passiver Lärmschutz und TA Lärm, UPR 2013, 166-170), wonach „...die TA Lärm etwa dahingehend ergänzt (werden könnte), dass ein Immissionsort gemäß Nr. A.1.3 des Anhangs zur TA-Lärm auch dann nicht maßgeblich ist, wenn das betreffende Fenster im geschlossenen Zustand ein Schalldämmmaß aufweist, das einen ausreichenden Innenraumschutz sowohl während des Tages als auch während der Nachtzeit gewährleistet.“

Insofern wird vorgeschlagen folgende Ergänzung in Buchstabe a) des Anhang A.1.3 TA Lärm (maßgeblicher Immissionsort aufzunehmen (Ergänzung fett)):

„a) bei bebauten Flächen 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes nach DIN 4109, Ausgabe November 1989; **dies gilt nicht bei heranrückender Wohnbebauung im Rahmen der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung und anderen Maßnahme der Innenentwicklung, wenn aufgrund von Festsetzungen in einem Bebauungsplan nach Abwägung aller maßgeblichen Gesichtspunkte, die prioritär zu berücksichtigen sind (wie Nutzungszuordnung, aktiver Schallschutz, Baukörperstellung, Grundrissgestaltung), gewährleistet ist, dass durch geeignete und zumutbare passive Schallschutzmaßnahmen langfristig die Innenraumpegel für schutzbedürftige Räume nach DIN 4109, Ausgabe November 1989, unabhängig von der Lage des Gebäudes in einem der in Nummer 6.1 unter Buchstaben a bis f genannten Gebiete tags 35 dB(A) (alternativ: 40 dB(A)) und nachts 25 dB(A) (alternativ: 30 dB(A)) nicht überschreiten und lärmgeschützte Außenwohnbereiche (wie Balkone, Loggien, Terrassen) zur Verfügung stehen.**

Immissionsschutzrechtlich wäre zu prüfen, ob die vorgesehene Änderung der TA Lärm auch eine Änderung des BImSchG erforderlich machen würde.

3.2.3 Ergänzung § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB

Um die Zulässigkeit und die Flexibilität des Einsatzes passiver Schallschutzmaßnahmen weiter zu erhöhen und bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB dahingehend zu ergänzen, dass die Festlegung von Innenpegeln zur Beschreibung des Schallschutzmaßes mit aufgenommen wird.

§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB könnte folgende Fassung (Ergänzung fett) erhalten:

„ 24. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die von Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen **sowie einzuhaltende Innenraumpegel in Aufenthaltsräumen,**“

3.3 Anpassung gesetzlicher Regelungen zum Sportlärm

Wohnungsbau und Sport sind sich ergänzende Nutzungen, die – zumindest was den Freizeitsport anbelangt – auch in räumlicher Nähe zueinander möglich sein sollten. Die vorhandenen Regelungen unterscheiden bezüglich der Lärmgrenzwerte nicht zwischen Freizeitsportanlagen und Anlagen für große professionelle Sportereignisse. Dies hat bei konsequenter Umsetzung der Richtlinien zur Folge, dass auch Sportanlagen für den Breitensport zunehmend aus den wohnungsnahen Gebieten verdrängt werden. Es widerspricht der Zielsetzung, den Breitensport für möglichst viele Bevölkerungsschichten leicht zugänglich zu machen, wenn die Wege zu den Sportanlagen insbesondere in großen Städten immer länger werden.

Der Koalitionsvertrag enthält das Ziel, die Interessen des Sports in immissionsschutzrechtlichen Konfliktlagen angemessen zu berücksichtigen. Deshalb soll eine Änderung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen geprüft werden.

Auf Initiative Hamburgs hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 11.07.2014 eine Länderöffnungsklausel in der Sportanlagenlärmschutzverordnung mit breiter Mehrheit vorgeschlagen.

