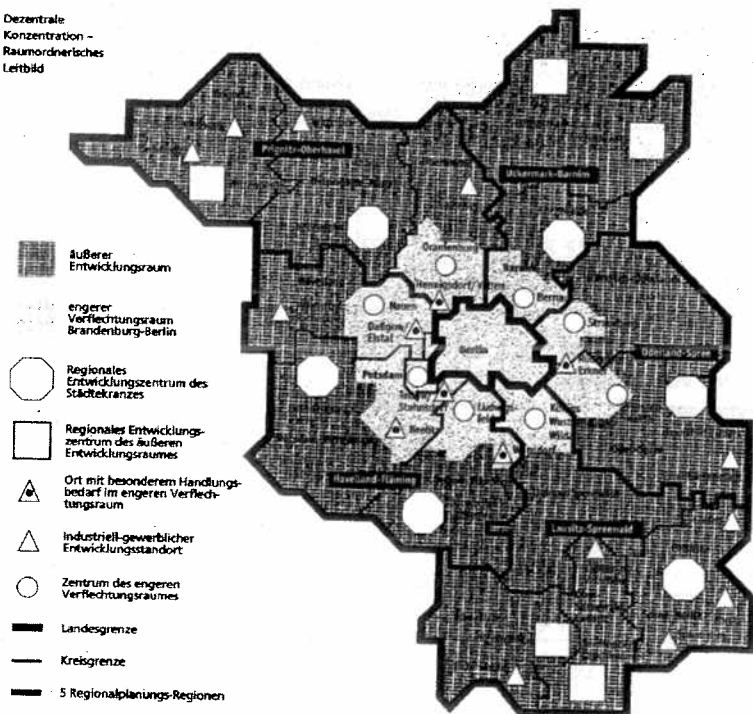


Anlage 6

Dezentrale
Konzentration -
Raumordnerisches
Leitbild



Regelungsdichte und Verfahrensdauer von Bebauungsplänen

- dargestellt am Beispiel des Berliner Bezirks Charlottenburg

Werner Klinge, Berlin

Kurzfassung

Die Kritik an der zunehmenden Dauer von Bebauungsplänen und die einhergehende Überstrapazierung der Steuerung des Baugeschehens durch Einzelfallentscheidung im Stadtstaat Berlin sind Anlaß der Arbeit. Im Rahmen einer Rechtsstatistikuntersuchung am Beispiel des Bezirks Charlottenburg von Berlin wurden alle Bebauungsplanverfahren aus der Zeit zwischen 1949 - 1995 nach den Ursachen der zunehmenden Verfahrensdauer und nach der Steuerung des Baugeschehens untersucht. Ziel der Arbeit ist es, die emotionsreiche Diskussion über die verbindliche Bauleitplanung mit Fakten zu belegen und Verbesserungsvorschläge in administrativer, inhaltlich materieller, instrumenteller und prozeduraler Hinsicht für die Aufstellung von Bebauungsplänen im Stadtstaat Berlin zu erarbeiten.

Gliederung

1. Anlaß und Zielsetzung der Arbeit
2. Räumliche Verteilung und Schwerpunkte der Bauleitplanung
 - 2.1 Die Bebauungsplanung nach dem Berliner Planungsgesetz 1949-1960
 - 2.2 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1960
 - 2.3 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1977/79
 - 2.4 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1977/79 und dem Baugesetzbuch 1985
 - 2.5 Einschätzung der Bebauungsplanung von 1945-1995
3. Einsatz von Beschleunigungsinstrumenten als "Konfliktbewältigungsstrategie"
4. Ansätze zur Verbesserung der verbindlichen Bauleitplanung in Berlin
 - 4.1 Administrative Änderungsvorschläge
 - 4.2 Inhaltlich - Materielle Veränderungsvorschläge
 - 4.3 Instrumentelle Veränderungsvorschläge
 - 4.4 Änderungsvorschläge zum Bauleitplanverfahren
 - 4.5 Änderungsvorschläge zu den Planinhalten
5. Weiterer Untersuchungsbedarf

1. ANLAß UND ZIELSETZUNG DER ARBEIT

Wer heute in Berlin bauen will, muß oftmals viel Zeit mitbringen, wenn das Bauplanungsrecht nicht paßt, weil das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans heute durchschnittlich 8 Jahre dauert. Dies entspricht dem dreifachen der Verfahrensdauer vergleichbaren westdeutschen Großstädten.² Unabhängig hiervon wird derzeit in Berlin mehr gebaut als in jeder anderen Großstadt Deutschlands. Es stellt sich folglich die Frage, welche „Konfliktbewältigungsstrategien“ die Berliner Bauverwaltung anwendet, wenn das Bauplanungsrecht nicht paßt, Bauleitplanverfahren sehr lange dauern, die Baugenehmigung jedoch schnell erteilt werden soll. Die Beantwortung dieser und anderer Fragen ist Anlaß einer Rechtstatsachenuntersuchung gewesen. Zum Verständnis und zur Übertragbarkeit der vorliegenden Ergebnisse auf andere Großstädte sind die besonderen administrativen und rechtlichen Verhältnis der Bauleitplanung in Berlin beachtlich.

Durch die Besonderheit der Entwicklung der Stadt Berlin, die sich im Jahre 1920 aus einer Vielzahl unterschiedlich strukturierter Städte und selbständiger Vororte zu einer Großgemeinde zusammengeschlossen hat und die nach 1945 den Status eines Landes erhielt, nimmt Berlin nach seiner Verfassung alle staatlichen und kommunalen Funktionen zugleich als Land und als Gemeinde wahr. Diese Stadtstaatlichkeit bestimmt den atypischen zweistufigen Verwaltungsaufbau mit der Landes- und den 23 Bezirksverwaltungen. Zum Ausgleich der verlorene Selbständigkeit und Rechtsfähigkeit der eingegliederten Städte wurde ihnen ein eingeschränktes Recht auf Verwaltung und ein eigenverantwortlicher sowie ein übertragener Aufgabenkreis zugestanden. Daher sind die heutigen 23 Bezirke wie eine Selbstverwaltung organisiert, ohne allerdings den gewählten Bezirksparlamenten entsprechende materielle Kompetenzen zu übertragen³. Die Bezirke unterscheiden sich deshalb von denen vergleichbarer Großstädte. Weder besitzen sie Finanzhoheit, noch können sie Ortsgesetze erlassen. Der Bundesgesetzgeber hat deshalb in § 246 Abs. 4 BauGB die Senate der Länder Berlin, Bremen und Hamburg ermächtigt, die Vorschriften des Baugesetzbuchs über die Zuständigkeiten von Behörden dem besonderen Verwaltungsaufbau ihrer Länder anpassen. Für die verbindliche Bauleitplanung in Berlin ergeben sich im Vergleich zu anderen deutschen Kommunen folgende wesentliche Unterschiede:

- Die verbindliche Bauleitplanung ist eine übertragene Vorbehaltsaufgabe der Bezirke. Die Bezirksverwaltungen unterliegen nach § 8 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) der Fachaufsicht des zuständigen Senatsmitgliedes, dem Weisungs- und Prüfungsrecht im Einzelfall, und unter den Voraussetzungen des § 13 AZG dem Evokationsrecht.
- Die Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung, die förmliche Festsetzung von Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sowie die Festsetzung von Be-

bauungsplänen ist eine Vorbehaltsaufgabe der Senatsverwaltung. Erst durch das Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung vom 19.7.1994 wurde den Bezirken die Zuständigkeit für die Festsetzung bestimmter Bebauungspläne übertragen.

- Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen besteht für die Bezirke eine sehr weitgehende Mitteilungspflicht gegenüber der zuständigen Senatsbauverwaltung. Bis zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum BauGB (AGBauGB) am 19.7.1994, mußte über jeden Verfahrensschritt Einvernehmen mit der zuständigen Senatsbauverwaltung hergestellt werden.
- Die vom Bezirk aufgestellten Bebauungsplanentwürfe werden von der Senatsbauverwaltung ohne zeitliche Befristung geprüft und nach der Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus von Berlin vom zuständigen Senator als Rechtsverordnung festgesetzt. Ausgenommen hiervon sind die ab 1994 in die Zuständigkeit der Bezirke übertragenen Bebauungspläne. Diese werden nach der Prüfung durch die Senatsbauverwaltung oder durch Fristablauf gemäß § 4 Abs. 5 AGBauGB vom Bezirksamt als Rechtsverordnung festgesetzt.
- Bei der Erteilung von Planreifeerklärungen⁴ nach § 33 BauGB ist die Senatsbauverwaltung einzuschalten.
- Für den Erlaß von Veränderungssperren⁵ nach § 16 BauGB ist die Senatsbauverwaltung zuständig.

