

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
Herrn MR Dr. Jörg Schliepkorte
11055 Berlin

- per E-Mail: SWI2@bmub.bund.de -

05.07.2016/nj

Bearbeitet von
Eva Maria Niemeyer

Telefon 0221 3771-287
Telefax 0221 3771-509

E-Mail:
evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Bernd Düsterdiek
Telefon 0228-9596214
E-Mail:
bernd.duesterdiek@dstgb.de

Aktenzeichen
61.05.00

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt Ihr Schreiben vom 16.06.2016; Ihr Zeichen SW I 2 – 91015.3/7

Sehr geehrter Herr Dr. Schliepkorte,

für die Zusendung des Referentenentwurfs (Stand 16.06.2016) zum o. g. Gesetzgebungsvorhaben und die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung die Umsetzungserfordernisse der UVP-Änderungsrichtlinie auch im BauGB u. a. dazu nutzen will, um das Zusammenleben in der Stadt durch eine bessere Vereinbarkeit von Wohn- und Gewerbenutzung zu stärken. Die aktuellen Problemlagen im Städtebau betreffen insbesondere wachsende Städte in Ballungsräumen; sie sind gekennzeichnet durch ein zunehmendes Auseinanderklaffen des Wohnraumbedarfs für eine wachsende Bevölkerung und dem Mangel an verfügbaren baureifen Flächen zur Deckung dieses Bedarfs insbesondere für preiswerten Wohnraum. Wesentliche Gründe für diese Probleme sind die zunehmend komplexeren und aufwändigeren Planungsverfahren und die zunehmenden Anforderungen durch die Berücksichtigung ökologischer Belange – insbesondere solche des Artenschutzes – bei Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen, sowie Probleme bei der Bewältigung immissionsschutzrechtlicher Anforderungen. Aber auch der Stadt-Umland-Bereich sowie der ländliche Raum benötigen Lösungen für eine Nachverdichtung, für heranrückende Wohnbebauung an Gewerbe und Landwirtschaft sowie für ein praxisgerechtes und verträgliches Mischungsverhältnis von Wohnen und Gewerbe.

Eine Novellierung des Bauplanungsrechts muss daher im Ergebnis dazu beitragen, die Innenentwicklung entsprechend den erklärten Zielsetzungen der letzten Gesetzesnovellen, der vom BMUB initiierten Wohnungsbau-Offensive und der von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragenen Leipzig-Charta zu erleichtern.

Dem wird der vorliegende Referentenentwurf nur eingeschränkt gerecht, da er insbesondere in zentralen Handlungsfeldern (Vereinfachung der Planungsverfahren, Stärkung der Innenentwicklung) weitere Erschwernisse festlegt. Darüber hinaus bedauern wir, dass bisher offenbar keine vertiefte Prüfung der von der AG Aktive Liegenschaftspolitik im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagenen Weiterentwicklung des bodenrechtlichen Instrumentariums zur Erleichterung der Baulandmobilisierung stattgefunden hat. Wir appellieren weiter daran, die Städte und Gemeinden bei einer aktiven Bodenpolitik zu unterstützen und die bestehenden Chancen herauszuarbeiten und umzusetzen.

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen (die Nummerierung orientiert sich an der Nummerierung des Referentenentwurfs) nehmen wir wie folgt Stellung, wobei unsere Stellungnahme angesichts der kurzen Fristsetzung zunächst nur die Schwerpunkte des Referentenentwurfs umfasst. Weitergehende Hinweise behalten wir uns ausdrücklich vor.

Vorblatt

Zu E.3: Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Annahme, dass bei den Gemeinden bzw. ihren Verwaltungen bei der Umsetzung der Bauplanungsrechtsnovelle kein zusätzlicher Aufwand anfällt, müssen wir widersprechen. Bereits zur Einführung der Umweltprüfung wurden die Änderungen als lediglich "verfahrensmäßige", nicht inhaltliche Vertiefungen der Thematik dargestellt. Diese Sichtweise hat sich in der Realität nicht bewahrheitet. Durch die verfahrensmäßige Aufwertung der Umweltbelange kommt den Naturschutzbehörden eine gewichtige Rolle zu. Durch die nun vorgesehene Einführung neuer Untersuchungs- und Beschreibungsgegenstände, wie beispielsweise "Klima", "menschliche Gesundheit", "Fläche" und die Bau- und Betriebsphase der geplanten Vorhaben sowie ggf. Abrissarbeiten steht zu erwarten, dass dies einen zusätzlichen Aufwand an Untersuchungen und Darstellungen von erheblichem Ausmaß auslösen wird. Zudem wurden auch die Überwachungspflichten ausgeweitet. Welche zeitliche Verzögerung sich durch die erweiterten Umweltprognosen in den Verfahren ergeben wird, ist derzeit nicht absehbar; hier werden vermutlich die Ergebnisse des Planspiels genauere Erkenntnisse bringen. Zu den neuen Erfordernissen in der Anlage 1, Nr. 2 Buchst. b) verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Artikel 1, Nr. 18. Auch die zwingend vorgegebene Verpflichtung zur Internetveröffentlichung bereits während des Planaufstellungsverfahrens wird – je nach Kommune – zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen.

