

ge Neubauquartiere der letzten Jahrzehnte, bei denen alle Ziele komplett umgesetzt wurden. Dazu zählt vor allem die vielfach prämierte Tübinger Südstadt, realisiert mit starker kommunaler Bodenpolitik und rigidem Planungsrecht aus den 1990er Jahren – sie zeigt zugleich eindrucksvoll, dass dies mit Mitteln u.a. der Stadtplanung möglich ist. Die Ursachen dafür, warum so selten städtebaulich qualitätsvolle Quartiere entsprechend den Leitbildern realisiert werden, sollten analysiert werden – sie sind nicht nur im Planungsverfahren zu suchen, sondern u. a. auch in der Bodenpolitik, den Akteursstrukturen, den sozioökonomischen Rahmenbedingungen und den sektoralen Anforderungen. Auf dieser Basis lohnt es sich, neue Ziele und Verfahren zu erarbeiten.

Pluralismus im Städtebau ermöglichen

Die Kritik an den Bauten der Nachkriegsmoderne und die damit verbundene „Schöne Stadt-Debatte“ des Deutschen Instituts für Stadtbaukunst polarisierte die Planungs- und Architekturszene. Vorbild für den Begriff der Schönheit sind Bauten aus der Gründerzeit, in der Regel mit Blockstrukturen und historisierenden Fassadenelementen. In diesem Kontext steht auch die sogenannte „Kölner Erklärung“, in der die Aufteilung der Planungsprozesse in zweidimensionale Funktionspläne, isolierte Fachplanungen und eine auf sich bezogene Architektur kritisiert wird. Diese Zustandsbeschreibung ist teilweise zutreffend, fragwürdig ist aber die neue Ideologie einer schönheitsgerechten Stadt, welche den jeweiligen kulturellen und sozioökonomischen Kontext ausblendet und nur eine Bautypologie favorisiert.

Der Städtebau sollte jeweils ortsbezogen entwickelt werden, über Wettbewerbe, Bürgerbeteiligungen und demokratische Aushandlungsprozesse – unter Berücksich-

tigung des historischen Kontexts und mit zeitgenössischen Mitteln. Als Ergebnis eines solchen Prozesses können sehr unterschiedliche Typologien entstehen. Fatal wäre aber eine Ideologisierung der Städtebau-Debatte. Kriterien für einen qualitativ vollen Städtebau sind in einer pluralistischen Gesellschaft immer wieder neu auszuhandeln und umzusetzen. Eine Stadt ist immer widersprüchlich und mehrschichtig, die baukulturelle Werthaltung kann sich mit jeder Generation verändern. Sie ist an zukünftigen Herausforderungen zu orientieren – Planung bedeutet Zukunftsgestaltung, nicht ein Zurück in eine vermeintlich schönere Vergangenheit.

Herausforderungen annehmen

Die Herausforderungen sind groß: Themen wie Klimawandel, Digitalisierung, soziale Ungleichheit und Mobilitätswende fordern derzeit unsere städtebaulichen Routinen heraus – wir sollten offen sein für das, was neu entstehen könnte. Dabei sind auch derzeitige städtebauliche Leitbilder zu hinterfragen, vielleicht zwingt uns der Klimawandel sogar bald zu partiellen Rückbauten. Dafür braucht es aber beides: sowohl die integrierte Stadtentwicklungsplanung mit einer planungsrechtlichen Absicherung als auch die kreative Entwurfskompetenz und gestaltende Raumbildung – was letztlich zu einer dauerhaften räumlichen Gestalt gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse führt. Der Städtebau sollte wieder eine Renaissance erfahren und seine Brückenfunktion wahrnehmen, zukunftsgerichtet, offen, zugleich aus dem Genius Loci hergeleitet, und mit gutem Handwerkzeug gestaltet.

