

GESETZ ZUR UMSETZUNG DER RICHTLINIE 2014/52/EU IM STÄDTEBAURECHT...

STELLUNGNAHME DER SRL – 01.07.2016

Grundsätzliches zur Gesetzesnovelle

Die SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung hat es als Vertretung der planenden Berufe in Deutschland sehr begrüßt, dass die Bundesregierung angekündigt hatte, grundsätzlicher über die Gebietskategorien der BauNVO nachzudenken und insbesondere Regelungen zu suchen, die es ermöglichen in Räumen mit hohem Wohnungsbedarf schneller und dichter zu bauen.

Besonders problematisch wird die auf Seite 2 oben im Anschreiben erwähnte Diskussion in der Bundesregierung bezüglich einer „punktuellen Erleichterung von Wohnungsbauvorhaben im Innenbereich und am Ortsrand“. Solchem Ansinnen, die bereits heute mögliche Entscheidungspalette im unbeplanten Innenbereich noch weiter auszuweiten, sie womöglich auf unbeplante Siedlungserweiterungen am Ortsrand auszudehnen, muss ganz entschieden widersprochen werden.

Entgegen der in der Bundesregierung noch diskutierten Erleichterung von Wohnungsbauvorhaben durch den Verzicht auf Bauleitplanung in Innen- und Ortsrandbereichen stellen wir fest, das gerade hier erhöhter Planungsbedarf besteht, um einerseits die Innenentwicklung in nachhaltiger Weise zu fördern, und um die weitere, unstrukturierte Zersiedlung des Übergangsbereichs Siedlung/Landschaft (bei guter Planung wichtig für das Ortsbild und die Erholung) zu verhindern.

Das deutsche Planungsrecht ist nicht umsonst international geschätzt als verlässliches und funktional wirksames Recht. Dies kann und sollte nicht dem akuten Einzelfall geopfert werden. Eine geordnete städtebauliche Entwicklung ist sicher in vielen Fällen auch durch städtebauliche Verträge zu sichern, allerdings zeigt der durchschnittliche Fall, dass gerade wegen der zugrundeliegenden vermeintlichen Eilbedürftigkeit der Entscheidung, vielfach nicht die städtebauliche Ordnung erreicht wurde, die beabsichtigt war.

Die vorgeschlagene Regelung der Einfügung einer neuen Gebietskategorie wird allerdings unseres Erachtens aufgrund der Singularität der Veränderung einer zeitgemäßen Überarbeitung der BauNVO nicht gerecht. Die einfache Ergänzung durch eine Sonderkategorie löst das Problem der unzeitgemäßen Systematik der BauNVO nicht, im Gegenteil werden weitere Problemlagen erzeugt.

Dies zeigt sich auch im Umgang mit der Problemlage „Ferienwohnungen“, wo eine adäquate Lösung nicht gefunden wird, da die Beschreibung der Zulässigkeiten sich an althergebrachten Beschreibungen orientieren, die nicht mehr zeitgemäß sind.

Anmerkungen der SRL zu den Änderungen im Einzelnen:

Im Folgenden werden die §§ aufgeführt, bei deren Änderungen, Hinweise oder Anregungen seitens der SRL, unabhängig davon ob positiv oder negativ, gegeben werden. Wird im Folgenden ein § nicht erwähnt, so werden unsererseits die beabsichtigten Änderungen vollständig mitgetragen und als sinnvolle oder notwendige Ergänzungen/Klarstellungen angesehen.

Baugesetzbuch

Zu § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB:

Die Einführung des Begriffs „Fläche“ wird für die Praxis als bedeutungslos eingeschätzt, da Boden ohne Fläche undenkbar ist. Während der Boden nur einmal verfügbar ist, ist Fläche grundsätzlich vielfältigbar (Beispiel GFZ). Auch beim Schutzgut Fläche ist beim „Flächensparen“ der Boden gemeint, ggf. sollte die UVP-RL angepasst werden.

Die Einführung des Punktes j ist folgerichtig und nachvollziehbar.