Artikel 1 Änderung des Baugesetzbuchs

Zu Nr. 3 und Nr.4 : § 3 Abs. 2 Satz 1 und § 4 Abs. 2 Satz 2 BauGB-E

Die beabsichtigte Änderung des § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB sehen wir sehr kritisch. Welche (längere) Frist im jeweiligen Fall angemessen ist, kann von den Kommunen nur schwer eingeschätzt werden. Zur Vermeidung von beachtlichen Verfahrensfehlern müssten die Kommunen insbesondere bei komplexen Bauleitplanverfahren im Zweifelsfall vorsorglich immer eine sehr lange Frist für die Auslegung vorsehen. Auch der unbestimmte Rechtsbegriff des "wichtigen Grundes" trägt für die Kommunen nicht zur Rechtssicherheit bei. Sofern diese Änderung nicht entfallen kann, sind Klarstellungen erforderlich; auch müssen Fehler bei der Beurteilung des "wichtigen Grundes" und der "angemessenen längeren Frist" über die Regelungen des § 214 BauGB für unbeachtlich erklärt werden. Zu überlegen wäre zudem, ob bei

Beibehaltung der vorgesehenen Regelung die Fristverlängerung nicht wie in § 4 Abs. 2 BauGB geregelt als "Soll-Vorschrift" ausgestaltet wird.

Zur Änderung der Auslegungsfrist von "einem Monat" in "30 Tage" bleibt unklar, welche Art von Tagen gemeint ist: Kalendertage, Werkzeuge, Arbeitstage? Die UVP-Änderungsrichtlinie spricht von "mindestens 30 Tagen", ohne Ausnahmetatbestand. Daher sollte im BauGB auch eine eindeutig definierte Frist ohne Ausnahmeregelung beibehalten werden. Zur Vermeidung von Unsicherheiten und möglichen Verfahrensfehlern sollte die Umstellung auf eine "30-Tage-Frist" im Übrigen im BauGB durchgängig erfolgen.

Zu Nr. 5: § 4a Abs. 4 BauGB-E

In der Neufassung dieses Absatzes ist u. a. vorgesehen, dass der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB und die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 auszulegenden Unterlagen „zusätzlich“ im Internet zu veröffentlichen sind. Bisher können bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung elektronische Informationstechnologien „ergänzend“ genutzt werden.

Dies hat zur Folge, dass gegenwärtig die ausschließliche Nutzung des Internets nicht möglich ist, selbst wenn in der betroffenen Kommune eine reine Online-Bekanntmachung schon als "ortsüblich" anzusehen ist. So hat beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen bereits in § 4 Abs. 1 der Bekanntmachungsverordnung die Internet-Bekanntmachung eingeführt, wonach eine Bekanntmachung auch ausschließlich online erfolgen kann. In Anbetracht der heutigen Verfügbarkeit von Online-Zugängen und der fortschrittlicheren Rechtslage im Landesrecht erscheint es daher anachronistisch, das Internet nur "ergänzend" oder – wie nach dem Entwurf – "zusätzlich" nutzen zu können. Abs. 4 sollte dahingehend geändert werden, dass auch eine alleinige Verwendung elektronischer Informationstechnologien ausreichend ist.

§ 4 a Abs. 4 BauGB-E sieht darüber hinaus vor, dass die Unterlagen über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen sind. Hierfür vermögen wir keine Rechtsgrundlage – auch nicht aufgrund von Vorgaben der UVP-Änderungsrichtlinie – zu erkennen. Gemäß Art 6 Abs. 5 Satz 2 der UVP-Änderungsrichtlinie haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass die einschlägigen Informationen über ein zentrales Portal oder einfach zugängliche Zugangspunkte abgerufen werden können. Was ein einfach zugänglicher Zugangspunkt ist, wird in der Richtlinie nicht näher konkretisiert. Nach unserer Auffassung sollte ein solcher Zugangspunkt auch und gerade das Internetportal der jeweiligen Kommune sein. Bürgerinnen und Bürger, aber auch Projektentwickler oder Investoren, die auf der Suche nach Informationen zum Planungsrecht sind, werden ohnehin stets das Internetportal der betreffenden Gemeinde aufsuchen und dort auf einfache Weise die gewünschten Informationen erhalten.

Den Gemeinden die Entscheidung darüber zu nehmen, auf welchen Portalen sie Unterlagen zugänglich machen und diese Aufgabe dem Land zu übertragen, stellt nach unserer Auffassung zudem einen Eingriff in den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung dar. Es stellt sich zudem die Frage, ob dem Bund für eine derartige Regelung überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Außerdem dürfte bereits jetzt schon feststehen, dass die meisten Länder dieses Internetportal zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Städtebaurechtsnovelle noch gar nicht vorhalten werden und die Austauschstandards im Bau- und Planungsrecht selbst landesrechtlich nicht einheitlich sein werden. Der Gesetzgeber verlangt daher von den Gemeinden etwas rechtlich Unmögliches und versucht, dieses Defizit mit einer Unbeachtlichkeitsvorschrift zu überbrücken. Die vorgesehene Regelung ist daher aus kommunaler Sicht abzulehnen.

