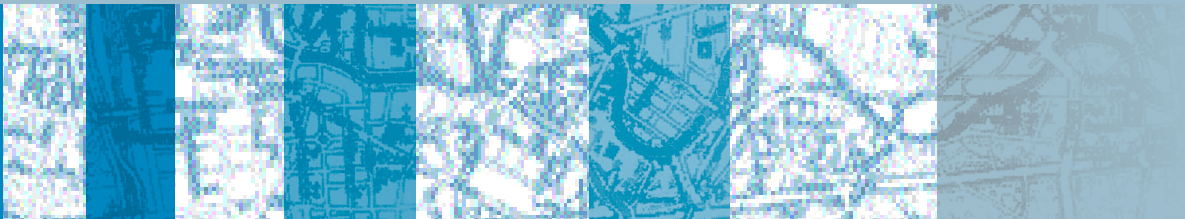


Novellierungsbedarf bei der BauNVO

Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts
für Urbanistik und des Deutschen Städtetages

Deutsches Institut für Urbanistik



Arno Bunzel



■ Sonder-
veröffentlichung

Impressum

Autor:

PD Dr. jur. Arno Bunzel
E-Mail: bunzel@difu.de
Telefon: 030/39001-238
Fax: 030/39001-269

Unter Mitarbeit von:

Christa Rothäusler

Layout:

Viola Sano

© Deutsches Institut für Urbanistik GmbH, April 2010

Deutsches Institut für Urbanistik GmbH
Zimmerstraße 13-15
D-10969 Berlin
Geschäftsführer:
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Telefon: (0 30) 3 90 01-0
E-Mail: difu@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>
Sitz Berlin, AG Charlotten-
burg, HRB 114959 B

Inhalt

1.	Einführung	5
2.	Allgemeine Einschätzungen zur geltenden BauNVO	5
3.	Fragen zur Art der baulichen Nutzung	7
3.1	Verzichtbarkeit einzelner Baugebiete	8
3.2	Änderungsbedarf bei einzelnen Baugebietsvorschriften	8
3.2.1	Reines Wohngebiet nach § 3 BauNVO	10
3.2.2	Allgemeine Wohngebiete nach § 4 BauNVO	10
3.2.3	Besondere Wohngebiete nach § 4a BauNVO	10
3.2.4	Dorfgebiete nach § 5 BauNVO	11
3.2.5	Mischgebiet nach § 6 BauNVO	11
3.2.6	Kerngebiete nach § 7 BauNVO	11
3.2.7	Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO	12
3.2.8	Industriegebiete nach § 9 BauNVO	12
3.2.9	Sondergebiete nach §§ 10 und 11 BauNVO	12
3.2.10	Übergreifende oder nicht einzelnen Vorschriften zugeordnete Anregungen zu den Baugebietsvorschriften	13
3.3	Modifizierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO	14
3.4	Freistellung vom Baugebietstypenzwang	15
3.5	Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben	17
3.5.1	System der Verweisung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren in Kerngebiete und Sondergebiete entsprechender Zweckbestimmung	17
3.5.2	Einschränkung der Zulässigkeit von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben zum Schutz und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche	18
3.5.3	Sondergebiet „Zentraler Versorgungsbereich“	19
3.6	Regelungen zur Zulässigkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien in der BauNVO	19
3.7	Weiterer Änderungsbedarf bei den Regelungen zur Zulässigkeit von baulichen und sonstigen Nutzungen	20
3.7.1	Stellplätze	20
3.7.2	Räume und Gebäude für freie Berufe	21
3.7.3	Nebenanlagen	21
3.7.4	Allgemeine Voraussetzungen zur Zulässigkeit - § 15 BauNVO	22
4.	Fragen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche	22
4.1	Verzichtbarkeit einzelner Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung	22
4.2	Änderungsbedarf bei einzelnen Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung	23
4.2.1	Vollgeschossbegriff – § 20 Abs. 1 BauNVO	24
4.2.2	Maßobergrenzen (§ 17 Abs. 1 BauNVO).....	25
4.2.3	Überschreitung der Maßobergrenzen (§ 17 Abs. 2 und 3 BauNVO)	26

4.2.4	Regelung zur Anrechnung von Nebenanlagen auf die Grundfläche (§ 19 Abs. 4 BauNVO)	28
4.2.5	Regelungen zur Geschossflächenzahl und zur zulässigen Geschossfläche (§ 20 Abs. 2-4 BauNVO)	28
4.2.6	Regelungen zur Anrechnung von Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftsanlagen (§ 21a BauNVO)	28
4.2.7	Übergreifende oder nicht einzelnen Vorschriften zugeordnete Anregungen zu den Maßvorschriften (§§ 16-21a BauNVO)	29
4.3	Regelungen zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstückfläche	29
5.	Fortgeltung älterer Fassungen bei Hinzutreten einer novellierten Fassung der BauNVO	30
6.	Schlussfolgerungen	31

1. Einführung

20 Jahre wurde die Baunutzungsverordnung nicht geändert. Dies allein ist nicht nur bemerkenswert, sondern aus der Sicht des Normanwenders zunächst einmal sehr positiv zu bewerten, da mit jeder Umstellung der Rechtslage erheblicher Aufwand hinsichtlich Einarbeitung in die geänderten oder neuen Rechtsgrundlagen verbunden ist, ganz abgesehen von den damit einhergehenden rechtlichen Risiken bis zur abschließenden Klärung durch die Gerichte. Eine Diskussion zum Erfordernis der Novellierung der BauNVO muss dies berücksichtigen. Letztlich wird es dabei auf eine Abwägung der Vor- und Nachteile ankommen. Gleichwohl ist diese Diskussion zunächst einmal zu führen, denn die tatsächliche und rechtliche Entwicklung gibt durchaus diverse Anlässe für Kritik an der derzeitigen Fassung der BauNVO.

Bereits im Herbst 1999 stellte die Forschungsgruppe Stadt + Dorf – Prof. Dr. Rudolf Schäfer als Ergebnis einer von der Bundesregierung veranlassten Untersuchung u.a. fest, dass es ein erhebliches Spektrum an kleinteiligen Novellierungspotenzialen gibt. Darüber hinaus wurde ein Erfordernis für eine systematische Diskussion der Regelungsinhalte insbesondere der Baugebietsvorschriften konstatiert. Diese systematische Diskussion fand aber nicht statt. Vor allem durch den Strukturwandel im Einzelhandel und durch die aus ökologischen, ökonomischen, sozialen und demographischen Gründen notwendige Ausrichtung auf die Innenentwicklung der Städte gibt es zwischenzeitlich weitere Anlässe, eine Novellierung der BauNVO ernsthaft zu prüfen, zumal beide genannten Aspekte zu Änderungen im Bereich des Baugesetzbuchs geführt haben (Bebauungsplan der Innenentwicklung in § 13a BauGB; Erhalt und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in § 1 Abs. 6 Nr. 4, § 9 Abs. 2a, § 34 Abs. 3 BauGB). Auch die Regierungsfractionen kündigen nun im Rahmen des Koalitionsvertrags vom Herbst 2009 eine umfassende Überprüfung der Baunutzungsverordnung für die laufende Legislaturperiode an.

Arno Bunzel vom Deutschen Institut für Urbanistik hatte bereits im Frühjahr 2009 mögliche Ansatzpunkte einer Novellierung der BauNVO in einem Diskussionspapier dargelegt¹. Dieses Papier fand das Interesse verschiedener Gremien des Deutschen Städtetags, insbesondere auch des Bau- und Verkehrsausschusses, der im Ergebnis der Beratung anregte, zur Frage des Novellierungsbedarfs eine Befragung der Städte und Gemeinden durchzuführen. Dies hat das Deutsche Institut für Urbanistik zum Anlass genommen, gemeinsam mit der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetags eine postalische Befragung zum Novellierungsbedarf der BauNVO durchzuführen.

Die Umfrage wurde im November 2009 begonnen und Mitte Januar 2010 abgeschlossen. Die Auswahlgesamtheit der Befragung bildeten die Bau- und Planungsdezernate aller 210 unmittelbaren Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetags. 158 Städte haben sich an der Umfrage beteiligt, was einer hohen Rücklaufquote von gut 75 Prozent entspricht. Ziel der Befragung war es, empirisch gesicherte Informationen als Ausgangspunkt für eine Diskussion des Novellierungsbedarfs der BauNVO zu gewinnen.

2. Allgemeine Einschätzungen zur geltenden BauNVO

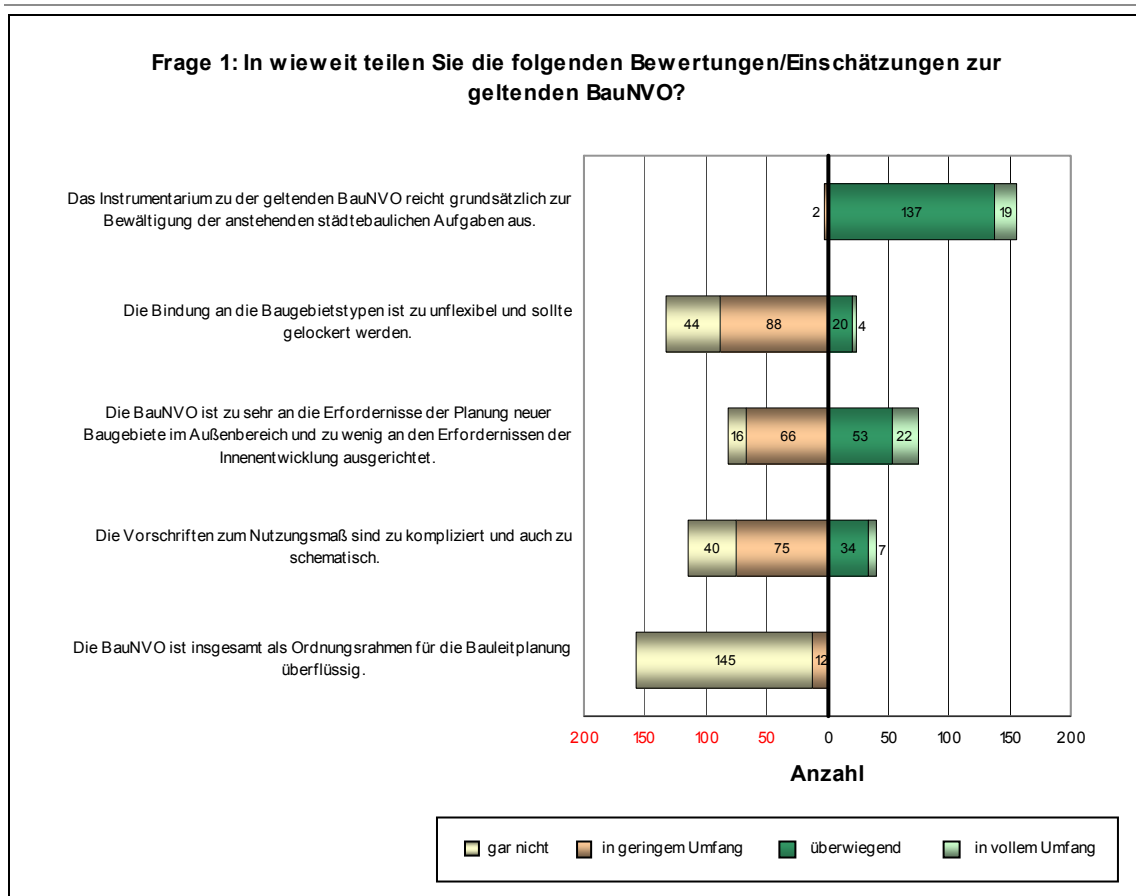
Mit der Abfrage einer allgemeinen Bewertung bzw. Einschätzung zur geltenden BauNVO sollte zunächst geklärt werden, ob sich die Regelungen aus Sicht der Befragten grundsätzlich bewährt haben und mit welcher generellen Zielrichtung ggf. Änderungserfordernisse gesehen werden. Konkret wurde dabei nach der Zustimmung zu fünf wertenden Aussagen gefragt, wobei zwischen den Antwortoptionen „in vollem Umfang“, „überwiegend“, „in geringem Umfang“ und „gar nicht“ gewählt werden konnte.

¹ Arno Bunzel: Diskussionspapier: Brauchen wir eine neue BauNVO?, vom 3. April 2009, http://www.difu.de/sites/difu.de/files/images/difu-berichte/2009/4/diskussionspapier_baunvo.pdf

Der Aussage „Das Instrumentarium zu der geltenden BauNVO reicht grundsätzlich zur Bewältigung der anstehenden städtebaulichen Aufgaben aus“ stimmten fast alle 158 Städte in vollem Umfang oder zumindest überwiegend zu. Lediglich 2 Städte teilten diese Aussage nur in geringem Umfang. Es kann deshalb festgestellt werden, dass sich die BauNVO aus Sicht der Kommunen in der Praxis weitgehend bewährt hat.

Uneingeschränkte Zustimmung erfuhr die Aussage allerdings nur von 19 Städten (12 Prozent), während die überwältigende Mehrheit von 137 Städte (ca. 87 Prozent) der Aussage lediglich „überwiegend“, d.h. mit gewissen Einschränkungen zustimmten. Dies deutet darauf hin, dass die meisten Städte die geltende BauNVO zwar als grundsätzlich zur Bewältigung der anstehenden städtebaulichen Aufgaben ausreichend ansehen, im Detail aber durchaus Änderungserfordernisse gesehen werden. Wo konkret diese Änderungserfordernisse gesehen werden, wurde mit den weiteren Fragen zu einzelnen Regelungen ermittelt.

Abbildung 1: Allgemeine Bewertung bzw. Einschätzung zur geltenden BauNVO



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Die generelle Zustimmung zur Funktionsfähigkeit der geltenden BauNVO korrespondiert mit der geringen Zustimmung zur Aussage, dass die „BauNVO insgesamt als Ordnungsrahmen für die Bauleitplanung überflüssig ist. Nur ca. acht Prozent der befragten Städte stimmten hier – und zwar lediglich in geringem Umfang - zu, während alle anderen Städte diese Aussage gar nicht teilten. Die Städte sehen die BauNVO damit weitgehend als unverzichtbaren Ordnungsrahmen für die Bauleitplanung.

Gleichwohl teilte fast die Hälfte der befragten Städte die Auffassung, dass die „BauNVO zu sehr an den Erfordernissen der Planung neuer Baugebiete im Außenbereich und zu wenig an den Erfordernissen der Innenentwicklung ausgerichtet“ ist. Immerhin 22 Städte (14 Prozent) stimmten dem uneingeschränkt und 53 Städte (ca. 34 Prozent) überwiegend zu. Weitere 66 Städte (42 Prozent) stimmen der Aussage zumindest in geringem Umfang zu. Auf uneingeschränkte Ablehnung stieß die Aussage lediglich bei ca. zehn Prozent der befragten Städte. Dies spricht dafür, dass die Funktionsfähigkeit der BauNVO gerade für Planungsvorhaben der Innenentwicklung besonders in den Blick genommen werden sollte.

