

Wohnraum schaffen, Gartenstadt erhalten

Überlegungen zum Reformbedarf bei §§ 34 und 31 BauGB und der BauNVO

**aus Erfahrungen und Bedürfnissen in der Landes-
hauptstadt München**

Inhalt

I. Einleitung.....	3
II. Rahmenbedingungen der Nachverdichtung.....	4
1. Bisherige Entwicklung.....	5
a) Bundesweit.....	5
b) Hier in München (und vergleichbare wachsende Ballungsräume).....	8
2. Aufnahmefähigkeit von Baugebietstypen.....	10
3. Aufnahmefähigkeit nach dem bauplanungsrechtlichen Status.....	13
a) Beplante Gebiete.....	13
b) Unbeplante Gebiete.....	14
4. Ergebnis, Zieldefinitionen.....	17
III. De lege ferenda.....	18
1. Eigentümlichkeiten des § 34 BauGB.....	18
2. Dynamisierung von § 34 BauGB.....	21
3. Grenzziehung zur Planung: Grundzüge der Planung.....	21

a) Definitionspflicht	22
b) Definitionsrecht über die Grundzüge der Planung	23
c) „§ 34er-Test“	23
4. Aggiornamento des § 31 BauGB.....	24
a) Dringender Wohnbedarf	24
b) Die heutigen Herausforderungen	25
5. Erleichterte Rückkehr zu § 34 BauGB.....	25
6. Baukasten des § 4 BauGB-Maßnahmegesetz....	26
7. Einfallspforte § 1 Abs. 4 BauGB.....	27
8. Schutz der Gartenstadt.....	28
a) Die materiellen Probleme	28
b) Einfacher, baugebietsloser Bebauungsplan als Gartenstadtsatzung „in neuem Gewand“ analog § 9 Abs. 2a, 2b BauGB	30
c) § 3a BauNVO Gartenstadtgebiet	31
d) Gartenstadtspezifisches Rücksichtnahmegebot	31
e) Gartenstadtschutz durch Denkmalschutz	33
IV. De lege lata.....	34
1. Austesten von § 34 BauGB, 15 BauNVO	34
2. Städtebaulicher Vertrag	35
3. § 34 Abs. 3a BauGB	37
4. Gartenstadtbebauungspläne	37
V. Zusammenfassung.....	38

I. Einleitung

„Zentrale Themen städtebaulicher Planungen im Sinne einer geordneten und nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind insbesondere

die Herausforderungen des demografischen Wandels

die effiziente Energienutzung und Klimaschutz

die Ökologie im Städtebau

die Reduzierung des Flächenverbrauchs und

die Förderung kompakter und verkehrsvermeidender Siedlungsstrukturen.“¹

Mit diesen konzisen Aussagen fasst die Bayerische Oberste Baubehörde den neuesten Stand der wissenschaftlichen Befassung mit einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsplanung zusammen.

Es fehlt nur der Satz: **Das bedeutet Innenentwicklung und dort Nachverdichtung** in den vorhandenen Siedlungsflächen und Strukturen.²

¹ Website der Bayerischen Obersten Baubehörde, Unterabschnitt „Bauen und Wohnen“; vgl. weiter Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung, <http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/schwerpunkte/073502/index.php>

² Meyer, Nachhaltige Stadt- und Verkehrsplanung, Springer Vieweg, 2013, S. 19: ... Grundregel, vor allem die vorhandenen Städte möglichst zu erhalten. Ihre oft in Jahrhunderten gewachsene, lebendige Dichte und Nutzungsmischung ist in unserer Zeit mit neuen Städten oder Neubaugebieten niemals zu erreichen. Jede weitere Ausdehnung sollte daher nach Möglichkeit vermieden werden. Vor der Ausweisung neuer Baugebiete, vor der Erweiterung des Siedlungsflächen nach außen sind zuerst die vorhandenen Stadtgebiete dem sich ständig wandelnden Bedarf anzupassen, kurz gesagt: Innenentwicklung kommt vor Außenentwicklung.“; Schröteler-von Brandt, Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte, Kohlhammer,

Dies hat schon der Bericht zur Stadtentwicklung 2005 der Landeshauptstadt München in der Leitlinie 5 festgelegt und den Dreiklang „kompakt, urban, grün“ formuliert.³

Nachverdichtung ist Einfügen nicht Anfügen, Überschreiben nicht Neuschreiben, Vervollständigung und Änderung nicht bloße Addition. Innenentwicklung und Nachverdichtung bedingen: Planen im Bestand – Genehmigen im Bestand. Der Bestand hat aber eigene, ältere Rechte. Wer nicht einen neuen Tisch aufmachen kann, sondern sich wo dazusetzen muss, muss Rücksicht nehmen auf die Alteingesessenen. Das steigert die Komplexität.

II. Rahmenbedingungen der Nachverdichtung

Diese Ausführungen sollen der Frage nachgehen, ob unser geltendes Recht dem neuesten Stand der Wissenschaft zu Städtebau und Architektur ausreichend Rechnung trägt und wie es gegebenenfalls in der Anwendung oder auch durch Novellierung für diese wichtige Aufgabe besser gerüstet werden kann.

Ich selbst ziehe mit diesen Ausführungen auch eine Summe aus der Erfahrung eines großen Wohnungsbauvorhaben in der Landeshauptstadt München. Bewusst als Experiment werden – im Schatten des neuen ADAC-

2008, S. 241; Schrödter, BauGB, 8. Aufl., 2015, § 1a Rn. 14 ff.; Bundestag-Ds. 13/11200

³ Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Münchens Zukunft gestalten, PERSPEKTIVE MÜNCHEN – Strategien, Leitlinien, Projekte, S. 45

Hochhauses - 26.000 m² Wohnen in ein eher gewerblich geprägtes Gebiet durch einen Vorbescheid auf der Grundlage des § 34 BauGB eingefügt.

1. Bisherige Entwicklung

Zur Sinnhaftigkeit und Durchführung der Innenentwicklung gibt es aber natürlich allgemein bundesweit als auch örtlich in München Vorarbeiten, Regelungsänderungen und Maßnahmen.

a) Bundesweit

Auf Bundesebene begann die Neuausrichtung des Städtebaurechts auf den Innenbereich und damit auf das Planen und Bauen im Bestand **2004 durch das EAG Bau** durch Einführung der Vorschriften zum Stadtumbau.⁴ Schnell darauf folgte **2006 das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung** der Städte mit der Einführung des Bebauungsplans nach § 13a BauGB.⁵

Bei beiden Novellierungen des BauGB stand eindeutig das Planungsinstrumentarium im Vordergrund. Zu vermerken bleibt aber doch, dass auch in der Zulas-

⁴ Bundestags-Ds. 15/2250; 15/2960; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Einl Rn. 255 ff.

⁵ Bundestags-Ds. 16/2496; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Einl Rn. 297 ff., 301 ff.

sungsvorschrift des **§ 34 BauGB** in der Einfügung⁶ und später Änderung⁷ des **Abs. 3a** Reformen erfolgten, und zwar mit dem Argument, dass Bauleitplanung, auch in Gestalt des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, oft zu schwerfällig sei.

Die nächste Änderung des BauGB in Befolgung dieser langfristigen Tendenz erfolgte mit dem **Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts**.⁸ Durch eine Anfügung an § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB (vgl. auch § 1a Abs. 2 S. 4) wird festgesetzt, dass „die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll.“ Das ist nicht nur eine Förderung der Innenentwicklung sondern auch eine Behinderung der städtebaulichen Expansion nach außen.⁹

Auch **§ 34 Abs. 3a BauGB** erfährt erneut eine Änderung. Erleichtert wird nun auch eine Umnutzung zu Wohnen.¹⁰

Vergleichsweise ruhig war dagegen die **Entwicklung der BauNVO**.¹¹ Eine umfassende Überprüfung war im Koalitionsvertrag der christlichliberalen Koalition

⁶ Bundestags-Ds. 15/2250, S. 80; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Einl Rn. 277

⁷ Bundestags-Ds. 16/2496, S. 10, 15; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Einl Rn. 322

⁸ Bundestags-Ds. 17/11468; Krautzberger, UPR 12, 380; Szczekalla, DVBl 13, 287

⁹ OVG Münster, B. v. 14.7.2014 2 B 581/14.NE, ZfBR 14, 774 = juris Rn. 69, 70

¹⁰ Bundestags-Ds. 17/11468, S. 13, 20

¹¹ eine kurze prägnante Darstellung findet sich in Fickert/Fieseler, BauNVO, 12. Aufl., 2014, Einf Ziffer 13 = S. 11/12

vorgesehen, wurde auch von maßgeblichen Autoren befürwortet,¹² führte aber doch zu keinen großen Änderungen.¹³ Die letzte Novellierung 2013 gilt als „kein großer Wurf“.¹⁴

Stellt sich damit das Städtebaurecht langsam um auf ein Städteumbaurecht, so **bleiben immer noch ungangene Schritte**; Wege, die man noch zusätzlich beschreiten könnte, weil sie schon als notwendig erkennbar sind. Diese Defizite sollen zunächst an dieser Stelle nur anhand von drei Beispielen angesprochen und belegt werden.