Zudem hatte Hamburg einen Hilfsantrag im Bundesrat gestellt, der mehrere Einzeländerungsvorschläge der 18. BImSchV enthielt, u.a.:

- Berechnung der Beurteilungszeiten für den von Sportanlagen ausgehenden Lärm entsprechend der TA Lärm,
- Wegfall der sonntäglichen Mittagsruhezeiten, um den Spielbetrieb am Wochenende zu erleichtern ,
- klare und rechtssichere Regelung des „Altanlagenbonus“ (z. B. Umwandlung von Grand- und Kunstrasenplätze keine wesentliche Änderung; Erhöhungen des Lärmpegels von 1dB(A) grundsätzlich irrelevant),
- Einführung einer Sonderfallprüfung, die ggf. auch Überschreitungen der Immissionsrichtwerte in besonders gelagerten Einzelfällen zulässt,
- Berücksichtigung von passivem Lärmschutz z. B. durch Schallschutzfenster (Bislang sind Lärmmessungen vor dem Fenster erforderlich. Mit der Neuregelung soll wie beim Verkehrslärm auch in der 18. BImSchV auf die Innenraumwerte abgestellt werden können.),
- Anhebung der Richtwerte bei „Gemengelagen“,
- Privilegierung von Jugendspieleinrichtungen bis zu 5 dB(A).

Die Bundesregierung entscheidet nun darüber, ob sie Änderungen an der 18.BImSchV vornimmt.

3.4 Nutzbarkeit des öffentlichen Raums - Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer

Insbesondere im verdichteten Stadtraum spielt die Nutzbarkeit und Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums zunehmend eine wichtige Rolle. Das in den Großstädten bereits erkennbar veränderte Mobilitätsverhalten, Stichwort u.a. „vom Besitzen zum Benutzen“ – schafft neue Chance für Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum und eine quantitativ und qualitativ stärkere Berücksichtigung der Belange der Nutzer des Umweltverbundes (ÖPNV, Fahrrad, zu Fuß gehen). Die Planungsinstrumente und Regelungen für die Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Straßenraums stehen vielfach noch im Zielkontext der autogerechten Stadt. Die Regelwerke, die diesen Raum betreffen sollen in Hinblick auf Neuorientierung der Prioritäten geprüft, breit debattiert und angepasst werden.

3.5 Energetische Erneuerung in Stadtquartieren

Nachhaltige Versorgungsmodelle, energieeffiziente Gebäude und ressourcenschonendes Bauen sind wichtige Komponenten für die Stadt der Zukunft. Zur Umsetzung der Energiewende stellt die energieeffizienten Gebäude- und Stadtentwicklung einen zentralen Baustein dar. Nachhaltige Quartierskonzepte können mit dem Programm der Energetischen Stadtsanierung vorangetrieben werden. Gegenüber der bisher üblichen reinen gebäudebezogenen Betrachtung bei der energetischen Sanierung bietet eine strategisch angelegte Betrachtung einer energetischen Sanierung von Stadtquartieren den Vorteil, bei einem Zusammenschluss mehrerer Eigentümer zu gemeinsamen Lösungen bei der Wärmeversorgung der Quartiere zu gelangen. Damit können Effizienzvorteile in der Anlagentechnik genutzt werden. Auch die Aspekte Stadtbild und Denkmalschutz können davon profitieren, da bei der Sanierung der Gebäude baulicher Wärmeschutz und Energieversorgung optimal aufeinander abgestimmt werden können. Besonders effektiv wird die energetische Erneuerung von Stadtquartieren, wenn diese Wärmeversorgungslösungen zusammen mit Neubaupotentialen in den Quartieren geplant und umgesetzt werden. Die Einbindung öffentlicher Einrichtungen in quartiersbezogene Wärmekonzepte ist als Auslöser für die Beteiligung der umliegenden Eigentümer sinnvoll. Darüber hinaus sind quartiersbezogene Energiekonzepte für Gewerbe- und Industriegebiete notwendig. Durch das planerisch angestrebte Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe können dabei mögliche Abwärmepotentiale von Gewerbe oder Industriebetrieben für die Wohnquartiersversorgung genutzt werden.

3.6 Folgen der Verdichtung und Nutzungsmischung

Der Schwerpunkt der Änderungsvorschläge liegt in der Verbesserung planerischer Voraussetzungen für die Innenentwicklung und Nutzungsmischung. Fragen der Folgen, des Vollzugs sowie anderer fachrechtlicher sowie bauordnungsrechtlicher Folgen wurden lediglich andiskutiert aber nicht weiter bearbeitet. So finden die Belange bspw. der Wasserwirtschaft ebenso wenig Niederschlag wie der Umgang mit dem veränderten Freizeitverhalten und nachbarschaftlichen Konflikten in verdichteten Gebieten z.B. durch Außengastronomie und Großveranstaltungen („Eventisierung“).

