

Simon Dörr

Pragmatische Stadtentwicklung nach § 34 Baugesetzbuch?

Die Realisierung von kommunalen Steuerungsinteressen und
Bürgerbeteiligung im unbeplanten Innenbereich



Nomos

Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung

herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang

Band 38

Simon Dörr

Pragmatische Stadtentwicklung nach § 34 Baugesetzbuch?

Die Realisierung von kommunalen Steuerungsinteressen und
Bürgerbeteiligung im unbeplanten Innenbereich



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Technische Universität, Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6409-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0500-4 (ePDF)

Die Bände 1-31 dieser Reihe sind im Peter Lang Verlag erschienen.

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Kurzfassung

Vornehmlich in wachsenden Städten mit angespannten Wohnungsmärkten lässt sich immer wieder ein Bestreben zur möglichst schnellen und günstigen Ausweisung von Baurecht beobachten. Gleichzeitig soll eine Realisierung von städtebaulichen Steuerungsinteressen und Bürgerbeteiligung gewährleistet werden. Im Kontext der Innenentwicklung, einem aktuell bedeutsamen Segment des Städtebaus, kommen hauptsächlich die Instrumente des Bebauungsplans und der Planersatzvorschrift des § 34 BauGB zur Anwendung. Ersterer ermöglicht eine aktive Steuerung und bietet Raum für Bürgerbeteiligung, ist jedoch mit größerem Aufwand verbunden. Letztere erlaubt eine bauliche (Weiter-)Entwicklung des unbeplanten Innenbereichs im Einklang mit der jeweiligen Umgebungsbebauung, bietet hingegen keinen Raum für eine planerische Steuerung oder eine Beteiligung der Öffentlichkeit. Gleichwohl zeigt sich in der Praxis, dass auch im Rahmen von Bauvorhaben und Nachverdichtungsprojekten nach § 34 BauGB Elemente der Steuerung und Beteiligung Bedeutung erlangen können.

Acht empirische Fallstudien zu Einzelbauprojekten und Nachverdichtungsprozessen gewähren Einblicke in den praktischen Umgang mit der Planersatzvorschrift des § 34 BauGB und lassen dabei aus planungstheoretischer Perspektive nicht zu erwartende Fallgestaltungen erkennen. Die städtebauliche Entwicklung nach § 34 BauGB steht zum Teil in enger Wechselwirkung mit zusätzlichen Planungs-, Aushandlungs- und Beteiligungsprozessen.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Planersatzvorschrift des § 34 BauGB in der Praxis teilweise den Charakter einer gebundenen Genehmigungsnorm einbüßt, wenn sich aufgrund von faktischen Beurteilungsspielräumen bei der Auslegung der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe im Einzelfall potenziell Raum für Steuerungseinflüsse im Interesse von Kommunalpolitik, Verwaltung oder Vorhabenträgern eröffnet. Die Grenzen einer Stadtentwicklung nach § 34 BauGB stellen sich dabei von Fall zu Fall unterschiedlich dar, etwa in Bezug auf den nur in bestimmten Konstellationen bestehenden Rechtsschutz Dritter gegen Baugenehmigungen nach § 34 BauGB oder den Umgang mit möglichen Planungserfordernissen.

Kurzfassung

Es bleibt Aufgabe der selbstverwalteten Gemeinde, die Realisierung von Steuerungsinteressen und Bürgerbeteiligung im unbeplanten Innenbereich zu ermöglichen. Dafür stehen verschiedene formelle und informelle Instrumente bzw. Handlungsstrategien zur Verfügung, deren Effektivität je nach konkreter Sachlage variiert.

Die rechtmäßige Anwendung des § 34 BauGB durch die Bauaufsichtsbehörde und das verantwortliche Handeln des örtlichen Planungsgebers sind zentrale Voraussetzungen für eine rechtsstaatliche und demokratisch legitimierte Stadtentwicklung im unbeplanten Innenbereich.

Abstract

Mainly in growing cities with tense housing markets there is an endeavour to find fast and cheap ways for the designation of building rights. At the same time, it is desired to account public interests concerning urban planning and citizen participation. In the context of the interior development of cities – a currently significant field in urban development – notably the ‘Bebauungsplan’ and the regulation of § 34 BauGB are utilized. The former enables the municipality to control the urban development and to conduct citizen participation, demands however more resources. The latter allows for the constructional development of the unplanned areas of the city in accordance with the respective surrounding buildings, but does not provide any space for active planning or citizen participation. Nevertheless, it appears in practice, that in the context of building projects and redensification by § 34 BauGB elements of planning and participation can gain significant meaning.