Detlef Kurth, Prof. Dr., Lehrstuhl Stadtplanung, TU Kaiserslautern, Vorsitzender der SRL

Lutz Krämer-Heid

Auf dem Weg zum schönen Bebauungsplan

Von der Entwurfsidee zur planungsrechtlichen Umsetzung – und jeder Menge Stolpersteinen

Mach mal einen schönen Plan...! Mit dieser Aufgabe stellen sich dem städtebaulichen Entwerfer eine Menge erster Entwurfsfragen – dabei hat er vielleicht ja schon eine städtebauliche Vision im Kopf, eine Idee, ein Leitbild, ein Motto... Aber dann stellen sich erste Fragen:

Welche Nutzungen bringe ich wo unter? Wie werden die Baugrundstücke erschlossen? Wo befinden sich die Grünräume? Wie ordne ich die Gebäude an? Wie breit müssen die Erschließungsstraßen sein? Wie groß sollen die Gebäude werden? Welche Wohnungsgrößen sind anzusetzen? Wo sollen die Bewohner parken?

Weitere Fragen und Gedanken kommen hinzu, je tiefer der Entwerfer in seinen Plan eintaucht: erforderliche

Abstandsflächen..., Fotovoltaikanlagen auf dem Dach oder grüne Dächer oder auch beides..., ausreichende Bewegungsflächen für die Feuerwehr- und Rettungsfahrzeuge..., Organisation und Gestaltung von Abfallbehältern...

Und wenn er die Antworten gefunden und umgesetzt hat, präsentiert er schließlich einen gut funktionierenden städtebaulichen Entwurf, einen schönen Plan eben, in schönen und anmutenden Farben. Und jetzt? Es bedarf ja eigentlich nur noch eines Bebauungsplans, der diesen schönen Plan mit den Gesetzen und Verordnungen in Einklang bringt – das sollte doch möglich sein. Klingt einfach, ist es aber nicht!

Der schöne Bebauungsplan

Der Transfer einer Entwurfsidee in einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan ist bekanntermaßen ein komplizierter und mitunter langwieriger Prozess – aber ein wichtiger, denn nur der Bebauungsplan ist es, der letztlich durch seine Rechtsverbindlichkeit die Entwurfsidee in die bauliche Umsetzung überführt. Und je besser er die Vision mit allen planungsrechtlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen in Einklang bringt, desto nachhaltiger und stabiler und schöner kann er bezeichnet werden. Gut funktionierende Bebauungspläne bilden das stadtplanerische und planungsrechtliche Fundament unserer gebauten Umwelt. Wenn sie dabei die städtebaulichen Qualitäten des Entwurfskonzepts hinreichend berücksichtigen, sodass die Ursprungsidee eine Chance zur baulichen Umsetzung bekommt, dann können auch B-Pläne – mit ihrem oftmals technisch-nüchternem Charakter und umfassenden textlichen Ausführungen – als gute und schöne Planwerke gelten.

Der Weg vom städtebaulichen Entwurf bis hin zum rechtsverbindlichen Bebauungsplan kann aber voller Stolpersteine, Tücken und Fallstricke sein. Es besteht die Gefahr, dass bei dieser Transformation an so mancher Stelle einiges von der Entwurfsidee auf der Strecke bleibt.

Stolpersteine, Teil 1

Erkenntnisse, die im Rahmen des Aufstellungsverfahrens neu gewonnen werden, etwa durch Stellungnahmen von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange im Rahmen der Beteiligungsverfahren oder durch die Ergebnisse fachgutachterlicher Untersuchungen, müssen abgewogen und berücksichtigt werden. Sie können unter Umständen zu massiven Planungsänderungen führen.