Höhere bauliche und damit soziale Dichten, welche mittels der vorgeschlagenen „Quartiersdichte“ gemäß § 17 Abs. 1 BauNVO zusätzlich gefördert würden, ergeben insgesamt höhere Auslastungsgrade der öffentlichen Infrastrukturen. Diese sind vor dem Hintergrund begrenzter Flächenpotentiale insbesondere qualitativ hochwertig zu gestalten. Geeignete kommunale Finanzierungswege wären zu erarbeiten.

Anlage - Zahlen, Daten, Fakten

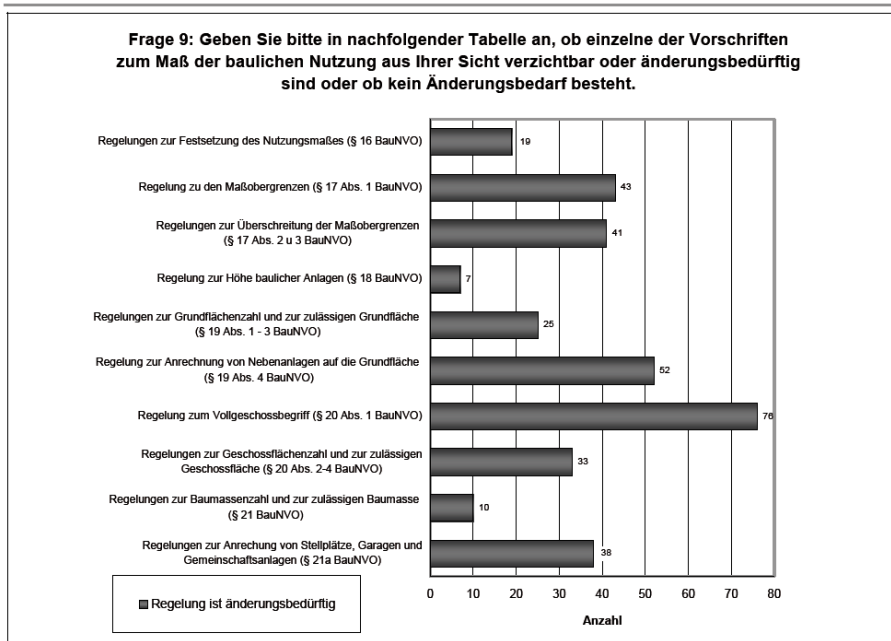
Ausgangspunkt war das Papier „Großstadtstrategie der Freien und Hansestadt Hamburg“, welches aufgrund gelebter Problemlagen im Planungsalltag entstanden ist (HafenCity, Entwicklung Mitte Altona etc.). Die Beschäftigung mit den Themen der Großstadtstrategie hat ergeben, dass sich eine breite Diskussion in verschiedenen Publikationen niederschlägt. In den folgenden Publikationen werden die Themen Erhöhung der Maßobergrenzen und / oder Typenzwang der Baugebietstypologie und Immissionsschutz angesprochen:

- „Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages“, Arno Bunzel, 2010
- „Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung“ difu, 2014
- „Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Bedeutung“ – BBSR Analyse, 2012
- „Urbanes Mischgebiet - Initiative Urbanität, Mobilität und kurze Wege“ von Wolf-Dietrich Bukow, Andreas Feldtkeller, Folkert Kiepe, Hans-Henning von Winning
- Deutscher Baugerichtstag, Arbeitskreis VIII, Öffentliches Recht, Ergebnisse erstellt von Folkert Kiepe, Beigeordneter der Dt. Städtetags a.D., 2014
- „Eine nutzlose Verordnung“, Jörn Walter, „Wirkungsvolles Instrument“, Martin zur Nedden, Architektenblatt, 02.15
- „Dichte Atmosphäre: Über die bauliche Dichte und ihre Bedingungen in der mitteleuropäischen Stadt,“ von Dietmar Eberle (Herausgeber), Eberhard Tröger (Autor) 2015
- Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Diskussionspapiere, November 2010

„Novellierungsbedarf bei der BauNVO – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages“, Arno Bunzel, 2010