2. RÄUMLICHE VERTEILUNG UND SCHWERPUNKTE DER BAULEITPLANUNG

Vor dem Hintergrund dieser von anderen Städten abweichenden Ausgangsbedingungen werden die Probleme der Bebauungsplanung am Beispiel des Bezirks Charlottenburg von Berlin aufgezeigt und Ansätze für einen verbesserten Vollzug der Bebauungsplanung entwickelt.

Tab.1: Durchschnittliche Verfahrensdauer und Regelungsdichte⁶ aller Bebauungspläne (B-Pläne) des Bezirks Charlottenburg im Betrachtungszeitraum von 1949 bis 1995

	BlnPIG 1949/56 ⁷		BBauG 1960 ⁸		BBauG 1977/79 ⁹		BauGB 1986 ¹⁰		Gesamt
Verfahrensstände B-Pläne	Anzahl	Verfahrens- dauer und Regelungs- dichte	Anzahl	Verfahrens- dauer und Regelungs- dichte	Anzahl	Verfahrens- dauer und Regelungs- dichte	Anzahl	Verfahrens- dauer und Regelungs- dichte	Gesamt
Eingeleitet	72		114		25		34		245
Festgesetzt	56	5,4 Jahre mittel	88	4,7 Jahre hoch	12	7,5 Jahre hoch	8	8,3 Jahre hoch	164
Im Verfahren	0		4	> 20 Jahre hoch	11	ca. 18 Jahre hoch	25	ca. 8 Jahre hoch	40
Eingestellt	16		22		2		1		41

Die im Betrachtungszeitraum von 1949 bis 1995 untersuchten 245 Bebauungspläne weisen eine hohe durchschnittliche und zunehmende Verfahrensdauer auf, die mit einer zunehmenden Regelungsdichte einher geht (vgl. Tab. 1). Die Bebauungspläne unter der Geltung des Berliner Planungsgesetzes von 1949/56 (BlnPIG) benötigten durchschnittlich 5,4 Jahre bis zum Abschluß des Verfahrens als Rechtsverordnung. Während unter dem ersten Bundesbaugesetz (BBauG 60)

diese lange Verfahrensdauer auf 4,7 Jahre reduziert werden konnte, stieg die durchschnittlicher Verfahrensdauer bis heute auf mehr als 8 Jahre, bei deutlich abnehmender Zahl eingeleiteter und festgesetzter Verfahren. Die Verfahrensdauer der Bebauungspläne ist nachweislich vom Bebauungsplantyp abhängig (vgl. Tab. 2), während die Anzahl der verschiedenen Bebauungsplantypen von den räumlichen und sachlichen Schwerpunkten der betrachteten Planungsperiode bestimmt werden.

Tab.2: Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer nach Bebauungsplantypen

B-Plantyp ¹¹	BlnPIG 1949/56	BBauG 1960	BBauG 1977/79	BauGB 1986
MK-BP	6,1 Jahre	3,1 Jahre	3,0 Jahre	8,8 Jahre
Wohn-BP	5,2 Jahre	4,8 Jahre	12,4 Jahre	
MI-BP		> 10 Jahre	8,8 Jahre	
GE-BP	4,2 Jahre	5,8 Jahre		5,1 Jahre
Stra-BP	5,0 Jahre	4,7 Jahre		
TeInfr-BP ¹²	3,0 Jahre	3,6 Jahre		
SO-BP	5,0 Jahre	6,6 Jahre	8,5 Jahre	12,4 Jahre
SoInfr-BP ¹³	6,5 Jahre	4,3 Jahre		
Text-BP ¹⁴		3,0 Jahre	4,5 Jahre	
Durchschnittl. Dauer	5,4 Jahre	4,7 Jahre	7,5 Jahre	8,3 Jahre

2.1 Die Bebauungsplanung nach dem Berliner Planungsgesetz (1949 - 1960)

In der Nachkriegszeit sind unter der Geltung des BlnPIG im Bezirk Charlottenburg 72 Bebauungsplanverfahren eingeleitet worden. Hiervon wurden 56 Bebauungspläne als Rechtsverordnung abgeschlossen und 16 Verfahren eingestellt. Der Schwerpunkt der Aufstellung von Bebauungsplänen lag in der Vorbereitung und Steuerung der baulichen sowie verkehrlichen Entwicklung im engeren Citybereich (kriegszerstörte Bereiche) und in der Linderung der kriegsbedingten Wohnungsnot. Die verbindliche Bauleitplanung wurde dabei als Auffangplanung verstanden, die im wesentlichen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung privater Bauvorhaben verfolgte. Daneben bildete die Sicherung und Entwicklung von Standorten für soziale Infrastruktureinrichtungen einen weiteren Schwerpunkt. Typisch für die verbindliche Bauleitplanung war die frühzeitige Abkehr für die bauliche Entwicklung im Bestand vom Planungsleitbild der aufgelockerten und gegliederten Stadt des Flächennutzungsplans (FNP) von 1950. Die angestrebte geringe Bebauungsdichte konnte angesichts der bestandsrechtlich verfestigten Strukturen und der kriegsbedingten Wohnungsnot von Anfang an nicht eingehalten werden. Ein weiteres Charakteristikum der Bauleitplanung bil-

dete die hohe Zahl von Verfahrenseinstellungen, nach Realisierung der durch den Bebauungsplan vorbereiteten Bebauung.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der Bebauungsplanverfahren betrug 5 Jahre und 4 Monate, bei einem mittleren Schwierigkeitsgrad und einer durchschnittlichen Größe der Geltungsbereiche von 4,3 Hektar.

2.2 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1960 (1960 -1977)

Mit der Spaltung der Stadt 1948/49 und deren Zementierung durch den Bau der Mauer 1961 begann mit der bundeseinheitlichen Regelung der Bauleitplanung durch das BBauG 60 eine neue Planungsphase, die im wesentlichen an das bisherige Leitbild der Planung anknüpfte.

Unter der Geltung des BBauG 60 wurden auf der Grundlage des FNP 1950 und des FNP 1965 insgesamt 114 Bebauungsplanverfahren eingeleitet, davon 88 festgesetzt und 22 Verfahren eingestellt. Vier Verfahren konnten noch nicht abgeschlossen werden. Das BBauG 60 brachte für das Verfahren der Aufstellung keine Änderung. Die Einführung der Baunutzungsverordnung von 1962 (BauNVO) änderte den materiellen Inhalt der Bebauungspläne, indem die Art und das Maß der baulichen Nutzung nicht mehr auf der Grundlage der Baugebietstypen der Bauordnung für Berlin (BauOBl) von 1958 festgesetzt wurden, sondern nach dem BauNVO. Auch nach dem BBauG 60 konzentrierte sich die Bebauungsplanung auf die Entwicklung der City. Entsprechend des Leitbildes und den Darstellungen des FNP wurde der Wohnungsbau auf die Errichtung von Großsiedlungen im Norden und aufgelockerte Wohnsiedlungen im Westen des Bezirks konzentriert, für die zugleich Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gesichert wurden. Nach dem Leitbild der autogerechten Stadt wurden für den Neubau der Stadtautobahn und die Schaffung von Parkhäusern Bebauungspläne aufgestellt und festgesetzt. Gegenüber der Bebauungsplanung nach dem BlnPIG hatten sich die Planungsaufgaben des Aufbaus und der Entwicklung der City sowie des Abbaus der Wohnungsnot auf bisher un bebauten Flächen kaum verändert. Die Dimensionen der Vorhaben und die räumlichen Schwerpunkte veränderten sich jedoch mit der wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung West-Berlins. Unverändert blieb die hohe Zahl von Verfahrenseinstellungen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der Bebauungsplanverfahren betrug 4 Jahre und 8 Monate, bei einem hohen Schwierigkeitsgrad und einer durchschnittlichen Größe der Geltungsbereiche von 5,3 Hektar.

