

57 Jahre BauNVO

Rückblick und Ausblick

„Städtebau, auf eine kurze Formel gebracht, besteht richtig verstanden darin, die bauliche und räumliche Entwicklung einer Gemeinde so zu beeinflussen, dass den dort wohnenden und arbeitenden Menschen möglichst günstige Lebensbedingungen gewährleistet sind.“ (Schöning/Wolff 1964, 9)

Weg mit den Einschränkungen!

Derzeit wird über das öffentliche Baurecht im Baugesetzbuch (BauGB) und in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) kontrovers diskutiert (vgl. PLANERIN 3/2019, 39f., zur Düsseldorfer Erklärung des Instituts für Stadtbaukunst). Zugleich schlägt die Kommission für nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Baulandkommission) in ihren Empfehlungen vom 02.07.2019 die Flexibilisierung des § 17 BauNVO (Obergrenzen nur Orientierungswert) und einen neuen Gebietstyp „Dörfliches Wohngebiet“ vor.

Auch die Bundesarchitektenkammer fordert eine grundlegende Änderung der BauNVO. Nicht die Parzelle solle der GRZ/GFZ-Berechnung zugrunde liegen, sondern das Quartier. Überschreitungen bei GRZ/GFZ wären zurzeit aufwendig zu begründen, daher seien nicht mehr zeitgemäße Dichtewerte in § 17 BauNVO komplett abzuschaffen – die Abstandsregeln in Bauordnungen würden genügen. Geschlossen bebaute Gründerzeitquartiere mit ihrer dichten Mischung wären die Stadtquartiere der Zukunft, aber die BauNVO behindere die Nachverdichtung hin zu „vielfältigen, urbanen Stadtquartieren“. Nur die Infragestellung der Baugebietstypen und des Trennungsprinzips auch im Neubau ermögliche urbane Quartiere.

In der Kritik steht dabei die Baunutzungsverordnung, die in allen Fassungen (1962, 1968, 1977, 1986, 1990, 1993, 2013, 2017) noch anzuwenden ist. Diese Aufzählung zeigt ihre Anpassungsfähigkeit; wie jede rechtliche Regelung läuft sie aber der Realität hinterher und ist nach jeder Novellierung schon wieder reformbedürftig.

Die BauNVO wurde „auf Grund des § 2 Abs. 10 Nr. 1 bis 4 des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 [...] mit Zustimmung des Bundesrates verordnet“ (Präambel) und trat am 01.08.1962 in Kraft. Da vom BBauG 1960 bis zur BauNVO fast zwei Jahre vergingen, sehen manche sie als eine neue Erfindung an, dazu ideologisch verknüpft mit der Charta von Athen (deutsche Ausgabe 1962) und der hypertrophen Funktionstrennung bei Le Corbusier – dies entspricht aber nicht der Realität.

Blick zurück

Kennzeichnend für die deutschen Städte war die Baufreiheit, eingeschränkt durch oft nur städtische Bau- oder Feuerordnungen, bezogen auf das Baugrundstück, und durch Nachbarrecht. Noch im Absolutismus ausreichend, führte dies

in der frühen Industrialisierung und im Stadtwachstum der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu schweren städtebaulichen und wohnungshygienischen Fehlentwicklungen.

Die daraufhin in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandenen Landesbauordnungen vereinheitlichten zunächst das zersplitterte (Bauordnungs-)Recht. Im Sinne des späteren Planungsrechts entstanden in einigen Staaten Fluchtliniengesetze (wie 1875 das Preußische Straßen- und Baufluchtengesetz), in anderen Ländern wie Bayern wurden Fluchtlinien in der Bauordnung geregelt. Als „Vorläufer“ der BauNVO zur Bauweise können z. B. die Bayerische „Verordnung zum offenen Bausystem“ von 1876 gelten, oder zur Nutzungsdichte die Zonen- oder Staffeldbauordnungen einiger Städte, wie z. B. 1904 in München: Geschlossene und offene Bauweise, neun Baustaffeln, verschiedene Geschosshöhen und Bauhöhen wurden festgelegt und mit der anteiligen Hofgröße quasi eine GRZ vorgegeben. Die bayerische Bauordnung von 1901 dagegen (sie galt nicht für München) enthält über den Baulinienplan hinaus bis 1962 nichts zu Art und Maß der Nutzung.