Eight empirical case studies give insight into the practical handling of the regulations in § 34 BauGB in the context of single constructional projects and bigger redensification processes. This reveals case designs that were not to be expected from a planning theory perspective. Urban development based on § 34 BauGB is in part closely related to other processes of planning, negotiation and participation.

As a result, it can be stated that the regulation of § 34 BauGB to some extent lose its character of a bound legal norm of building regulation, once there unfolds factual space for planning in the interests of local politics, administration or investors through the interpretation of the many vague legal concepts of the norm. The limits of a city development according to § 34 BauGB are different from case to case, for example in relation to the not in all cases existing legal protection of neighbours against build-

ing permits based on § 34 BauGB or the handling of planning requirements.

It remains the task of the self-governing municipality to realize public interests and public participation in the unplanned areas of the city. To make this possible, there are different formal and informal planning instruments and strategies available, whose degree of effectiveness varies depending on the real circumstances.

The lawful enforcement of the regulations in § 34 BauGB by the building control authority and the responsible acting of the local municipality as a planner are important prerequisites for a democratically legitimized urban development of the unplanned areas of the city in accordance with the rule of law.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
1 Einleitung	21
2 Zentrale Planungsinstrumente und Genehmigungsvorschriften im Städtebaurecht	24
2.1 Bauleitplanung	25
2.1.1 Planungshoheit: zwischen Planmäßigkeitprinzip und Planungsfreiheit	25
2.1.2 Der Flächennutzungsplan	27
2.1.3 Der Bebauungsplan	27
2.1.3.1 Zentrale Inhalte des Bebauungsplans	28
2.1.3.2 Der qualifizierte, der einfache und der vorhabenbezogene Bebauungsplan	30
2.1.4 Die Aufstellung von Bebauungsplänen	33
2.1.4.1 Öffentlichkeitsbeteiligung, Behördenbeteiligung und Umweltprüfung	34
2.1.4.2 Das Abwägungsgebot in der Bauleitplanung	35
2.1.4.3 Die Bebauungsplansatzung	37
2.1.4.4 Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren	37
2.1.5 Grundlagen zum Baugenehmigungsverfahren im Planbereich	38
2.1.6 Baugebot	40
2.1.7 Instrumente der Plansicherung	41
2.1.8 Planungsschadensrecht	42
2.1.9 Rechtsschutz Dritter	43
2.1.10 Zwischenfazit: Bauleitplanung	45
2.2 Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich	46

Inhaltsverzeichnis

2.3	Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich	49
2.3.1	Entstehung und Ausformung des § 34 BauGB	49
2.3.1.1	§ 34 BBauG 1960	49
2.3.1.2	Auslegung des § 34 BBauG 1960 durch das BVerwG	51
2.3.1.3	Einfügungsgebot in § 34 BBauG 1976 als Reaktion des Gesetzgebers	53
2.3.1.4	Auslegung des § 34 BBauG 1976 durch das BVerwG	54
2.3.1.5	Rechtsvereinfachung durch das Baugesetzbuch von 1986	56
2.3.1.6	Änderungen durch Gesetze seit 1990 im Überblick	58
2.3.2	Zulässigkeit von Vorhaben im Zusammenhang bebauter Ortsteile	59
2.3.2.1	Im Zusammenhang bebaute Ortsteile	60
2.3.2.2	Das Einfügungsgebot	63
2.3.2.3	Weitere Anforderungen an die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 BauGB	66
2.3.3	Das Gebot der Rücksichtnahme bei § 34 BauGB	69
2.3.4	Bodenrechtliche Spannungen	70
2.3.5	Baugenehmigungsverfahren und gemeindliches Einvernehmen	71
2.3.6	Rechtsschutz bei § 34 BauGB	72
2.3.7	Zwischenfazit: Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich	75
2.4	Erhaltungssatzung	75
2.5	Informelle Planung	78
2.6	Zwischenfazit: Zentrale Planungsinstrumente und Genehmigungsvorschriften im Städtebaurecht	79
3	Stadtentwicklung zwischen Bebauungsplan und § 34 BauGB	81
3.1	Urban Government und Urban Governance	81
3.2	Innenentwicklung als städtebauliches Paradigma	84
3.3	Die Bestimmung des Gemeinwohls bei B-Plan und § 34 BauGB	86