2.3 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1977/79 (1977-1985)¹⁵

In dem wesentlich kürzeren Planungszeitraum von 1977 bis 1985 wurden auf der Grundlage der sehr detaillierten Darstellungen des FNP 1965 nur 25 Verfahren eingeleitet, von denen bis zum Jahre 1995 erst 12 Verfahren abgeschlossen wurden. In dieser Planungsphase ging die Bedeutung der City (West) etwas zurück und die Planungsaufgaben änderten sich zugunsten einer Stärkung des Bezirks als Messe- und Kongressstandort. Daneben wurde die Entwicklung des zweiten Versorgungszentrums in Charlottenburg durch den Bau einer Fußgängerzone planungsrechtlich vorbereitet.

Die Abkehr von der Entwicklung neuer Wohnbaugebiete auf bisher unbebauten Flächen und die Hinwendung zur Innenentwicklung äußerte sich in Charlottenburg in der förmlichen Festsetzung von Sanierungsgebieten, in denen vornehmlich Bebauungspläne zur Sicherung und Entwicklung der Wohnnutzung, nach dem seit 1971 eingeführten Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)¹⁶, eingeleitet werden mußten, denen qualitativ und quantitativ die größte Bedeutung zukam. Sanierung wurde dabei als modellhafte erhaltende Erneuerung betrieben. Gleichfalls Ausdruck des neuen Planungsleitbildes war die Hinwendung zu innerstädtischen Gemengelagen. Etwa ab 1975 wurden die Planungsinhalte stärker als bisher über städtebauliche und architektonische Wettbewerbe vermittelt. Auch die Aufstellung von einfachen Bebauungsplänen (Text-B-Pläne) zur Entwicklungssteuerung großer Bereiche in der City und der Ausbau von Dachräumen zu Wohnzwecken verlagerten die räumlichen und inhaltlichen Schwerpunkte der Bebauungsplanung. Das städtebauliche Leitbild veränderte sich zugunsten einer stärkeren Sicherung und Entwicklung des Bestandes in den Sanierungsgebieten und Gebieten mit städtebaulichen Gemengelagen. Die Ziele einer erhaltenden Stadtentwicklung setzten sich gegenüber dem bisherigen Planungsbild des Neubaus langsam durch.

Infolge der wachsenden Aufgaben des Staates im Bereich des Umweltschutzes, der Denkmalpflege sowie der technischen Entwicklungen und die Überplanung von Gebieten mit städtebaulichen und funktionalen Mängeln, nahmen die inhaltlichen und rechtlichen Anforderungen an die Bauleitplanung erheblich zu. Nicht mehr die quantitative, sondern die qualitative Entwicklung der Stadt rückte in den Mittelpunkt der Planung.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der Bebauungsplanverfahren betrug 7 Jahre und 6 Monate, bei einem hohen Schwierigkeitsgrad und einer durchschnittlichen Größe von 5 Hektar. Für die noch nicht abgeschlossenen 11 Verfahren ist

eine bisherige Verfahrensdauer von durchschnittlich 18 Jahren eingetreten, bei einer durchschnittlichen Größe der Geltungsbereiche von 5 Hektar.

2.4 Die Bebauungsplanung nach dem Bundesbaugesetz von 1977/79 und dem Baugesetzbuch (1985 - 1995)

In der Planungsphase von 1985 bis 1995 wurden 34 Bebauungspläne eingeleitet, davon sind 8 Verfahren abgeschlossen, ein Verfahren eingestellt und 25 Bebauungsplanverfahren befinden sich noch in der Aufstellung.

Die Entwicklung der Leitbilder und des Planungsrechts seit 1984 wurde durch die Neuaufstellung des FNP 84/87, die neue Wohnungsnot, den Umweltschutz und seit 1989 den gesellschaftlichen Umbruch im Osten Deutschlands und die Wiedervereinigung im Jahre 1990 in einem bisher nicht gekannten Ausmaß nachhaltig geprägt.

Unter der Geltung des BauGB wurde das bisherige städtebauliche Leitbild der Innenentwicklung und der Steuerung eines Schrumpfungsprozesses für die Stadt ohne Umlandbeziehungen bis zur Wiedervereinigung Deutschlands und Berlins beibehalten. Zu Beginn dieser Planungsphase kam der Vorbereitung der 750-Jahr-Feier Berlins und der Internationalen Bauausstellung, der Stadtbildpflege im innerstädtischen Bereich und der nutzungsstrukturellen Steuerung der City sowie der Sicherung der Wohnnutzung, eine verstärkte Bedeutung zu. Im Zusammenhang mit der Neuaufstellung des FNP 84/87 hatte in Charlottenburg die Sicherung und Entwicklung von Kleingärten eine hohe politische und öffentlichkeitswirksame Bedeutung. Als Reaktion auf die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in GE- und GI-Gebieten wurden einfache Bebauungspläne zur Verhinderung unverträglicher Nutzungen in diesen Gebieten eingeleitet.

Auf die nach der Auswertung der Volkszählung von 1987 offenkundige Wohnungsnot reagierte der Gesetzgeber im Jahr 1990 mit dem Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes (BauGB-MaßnG)¹⁷, das als befristetes Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch eingeführt wurde. Die Stadtplanung im Bezirk Charlottenburg führte als neue Aufgabe Potentialanalysen zur Mobilisierung von Wohnbauflächen durch. Angesichts der hohen Bebauungsdichte, der seit 1989 durch das Altlastenflächenverdachtskataster¹⁸ bekannt gewordenen hohen Bodenbelastungen im Bezirk und der abnehmenden personellen und finanziellen Mittel, konnte bis heute der überwiegende Teil der Wohnbaupotentiale planungsrechtlich nicht erschlossen werden. Eine Ausnahme hiervon bilden die im Befreiungswege genehmigten Ausbauten von Dachgeschossen zu Wohnzwecken¹⁹.

Nach 1990 bestimmte die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans für die wiedervereinigte Stadt sowie die Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen und architektonischen Wettbewerben für die neuen Aufgaben Berlins als Hauptstadt und Regierungssitz nachhaltig die Stadtplanung. Zusätzlich wurden große Entwicklungsmaßnahmen am Standrand sowie Sanierungsmaßnahmen in den östlichen Bezirken eingeleitet.

Mit der Wiedervereinigung setzte in Charlottenburg ein Entwicklungsdruck auf die zahlreichen Baulücken in zentralen Lagen des Bezirks ein, die überwiegend im Befreiungswege einer Neubebauung zugeführt wurden. Die Erschließung der im Bezirk vorhandenen Wohnungsbaupotentiale zum Abbau der Wohnungsnot konnten auch nach 1990 wegen fehlender personeller und finanzieller Mittel und politisch unterschiedlicher Zielvorstellungen nur untergeordnet realisiert werden.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der acht festgesetzten Bebauungspläne betrug 8 Jahre und 4 Monate, bei einem hohen Schwierigkeitsgrad und einer durchschnittlichen Größe der Geltungsbereiche von 3,8 Hektar. Für die noch nicht abgeschlossenen 25 Verfahren ist eine bisherige Verfahrensdauer von durchschnittlich 8 Jahren eingetreten, bei einer durchschnittlichen Größe der Geltungsbereiche von 12 Hektar.

2.5 Einschätzung der Bebauungsplanung von 1949 bis 1995

In der Nachkriegszeit und unter der Geltung des BBauG 60 wurden im Bezirk Charlottenburg 88 % aller bis heute festgesetzten Bebauungspläne (144 B-Pläne) aufgestellt. Auffallend ist die hohe Einstellungsquote von 20 % aller eingeleiteten Verfahren in dieser Zeit. In dem Zeitraum von 1977 bis 1995 nahm die Bebauungsplanung als Steuerungsinstrument rein quantitativ ganz erheblich ab. Lediglich 20 Bebauungspläne konnten in diesem achtzehnjährigen Zeitraum bis zur Festsetzung als Rechtsverordnung geführt werden. Der überwiegende Teil der in diesem Zeitraum eingeleiteten 59 Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Verfahrenseinstellungen kamen so gut wie nicht mehr vor. Der extreme Rückgang festgesetzter Bebauungspläne und die zunehmende Verfahrensdauer ab dem BBauG 77/79 fällt zusammen mit der Hinwendung zur Innenentwicklung, der Vermittlung von Planungsinhalten über städtebauliche und architektonische Wettbewerbe und der organisatorischen Neugliederung der Senatsverwaltung. Eine wesentliche Ursache für Verfahrensverzögerungen resultierte aus der Übertragung der Zuständigkeit der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) auf die Bezirke im Jahre 1985. Die durchschnittliche Dauer der verwaltungsinternen Planabstimmung stieg hierdurch von knapp einem auf über drei Jahre. Die langjährige ver-

waltungsinterne Planabstimmung wirkte sich zugleich auf die Dauer der öffentlichen Auslegung aus, weil sich oftmals die Ziele und Anforderungen der zu beteiligenden Träger infolge der langen Abstimmung änderten. Folglich brachten sie in der öffentlichen Auslegung ihre Planänderungswünsche vor, die oftmals zu einer mehrmaligen Wiederholung dieses Verfahrensschrittes führte.