„Der“ Vorgänger der BauNVO ist 1936 die „Verordnung über die Regelung der Bebauung“ (BauRegVO). Sie entstand im Vorgriff auf ein „Deutsches Baugesetz“, dessen Inhalte sich dann im Wesentlichen im BBauG/BauGB wiederfinden. Ein Fortschritt gegenüber den einzelstaatlichen Regelungen ist auch deren reichs-, dann bundesweite Anwendung bis zum BBauG. Damals setzt also die Herauslösung des Planungsrechts aus dem Bauordnungsrecht, seine Teilung in Gesetz und Verordnung sowie die gesamtstaatliche Anwendung ein.

Trennung Planungs- und Bauordnungsrecht

Das Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954 sprach das Bauordnungsrecht den Ländern, das Bauplanungsrecht dem Bund zu und sah die Vorschriften über Art und Maß der baulichen Nutzung als zum Bodenrecht gehörig. Im Vorgriff auf die erwartete BauNVO enthielt z. B. § 7 der Bauordnung für Berlin von 1958 die damals absehbaren Bestimmungen zu Gebietstypologien und Baustufen mit Geschosshöhe, GRZ, GFZ, BMZ.

Um es nicht mit Regelungen zu städtebaulichen Einzelheiten zu belasten, wurde im BBauG § 2 Abs. 10 die Ermächtigung zur BauNVO eingefügt. Deren sofortiges Inkrafttreten hätte einen nahtlosen Übergang zur BauNVO ermöglicht. Stattdessen galten fast zwei Jahre gemäß § 173 Abs. 5 BBauG entsprechende landesrechtliche Vorschriften weiter. Die BauNVO ist erst am 01.08.1962 in Kraft getreten.

Ziele im Lauf der Zeit

Bei der Fassung 1962 „stellte sich bald heraus, dass die [...] Verordnung der zwischenzeitlich eingetretenen Entwick-

lung nicht (voll) gerecht wurde und modernen Lösungsansätzen nicht selten entgegenstand“ (Knaup/Stange 1997). Bald folgte also 1968 eine Neufassung, auch mit der Anhebung der Nutzungsobergrenzen. Beide Fassungen standen unter dem Zeichen von Neubau und Stadterweiterung. Mit der Fassung 1977 wurde z. B. das Besondere Wohngebiet als Hinwendung zur Stadterneuerung vollzogen, und bei den Sondergebieten wurde der großflächige Einzelhandel besser reguliert.

Bei der Zusammenfassung von BBauG und StBauFG zum BauGB 1986 wurde überlegt, die BauNVO grundlegend zu überarbeiten, aber mit der vierten Änderung der BauNVO 1990 erfolgten im Wesentlichen nur Verbesserungen für die bestandsorientierte Planung und zahlreiche Einzelregelungen, auch bei den Maßvorschriften, was zu einer flexibleren Anwendung führte.

In den 90er-Jahren wurde intensiv über eine weitere Novellierung diskutiert, an der sich auch die Verbände wie die SRL intensiv beteiligten, wie in einigen Heften der PLANERIN nachzulesen. Seitens der Planerverbände, vor allem der Landschaftsplaner, bestand auch der Wunsch, aus der Bau- eine Flächennutzungsverordnung zu machen und diese auch auf die „Nicht-Baugebiete“ zu erstrecken. Diese Anstrengungen blieben aber fruchtlos. In einem Expertengespräch 1995 wurde herausgearbeitet, dass die BauNVO mit den Gliederungs- und Differenzierungsmöglichkeiten das Instrumentarium für die Mischung bereitstellt, aber über die Baugebietstypen die Nutzungstrennung im Bewusstsein der Anwender der Normalfall sei (Knaup/Stange). Das ist auch heute noch ein weit verbreitetes Missverständnis. Die Novellierungen 2013 und 2017 brachten nicht den in 90er-Jahren erhofften großen Wurf, sondern nur Korrekturen, Ergänzungen (§ 6a Urbanes Gebiet) oder Klarstellungen (§ 13a Ferienwohnungen).