So wird etwa der im Zentrum eines geplanten Wohnquartiers vorgesehene Spielplatz plötzlich infrage gestellt, weil ausgerechnet hier im Altlastenkataster eine erhebliche Bodenverunreinigung verzeichnet ist. Außerdem sollten die geplanten Baukörper neu positioniert werden, da klimatologische Untersuchungen zwischenzeitlich neue Hinweise auf Kaltluftentstehungsgebiete und Luftleitbahnen ergeben haben. Die Erschließungsstraßen müssen verbreitert werden, weil größere Regenwasserkanäle aufgrund zunehmender Starkregenereignisse mehr Platz in Anspruch nehmen. Und für das Energiekonzept für das geplante Wohnquartier am Stadtrand wird nun eine 50 auf 50 Meter große Fläche mit Energiezentrale und Zuwegungen benötigt.

Planungsänderungen müssen per se nichts Schlechtes sein – im Gegenteil: Manch wichtiger Hinweis kann zu einer Optimierung der Planung führen. Und selbstverständlich ist es Pflicht des Stadtplaners, einigen Anregungen wegen gesetzlicher Vorgaben zwingend nachzugehen und Lösungen zu erarbeiten. Damit festigt sich nicht nur zunehmend das inhaltliche und rechtliche Fundament der Planung. Auch die allgemeine Akzeptanz für ein bestimmtes Vorhaben erhöht sich.

Dennoch: Anregungen, Bedenken und Hinweise aus Beteiligungsschritten im Bebauungsplanverfahren können die ursprüngliche Zielvorstellung und damit den städtebaulichen Entwurf als solchen hinterfragen. Die Kunst ist es,

hierbei die städtebauliche Idee und mögliche Änderungswünsche und -erfordernisse zu vereinen.

Stolpersteine, Teil 2

Aber nicht nur Anregungen, Bedenken oder Ideen aus den Beteiligungsschritten im Bebauungsplanverfahren heben die planerische Idee auf den Prüfstand. Fast noch häufiger und zunehmend stärker wirken konkrete Ausführungsplanungen auf die bauleitplanerischen Inhalte und Erfordernisse, und zwar dann, wenn sie zeitlich parallel zum Aufstellungsverfahren für den Bebauungsplan vorangetrieben werden. Denn der klassische Bebauungsplan, der (zeitlich vorgelagert) ein attraktives planungsrechtliches Angebot für Architekten und Bauwillige bereithalten will, ist eher Seltenheit geworden. Gerade in Fällen, bei denen die Architekturplanung bereits während des Bebauungsplanverfahrens konkretisiert wird, ist der Entwerfer, Stadt- und Bauleitplaner mit seinem vollbrachten städtebaulichen (schönen) Entwurf häufig nicht mehr der Regisseur im Verfahren – zunehmend formulieren Projektentwickler mit ihren Architekten die Ziele und Prioritäten der bauleitplanerischen Umsetzung...

Könnte das Baufenster in südliche Richtung noch erweitert werden? Wäre es möglich, die festgesetzte Geschossflächenzahl noch zu erhöhen? Und eine Ausnahmeregelung für Überschreitungen an der vorgesehenen Baulinie wäre der weiteren Architekturplanung durchaus zuträglich... Ferner sollte eine Reduzierung des geplanten Anteils an Dachbegrünung nochmals in Erwägung gezogen werden...

Derartige Ideen, Fragen und Wünsche können zwar des Öfteren sinnvoll und nachvollziehbar und einer guten und attraktiven Architektur zuträglich sein. Manchmal allerdings schießen sie über das Ziel hinaus, und dann ist es die Kunst, städtebauliche Argumente diesen (oftmals wirtschaftlich dominierten) Interessen entgegenzuhalten – und dabei die ursprüngliche städtebauliche Idee im Blick zu behalten. Das ist schwierig, denn solche während des Bebauungsplanverfahrens vorgetragenen Änderungswünsche beeinflussen natürlich das komplexe Konstrukt des Planwerks „Bebauungsplan“ (und das setzt sich bekanntlich aus verschiedenen fachlichen Komponenten zusammen).