Zu Nr. 6: § 4c Satz 1 BauGB-E

Bedenken bestehen gegenüber der geplanten Kontrolle der im Bebauungsplan festgesetzten oder einem städtebaulichen Vertrag geregelten Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft im Rahmen der Überwachung nach § 4c BauGB. Hierdurch wird ein zusätzlicher Verfahrensaufwand erzeugt, der das Monitoring zu einer Vollzugskontrolle erweitert. Wir regen an, diese Erweiterung entfallen zu lassen, wenn sie nicht europarechtlich zwingend notwendig ist. Hiervon gehen wir nach unserer Lesart nicht aus.

Zu Nr. 7 und Nr. 10: § 5 Abs. 5 bzw. § 10a Abs. 1 und 2 BauGB-E

Für das in den genannten Vorschriften vorgesehene zentrale Internetportal des Landes verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Nr.5.

Problematisch sind die geplanten Regelungen aber auch vor dem Hintergrund der Umsetzung der „INSPIRE-Richtlinie (Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft)“. Das INSPIRE-Thema „Bodennutzung“ umfasst auch die geplante Bodennutzung, sodass Bauleitpläne grundsätzlich eine INSPIRE-Relevanz aufweisen und daher zur Darstellung und zum Download bereitgestellt werden müssen. Welche Pläne konkret erfasst sind, hängt allerdings von der Ausgestaltung durch die jeweiligen Umsetzungsgesetze zur INSPIRE-Richtlinie der Länder ab. Mit einer die elektronische Datenhaltung voraussetzenden Regelung im Bundesrecht könnten in Bezug auf die Geodatenzugangsregelungen in den Ländern die Konnexitätsgrundsätze der Landesverfassungen unterlaufen werden.

Ein zentrales Internetportal des Landes kann zwar organisatorische und ggf. auch finanzielle Vorteile für die Kommunen bedeuten; es muss ihnen aber freigestellt bleiben, ob sie hierauf zurückgreifen möchten oder eine eigenständige Lösung (ggf. auch in Form interkommunaler Zusammenarbeit bzw. auf Kreis- oder Regionalebene) bevorzugen. Wir lehnen die Regelungen daher ab.

Zu Nr. 8: § 9 BauGB-E

Die vorgesehene Ergänzung der Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 Nr. 23 Bst. c) BauGB-E kann in den Fällen der Änderung und der Neuaufstellung von Bebauungsplänen im Umfeld von Störfallbetrieben zur Anwendung kommen. Die Unterschiede zur derzeitigen Festsetzungsmöglichkeit nach § 1 Abs. 9 Nr. 24 BauGB sollten aber klarer erläutert werden. Unklar ist auch die Definition der "Nachbarschaft", es stellt sich zudem die Frage, ob für eine Festsetzung auf der neuen Grundlage zwingend der angemessene Abstand des Betriebsbereichs im Rahmen des Planverfahrens ermittelt werden muss, was weiteren Zeit- und Kostenaufwand mit sich bringen dürfte. Zudem ist die "Nutzungsintensität" im Bauplanungsrecht ein neuer Begriff, zu dessen Auslegung wären weitergehende Ausführungen in der Begründung hilfreich.

Mit dem gem. § 9 Abs. 2 c) BauGB-E neu einzuführenden einfachen "Störfall-Bebauungsplan" soll den Gemeinden ein Instrument an die Hand geben, das zum Schutz vor den Folgen von Störfällen für bestimmte Nutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude Festsetzungen zu ihrer Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit trifft. Dabei sollen über die Feinsteuerungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO hinausgehende Differenzierungsmöglichkeiten eröffnet werden. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerwG vom 20.12.2012 (4 C 11.11), wonach in

vielen Fällen bei Neuansiedlungsvorhaben in der Nähe von Störfallbetrieben davon auszugehen ist, dass diese städtebauliche Spannungen hervorrufen, die nicht im Wege einer „nachvollziehenden“ Abwägung bei der Vorhabenzulassung beseitigt werden können, sondern einer planerischen Bewältigung bedürfen, kann das neue Instrument zur Erleichterung der planerischen Schwierigkeiten gerade in solchen Gemengelagen beitragen. Mit den ähnlich ausgerichteten Planungsinstrumenten in § 9 Abs. 2a) und Abs. 2b) BauGB haben die Städte und Gemeinden bereits gute Erfahrungen gemacht. Daher halten wir es für sinnvoll, dass auch das neue Planungsinstrument sich an der bewährten Systematik der Planungsmöglichkeiten für zentrale Versorgungsbereiche bzw. für Spielhallen orientiert. Soweit allerdings nach dem unmittelbaren Wortlaut (§ 34 BauGB; § 30 Abs.1 BauGB) der Schluss zutrifft, dass Gebiete, für die einfache Bebauungspläne bzw. Satzungen über Vorhaben- und Erschließungspläne sowie vorhabenbezogene Bebauungspläne bestehen, mit der Neuregelung nicht überplanbar wären, stellte dies eine sehr unzweckmäßige Anwendungsbeschränkung dar.