Zum Novellierungsbedarf der BauNVO

Der Änderungsbedarf resultiert aus den aktuellen Herausforderungen, die steigende Wohnraumnachfrage stärker als bisher in gemischten Quartieren und in kompakten Baustrukturen flächensparend und nachhaltig zu decken.

Reine Wohngebiete § 4 BauNVO streichen

Die BauNVO steht – entgegen einer weit verbreiteten Auffassung – einer Nutzungsmischung nicht entgegen. In den Gebietskategorien der BauNVO finden sowohl gemischte Quartiere als auch monofunktionale Baugebiete eine planungsrechtliche Grundlage. Die 2017 eingefügte neue Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ (MU) erlaubt eine noch flexiblere Mischung von Wohnen, Gewerbe und weiteren Nutzungen in einem Baugebiet. Den Kommunen steht ein umfangreicher Katalog an unterschiedlichen Baugebietstypen zur Auswahl. Allerdings zielt die BauNVO bisher nicht darauf, Planung und Bau monofunktionaler Gebiete zu verhindern. Eine Nutzungsmischung ist möglich, aber nicht verpflichtend.

So werden vor allem im Einzugsbereich von Ballungszentren reine Wohngebiete ausgewiesen, die fast ausschließlich dem Wohnen dienen. Das Problem bei der Ausweisung solcher Wohngebiete besteht nicht nur darin, dass

diese monofunktional strukturiert sind, lange Arbeitswege für Pendler und viel Verkehr produzieren. Für Kommunen ergeben sich weitere Folgeprobleme aus der oft erfolgreichen Abwehrhaltung der Bewohner reiner Wohngebiete gegenüber dringend erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen wie z. B. dem Bau von Schulen und größeren Kitas oder der Ansiedlung nicht störender Gewerbebetriebe.

Der durch die BauNVO im Zusammenhang mit der technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) vermittelte hohe Schutzanspruch reiner Wohngebiete gegenüber diesen „störenden“ Nutzungen führt zu einer „Pufferzone“ um reine Wohngebiete, die zu Lasten der Allgemeinheit geht. Aus diesen Gründen sollte die Gebietskategorie WR aus der BauNVO ersatzlos gestrichen werden. Wohngebäude mit großen Grundstücken auch für zahlungskräftige Bürger lassen sich als Allgemeine Wohngebiete planen – denn in solchen Gebieten lassen sich neben der Wohnnutzung auch andere Nutzungen sowie Wohnfolgeeinrichtungen und die erforderlichen Infrastrukturen unterbringen.

Untergrenze in § 17 BauNVO aufnehmen

Die BauNVO regelt in § 17 die Obergrenze der städtebaulichen Dichte. Ihre Überschreitung konnten Planer bis 2013 nur mit „besonderen“ städtebaulichen Gründen wie einer städtebaulichen Ausnahmesituation rechtfertigen. Das gelang nur selten. Viele Bebauungspläne wurden deshalb aufgehoben. Seit der Novellierung der BauNVO 2013 reichen für eine Überschreitung städtebauliche Gründe aus. Damit hat der Bau dichter und kompakter Quartiere eine praktikable rechtliche Grundlage.