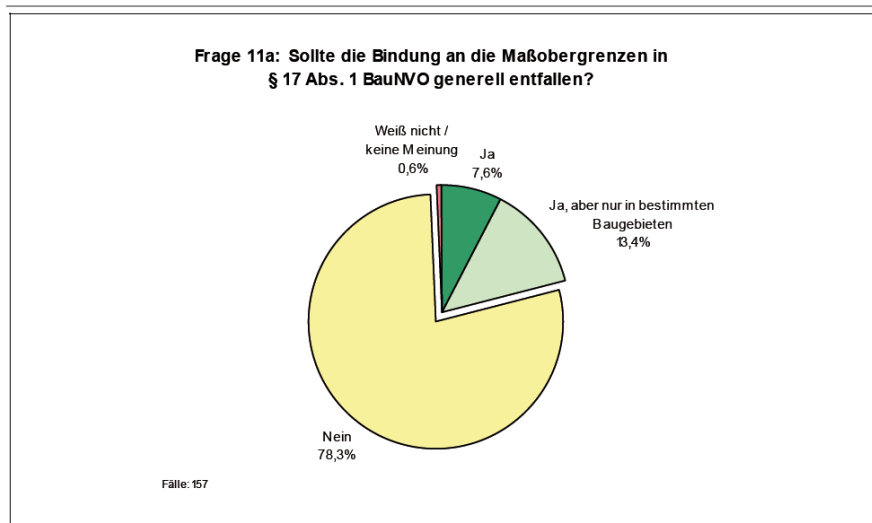
Im Jahr 2010 haben das Deutsche Institut für Urbanistik und der Deutsche Städtetag eine postalische Befragung, unter den 210 Mitgliederstädten des Deutschen Städtetages, zum Novellierungsbedarf der BauNVO durchgeführt. 158 Städte haben sich an der Umfrage beteiligt.

Bezogen auf die Maßobergrenzen des § 17 BauNVO ergab die Befragung, dass 43 Städte Änderungsbedarf bei § 17 Abs. 1 BauNVO sahen.



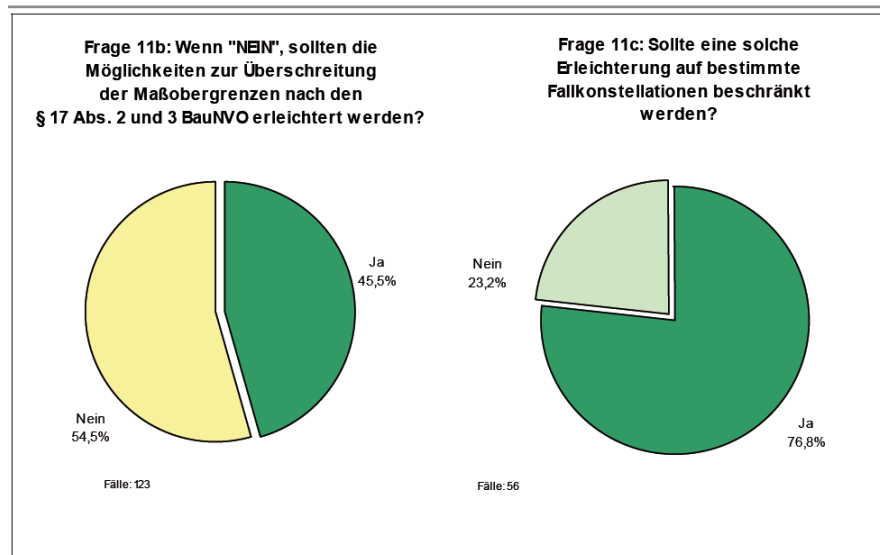
Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Auf die Nachfrage „Sollte die Bindung an die § 17 Abs. 1 generell entfallen“ antworten 12 Städte mit ja und 21 Städte mit Ja, aber nur in bestimmten Gebieten.



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Auf die Ausgangsfrage antworteten 41 Städte, dass § 17 Abs. 2 und 3 änderungsbedürftig sei. Auf die Nachfrage zur Erleichterung der Möglichkeit zur Überschreitung der Obergrenzen nach § 17 Abs. 2 und 3 sprachen sich 56 Städte für eine Erleichterung aus.