Zu Nr. 12: § 13a BauGB-E

Mit dem Gesetzentwurf geht das generelle Erfordernis einer Vorprüfung des Einzelfalls bei Planungen nach § 13 a BauGB einher. Dies stellt ein erhebliches und vor allem vermeidbares verfahrenstechnisches Erschwernis für die planenden Gemeinden dar: Ein europarechtliches Erfordernis dafür, auch die „kleine Variante“ des vereinfachten Verfahrens nun einer Vorprüfung im Einzelfall zu unterziehen, vermögen wir nicht zu erkennen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 09.08.2006 (BR-Drs. 558/06), mit dem das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung eingeführt wurde, enthält auf den Seiten 30 ff. eine ausführliche Begründung, wonach die Anforderungen der Plan-UP-Richtlinie gewahrt sind. Wir vermögen nicht zu erkennen, dass die dort dargelegten Grundsätze und Erwägungen auch auf dem Stand von heutigen europäischen Vorgaben an Geltung verloren haben.

Auch der EuGH hat § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB nicht beanstandet bzw. ausdrücklich als denkbare Lösung anerkannt (vgl. EuGH vom 18.04.2013 Az. C-463/11).

Die geplante Novellierung konterkariert daher die ursprünglich vom Gesetzgeber beabsichtigte beschleunigte Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und dies ohne jede Not, da auch im beschleunigten Verfahren sämtliche abwägungsrelevanten Umweltbelange – ebenso wie in Verfahren nach § 13 BauGB – geprüft, durch entsprechende Fachgutachten abgearbeitet und ggf. durch entsprechende umweltbezogene Festsetzungen städtebaulich gelöst werden. Die Städte und Gemeinden sind bestrebt, rechtssichere Bebauungspläne aufzustellen. Von daher ist es keineswegs planerische Praxis, abwägungsrelevante Umweltbelange "unter den Tisch fallen" zu lassen. Ein solches Vorgehen wäre gerichtlich auch vollumfänglich überprüfbar. Insofern überzeugt die Begründung im Gesetzentwurf nicht, wenn auf den Seiten 2, 26 und 30 ausgeführt wird, zur Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus solle die Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung generell von der Durchführung einer Vorprüfung des Einzelfalls abhängig gemacht werden. Der Zeitaufwand für die Abarbeitung der Anlage 2 zum BauGB und die schriftliche Dokumentation der Ergebnisse, die Abstimmung innerhalb der Verwaltung sowie die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Vorprüfung schmälern den zeitlichen Vorteil des § 13a-Verfahrens erheblich und machen das Instrument unattraktiv.

Die aktuelle Regelung muss aus kommunaler Sicht daher unbedingt beibehalten werden. Sie dient im Ergebnis der Verfahrensbeschleunigung und damit auch der Verwirklichung der von Bund, Ländern und Gemeinden im „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ formulier-

ten Zielstellung, Wohnungsbauvorhaben zügig realisieren und die Baulandbereitstellung fördern zu können. Dies kommt insbesondere durch die Möglichkeit, auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu verzichten und stattdessen die Information gemäß § 13a Abs. 3 Nr. 2 BauGB einzuräumen sowie die Möglichkeit von den Darstellungen des Flächennutzungsplans (FNP) ohne gesondertes Verfahren abweichen zu können zum Tragen. Gerade die Option, den FNP im Wege der Berichtigung anpassen zu können, führt zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung. Im Falle einer Änderung des FNP im Parallelverfahren kann der Bebauungsplan erst in Kraft gesetzt werden, wenn zur FNP-Änderung die Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde vorliegt. Nach den Erfahrungen der Städte und Gemeinden schöpfen die höheren Verwaltungsbehörden auch regelmäßig die ihnen zustehende Frist von drei Monaten aus. Erst nach erfolgter Genehmigung kann dann die FNP-Änderung und im Anschluss hieran der Bebauungsplan in Kraft gesetzt werden.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist mit Blick auf den in vielen Regionen bestehenden dringenden Wohnraumbedarf nicht nur die zwingende Beibehaltung der bisherigen Regelung des § 13a BauGB erforderlich; vielmehr sollte auch eine maßvolle Ausweitung des beschleunigten Verfahrens – ausschließlich für den Wohnungsbau - auf den Ortsrandbereich bzw. den siedlungsintegrierten Außenbereich erwogen werden.

Zu Nr. 18: Anlage 1 BauGB-E

Nr. 2a) und b) 1. Halbsatz werden wegen der damit verbundenen Klarstellungen begrüßt.

- Alle weiteren Ergänzungen und Anforderungen einschließlich der Beschreibungen während der Bau- und Betriebsphase der geplanten Vorhaben stellen einen erheblichen Mehraufwand dar, der darüber hinaus bei Angebotsbebauungsplänen nur unter Heranziehung theoretischer Annahmen dargestellt werden könnten.

