

Städtebauliche Belange als Bewertungsmaßstab für Smart-City-Maßnahmen

Vilim Brezina
BBSR (Bonn)

Im Rahmen des Förderprogramms „Modellprojekte Smart Cities“ entstehen innovative und zum Teil experimentelle Maßnahmen, für die nicht auf einen etablierten Kriterienkatalog zurückgegriffen werden kann. Damit entziehen sie sich nicht selten einer tradierten Einordnung in bekannte städtebauliche Kategorien (Handlungsfelder der Stadtentwicklung, kommunale Handlungsfelder, etc.). Dies kann insbesondere darauf zurückgeführt werden, dass bei der Einführung noch nicht erprobter Maßnahmen der zu erwartende Beitrag zur Stadtentwicklung und zur Erreichung entsprechender stadtentwicklungspolitischer Ziele nur schwer abgeschätzt werden kann. Dieser blinde Fleck ist also nicht nur auf das Thema Smart City beschränkt, sondern ein generelles Problem von Innovationen in der Stadtentwicklung (vgl. Löw/Sept 2021; Giffinger/Haindlmaier 2015). Grundsätzlich genießen die rund 11.000 Gemeinden in Deutschland im Rahmen ihrer Planungshoheit einen weiten Gestaltungsspielraum die städtebauliche Entwicklung selbst festzulegen. Diese weitreichende Gestaltungsfreiheit steht allerdings unter dem gesetzlichen Vorbehalt des Abwägungsgebots, wonach die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Mit den städtebaulichen Belangen gibt der Gesetzgeber den Gemeinden grobe und nicht abschließende Leitlinien und Handlungsmaßstäbe für die Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit vor.¹ Sie bilden damit den zentralen Maßstab dafür, ob eine Bauleitplanung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung dient.² Als städtebaulicher Orientierungsrahmen bilden sie in diesem Beitrag die Bewertungsgrundlage für Smart-City-Maßnahmen, da letztlich alle Maßnahmen, die eine städtebauliche Entwicklungs- und Ordnungsrelevanz aufweisen, sich aber aus anderen Instrumenten als der Bauleitplanung, Fachstrategien oder Konzepten (wie z.B. einer Digital- oder Smart City-Strategie, einem Masterplan oder einem Klimaschutzkonzept) speisen, wieder auf den Gesetzesvorbehalt der kommunalen Planungshoheit und den damit verbundenen Bewertungsmaßstab der bodenrechtlich relevanten Belange verwiesen werden. Darüber hinaus stellt das Kriterium der „Modellhaftigkeit“ als geforderte Eigenschaft einer Smart City-Maßnahme eine weitere Voraussetzung dar, die eine zumindest grobe Abschätzbarkeit der Wirkung einer Maßnahme erfordert. Qualifiziert bzw. operationalisiert wird der Begriff in den Förderbedingungen durch die sogenannte Intersektoralität, d.h. die Betroffenheit mehrerer Sektoren der Stadtentwicklung und die grundsätzliche Übertragbarkeit der Maßnahme auf andere Kommunen.³

¹ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Aufl. 2022, BauGB § 2 Rn. 20.; Die Auflistung der Planungsleitlinien gem. § 1 Abs. 5 BauGB sowie der städtebaulich relevanten Belange gem. § 1 Abs. 6 BauGB (auch abwägungsrelevante bzw. abwägungsbeachtliche Belange) ist als nicht abschließender Katalog zu verstehen und durch unbestimmte Rechtsbegriffe geprägt, die der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

² Brügelmann/Gierke, 125. EL Januar 2023, BauGB § 1 Rn. 70.

³ KfW Zuschuss 436 – Merkblatt Modellprojekte Smart Cities: Stadtentwicklung und Digitalisierung.

Abrufbar unter: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004472_M_436_Smart_Cities.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004472_M_436_Smart_Cities.pdf).

Bei vielen Kommunen ist zu beobachten, dass die Kombination aus fehlendem Erfahrungswissen über die Wirkung einer Maßnahme und dem gleichzeitigen Anspruch des Modellcharakters eher zu einer Zurückhaltung bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen führt. Diese Zurückhaltung ist einerseits angesichts der hohen Unsicherheit bei Innovationen verständlich, da die Kommunen i.d.R. einen nicht unerheblichen Eigenanteil von 35 % finanziell tragen. Andererseits steht diese Zurückhaltung dem Ziel entgegen, möglichst viele unterschiedliche und erfolgversprechende Maßnahmen zu initiieren und daraus besonders erfolgreiche zu destillieren. In diesem Beitrag soll daher ein Weg aus diesem Dilemma skizziert werden, indem anhand ausgewählter Smart-City-Maßnahmen versucht wird, eine Annäherung an die zu erwartende städtebauliche Wirkung einer Maßnahme durch eine planungsrechtliche Bewertung und Auslegung zu ergründen. Methodisch wird dabei einerseits empirisch auf den Wissensspeicher,⁴ d.h. die Maßnahmendatenbank des Förderprogramms zurückgegriffen, auf dessen Grundlage dann andererseits ausgewählte Maßnahmen einer planungsrechtlichen Bewertung unterzogen werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch sowohl eine praktikable Abschichtung des Belangekatalogs in Form einer Zuordnung der einzelnen Belange zu übergeordneten Kategorien als auch das Vorliegen einer möglichst konkreten Maßnahmenbeschreibung.