Auch die Dauer der Prüfung und Genehmigung von Bebauungsplänen durch die zuständige Senatsbauverwaltung wirkte sich mit durchschnittlich 18 Monaten nachweislich auf die Gesamtverfahrensdauer erheblich aus. Zum einen erhöhte sich der Arbeitsaufwand der Senatsbauverwaltung zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung in festsetzungsreifen Plänen durch Einzelfallentscheidungen im Rahmen von Genehmigungen nach § 33 BauGB sowie ggf. erforderlicher Verlängerungen auslaufender Veränderungssperren nach § 14 BauGB. Zum anderen trat ein Bebauungsplanüberhang ein, der den Abwägungszeitpunkt des Bezirks negiert, weil zwischenzeitlich neue Belange - neuer FNP, Rechtsprechung, § 8a-c BNatSchG - in die Prüfung einzustellen waren. Hierdurch sind viele Bebauungsplanentwürfe nicht mehr genehmigungsfähig, weil zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplanentwurf eine abweichende Sach- oder Rechtslage bestand. Viele noch im Genehmigungsverfahren befindliche Pläne müßten zwecks Überprüfung der Abwägung an die Bezirke zurückgegeben werden. Ein Teil dieser Pläne wird die öffentliche Auslegung wiederholen müssen. Die Einführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung im Jahre 1977 wirkte sich hingegen auf die Gesamtverfahrensdauer mit 2 bis 5 Monaten nur geringfügig verfahrensverlängernd aus.

Der hohe Detaillierungsgrad des FNP 1965 bedingte ständig parallele Änderungsverfahren zu den eingeleiteten Bebauungsplänen, weil das diesem Plan zugrunde liegende Leitbild der aufgelockerten und gegliederten Stadt und das Mengengerüst im Widerspruch zur tatsächlichen Entwicklung West-Berlins stand. Zugleich nahm die Regelungsdichte der Bebauungspläne deutlich zu. Dabei war eine Entwicklung von "Rahmenfestsetzungen" zum Bebauungsplan als "Maßanzug" mit sehr engen Baukörperfestsetzungen erkennbar. Die eng an Wettbewerbsergebnissen orientierten Festsetzungen der Bebauungspläne nahmen teilweise architektonische Details der Bauausführung vorweg. Diese engen Festsetzungen binden die spätere Bauausführung und reduzieren den Handlungsspielraum des Bauherren erheblich und führen regelmäßig zu notwendigen Planänderungen, weil im Vorfeld der Bauleitplanung nicht alle Aspekte der Ausführungsplanung berücksichtigt werden können.

Der Einsatz planakzessorischer Instrumente war im Betrachtungszeitraum erstaunlich hoch. Er schwankte zwischen 50 bis 84 % aller festgesetzten Bebauungsplänen. Während unter der Geltung des BlnPlG und des BBauG 60 z.T. schwierige Instrumente wie Bodenordnung, Enteignung oder Erschließung eingesetzt wurden, beschränkte sich der Einsatz mit der Hinwendung zur Stadterneuerung auf die obligatorische Sozialplanung in Sanierungsgebieten und Gebieten mit Gemengelagen. Auf die Verfahrensdauer wirkten sich die planakzessorischen Instrumente nicht nachweislich aus.

Bürgerinitiativen waren im Bezirk Charlottenburg erst ab Mitte der sechziger Jahre in Erscheinung getreten. Sie waren nur erfolgreich, wenn sie ihre Interessen mit Unterstützung der Bezirksverordnetenversammlung gegen das Land Berlin einbrachten und zugleich ein bedeutendes Wählerpotential bildeten. Insbesondere die Kleingärtner organisierten sich frühzeitig gegen eine Überplanung ihrer Kleingärten. Zwar konnten sie anfangs die sie belastenden Festsetzungen von Bebauungsplänen nicht verhindern, jedoch deren Vollzug bis heute blockieren. Heute gelangen Bebauungspläne zu Überplanung von Kleingärten kaum über das Einleitungsverfahren hinaus, weil bereits im Vorfeld der Planung von den Kleingärtnern massiver Druck auf die Bezirksverordnetenversammlung ausgeübt wird.

Bebauungsplanverfahren in Sanierungsgebieten werden aus strategisch - taktischen Gründen an den Fortgang des Sanierungsprozesses gekoppelt, um dynamisch auf Veränderungen reagieren zu können. Diese an sich wünschenswerte Prozeßhaftigkeit von Planung führt jedoch zu einer im Rahmen der Bebauungsplanung nur schwer leistbaren Abstimmung und Anpassung der Bebauungspläne an sich wandelnde Sanierungsziele, vor dem Hintergrund von 10 bis 20 Jahre andauernden Sanierungsverfahren. Bebauungspläne werden deshalb bewußt im Zustand der Planreife gehalten.

Mit der Veröffentlichung des Altlastenverdachtsflächenkatasters 1989 stagniert die Bauleitplanung in den Gebieten mit Bodenbelastungen. Spätestens nach dem Verfahrensschritt der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange kann das Verfahren angesichts fehlenden Geldes für die notwendige Gefährdungsabschätzung nicht fortgeführt werden. Die hiervon betroffenen Bebauungspläne "ruhen".

Die Einführung neuer Instrumente und Gesetze wie Stadtteilentwicklungspläne, Bereichsentwicklungsplanung, der Denkmal- und Umweltschutz erhöhten die Anforderungen an die Bauleitplanung und damit den Koordinations- und Arbeitsaufwand erheblich. Zugleich trat oftmals das Problem der Ungleichzeitigkeit der

verschiedenen Planungen auf, die zu Verzögerungen führten, wenn Zielkonflikte zwischen den beteiligten Verwaltungen politisch nicht zeitnah entschieden wurden.

3. EINSATZ VON BESCHLEUNIGUNGSMITTELN ALS "KONFLIKTBEWÄLTIGUNGSSTRATEGIE"

Die Verfahrensdauer der Bebauungspläne steht und stand in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Baugeschehen in den Plangebiet, das durch die Bebauungspläne vorbereitet und gesteuert werden sollte. Hierfür ist und war der extrem hohe und kombinierte Einsatz unterschiedlicher Beschleunigungsmittel verantwortlich, um bei langen Bauleitplanverfahren keinen Baustop eintreten zu lassen. Die Beschleunigungsmittel werden unterschieden in:

Verfahrensbeschleunigungsmittel, die als gesetzliche Instrumente zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens eingesetzt werden können. Hierzu zählen im wesentlichen der Verzicht oder die Parallelität von gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritten, um eine kürzere Verfahrensdauer zu erreichen.

Vorhabensbeschleunigungsmittel sind solche, bei denen vor der Rechtskraft eines Bebauungsplanes, Vorhaben im Einzelfall über eine Befreiung oder durch eine Planreifeerklärung zugelassen werden können. Die Planreifeerklärung und die Befreiung sind dabei gesetzlich geregelte Beschleunigungsmittel, die nur in begründeten Einzelfällen nach der Intention des Gesetzgebers für die Zulassung baulicher oder sonstiger Anlagen angewendet werden dürfen.

Sonstige Beschleunigungsmittel sind keine gesetzlich geregelten Instrumente. Bei ihnen handelt es sich um administratives oder politisches Handeln, durch das ein Verfahren oder ein Vorhaben beschleunigt werden soll. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen die Einschaltung des Berliner Abgeordnetenhauses (politischer Druck), Prioritätensetzung, die Weisung zur Aufstellung eines Bebauungsplans, die nicht fachlich begründete Abgrenzung des Geltungsbereichs für einen Bebauungsplan zur Konfliktminimierung oder aber die Einstellung eines Verfahrens nach vorheriger Genehmigung von Vorhaben über Vorhabensbeschleunigungsmittel.