Ein zusätzlicher Aufwand entsteht z. B. durch:

- Ermittlung der Art und Menge an Emissionen und Schadstoffen (Fachgutachten),
- detaillierte Betrachtung der Auswirkungen auf die Umweltbelange auch während der Bauphase und Berücksichtigung der nachhaltigen Verfügbarkeit der Ressourcen,
- detaillierte Betrachtung der Art und Menge der erzeugten Abfälle und ihrer Beseitigung und Verwertung (Fachgutachten),
- detaillierte Betrachtung der Auswirkungen auf das Klima (Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen) und der Anfälligkeit des Projekts gegenüber den Folgen des Klimawandels (Fachgutachten),
- ökologische Bewertung der eingesetzten Techniken und Stoffe (Fachgutachten),
- Beschreibung von Überwachungsmaßnahmen zur Verringerung/Vermeidung erheblicher Umweltauswirkungen auch während der Bau- und Betriebsphase der zu errichtenden Anlagen.

Für alle o. g. Prüfungen würde gelten, dass sie im Hinblick auf ihre "direkten, indirekten, sekundären, kumulativen, grenzüberschreitenden, kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen, ständigen und vorübergehenden sowie positiven und negativen Auswirkungen" zu beschreiben sind.

Die neu aufgenommenen Anforderungen an zu prüfende Umweltfaktoren und die Erstellung des Umweltberichts sind zu detailliert, unverhältnismäßig und im „normalen“ Bebauungsplanverfahren nicht umsetzbar. Zu dort benannten Umweltfaktoren, wie z. B. der Beseitigung und Verwertung von Abfällen, gibt es fachspezifische Vorschriften, die Verfahren und An-

forderungen zum Umgang mit Abfällen abschließend regeln. Damit darf das Bebauungsplanverfahren nicht zusätzlich belastet werden. Die neu aufzunehmenden Prüferfordernisse führen zu einer Überfrachtung des Bebauungsplanverfahrens, ein Mehrwert im Sinne einer Steigerung der Qualität von städtebaulichen Planungen ist nicht erkennbar. Dafür wird aber die Fehleranfälligkeit erhöht und damit die Rechtssicherheit von Bebauungsplänen gefährdet.

Uns ist bekannt, dass die Erweiterung der Inhalte des Umweltberichts der Integrationsregelung des § 17 Abs. 1 UVPG geschuldet ist. Dieser ordnet an, dass für Bebauungspläne, die einer UVP unterliegen, das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB das alleinige Trägerverfahren darstellt. Demnach ist für solche Bebauungspläne keine (isolierte) Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe des UVPG zusätzlich durchzuführen.

Diese im Grundsatz begrüßenswerte Integrationsregelung darf aber nicht dazu führen, dass auch Bebauungspläne, die keine UVP-pflichtigen Vorhaben festsetzen, der dargestellten Erweiterung der kommunalen Prüfpflichten im Umweltbericht unterworfen werden. Wir regen daher an, die in der Anlage 1 zum BauGB unter Nr. 2b) vorgesehenen Erweiterungen der im Umweltbericht zu berücksichtigenden Belange auf UVP-pflichtige Bebauungspläne zu begrenzen.

Im Übrigen appellieren wir dringend an die Bundesregierung, auf europäischer Ebene verstärkt darauf hinzuwirken, dass durch europäische Rechtssetzungsakte keine Vorgaben geschaffen werden, die die Kommunen an der Erfüllung ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben behindern.

Artikel 2 **Änderung der Baunutzungsverordnung**

Zu Nr. 3: § 6a BauNVO-E

Grundsätzlich wird die Einführung der Gebietskategorie "Urbane Gebiete" ausdrücklich begrüßt. Sie kann dazu beitragen, dem in der Leipzig-Charta niedergelegten Primat der Innenentwicklung und Nutzungsmischung Rechnung zu tragen und kann einen Beitrag dazu leisten, den Trennungsgrundsatz zwischen unterschiedlichen aber sich zueinander im Rahmen gesunder Wohn- und Arbeitsbedingungen verträglich verhaltender Nutzungen zu überwinden.

Jedoch wirft die für § 6 a BauNVO vorgeschlagene allgemeine Zweckbestimmung i.V.m. den Zulässigkeitsregeln zahlreiche Fragen auf:

Zunächst ist zu konstatieren, dass Bautätigkeiten in den Städten und Gemeinden in der Regel zu über 70 % aus Wohnungsbau bestehen. Damit wird deutlich, dass die verfolgte Mischung von Nutzungen in aller Regel Wohnungsbau als Grundlage hat. Daher wäre aus städtebaulicher Sicht tendenziell die Entwicklung einer neuen Gebietskategorie aus den Wohnbauflächen (W, z. B. "Urbanes Wohngebiet" oder "Wohngebiet der Innenentwicklung") anstatt aus den Mischbauflächen (M, vorgeschlagenes MU) zu bevorzugen. Dies würde einerseits deutlicher auf einen überwiegenden Anteil vom Wohnen im Hinblick auf die allgemeine Zweckbestimmung hindeuten; andererseits wäre hiermit die Entwicklung aus im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen besser möglich.