Ist etwa die Erweiterung eines Baufensters unter Umständen noch mit sämtlichen fachgutachterlichen Untersuchungsgegenständen tolerierbar, so kann die Erhöhung der Geschossflächenzahl zu zusätzlichen Wohneinheiten und damit zu einem höheren Verkehrsaufkommen führen. Das erhöhte Verkehrsaufkommen wiederum kann Auswirkungen auf die fachgutachterlichen Berechnungen zu den Verkehrslärmeinwirkungen und auf die Begutachtung der lufthygienischen Verhältnisse haben. Und die Reduzierung des Grünanteils von Dächern kann direkt auf die Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung durchschlagen.

Letztlich werden bereits längst im Planungsprozess erarbeitete und abgestimmte planungsrechtliche Regelungen im Bebauungsplan plötzlich infrage gestellt. Für den Bauleitplaner gilt es, den Überblick zu behalten.

Stolpersteine, Teil 3

Am Gesamtkunstwerk des schönen Bebauungsplans arbeiten und wirken oftmals viele Akteure mit, neben Stadtpla-

nern und Architekten, Politikern, Projektentwicklern und Investoren melden sich Grundstückseigentümer, Bürger und Umweltverbände zu Wort. Ein professionelles Projektmanagement ist unabdingbar, um in diesem Geflecht von oftmals unterschiedlichen Interessen zeitliche Wunsch- und Zielvorstellungen einhalten zu können. Versagt die Moderation in diesem Prozess, so versagt vielleicht am Ende der (schöne) Plan. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen und Dominanten harmonieren in einem unabgestimmten Prozess die zentralen Elemente des Bebauungsplanentwurfs – Planzeichnung, textliche Festsetzungen, Begründung, fachgutachterliche Untersuchungen, Abwägungsdokumente – nicht mehr miteinander.

Eine besondere Herausforderung auf dem Weg gilt es aber dann zu meistern, wenn die Stadtplanung ob der planungsrechtlichen Komplexität juristischen Beistand erhält. Dann hat die Stunde der beratenden Rechtsanwälte und Juristen geschlagen, die oftmals von Projektentwicklern konsultiert werden. Dann kann es sein, dass die ohnehin schon komplizierten und in langen Abstimmungsrunden mühevoll ausgehandelten Regelungen nochmals „aus Gründen der Rechtssicherheit“ infrage gestellt werden: Mit Stellungnahmen und Einschätzungen wird so mancher praktikablen Festsetzungsregelung zu Leibe gerückt. Gerichtsurteile und Kommentierungen von gesetzlichen Regelungen werden zitiert und interpretiert. Rechtstheoretische Empfehlungen werden abgeleitet. Die ohnehin

schon komplexe Bauleitplanung wird auf eine weitere Abstraktionsebene gehoben.

Und dabei können Festsetzungsregelungen aus Gründen der Rechtssicherheit derart angereichert werden, dass sie letztlich kaum noch für den Anwender verständlich und nachvollziehbar sind. Und in den Tiefen der Rechtstheorie bleibt die eigentliche städtebauliche Ursprungsidee oftmals außen vor. Der Jurist kann den Stadtplaner nicht ersetzen. Auch hierbei gilt es, das städtebauliche Ziel einerseits und die komplexen stadtplanerischen wie auch bauleitplanerischen Zusammenhänge andererseits im Auge zu behalten.