3.4 Öffentliche Belange bei Bebauungsplan und § 34 BauGB	88
3.5 Unternehmerisches Handeln und Gemeinwohl in der Stadtentwicklung	94
3.6 Nachverdichtung und Demokratie bei B-Plan und § 34 BauGB	96
3.7 Rechtsschutz Dritter bei B-Plan und § 34 BauGB	100
3.8 Der Mieter als Nachbar im Bauplanungsrecht	105
3.9 Planungspflicht und Kommunalaufsicht	111
3.10 Zwischenfazit: Stadtentwicklung zwischen B-Plan und § 34 BauGB	115
4 Fragestellungen	117
5 Methodik	120
5.1 Fallstudienmethodik und Triangulation	120
5.2 Dokumentenanalyse und Experteninterview	122
5.2.1 Dokumentenanalyse	122
5.2.2 Experteninterview	123
5.3 Datengrundlage	125
6 Fallstudien	127
6.1 Fallstudie 1: ‚Box Seven‘ in Berlin-Friedrichshain	128
6.1.1 Ausgangslage	129
6.1.2 Problemstellung	132
6.1.3 Maßnahmen	133
6.1.4 Konsequenzen	136
6.2 Fallstudie 2: WBM-Nachverdichtung in Berlin-Friedrichshain	138
6.2.1 Ausgangslage	138
6.2.2 Problemstellung	143
6.2.3 Maßnahmen	149
6.2.4 Konsequenzen	151
6.3 Fallstudie 3: Nachverdichtung in den Münchner Gartenstädten	152
6.3.1 Ausgangslage	153
6.3.2 Problemstellung	156
6.3.3 Maßnahmen	158
6.3.4 Konsequenzen	165

Inhaltsverzeichnis

6.4	Fallstudie 4: ‚Wohnen am Waldpark‘ in Potsdam	167
6.4.1	Ausgangslage	168
6.4.2	Problemstellung	173
6.4.3	Maßnahmen	174
6.4.4	Konsequenzen	176
6.5	Fallstudie 5: Nachverdichtung in Eckernförde	178
6.5.1	Ausgangslage	178
6.5.2	Problemstellung	179
6.5.3	Maßnahmen	179
6.5.4	Konsequenzen	182
6.6	Fallstudie 6: Stadtentwicklung nach § 34 BauGB in Flensburg	183
6.6.1	Bauprojekt: ‚Klarschiff‘	184
6.6.2	Das Flensburger Standardverfahren zum gemeindlichen Einvernehmen	189
6.6.3	Bauprojekt: Tagungshotel auf dem Rathausvorplatz	191
6.7	Zwei kleine Fallstudien in Berlin und Kiel	192
6.7.1	WBM-Wohnungsbauprojekt auf der Fischerinsel in Berlin-Mitte	192
6.7.2	Alte Feuerwache in Kiel	197
7	Diskussion	199
7.1	Pragmatische Stadtentwicklung nach § 34 BauGB	199
7.1.1	§ 34 BauGB als pragmatische Alternative zum Bebauungsplan	200
7.1.2	Faktischer Beurteilungsspielraum bei § 34 BauGB	204
7.1.2.1	Im Zusammenhang bebaute Ortsteile oder Außenbereich im Innenbereich	204
7.1.2.2	Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	206
7.1.2.3	Verschiedene ‚Rechtsauffassungen‘ bei der Anwendung des § 34 BauGB	209
7.1.2.4	Schlussfolgerung: Faktischer Beurteilungsspielraum bei § 34 BauGB	210