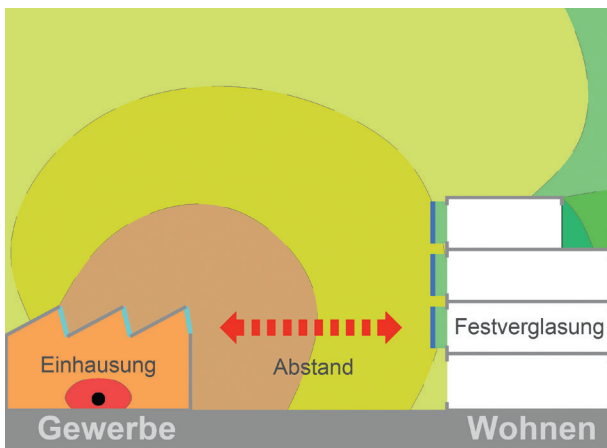
Die Diskussion um die Obergrenzen der städtebaulichen Dichte hat Fragen nach der Definition von Untergrenzen ausgeblendet. Die Festsetzungsmöglichkeit einer Untergrenze fehlt in der BauNVO. Daher werden in Bebauungsplänen zwar in der Regel Obergrenzen festgesetzt und ein entsprechender naturschutzrechtlicher Ausgleich bilanziert. Aber die festgesetzte Dichte wird häufig bei der Erstbebauung nicht erreicht, und eine Nachverdichtung trifft oft auf den Widerstand der ansässigen Bevölkerung. So führt das Fehlen einer Dichte-Untergrenze zu untergenutzten Wohnbauflächen und trägt zur Zersiedelung der Landschaft und zum Flächenverbrauch bei. Die Festsetzung einer Untergrenze der städtebaulichen Dichte kann Bauland für den Wohnungsbau aktivieren und zu einer effektiven Ausnutzung knapper Wohnbauflächen beitragen.

Begrenzte Öffnungsklausel für Schallschutzfenster zum Schutz vor Gewerbelärm zulassen

Zur Beurteilung der Störwirkung von Gewerbelärm gelten im Städtebaurecht die Zumutbarkeitsgrenzen des Immissionsschutzrechts. Mangels spezieller Regelungen gilt die TA Lärm als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift. Auf schutzbedürftige Räume einwirkende Geräusche sind 0,5 m vor der Mitte des geöffneten Fensters zu beurteilen. Daher kommen Schallschutzfenster als Mittel der Konfliktlösung zwischen Wohnen und Gewerbe nicht in Betracht. Das hat das Bundesverwaltungsgericht bereits im Jahr 2012 entschieden. Hingegen sind Maßnahmen der soge-

nannten architektonischen Selbsthilfe zulässig, wie z. B. die Änderung der Gebäudestellung oder der Einbau nicht zu öffnender Fenster.

In der Praxis führen diese Regelungen zu unbefriedigenden Lösungen: So werden zum Schutz gegen Gewerbelärm häufig Wohngebäude als Schallschutzriegel errichtet, in denen zum Gewerbe ausgerichtete Aufenthaltsräume nur mit nicht zu öffnenden, fest verglasten Fenstern ausgeführt sind. Alternativ werden vor Fenstern sogenannte Prallverglasungen angebracht (große Glasscheiben, die die Fensterflügel überdecken). Mit diesen Behelfslösungen ist zwar der rechtlich erforderliche Schallschutz gewährleistet. Die damit erreichbare Wohnqualität ist aber unzureichend. Die Nutzer können ihre Wohnräume weder auf natürliche Art lüften noch die Verglasung von außen putzen. Wäre es für sie nicht sinnvoller, wenigstens zum Lüften und Fensterputzen das Fenster öffnen zu können und solange kurzzeitig eine höhere Lärmbelastung in Kauf zu nehmen?



Maßnahmen zum Schutz von Wohngebäuden gegen Gewerbelärm (Quelle: DNR PartGmbH)

Wegen der eingeschränkten Wohnqualität werden solche Wohnungen in Schallschutzriegeln häufig preiswerter vermietet oder als öffentlich geförderter Wohnraum für sozial Schwache konzipiert. Das ist aus städtebaulichen, wohnungspolitischen und sozialen Gründen abzulehnen!

Daher sind zum einen stärker als bisher alle vertretbaren Maßnahmen zum Lärmschutz an der Quelle zu prüfen. Die sogenannten dynamischen Betreiberpflichten gemäß § 22 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) sind gegenüber den Gewerbebetrieben durchzusetzen. Dagegen kann eine weitere Absenkung des Schutzniveaus durch eine Erhöhung der zumutbaren Lärmwerte, wie es kürzlich bei der Einführung des Gebietstyps „Urbanes Gebiet“ (MU) erfolgt ist, angesichts der Gesundheitsbelastung durch Lärm keine diskussionswürdige Alternative sein.