Tab.3: Einsatz von Beschleunigungsinstrumenten in den festgesetzten Bebauungsplänen nach dem BlnPIG, BBauG 60, BBauG 77/79 und dem BauGB (absolut)

Festgesetzte B-Pläne in der jeweiligen Planungsphase	Verfahrensbeschleunigungsinstrumente	Instrumente zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben	Sonstige Beschleunigungsinstrumente
BlnPIG (56 B-Pläne)	13	33	42
BBauG 60 (88 B-Pläne)	4	50	46
BBauG 77/79 (12 B-Pläne)	4	10	12
BauGB (8 B-Pläne)	3	5	4

Tab.4: Einsatz von Beschleunigungsinstrumenten im Verfahren befindlicher Bebauungsplänen nach dem BlnPIG, BBauG 60, BBauG 77/79 und dem BauGB (absolut)

Im Verfahren befindl. B-Pläne in der jeweiligen Planungsphase	Verfahrensbeschleunigungsinstrumente	Instrumente zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben	Sonstige Beschleunigungsinstrumente
BlnPIG (0 B-Pläne)	0	0	0
BBauG 60 (4 B-Pläne)	1	4	1
BBauG 77/79 (11 B-Pläne)	7	12	6
BauGB (25 B-Pläne)	13	8	8

Angesichts der langen durchschnittlichen Verfahrensdauer für die festgesetzten Bebauungsplanverfahren und einer bisher erreichten Verfahrensdauer bis über 20 Jahre für die noch nicht abgeschlossenen Verfahren konnte nur durch den massiven und z.T. rechtlich kritischen Einsatz von Beschleunigungsinstrumenten das Baugeschehen zeitgerecht gesteuert und realisiert werden. Von den festgesetzten Bebauungsplänen wurden durchschnittlich 70 Prozent aller Verfahren durch den Einsatz verschiedener Beschleunigungsinstrumente gesteuert. Dabei ist vom BlnPIG bis zum BauGB ein unverändert hoher Instrumenteneinsatz festzustellen. Im Unterschied zu den Verfahren bis 1977, in denen besonders häufig Befreiungen zur Beschleunigung von Vorhaben zum Einsatz kamen, dominieren heute Planreifeerklärungen nach § 33 BauGB zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben. In den noch nicht abgeschlossenen Verfahren stieg der Einsatz von Beschleunigungsinstrumenten auf 100 Prozent.

• **Verfahrensbeschleunigungsinstrumente sind weitgehend wirkungslos**

Verfahrensbeschleunigungsinstrumente blieben angesichts der langen Verfahrensdauer wirkungslos. Die Fortentwicklung dieser Instrumente durch den Bundesgesetzgeber ab 1977 führte zu einer häufigeren Anwendung bei Bebauungsplänen zur Vorbereitung öffentlicher Vorhaben. Insofern kamen hier wegen des oftmals geringeren investiven und politischen Drucks bei öffentlichen Bauvorhaben die weitgehend wirkungslosen Verfahrensbeschleunigungsinstrumente häufiger als bei privaten Vorhaben zum Einsatz. Ihr Einsatz blieben jedoch deutlich insgesamt hinter den übrigen Beschleunigungsinstrumenten zurück. Je nach Planungsphase wurden Verfahrensbeschleunigungsinstrumente zwischen 5 und 30 % der festgesetzten Bebauungspläne, vorzugsweise für Vorhaben der öffentlichen Hand nahezu wirkungslos eingesetzt.

• **Veranstaltungsplan bildete das Beschleunigungsinstrument für öffentliche Straßenausbauvorhaben**

Der Veranstaltungsplan nach dem BlnPIG ist ein vom Bausenator vorläufig festgesetzter B-Plan. Er bildete die rechtliche Grundlage für ein Enteignungsverfahren zur Inanspruchnahme privater Grundstücke, die für öffentliche Zwecke benötigt werden. Der Veranstaltungsplan war ein wirkungsvolles Verfahrens- und Vorhabensbeschleunigungsinstrument für öffentliche Vorhaben im Geltungsbereich eines noch nicht festgesetzten Bebauungsplans. Allein im Bezirk Charlottenburg wurde er in 30 Fällen eingesetzt, mit dem Schwerpunkt auf Straßenausbau und Straßenneubau in der Wiederaufbauphase nach 1945. Ab der Geltung des Bundesbaugesetzes von 1960 entfiel dieses Instrument.

• **Die vorgezogene Genehmigung von Vorhaben durch Befreiungen vom geltenden Baurecht und Planreifeerklärungen bilden die wichtigsten und wirkungsvollsten Vorhabensbeschleunigungsinstrument für private Vorhaben**

Der Einsatz von Vorhabensbeschleunigungsinstrumenten, Befreiung und Planreifeerklärung zwischen 43 und 70 % aller festgesetzten und fast 100 % aller noch nicht abgeschlossenen Verfahren bildet das am häufigsten eingesetzte und zugleich wirkungsvollste Instrument. Der weitgehende Einsatz von Instrumenten zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben zu einem sehr frühen Verfahrensstand lösten durch Einzelfallentscheidung die Vorbereitung der städtebaulichen Entwicklung vom Bebauungsplanverfahren. Der massive und rechtlich z.T. äußerst kritische Einsatz dieser Instrumente überstieg die rechtlich gebotenen Grenzen. Die verbindliche Bauleitplanung wurde überwiegend zur Auffangplanung mit Alibifunktion, die das verbindliche Planungsrecht an das tatsächliche Baugeschehen anpaßte. Weil der Planungsvollzug zeitgleich zur Bauleitplanung erfolgte, erhöhte der Einsatz der Vorhabensbeschleunigungsinstrumente die Dauer des Bauleitplanverfahrens, weil sie den politischen und investiven Druck aus den Verfahren nahmen und damit die Notwendigkeit eines schnellen Abschlusses des Bebauungsplanverfahrens ent-

fiel. Ab der Geltung des BBauG 77/79 geht die Bedeutung von Befreiungen zugunsten von Planreifeerklärungen deutlich zurück.

- **Verfahrenseinstellungen nach vorherigem Einsatz von Instrumenten zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben waren äußerst kritische Beschleunigungsinstrumente unter der Geltung des BlnPIG und des BBauG 60**

Ein sehr großer Teil der etwa 20 % eingestellten Bebauungsplanverfahren unter der Geltung des BlnPIG und des BBauG 60 wurde vorab durch den Einsatz von Instrumenten zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben äußerst kritisch beschleunigt. Während des Aufstellungsverfahrens zum Bebauungsplan wurden Vorhaben über Befreiungen oder durch Planreifeerklärung genehmigt und nach Realisierung der Bauvorhaben das Bebauungsplanverfahren eingestellt. Diese Konfliktbewältigungsstrategie führte zu schnellen Baugenehmigungen, erreichte jedoch nicht das angestrebte Planungsziele der Rechts- und Investitionssicherheit. Zugleich wurde der Rechtsweg der durch die Planung ggf. berührten Bürger abgeschnitten, weil eine Normenkontrollklage nur gegenüber einem festgesetzten Bebauungsplan möglich ist.

- **Sonstige Beschleunigungsinstrumente dienten der Unterstützung der Instrumente zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben**

Sonstige Beschleunigungsinstrumente nahmen vom BlnPIG bis zum BauGB qualitativ und quantitativ ab. Sie wurden durchschnittlich in 50 % aller Verfahren eingesetzt. Sie wirkten sich nur in Kombination mit Instrumenten zur vorgezogenen Genehmigung von Vorhaben beschleunigend aus. Besonders kritisch war die unsachgemäße Abgrenzung des Geltungsbereiches, um konfliktträchtige Grundstücke auszuklammern, weil beispielsweise mit den betroffenen Eigentümern kein Einvernehmen über die Planung zu erzielen war und die parallele Genehmigung von Vorhaben im Befreiungswege für Grundstücke mit Investitionsdruck.

- **Nicht die Anzahl, sondern der kombinierte Einsatz der Beschleunigungsinstrumente ist entscheidend**

Die Anzahl eingesetzter Beschleunigungsinstrumente innerhalb eines Verfahrens hatte keine erkennbaren Auswirkungen auf die Verfahrensdauer. Entscheidend war letztlich der Einsatz "harter" oder "politischer" Beschleunigungsinstrumente.

Es zeigt sich für die verbindliche Bauleitplanung in Berlin, daß nicht die Schaffung von Rechts- und Investitionssicherung angestrebt wird, sondern die Sicherung und Wahrung der Einflußmöglichkeiten der politischen Entscheidungsträger. Ziel des hochformalisierten Bauleitplanverfahrens ist bzw. war. Der Abschluß des Verfahrens ist nachrangig, weil über Einzelfallentscheidungen der politische und

investive Druck gesteuert wird. Alle Reformversuche ab 1984 zur Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens oder zur Verbesserung der verbindlichen Bauleitplanung konnten kaum greifen, weil ein Großteil der Probleme in der Struktur der zweistufigen Verwaltung und der durch die insuläre Lage Berlins (West) verfestigten politischen "Unkultur" einer Großstadt liegen, in der mit unterschiedlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten arbeitende Verwaltungen einen politischen und fachlichen Interessenausgleich nicht herstellen konnten. Angesichts der engen Verzahnung der Aufgaben und der teilweise gegensätzlichen politischen und fachlichen Ziele der beteiligten Verwaltungen konnten nur solche Wege und Lösungen zugelassen werden, die den Handlungsspielraum der Politik nicht einschränken oder die über eine Flut von Wettbewerben, Gutachterverfahren oder Einzelfallentscheidungen Sachzwänge erzeugen, die den Entscheidungsspielraum gegen Null verengen.

Die Folgen dieses politischen und administrativen Handelns sind kaum kalkulierbare Risiken für private und öffentliche Bauherren, wenn ihre Planungen über einen aufzustellenden Bebauungsplan vorbereitet und gesichert werden müssen. Die Wahrung des Handlungsspielraums der Politik nimmt deshalb bewußt eine Rechts- und Investitionsunsicherheit in Kauf, die letztlich zur Diskreditierung der Bauleitplanung beiträgt. Damit überhaupt eine bauliche und sonstige Nutzung zeitnah möglich wird, bleibt der Bauverwaltung nur der rechtlich kritische Weg von Einzelfallentscheidungen - Befreiungen oder Planreife -, die weitgehend der Öffentlichkeit und den Politikern verborgen bleiben. Die Ausführungsbestimmungen für die Erteilung von Befreiungen sind deshalb so großzügig und umfassend geregelt, damit sie die fehlende politische und fachliche Einigung ersetzen können. Ohne Partizipation der Öffentlichkeit und der politisch Verantwortlichen hat sich die Verwaltung notgedrungen hierdurch ein politisch sanktioniertes Instrument geschaffen, das die fehlende politische Kompromißfähigkeit ersetzt und das ihr eine Machtfülle verleiht, die in der Vergangenheit zu Bauskandalen und zu einer öffentlichen Kritik gegenüber der Bauverwaltung beigetragen hat.

4. ANSÄTZE ZUR VERBESSERUNG DER VERBINDLICHEN BAULEITPLANUNG IN BERLIN

4.1 Administrative Änderungsvorschläge

- **Einführung des politischen Bezirksamtes und Stärkung der Stellung der Bezirksstadträte**

Die Einführung eines politischen Bezirksamtes würde zu einer Effektivierung der Arbeit beitragen, weil parteipolitische Auseinandersetzungen aus der laufenden

Verwaltungsarbeit heraus gehalten würden. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse in den Berliner Bezirken ist das politische Bezirksamt unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen jedoch umstritten.

Eine Verbesserung könnte durch die Aufwertung der Stellung der Bezirksamtsmitglieder erreicht werden. Zum einen sollte ihre Amtszeit von der der Bezirksverordnetenversammlung gelöst werden, um die Abhängigkeit des Bezirksamtes von der Bezirksverordnetenversammlung zu reduzieren und eine bessere Kontinuität der Arbeit zu gewährleisten. Zum anderen sollten ausschließlich qualifizierte und erfahrene Personen die Amtsführung übernehmen. Dies wäre vergleichbar mit der Stellung von Dezenten in anderen Großstädten, in welchen die Stellen öffentlich ausgeschrieben werden. Hierdurch würde zugleich die Attraktivität des Postens als Bezirksstadtrat auch für externe Bewerber und die Berechenbarkeit der Verwaltungsarbeit erhöht.

- **Vergrößerung der bezirklichen Kompetenz für die Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen**

Die im AGBauGB geregelte Zuständigkeit für die Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen sollte zugunsten der Bezirke ausgeweitet werden. Nach der derzeitigen Rechtslage könnte der zuständige Senator nahezu jedes Bebauungsplanverfahren an sich ziehen. Werden gesamtstädtische Interessen geltend gemacht, wird den Bezirken nach der AV Unterrichtungspflicht vom 30.7.1994 eine unnötige und aufwendige Unterrichtungspflicht gegenüber der zuständigen Senatsdienststelle auferlegt und die Kompetenzen eng begrenzt. Durch eine Vergrößerung der Kompetenzen der Bezirke für die Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen würden unnötige Abstimmungen reduziert und das Verfahren beschleunigt. Zugleich würde die Position der Bezirke gestärkt.

- **Einführung einer Genehmigungsfrist für alle Bebauungspläne**

Die Dauer des Genehmigungsverfahrens für Bebauungspläne war bisher ein wesentlicher Grund für die lange Gesamtdauer des Bebauungsplanverfahrens. Während für die in die bezirkliche Zuständigkeit übergegangenen Bebauungspläne im Jahr 1995 eine Genehmigungsfrist eingeführt wurde, fehlt diese für die sonstigen Bebauungspläne. Auch hier sollte der Senat sich selbst gesetzlich binden und eine entsprechende Frist setzen, um Rechts- und Investitionssicherheit zu schaffen.

- **Schneller Abbau des Bebauungsplanüberhangs in der Senatsbauverwaltung**

Die Senatsbauverwaltung sollte den Bebauungsplanüberhang schnellstens abbauen, um einerseits die Bezirke vor unverhältnismäßigen Nachbesserungen, infolge

veränderter rechtlicher Anforderungen, zu bewahren. Dies gilt insbesondere für die bereits faktisch realisierten Bebauungspläne. Andererseits wird nur durch die Festsetzung der Bebauungspläne die angestrebte Planungs- und Rechtssicherheit erreicht und den Bürgern der Rechtsweg nicht abgeschnitten.

- **Ausschluß der Blockierung des Mitzeichnungsverfahren**

Die materiell-rechtliche Prüfung der Bebauungsplänen durch die zuständige Senatsbauverwaltung bedarf der Mitzeichnung der betroffenen sonstigen Senatsverwaltungen, die hier ihre im Rahmen der Trägerbeteiligung nicht berücksichtigten Belange nochmals einbringen (Doppelbeteiligung) und damit die Prüfung und Festsetzung möglicherweise lange blockieren. Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens ist eine abschließende materielle und rechtliche Prüfung der Bebauungspläne durch die zuständige Rechtsabteilung in der Senatsbauverwaltung zu fordern. Eine weitere Beteiligung anderer Senatsverwaltung im Genehmigungsverfahren ist rechtlich und fachlich nicht geboten.

- **Verstärkung der finanziellen und personellen Mittel für die Gefährdungsabschätzung und Sanierung von Bodenkontaminationen**

Zahlreiche Bebauungspläne stagnieren seit 1988, weil die Mittel für die Gefährdungsabschätzung und ggf. notwendige Sanierung von Bodenkontaminationen fehlen. Hierdurch werden notwendige oder wünschenswerte Investitionen gehemmt. Deshalb sollte ein Zeit- und Maßnahmenkonzept zum Umgang mit den Bodenkontaminationen, in Anlehnung an den Mustererlaß der ARGEBAU, erarbeitet werden. Hierzu sind die personellen und finanziell Mittel zu verstärken. Dabei sollte das Land Berlin als Eigentümerin zahlreicher kontaminierter Flächen mit Vorrang und Vorbildfunktion gerade sensible Nutzungen wie Kleingärten und innerstädtische Wohnbauflächenpotentiale sanieren.