Die Aussage, dass „die Bindung an die Baugebietstypen zu unflexibel ist und gelockert werden sollte“, dürfte vor allem bei Planungsvorhaben der Innenentwicklung relevant werden, da diese häufig auf vorhandene Nutzungsstrukturen im Plangebiet und dessen Umfeld stoßen, die mit den Baugebietskategorien der BauNVO mitunter schwer in Einklang zu bringen sind. Deshalb wurde im Schrifttum gelegentlich erwogen, die Bindung an die Baugebietstypologie der BauNVO zu lockern und insoweit auf das Modell des vorhabenbezogenen Bebauungsplans hingewiesen². Dennoch stimmten lediglich 24 Städte (ca. 15 Prozent) der Aussage uneingeschränkt oder überwiegend zu, dass die Bindung an die Baugebietstypologie der BauNVO zu unflexibel ist und diese gelockert werden sollte. Der größte Teil der befragten Städte (ca. 56 Prozent) war hier eher zurückhaltend und teilte diese Auffassung nur in geringem Umfang. Uneingeschränkt ablehnend äußerten sich knapp 30 Prozent der befragten Städte. Die gesonderte Nachfrage, 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 frei gestellt werden sollte, bejahten demgegenüber gut 50 Prozent aller befragten Städte. Dieses ambivalente Ergebnis deutet darauf hin, dass einerseits von der Mehrzahl der Städte kein dringender Handlungsbedarf in Hinblick auf die Bindung an den Gebietstypenzwang gesehen wird. Andererseits scheint ebenso eine Mehrzahl der Städte eine zumindest auf bestimmte Fälle beschränkte Lockerung des Gebietstypenzwangs zu befürworten (Näheres hierzu unter 3.4).

Die Einschätzungen zu der Aussage, dass „die Vorschriften zum Nutzungsmaß zu kompliziert und auch zu schematisch sind“, sind ähnlich ambivalent wie die zur fehlenden Flexibilität der Bindung an die Baugebietstypologie. Ca. 26 Prozent der befragten Städte stimmten der Aussage uneingeschränkt (7 Städte) oder überwiegend (34 Städte) zu. Der größere Teil der befragten Städte (ca. 48 Prozent) ist hier eher zurückhaltend und teilt die Auffassung nur in geringem Umfang. Uneingeschränkt ablehnend äußerten sich 40 Städte (ca. 26 Prozent). Auch hier kann also festgehalten werden, dass die überwiegende Zahl der Städte grundsätzlich eine gewisse Sensibilität erkennen lässt, ohne dass allerdings ein dringender Handlungsbedarf offenbar wird.

3. Fragen zur Art der baulichen Nutzung

Mit der Umfrage wurde weiterhin ermittelt, ob die einzelnen Baugebietsvorschriften, einzelne Regelungen zu den sonstigen baulichen Nutzungen in den §§ 12 bis 14 und zu den allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen in § 15 BauNVO als verzichtbar oder änderungsbedürftig angesehen werden.

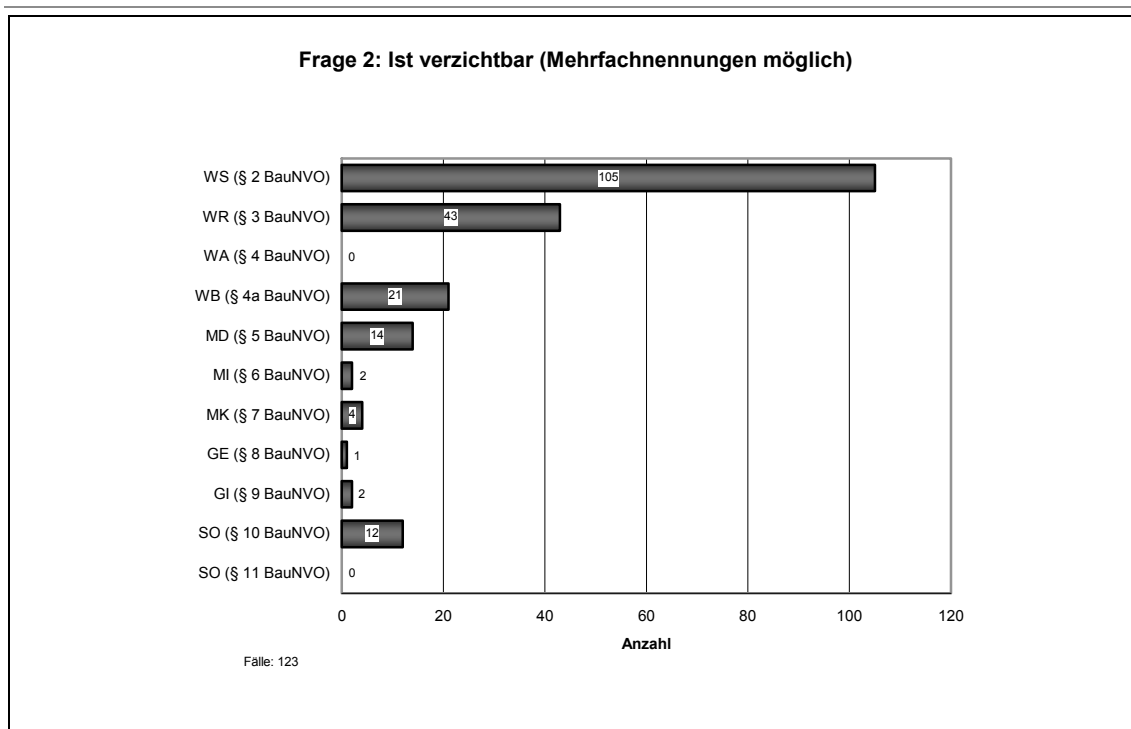
² Stephan Mitschang: Die Bedeutung der Baunutzungsverordnung für die Innenentwicklung der Städte, ZfBR 2009, 10 (21 f.); Arno Bunzel u.a.: Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Stuttgart 2003; ders.: Diskussionspapier: Brauchen wir eine neue BauNVO?, vom 3. April 2009, http://www.difu.de/sites/difu.de/files/images/difuberichte/2009/4/diskussionspapier_baunvo.pdf

3.1 Verzichtbarkeit einzelner Baugebiete

Die Zahl der Städte, die ein oder mehrere Baugebiete für verzichtbar halten, ist mit 123 Städten (ca. 80 Prozent von 158 Städten) erstaunlich hoch. Von der Mehrzahl aller sich an der Umfrage beteiligenden Städte (105 Städte, d.h. ca. 66 Prozent von 158 Städten) wird allein das Kleinsiedlungsgebiet nach § 2 BauNVO für gänzlich verzichtbar gehalten. Andere Baugebiete werden nur von Minderheiten für verzichtbar gehalten. Am häufigsten wird dies noch für das reine Wohngebiet nach § 3 BauNVO so gesehen. Immerhin 43 Städte (ca. 27 Prozent von 158 Städten) gaben an, dass sie das reine Wohngebiet für verzichtbar halten. Die anderen Baugebiete werden noch deutlich weniger oder gar nicht als verzichtbar angesehen.

Bei der Bewertung dieser Antworten ist zu berücksichtigen, dass im Umkehrschluss jeweils eine unterschiedlich große Zahl von Städten die jeweilige Baugebietsvorschrift nicht für verzichtbar hielt. Selbst beim Kleinsiedlungsgebiet sind dies immerhin 53 Städte (ca. 34 Prozent). Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Festsetzung bestimmter Baugebiete und der zugrunde liegenden Vorschrift nach Maßgabe der kommunalen Planungshoheit frei gestellt ist, so dass die Baugebietsvorschrift sich aus Sicht einer Stadt zwar als verzichtbar darstellen kann, ohne gleichzeitig als hinderlich für deren eigene Planungspraxis zu wirken.

Abbildung 2: Verzichtbarkeit einzelner Baugebietsvorschriften aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

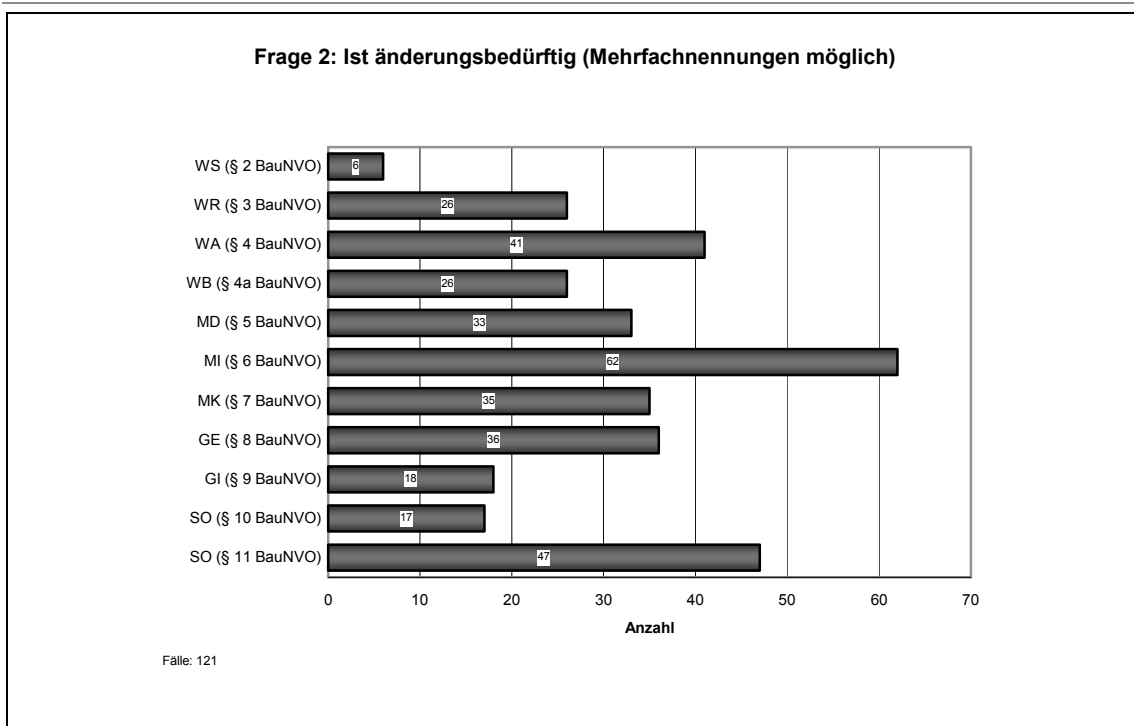
3.2 Änderungsbedarf bei einzelnen Baugebietsvorschriften

Gefragt wurde hier, welche der Baugebietsvorschriften für änderungsbedürftig gehalten werden. In einer Anschlussfrage wurde dann um die Benennung der wichtigsten drei Änderungserfordernisse aus Sicht der antwortenden Stadt gebeten, um die Zielrichtung der für erforderlich gehaltenen Änderungen sowie ggf. die maßgeblichen Gründe erkennen zu können. Insgesamt haben auf diese

offene Frage 125 Städte geantwortet. Hieraus resultieren mehr als 300 einzelne Nennungen zu den wichtigsten Änderungserfordernissen. Die hohe Zahl an Antworten ist für eine offene Frage ein ungewöhnlich hoher Wert und kann als Indiz für eine Vielzahl von konkreten Änderungswünschen gewertet werden. Wie für Antworten auf offene Fragen typisch, ergibt sich dabei ein breites Spektrum sehr unterschiedlich konkreter Hinweise. Soweit möglich wurden die einzelnen Nennungen bei der Analyse der Antworten zu thematischen Clustern zusammengefasst. Auf diese Weise wird erkennbar, welche Änderungswünsche von einer Mehrzahl von Städten gesehen werden.

Bei der Bewertung dieser thematischen Cluster ist allerdings zu berücksichtigen, dass den befragten Städten eine begrenzte Auswahl unter einer möglicherweise größeren Zahl von Änderungswünschen abverlangt wurde. Die Antworten geben daher keine Auskunft darüber, wie viele der befragten Städte einen konkreten Änderungswunsch haben, sondern lediglich dazu, wie viele Städte einen konkreten Änderungswunsch zu den drei wichtigsten Änderungserfordernissen rechnen. Es ist damit durchaus möglich, dass einzelnen Änderungswünschen weit mehr Städte zustimmen würden, wenn ihnen eine Beschränkung auf die drei wichtigsten Änderungserfordernisse nicht abverlangt worden wäre. Auch sagt die Häufigkeit, mit denen bestimmte Änderungserfordernisse bei der offenen Frage angesprochen werden, nichts über deren Qualität aus. So kann es durchaus sein, dass ein Änderungsvorschlag, welcher nur von einer einzigen Stadt gemacht wurde, ein besonders wichtigen neuen Anstoß geben kann, der von anderen Städten noch nicht gesehen wurde. In der folgenden Darstellung wird der Schwerpunkt auf die Erfassung der besonders häufig genannten Änderungswünsche gelegt. Einzelnennungen werden nicht immer, sondern nur soweit sie möglicherweise weiterführende Anstöße enthalten explizit aufgeführt.

Abbildung 3: Änderungsbedarf bei den Baugebietsvorschriften aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass neben den bereits angesprochenen Fragen zur Verzichtbarkeit und zur Änderungsbedürftigkeit spezielle Fragen zu den Änderungserfordernissen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Anlagen zur Gewinnung und Nutzung erneuerbarer Energien (vgl. unten 3.6) und zur Steuerung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben (vgl. unten 3.5) gestellt wurden.

121 Städte (ca. 79 Prozent von 158 Städten) sahen bei einer oder mehreren Baugebietsvorschriften einen Änderungsbedarf. Mit Ausnahme des Kleinsiedlungsgebiets, bei dem schon – wie ausgeführt – eine große Mehrheit der Städte sich für einen Verzicht aussprachen und dementsprechend nur eine kleine Zahl von sechs Städten Änderungsbedarf sah, wurde für alle anderen Baugebietsvorschriften von einer größeren Zahl von Städten Änderungsbedarf gesehen, wobei die Spanne zwischen 62 Städten (ca. 39 Prozent) und 17 Städten (ca. 11 Prozent) liegt.

3.2.1 Reines Wohngebiet nach § 3 BauNVO

Änderungsbedarf sahen hier 26 Städte (16,5 Prozent). Bei den Antworten auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften bezogen sich insgesamt 37 Antworten auf das reine Wohngebiet. Die thematische Clusterung dieser Antworten macht erkennbar, dass zum einen die Eignung des Gebietstyps generell infrage gestellt wird (elf Nennungen) und dabei u. a. auf das hohe Immissionsschutzniveau hingewiesen wird. Zum anderen wurde von einer Reihe von Städten auf die Notwendigkeit der Öffnung des reinen Wohngebiets für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, insbesondere für Kindertageseinrichtungen hingewiesen (zwölf Nennungen). Einige Antworten bezogen sich schließlich auf die Regelung zur Zulässigkeit von Läden in reinen Wohngebieten, die für änderungs- bzw. klarstellungsbedürftig gehalten wird (sieben Nennungen).

3.2.2 Allgemeine Wohngebiete nach § 4 BauNVO

Bei der Regelung zum allgemeinen Wohngebiet in § 4 sahen 41 Städte (ca. 26,0 Prozent von 158 Städten) einen Änderungsbedarf. Auch hier geben die Antworten auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften Hinweise, worin der Änderungsbedarf konkret gesehen wurde. Insgesamt lassen sich 40 einzelne Nennungen auf die Nachfragen nach den wichtigsten Änderungserfordernissen der Regelung zum Allgemeinen Wohngebiet zuordnen. Die thematische Sortierung dieser Nennungen lässt folgende Schwerpunkte erkennen:

- Regelung zur Zulässigkeit von Einzelhandel/Läden, wobei u.a. die Konkretisierung bzw. Klarstellung des Begriffs „Laden“ im Verhältnis zu Einzelhandelsbetrieben angeregt wurde (14 Nennungen).
- Regelung zur Zulässigkeit von Tankstellen und Gartenbaubetrieben, wobei vor allem für die Abschaffung der Zulässigkeit plädiert wurde (acht Nennungen).
- Regelung zur Zulässigkeit von nicht störenden Handwerksbetrieben und sonstige nicht störende Gewerbebetrieben mit der Tendenz, diese einzuschränken (sechs Nennungen).