Neben der unklaren Zweckbestimmung "kleinräumige Nutzungsmischung" bleibt darüber hinaus völlig offen – bzw. überlässt es zukünftiger Rechtsprechung – ob der Wohnanteil letztlich höher als im klassischen Mischgebiet sein darf. Der vorgeschlagene Abs. 5 ermöglicht zwar eine konkretisierende Festsetzung, die dem grundsätzlichen Dilemma der unbestimmten

Rechtsbegriffe in der allgemeinen Zweckbestimmung jedoch nicht abhelfen kann. Aus Sicht der Städtebauplanung ist daher zwingend eine Klarstellung notwendig, dass die neue Gebietskategorie sich deutlich vom 50/50-Verhältnis des Mischgebiets abheben kann und dass auch ein deutlich überwiegender Wohnanteil möglich ist, der sich in Abgrenzung vom Allgemeinen Wohngebiet von diesem jedoch unterscheiden muss.

Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene allgemeine Zweckbestimmung gibt zudem eine extrem kleinräumige – bis auf das einzelne Gebäude und sogar die jeweilige Straßenorientierung der Erdgeschosse heruntergebrochene – Nutzungsmischung vor. Dass Gebäude, die ausschließlich Wohnzwecken dienen, nur als Ausnahmefall zugelassen werden können, ist für bestimmte stadträumliche Situationen kontraproduktiv und wird von uns abgelehnt. Hier hilft auch der Abs. 5 nicht, da die Privilegierung der Wohnnutzung erst ab dem 1. OG ermöglicht wird. Kritisch sehen wir zudem die allgemeine Zulässigkeit von nicht-kerngebietstypischen Vergnügungsstätten aufgrund der häufig durch diese hervorgerufenen Konflikte und Wirkungen; unverständlich ist dies insbesondere auch deshalb, weil die Zulässigkeit nicht-kerngebietstypischer Vergnügungsstätten in Mischgebieten und in besonderen Wohngebieten stärkeren Einschränkungen unterliegt als im vorgeschlagenen "Urbanen Gebiet". Vergnügungsstätten dürfen deshalb, in Anlehnung an § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO, auch im "Urbanen Gebiet" nur ausnahmsweise zulässig sein. Unverständlich ist auch, dass eine Zulässigkeitsregelung für Geschäfts- und Bürogebäude fehlt. Die bisherigen Gebietskategorien der BauNVO sehen in Geschäfts- und Bürogebäuden einen bauplanungsrechtlich speziellen Nutzungsbegriff vor, der auch im neuen Gebiet als "allgemein zulässig" aufgenommen werden sollte.

Im Hinblick auf die Problematik gewerblicher Schallemissionen ist bezüglich dieser Feinststeuerung innerhalb der Gebäude anzumerken, dass es sich bei EG und 1. OG gerade um die Geschosse handelt, die i.d.R. noch gut durch aktive Schallschutzmaßnahmen abgeschirmt werden können. Im Gegensatz hierzu sind gerade die höheren Geschosse häufig von Richtwertüberschreitungen betroffen.

Unklarheit besteht des Weiteren bezüglich der Anwendbarkeit des Feinststeuerungs-Instrumentariums des § 1 BauNVO auf Abs. 4 des vorgeschlagenen § 6a BauNVO, da sich die gewählte Formulierung "sind...nur ausnahmsweise zulässig" von der in den übrigen Baugebiets-Paragrafen und auch in § 6a Abs. 3 gewählten Formulierung "Ausnahmsweise können zugelassen werden..." unterscheidet und da zwei Absätze gebildet wurden anstelle eines Absatzes mit zwei Nummern. Es ist daher nicht klar, ob insbesondere § 1 Abs. 6 BauNVO auch diese Ausnahme mit umfasst.

Für die Ausgestaltung eines "Urbanen Gebiets" regen wir dringend eine Orientierung am Vorschlag aus dem Papier "Kommunale Strategien für die Entwicklung gemischt genutzter und verdichteter Gebiete (genannt "Großstadtstrategie")" in Kapitel 3.1.1 (S. 12/13) an. Dieses Papier wurde von einer Arbeitsgruppe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände erstellt, von der Bauministerkonferenz zu Kenntnis genommen und dem Bund mit einer Prüfbitte u.a. zum "Urbanen Gebiet" übergeben.

Ergänzender Vorschlag zur Schaffung von Rechtssicherheit bei der Festsetzung passiver Schallschutzmaßnahmen

Bei einer Stadtentwicklung, die vorrangig auf die Nutzung innerörtlicher Potentiale zielt, bewirken die Bestrebungen zur Sicherstellung eines hohen Lärmschutzniveaus gleichzeitig auch eines der wesentlichen planungspraktischen Erschwernisse für die Innenentwicklung. Die Einführung eines neuen Baugebiets – wie nun mit der aktuellen Novelle vorgeschlagen – wird

nicht ausreichen, um die Umsetzung der Innenentwicklungsziele in Verbindung mit dringend benötigter Wohnraumschaffung erreichen zu können. Über die Schaffung eines urbanen Gebiets hinaus halten wir es daher für erforderlich, auch die Möglichkeiten des passiven Schallschutzes bei gewerblichem Lärm in der Bauleitplanung rechtssicher nutzen zu können.