4.2 Inhaltlich - materielle Veränderungsvorschläge

- **Stärkere Wahrnehmung ministerieller Funktionen**

Die bisherige Vernachlässigung ministerieller Funktionen der Senatsbauverwaltung gegenüber den Bezirken ist angesichts der veränderten Rahmenbedingungen nicht weiter haltbar. Insbesondere eine wesentlich stärkere Beratungs- und Informationspflicht im Vorfeld der Plangenehmigung ist von der Senatsbauverwaltung, gerade gegenüber den östlichen Bezirken, zu fordern.

- **Einführung einer freiwilligen Vorprüfung von Bebauungsplänen vor der öffentlichen Auslegung**

Ein Teil der heute zur Festsetzung von den Bezirken an die Senatsbauverwaltung gegebenen Bebauungspläne weist unnötige Unstimmigkeiten und Festsetzungs-

probleme auf, die im Rahmen der Genehmigungsprüfung angezeigt werden müssen und ggf. zur Überarbeitung oder Nichtigkeit des Bebauungsplans führen. Viele dieser Probleme ließen sich durch eine freiwillige Vorprüfung von Bebauungsplänen vor der öffentlichen Auslegung einfach und schnell ausräumen.

- **Korrektur der Ausführungsvorschriften zu Befreiungen**

Die Ausführungsvorschriften zu Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans sind Erbe eines seit 1949 rechtlich kritischen und von anderen Kommunen deutlich abweichenden Verwaltungshandels, einer vom Umland räumlich und funktional getrennten Großstadt und eine Reaktion auf die zu lange Dauer von Bebauungsplanverfahren. Die extremen Befreiungsmöglichkeiten sind Folge des in Teilbereichen überholten Baunutzungsplans (Generalbebauungsplans von 1958/60 für Berlin (West)) und einer überdurchschnittlichen Verfahrensdauer von Bebauungsplänen. Die großzügige Legalisierung von Befreiungen, selbst solcher die regelmäßig die Grundzüge der Planung berühren, zementieren das äußerst kritische Verwaltungshandeln und erschweren notwendige Reformen und eine dem Planmäßigkeitssatz entsprechende Bauleitplanung. Deshalb sollten die rechtlich kritischen Ausführungsvorschriften zur Erteilung von Befreiungen, auf ein dem BauGB und der ständigen Rechtsprechung entsprechendes Maß reduziert werden. Dieser Vorschlag erschwert die gängigen Konfliktbewältigungsstrategien der Bauverwaltung und kann deshalb nur im Zusammenhang mit einer Verbesserung des Bauleitplanverfahrens kombiniert werden.

- **Überarbeitung des Baunutzungsplans**

Die bereits 1990 in einem Rechtsgutachten²⁰ zu den Möglichkeiten der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Baunutzungsplans 1958/60 von Berlin (West) aufgezeichneten Alternativen sollten umgesetzt werden. Das Land Berlin ist rechtlich verpflichtet, nicht mehr geeignete Festsetzungen des Baunutzungsplans in einem Bauleitplanverfahren aufzuheben oder durch geeignete Festsetzungen zu ersetzen. Hierdurch würde zugleich das bisherige einzelfallbezogene Verwaltungsgebaren der Überstrapazierung von Befreiungen begrenzt.

- **Neue und komplexe Planungsaufgaben erfordern eine Abkehr vom bisherigen Verwaltungshandeln**

Die Arbeitsweise in der Berliner Bauverwaltung hat sich trotz veränderter Planungsaufgaben und veränderter und zusätzlicher rechtlicher Anforderung kaum geändert. In wenigen Bebauungsplänen für Großbauvorhaben wurden erfolgreich schwierige Bebauungspläne fach- und termingerech aufgestellt und festgesetzt. Unter der Voraussetzung klarer politischer Vorgaben konnten diese Bebauungs-

pläne durch die Mitwirkung privater Büros u.a. deshalb schnell aufgestellt werden, weil Planung als umfassender Prozeß verstanden wurde. Frühzeitig wurden alle kritischen Punkte angegangen, rückgekoppelt und ununterbrochen von einem interdisziplinären Team bearbeitet. Auch wenn die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen dieser Planungen nicht mit denen der Bezirke vergleichbar waren, so zeigen sie jedoch deutlich die Möglichkeiten einer Beschleunigung der verbindlichen Bauleitplanung auf.

4.3 Instrumentelle Veränderungsvorschläge

- **Stärkerer Einsatz von Vorhaben- und Erschließungsplänen und städtebaulicher Verträge**

Der Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 7 BauGB-MaßnG ist in Berlin kaum zum Einsatz gekommen. Die vorliegenden Erfahrungen aus den neuen Bundesländern mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan sollten die bisher geübte Zurückhaltung überwinden lassen und insbesondere für große Vorhaben privater Investoren dieses Instrument stärker zum Einsatz bringen. Sofern Vorhaben- und Erschließungspläne für private Vorhaben nicht angewendet werden, eröffnen städtebauliche Verträge in der Bauleitplanung neue Formen der Zusammenarbeit.

4.4 Änderungsvorschläge zum Bauleitplanverfahren

- **Einführung einer Frist für die Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange in das AGBauGB**

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist der inhaltlich wichtigste und zentrale Verfahrensschritt bei der Aufstellung von Bebauungsplänen. Es hat sich gezeigt, daß verwaltungsintern gut abgestimmte Verfahren schnell zum Abschluß gebracht werden. Trotz Fristsetzung gaben jedoch entscheidende Träger öffentlicher Belange nicht oder sehr verspätet ihre Stellungnahmen ab. Dabei wurde häufig aus einer Fachverwaltung keine abgestimmte Stellungnahme vorgelegt. Deshalb sollte eine angemessene Frist von zwei Monaten für die Abgabe der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange in das AGBauGB eingeführt werden. Dabei sollte der Träger öffentlicher Belange auf die Abgabe einer abgestimmten und ausschließlich fachlich zu vertretenden Stellungnahme seiner Verwaltung beschränkt werden.

Sofern auch die angemessene Verlängerung der Frist zur Stellungnahme verstreicht, sollten die Träger öffentlicher Belange im Wege der Aufsicht strenger kontrolliert und ggf. die Folgekosten einer verspäteten Stellungnahme auferlegt bekommen.

- **Einführung einer bezirklichen Planungssitzung/Anhörungstermin zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange**

Die bereits in § 2 Abs. 5 BauGB-MaßnG zulässige Möglichkeit der Durchführung der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durch einen Anhörungstermin entspricht letztlich der im Jahre 1985 abgeschafften Planungssitzung in der Senatsbauverwaltung. Dieser Anhörungstermin bzw. diese Planungssitzung hat sich grundsätzlich bewährt, unter der Voraussetzung, daß alle Träger öffentlicher Belange diesen Termin wahrnehmen und mit entscheidungsbefugten Fachkräften besetzen, um innerhalb des Anhörungstermins Konflikte abschließend auszuräumen. Dabei sollten diese Anhörungstermine gebündelt für mehrere Verfahren und ggf. für benachbarte Bezirke gemeinsam durchgeführt werden, um die Träger öffentlicher Belange, bei insgesamt 23 Berliner Bezirksverwaltungen, zeitlich nicht zu sehr zu belasten.

4.5 Änderungsvorschläge zu den Planinhalten

- **Reduzierung der Regelungsdichte in Bebauungsplänen**

Ein großer Teil der Bebauungsplaninhalte wird heute über städtebauliche oder architektonische Wettbewerbe vermittelt. Die enge Orientierung der Festsetzungen der Bebauungspläne an die Wettbewerbsergebnisse durch Baukörperfestsetzungen bindet die nachfolgende oder parallele Ausführungsplanung zu stark und führt entweder zu Änderungen der Festsetzungen oder zu Ausnahmen bzw. Befreiungen. Der Bebauungsplan als "Maßanzug" erscheint nur in wenigen städtebaulichen Situationen sinnvoll und erforderlich. Es bedarf wesentlich mehr Zeit einen solchen Plan als "Maßanzug" im Bauleitplanverfahren abzustimmen und ihn rechtlich und inhaltlich fehlerfrei aufzustellen. Vielmehr sollte durch Rahmenfestsetzungen dem Gebot der planerischen Zurückhaltung entsprochen werden, indem die Festsetzungen der Bebauungspläne als "bequeme Kleidung" ausgebildet werden. Die Analyse der Bebauungspläne hat gezeigt, daß gerade Bebauungspläne mit Rahmenfestsetzungen schneller das Verfahren durchlaufen und kaum Veränderungen unterliegen, weil sie dem Bauherrn Entwicklungsspielräume eröffnen, Details der späteren Baugenehmigung überlassen und das Verwaltungshandeln nicht zu stark determinieren. Eine Reduzierung der Regelungsdichte der Bebauungspläne könnte eine vergleichbar positive Wirkung auf die Verfahrensdauer und notwendige Änderungsverfahren haben, wie die Generalisierung der Darstellungen in den Flächennutzungsplänen von 1984/87 und 1994.