- So ist eigentlich unverständlich, dass das **Problem des Wohnens im Kerngebiet** noch immer unbefriedigend geregelt ist.¹⁵
- Und obwohl die Lenkung und nunmehr auch Beschränkung der städtebaulichen Entwicklung auf den Innenbereich zwangsläufig auf ein **engeres Neben- und Miteinander von Nutzungen** hinausläuft,¹⁶ ist der Trennungsgrundsatz immer noch die „Grundsatznorm der räumlichen Gesamtplanung und Fachplanung“¹⁷,

¹² Boeddinghaus, BauR 10,998; Kirchberg/König, BauR 10, 1686

¹³ Bunzel/von Bodelschwingh/Strauss, Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, März 2014, S. 132; Fickert/Fieseler, BauNVO, 12. Aufl., 2014, Einf Ziffer 13 = S. 11/12

¹⁴ Dirnberger, DNotZ 14,424

¹⁵ Otto, ZfBR 13, 125; Jekel (u.a.), Stadtpolitik und das neue Wohnen in der Innenstadt, Edition Difu, Stadt Forschung Praxis, Bd. 8, Berlin, 2010, passim; Fickert/Fieseler, BauNVO, 12. Aufl., 2014, § 7 Rn. 1, 1.1., 3; BayVGH, B. v. 17.7.2013, 14 ZB 12.1153, BauR 14, 810; OVG Münster, U. v. 26.6.2014, 7 D 68/12, juris Rn. 35 ff.

¹⁶ Faßbender, ZUR 10, 81 (84)

¹⁷ Jarass, BImSchG, 9. Aufl. 2012, § 50 Rn. 1

der in der abgelegenen Insel des § 50 BImSchG ein Robinson-Dasein führt, wo ihn das Auge des Gesetzgebers nicht sieht.¹⁸ Der Gesetzgeber müsste sich des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Trennung und Mischung annehmen.¹⁹

- Eng mit dem Trennungsgrundsatz zusammen hängt der Immissions- und Lärmschutz. Hier wird auch Reformbedarf bei der TA Lärm gesehen.²⁰

b) Hier in München (und vergleichbare wachsende Ballungsräume)

Hier in München sind die Überlegungen zur Innenentwicklung - in der Analyse wie in den Durchführungsvorschlägen - konkreter; sie sind aber auch anders fokussiert.

¹⁸ alle genannten BauGB-Änderungen thematisieren das Trennungsprinzip erst gar nicht (nur die Seveso-II-Richtlinie wird eingearbeitet). Zum Stand der Rechtsprechung BVerwG, U. v. 19.04.2012, 4 CN 3/11 BVerwGE 143, 24; U. v. 29.11.2012, 4 C 8/11, NVwZ 13, 372 (mit Anm. Kümmerel, NZBau 13, 220); B. v. 6.3.2013, 4 BN 39.12, BauR 13, 1072; BayVGh, B. v. 30.10.2014, 1 NE 14.1548; Boeddinghaus, BauR 10,998 (1001)

¹⁹ „Mischen ist interessanter als Trennen.“ So Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Landeshauptstadt München, Kongressinformation Langfristige Siedlungsentwicklung (nachstehend: LaSie), S. 9; Meyer, Nachhaltige Stadt- und Verkehrsplanung, Springer Vieweg, 2013, S. 2 und passim; ders., Städtebau, Kohlhammer, 2003, S. 64 und passim; Kuder, Nicht ohne: Leitbilder in Städtebau und Planung, Von der Funktionstrennung zur Nutzungsmischung, Leue Verlag, 2004, passim; Dolde, NVwZ 13, 375

²⁰ Bunzel/von Bodelschwingh/Strauss, Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, März 2014, S. 19, 26, 132; BVerwGE 145, 145; Stürer, DVBl 14, 908

Anders fokussiert: Während anderswo der Stadtumbau vom Bevölkerungsrückgang ausgelöst wird und zum Phänomen/Problem der „schrumpfenden Stadt“ führt,²¹ beginnt die Kongressinformation „Langfristige Siedlungsentwicklung“ der Landeshauptstadt München zu- recht mit den zwei Worten: „**München wächst**“²²

Für den Bevölkerungszuwachs hat München im Ver- kehrs-, Militär- und - in geringerem Maße²³ - auch im Gewerbebereich zwar durchaus auch wie andernorts von der Hebung von Flächenreserven aus ausgestorbenen Nutzungen profitieren können,²⁴ diese sind aber nun erschöpft. Man steht nun vor einem „**Engpass bei den Siedlungsflächen**“.²⁵

Weiterer Wohnraum muss damit in das vorhandene Be- bauungssubstrat verpresst werden.²⁶ Diese Innenent- wicklung in München muss sich vornehmlich auf zwei Säulen stützen, **Nachverdichtung (mehr Wohnen ins Wohnen)**²⁷ und **Umstrukturierung (Wohnen ins Gewerbe, Misch- und Kerngebiet)**²⁸. Wohn-, Kern- und Gewerbe- gebiete sind damit auf Aufnahmefähigkeit zu über- prüfen.

²¹ § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB: „dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke“; Bundestags-Ds. 17/10942 Bund-Länder- Bericht zum Programm Stadtumbau Ost

²² LaSie, S. 3. Im Vergleich der Bundesländer gilt diese Aussage auch für Bayern insgesamt, allerdings mit lan- desintern durchaus beträchtlichen Unterschieden.

²³ Siemens und Ableger ja, BMW nein

²⁴ Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Münchens Zukunft gestalten, PERSPEKTIVE MÜNCHEN - Strategien, Leitlinien, Projekte, S. 45

²⁵ LaSie, S. 3

²⁶ BISS, Heft April 2015, „Es wird eng in der Stadt“

²⁷ LaSie, S. 12-21

²⁸ LaSie, S 6-11

c) Förderrecht in Bayern

Auf der Höhe der Zeit erweist sich die Wohnungspolitik und Wohnraumforderung. Ziffer & der Wohnraumförderungsbestimmungen 2012 (WFB 2012) bestimmt: „Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden werden Maßnahmen vorrangig gefördert, die **auf innerörtlichen Flächen** erstellt werden oder die **vorhandene Bausubstanz nutzen** (Änderung oder Erweiterung von Gebäuden, Zweiterwerb), **auf brachliegenden, ehemals baulich genutzten Flächen** entstehen oder im Rahmen einer angemessenen **Verdichtung oder Ergänzung bestehender Siedlungsgebiete** durchgeführt werden sollen.“²⁹

2. Aufnahmefähigkeit von Baugebietstypen

Kerngebiete nach § 7 BauNVO sind gegenüber dem Wohnen abweisend, weil nach der Konzeption der Baunutzungsverordnung Kerngebiete vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen zu dienen bestimmt sind. Wohnen darf daher nur in einem Ausmaß vorgesehen werden, dass diese allgemeine Zweckbestimmung der Zentralität nicht in den Hintergrund tritt.³⁰

²⁹ Wohnraumförderungsbestimmungen 2012 (WFB 2012), Bekanntmachung der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Az.: IIC1-4700-001/11, vom 11. Januar 2012

³⁰ Bönker, in: Bönker/Bischopink, BauNVO, Nomos/Beust, 2014, § 7 Rn. 134; Fickert/Fieseler BauNVO, 12. Aufl., 2014, § 7 Rn. 14; Otto, ZfBR 13, 125. In der Münchner Altstadt wohnen rund 7000 Menschen, etwa genauso viel

In **Gewerbegebieten** nach § 8 BauNVO tritt dem Ausbau von Wohnen regelmäßig das **Interesse der Gewerbebetriebe** entgegen, weiterhin ihr Emissionsniveau halten zu dürfen.

Das gleiche gilt in **Mischgebieten nach § 6 BauNVO**. Wo die Immissionsprobleme gelöst werden können, bleibt noch das Problem, dass das Wohnen nicht Überhand nehmen darf, weil sonst argumentiert wird, das Mischgebiet sei „gekippt.“

Besondere Wohngebiete nach § 4a BauNVO sind zwar gerade auf die Erhaltung und Fortentwicklung der Wohnnutzung angelegt, stehen aber nur in der Form eines erlassenen Bebauungsplans zur Verfügung und nicht als Leitbild im Sinne des § 34 Abs. 2 BauGB.³¹ Auch für die Neuplanung eines Gebiets steht der Typ des besonderen Wohngebiets nicht zur Verfügung.³² Außerdem darf die Fortentwicklung der Wohnnutzung auch nicht zu weit getrieben werden; auch ein besonderes Wohngebiet kann kippen.³³

Ohne größere Zwänge zeigt sich also die BauNVO dem Wohnen gegenüber nur in den **Wohngebieten** offen, von denen sie mit dem reinen Wohngebiet nach § 3 BauNVO und allgemeinen Wohngebiet nach § 4 BauNVO zwei verschiedene Typen anbietet. Die zwei Typen unter-

wie in der City of London. Manhattan hat eine Bevölkerung von 1,6 Millionen, der Financial District immerhin 43.000.

³¹ BVerwG, B. v. 11.12.1992, 4 B 209.92, DVBl 93, 449; Wahlhäuser, in: Bönker/Bischopink, BauNVO, Nomos/Beust, 2014, § 4a Rn. 10, 11; Fickert/Fieseler BauNVO, 12. Aufl., 2014, § 4a Rn. 15

³² Wahlhäuser, in: Bönker/Bischopink, BauNVO, Nomos/Beust, 2014, § 4a Rn. 3, 22; Fickert/Fieseler BauNVO, 12. Aufl., 2014, § 4a Rn. 15

³³ Fickert/Fieseler BauNVO, 12. Aufl., 2014, § 4a Rn. 11.2

scheiden sich einmal nach den zulässigen Nutzungsarten, weil nur im allgemeinen Wohngebiet weitere Nutzungen zum Wohnen dazu treten dürfen, und zum anderen nach dem Schutz vor Störungen des Wohnens. Während die BauNVO gegenüber den aus den Reichsheimstätten hervorgegangenen Kleinsiedlungen (§ 2 BauNVO, Wohnen mit eigener Ernährungsgrundlage) und den Wochenend- und Ferienhäusern (§ 10 BauNVO) eine gewisse Detailverliebtheit an den Tag legt, **ignoriert es grundlegende Unterschiedlichkeiten des Wohnungsmarkts wie etwa den Unterschied zwischen Eigenheim und Geschosswohnungsbau.**³⁴ Die Zahl der Wohneinheiten ist für die Einstufung als „Wohnhaus“ i. S. d. BauNVO irrelevant.³⁵ Wohnraumfokussierte Steuerungsmöglichkeiten finden sich zwar noch in den Ziffern 6, 7 und 8 von § 9 Abs. 1 BauGB. In diesem weitgehenden Ignorieren von in den Augen vieler Menschen wesentlichen Unterschieden von Wohngebieten liegt natürlich dann auch ein Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten. Insbesondere kann kein Gebietserhaltungsanspruch auf einen Gartenstadtcharakter geltend gemacht werden.³⁶ Dieses Desinteresse des Städtebaurechts steht im merklichen Gegensatz zu der Rolle, die die Gartenstadt in der Münchner, deutschen und europäischen Stadtbaugeschichte spielte³⁷ und spielt.³⁸

³⁴ Hessischer VGH, B. 31.10.2012, 3 B 1876/12, ZfBR 13, 179: „Wohnen in einem Mehrfamilienwohnhaus stellt grundsätzlich keine spezielle, bauplanungsrechtlich relevante (Unter-)Art der baulichen Nutzung im Vergleich zum Wohnen in Einfamilienhäusern - hier in einer durch villenartige Bebauung geprägten Umgebung - dar.“; B. v. 7.4.2014, 3 C 914/13.N, DVBl 14, 1013; OVG Lüneburg, B. v. 18.7.2014, 1 LA 168/13, Juris Rn. 8; VG München, B. v. 8.2.2011, M 8 SN 11.110, juris Rn. 29; U. v. 32.1.2012, M 8 K 11.111, juris Rn. 30

³⁵ Viethmeier, in: Bönker/Bischopink, BauNVO, Nomos/Beust, 2014, § 3 Rn. 24; Fickert/Fieseler BauNVO, 12. Aufl., 2014, § 3 Rn. 10.1

³⁶ VG München, U. v. 7.12.2009, 8 M K 08.5686, juris Rn. 33

³⁷ Gribl, Villenkolonien in München und Umgebung, Münchenverlag 1999, passim; Stracke, Wohnort München, Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert, Schiermeier Verlag, München, 2011, 316 (319); Referat für Stadtplanung und Bauordnung, München wie geplant, Die Entwicklung

3. Aufnahmefähigkeit nach dem bauplanungsrechtlichen Status

Nicht nur nach der vorhandenen baulichen Nutzung sondern **auch nach dem bauplanungsrechtlichen Status ist die Aufnahmefähigkeit von Stadtgebieten unterschiedlich.**

a) Beplante Gebiete

In den mit Bebauungsplänen **beplanten Gebiete** kann mit den durch Befreiungen eröffneten Spielräumen nachverdichtet werden; ansonsten geht der Weg nur über die langwierige und komplexe (Änderungs-) Bauleitplanung. Das Feld zur schnellen Reaktion bilden die mit Bebauungsplänen beplanten Gebiete damit eher nicht.

Nicht nur wegen der Aufwändigkeit der Verfahren sondern auch wegen des durch die Bauleitplanung herbeigeführten planungsrechtlichen Austauschverhältnisses zwischen den Grundstückseigentümern zeigen die Bebauungsplangebiete gegenüber Änderungen

der Stadt von 1158-2008, S. 81, 83; Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege, Denkmäler in Bayern, Bd. I.1, Landeshauptstadt München, zweite Aufl., 1985, S. 56 Villenkolonie Gern, S. 128 Villenkolonien Neu-Pasing, u.a.; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, IBA Berlin 2020, Das Leitbild von der „urbanen Mischung“, S. 3 ff.; Korda, Städtebau, 5. Aufl., 2005, S. 30 ff, 508

³⁸ Merk, in: Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Energiegerechte Stadtentwicklung in München, Chancen für den Bestand durch energetisch innovative Neubaugebiete in Freiam und Nauaubing, Januar 2013, S. 4

in Richtung Nachverdichtung das größere Beharrungsvermögen.³⁹

Es sei denn, man ließe aus einer sehr zarten Knospe einen stärkeren Zweig wachsen: Wie andere Normen auch sind Bebauungspläne der Auslegung zugänglich und oft bedürftig; dies gilt auch für eine berichtigende Auslegung.⁴⁰ In der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, in der dies argumentiert und entschieden wird, setzt sich das Bundesverwaltungsgericht mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Gesetzesauslegung auseinander. In dieser Entscheidung spricht das Bundesverfassungsgericht vom Sinn eines Gesetzes, den es „im Verlaufe einer Rechtsentwicklung aufgrund gewandelte Anschauungen erhalten hat.“⁴¹ Soweit ersichtlich gibt es aber keine Rechtsprechung zur Auslegung von Bauleitplänen im Lichte gewandelter Anschauungen und Verhältnisse. Ein Beispiel: Ein Bebauungsplan für eine Wohnsiedlung aus den sechziger Jahren mit den Belangen des Verkehrs auf die damalige Infrastruktur abgestimmt – ist er neu auszulegen, wenn nun die Infrastruktur mit einer volle U-Bahn-Station nachgerüstet wurde? Oder kann die Infrastrukturverbesserung nur durch eine Änderung des Bebauungsplans Berücksichtigung finden?

b) Unbeplante Gebiete

Dynamischer sind dann eher die **unbeplanten Grundstücke** nach § 34 BauGB. Denn § 34 BauGB liegt die Idee einer „der Siedlungsstruktur angemessenen

³⁹ Vgl. BayVGh, U. v. 27.7.2009, 2 N 06.2756 einerseits und VG München, U. v. 7.12.2009, 8 M K 08.5686, andererseits

⁴⁰ BVerwG, B. v. 27.1.1998, 4 NB 3/97, BHS Bd. 60 Nr. 26 = juris Rn. 24

⁴¹ BVerfG, B. v. 7.4.1992, 1 BvR 1772/91, BVerfGE 86, 59 = juris Rn. 17. Vg. Auch BVerfGE 111, 366; 122, 248

Fortentwicklung“ zugrunde.⁴² **Über § 34 BauGB vollzieht sich die städtebauliche Entwicklung in einem kontinuierlichem Gleiten, über § 30 BauGB in mehr oder weniger großen Schritten.** Gerade die Bevorzugung der Innenentwicklung dürfte deshalb den „Stellenwert des § 34 BauGB“ wieder einmal verändern.⁴³

Dazu trägt auch bei, dass Innenentwicklung sich eben nicht auf der grünen Wiese sondern in einem vorhandenen baulichen Umfeld vollzieht. **Planen im Bestand kennt aber seine eigenen zusätzlichen Probleme.** Ein Angebotsbebauungsplan ist wie eine Speisekarte. Eine noch so gute Speisekarte wird aber den nicht zum Bestellen animieren, der eben gegessen hat. Ein Angebotsbebauungsplan wird ungenutzt bleiben, ein vorhabenbezogener Bauungsplan wird keinen Antragsteller finden, wo der vorhandene Baubestand neu oder doch jedenfalls noch ohne weiteres nutzbar ist.⁴⁴ Illusionäre Bauungspläne ohne reale Aussicht auf Verwirklichung sind nicht erforderlich nach § 1 Abs. 3 BauGB.⁴⁵ Würde mit der Ver-

⁴² BVerwG, B. v. 10.07.2000 4 B 39/00 BRS 63 Nr 101 = Juris Rn. 5; B. v. 19.2.2014, 4 B 40/13, BayVBl 14, 477 = juris Rn. 5; Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 8 Rn. 102; Breuer, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl., 2006, § 42 Rn. 56 „laufender Prozess der Gebietsentwicklung“

⁴³ vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 8; Dürr, in: Brügelmann, BauGB, § 34 Rn. 3. Eine langfristige Städtebaupolitik, wie sie die Steuerung der langfristigen Siedlungsentwicklung schon terminologische evident erfordert, muss ohnehin nicht nur das Objekt der Gestaltung sondern auch das Instrumentarium als veränderbar begreifen. Rechtspolitische Konsequenzen als Reaktion auf die Aufgabenstellungen sind legitim: Der Praktiker sollte seine Erfahrungen aus Siegen und Niederlagen mitteilen und für andere fruchtbar machen.

⁴⁴ Vgl. Difu, Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts, Endbericht, November 2012, S. 15: „Fehlen von Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer von Grundstücken, die der Innenentwicklung häufig im Wege stünden.“

⁴⁵ OVG Koblenz, U. v. 12.01.2012, 1 C 10546/11, nur Juris; OVG Saarlouis, U. v. 28.01.1997, 2 N 2/96, nur Juris; BayVerfGH, E. v. 13.7.2009, Vf. 3-VII-09, BayVBl 10, 43 = Juris Rn. 38: „Eine Bauleitplanung, die mangels Ver-

dichtung oder Umstrukturierung gewartet, bis auch der letzte Eigentümer wieder Lust auf Neues hätte, müssten Jahre der Untätigkeit in Kauf genommen werden.⁴⁶ **Der Nachteil von § 34 BauGB, die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde hingen von den Bauwünschen ab,⁴⁷ wird zum Vorteil: Man kann immer agieren, wenn jemand bauen will.**

Die dargestellten Erwägungen zur Geeignetheit von Bauleitplanung einerseits und Einzelentscheidung andererseits teilte auch der Gesetzgeber bei Einführung und Ausbau der Regelung in **§ 34 Abs. 3a BauGB.**⁴⁸ Sie ist zutreffend **als Norm mit der Aufgabe der „Weiterentwicklung des baulichen Bestands“**⁴⁹ charakterisiert. Das Maßnehmen der Weiterentwicklung an den Grundsätzen des § 1 BauGB mit der Einbeziehung eines abwägenden, auch kompensatorischen, Elements in die Zulassungsentscheidung⁵⁰, und dem Ermessen⁵¹ steht § 34 Abs. 3a BauGB materiell und formell auf der Schwelle zwischen Einzelzulassung

fügbare Grundstücke nicht umgesetzt werden kann, ist regelmäßig sinnlos.“

⁴⁶ Richtig diagnostiziert in LaSie S. 7: „Gemengelagen erweisen sich meist als überaus planungsresistent, weil divergierende Interessenslagen, komplexe Eigentümerstrukturen, ein heterogener Bebauungsbestand, infrastrukturelle Rahmenbedingungen und Immissionen auf verschiedene Weise ineinandergreifen und die Umsetzung formeller Planungen erschweren. Ebenso: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Innenentwicklungspotenziale in Deutschland, Oktober 2013, S. 95

⁴⁷ Dürr, in: Brügelmann, BauGB, § 34 Rn. 3. Gibt es solche Abhängigkeiten bei der Bauleitplanung nicht?

⁴⁸ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 87

⁴⁹ Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München, 2. Aufl., 2014, § 34 Rn. 58

⁵⁰ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 87a, 88c; Hofherr/Roeser, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 34 Rn. 72d (19. Lfg./Dezember 2011)

⁵¹ Hofherr/Roeser, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 34 Rn. 72h (19. Lfg./Dezember 2011)

und Bauleitplanung und in Parallele zum Befreiungstatbestand des § 31 Abs. 2 BauGB.⁵² Zu Recht wird der Norm jetzt unter den „Vorzeichen der Innenentwicklung“ eine größere Bedeutung vorhergesagt.⁵³ Will man die Grenzen des § 34 BauGB ausloten, so muss man zugleich den § 31 BauGB in den Blick nehmen. Denn die Grenzlinie zwischen Zulassung eines Vorhabens im Einzelfall und der Notwendigkeit einer vorherigen städtebaulichen Planung verläuft an einer Schnittstelle, die die Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB zusammen mit § 34 BauGB bildet.⁵⁴

4. Ergebnis, Zieldefinitionen

Die bisherigen Untersuchungen lassen sich zu einem Zwischenergebnis zusammenführen. Der von der Landeshauptstadt München zu bewältigende Zuwachs an Einwohner stößt - wenig überraschend - in jedem Baugebietstyp auf spezifische Widerstände, und zwar auch - auf den ersten Blick schon überraschend - in ausschließlich dem Wohnen vorbehaltenen Gebieten.

Die Steuerung des Wandels durch die Bauleitplanung ist aufwändig und langwierig, weil grundsätzlich immer ein komplexer Ausgleich aller Betroffenen Belange herzustellen ist, der aber gerade im Bestand auf inhaltlich und im Verwirklichungshorizont sehr divergierende Interessen trifft.

Der Blick fällt damit stärker auf das Instrument der Einzelzulassung nach § 34 BauGB, auch und gera-

⁵² Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München, 2. Aufl., 2014, § 34 Rn. 58.1

⁵³ Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München 2009, § 34 Rn. 55.3, 57, 67; 2. Aufl. 2014, § 34 Rn. 58.3

⁵⁴ Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl., 2009, § 31 Rn. 36

de in Verbindung mit § 31 BauGB. Dieses Instrument muss aber so entwickelt werden, dass es nicht gleichzeitig ungewollt in den Gartenstädten Schaden anrichtet. Dies erscheint möglich, weil die durch § 34 BauGB erfolgende Rahmensetzung sowohl erweiternde als auch einengende Korrektiva zulässt.⁵⁵

III. De lege ferenda

Die städtebauliche Problemlage Münchens ist von Bedeutung, die Stimme Bayerns im Bund gewichtig, das fachliche Ansehen seiner Vertreter groß. Aus diesem Grund ist es nicht vermessen und nicht aussichtslos **aus Bayerischen und Münchner Aufgabenstellungen und Lösungsideen auch rechtspolitische Vorschläge zu entwickeln.**

vereinfachter Steuerungsansatz⁵⁶ für baugebietstypenunabhängige⁵⁷ Planung

Abstandsflächen und Rücksichtnahme

1. Eigentümlichkeiten des § 34 BauGB

⁵⁵ Bönker, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Bau-recht, 4. Aufl., 2010, § 8 Rn. 142 bis 153

⁵⁶ Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München, 2. Aufl., 2014, § 9 Rn. 136

⁵⁷ Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München, 2. Aufl., 2014, § 9 Rn. 131

Wohin sollten Überlegungen zur Anpassung des § 34 BauGB zielen?

§ 34 BauGB gilt als Planersatz.⁵⁸ Schon zur Einführung des BauGB ist § 34 BBauG/BauGB aus dem Status der Subsidiarität emporgestiegen zu einem grundsätzlich gleichwertigen Rangverhältnis mit der Bauleitplanung. Er solle so gefasst werden, „dass unter Berücksichtigung der städtebaulichen Erfordernisse unnötige Planungen vermieden werden.“⁵⁹ Wie ausgeführt stößt die Angebotsplanung im Bestand tendenziell zu oft auf uninteressierte Eigentümer. **§ 34 BauGB sollte deshalb sicherlich auch so gefasst werden, dass unnütze Planungen vermieden werden.**

Stellen wir uns zunächst auf eine sichere methodische Grundlage. Im Planungsrecht begegnen uns nicht nur die gewohnten Konditionalnormen sondern auch Planungsnormen mit einem finalen Programm.⁶⁰ § 34 BauGB zählt aber zu den Konditionalnormen;⁶¹ die von ihm verwendeten Begriffe sind unbestimmte Gesetzesbegriffe ohne Beurteilungsspielraum.⁶²

Den Konditionalnormen ist eigentümlich, was jeder Student im ersten Semester lernt: Sie setzen sich

⁵⁸ Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 8 Rn. 101; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 8

⁵⁹ Vgl. bei Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 8;

⁶⁰ Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., 2010, § 5 Rn. 14, 15; Hoppe, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 77 Rn. 21-23

⁶¹ BVerwG, U. v. 20. Dezember 2012, 4 C 11/11, DVBl 13, 645 = juris, Rn. 35

⁶² Bönker, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., 2010, § 8 Rn. 168

zusammen aus einem Tatbestand und einer Rechtsfolge.⁶³ Bei näherem Hinsehen erweist sich § 34 BauGB dann schon methodologisch als „sperrig.“⁶⁴ Was ist in § 34 BauGB Tatbestand, was ist Rechtsfolge? Verwenden wir § 34 BauGB nicht nach der Kurzformel: „Wenn sich das Vorhaben in die Umgebung einfügt, so darf das sich-einfügende Vorhaben gebaut werden“ und gebrauchen damit den Begriff „Einfügen“ sowohl im Tatbestand wie auch in der Rechtsfolge? Die Eigenart der Umgebung ist gleichzeitig Grund wie auch Grenze des Baurechts.