7.1.3	Stadtentwicklungspolitische Einflussnahme bei § 34 BauGB	212
7.1.3.1	Koppelung der Genehmigung nach § 34 BauGB an sachfremde Gegenleistungen am Beispiel ‚Box Seven‘ in Berlin-Friedrichshain	213
7.1.3.2	Raum für Aushandlungsprozesse bei § 34 BauGB am Beispiel ‚Wohnen am Waldpark‘ in Potsdam	219
7.1.3.3	Weitere Beispiele einer stadtentwicklungspolitischen Einflussnahme bei § 34 BauGB	222
7.1.3.4	Schlussfolgerung: Stadtentwicklungspolitische Einflussnahme bei § 34 BauGB	223
7.1.4	Zwischenfazit: Pragmatische Stadtentwicklung nach § 34 BauGB	225
7.2	Grenzen einer Stadtentwicklung nach § 34 BauGB	226
7.2.1	Rechtsschutz Dritter	228
7.2.1.1	Relevanz des Rechtsschutzes Dritter in der Praxis	229
7.2.1.2	Schlussfolgerung: Rechtsschutz Dritter als faktisch schwache Grenze	231
7.2.2	Originäre Planungspflicht der Gemeinde	233
7.2.2.1	Die originäre Planungspflicht in der Praxis	234
7.2.2.2	Schlussfolgerung: originäre Planungspflicht praktisch kaum relevant	239
7.2.3	Planerischer Steuerungsbedarf	239
7.2.3.1	Steuerungsbedarf als mittelbare Grenze in der Praxis	240
7.2.3.2	Schlussfolgerung: Gemeinde trägt Verantwortung für Planmäßigkeit	241
7.2.4	Widerstand aus der Bevölkerung	242
7.2.4.1	Bedeutung von Bürgerprotesten im Rahmen des § 34 BauGB in der Praxis	243
7.2.4.2	Schlussfolgerung: Widerstand aus der Bevölkerung als potenzielle Grenze	245
7.2.5	Zwischenfazit: Grenzen einer Stadtentwicklung nach § 34 BauGB	248

Inhaltsverzeichnis

7.3	Steuerung der Stadtentwicklung im unbeplanten Innenbereich	249
7.3.1	Strategie 1: qualifizierter Bebauungsplan	250
7.3.1.1	Beispiel aus der Praxis	250
7.3.1.2	Chancen und Grenzen	252
7.3.2	Strategie 2: einfacher B-Plan und § 34 BauGB	254
7.3.2.1	Beispiele aus der Praxis	254
7.3.2.2	Chancen und Grenzen	255
7.3.3	Strategie 3: informelle Planung	256
7.3.3.1	Beispiele aus der Praxis	256
7.3.3.2	Chancen und Grenzen	258
7.3.3.3	Exkurs: Chancen und Grenzen informeller Beteiligung	259
7.3.4	Strategie 4: freiwillige Kooperation der Vorhabenträger	261
7.3.4.1	„Freiwillige Kooperation“ öffentlicher Vorhabenträger	261
7.3.4.2	Freiwillige Kooperation privater Vorhabenträger	263
7.3.5	Sonstige Strategien	266
7.3.5.1	Erhaltungssatzung und § 34 BauGB	266
7.3.5.2	Bebauungsplanaufhebung und § 34 BauGB	268
7.3.5.3	Grundstücksverkauf und § 34 BauGB	269
7.3.5.4	Öffentlich-private Zusammenarbeit bei § 34 BauGB	270
7.3.6	Zwischenfazit: Steuerung der Stadtentwicklung im unbeplanten Innenbereich	271
8	Fazit	273
	Literatur	281
	Rechtsquellen	299
	Anhang	303

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Codesystem	125
Abb. 2: Freudenberg-Areal 2011	131
Abb. 3: Freudenberg-Areal 2014	131
Abb. 4: Freudenberg-Areal 2017	137
Abb. 5: WBM-Nachverdichtung Untersuchungsgebiet	139
Abb. 6: Beispiel WBM-Punkthochhaus	141
Abb. 7: Übersicht – Punkthochhäuser	142
Abb. 8: Übersicht – Sanatoriums-Gelände	169
Abb. 9: Skizze zur Entwurfsplanung des VEP	172
Abb. 10: Ballastkai Flensburg	185
Abb. 11: Fischmarkt und Klarschiff	189
Abb. 12: Übersicht – Fischerinsel	193
Abb. 13: Maße des Freudenberg-Areals	205

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erhebungsinstrument Experteninterview	123
Tabelle 2: Experteninterviews Fallstudie 1	129
Tabelle 3: Experteninterviews Fallstudie 2	138
Tabelle 4: Experteninterviews Fallstudie 3	152
Tabelle 5: Experteninterviews Fallstudie 4	168
Tabelle 6: Experteninterviews Fallstudie 5	178
Tabelle 7: Experteninterviews Fallstudie 6	184
Tabelle 8: Experteninterview Innenministerium Schleswig-Holstein	234

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBauG	Bundesbaugesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
FNp	Flächennutzungsplan
GG	Grundgesetz
HOWOGE	Howoge Wohnungsbaugesellschaft mbH
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
MBO	Musterbauordnung
SenStadtUm	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
SenStadtWo	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
SVV	Stadtverordnetenversammlung
VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBM	Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH