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

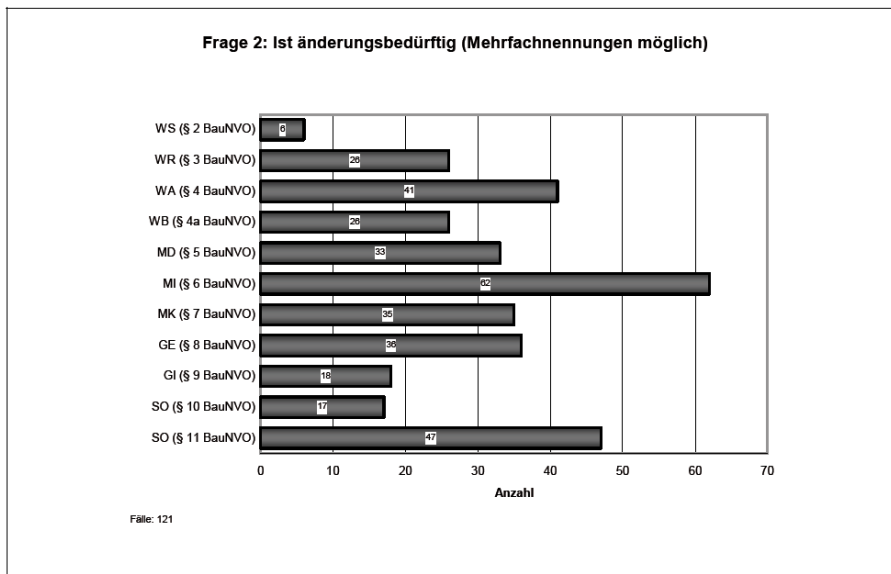
Nimmt man die Städte zusammen, die sich für ein Entfallen der Bindung an die Maßobergrenzen (§ 17 Abs. 1) aussprechen und diejenigen, die für eine Erleichterung der Überschreitung nach § 17 Abs. 2 und 3 votieren wünschen sich 89 Städte und damit über 50 % der 158 befragten Städte eine Lockerung der Bindung an die Maßobergrenzen.

Zwischenzeitlich ist hier durch die Innenentwicklungsnovelle 2013 insoweit eine Erleichterung durch den Wegfall der „besonderen“ städtebaulicher Gründe in § 17 BauNVO erfolgt.

Anwendungserfahrungen, insbesondere aktuelle Rechtsprechung unter Berücksichtigung der geänderten Rechtslage, liegen allerdings noch nicht vor.

Für Hamburg konnte in einem Zeitraum von drei Jahren (von Mitte 2012 – Mitte 2015) festgestellt werden, dass in 30 Plänen § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO zur Anwendung gekommen ist. Das sind bei insgesamt 88 festgestellten Bebauungsplänen 34 %.

In der gleichen Befragung wurden auch Fragen zum Änderungsbedarf einzelner Baugebietsvorschriften gestellt. Insgesamt haben auf diese 125 Städte geantwortet. In der folgenden Darstellung wurde der Schwerpunkt der besonders häufig genannten Änderungswünsche gelegt.



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

121 Städte sahen bei einer oder mehreren Baugebietsvorschriften Änderungsbedarf. Am häufigsten wurde ein Änderungsbedarf beim MI gesehen (39 %). Aus der Nachfrage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen geht hervor, dass mehr Flexibilität bei dem Mischungsverhältnis gewünscht wird. Im Kerngebiet sahen 22% Änderungsbedarf, das wichtigste Änderungserfordernis wurde in der Zulässigkeit von Wohnen im Kerngebiet gesehen. Wohnen sollte allgemein zulässig sein und auch in Kombination mit großflächigem Einzelhandel ermöglicht werden.

„Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung“ difu, 2014

Mit der Untersuchung „Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung“ wurden 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. Es wurden verschiedenen Konzeptionen (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) der Neuregelung betrachtet.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zwar eine Neufassung/Reduzierung der Gebietstypologien oder Freistellung vom Gebietstypenzwang bei Beibehaltung der BauNVO Spielräume für die Nutzungsmischung ergeben würde, aber keine Erleichterung im Umgang mit den Anforderungen des Lärmschutzes. Diesen maßgeblichen Faktor lasse eine alleinige Änderung der BauNVO unberücksichtigt.

Die Fallstudien in Frankfurt/Main „Messeviertel / Hemmerichsweg“ und in Potsdam „Speicherstadt / Leipziger Straße“ haben z.B. gezeigt, dass mit der derzeitigen BauNVO nur sehr begrenzt die städtebaulich gewollte Nutzungsmischung festgesetzt werden konnte. Der Zulässigkeitsrahmen eines Ge-

bietstyp „gemischtes Baugebiet“, in dem sowohl Gebiete mit einer vorwiegenden Wohnnutzung als auch solche mit einer dem bisherigen Kerngebiet entsprechenden Nutzungsstruktur einzuordnen wären, könnte dazu beitragen die angestrebte Nutzungskombination festzusetzen. Die Zweckbestimmungen dieses „gemischten Baugebiets“, müsste entsprechend dem deutlich offeneren Kanon zulässiger Nutzungen neu und offener gefasst werden. Aus Sicht der Stadt Frankfurt geht es auch um Gebiete, bei denen die Stadt sich zum Zeitpunkt der Planaufstellung unterschiedliche Entwicklungen vorstellen kann, also sowohl 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“ zweckmäßig sein, wenn es diese beiden Entwicklungslinien offen ließe.