⁶³ Karl Engisch, Einführung in das juristische Denken, 10. Aufl., 2004, Seite 32/33: „ . . . Sind die rechtlichen imperative „hypothetisch“. Sie sind es nicht in dem Sinne, dass wir bestimmte Vorschriften befolgen müssen, wenn wir gewisse Zwecke erreichen wollen, wobei uns über die Zwecke selbst nichts Verbindliches gesagt ist, sondern sie sind es in dem Sinne, dass sie an bestimmte, teils ausdrücklich fixierte, teils stillschweigend unterstellte Bedingungen gebunden sind. Die Rechtssätze sind mit anderen Worten im gleichen Sinne hypothetische Imperative, in dem wir Sie bereits oben hypothetische Sollenssätze nannten. „Jeder Rechtssatz stellt in einem bestimmten Sinne eine Hypothese dar, weil er nur bei bestimmten Tatumständen, die in dem Satz selbst angegeben sind, anwendbar ist“. . . Das ist ein hypothetisch gefasster Imperativ. Um ihn nicht zu verwechseln mit dem „hypothetischen Imperativ“ im Sinne Kants, kann man ihn als „konditionalen“ Imperativ bezeichnen. Schwerlich lässt sich ein rechtlicher Imperativ denken, der nicht in dieser Weise bedingt wäre. Wie aber nun die Logiker beim so genannten hypothetischen Urteil (wenn A, so B) Vordersatz und Nachsatz unterscheiden, so müssen wir auch beim konditionalen rechtlichen Imperativ Vordersatz und Nachsatz trennen. Der Vordersatz enthält die Voraussetzungen, von deren Gegebensein der Imperativ abhängt, der Nachsatz den Imperativ selbst. Der Jurist nennt den Vordersatz „Tatbestand“ den Nachsatz „Rechtsfolge“, wobei in Letzterer Beziehung an die Rechtsfolgeanordnung, das Sollen einer Leistung, Duldung oder Unterlassung zu denken ist.“ Vgl. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 4. Aufl., 1979, S. 232; Rütters, Rechtstheorie, 4. Aufl., 2008, Rn. 120 ff.

⁶⁴ Engisch, a.a.O.: „Was im einzelnen Falle zum Tatbestand, was zur Rechtsfolge zu rechnen ist, kann übrigens zweifelhaft sein. . . Zum Tatbestand gehört alles, was die Situation betrifft, an die das Sollen gebunden ist, zur Rechtsfolge alles, was den Inhalt dieses Sollens bestimmt.“

In Kenntnis dieser Besonderheit des nach Rechtsprechung und Lehre in § 34 BauGB enthaltenen Konditionalprogramms sollen nun konkrete Vorschläge für eine erleichterte aber fachlich eingehegte Änderung und oder auch nur Handhabung des § 34 BauGB vorgetragen werden – und zwar zugleich auch mit einem erweiterten Blick auf § 31 BauGB.

2. Dynamisierung von § 34 BauGB

§ 34 BauGB sollte dynamisiert werden durch die Aufnahme genehmigter Vorhaben in den prägenden baulichen Rahmen der Umgebung. Genehmigungsbehörde und Gemeinde würde so der Weg geöffnet, ein Gebiet von Vorhaben zu Vorhaben fortzudenken und fortzuentwickeln. **Das Schreiten von Vorhaben zu Vorhaben würde § 34 BauGB nach wie vor von der Bauleitplanung unterscheiden und im Bereich der für ihn typischen organischen Entwicklung halten.** Diese ginge dann nur von Baugenehmigung zu Baugenehmigung und nicht wie bisher von Fertigstellung zu Fertigstellung.

In § 34 Abs. 1 BauGB wären dafür die nachstehend unterstrichenen Worte einzufügen:

„ . . . wenn es sich . . . in die aus vorhandenem Bestand und bereits genehmigten Vorhaben gebildete Eigenart der näheren Umgebung einfügt . . .“

3. Grenzziehung zur Planung: Grundzüge der Planung

Soweit § 34 BauGB zusammen mit § 31 Abs. 2 BauGB an der Grenzlinie zur Bauleitplanung angewendet werden kann und muss, so definiert sich diese Grenzlinie im Gesetzeswortlaut durch die Worte „Grundzüge der Planung.“ Der Praxis wäre geholfen, wenn der Gesetzgeber hier einen Beitrag zur Präzisierung dieser Grenzlinie leisten würde.

a) Definitionspflicht

Es wäre im Sinne der Normenklarheit und -wahrheit, wenn man die Gemeinden als Satzungsgeber dazu verpflichtete, bei Erlass des Bebauungsplans als dessen Teil eine Definition aufzunehmen, welche Bestandteile des Plans sie als Planungsgrundzüge konzipiert hat.

Für die kreisangehörigen Gemeinden wäre dies zugleich eine Möglichkeit, sich bei der Anwendung des Bebauungsplans gegen eine bevormundende Befreiungspraxis der Genehmigungsbehörde zu wehren, und damit ein Stück Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Unter bevormundender Befreiungspraxis verstehe ich hier den Vorgang, dass die Genehmigungsbehörde einem Bauherrn wegen Abweichung von den Grundzügen der Planung die Genehmigung versagt, obwohl die Gemeinde der Befreiung zugestimmt hat. Sie stellt sich damit gegen Gemeinde und Bauherrn, ist also sowohl gemeinde- wie auch bürgerfeindlich.⁶⁵

⁶⁵ Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Weiss, BauGB/BauNVO, 7. Aufl., 2013, § 31 Rn. 29: „Daraus folgt, dass - liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen und das gemeindliche Einvernehmen vor - dem Bauherrn ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Baugenehmigung unter Gewährung der jeweiligen Ausnahme bzw. Befreiung zusteht.“ Einer Berücksichtigung der gemeindlichen Absichten redet auch die neueste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Wort: „Das gilt umso mehr, wenn die bestandsgeschützte Kirchennutzung - wie hier - im Einvernehmen mit der Gemeinde genehmigt wurde, die Gemeinde also gewissermaßen selbst den Keim für vernünftigerweise gebotene Nutzungserweiterungen gelegt hat (BVerwG, U. v. 18.11.2010, 4 C 10/09, BVerwGE 138, 166 = Juris Rn. 30 - Hervorhebung durch Verfasser). Vgl. auch den

b) Definitionsrecht über die Grundzüge der Planung

Gerade weil derzeit Bebauungspläne keine Definition der Grundzüge der Planung enthalten, entsteht ein Streit über diesen Begriff erst im Fall eines Bauantrags, der eine Befreiung benötigt. Auch in diesem Fall sollte das Definitionsrecht, was die Grundzüge der Planung darstellen, bei der Gemeinde liegen.⁶⁶

In § 9 BauGB oder in § 31 BauGB wäre demnach einzufügen:

„Die Gemeinde hat im Bebauungsplan die Grundzüge der Planung ausdrücklich textlich festhalten.“

Gerade auch zur Entlastung des Freistaats Bayern von der ihm durch die neue Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zugeschobene Haftung für rechtswidriges Handeln der Gemeinde beim Einvernehmen⁶⁷ könnte er etwa in Art. 63 BayBO einfügen, dass die Entscheidung, ob eine Befreiung die Grundzüge der Planung berührt, von der Gemeinde mit Haftungsgrund nach außen allein getroffen wird.

c) „§ 34er-Test“

Rechtsgedanken von § 5 Abs. 4 AGO: Keine Rechthaberei auf dem Rücken des Bürgers.

⁶⁶ Jäde, a.a.O.

⁶⁷ BGHZ 187, 51 = BRS Bd. 76 Nr. 151; BGH, BRS Bd. 79 Nr. 150

Der Gesetzgeber könnte die Handhabung des § 31 Abs. 2 BauGB auch dadurch erleichtern, dass er eine vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte Faustregel in das Gesetz aufnimmt. Danach ist ein zur Befreiung beantragtes Vorhaben befreiungsfähig, wenn es sich bei hinweg gedachten Bebauungsplan und einer Beurteilung nach § 34 BauGB einfügen würde.⁶⁸

4. Aggiornamento des § 31 BauGB

In § 31 BauGB gehört zudem dringend der Begriff „Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ aktualisiert.