3.2.3 Besondere Wohngebiete nach § 4a BauNVO

Änderungsbedarf sahen hier 26 Städte (ca. 16,5 Prozent von 158 Städten). Bei den Antworten auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften bezogen sich insgesamt nur 19 Nennungen auf das besondere Wohngebiet. Angesprochen werden dabei u.a. die Zweckbestimmung (Abgrenzung zum allgemeinen Wohngebiet und Misch-

gebiet, Umbenennung zum Baugebiet der Innenentwicklung etc.) sowie die Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben und von Vergnügungsstätten.

3.2.4 Dorfgebiete nach § 5 BauNVO

Bei der Regelung zum Dorfgebiet in § 5 sahen 33 Städte (ca. 21 Prozent von 158 Städten) einen Änderungsbedarf. Auch hier geben die Antworten auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften Hinweise, worin der Änderungsbedarf konkret gesehen wurde. Insgesamt lassen sich 25 einzelne Nennungen auf die Nachfragen nach den wichtigsten Änderungserfordernissen der Regelung zum Dorfgebiet zuordnen. Im Vordergrund steht dabei die Zweckbestimmung des Gebiets insbesondere in Abgrenzung zum allgemeinen Wohngebiet und zum Mischgebiet. So wurde etwa die Auffassung vertreten, dass es keine Baugebietskategorie gebe, die für „umstrukturierte“ Dorflagen passend ist. Sobald landwirtschaftlich genutzte Anlagen aufgegeben seien, sei (vor allem bei Bestandsüberplanung) noch lange nicht das allgemeine Wohngebiet die passende Kategorie. Häufig seien in solchen Gebieten störende Nutzungen (z.B. Schlosserei, private Tierhaltung) noch vorhanden, die mit dem allgemeinen Wohngebiet nicht verträglich seien. Der Charakter eines Mischgebietes werde aber ebenfalls nicht erreicht. Um der damit umschriebenen Problematik gerecht zu werden, wurde eine Weiterentwicklung des Gebietstyps von einer ganzen Reihe von Städten für erforderlich gehalten. Vorgeschlagen wurde u.a. die Einführung eines neuen Gebietstyps „Dörfliches Wohnen“ mit der Möglichkeit der Tierhaltung in verträglichem Umfang.

3.2.5 Mischgebiet nach § 6 BauNVO

Am häufigsten wurde ein Änderungsbedarf für das Mischgebiet nach § 6 BauNVO angenommen. Immerhin gaben 62 Städte (ca. 39 Prozent von 158 Städten) an, dass diese Vorschrift Änderungsbedürftig sei. Aus den Antworten auf die Nachfrage nach den wichtigsten Änderungserfordernissen wird erkennbar, dass die Praxis sich vor allem mehr Flexibilität beim Mischungsverhältnis zwischen Wohnen und gewerblichen Nutzungen wünscht (26 Nennungen von insgesamt 65 dem Mischgebiet zuzuordnenden Nennungen). Einerseits wurde das Mischungsverhältnis in der Steuerung als problematisch angesehen. Andererseits wurde mehr Flexibilität in dem Sinne gewünscht, dass durch gewerbliche Nutzungen geprägte Mischgebiete aber auch durch Wohnen geprägte Mischgebiete möglich sein sollten. Erkennbar ist auch, dass zum Teil Unsicherheiten hinsichtlich des räumlichen Bezugs (Gebäude oder Gebiet) der geforderten Mischung besteht und eine Klärung gewünscht wird.

Als weiterer Teilaspekt in Bezug auf die Änderung der Mischgebietsvorschrift wurde die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten noch relativ häufig angesprochen mit dem Wunsch, diese tendenziell weiter einzuschränken (elf Nennungen). Wie bei den anderen Baugebieten wurde auch beim Mischgebiet die Regelung zur Zulässigkeit von Einzelhandelsvorschriften als eine der drei wichtigsten Änderungserfordernisse angesprochen (7 Nennungen). Andere Vorschläge in Bezug auf die Änderung von § 6 BauNVO bezogen sich auf unterschiedliche Aspekte (21 Nennungen), wurden aber jeweils nur von i.d.R. weniger als fünf Städten vorgetragen.

3.2.6 Kerngebiete nach § 7 BauNVO

Bei der Regelung zum Kerngebiet in § 5 sahen 35 Städte (ca. 22 Prozent von 158 Städten) einen Änderungsbedarf. Auch hier geben die Antworten auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften Hinweise, worin der Änderungsbedarf konkret gesehen wird. Insgesamt lassen sich 32 einzelne Nennungen auf die Nachfragen nach den

wichtigsten Änderungserfordernissen der Regelung zum Kerngebiet zuordnen. Besonders häufig wurde die Erleichterung der Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten angeregt (19 Nennungen). Wohnen soll zu den allgemein zulässigen Nutzungen entwickelt werden und auch in Kombination mit großflächigem Einzelhandel möglich sein. Die weiteren Nennungen von Änderungswünschen beim Kerngebiet bezogen sich im Wesentlichen auf die Regelung zur Zulässigkeit von Einzelhandel (5 Nennungen) und zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten (4 Nennungen) sowie auf die Zweckbestimmung. Hinsichtlich der Zweckbestimmung wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass es Kerngebiete außerhalb zentraler Versorgungsbereiche gibt, in denen es erforderlich sein kann, zentrenrelevanten Einzelhandel auszuschließen.

3.2.7 Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO

In Bezug auf das Gewerbegebiet haben 36 Städte (ca. 23 Prozent von 158 Städten) Änderungserfordernisse angezeigt. Aus der offenen Anschlussfrage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften ergeben sich Hinweise, auf welchen Aspekt sich diese Änderungswünsche beziehen. Häufungen lassen sich mit jeweils acht Nennungen insbesondere in Bezug auf die Regelungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten und von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten feststellen. Beim Einzelhandel entspricht der Tenor der Erläuterungen denen bei anderen Baugebieten. Es geht u.a. um das Gesamtsystem der Steuerung von Einzelhandel, um Agglomerationen und um die Großflächigkeitsschwelle. Bei den Vergnügungsstätten sind die Erläuterungen ambivalent. Einerseits wurden die Beschränkung und sogar der Ausschluss der Zulässigkeit gefordert. Andererseits wurde angeregt, die Zulässigkeit zu erweitern.

Ein weiterer Schwerpunkt betrifft die Zweckbestimmung des Gewerbegebiets. Mehrere Hinweise bezogen sich darauf, dass es Gewerbegebiete besonderer Art als Büro und Dienstleistungsstandorte bzw. eingeschränkte Gewerbegebiete als eigenen Gebietstyp geben sollte. In einer Erläuterung wurde zum Ausdruck gebracht, dass dann die klassischen Gewerbegebiete den Gewerbebetrieben vorbehalten sein sollten, die in den Gebieten nach §§ 3 bis 7 BauNVO nicht zulässig sind. Im Zusammenhang mit einer Änderung der Zweckbestimmung steht auch der Vorschlag, Gewerbegebiete für neue Wohnformen oder zumindest als Ausnahme für das Wohnen zu öffnen.

3.2.8 Industriegebiete nach § 9 BauNVO

Beim Industriegebiet nach § 9 BauNVO sahen mit 18 Nennungen (ca. 11 Prozent von 158 Städten) vergleichsweise wenige Städte einen Änderungsbedarf. Entsprechend gering ist die Anzahl der Antworten auf die offene Frage nach den wichtigsten Änderungen bei den Baugebietsvorschriften, die sich auf das Industriegebiet beziehen (10 Nennungen). Angesichts der geringen Zahl macht eine Zusammenfassung dieser Antworten zu thematischen Schwerpunkten keinen Sinn.

3.2.9 Sondergebiete nach §§ 10 und 11 BauNVO

Während bei § 10 BauNVO, der Regelung der Sondergebiete, die der Erholung dienen, nur 17 Städte (ca. 11 Prozent von 158 Städten) Änderungsbedarf sahen, sind es bezogen auf die Regelung zu sonstigen Sondergebieten mit 47 Nennungen erheblich mehr Städte (ca. 30 Prozent von 158 Städten). Immerhin 10 der Antworten auf die offene Nachfrage nach den wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften lassen sich § 10 BauNVO zuordnen. In den meisten Fällen wurde dabei eine Zusammenfassung von §§ 10 und 11 BauNVO vorgeschlagen.

Sehr viel mehr Antworten auf die offene Frage beziehen sich demgegenüber auf § 11 BauNVO (30 Nennungen). Der Focus liegt dabei vor allem auf Absatz 3. Dabei lässt sich die Zielrichtung des angezeigten Änderungserfordernisses allerdings in vielen Fällen nicht genau fassen. Insoweit kann

ergänzend auf die gesonderte Frage zur Steuerung der Zulässigkeit von Einzelhandel verwiesen werden (vgl. unten 3.5). Bei den Antworten auf die offene Frage nach den wichtigsten Änderungen bei den Baugebietsvorschriften finden sich Aussagen wie „Anpassung an Neuerungen im BauGB und aktuelle Rechtsprechung; stärkere Orientierung an Zentrenschädlichkeit statt an Großflächigkeit“, „Klare(re) Vorgaben zur Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben“ oder „Begriffe anpassen - Läden/Einzelhandelsbetriebe“. Auch hier – wie schon bei § 8 BauNVO - wird die Agglomerationsproblematik angesprochen. Ebenfalls wurde darauf hingewiesen, dass nicht die Geschossfläche, sondern die Verkaufsfläche bzw. die Schädlichkeit als Beurteilungsmaßstab zugrunde gelegt werden sollte. Mehrfach finden sich auch Hinweise, die auf das Urteil des BVerwG zur Unzulässigkeit gebietsbezogener Verkaufsflächenbeschränkungen ausdrücklich oder zumindest implizit (Stichwort „Windhundprinzip“) Bezug zu nehmen scheinen.

Einige Nennungen halten eine Erleichterung der Mischung von Einkaufszentren bzw. großflächigem Einzelhandel und Wohnen für sinnvoll („Wohnen in SO-Gebiet ermöglichen z.B. Nahversorgungszentrum mit großfl. EZ und Wohnungen im 1. OG“).

Zum Katalog möglicher Sondergebiete in § 11 Abs. 2 gibt es folgende jeweils nur einmal genannte Ergänzungsvorschläge:

- Zentrale Versorgungsgebiete (siehe hierzu auch die spezielle Nachfrage bei 3.5.3),
- Großflächige Trödelmärkte (~ 10.000 m²),
- Freizeitpark.

3.2.10 Übergreifende oder nicht einzelnen Vorschriften zugeordnete Anregungen zu den Baugebietsvorschriften

Bei der Frage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften wird erkennbar, dass besonders zwei Nutzungsarten im Kontext verschiedener Baugebietsvorschriften immer wieder und besonders häufig angesprochen wurden. Dies betrifft zum einen Einzelhandelsbetriebe und zum anderen Vergnügungsstätten und deren Zulässigkeit. Hinweise finden sich bezogen auf diese Nutzungen zum Teil in genereller Art ohne Bezug auf bestimmte Baugebiete, im Übrigen in Bezug auf mehrere Baugebiete. Von einigen wenigen Städten wurden auch Fremdwurbeanlagen angesprochen.

Erkennbar wird, dass eine größere Zahl von Städten sich eine verbesserte Steuerung von Einzelhandelsbetrieben unterhalb der Großflächigkeitsschwelle von derzeit 800 qm Verkaufsfläche wünscht. Angesprochen wurde insbesondere die Abgrenzung zwischen dem bei den §§ 2 bis 4 BauNVO verwendeten Begriff des Ladens und dem sonst verwandten Begriff des Einzelhandelsbetriebs. So wird etwa angeregt, zumindest in einer Begründung zur Änderungsverordnung den Unterschied „Laden“ zu „Einzelhandelsbetrieb“ zu konkretisieren (Laden z.B. bis 400 qm Verkaufsfläche). Die Zielrichtung ist aber nicht einheitlich. Einige wenige Städte regten auch eine Ausweitung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben an.

Bei den Vergnügungsstätten geht es zum einen relativ häufig um eine Einschränkung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten etwa durch Festlegung einer maximalen Größe nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten, aber zum Teil auch um deren generelle Streichung aus dem Katalog der zulässigen Nutzungen bei bestimmten Baugebieten. Zum Teil wurde auch eine Präzisierung bzw. Abgrenzung des Begriffs der Vergnügungsstätten z.B. im Hinblick auf Bordelle, Wettbüros etc. angeregt.

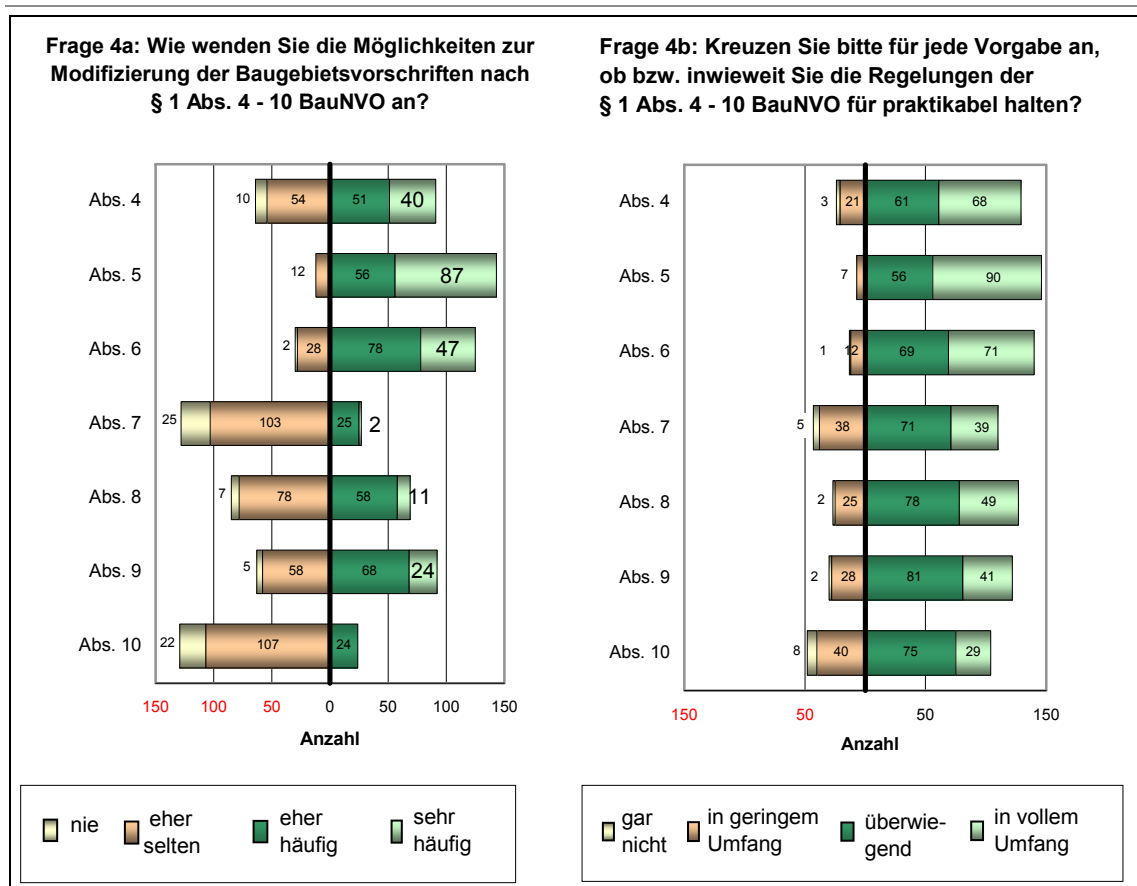
Daneben gab es Anregungen, die zwar Einzelvoten sind, die gleichwohl möglicherweise erwägenswerte Ideen beinhalten. Zu nennen sind hier insbesondere folgende Aspekte:

- Festlegung von Kontingenten für nicht störendes Gewerbe in Prozent der Geschossfläche,
- Erweiterung der ausnahmsweise zulässigen Nutzungen mit dem Ziel, Flexibilität zu gewinnen,
- Aufnahme des Begriffs der Fremdwerbbeanlagen als Nutzungsbegriff und Regelung der Zulässigkeit analog zu den nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten,
- Eröffnung der Möglichkeit der horizontalen Schichtung zweier Baugebiete (z.B. EG Sondergebiet, OG Gewerbegebiet),
- Zusammenführung der Baugebiete auf wenige Grundformen (z.B. alle W-Gebiete zu einem Gebietstyp).