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. Als schwerwiegende 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. 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.

„Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Bedeutung“ – BBSR Analyse, 2012

Neue Stadtquartiere, die seit 1990 entstanden sind, repräsentieren eine große Bandbreite städtebaulicher Lösungsansätze. Daher führt das BBSR seit einigen Jahren eine Bestandsaufnahme neuer Stadtquartiere durch.

Die Bestandserhebung des BBSR zeigt, dass in beträchtlichem Umfang Wohnungen und Arbeitsstätten im quartierbezogenen Zusammenhang konzipiert werden. Das trifft für knapp drei Viertel der neuen Stadtquartiere zu. In den neuen Stadtquartieren reicht das Nutzungsspektrum von Wohnen und haushaltsnahen Diensten einschließlich Gesundheit, Sport und Freizeit über Gastronomie und Beherbergung bis hin zu eher unternehmensbezogener Dienstleistung und Verwaltung. Vereinzelt entstehen auch Tagungs- und Messestätten. Darüber hinaus siedeln sich verarbeitende Betriebe an. Diese schließen Industrie und Handwerk mit ein. Es liegt nahe, dass unter den gewerblichen Nutzungen in neuen Stadtquartieren Handel und Dienstleistungen überwiegen. Diese weniger störenden Nutzungen lassen sich verträglich in bestehende Siedlungsstrukturen integrieren. Darin drückt sich nicht nur eine Abkehr der Planung von monostrukturierten Wohngebieten aus. Vielmehr schlagen sich programmatische Orientierungen auf „Nutzungsmischung“ und „kurze Wege“ zunehmend in den Resultaten der städtebaulichen Praxis nieder.

Auch um diese Nutzungsmischungen, in anderem Mischungsverhältnis als bisher mit dem MI-Gebiet zu ermöglichen ist die Einführung eines „Mischgebiet der Innenentwicklung“ sinnvoll.

„Urbanes Mischgebiet - Initiative Urbanität, Mobilität und kurze Wege“

von Wolf-Dietrich Bukow, Andreas Feldtkeller, Folkert Kiepe, Hans-Henning von Winning

Die Initiative zeigt ebenfalls die Probleme auf mit den bestehenden Kategorien der BauNVO kleinräumige Nutzungsmischungen und eine Stadt der kurzen Wege zu ermöglichen. Der Initiative zufolge eigne sich das MI Gebiet dem Grunde nach zwar für eine kleinräumige Nutzungsmischung, es fehlen aber Festlegungen über die funktionale Vielfalt, die Kleinräumigkeit der Mischung und Festlegungen über die Erdgeschossnutzungen. Die Obergrenze der baulichen Dichte verhindere zudem eine „Stadt der kurzen Wege“. Die bestehenden Obergrenzen der BauNVO orientieren sich immer noch an der Vorstellung, eine niedrige bauliche Dichte gewährleiste „gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (da bauliche Dichte mit sozialer Dichte gleichgesetzt wurde, bei einem Verbrauch von inzwischen ca. 40m² Wohnfläche/EW hat die soziale Dichte bei gleichbleibender baulicher Dichte jedoch exorbitant abgenommen. Kommentar die Unterzeichnerin) Im Grunde stehen die festgelegten Dichten, gerade beim Mischgebiet, dem Grundsatz zum „schonenden Umgang mit Grund und Boden“ entgegen. Für eine Neuorientierung der Planung werde eine Norm benötigt die das urbane Stadtquartier ohne Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen ermöglicht.

Vorschlag der Initiative: Einführung einer neuen Gebietskategorie „ Urbane Mischgebiete (MU)“

§ 6a Urbane Mischgebiete

(1): Urbane Mischgebiete sind Gebiete, die dem Wohnen und gewerblichen Nutzungen sowie sozialen und kulturellen Einrichtungen in kleinräumiger Mischung dienen. Die genannten Nutzungen sind zulässig, soweit sie so angeordnet, errichtet und betrieben werden können, dass sie das Wohnen nicht wesentlich stören.