Hier können die in der Entscheidung des VG Hamburg vom 06.09.2013, 7 E 1236/12 (Anlage 1, insbesondere Seiten 11 bis 14) dargelegten Grundsätze für eine klarstellende Regelung in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB herangezogen werden: Der Beschluss des VG setzt sich mit der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG zum Verhältnis

Immissionsschutzrecht/Bau(planungs)recht, insbesondere der Entscheidung vom 29.11.2012 (Az.: 4 C 8/11) auseinander und bestätigt das "HafenCity-Fenster" als zulässige Lärmkonfliktlösung in einem Bebauungsplan. Aus der Entscheidung lässt sich darüber hinaus ableiten, dass die TA Lärm einer Festsetzung in Bebauungsplänen nicht entgegen steht, mit der zur Bewältigung von Lärmkonflikten der Einbau schallgedämpfter Fenster mit Öffnungsmöglichkeit zu Lasten der störungsempfindlichen Nutzung vorgeschrieben wird. Einer Festsetzung über passiven Schallschutz - in Form kontrolliert zu öffnender Fenster - zu Lasten der an planrechtlich zugelassene Emittenten heranrückenden Wohnbebauung ist die materielle wie auch die nach höherrangigem Bundesrecht zu beurteilende Eignung zu Konfliktlösung nicht abzuspochen. Sie gewährleistet gesunde Wohnverhältnisse. Sie ist Mittel der Wahl jedenfalls für Planungssituationen, in der ein Schutz von Außenwohnflächen nach den konkreten Umständen nicht erforderlich bzw. unmöglich oder überflüssig wäre.

Eine gesetzliche Präzisierung im Festsetzungskatalog in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB könnte für eine planerisch abgewogene Konfliktlösung Rechtssicherheit geschaffen werden. Denkbar wäre, eine solche Festsetzungsmöglichkeit an bestimmte Voraussetzungen zu binden (heranrückende Wohnbebauung im Rahmen der Innenentwicklung) in der Gesetzesbegründung ergänzende Ausführungen zum Anwendungsbereich nur für bestimmte Planungssituationen getroffen werden, wie

- prioritäre Schutzmaßnahmen reichen nicht aus,
- lärmgeschützte Außenwohnbereiche müssen zur Verfügung stehen,
- Festsetzung der Lärmschutzmaßnahmen in einem Bebauungsplan nach Abwägung aller Belange, um anspruchsvolle Innenpegel nach DIN 4109 sicherzustellen (35/25 dbA).

(vgl. auch Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 25.11.2015, Anlage 2).

Eine solche Lösung wäre auch gegenüber einer pauschalen Anhebung der Immissionsrichtwerte für urbane Gebiete um 3 dB(A) eindeutig vorzuziehen, da eine bauleitplanerische Abwägung mit dem Ziel der Schaffung einer möglichst dauerhaften städtebaulichen Ordnung und Entwicklung eine wesentlich bessere Gewähr für die Berücksichtigung der einzelnen Belange bietet als neue Lärmobergrenzen. Im Übrigen legen wir Wert auf die Feststellung, dass die in Aussicht genommene Änderung der TA Lärm im Wege der Festsetzung höherer Immissionswerte für Urbane Gebiete (MU) nicht auf die Initiative der kommunalen Spitzenverbände zurückgeht. Für die Kommunen steht im Vordergrund, eine praxisgerechte und die Bewohnerinnen und Bewohnern im o.g. Sinne faktisch vor Lärmimmissionen schützende Regelung herbeizuführen.

Zu Nr. 5: § 17 Abs. 1 BauNVO-E

Die vorgesehenen Dichtewerte für das urbane Gebiet (MU) mit einer GRZ von 0,6 und einer GFZ von 3,0 begrüßen wir ausdrücklich. Allerdings erscheint für hochverdichtete innerstädtische Lagen auch eine höhere GRZ (0,8) angebracht und erforderlich.

Weiterer Änderungsbedarf

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände möchten wir über die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen hinaus noch folgende Anmerkungen bzw. Änderungsvorschläge machen:

Einführung eines allgemeinen Vorkaufsrechts

Eng verknüpft mit der Schaffung von Wohnraum ist die Verfügbarkeit von Flächen für natur- und artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, für Infrastrukturvorhaben sowie landwirtschaftliches Ersatzland (Tauschflächen), die im Zuge einer städtebaulichen Planung für den Wohnungsbau notwendig werden (können). Hier ist für Städte und Gemeinden eine vorausschauende Flächenbevorratung von großer Bedeutung. Das BauGB hält hierfür vielfältige Vorkaufsrechte der Gemeinden vor, die jedoch konkretisierte und förmliche Planungen voraussetzen. Die rapide Zuwanderungsentwicklung kann die derzeit verbindlichen Entwicklungskonzepte wie beispielsweise den Flächennutzungsplan überholt haben. Für den Erwerb von Flächen, die für die Schaffung neuen Wohnraums – sei es als Tausch-, Bau- oder Ausgleichsfläche – benötigt werden, kann die förmliche Entwicklung neuer Entwicklungsziele im Flächennutzungsplan aber nicht abgewartet werden. Der Weg über den Erlass einer Vorkaufrechtssatzung zur Begründung eines besonderen Vorkaufsrechts ist ebenfalls zeitaufwändig und läuft Gefahr, die Bodenpreise noch weiter in die Höhe zu treiben. Es sollte daher für die Gemeinden ein allgemeines Vorkaufsrecht für Flächen im eigenen Hoheitsgebiet zur Sicherung städtebaulicher Planungen für den Wohnungsbau geschaffen werden.