3.3 Modifizierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO

In Bezug auf die Regelungen zur Modifizierung von Baugebietsvorschriften nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO wurde zunächst danach gefragt, wie häufig die einzelnen Regelungsoptionen in der jeweiligen Stadt Anwendung finden. Bei der Beantwortung konnte in einer Skala von sehr häufig, eher häufig, eher selten bis nie unterschieden werden.

Abbildung 4: Einschätzungen zur Anwendungshäufigkeit und Praktikabilität der Modifizierungsmöglichkeiten nach den Absätzen 4 bis 10 von § 1 BauNVO



Die Ergebnisse zeigen, dass das Instrumentarium insgesamt von der kommunalen Planungspraxis intensiv genutzt wird, wobei allerdings einzelne Modifizierungsmöglichkeiten häufiger genutzt werden als andere. Besonders häufig werden die Möglichkeit zum Ausschluss von Nutzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO und die Modifizierung in Bezug auf ausnahmsweise zulässige Nutzungen angewendet. Ebenfalls in der Mehrzahl der befragten Städte sehr häufig oder eher häufig angewendet wurde der Ausschluss von Nutzungsunterarten nach § 1 Abs. 9 BauNVO und die Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 BauNVO. Demgegenüber werden die Möglichkeit der vertikalen Gliederung und die Möglichkeit nach § 1 Abs. 10 BauNVO Regelungen für vorhandene, ansonsten unzulässig werdende bauliche und sonstige Anlagen zu treffen, nur eher selten oder nie angewandt.

In einer Anschlussfrage wurde dann um eine wertende Einschätzung gebeten, ob bzw. inwieweit die Regelungen in § 1 Abs. 4-10 BauNVO für praktikabel gehalten werden. Dies wurde bezogen auf alle Teilregelungen von der großen Mehrheit der befragten Städte in vollem Umfang oder zumindest überwiegend bejaht. Lediglich für die Regelungen in Abs. 7 zur vertikalen Gliederung und die Regelung in Abs. 10 zu vorhandenen, ansonsten unzulässig werdenden baulichen und sonstigen Anlagen liegt der Anteil mit ca. 70 Prozent unter der Marke von 80 Prozent. Insgesamt scheint sich das Instrumentarium damit als für die Praxis tauglich zu erweisen.

3.4 Freistellung vom Baugebietstypenzwang

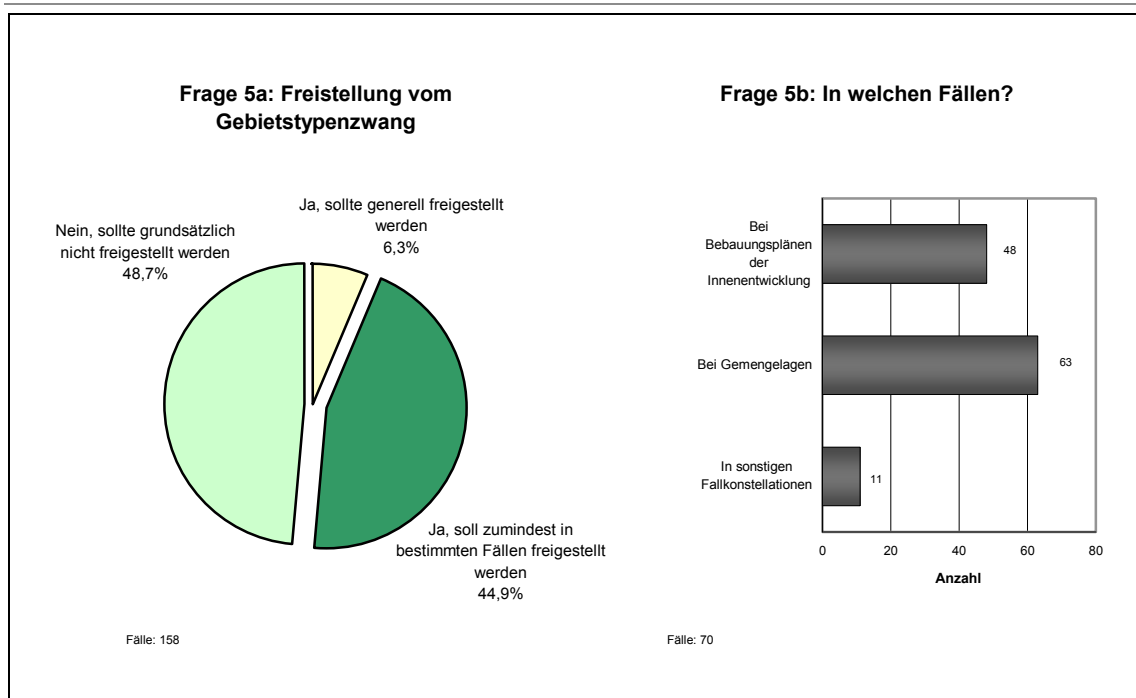
Die „Korsettstangen“ der Baugebiete nach der BauNVO sind ausgelegt auf die Entwicklung neuer Baugebiete im bisherigen Außenbereich. Wird der Siedlungsbestand überplant, sind – so die Eingangsthese - in der Regel Modifizierungen erforderlich, die einen erheblichen rechtlichen Begründungsbedarf auslösen. Wenn aber das Modifizierungserfordernis zum Regelfall wird, spricht einiges dafür, die durch § 1 Abs. 3 BauNVO bewirkte Bindung an die Baugebietstypen der BauNVO zumindest für Bebauungspläne innerhalb des im Zusammenhang bebauten Siedlungsbereichs zu lockern und den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, Art und Maß der baulichen Nutzung im Einzelfall auch abweichend von den Bestimmungen der BauNVO festzusetzen. Hierdurch könnte mehr Flexibilität für im Einzelfall angemessene und effektive planerische Entscheidungen gewonnen werden. Voraussetzung müsste in jedem Fall sein, dass die berührten öffentlichen und privaten Belange in einer dem Abwägungsgebot genügenden Weise berücksichtigt werden. Insbesondere dürften insoweit die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse die wichtigste Messlatte in Bezug auf das geplante Nutzungsgefüge darstellen.

Die Freistellung vom Gebietstypenzwang wäre im Städtebaurecht nicht ganz neu. Bereits bei der Regelung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans wird ausdrücklich freigestellt, ob die Gemeinde sich bei den Festsetzungen auf die Regelungen der BauNVO bezieht. Die Gemeinde ist im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans nach § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB bei der Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben nicht an die BauNVO und § 9 BauGB gebunden. Die BauNVO dient also beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan lediglich als Orientierungsrahmen, an dem die Gemeinden sich im Regelfall halten werden. Soweit Anlass besteht, von den Regelungen der BauNVO abzuweichen, ist aber auch dieses möglich.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Umfrage auch 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 frei gestellt werden sollte. Die Meinung der befragten Städte hierzu ist gespalten. Während knapp die Hälfte der Städte sich gegen eine solche Lockerung der Bindung an den Gebietstypenzwang aussprach, sprach sich die andere Hälfte für eine solche Lockerung aus. Die große Mehrheit dieser Städte votierte allerdings für eine Beschränkung dieser Lockerung auf bestimmte Fälle aus. Mit einer Anschlussfrage wurde auch erfasst, auf welche Fälle sich die Freistel-

lung vom Gebietstypenzwang beziehen sollte. Als gewünschte Anwendungsbereich wurden von 48 Städten Bebauungspläne der Innenentwicklung und von 63 Städten Gemengelagen angegeben. Sonstige Fallkonstellationen wurden von 11 Städten genannt. Hierbei findet sich auch der richtige Hinweis, dass eine Freistellung für alle Bebauungspläne, die der räumlichen Innenentwicklung im Stadtkörper dienen, in Betracht gezogen werden sollte und nicht nur für solche, die als Bebauungsplan der Innenentwicklung im Sinne von § 13a BauGB aufgestellt werden.

Abbildung 5: Einschätzung zur Frage nach der Freistellung vom Gebietstypenzwang



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Auch findet sich bei den offenen Antworten zu sonstigen Fallkonstellationen, bei denen vom Gebietstypenzwang freigestellt werden sollte, der Hinweis auf § 9 Abs. 2a BauGB. Der Gesetzgeber hat mit § 9 Abs. 2a BauGB eine entsprechende Freistellung von der Verpflichtung zur Ausweisung von Baugebieten vorgenommen. Nach dieser Regelung kann für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Die Ausweisung eines Baugebiets ist dabei nicht Voraussetzung für den Abschluss oder die Beschränkung von z. B. zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben.

Ohne dass hiernach ausdrücklich gefragt worden ist, wiesen einige Städte auch darauf hin, dass eine Ausweitung des mit § 9 Abs. 2a BauGB eingeführten Regelungsmodells auf andere Nutzungen wünschenswert wäre. Angesprochen wurde insbesondere das Steuerungsfordernis bei Vergnügungsstätten. Relevant könnte ein solches Regelungsmodell aber auch für den Ausschluss anderer Nutzungen, wie z. B. Mobilfunksendeanlagen, Stellplätze oder andere Nebenanlagen sein. Eine auf Vergnügungsstätten bezogene entsprechende Sonderregelung im BauGB-Maßnahmen-gesetz ist zum 31. Dezember 1999 ausgelaufen.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass sich eine große Zahl von Städten eine Lockerung des Gebietstypenzwangs wünscht. Dies sollte Anlass geben, sich vertieft mit den Möglichkeiten einer solchen Lockerung zu befassen, zumal diese Lockerung an der Wirkungsweise der Gebietstypologie im Zusammenhang mit der Anwendung des § 34 Abs. 2 BauNVO nichts ändern würde, da die Baugebietstypen nicht geändert werden müssten, sondern eine Ergänzung in § 1 Abs. 3 BauNVO ausreichen würde. Auch der Umstand, dass immerhin knapp die Hälfte der Städte kein entsprechendes Änderungsersfordernis sehen, spricht nicht zwingend gegen die Einführung einer solchen Lockerung, da den Städten freigestellt wäre, die Möglichkeit der Abweichung zu nutzen, also kein Zwang zur Anwendung bestände. 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 und die Planung den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügen.

3.5 Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben

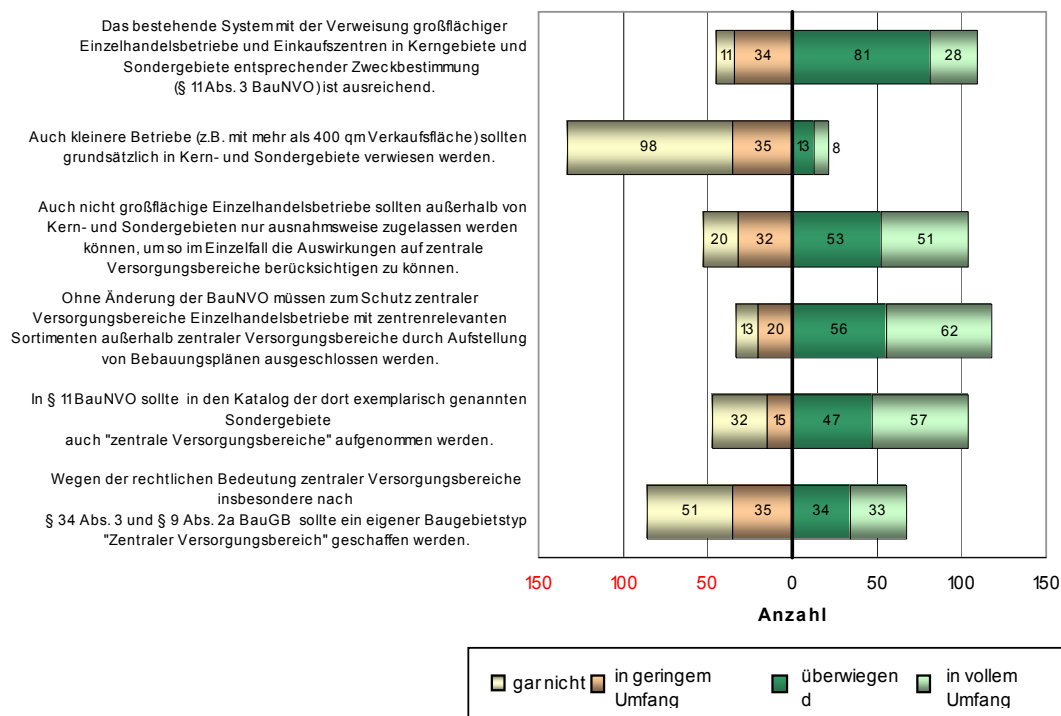
Der Strukturwandel im Einzelhandel kann sich auf die Funktionsfähigkeit der zentralen Versorgungsbereiche (Innenstadtzentren, Stadt- und Ortsteilzentren, Grund- und Nahversorgungszentren) und auf die Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs nachteilig auswirken. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Regelungssystem der BauNVO für die sich hieraus ergebenden städtebaulichen Steuerungsersfordernisse angemessen und ausreichend ist. Unter Hinweis auf diesen Zusammenhang wurden die Städte danach gefragt, ob und in welchem Maße sie einzelnen richtungweisenden Aussagen hierzu zustimmen. Die Zustimmung konnte auf einer Skala von in vollem Umfang, überwiegend, in geringem Umfang bis gar nicht angegeben werden. Im Einzelnen ergibt sich danach folgendes Bild.

3.5.1 System der Verweisung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren in Kerngebiete und Sondergebiete entsprechender Zweckbestimmung

„Das bestehende System mit der Verweisung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren in Kerngebiete und Sondergebiete entsprechender Zweckbestimmung (§ 11 Abs. 3 BauNVO) ist ausreichend“. Dieser Aussage stimmten 109 Städte (ca. 71 Prozent) und damit die deutliche Mehrheit zu (vgl. Abb. 6). Dieses Ergebnis bestätigt das generelle städtebauliche Steuerungsersfordernis für Einzelhandelsnutzungen. Es bestätigt aber vor allem die Notwendigkeit einer Sonderregelung, die Einzelhandelsbetriebe mit gravierenden städtebaulichen Auswirkungen in Kerngebiete und Sondergebiete verweist und im Umkehrschluss aus anderen Baugebieten ausschließt. Das gleichwohl von 47 Städten (ca. 39 Prozent) Änderung bei der Regelung zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben in § 11 BauNVO vorgeschlagen werden (vgl. oben 3.2.9), ändert an dieser grundsätzlichen Zustimmung zum Regelungssystem nichts. Soweit diese Änderungsvorschläge bei der Frage nach den drei wichtigsten Änderungsersfordernissen bei den Baugebietsvorschriften konkretisiert wurden, bezieht sich dies fast ausschließlich auf die Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO zur Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren. Dabei wird zum Teil konkret eine stärkere Anpassung an die Regelungen zu zentralen Versorgungsbereichen im BauGB angesprochen sowie die derzeitige Orientierung an der Geschossfläche bei der Vermutungsregelung in Frage gestellt und die Orientierung an der Schädlichkeit anstatt an Großflächigkeit angeregt. Auch wird das Problem der Einzelhandelsagglomerationen angesprochen. Überwiegend sind die Hinweise aber eher im Allgemeinen, so dass in quantitativer Hinsicht keine Bewertung der Relevanz vorgenommen werden kann.