(2): Zulässig sind

1. Anlagen für Wohnzwecke die hierfür mindestens 25%, höchstens 75% der Bruttogeschossfläche vorsehen,

2. andere Anlagen, insbesondere Einzelhandelsbetriebe, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Schank- und Speisewirtschaften, Anlagen für gewerbliche und freiberufliche Zwecke, soziale, kulturelle, religiöse, gesundheitliche und sportliche Zwecke, Anlagen der Aus- und Fortbildung, sowie Einrichtungen der Verwaltung, Elektroladestationen und Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind.

(3): In den Erdgeschossen der Gebäude sind Anlagen für Wohnzwecke straßenseitig nur ausnahmsweise zulässig.

(4): Für urbane Mischgebiete oder Teile solcher Gebiete kann festgesetzt werden

1. dass oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind,

2. dass einzelne der in Absatz 2 Ziffer 2 genannten Nutzungen nur ausnahmsweise zulässig oder zwingend vorgeschrieben sind.

Die Obergrenzen der Dichte sollen bei GRZ 0,6 und GFZ 3,0 liegen.

„Eine nutzlose Verordnung“, Jörn Walter / „Wirkungsvolles Instrument“, Martin zur Nedden
Architektenblatt, 02.15

In dem Diskussionspapier stehen sich zwei konträre Meinungen gegenüber. Herr Walter führt an, dass die BauNVO seit ihrer Einführung nicht grundlegend reformiert wurde, der Grundgedanke sei immer noch die Funktionstrennung, die aufgelockerte Stadt. Die Maßobergrenzen beförderten den Flächenfraß und die suburbane Zersiedelung. Auch die Berechnungsgrundlage der Dichte sollte überdacht werden und die Möglichkeit einer Quartiersdichte oder die Aufhebung des § 17 BauNVO erwogen werden. Die Abwägungsgrundsätze des § 1 Abs. 5 und 6 des BauGB würden ausreichen. Auch der Nutzungskatalog müsse überdacht werden, in der Realität sei z.B. das Mischgebiet durch die Gleichwertigkeit der Nutzungen kaum noch festsetzbar.

Herr zur Nedden führt dagegen an, dass auch in der o.g. difu Studie in den meisten Fallstudien die BauNVO eine geeignete Grundlage zur Umsetzung der städtebaulichen Entwicklung darstelle. Auch die Dichtewerte würden in den meisten Kommunen ausreichen, da die Flächensituation nicht von Engpässen geprägt sei. Nur in einigen Städten würden Flächenengpässe entstehen und die Überschreitung des § 17 BauNVO vertretbar und sinnvoll sein. Mit der Novelle 2013 sei den Städten dafür ein sinnvolles Instrument an die Hand gegeben worden.

Deutscher Baugerichtstag, Arbeitskreis VIII, Öffentliches Recht Ergebnisse erstellt von Folkert Kiepe,
Beigeordneter der Dt. Städtetags a.D., 2014

Der Arbeitskreis beschäftigt sich vor allem mit dem Verhältnis von Städtebaurecht und Immissionschutzrecht. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die Innentwicklung es häufig erforderlich macht, auch Flächen mit Vorbelastungen durch Verkehrs- und Gewerbelärm in Anspruch zu nehmen. Viele Städte verweisen dabei auf besondere Schwierigkeiten und Hemmnisse in Bezug auf das Immissionschutzrecht.

Die Empfehlung des Arbeitskreises ist unter anderem, dass der Bebauungsplan, nach einer abwägungsgerechten Konfliktbewältigung, Regelungen zum Immissionsschutzrecht treffen darf die Vorrang vor den Regelwerken des Immissionsschutzrechtes haben. Dieser Ansatz müsste vom Gesetzgeber bestätigt bzw. klargestellt werden. Des Weiteren sollten die Anforderungen der TA Lärm dahingehend ergänzt werden, dass die Lärmschutzanforderungen in den Nachtzeiten auch durch Innenwerte erfüllt werden können.

„Dichte Atmosphäre: Über die bauliche Dichte und ihre Bedingungen in der mitteleuropäischen
Stadt,“ von Dietmar Eberle (Herausgeber), Eberhard Tröger (Autor) 2015

In dem Buch werden die Zusammenhänge zwischen den objektiven und subjektiven Faktoren von baulicher Dichte untersucht.