Es ist doch ein Unding, wenn das Allgemeinwohl nicht nach den Erfordernissen der Zeit aktualisiert und präzisiert wird.

a) Dringender Wohnbedarf

So würde ich auf jeden Fall einfügen:

„Gründe des Wohls der Allgemeinheit liegen bei dringendem Wohnbedarf vor“.

So stand es ohnehin schon einmal ausdrücklich in § 4 Abs. 1 Satz 1 BauGB-MaßnahmeG. Und wenn es heute nicht mehr ausdrücklich im BauGB steht, so gilt es gleichwohl nach wie vor (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.6.1998, 8 S 1522/98 = BRS Bd. 60 Nr. 79). Die Praxis hat es nur vergessen.

⁶⁸ Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., 2014, Rn. 30; BVerwG, U. v. 9.6.1978, IV C 54.78, BVerwGE 56, 71 = juris Rn. 29

b) Die heutigen Herausforderungen

Und dann wäre die Klausel zum Allgemeinwohl in § 31 BauGB auf alle heute allgemein anerkannten Aufgabenstellungen auszuweiten. Man könnte etwa formulieren:

„Gründe des Wohls der Allgemeinheit liegen auch vor, wenn die Befreiung zur Bewältigung des demografischen Wandels, der effizienten Energienutzung und dem Klimaschutz,⁶⁹ der Ökologie im Städtebau, der Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Förderung kompakter und verkehrsvermeidender Siedlungsstrukturen dienlich ist.“

In der Gesetzesbegründung könnten dazu beispielhaft die baulichen Maßnahmen genannt werden, die durch diese Definition erleichtert werden sollen: Zubau von Treppenhäusern und Aufzugsanlagen, Zubau von Gemeinschaftseinrichtungen in großen Wohnanlagen zur Betreuung und Versorgung der betagten Bewohner aber auch der Kinder, Einfügung von Blockheizkraftwerken in Wohnanlagen, Neubau von Balkonanlagen ohne Wärmebrücke zum Hauptgebäude, generell Nachverdichtung, wenn sie ohne Änderung der Art der Nutzung erfolgt, etc.

5. Erleichterte Rückkehr zu § 34 BauGB

Die zunehmende Komplexität der Bauleitplanung hat dazu geführt, dass sich vielfach die tatsächliche Bebauung abweichend von Bebauungsplänen entwickelt

⁶⁹ Vgl. § 248 BauGB

hat. Deshalb stellt sich oft die Frage, ob Festsetzungen eines Bebauungsplans noch gelten.

Vielfach ist es auch so, dass das ursprüngliche Bauprogramm des Bebauungsplans erschöpfend verwirklicht ist. Aus dem Gebiet kommen nur noch Anträge auf Ergänzungen und Anpassungen, die wegen Abweichung vom Bebauungsplan aufwändig über Befreiungen vorgenommen werden müssen, nach § 34 BauGB aber problemlos baurechtlich zu beurteilen wären.

Das heißt, es gibt zunehmend Fallgruppen, in denen es nützlich wäre, wenn ein erleichterter Übergang zur ersatzlosen Aufgabe eines Bebauungsplans und zur Überführung in eine Beurteilung nach § 34 BauGB zur Verfügung stünde. Im Augenblick ist das Verfahren zur „Abschaffung“ eines Bebauungsplans aber genauso aufwändig wie die Aufstellung.⁷⁰ Das ist unnötig, denn bei der Aufhebung eines Bebauungsplans ist das nachdenken nicht so schwierig, nachdem man das Ergebnis bereits im Modell 1:1 besichtigen kann.

6. Baukasten des § 4 BauGB-Maßnahmegesetz

1990 musste sich der Gesetzgeber schon einmal mit den Problemen dringenden Wohnbedarfs auseinandersetzen. Er hat dazu das BauGB-Maßnahmegesetz erlassen.⁷¹ In dessen § 4 finden sich zahlreiche Erleichterungen für den Wohnungsbau deren Anwendbarkeit adaptiert auf die heutigen speziellen Probleme man ernsthaft überprüfen sollte.

⁷⁰ OVG Münster, U. v. 8.4.2014, 2 D 43/13.NE, nur Juris

⁷¹ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 4. Aufl., 1994, Einl. Rn. 36 und S. 1727 ff.

7. Einfallspforte § 1 Abs. 4 BauGB

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Als Teil des Gegenstromprinzips⁷² nach § 1 Abs. 3 ROG, Art. 1 Abs. 3 BayLPLG geschieht die Umsetzung und Konkretisierung der überörtlichen Planungen über die Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB.⁷³ Relativ spät ernst ist daraus auch eine gemeindliche Erstplanungspflicht abgeleitet worden, die mit den Mitteln der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden kann.⁷⁴

Wie sich schon innerhalb der Landeshauptstadt München zeigt, sind jedenfalls die Wohnviertel mit Gartenstadtcharakter keineswegs erfreut über eine bevorstehende Verdichtung sondern voll im Abwehrmodus. Dies spiegelt sich auch auf regionaler Ebene wieder zum Wohnungsbau in der Region gibt es eher Konferenzen als Baumaßnahmen.

Dabei gibt es in der Regionalplanung schon die richtigen und notwendigen planerischen Festlegungen. Nach Ziffer 3 des Regionalplans hat sich die Siedlungsentwicklung am öffentlichen Personennahverkehr zu orientieren und es werden auch konkrete geeignete Haltepunkte des schienengebundenen Personennahverkehrs benannt. Angesichts des vorhandenen Siedlungsdrucks stellt sich die Frage, ob man nicht auch für den Wohnungsbau einmal über eine Pflicht zu einer gemeindlichen Erstplanung nachdenken und sie bei einem geeigneten Projekt auch einmal durch exerzieren sollte.

⁷² Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, C.H.Beck, 2010, § 1 Rn. 107 ff.; Numberger/Kraus, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Art. 1 (März 2014) Rn. 49 ff.

⁷³ Battis, BauGB, 12. Aufl., 2014, § 1 Rn. 3 ff (4), 32 ff.

⁷⁴ BVerwG, U. v. 17.9.2003, 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25

8. Schutz der Gartenstadt

a) Die materiellen Probleme

Zuerst die banale Beschreibung: Gartenstädte setzen sich zusammen aus Grundstücken, in denen Villen und Einfamilienhäuser inmitten ihrer Gärten stehen. Wichtige Merkmale dieser Struktur sind relativ geringe überbaubare Grundstücksflächen, nicht zu große Kubaturen, überdurchschnittliche Abstände zu den Nachbargebäuden und eine Begrenzung der Anzahl der Wohnungen. Letzteres beeinflusst die Verkehrsmenge im Viertel.

Von diesen Merkmalen greife ich hier nur das Merkmal der Gebäudeabstände auf: Ursache des Problems scheint mir, dass die Rechtsprechung das bauordnungsrechtliche Abstandsflächenrecht auch als Konkretisierung des Gebots nachbarlicher Rücksichtnahme versteht und handhabt.⁷⁵ Dies ist aber nicht rich-

⁷⁵ Beispiel aus jüngster Zeit: OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 20.6.2014, OVG 10 S 29.13 = Juris Rn. 28: „Die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Abstandflächen ist in der Regel ein zuverlässiger Indikator dafür, dass keine die Rechte des Nachbarn verletzende Beeinträchtigung der durch das Abstandflächenrecht geschützten Belange der Belichtung, Besonnung und Belüftung sowie der Begrenzung der Einsichtsmöglichkeiten vorliegt (vgl. OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 29. September 2010 - OVG 10 S 21.10 -, BRS 76 Nr. 182, juris Rn. 10 und Beschluss vom 27. Februar 2012 - OVG 10 S 39.11 -, BauR 2012, 989, juris Rn. 4; BayVGH, Beschluss vom 22. Juni 2011, a.a.O., Rn. 17). Das Abstandflächenrecht stellt in Bezug auf die genannten Belange eine Konkretisierung des Gebots nachbarlicher Rücksichtnahme dar und ist insofern mit diesem verzahnt (vgl. Broy-Bülou in: Wilke u.a., Bauordnung für Berlin, 6. Aufl. 2008, § 6 Rn. 66 m.w.N.). Die Annahme einer Verletzung des Gebots der Rücksichtnahme wegen einer „erdrückenden Wirkung“ kommt bei Einhaltung der landesrechtlichen Abstandflächenvorschriften daher nur ausnahmsweise in Betracht (so auch

tig. Das Bundesverwaltungsgericht hat eben erst klargestellt, dass bei offener Bebauung auch das Verhältnis der Gebäude zur umgebenden Freifläche als Bezugsgröße zur Ermittlung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung nach § 34 BauGB von Gewicht ist.⁷⁶ Außerdem war die Lage der Gebäude und der bebauten Grundstücksflächen immer schon ein Kriterium bei der Beurteilung des Einfügens.⁷⁷ Vor einem Verschleifen⁷⁸ des bauordnungsrechtlichen Tatbestandsmerkmals Abstandsfläche mit dem bauplanungsrechtlichen Tatbestandsmerkmal „überbaubare Grundstücksfläche“ ist daher zu warnen.⁷⁹ Sitzen in einer Gartenstadt alle Gebäude in der Mitte ihrer Grundstücke, so darf ein einzelnes Bauvorhaben nicht „aus der Reihe tanzen“ und sich - soweit bauordnungsrechtlichen noch zulässig - vor die Nase des Nachbarn setzen. Dies ist dann zwar bauord-