Abbildung 6: Einschätzungen zum Änderungsbedarf im Hinblick auf den Strukturwandel im Einzelhandel und seine städtebaulichen Auswirkungen

Frage 6: Änderungsbedarf im Hinblick auf den Strukturwandel im Einzelhandel: Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen.



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

3.5.2 Einschränkung der Zulässigkeit von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben zum Schutz und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche

Hervorzuheben ist, dass das in den letzten Jahren eingeführte bzw. verbesserte Instrumentarium zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der kommunalen Planungspraxis angekommen und auf einen großen praktischen Steuerungsbedarf gestoßen zu sein scheint. Knapp 80 Prozent der befragten Städte stimmten der Aussage ganz oder zumindest überwiegend zu, dass „ohne Änderung der BauNVO zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche durch Aufstellung von Bebauungsplänen ausgeschlossen werden müssen“ (vgl. Abb. 6). Aus dem Umstand, dass nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe unabhängig von ihrer Zentrenrelevanz in den meisten Baugebieten allgemein zulässig sind, scheint sich in der kommunalen Planungspraxis der befragten Städte demnach ein erhebliches Planungserfordernis zu ergeben. Dies sollte Anlass geben, zu prüfen, ob die Zulässigkeit auch nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Kerngebiete und der Sondergebiete eingeschränkt werden sollte.

Zwei der Aussagen, zu denen der Grad der Zustimmung bei den Städten abgefragt wurde, beziehen sich auf die Frage, in welcher Weise eine solche Einschränkung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben erfolgen könnte. Der Aussage, dass „auch kleinere Betriebe (z.B. mit mehr als 400 qm Verkaufsfläche) grundsätzlich in Kern- und Sondergebiete verwiesen werden sollten“, stimmten lediglich 21 Städte und damit eine Minderheit von knapp 14 Prozent in vollem Umfang

oder überwiegend zu. Dementsprechend groß war die Ablehnung der großen Mehrheit der Städte zu dieser Aussage (vgl. Abb. 6).

Positiver wurde demgegenüber die Aussage aufgenommen, dass „auch nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kern- und Sondergebieten nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um so im Einzelfall die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche berücksichtigen zu können“. Diesem Vorschlag stimmten immerhin 104 Städte (ca. 67 Prozent) in vollem Umfang oder zumindest überwiegend zu. Lediglich 20 Städte (ca. 13 Prozent) lehnten die Aussage uneingeschränkt ab. 32 Städte stimmten zumindest in geringem Umfang zu (vgl. Abb. 6). Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in den Antworten auf die offene Frage nach den wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften wider. Hier wurden die Regelungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben besonders häufig angesprochen (vgl. oben 3.2).

Diese Bewertung deutet darauf hin, dass die Städte sich für Einzelhandelsbetriebe unterhalb der Großflächigkeitsschwelle ganz überwiegend eine bessere Steuerung unmittelbar durch die BauNVO wünschen. Dies dürfte im engen Zusammenhang mit dem auch in der kommunalen Planungspraxis gewachsenen Erfordernis stehen, die zentralen Versorgungsbereiche zu schützen und zu entwickeln.

3.5.3 Sondergebiet „Zentraler Versorgungsbereich“

Der Begriff „Zentraler Versorgungsbereich“ hat mit den letzten Änderungen des BauGB in den Jahren 2004 und 2007 einen Bedeutungszuwachs auch in rechtlicher Hinsicht erfahren, da er in § 9 Abs. 2a BauGB die tatbestandlichen Voraussetzungen für die nach dieser Regelung zulässigen Festsetzungen bezeichnet und im Fall § 34 Abs. 3 BauGB sogar unmittelbar Teil des die Zulässigkeit baulicher Anlagen ausschließenden Tatbestandsmerkmals „schädliche Auswirkung auf zentrale Versorgungsbereiche“ ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der im BauGB eingeführte „Gebietstypus“ nicht auch in der BauNVO aufgenommen werden sollte.

Hieran knüpft die ebenfalls mit der Umfrage zur Bewertung gestellte Aussage an, dass in den Katalog der in § 11 BauNVO exemplarisch genannten Sondergebiete auch „zentrale Versorgungsbereiche“ aufgenommen werden sollten. Dieser Aussage stimmten 104 Städte (ca. 69 Prozent) zu.

Noch weitergehend wurde bei der Frage nach den wichtigsten Änderungen bei den Baugebietsvorschriften von einigen wenigen Städten die Einführung eines eigenen Gebietstyps „Zentraler Versorgungsbereich“ vorgeschlagen. Von anderen wiederum wurde eine Klärung des Verhältnisses von Kerngebieten, Sondergebieten und zentralen Versorgungsbereichen angeregt.

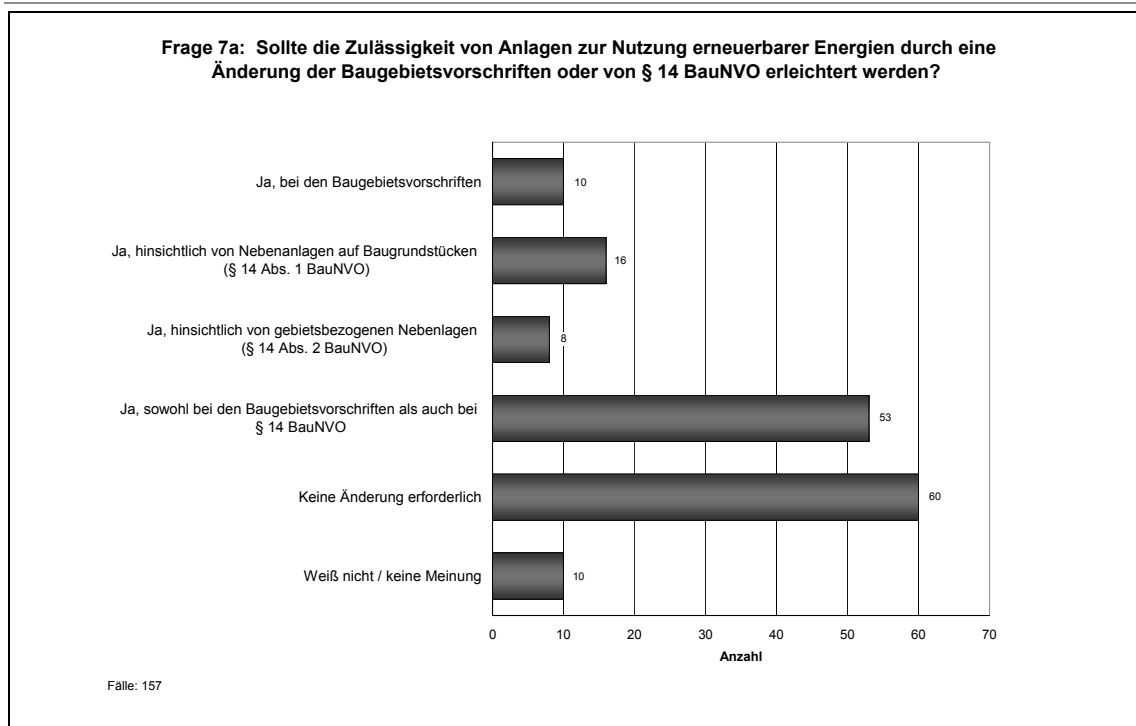
3.6 Regelungen zur Zulässigkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien in der BauNVO

Die Mehrzahl der Städte (87 Städte) ist der Auffassung, dass die Zulässigkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien erleichtert werden sollte. Die Änderung sollte sich nach überwiegender Auffassung (53 Städte) sowohl auf Baugebietsvorschriften als auch auf die Regelung über Nebenanlagen in § 14 BauNVO beziehen. Jeweils eine eher kleine Gruppe von Städten hielt Änderungen bei den Baugebietsvorschriften (10 Städte), bei der Regelung zu den grundstücksbezogenen Nebenanlagen in § 14 Abs. 1 BauNVO (16 Städte) oder bei der Regelung zu den gebietsbezogenen Nebenanlagen in § 14 Abs. 2 BauNVO (8 Städte) für ausreichend. Etwa 30 Prozent der Städte, die einen Änderungsbedarf sehen, sind der Auffassung, dass sich dieser auf bestimmte Anlagentypen zur Nutzung erneuerbarer Energien beschränken sollte. Genannt werden insbesondere Fotovoltaikanlagen, Solaranlagen, Windenergieanlagen, wobei kein einheitliches Bild erkennbar ist. Zum Teil werden etwa Windenergieanlagen explizit ausgenommen, während von anderer Seite die Erleichterung der Zulässigkeit dieser Anlagen befürwortet wird. Vorbehalte scheinen gegen-

über der erleichterten Zulässigkeit von Biogasanlagen zu bestehen. Anlagen zur Gewinnung von Erdwärme werden von keiner Stadt genannt.

Worin konkret das Änderungserfordernis begründet ist, lässt sich aus diesen Antworten nicht ersehen. Die Ergebnisse sprechen allerdings dafür, dass der Ordnungsgeber sich mit dieser Frage vertiefend beschäftigen sollte. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass immerhin 60 Städte eine Änderung nicht für erforderlich halten.

Abbildung 7: Änderungsbedarf bei den Regelungen zur Zulässigkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien in der BauNVO aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST - Umfrage Januar 2010.

3.7 Weiterer Änderungsbedarf bei den Regelungen zur Zulässigkeit von baulichen und sonstigen Nutzungen

Abgefragt wurde auch, ob Änderungsbedarf bei den §§ 12 bis 15 BauNVO gesehen wird. Aus der Fragetechnik ergibt sich hier, dass nur diejenigen Städte zur Antwort aufgefordert waren, die bei einer oder mehreren dieser Vorschriften einen Änderungsbedarf sehen. Geantwortet haben hier lediglich 92 Städte (ca. 58 Prozent von 158 Städten).

3.7.1 Stellplätze

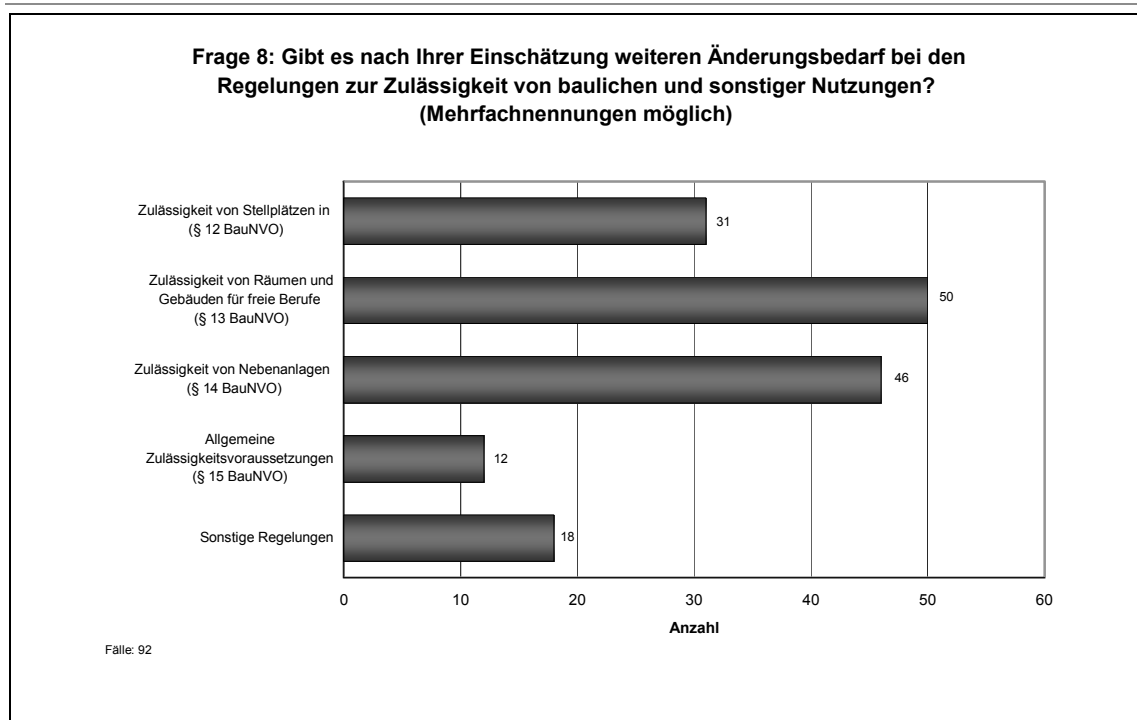
Bei der Regelung zur Zulässigkeit von Stellplätzen in § 12 BauNVO sahen 31 Städte einen Änderungsbedarf. Dieses Votum wurde nur von wenigen Städten weiter konkretisiert. Am häufigsten wurde angeregt (acht Städte) den Begriff „Carport“ in die Regelung zur Zulässigkeit von Stellplätzen aufzunehmen. Es soll danach klargestellt werden, dass es sich bei „Carports“ um Garagen handelt. Die weiteren Vorschläge gehen in sehr unterschiedliche Richtungen und wurden jeweils

nur von einer oder sehr wenigen Städten genannt. Sie reichen von der Abschaffung der Vorschrift bis zur Ausweitung für Fahrradstellplätze. Auch wurde sowohl die Einschränkung als auch die Ausweitung der Zulässigkeit von Stellplätzen vorgeschlagen.

3.7.2 Räume und Gebäude für freie Berufe

50 Städte sahen bei § 13 BauNVO, der Vorschrift über die Zulässigkeit von Räumen oder Gebäuden für freie Berufe, einen Änderungsbedarf. Diese Vorschläge richteten sich in elf Fällen auf die Abschaffung des § 13 BauNVO. Dabei wurde zum Teil auf die Möglichkeit der Integration in die Gebietsvorschriften hingewiesen, zum Teil auch darauf, dass die Notwendigkeit einer Sonderregelung im Verhältnis zu nicht störenden Dienstleistungsbetrieben nicht gesehen wird. In weiteren elf Fällen wurde eine klarere bzw. präzisere Definition des Begriffs „Freie Berufe“ als Änderungsbedarf angesprochen. Die übrigen Hinweise auf Änderungsbedarfe beziehen sich fast ausschließlich auf die Erweiterung der Zulässigkeit über die geltende Regelung hinaus (20 Städte). Dabei wurde besonders häufig angeregt, auch in allgemeinen Wohngebieten Gebäude für freie Berufe und nicht nur Räume allgemein zuzulassen (ebenfalls elf Städte).

Abbildung 8: Änderungsbedarf bei den §§ 12 bis 15 BauNVO aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

3.7.3 Nebenanlagen

Änderungsbedarf sahen in Bezug auf § 14 BauNVO insgesamt 46 Städte. Dieses Ergebnis muss berücksichtigen, dass die Änderung von § 14 BauNVO schon im Zusammenhang mit der erleichterten Zulässigkeit von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energie thematisiert wurde. Wie an anderer Stelle ausgeführt (vgl. 3.6 und Abb. 7), sahen in diesem Zusammenhang insgesamt 77 der befragten Städte ein Änderungserfordernis bei § 14 BauNVO. Bei der nachfolgenden Frage zum Änderungsbedarf bei den §§ 12 bis 15 BauNVO antworteten offensichtlich nicht noch einmal alle

Städte. Dies erklärt die hier geringe Zahl der Nennungen. Es gibt aber auch deutliche Überschneidungen. In 18 Fällen bezog sich der konkretisierend ausgeführte Änderungsbedarf nämlich auf Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien. Die anderen hier gemachten Vorschläge beziehen sich überwiegend auf systematische Erwägungen (z. B. Zusammenlegung der §§ 12 und 14 BauNVO), Auslegungsfragen (z.B. Abgrenzung Hauptanlage zu Nebenanlage) oder auf einzelne Anlagentypen (z.B. Hobbytierhaltung, Mobilfunkanlagen, Fremdwerbeanlagen).