In die Untersuchungen zur Dichte in verschiedenen Städten wurde die GFZ nicht nach der BauNVO berechnet und auf die Grundstücksfläche bezogen sondern auf die Gesamtfläche eines festgelegten Bereiches / Quartieres. Dadurch wurden auch der öffentliche Straßenraum, Plätze und Parks mit in die Berechnung einbezogen. Die daraus resultierenden Dichtefaktoren erzeugen Aussagen über die „atmosphärische“ bauliche Dichte in einem Quartier. In dem Buch wird die besondere Bedeutung des öffentlichen Raumes und besonders des Straßenraumes herausgestellt. Durch diese Faktoren wird die „atmosphärische“ Dichte maßgeblich mitbestimmt.

Im Ergebnis werden so auch in hochverdichteten innerstädtischen Lagen Werte von max. GRZ / GFZ 0,6/ 3,4 erreicht.

Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, November 2010

Um den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag 2009 zu erfüllen („Es gilt, den Klimaschutz zu verankern, den Vorrang der Innenentwicklung zu stärken Dazu werden wir das Baugesetzbuch (BauGB) anpassen und weiterentwickeln. Ferner werden wir die Baunutzungsverordnung (BauNVO) umfassend prüfen.“) wurde eine Reihe von Expertengesprächen unter dem Titel „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ durchgeführt. Auch der Änderungsbedarf der BauNVO war Thema der Runde. In einem Thesenpapier von Norbert Portz werden verschiedene Thesen angesprochen. In diesen Thesen wird unter anderem eine grundlegende Freistellung von der BauNVO besprochen, aber abgelehnt. Demgegenüber wird aber, nach grundsätzlichen Voruntersuchungen, eine Aufhebung des Typenzwanges im Bestand (Innenbereich) diskutiert. Dies sollte aber nicht in der damaligen punktuellen BauNVO Anpassung umgesetzt werden.

In einem weiteren Thesenpapier spricht sich Ministerialrätin Heitfeld-Hagelgans (NRW) gegen eine kurzfristige grundlegende Änderung der BauNVO aus.

Zusätzlich wurden einzelne Fragen zu Baugebietsvorschriften erörtert. Insbesondere wurden die Probleme hinsichtlich der Nutzungsmischung beim Mischgebiet benannt und für eine spätere grundlegende Novellierung der BauNVO vorgeschlagen. Auch wurde übereinstimmend festgestellt, dass eine Stadtentwicklung ohne Flächenexpansion ist nicht alleine mit dem planungsrechtlichen Instrumentarium zu erreichen ist. Als eines der wesentlichen Hemmnisse bei der Innenentwicklung wurde die Berücksichtigung von Belangen des Lärmschutzes in Gemengelagen genannt. (vgl. Diskussionspapier Niemeyer zum Workshop III am 01.10.2010)

In einem Diskussionspapier von Dr. Olaf Reidt werden die Möglichkeiten diskutiert, zur Stärkung der Innenentwicklung die Maßobergrenzen des § 17 BauNVO zu erhöhen oder durch Orientierungswerte zu ersetzen. Gleichzeitig spricht sich Dr. Olaf Reidt gegen eine vollständige Aufgabe von Maßobergrenzen zugunsten von bloßen Orientierungswerten aus. Es wird eher die Variante befürwortet die Obergrenzen zu erhöhen. Der Vorteil einer Erhöhung gegenüber den Orientierungswerten liegt in der Einfachheit einer solchen Änderung, sie wäre für die planende Gemeinde leicht umsetzbar. Das Papier weist aber auch auf die Nachteile hin z.B. die Vermehrung von Nutzungskonflikten und die Sicherung/Beibehaltung der Wohnqualität

Fazit

In den o.g. genannten Papieren sind reine statische Werte zu den Problematiken der Großstadtstrategie kaum zu finden. Die Diskussionsbeiträge machen aber deutlich, dass vor allem in den letzten fünf Jahren verstärkt eine Diskussion über den Nutzungskatalog der BauNVO, die Obergrenzen des § 17 BauNVO und über die Wechselbeziehungen zwischen BauNVO und Immissionsschutz eingesetzt hat. Eine komplette Aufhebung des Nutzungskataloges wird überwiegend abgelehnt, vor allem beim Mischgebiet und Kerngebiet werden aber Veränderungen gefordert. Auch in Bezug auf die bauliche Dichte wird Anpassungsbedarf gesehen, um eine Stadt der kurzen Wege zu ermöglichen und innerstädtische Quartiere weiterentwickeln zu können.