BayVGh, Beschluss vom 26. Januar 2009 - 15 ZB 08.2934 -, juris Rn. 14; NdsOVG, Beschluss vom 15. Januar 2007 - 1 ME 80/07 -, BRS 71 Nr. 88, juris Rn. 14 und Beschluss vom 18. Februar 2009 - 1 ME 282/08 -, BRS 74 Nr. 182, juris Rn. 43 f.). Dabei genügt es nicht, wenn ein Vorhaben die Situation für den Nachbarn nachteilig verändert, eine Rechtsverletzung ist vielmehr erst dann anzunehmen, wenn der Nachbar in städtebaulich relevanten Belangen unzumutbar beeinträchtigt ist (vgl. etwa BayVGh, Beschluss vom 26. Januar 2009, a.a.O., Rn. 14 und Beschluss vom 22. Juni 2011, a.a.O., Rn. 17; VGh BW, Beschluss vom 24. Mai 2012, a.a.O., Rn. 8).“

⁷⁶ BVerwG, B. v. 14.3.2013, 4 B 49/12, Juris Rn. 5

⁷⁷ BVerwG, U. v. 26.5.1978, IV C 9.77, BVerwGE 55, 369 = Juris Rn. 44 „Liegen die bebauten Grundstücksflächen jeweils an der Straße oder bis zu 12 m von ihr entfernt, so ist damit in bezug auf die überbaubaren Grundstücksflächen der Rahmen gegeben usw. Je reiner, d.h. einheitlicher, die beachtliche Umgebung ist, um so enger wird voraussetzungsgemäß der Rahmen, den sie hergibt.“

⁷⁸ ein auch sonst vorkommendes Methodenproblem: BVerfGE 126,170; 92, 1 (16) = juris Rn. 59, 60

⁷⁹ Unterscheidung von bauordnungsrechtlicher und städtebauliche Abstandsfläche macht OVG Lüneburg, B. v. 22.12.2014, 1 MN 118/14, BauR 15, 620 (625 ff.)

nungsrechtlich möglich aber eben nicht bauplanungsrechtlich.⁸⁰

b) Einfacher, baugebietsloser Bebauungsplan als Gartenstadtsatzung „in neuem Gewand“ analog § 9 Abs. 2a, 2b BauGB

Wünschenswert wäre, wenn der Bundesgesetzgeber einen Schutz der Gartenstädte im Wege einfacher, baugebietsloser Bebauungspläne nach dem Muster von § 9 Abs. 2a, 2b BauGB. Damit könnte durch diesen „vereinfachten Steuerungsansatz“⁸¹ die alte Gartenstadtsatzung, die die Landeshauptstadt München Jahr schon einmal hatte, auf der richtigen Kompetenzgrundlage wiederkehren.

Dazu könnte man etwa folgenden neuen § 9 Absatz 2c BauGB formulieren:

Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann zur Erhaltung von Wohngebieten mit offener Bebauung und geringer Baudichte sowie mit gebietstypischen Hausgärten (Gartenstadt) festgesetzt werden, dass durch die Lage der überbaubaren Grundflächen, die Geschoßigkeit, bauplanungsrechtliche Abstandsflächen und die zulässige Anzahl von Wohneinheiten der Charakter der lockeren und durchgrünter Bebauung erhalten wird.

⁸⁰ Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 8 Rn. 150 letzter Absatz

⁸¹ Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München, 2. Aufl., 2014, § 9 Rn. 136

Aufmerksam zu verfolgen ist die Weiterentwicklung der Konturierung der Erhaltungsgebiete nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.⁸²

c) § 3a BauNVO Gartenstadtgebiet

Bei der oben geschilderten historischen Bedeutung und immer noch aktuellen Präsenz des Typus Gartenstadt ließe sich auch rechtfertigen, die Baunutzungsverordnung um den Baugebietstypus Gartenstadt zu erweitern.⁸³

d) Gartenstadtspezifisches Rücksichtnahmegebot

Da das in § 15 BauNVO geregelte Rücksichtnahmegebot im Begriff des „Sich-Einfügens“ nach § 34 BauGB aufgeht und für dessen Rahmen ein „einengendes, verschärfendes Korrektiv“⁸⁴ bildet, ist das Rücksichtnahmegebot in den Blick zu nehmen, wenn man auch für die Einzelgenehmigung nach § 34 BauGB einen gartenstadtspezifischen Schutzmechanismus sucht.

⁸² BVerwG, B. v. 18.12.2013, 4 BN 20/13, nur juris; OVG BBr, U. 13.3.2014, OVG 2 B 7.12, nur juris; OVG Hamburg, U. v. 13.6.2012, 2 E 2/08.N, BRS Bd. 79 Nr. 223

⁸³ zu den entsprechenden grundsätzlichen Überlegungen vergleiche: Bunzel/von Bodelschwingh/Strauss, Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, März 2014

⁸⁴ Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 8 Rn. 150; Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München, 2. Aufl., 2014, § 34 Rn. 42

Die Implantation von § 15 BauNVO in § 34 BauGB unter dem Schlagwort Rücksichtnahmegebot hat sich zu einem vom Wortlaut der genannten Normen losgelösten (keine der beiden Normen verwendet diesen Begriff) Rechtsinstitut entwickelt, das heute seine Rechtfertigung und Konturen aus dem Begriff Rücksichtnahme selbst bezieht.⁸⁵ Im Ergebnis gibt die Rechtsprechung aus dem von ihr entwickelten Begriff der Rücksichtnahme weniger als das Wort verspricht. Denn im Hinblick auf die Abstandsflächen kann man formulieren, dass alles noch rücksichtsvoll ist, was nicht rücksichtslos ist und dies wird im Ergebnis erst bei einer unzumutbaren Beeinträchtigung angenommen.⁸⁶

Eine Rückbesinnung auf den Wortlaut von § 15 BauNVO, der als Kriterium auch die Lage der baulichen Anlage als Prüfkriterium für die Übereinstimmung mit der Eigenart des Baugebiets nennt, scheint notwendig; gegebenenfalls sollte man über eine Ergänzung des Wortlauts der Norm nachdenken, die den Gedanken des nachbarlichen Austauschverhältnisses und der Reziprozität zum Ausdruck bringt.

⁸⁵ kritisch zur Entwicklung auch Fickert/Fieseler, BauNVO, 12. Aufl., 2014, § 15 Rn. 1.13; Vorbem §§ 2-9, 12-14 Rn. 11.2 = S. 223; Pützenbacher, in: Bönker/Bischopink, BauNVO, Nomos/Beust, 2014, § 15 Rn. 17

⁸⁶ BayVGh, B. v. 26.1.2009, 15 ZB 08.2934, juris Rn. 14: „Wenn - wie hier - die landesrechtlichen Abstandsflächenvorschriften eingehalten sind, kommt die Annahme einer „erdrückenden Wirkung“ und damit eine Verletzung des Gebots der Rücksichtnahme nur ausnahmsweise in Betracht (BVerwG vom 11.1.1999 NVwZ 1999, 879; BayVGh vom 15.9.2008 Az. 15 CS 08.2123 <juris>). Das Gebot der Rücksichtnahme gibt dem Nachbarn nicht das Recht, von jeglicher Beeinträchtigung der Licht- und Luftverhältnisse oder der Verschlechterung der Sichtachsen von seinem Grundstück aus verschont zu bleiben. Eine Rechtsverletzung kann erst bejaht werden, wenn von dem Vorhaben eine unzumutbare Beeinträchtigung ausgeht.“ Anders, nachbarfreundlich: VGh Mannheim, U. v. 15.4.2008, 8 S 98/80, BRS Bd. 73 Nr. 112 = juris Rn. 25, 26, dass bei einer Einhaltung, aber auch äußerster Ausnutzung der Abstandsflächen nicht nur eine Verletzung des Gebots der Rücksichtnahme sondern sogar Schikane annimmt.

e) Gartenstadtschutz durch Denkmalschutz

Soweit ersichtlich, hat in der jetzigen⁸⁷ Debatte noch niemand daran gedacht, auch das Denkmalschutzrecht als Instrument für den Schutz der Gartenstädte einzusetzen. Das verwundert angesichts der Rolle der Gartenstädte im Städtebau des späten 19. und des ganzen 20. Jahrhunderts.⁸⁸ Es liegt eigentlich ein Ensembleschutz nach Art. 1 Abs. 3 BayDSchG nahe. Nach der Kommentarliteratur zur trägt die Bestimmung „dem Umstand Rechnung, dass die Bebauung von Straßen und Plätzen früher in ganz anderer Weise aufeinander abgestimmt war als dies heute der Fall ist. Sie will darüber hinaus Lebensräume erhalten, die nach menschlichem Maß und Bedürfnis errichtet und gestalten wurden.“⁸⁹

Man sollte deshalb die Anregung für eine Prüfung geben, ob und wo die bisher ausgewiesenen Ensembles von Gartenstädten und Villenkolonien anhand etwa der neuen Arbeiten von Gribl und Stracke ergänzt werden können.