§ 3 Abs. 2 / 4 Abs. 2 BauGB

Die hier vorgenommene „Präzisierung“ (statt eines Monats nunmehr 30 Tage) ist bei genauerer Betrachtung genauso unpräzise, solange nicht die Anzahl der Werkzeuge, der Öffnungszeiten usw. angegeben wird. Ähnlich auslegfähig ist die Ergänzung „oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes einer angemessenen längeren Frist“. Wir hoffen, dass diese Änderungen erheblichen Druck von den öffentlichen Verwaltungen nehmen.

§ 4a Abs. 4 / § 5 Abs. 5 / 10a BauGB:

Die Vereinheitlichung und die Konzentration der Möglichkeiten zur Einsichtnahme über ein Landesportal dürfte Vorteile gegenüber dezentralen (gemeindlichen) Modellen aufweisen, da auch kleine Gemeinden ohne wesentlichen Aufwand ihre Planungen öffentlich machen müssen. Es bleibt allerdings zu klären, ob Gemeinden oder Länder jeweils in der entsprechenden Zeit die erforderlichen Portale bereitstellen können. Vielleicht wäre hier eine Übergangsfrist einzufügen.

§ 4c Satz 1 BauGB

Es wäre zu begrüßen, wenn die Gemeinden eine Überwachung der festgesetzten Maßnahmen vornehmen würden, bzw. personell und finanziell in die Lage versetzt würden, eine Überwachung vornehmen zu können.

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 / 9 Abs. 2c BauGB:

Die Regelung ist dringend, überfällig und wird ausdrücklich begrüßt.

§ 13a BauGB:

Das Anliegen der Novellierung dürfte darin bestehen, der Planer-Zunft auf den Weg zu geben, dass auch Pläne mit weniger als 20.000 m² zulässiger Grundfläche von jeher einer Umweltbetrachtung bedürfen. Die Befreiung von der UP-Pflicht sowie der Querverweis in § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB auf den Ausgleichsverzicht mögen in der Vergangenheit in der Praxis dazu geführt haben, dass die Umweltbelange erst gar nicht erhoben wurden. Dieser Verfahrensfehler hätte aber auch auf anderem Wege verändert werden können, z.B. durch Änderung des § 214, so dass die Verletzung der UVP-Vorgaben nicht folgenlos bleibt.

Unter Einbeziehung der Rechtsprechung zum Ausschluss des beschleunigten Verfahrens (z.B. Niedersächsisches OVG, 1 MN 144/15 Beschluss vom 28.09.2015 oder OVG Münster vom 10.04.2014 -7 D 57/12.NE) ist das beschleunigte Verfahren ohnehin nur noch eingeschränkt anwendbar und kann selbst dann ausgeschlossen sein, wenn in einer allgemeinen Vorprüfung festgestellt wird, dass schädliche Umweltauswirkungen nicht vorliegen. Die Neuregelung ohne eine entsprechende Klarstellung, welche Bedeutung die allgemeine Vorprüfung hat, führt zu weiteren Unsicherheiten und wird zu weiter abnehmenden Verfahren nach §13a führen. Zudem verringert der Verfahrensmehraufwand die Vorteile zum Regelverfahren weiter. Der Vorteil, dass Eingriffe bei Bebauungsplänen unter 20.000 m² GR bereits als zulässig gelten, ist faktisch zumeist nicht vorhanden, da man sich ohnehin in entweder stark vorgeprägten Bereichen befindet (Nachnutzung) oder im ohnehin bereits zulässigen Rahmen (Innenbereich). Die Einbeziehung baulich nicht geprägter Bereich in Randlage ist ohnehin nicht möglich. Die nunmehr vorgeschlagene Regelung dürfte das Ende des beschleunigten Verfahrens einleiten. Der Nutzen des beschleunigten Verfahrens wird stark in Frage gestellt und wird womöglich an der Realität und der Vorsicht der planaufstellenden Behörden scheitern. Insofern stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber beabsichtigt, in Zukunft auf den § 13a zu verzichten, wenn er ihn nicht in der bisherigen Fassung erhält.

Begrüßt wird die Klarstellung, dass das beschleunigte Verfahren bei Gefahr des schweren Störfalls ausgeschlossen ist. Dies dürfte allerdings ohnehin auf der Hand liegen.

§ 22 BauGB:

Die Ergänzung erscheint sinnvoll, da die Begründung von Bruchteileigentum in entsprechenden Gebieten mit Fremdenverkehr zunimmt und zukünftig weiter zunehmen wird.