Zu diesem Zweck werden die Belange zunächst stichwortartig dargestellt und anschließend Kategorien zugeordnet mit dem Ziel, die Anzahl der Kategorien möglichst gering zu halten, ohne die inhaltliche Qualität übermäßig einzuschränken (vgl. Tab. 1). Die planungsrechtliche Bewertung erfolgt dann durch eine thesenbasierte Annäherung auf der Grundlage der konzeptionellen Ausrichtung der Maßnahme hinsichtlich ihrer potenziellen Auswirkungen auf die abwägungsrelevanten Belange oder zumindest entlang ihrer Kategorien sowie der angesprochenen Intersektoralität und grundsätzlichen Übertragbarkeit. Die Auswahl der Maßnahmen sowie die konkrete Umsetzung des Vorhabens erfolgen erstmals zum Zeitpunkt des Vortrags.

Abwägungsrelevante Belange nach BauGB	Handlungssektor (gebildete Kategorien)	MPSC-Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> • gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, • Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung • Wohnbedürfnisse der Bevölkerung • Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen • Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung • kostensparendes Bauen • die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche • die Baukultur • Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes 	Wohnen und Bauen ⁵	...
<ul style="list-style-type: none"> • soziale und kulturelle Bedürfnisse (auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer) • Bildungswesen, Sport, Freizeit und Erholung • Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge 	Soziales, Kultur und Bildung ⁶	

⁴ Abrufbar unter: <https://www.smart-city-dialog.de/wissensspeicher>

⁵vgl. § 1 Abs. 6 Nrn. 1-2 und Nrn. 4-5 BauGB.

⁶vgl. § 1 Abs. 6 Nrn. 3 und 6 BauGB.

<ul style="list-style-type: none"> • Umwelt- und Naturschutz • Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge • biologische Vielfalt • Natura 2000-Gebiete • umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit • umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter • Vermeidung von Emissionen • sachgerechter Umgang mit Abfällen und Abwässern • Nutzung erneuerbarer Energien • sparsame und effiziente Nutzung von Energie, • Landschaftspläne sowie von sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität 	Umwelt- und Naturschutz ⁷	
<ul style="list-style-type: none"> • die Wirtschaft • mittelständische Struktur • verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, • Land- und Forstwirtschaft • Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen • Post- und Telekommunikationswesen, insbesondere des Mobilfunkausbaus • Versorgung mit Energie und Wasser, einschließlich Versorgungssicherheit <p>Sicherung von Rohstoffvorkommen</p>	Wirtschaft, Handel & Energie ⁸	
<ul style="list-style-type: none"> • Personen- und Güterverkehr • Mobilität der Bevölkerung • Elektromobilität • öffentlicher Personennahverkehr • nicht motorisierter Verkehr, <p>Vermeidung und Verringerung von Verkehr</p>	Verkehr & Mobilität ⁹	
<ul style="list-style-type: none"> • Verteidigung und Zivilschutz • Küsten- oder Hochwasserschutz • Hochwasservorsorge • Flüchtlinge oder Asylbegehrende und ihrer Unterbringung ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen 	Sicherheit, Asyl & Risikovorsorge ¹⁰	
<p>Insb. besondere Belange aus integrierten Stadtentwicklungskonzepten, aus Mobilitätsplänen und aus anderen raumbedeutsamen Entwicklungsplänen</p>	Andere ¹¹	

Tab. 1: Induktion der städtebaulichen Belange und Zuordnung zu MPSC-Maßnahmen

Literatur:

Battis/Krautzberger/Löhr (2022): Baugesetzbuch – BauGB, Kommentar. C.H.BECK. 15. Aufl. 2022.

⁷vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB.

⁸vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB.

⁹vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB.

¹⁰vgl. § 1 Abs. 6 Nrn. 10 und 12-14 BauGB.

¹¹ vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB.

Brügelmann (2023): Baugebesetzbuch – Kommentar. Kohlhammer. 125. EL.

Giffinger, R., & Haindlmaier, G. (2015). Smart City: Innovationspotenziale für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Stadtentwicklung. In: Fritz, J.; Tomaschek, N.(Hg): Die Stadt der Zukunft. Aktuelle Trends und zukünftige Herausforderungen. Münster. Waxmann, 137-152.

Löw, M., Sept, A. (2021). Innovationen in Stadt und Raum. In: Blättel-Mink, B., Schulz-Schaeffer, I., Windeler, A. (Hg): Handbuch Innovationsforschung. Springer VS, Wiesbaden, 725–741.