⁸⁷ aus früherer Zeit gibt es schon Beispiele: Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege, Denkmäler in Bayern, Bd. I.1, Landeshauptstadt München, 2. Aufl., 1985, S. 56 Villenkolonie Gern, S. 128 Villenkolonien Neu-Pasing, u.a.;

⁸⁸ Gribl, Villenkolonien in München und Umgebung, Münchenverlag 1999, passim; Stracke, Wohnort München, Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert, Schiermeier Verlag, München, 2011, 316 (319);

⁸⁹ Eberl/Martin/Greipl, BayDSchG, 6. Aufl., 2007, Art. 1 Rn. 51

IV. De lege lata

Wenn man rechtspolitischen Reformbedarf erörtert, kann man gleichwohl Überlegungen anschließen, was bereits unter der geltenden Rechtslage im Sinne der hier erörterten Ziele erreichbar ist:

1. Austesten von § 34 BauGB, 15 BauNVO

Der spezialisierte Rechtsanwender lebt in seiner Rechtsprechung, seine Normen sind „what the judge says“.

Nimmt man § 34 BauGB aber wieder selbst unter die Lupe, so verlangt er nur „das Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung.“ Dass die Eigenart nur das tatsächlich Vorhandene und optisch wahrnehmbare sei, sagt „nur“ das Bundesverwaltungsgericht.⁹⁰

Dass das oben rechtspolitisch vorgeschlagene Berücksichtigen genehmigter Vorhaben mit dem Wortlaut des § 34 BauGB vereinbar ist, ermutigt natürlich zur **Überlegung, wie die Vorschrift auch in ihrer jetzigen Fassung dynamisiert werden kann.** Ein Fortdenken des Innenbereichsgebiets mit jedem Vorhaben findet ja heute schon statt. Die Gemeinde muss bedenken, wie sich das künftige Vorhandensein des zur Beurteilung eingereichten Projekts auf die künftige Eigenart der Umgebung auswirkt. Das ist etwa der Kern der Rechtsprechung zum Erhalt oder Kippen des

⁹⁰ BVerwG, U. v. 11.02.1993, 4 C 15/92, BRS 55 Nr 174; B. v. 10.01.1994, 4 B 158/93, BRS 56 Nr 66

Gebietscharakters⁹¹ und der Lehre vom Planungserfordernis.⁹²

Ebenso sollte man der Rechtsprechung argumentativ die Bedeutung der Lage baulicher Anlagen in Gartenstädten nochmals fokussiert vortragen und sich dasselbe Unterfangen auch für das Rücksichtnahmegebot vornehmen.

Wie kommuniziert man dem Bundesverwaltungsgericht die Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer Rechtsprechungsänderung? Durch Schaffung eines geeigneten Lead Case und durch die Eröffnung einer rechtswissenschaftlichen Diskussion.⁹³ Dies ist eine genuin rechtswissenschaftliche Aufgabe.⁹⁴

2. Städtebaulicher Vertrag

Was geht **unter der Schwelle einer Gesetzes- oder Rechtsprechungsänderung**? Es ist die Handlungsform des Vertrags, die in der Rechtsgeschichte immer wieder als Instrument der ersten Reaktion auf neue

⁹¹ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 142, 143

⁹² Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 72. Es ist auch das Wesen eines sich ständig entwickelnden Rechts, vgl. Fn. 79

⁹³ Eine Aufgabe etwa für das Deutsche Institut für Urbanistik. Dazu eine Anregung: Planspiele sollten nicht ein closed shop der kommunalen Stadtplanungsbehörden sein.

⁹⁴ Schmidt Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, Mohr Siebeck, 2013, S. 30 „Dogmatik denkt über den entschiedenen Fall immer ein Stück hinaus. Sie überlegt wie sich das gefundene Ergebnis verändert, wenn die Ausgangskonstellation des Falles auf einer gleitenden Skala in eine andere Konstellation überführt wird, die sich künftig ergeben kann. Der Horizont weitet sich.“

Fragestellungen der Praxis gedient hat. Dies zeigt die Geschichte des öffentlich-rechtlichen Vertrags ganz allgemein⁹⁵ und spezifisch auch die Geschichte des städtebaulichen Vertrags.⁹⁶ Notwendigkeit und Möglichkeit der Kooperation Staat-Bürger sind aus empirischen Erkenntnissen gewachsen.⁹⁷

Im Rahmen des § 34 BauGB und der neuen sachlichen Herausforderungen an ihn, scheint es verlockend unter Nutzbarmachung der Erfahrungen von Bürger und Verwaltung für ihn einen Vertragstypus „**Vertrag zur Herbeiführung und dauerhaften Sicherung der Genehmigungsvoraussetzungen**“ zu entwickeln. Dogmatisch tragfähige Fundamente müssten sich im alten Institut des Dispensvertrags,⁹⁸ im Vergleichsvertrag und materiell in der Praxis des § 31 BauGB finden lassen. Letztere Vorschrift steht ja an der Nahtlinie von Einzelzulassung und Planung. Ein Entscheidungskriterium dort ist die **Komplexität als Abgrenzung zur demokratisch zu legitimierenden Planung**. Was sich dem Interessenausgleich durch Vertrag zu führen lässt, besteht den Komplexitätstest. Eng verwebt damit ist das zweite Kriterium des **Interessenausgleichs mit der Nachbarschaft**.⁹⁹ Ist auch dieses einer vertraglichen Regelung zugänglich, sollte der Weg endgültig offen stehen.

⁹⁵ Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG. 7. Aufl. 2008, § 54 Rn. 1-3

⁹⁶ Gaßner/Würfel, in: Simon/Busse, BayBO a.F., August 2000 Art. 67 Rn. 381

⁹⁷ Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 12 Rn. 64

⁹⁸ Scheerbarth, Das allgemeine Bauordnungsrecht, 2. Aufl. 1966, § 67 = S. 140

⁹⁹ Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 31 Rn. 36, 41; zu den gerade durch die Innenverdichtung hervorgerufenen Nachbarproblemen vgl. Schröer/Kullick, NZBau 13, 218

3. § 34 Abs. 3a BauGB

Zusätzlich steht jetzt der **erweiterte Weg des Abs. 3a** offen.¹⁰⁰ Es wird interessant zu beobachten, wie er den Handlungsspielraum nach § 34 BauGB erweitert.

4. Gartenstadtbebauungspläne

Für die Problematik der Erhaltung des grünen Charakters der Gartenstädte steht im Augenblick nur das Instrumentarium der Bauleitplanung zur Verfügung. Insofern sei nur darauf hingewiesen, dass eine Gemeinde Bauleitplanung mit der Absicht, nur den vorhandenen baulichen Bestand festzuschreiben, betreiben darf.¹⁰¹ Es gibt dafür auch – speziell zum Schutz einer Gartenstadt – in der Landeshauptstadt München und Umgebung Beispiele, die von der Rechtsprechung – teils nur grundsätzlich, teils vollumfänglich – gebilligt wurden.¹⁰²

¹⁰⁰ Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München, 2. Aufl., 2014, § 34 Rn. 58

¹⁰¹ BVerwG, B. v. 16.1.1996, 4 NB 1/96, BRS Bd. 58 Nr. 1; OVG Magdeburg, U. v. 17.2.2011, 2 K 102/09, BRS Bd. 78 Nr. 63; BayVGh, U. v. 20.12.2012, juris Rn. 67

¹⁰² BayVGh, U. v. 27.7.2009, 2 N 06.2756; BayVGh, U. v. 20.12.2012, jeweils nur juris

V. Zusammenfassung

Die Aufnahme von Bevölkerungswachstum im Wege der Innenentwicklung ohne Ausgreifen in die freie Landschaft ist möglich, ohne dass man dabei die vorhandenen grünen Gartenstadtbereiche opfert.

Die Innenentwicklung zur Vermehrung der Wohnflächen erfordert vor allem eine Flexibilisierung der §§ 34 und 31 BauGB.

Der beste Weg zum Schutz des Charakters der Gartenstädte führt über eine wiederbelebte Gartenstadtsatzung in der Form eines einfachen Bebauungsplans analog § 9 Abs. 2a und 2b.

Prof. Dr. Otto Gaßner