Stolpersteine, Teil 4

Gerade bei größeren Vorhaben benötigt der Planungsprozess Zeit. Politische und gesellschaftliche Entwicklungen üben während des Planungsprozesses Einflüsse aus auf die inhaltliche Ausrichtung der Planung. Planänderungen können die Folge sein. Ursprünglich geplante Bearbeitungszeiten, Fristen und Abgabetermine können dann infrage gestellt bzw. müssen neu definiert werden. Während beispielsweise der Zeitpunkt von (allgemein bekannten) Landtags- oder Kommunalwahlen und deren mögliche Einflüsse noch zu Beginn des Planungsprozesses realistisch eingeschätzt werden kann, sind Gesetzesnovellierungen, Änderungen von Verordnungen oder die Neuauflage von kommunalen Satzungen nicht immer von vornherein vorherzusehen. Und noch weniger lassen sich, wie uns 2020

Schöner
städtebaulicher
Entwurf:
Beispiel Wohnbau-
gebiet „Mainfä-
cher“, Gemeinde
Mainhausen.
(Quelle: AS+P
Albert Speer +
Partner GmbH,
Frankfurt a. M.)



die Erfahrung gelehrt hat, die allgemeinen Rahmenbedingungen in den Arbeitswelten der Stadtplaner in einer plötzlich auftauchenden Pandemielage voraussagen.

Kann im städtebaulichen Konzept nach dem neuen Stellplatzschlüssel der neuen Stellplatzsatzung überhaupt noch der Ruhende Verkehr organisiert werden? Wenn nunmehr die Obergrenzen des § 17 Abs. 1 BauNVO aufgehoben werden, könnte man deutlich höhere GFZ-Zahlen im Bebauungsplan festsetzen? Und wie verwertbar ist eine Verkehrszählung im April 2020 zur Ermittlung des Verkehrsaufkommens als Grundlage für die verkehrsgutachterlichen Betrachtungen im Bebauungsplanverfahren?

Solche Einflüsse „überraschen“ dann freilich die zeitlichen Vorstellungen der Planungsakteure. Wenn trotzdem sklavisch an den ursprünglich ausgedachten Zeiten und Abgabefristen festgehalten wird, können entscheidende Entwurfsideen bei der planungsrechtlichen Umsetzung im Bebauungsplan verlorengehen – denn die Übersetzung des Entwurfs in planungsrechtliche Festsetzung ist ein komplexer Vorgang, der sorgfältig und im Detail durchdacht und erarbeitet werden muss und dafür eine entsprechende Bearbeitungszeit erfordert. Dank moderner Technik ist die Stadtplanung auch in Zeiten der Coronakrise handlungsfähig.

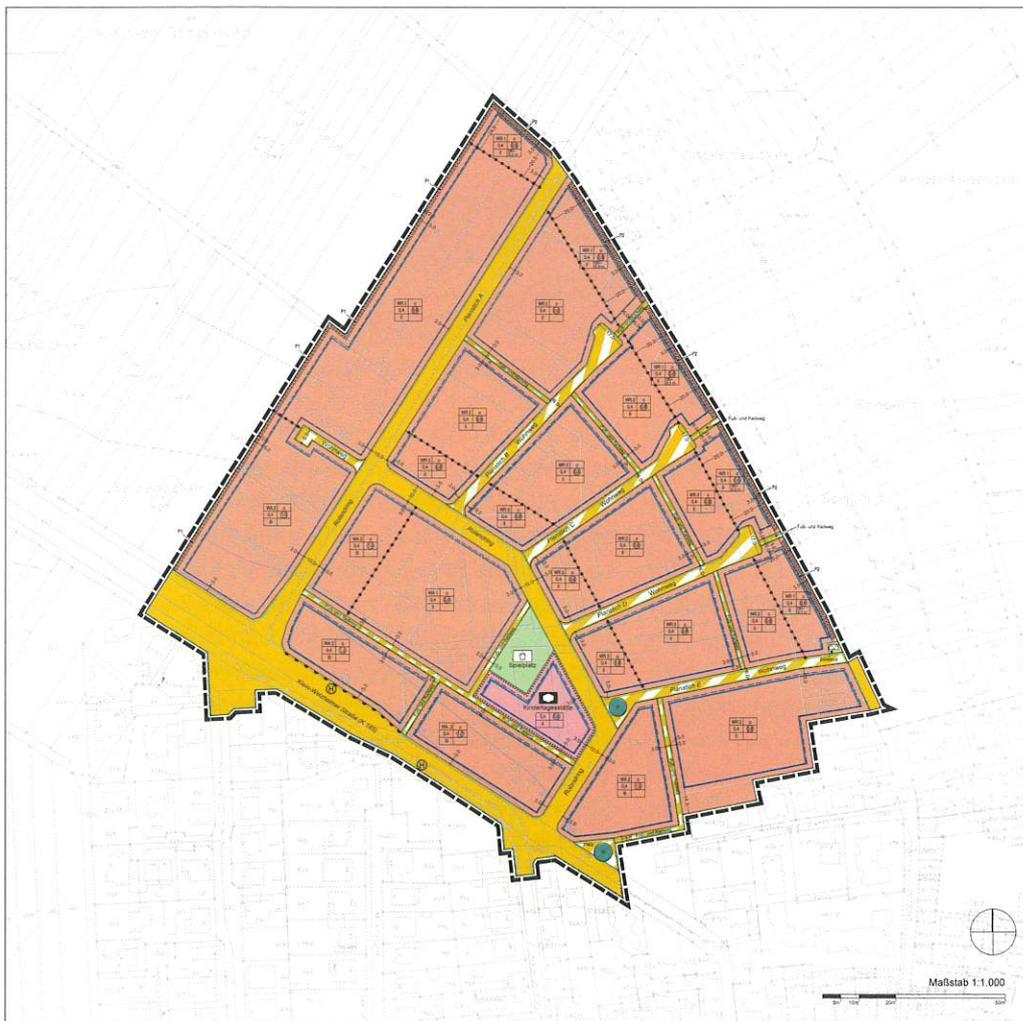
Schöne Pläne für eine schöne Realisierung