5. AUSBLICK

Der gesellschaftliche Umbruch im Osten Deutschlands seit 1989 hat in der Stadtregion Berlin²⁴ zu einschneidenden wirtschaftsstrukturellen, sozialen und finanziellen Veränderungen geführt. Die Vereinigung der beiden unterschiedlich ent-

wickelten Stadthälften unter marktwirtschaftlichen Konditionen und die wirtschaftlichen sowie politischen Entscheidungen zur Frage der Hauptstadt und des zukünftigen Regierungssitzes hat Berlin vor vollständig neue Aufgaben gestellt. Begleitet wurde dieser Prozeß durch neue bundesgesetzliche Regelungen und einer für Berlin bisher nicht bekannten Wachstumsdynamik, mit einem einhergehenden Bauboom. Die vorhandenen Planungskonzepte und das bisherige Verwaltungshandeln reichten nicht aus, die neuen Aufgaben der Vereinigung der Stadt, der Erweiterung des städtischen Verflechtungsbereichs und der zusätzlichen Funktionen im Sinne einer geordneten städtebaulichen und regionalen Entwicklung zu steuern. Die Auswirkungen dieser grundlegenden Änderungen in der Stadt, die massive Verlagerung subventionsorientierten Gewerbes ins Umland und die Tertiärisierung der City bilden neue Aufgaben der Stadtplanung, auf die die verbindlichen Bauleitplanung im Bezirk Charlottenburg bisher nur wenig reagiert wurde. Die vorgeschlagenen Änderungen zu einer administrativen, inhaltlichen und instrumentellen Verbesserung der verbindlichen Bauleitplanung sind den Praktikern in den Planungsämtern der Stadt durchaus vertraut. Ihre politische Umsetzung ist unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen jedoch äußerst schwierig, weil die dargestellten Verhältnis der verbindlichen Bauleitplanung stellvertretend für viele Bereiche der Berliner Verwaltung stehen.

- 1 Regelungsdichte und Verfahrensdauer von Bebauungsplänen, dargestellt am Beispiel des Bezirks Charlottenburg von Berlin, Dissertation am Fachbereich 7 - Umwelt und Gesellschaft - der Technischen Universität Berlin, vom 12.4.1996, D 83
- 2 vgl. Schmidt-Eichstaedt, Schäfer, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, 1984, S. 76
- 3 vgl. Zivier, Ernst R., Verfassung und Verwaltung Berlin, Berlin 1989, S. 15
- 4 die Planreife ist ein Beschleunigungsinstrument zur vorgezogenen Genehmigung eines Vorhabens
- 5 die Veränderungssperre ist ein Plansicherungsinstrument
- 6 Der Schwierigkeitsgrad eines Bebauungsplans wurde nach der Anzahl der zeichnerischen und textlichen Festsetzungen (Regelungsdichte) bestimmt. Die Festsetzung eines Schwellenwertes, ab dem eine hohe Regelungsdichte vorliegt, ist nicht möglich, da neben quantitativen auch qualitative Komponenten zu berücksichtigen sind.
- 7 Gesetz über die städtebauliche Planung im Land Berlin (Planungsgesetz) vom 22.8.1949 i.d.V. vom 22.3.1956 (GVBl. 7.4.56, S. 272) i.V.m. Bauordnung für Berlin vom 21.11.1958 (GVBl. S. 1087, 1104)
- 8 Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23.6.1960 (BGBl. I S. 341) i.V.m. BauNVO vom 26.6.1962 (BGBl. I S. 429)
- 9 Bundesbaugesetz (BBauG) vom 18.8.1976 (BGBl. I S. 2256 S. 3617) geändert durch Artikel 9 Nr.1 der Vereinfachungs-Novelle vom 3.12.1976 (BGBl. I S. 3281) und durch das Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionen im Städtebaurecht vom 6.7.1979 (BGBl. I S. 949)
- 10 Baugesetzbuch (BauGB) vom 8.12.1986 (BGBl. I S. 466) zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs vom 30.7.1996 (BGBl. I S. 1189)
- 11 Typisierende Erfassung der Bebauungspläne in den Kategorien der BauNVO
- 12 TeInfr-BP sind Bebauungspläne für technische Infrastruktur, mit Ausnahme von Straßen
- 13 SoInfr-BP sind Bebauungspläne für soziale Infrastruktureinrichtungen
- 14 Text-BP sind nicht qualifizierte Bebauungspläne i.S. von § 30 Abs.2 BauGB
- 15 Die Planungsphase von 1977 bis 1985 wurde gewählt, weil am 1.1.1985 eine für das Verfahren der Aufstellung von Bebauungsplänen maßgebliche Änderung der Zuständigkeiten in der Berliner Verwaltung für den Verfahrensschritt der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BBauG / BauGB eintrat.
- 16 Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz - StBauFG) vom 27.7.1971 (BGBl. I S. 1125) i.V.m. dem Gesetz zur Ausführung des Städtebauförderungsgesetz vom 9.5.1972 (GVBl. S. 884)
- 17 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch, Artikel 2 des Gesetzes zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz) i.d. Bekanntmachung der Neufassung vom 6. Mai 1993 (BGBl. I S. 622)
- 18 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Umweltatlas Berlin, Ökologisches Planungsinstrument Naturhaushalt/Umwelt: Altlastenverdachtsflächenkataster, Stand 1993
- 19 Watzke, Hans-Georg: Bauplanungsrechtliche Möglichkeiten der Genehmigung des Ausbaus von Dachgeschoss, Gutachten im Auftrag des Senators für Bau- und Wohnungswesen, Berlin 1988
- 20 Schmidt-Eichstaedt, Gerd, Rechtsgutachten zu den Möglichkeiten der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Baunutzungsplans 1958/59 von Berlin (West), Berlin 15.4.1990
- 21 Stadtbauwelt: "Nach Berlin! Nach Berlin! Nach Berlin!", Themenheft Stadtbauwelt 12, vom 28.3.1991

Zur Methodik von Standortsuchverfahren für Infrastrukturgroßprojekte

- dargestellt am Beispiel der Standortuche für einen Regionalflugplatz im Wirtschaftsraum Heilbronn

Stefan Köhler, Heilbronn

Kurzfassung

Der Beitrag stellt die Durchführung einer Standortuche für einen Regionalflugplatz bevorzugt unter methodischen und inhaltlichen Gesichtspunkten dar. Aufgabe des Regionalverbandes Franken war es mit dieser Standortuche abzu prüfen, inwieweit geeignete Flächen für diese konfliktträchtige Infrastrukturgroßeinrichtung im Raum Heilbronn vorhanden sind. Potentielle Standorte sollten bestimmt und so bewertet werden, daß sie anlagentechnisch und bezüglich potentieller Nutzer einen möglichst hohen Nutzen, hingegen bezüglich negativer Auswirkungen (Lärm etc.) möglichst geringe Einschränkungen aufweisen. Mittels Ausschluß- und Abwägungskriterien wurden geeignete Flächen identifiziert und durch paarweise Einzelabwägung nach ihrer Eignung bzw. Einschränkung in eine Rangreihung gebracht. Die abschließende regionalplanerische Bewertung brachte zwei Vorschläge zu Standortbereichen, auf denen die Anlage eines Regionalflugplatzes realisierungswürdig erscheint.

Gliederung

1. Anlaß und Ausgangssituation
2. Bedarf und Alternativen
3. Methodik der Standortuche
4. Suchraumabgrenzung
5. Identifikation von Standorten anhand von Ausschlußkriterien
6. Bewertung und Reduktion der identifizierten Standortbereiche anhand von Abwägungskriterien
7. Paarweise Einzelabwägung und regionalplanerische Beurteilung
8. Weiteres Vorgehen

Literatur