3.7.4 Allgemeine Voraussetzungen zur Zulässigkeit - § 15 BauNVO

In Bezug auf § 15 BauNVO wurde nur von 12 Städten Änderungsbedarf gesehen. Aus der Konkretisierung der dahinter stehenden Erwägungen wird deutlich, dass damit im wesentlichen Auslegungsfragen oder die Erforderlichkeit der Regelung angesprochen wurde. Lediglich zwei Städte machten Vorschläge zur substanziellen Erweiterung der Regelung. So wurde zum einen die Ausdehnung der Regelung auf die Maßvorschriften und zum anderen die Umkehr der Regelung angeregt, der zufolge eine generell nicht zulässige Nutzung aus besonderen städtebaulichen Gründen und unter Beachtung der Gebietsverträglichkeit ausnahmsweise zugelassen werden könnte.

4. Fragen zum Maß der baulichen Nutzung, zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche

Wie bei den Baugebietsvorschriften wurde sowohl nach der Verzichtbarkeit einzelner Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung als auch nach deren Änderungsbedarf gefragt. In einer Anschlussfrage wurde dann um die Benennung der wichtigsten drei Änderungserfordernisse bei den Maßvorschriften aus der Sicht der antwortenden Stadt gebeten, um auch konkrete Hinweise zur Zielrichtung und den tragenden Gründen zu erhalten. Insgesamt haben auf diese offene Frage 93 Städte geantwortet. Hieraus resultieren knapp 200 einzelne Nennungen zu den wichtigsten Änderungserfordernissen. Wie für Antworten auf offene Fragen typisch, ergibt sich ein breites Spektrum sehr unterschiedlich konkreter Hinweise. Bei der Analyse der Antworten wurden die einzelnen Nennungen - soweit möglich - zu thematischen Clustern zusammengefasst.

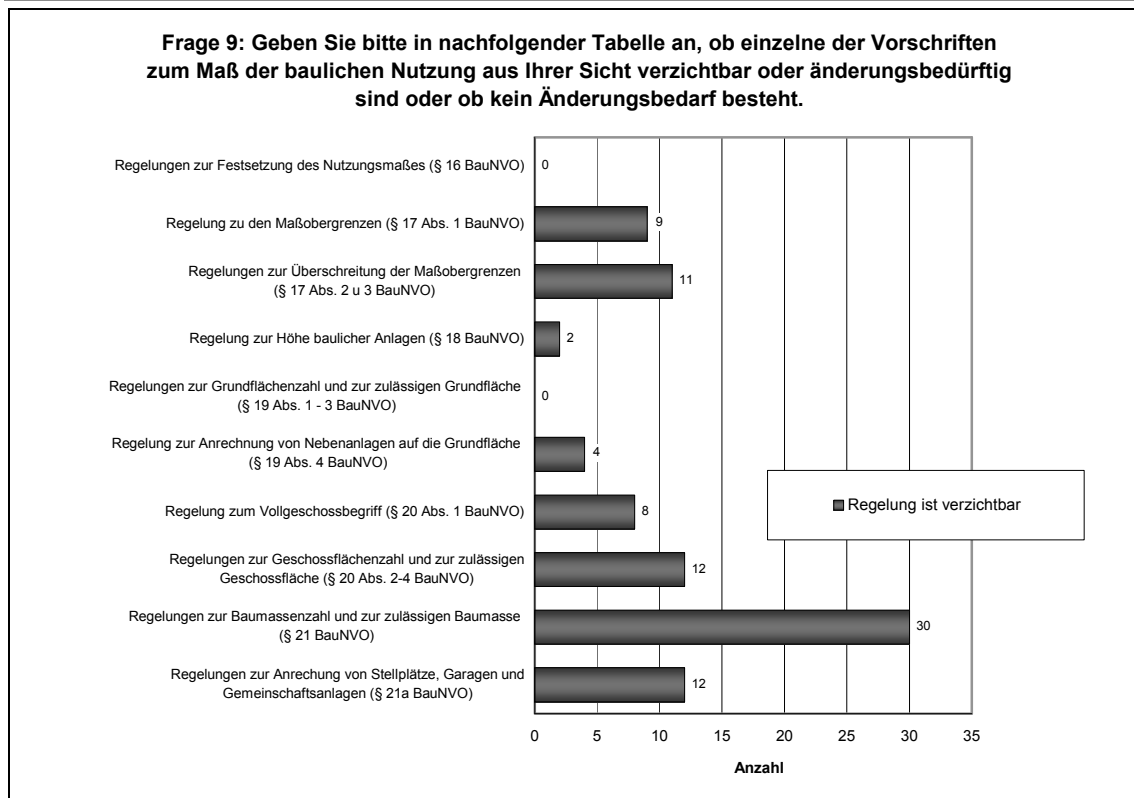
Bei der Bewertung dieser thematischen Clusterung ist - wie schon oben ausgeführt - zu berücksichtigen, dass den befragten Städten eine begrenzte Auswahl unter einer möglicherweise größeren Zahl von Änderungswünschen abverlangt wurde. Einerseits wird damit die Einschätzung zur Relevanz des jeweiligen Änderungserfordernisses ermittelt. Andererseits könnte die Zustimmung zu bestimmten Änderungswünschen bei Verzicht auf eine solche gewichtende Prioritätenbildung deutlich höher sein. Anders als bei der entsprechenden Frage zu den Änderungserfordernissen bei den Baugebietsvorschriften haben hier allerdings viele Städte nur ein oder zwei Änderungserfordernisse genannt. Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Häufigkeit, mit denen bestimmte Änderungserfordernisse bei der offenen Frage angesprochen werden, nichts über deren Qualität aussagt. Ein Änderungsvorschlag, welcher nur von einer einzigen Stadt gemacht wurde, kann im Einzelfall auch ein besonders wichtiger neuer Anstoß sein, der von anderen Städten noch nicht gesehen wurde.

4.1 Verzichtbarkeit einzelner Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung

Die befragten Städte halten die Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung in den §§ 16 bis 21a BauNVO insgesamt mit nur wenigen Ausnahmen für nicht verzichtbar. Ausnahmslos gilt dieses Votum für § 16 und § 19 Abs. 1 bis 3. Lediglich die Regelung zur Baumassenzahl wird von mehr als acht Prozent der befragten Städte, nämlich von 30 Städten (ca. 20 Prozent) für verzichtbar

gehalten. Insgesamt scheinen sich damit die Vorschriften zum Maß der Nutzung in ganzer Breite für die kommunale Planungspraxis als hilfreich zu erweisen.

Abbildung 9: Verzichtbarkeit einzelner Maßvorschriften aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

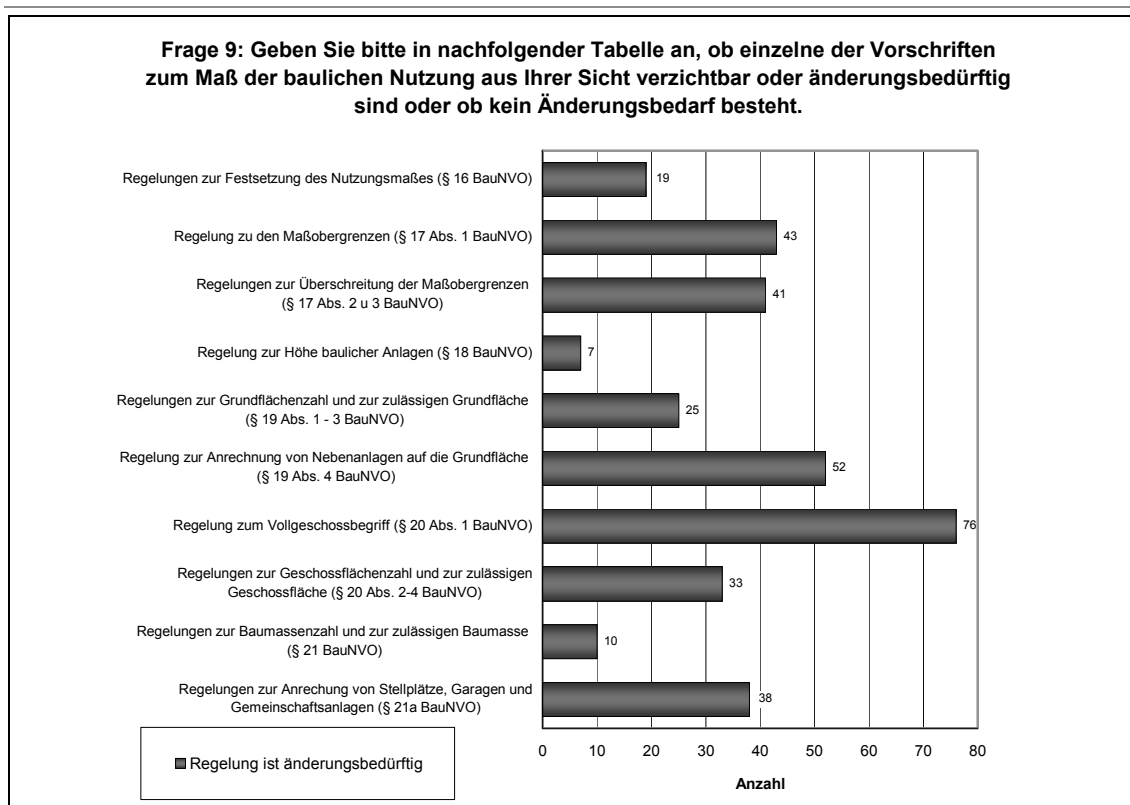
4.2 Änderungsbedarf bei einzelnen Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung

Auch Änderungsbedarf wurde von der Mehrzahl der befragten Städte bei keiner der Vorschriften zum Maß der Nutzung gesehen. Eine Ausnahme bildet die Regelung zum Vollgeschossbegriff in § 20 Abs. 1 BauNVO (vgl. hierzu unten). Demgegenüber ist bei folgenden Regelungen die Zahl der Städte, die keinen Änderungsbedarf sehen, besonders groß:

- zur Festsetzung des Nutzungsmaßes - § 16 BauNVO (131 Städte),
- Regelungen zur Grundflächenzahl und zur zulässigen Grundfläche - § 19 Abs. 1 - 3 BauNVO (125 Städte),
- Regelung zur Höhe baulicher Anlagen - § 18 BauNVO (142 Städte).

Dementsprechend ist hier die Zahl der Städte, welche einen Änderungsbedarf sahen, mit 19 Nennungen bei § 16 BauNVO, 7 Nennungen bei § 18 BauNVO und 19 Nennungen bei § 19 Abs. 1 - 3 BauNVO vergleichsweise gering. Ebenfalls zu den Regelungen, bei denen nur in geringem Maße Änderungsbedarf angezeigt wurde (10 Nennungen), gehört § 21 BauNVO, die Vorschrift zur Baumassenzahl, die aber – wie bereits ausgeführt - von 30 Städten (20 Prozent bei 149 antwortenden Städten) für ganz verzichtbar gehalten wurde.

Abbildung 10: Änderungsbedarf bei einzelnen Maßvorschriften aus der Sicht der befragten Städte



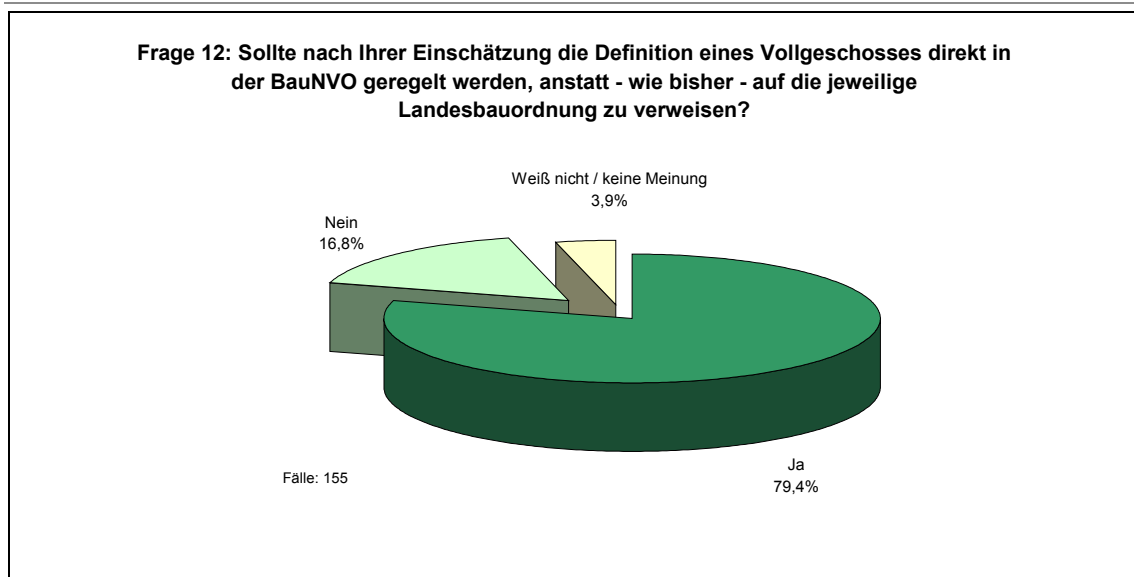
Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

4.2.1 Vollgeschossbegriff – § 20 Abs. 1 BauNVO

Immerhin 76 Städte (51 Prozent bei 149 Antworten) wünschten sich eine Änderung von § 20 Abs. 1 BauNVO, während 65 Städte (44 Prozent) hier keinen Änderungsbedarf sahen (vgl. Abb. 10). Auf die direkte Nachfrage, ob die Definition des Vollgeschosses direkt in der BauNVO geregelt werden sollte, anstatt – wie bisher – auf die jeweilige Landesbauordnung zu verweisen, ist das Bild noch deutlicher. Hier sprachen sich 123 Städte (ca. 80 Prozent bezogen auf 155 Antworten, vgl. Abb. 11) für die Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs aus. Lediglich 26 Städte (ca. 17 Prozent) antworteten hier mit „Nein“.

Bei der Nachfrage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Maßvorschriften wurde § 20 Abs. 1 BauNVO zwar nur von 43 Städten angesprochen. Die Hinweise bezogen sich dabei aber fast ausnahmslos auf den Verweis auf den Vollgeschossbegriff in der jeweiligen Landesbauordnung und den Wunsch nach einem bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriff. Diesen Wunsch wird der Verordnungsgeber – wie bei früheren Novellen der BauNVO erneut prüfen müssen. Offensichtlich wird dieser Verweis von einem Teil der kommunalen Praxis als wenig hilfreich und änderungsbedürftig angesehen.

Abbildung 11: Einschätzungen zur bundeseinheitlichen Regelung des Vollgeschossbegriffs



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

4.2.2 Maßobergrenzen (§ 17 Abs. 1 BauNVO)

Wie eingangs bereits dargestellt wurde bezogen auf die in §17 Abs.1 BauNVO geregelte Bindung an die Maßobergrenze und die Regelung zur Überschreitung dieser Maßobergrenzen in § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO nicht nur gefragt, ob diese Vorschriften für verzichtbar oder für änderungsbedürftig gehalten werden. Ergänzend wurde hier noch einmal gezielt nachgefragt:

- Sollte die Bindung an die Maßobergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO generell entfallen?
- Wenn „Nein“, sollten die Möglichkeiten zur Überschreitung der Maßobergrenzen nach den § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO erleichtert werden?
- Sollte eine solche Erleichterung auf bestimmte Fallkonstellationen beschränkt werden?
- Wenn „Ja“, auf welche?