Zu diskutieren bleibt, ob in lärmvorbelasteten innerstädtischen Lagen zum Schutz vor Gewerbelärm ausnahmsweise auch passive Schallschutzmaßnahmen erlaubt werden können. Die ausnahmsweise Zulässigkeit kann mit der Nachweispflicht verbunden werden, dass dringender Wohnbedarf in der Gemeinde besteht und an anderen Standorten nicht erfüllt werden kann sowie dass alle vertretbaren Maßnahmen zum Lärmschutz an der Quelle getroffen wurden.

Rechtsgrundlage für Emissionskontingentierung schaffen

Wenn zwischen Gewerbe- und Wohngebieten z. B. mangels verfügbarer Flächen ausreichende Schutzabstände nicht realisierbar sind, können gewerbliche Schallemissionen durch die Festsetzung sog. Lärmemissionskontingente beschränkt werden. Diese Kontingente können als Schallleistung pro m² Grundstück zur Gliederung von Baugebieten gem. § 1 Abs. 4 BauNVO im Bebauungsplan festgesetzt werden. Nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG setzt eine solche Gliederung aber voraus, dass mindestens in einem dieser Gebiete alle gewerblichen Nutzungen gem. § 8 BauNVO allgemein zulässig sind, also keine Emissionsbeschränkungen gelten. Das Urteil wurde kürzlich mehrfach bestätigt und auf Industriegebiete ausgeweitet.

Insbesondere in Ballungszentren gibt es aufgrund der dichten Besiedelung kaum noch Gewerbegebiete ohne Emissionsbeschränkungen. Daher folgt aus den Urteilen des BVerwG nicht nur die Nichtigkeit vieler Bebauungspläne für Gewerbegebiete, sondern auch, dass das Konzept der Gebietsgliederung mit Lärmemissionskontingenten als wichtiges planerisches Instrument zur Konfliktlösung zwischen Gewerbe- und Wohngebieten keine rechtliche Grundlage (mehr) hat.

Ohne Lärmkontingentierung wird die Ausweisung von Gewerbegebieten künftig nur noch möglich sein, wenn größere Abstände zu Wohngebieten vorhanden sind. Das ist vor allem abseits der Ballungszentren und im Außenbereich ländlicher Gebiete der Fall. So führt der Wegfall der Lärmkontingentierung in Gewerbegebieten zu einer stärkeren Funktionstrennung und zur Verdrängung störender Gewerbebetriebe in den Außenbereich und damit zur Zersiedelung der Landschaft.

Zum Schutz des Außenbereichs ist es erforderlich, dem Konzept der Lärmemissionskontingentierung eine neue rechtliche Grundlage zu geben. So könnte die Lärmkontingentierung in § 1 Abs. 5 ff. BauNVO verankert werden. Möglich wäre auch eine Ergänzung in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB als Maßnahme zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche.

Fazit

Die BauNVO hat sich im Planungsalltag über fast sechs Jahrzehnte bewährt, weil sie immer wieder maßvoll an die aktuellen planerischen Aufgaben angepasst wurde. Eine solche Anpassung ist nun wieder erforderlich, um die steigende Nachfrage nach Wohnraum decken und gleichzeitig den galoppierenden Flächenverbrauch bremsen zu können.

Karlfried Daab, Dr.-Ing., SRL, Büro DNR Daab Nordheim Reutler PartGmbH. Architekten, Stadt- und Umweltpfänger, Leipzig
Johann Hartl, Dr.-Ing., Sprecher des AK Planungsrecht in der SRL; freier Stadtplaner, Ottobrunn

Quellen

Knaup, Hans; Stange, Gustav-Adolf (1997): Kommentar zur Baunutzungsverordnung. Düsseldorf

Schöning, Georg; Wolff, Josef (1964): Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung). Textausgabe, Kommen-