Zu § 246 Abs. 9 BauGB

Städte und Gemeinden weisen vermehrt darauf hin, dass es bei der Verwendung des Begriffs „unmittelbarer räumlicher Zusammenhang“ zu einem Plan/Innenbereichsgebiet in Verbindung mit dem Merkmal „innerhalb des Siedlungsbereichs“ zu Auslegungsschwierigkeiten kommt. Die Verknüpfung wird in der Praxis vielfach als zu eng empfunden, zumal die Norm vor allem für Flächen innerhalb von Ortsteilen gedacht ist. Wir schlagen daher vor, zukünftig nicht mehr auf den Siedlungsbereich abzustellen und allein die Voraussetzung des unmittelbaren räumlichen Zusammenhangs in Bezug zu nehmen.

Zu § 246 Abs. 8 i.V.m. § 34 Abs. 3a BauGB

Um zusätzliche Standorte ohne Bauleitplanung für den Wohnungsbau zu ermöglichen, regen wir an, § 34 Abs. 3a BauGB (entsprechend der Abweichungsvorschrift des § 246 Abs. 8 BauGB) zu ändern und die Umnutzung von Geschäfts-, Büro und Verwaltungsgebäuden zu Wohnungsbauvorhaben vom Erfordernis des Einfügens zu lösen.

Zu § 246 Abs. 12 und 13 BauGB

Zahlreiche Städte und Gemeinden haben mitgeteilt, dass die im Anwendungsbereich des § 246 Abs. 12 bzw. Abs. 13 BauGB vorgesehene „Drei-Jahres-Frist“ zu kurz bemessen ist. Die Zulassung eines Vorhabens darf in der Praxis insgesamt, und zwar einschließlich eventueller Verlängerungen, den Zeitraum von drei Jahren nicht überschreiten. Dieser Zeitraum ist aus kommunaler Sicht, nicht zuletzt aufgrund der unsicheren Prognosen zur weiteren Entwicklung der Flüchtlingsunterbringung, schlicht zu kurz bemessen und engt die kommunalen Handlungsspielräume ein. Hinzu kommt, dass die Realisierung von Einzelvorhaben für einen Drei-Jahres-Zeitraum regelmäßig wirtschaftlich nicht darstellbar ist und auch die Gewährung

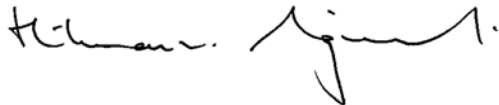
von Fördermitteln wie auch die Bereitstellung von (mobilen) Unterkünften durch private Dritte regelmäßig an einen Mindestzeitraum von fünf Jahren geknüpft werden. Daher regen wir an, eine entsprechende Anpassung der Fristenregelung auf fünf Jahre vorzusehen.

Zu § 17 BauNVO

Gerade in innerstädtischen Lagen werden die in § 17 Abs. 1 BauNVO festgelegten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung häufig überschritten. Dies gilt nicht nur in älteren Bestandsquartieren sondern auch in neu zu beplanenden innerstädtischen Gebieten. In solchen innerstädtischen Planungssituationen muss dabei stets auf die Ausnahmvorschrift des § 17 Abs. 2 BauNVO zurückgegriffen werden, was mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden ist. Die Debatte um die planerische Beurteilung von Dichten braucht – neben der baugrundstücksbezogenen Betrachtung – auch das Quartier als Maßstab. Der Charakter und Eindruck von Dichte für die Bewohner eines Stadtraums wird nicht in Bezug auf eine einzelne Parzelle geprägt, sondern in einem größeren Zusammenhang aus dem Verhältnis der Gebäudevolumina zum gesamten Stadtraum. Um der Planungspraxis bei der baulichen Dichte eine Berücksichtigung der „Quartiersdichte“ zu ermöglichen, soll § 17 Abs. 1 BauNVO ergänzt werden. Ziel soll es sein, die Obergrenzen des § 17 Abs. 1 BauNVO nicht grundstücks- sondern quartiersbezogen betrachten zu können. Soweit im Quartier außerhalb des konkreten Baugrundstücks ausreichende Freiräume verbleiben, dürfen diese in die Betrachtung der Obergrenzen mit einbezogen werden.

Für eine Berücksichtigung unserer Anregungen wären wir Ihnen im Interesse einer praxisgerechteren und zielorientierten Rahmensetzung für die kommunale Bauleitplanung dankbar.

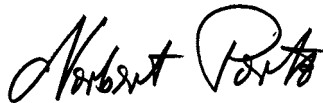
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Anlagen