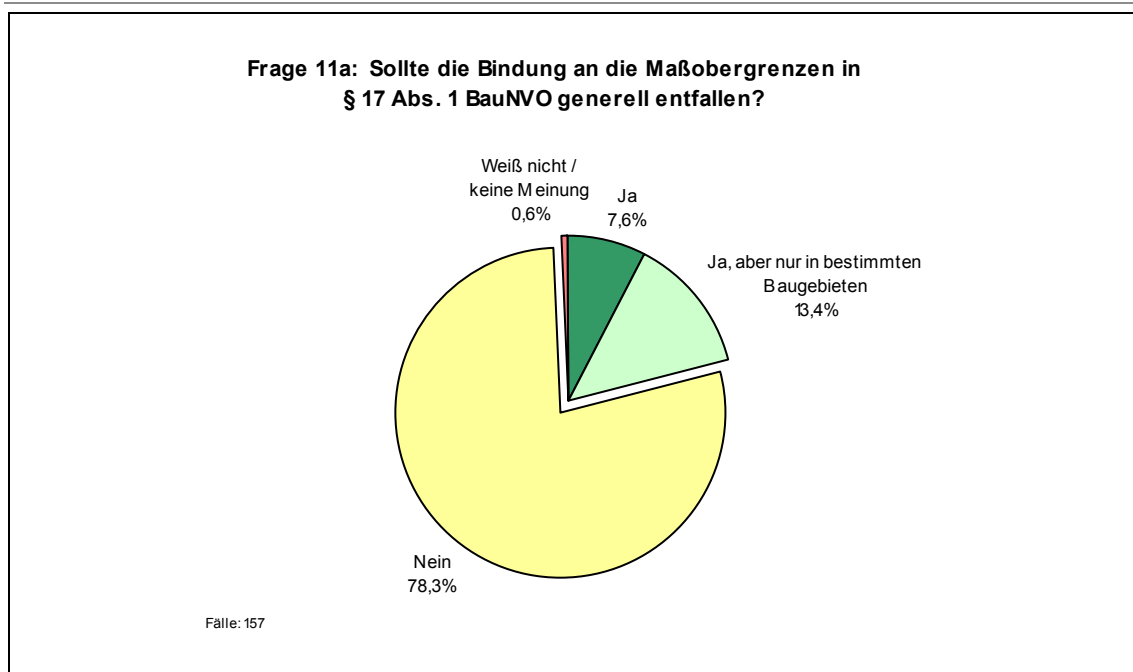
Die Antworten auf die Ausgangsfrage zur Verzichtbarkeit und zum Änderungsbedarf und die genannten Nachfragen zeigen, dass in Bezug auf die Regelung der Maßobergrenzen, die bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 17 Abs. 1 BauNVO zu beachten sind, lediglich 43 Städte (ca. 28 Prozent bezogen auf 155 Antworten) Änderungsbedarf sahen. Weitere 9 Städte gaben an, dass die Vorschrift verzichtbar sei. 103 Städte waren demgegenüber der Auffassung, dass hier kein Änderungsbedarf besteht.

Welche Änderungen konkret vorgeschlagen werden, wurde mit der offenen Anschlussfrage nach den drei wichtigsten Änderungserfordernissen bei den Maßvorschriften ermittelt. 29 der hier angeführten Änderungswünsche betreffen die Regelung der Maßobergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO. Die Sichtung dieser Antworten macht deutlich, dass es vor allem um mehr Flexibilität geht. Neben der Möglichkeit der Überschreitung, die mit einer gesonderten Frage angesprochen wurde (vgl. unten 4.2.3), geht es um die Anhebung der Maßobergrenzen in bestimmten Baugebieten.

Auf die angesprochene Nachfrage hin, ob die Bindung an die Maßobergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO generell entfallen sollte, sprach sich die überwältigende Mehrheit von knapp 80 Prozent der befragten Städte gegen ein solches Entfallen der Bindung aus. Lediglich 12 Städte (ca. 8 Pro-

zent) votierten demgegenüber für ein Entfallen ohne Einschränkung, weitere 21 Städte (ca. 13 Prozent) für ein Entfallen nur in bestimmten Baugebieten aus.

Abbildung 12: Änderungsbedarf bei § 17 Abs. 1 BauNVO aus der Sicht der befragten Städte



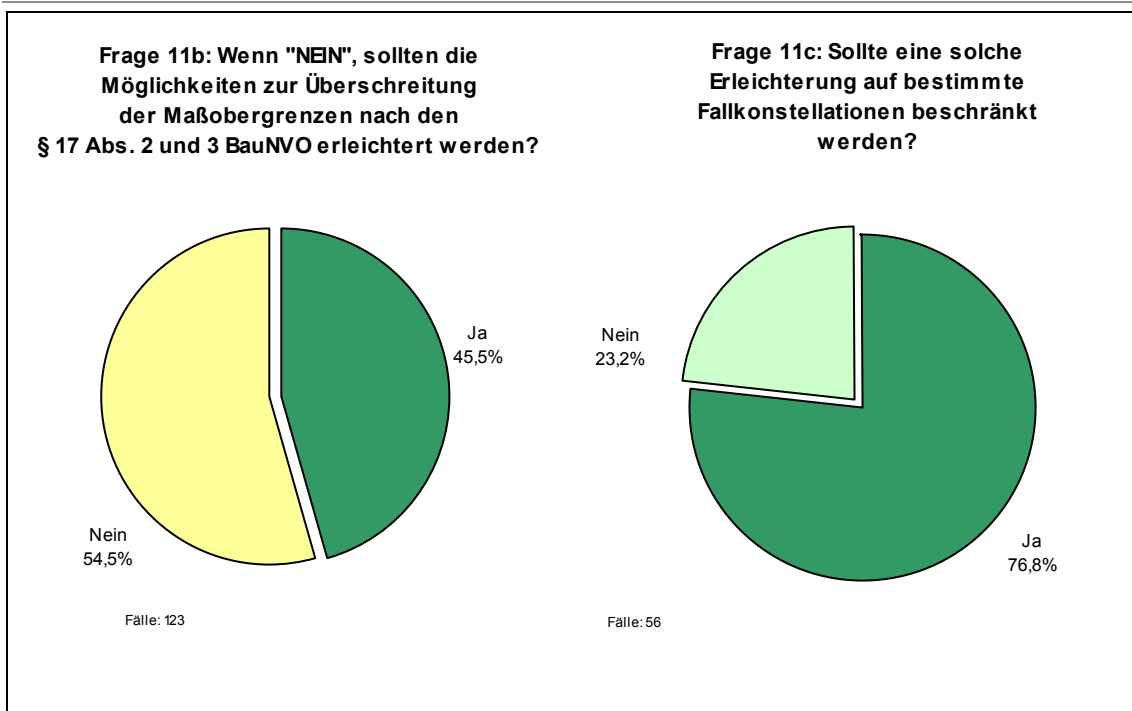
Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

4.2.3 Überschreitung der Maßobergrenzen (§ 17 Abs. 2 und 3 BauNVO)

In Bezug auf die Regelungen zur Überschreitung der Maßobergrenzen in § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO ist festzustellen, dass die Einschätzungen zur Ausgangsfrage nach Änderungsbedarf und Verzichtbarkeit und zur konkreten Nachfrage, ob die Möglichkeiten zur Überschreitung der Maßobergrenzen nach § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO generell oder in bestimmten Fällen erleichtert werden sollten, Abweichungen aufweisen. Diese könnten ihre Ursache darin haben, dass einige Städte erst durch die konkrete Nachfrage auf eine mögliche Problematik und daraus resultierenden Änderungsbedarf aufmerksam gemacht wurden, während der Änderungsbedarf bei der zunächst gestellten Abfrage zu allen Maßvorschriften noch nicht im Focus der Antwortenden stand. Eine andere Begründung für die Diskrepanz zwischen den Antworten auf die genannten Fragen ist nicht ersichtlich.

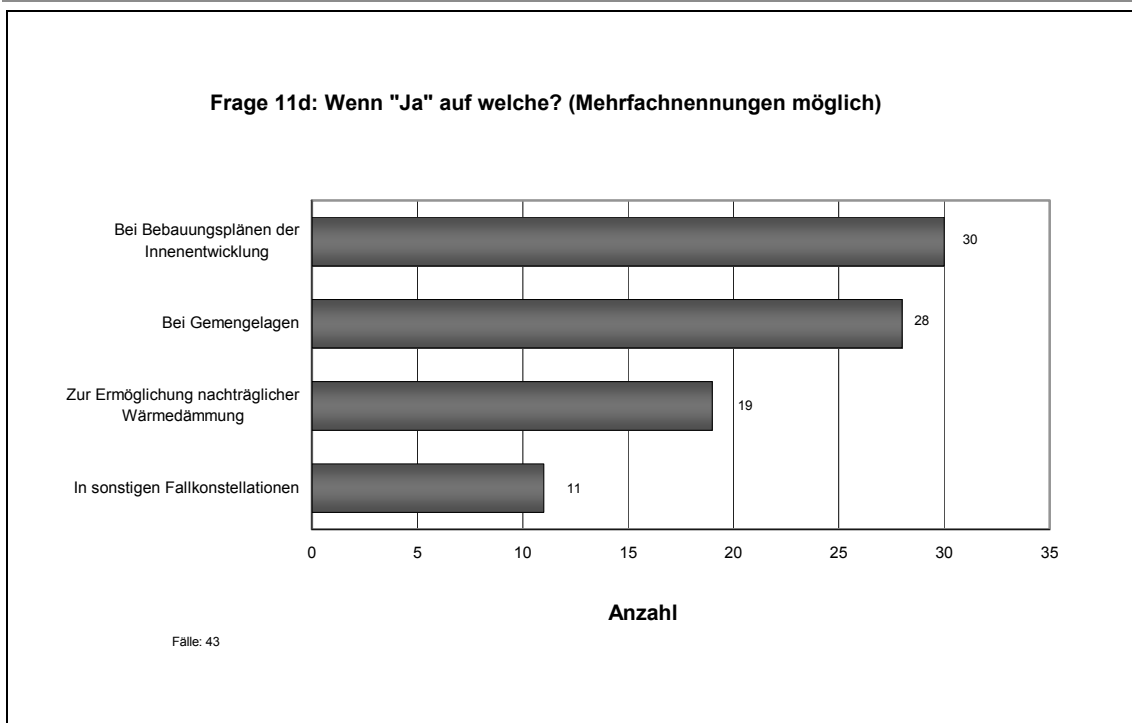
Auf die Ausgangsfrage antwortenden lediglich 41 Städte (ca. 27 Prozent bei 150 antwortenden Städten), dass § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO änderungsbedürftig sei (vgl. Abb. 10). Demgegenüber sprach sich bei der Nachfrage eine größere Zahl von Städten, nämlich 56 (ca. 35 Prozent von 158 Städten), für eine Erleichterung der Möglichkeit zur Überschreitung der Maßobergrenzen nach den § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO aus (vgl. Abb. 13). Die Mehrzahl der Städte in dieser Teilgruppe (43 Städte) votierte dabei für eine Beschränkung auf bestimmte Fallkonstellationen. Aus der Nachfrage, auf welche Fallkonstellationen sich eine solche Regelung beziehen sollte, ergibt sich, dass es vor allem um Bebauungspläne der Innenentwicklung (30 Nennungen), Gemengelage (28 Nennungen) aber auch um die Ermöglichung nachträglicher Wärmedämmung (19 Nennungen) geht (vgl. Abb. 14).

Abbildung 13: Änderungsbedarf bei den Maßüberschreitungsmöglichkeiten § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Abbildung 14: Fallkonstellationen, auf die sich die Lockerung der Überschreitungsmöglichkeit beschränkt werden sollte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

Nimmt man die Städte zusammen, die sich für ein Entfallen der Bindung an die Maßobergrenzen aussprechen (33 Städte, siehe Abb. 12) und diejenigen, die für die Erleichterung der Überschreitung nach § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO votieren (56 Städte, siehe Abb. 13), wünschen sich in der Summe 89 Städte und damit mehr als die Hälfte der teilnehmenden Städte eine Flexibilisierung bzw. Lockerung der Bindung an die Maßobergrenzen. Über die Ursachen für dieses deutliche Votum ergeben sich aus den Befragungsergebnissen selbst keine Anhaltspunkte. Es sollte aber Anlass geben, sich im Rahmen der weiteren Überlegungen zur Novellierung der BauNVO vertieft mit dem Novellierungsbedarf bei § 17 BauNVO zu befassen.

4.2.4 Regelung zur Anrechnung von Nebenanlagen auf die Grundfläche (§ 19 Abs. 4 BauNVO)

Die Regelung zur Anrechnung von Nebenanlagen auf die Grundfläche in § 19 Abs. 4 BauNVO halten 34 Prozent von 153 antwortenden Städten für änderungsbedürftig (vgl. Abb. 10). Bei der offenen Nachfrage nach den drei wichtigsten Änderungsanforderungen bei den Maßvorschriften ließen sich insgesamt 39 Antworten § 19 Abs. 4 BauNVO zuordnen. Als Ergebnis einer thematischen Sortierung ist erkennbar, dass die Vorschriften von vielen Städten als kompliziert empfunden und der Wunsch nach Vereinfachung geäußert wird. Angesprochen wird vor allem auch die Frage, ob Terrassen nach § 19 Abs. 4 oder nach § 19 Abs. 1 bis 3 BauNVO zu berücksichtigen sind. Einige Städte regen zur Vereinfachung die Zugrundelegung der tatsächlichen Versiegelung an. Auch wird das Verhältnis zu § 21a BauNVO problematisiert.

4.2.5 Regelungen zur Geschossflächenzahl und zur zulässigen Geschossfläche (§ 20 Abs. 2-4 BauNVO)

33 Städte (22 Prozent von 150 antwortenden Städten) gaben an, dass sie die Regelung zur Geschossflächenzahl und zur zulässigen Geschossfläche in § 20 Abs. 2-4 BauNVO für änderungsbedürftig halten (vgl. Abb. 10). Die Antworten auf die Frage nach den drei wichtigsten Änderungen bei den Maßvorschriften sind hier wenig aufschlussreich, da nur 13 Nennungen sich auf § 20 Abs. 2 bis 4 BauNVO beziehen und von diesen wiederum mehr als die Hälfte sich für einen Verzicht der Regelung aussprechen oder zumindest deren praktische Relevanz infrage stellen. Die verbleibenden Nennungen bleiben Einzelmeinungen und betreffen ganz allgemein die Vereinfachung oder die Anrechnung von Nebenanlagen, Gebäudeteilen, Dachgeschossen.

4.2.6 Regelungen zur Anrechnung von Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftsanlagen (§ 21a BauNVO)

Die Regelung zur Anrechnung von Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftsanlagen nach § 21a BauNVO halten 38 Städte (ca. 26 Prozent von 149 antwortenden Städten) für änderungsbedürftig (vgl. Abb. 10).

Soweit sich die Antworten auf die Nachfrage nach den drei wichtigsten Änderungen bei den Maßvorschriften auf § 21a BauNVO bezogen (16 Nennungen), wurde überwiegend eine Vereinfachung der Vorschrift angesprochen. Vorgeschlagen wurde u. a. die Zusammenführung von § 19 und § 21a BauNVO, der Verzicht auf Ausnahmen oder die Zusammenfassung mit § 12 und § 14 BauNVO. Interessant könnte der allerdings nur von einer Stadt gemachte Vorschlag sein, die Regelung auch für Vorhaben nach § 34 BauGB nutzbar zu machen.