Es gilt also, sich im Planungsprozess immer wieder der städtebaulichen Ursprungsidee zu besinnen und stets zu schau-

en, wie sie sich trotz der Stolpersteine bewahren lässt und dabei gleichzeitig die Bedenken und Einflüsse zu genüge berücksichtigt. Gleichwohl ist es Aufgabe des städtebaulichen Entwurfs, sich frühzeitig der möglichen „Gefahren“ im anschließenden Bebauungsplanprozess bewusst zu sein und mögliche Antworten von vornherein mitzudenken, Flexibilitätsspielräume einzuplanen. Das ist nicht immer einfach, aber mit fundiertem städtebaulichem und bauleitplanerischem Know-how können und müssen Lösungen erarbeitet werden – auch wenn dies mitunter Zeit, Mühe und Geduld erfordert. Denn letztlich ist es Aufgabe des Bebauungsplans, die unterschiedlichen Interessen, fachlichen Erfordernisse und Anregungen von Bürgern und Behörden miteinander in Einklang zu bringen und die städtebaulichen Komponenten der Ursprungsidee in handhabbare planungsrechtliche Festsetzungen zu überführen.

Ziel des Ganzen ist es – trotz mancher Widrigkeit, Unwägbarkeit und Planänderung –, dass schöne Pläne entwickelt werden: der städtebauliche Entwurf einerseits und der daraus entstandene Bebauungsplan andererseits. Dabei gilt es, im Planungsprozess bei so manchem Stolperstein auch mal innezuhalten. Je besser das Wechselspiel dieser beiden Planwerke funktioniert, desto größer die Chance auf eine schöne bauliche Umsetzung.

Lutz Krämer-Heid, Dipl.-Ing. Raum- und Umweltp lanung, SRL, Stadtplaner AKH, Projektpartner bei AS+P Albert Speer + Partner GmbH, Frankfurt a. M.



Schöne planungsrechtliche Umsetzung: Beispiel Bebauungsplan „Ehemaliges manroland-Areal“, Gemeinde Mainhausen. (Quelle: AS+P Albert Speer + Partner GmbH, Frankfurt a. M.)