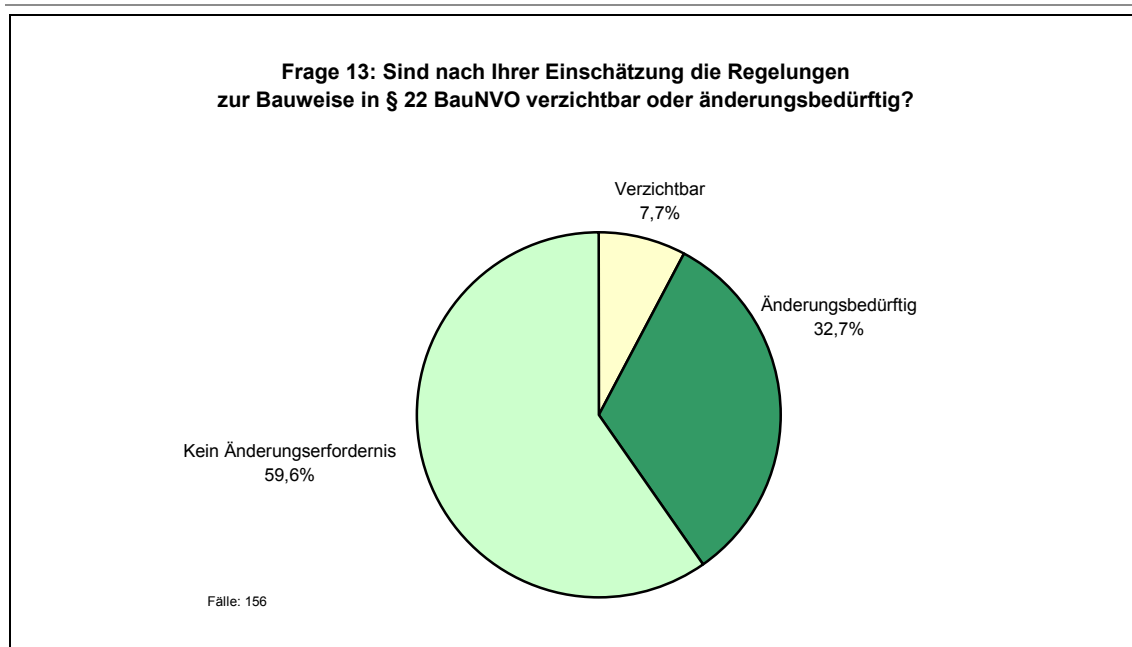
4.2.7 Übergreifende oder nicht einzelnen Vorschriften zugeordnete Anregungen zu den Maßvorschriften (§§ 16-21a BauNVO)

Einige der Antworten auf die Nachfrage nach den drei wichtigsten Änderungen bei den Maßvorschriften sind übergreifender Natur und lassen sich nicht einzelnen Maßvorschriften zuordnen. Dies betrifft insgesamt 20 Nennungen, von denen der überwiegende Teil sich allgemein für eine Vereinfachung ausspricht. Daneben gibt es Einzelvorschläge bzw. -anregungen. Im Zusammenhang mit dem Komplex der Einzelhandelssteuerung steht der Vorschlag, die Verkaufsfläche als Maßeinheit einzuführen. Angesprochen wurde auch die Kompatibilität im Verhältnis zum Erschließungsbeitragsrecht. Von einer Stadt wurde die Einführung von Bonusregelungen für EG-Nutzungen für Fahrradgeschosse (Ziel: Belegung der Erdgeschosszonen) sowie für aus energetischer Sicht optimale Dämmung angeregt. Ebenfalls von einer Stadt wurde die Schwierigkeit bei der Bestimmung des Baugrundstücks thematisiert.

4.3 Regelungen zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche

Die Regelung in § 22 BauNVO zur Festsetzung der Bauweise wurde von 12 Städten (knapp acht Prozent) für verzichtbar und von 51 Städten (ca. 33 Prozent) für änderungsbedürftig gehalten. Dementsprechend sah die Mehrheit von knapp 60 Prozent der in die Umfrage einbezogenen Städte kein Änderungserfordernis (vgl. Abb. 15). Bezogen auf die Regelung in § 23 BauNVO zur Festsetzung der überbaubaren Grundstücksfläche ist der Anteil der Städte, die kein Änderungserfordernis sahen, mit ca. 80 Prozent noch größer. Hier hielt nur eine Stadt die Regelung für verzichtbar und 30 Städte (knapp 20 Prozent) für änderungsbedürftig (vgl. Abb. 16).

Abbildung 15: Änderungsbedarf bei § 22 BauNVO aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

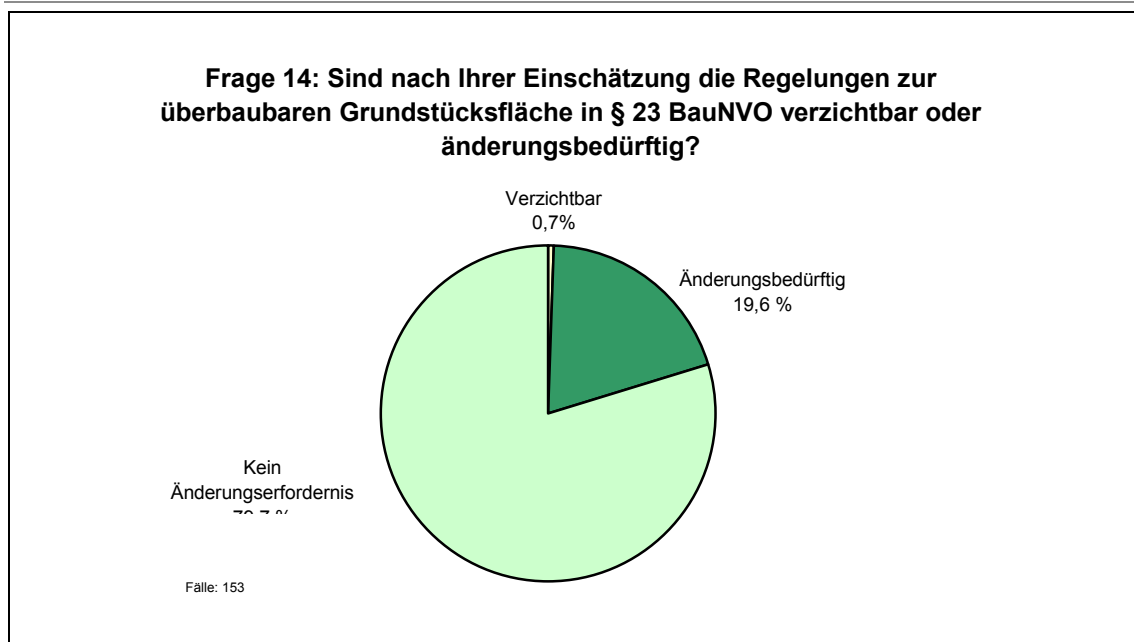
In Bezug auf die Änderungserfordernisse bei der Regelung zur überbaubaren Grundstücksfläche haben 30 Städte ihre Einschätzung auf Nachfrage konkretisiert. Die meisten Hinweise beziehen sich auf Absatz 5 der Vorschrift und betreffen dabei vor allem Auslegungsfragen und den Wunsch

nach Vereinfachung bzw. genereller Einschränkung der Zulässigkeit von Nebenanlagen etc. außerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche. Insbesondere scheint das Zusammenspiel von § 14 Abs. 1 Satz 3 und § 23 Abs. 5 BauNVO in einigen Fällen nicht richtig interpretiert zu werden.

Immerhin acht Nennungen haben die Möglichkeit der Überschreitung von Baugrenzen und Bau-
linien zum Gegenstand. Dabei geht es zum Teil um eine Klärung des Begriffs „geringfügig“ in Bezug auf die mögliche Überschreitung und zum anderen um den Vorschlag, die Möglichkeit der Überschreitung zu erweitern (z. B. nicht nur Gebäudeteile) oder bei einer Nennung generell auszuschließen.

Vier Nennungen beziehen sich auf Absatz 4. Die darin angesprochene Möglichkeit der Festsetzung einer Bebauungstiefe wird dabei als verzichtbar angesehen. Die restlichen Nennungen regen entweder allgemein eine Vereinfachung an, stellen isoliert stehende Einzelmeinungen dar oder lassen sich nicht eindeutig in ihrem Aussagegehalt erfassen.

Abbildung 16: Änderungsbedarf bei § 23 BauNVO aus der Sicht der befragten Städte



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

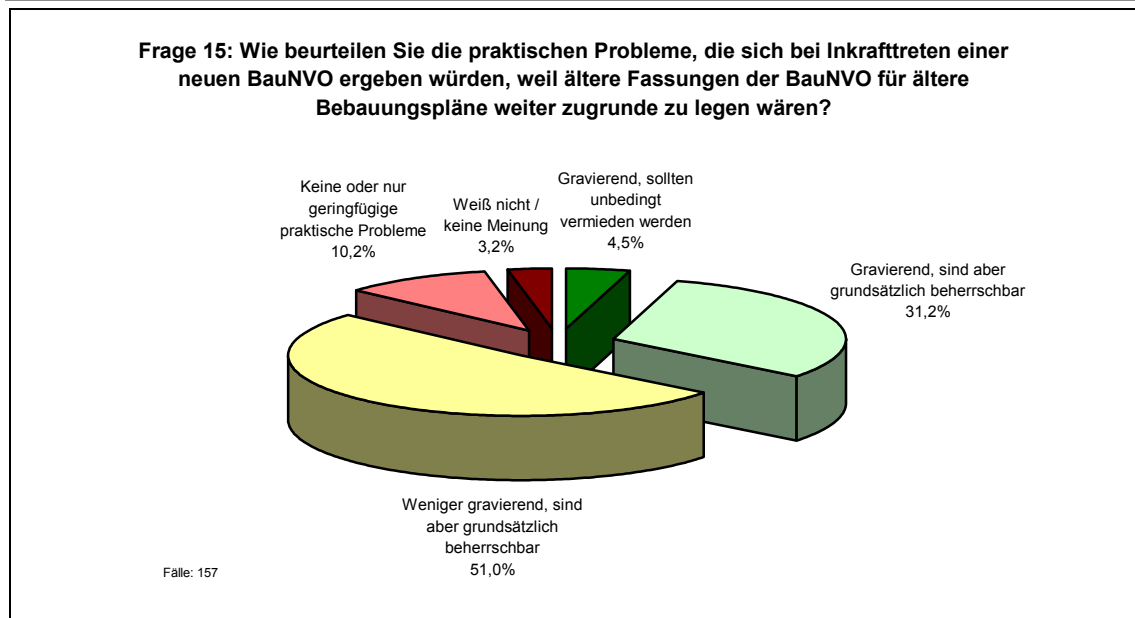
5. Fortgeltung älterer Fassungen bei Hinzutreten einer novellierten Fassung der BauNVO

Die Städte wurden schließlich gefragt, wie sie die praktischen Probleme einschätzen, die sich bei Inkrafttreten einer neuen BauNVO ergeben würden, weil ältere Fassungen der BauNVO für ältere Bebauungspläne weiter zugrunde zu legen sind. Nur eine Minderheit von sieben Städten (knapp fünf Prozent) hielt diese Probleme für gravierend verbunden mit der Empfehlung „sollte unbedingt vermieden werden“. 145 Städte (über 90 Prozent) hielten die Probleme demgegenüber für grundsätzlich beherrschbar, auch wenn ein Teil dieser Städte die Probleme gleichwohl als gravierend einstufte (49 Städte). Der überwiegende Teil der Städte hielt die Probleme für weniger gravierend (80 Städte) bzw. sah keine oder nur geringfügige praktische Probleme (16 Städte).

Bei der Bewertung der Antworten ist zu berücksichtigen, dass die Städte in den neuen Bundesländern, anders als diejenigen im alten Bundesgebiet bislang allein auf der Basis der BauNVO 1990

arbeiten, sich dort das Problem mehrerer parallel geltender Fassungen der BauNVO bislang also nicht stellt. Gleichwohl ist das Ergebnis der Umfrage bei einer gesonderten Auswertung von Ost- und Weststädten nahezu identisch. Dies ist insoweit bemerkenswert, als den Städten als Antwortoption auch die Antwort „weiß nicht“ angeboten wurde.

Abbildung 17: Einschätzungen zu den praktischen Problemen bei Hinzutreten einer novellierten Fassung der BauNVO und Fortgeltung älterer Fassungen



Quelle: Difu/DST-Umfrage Januar 2010

6. Schlussfolgerungen

Die Befragung hat gezeigt, dass es ein breites Spektrum von Fragen gibt, die im Rahmen der nun bevorstehenden Diskussion um eine Novellierung der BauNVO anzusprechen und zu prüfen sind. Die rein quantitative Betrachtung der Einschätzungen zum Änderungserfordernis in Bezug auf die einzelnen Vorschriften der BauNVO bestätigt zwar das Erfordernis, sich mit der Novellierung der BauNVO intensiv zu befassen. Die Befragung lässt vielfach aber noch nicht erkennen, welcher Art die dahinter stehenden praktischen Aufgaben und Probleme konkret sind. Insoweit besteht zweifellos weiterer Klärungsbedarf.

Einige Schwerpunkt der zu führenden Novellierungsdebatte sind aber bereits auf der Grundlage der Befragungsergebnisse erkennbar. Hierzu gehört vor allem die Steuerung des Einzelhandels, die für viele Städte Anlass zu einer Weiterentwicklung der BauNVO gibt. Dabei wird das in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte System, welches großflächige Einzelhandelsvorhaben mit komplexen städtebaulichen Auswirkungen in Kerngebiete und Sondergebiete mit entsprechender Zweckbestimmung verweist, als grundlegender und bewährter Baustein der Steuerung erachtet. Änderungswünsche beziehen sich deshalb vor allem auf die Steuerung von Einzelhandelsbetrieben unterhalb der Großflächigkeitsschwelle. Denn gerade die generelle Zulässigkeit dieser Betriebe in vielen Baugebieten scheint von vielen Städten infrage gestellt zu werden. Auch die „Agglomerationen“ solcher Einzelhandelsbetriebe scheint Anlass für den Novellierungswunsch zu sein. Im Kern geht es den Städten offenbar in großer Zahl dabei um die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche.

Der zweite zentrale Anknüpfungspunkt für die Überlegungen zu einer Novellierung der BauNVO ist die Förderung bzw. Erleichterung der Innenentwicklung. Dabei geht es vor allem um die Lockerung des Gebietstypenzwangs in bestimmten qualifizierten Fallkonstellationen sowie um die sich aus § 17 Abs. 2 und 3 BauNVO ergebenden Restriktionen einer auch in Großstädten angemessenen städtebaulichen Dichte. In den Kontext der Förderung der Innenentwicklung gehören auch die Flexibilisierung des Mischungsverhältnisses im Mischgebiet sowie die Erleichterung der Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten, die jeweils von einer größeren Zahl der befragten Städte angeregt wurden.

Viele der sonst erkennbar gewordenen Änderungsanregungen sind in ihrer städtebaulichen Zielsetzung weniger gut erkennbar und bedürfen auch insoweit noch einer kritischen Überprüfung und Diskussion. Die von einer großen Mehrheit der befragten Städte vorgeschlagene Einführung eines bundeseinheitlichen Vollgeschossbegriffs zielt demgegenüber erkennbar vor allem auf eine Vereinheitlichung und Vereinfachung.

Bei der Vielzahl der zu Tage geförderten und sich zum Teil auch widersprechenden Änderungswünsche bleibt es bei dem eingangs ausgeführten Hinweis, dass der Wert einer stabilen und unveränderten Rechtslage im Hinblick auf die damit verbundene Rechtssicherheit und den nicht erforderlichen Umstellungsaufwand groß ist und es auf eine dies berücksichtigende Abwägung der Vor- und Nachteile ankommt. Das Problem der Schichtenbebauungspläne scheint die Praxis dabei allerdings weniger zu schrecken als von vielen befürchtet.