§ 34 Abs. 5 / 35 Abs. 6 BauGB:

Folgerichtige Anpassung.

§ 213 / 214 BauGB:

Folgerichtige Anpassung.

Zur Anlage 1 des BauGB:

Hinter der Änderung steht die Entscheidung für ein einheitliches Umweltprüfungsverfahren für die Bauleitplanung, das sowohl den Anforderungen der SUP-Richtlinie, als auch der Erfüllung der Anforderungen der UVP-Richtlinie, die für bestimmte Bebauungspläne (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPG) zu beachten sind, entspricht. Man zieht also im Ergebnis des Berichts der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des BauGB eine solche Lösung einer Entflechtung von Bauleitplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Vor diesem Hintergrund mag es logisch und schlussfolgerichtig sein, die Anlage 1 zum BauGB in der vorgeschlagenen Form zu überarbeiten. Gegenüber dem heutigen Standard hat das aber jedenfalls in Bezug auf den Belang „Klima“ einen deutlichen Untersuchungsmehraufwand zur Folge. Zukünftig sollen die Auswirkungen des Plans auf das Klima („zum Beispiel Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen“) und der Anfälligkeit des Projekts gegenüber den Folgen des Klimawandels beschrieben werden. Die Auswirkungen auf das Klima sind – mindestens in der Angebotsplanung – kaum kalkulierbar. Nimmt man diesen Untersuchungsauftrag ernst, bedarf es zukünftig weiterer Sachverständiger, die Prognosen zu den Treibhausgasfolgen einer Planung erstellen. Man wird konstatieren müssen, dass in vielen Fällen noch gar nicht klar ist, welche Nutzungen sich ansiedeln, z.B. wel-

che Art von Gewerbe, welche Art von Einzelhandel. Die Nutzungen haben Einfluss auf den Ausstoß von Treibhausgasen sowie auf den Verkehr mit seinen Treibhausgasen. Gutachterlich wird möglicherweise einzukalkulieren sein, inwieweit sich die Fahrzeugtechnologie ändert, in welchem Umfang der Anteil der Elektromobilität zunimmt oder die Motorisierungsrate im Individualverkehr abnimmt. Die Gutachten könnten teuer und aufwändig werden, ohne dass der Erkenntnisgewinn gemessen am Nutzen deutlich sichtbar wird.

Es wird sich – wie schon bislang – herausstellen, dass integrierte Standorte, zentrale Lagen, an die Stationen des ÖPNV angebundene Plangebiete grundsätzlich im Vorteil gegenüber abseits gelegenen Flächen sind. Insoweit findet in der Bauleitplanung die entscheidende CO₂-relevante Richtungsentscheidung auf der Ebene der Flächennutzungsplanung bei der Standortentscheidung zugunsten des einen und zu Lasten eines anderen Standortes statt. Man bürdet der verbindlichen Bauleitplanung zu viel auf, wenn Art und Ausmaß von Treibhausgasemissionen prognostiziert werden sollen oder die Anfälligkeit des Projekts gegenüber den Folgen des Klimawandels.

An diesen vorhersehbaren Folgen für die Praxis wird auch nichts ändern, dass gem. § 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB nur das in die UP einzubeziehen ist, „was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann.“

BauNVO

§ 6a BauNVO – Urbane Gebiete / § 17 BauNVO

Vormerkung: Seit einigen Jahren ist der Ruf nach einem neuen Baugebietstyp lauter geworden. Gerade in wachsenden Städten (aber auch in kleineren Gebietskörperschaften mit Wachstumspotenzial) besteht die Herausforderung insbesondere darin, auf den immer knapper werdenden Flächen nachfragegerechte Baugebiete zu realisieren. In Berlin tritt diese Problematik deutlich zu Tage. Mehr denn je ist neuer Wohnraum im großen Umfang gefragt, möglichst in zentraler Lage, am besten mit ÖPNV-Anschluss (siehe oben, Stichwort „klimagerechte Planung“). Flächen, die in Frage kommen, sind i.d.R. mit einem großen Manko behaftet. Sie liegen oft an vermeintlich zu lauten Ausfallstraßen. Nach den geltenden Vorgaben des Immissionsschutzrechts und wegen der Dichtebeschränkungen des § 17 BauNVO lassen sich hier urbane Quartiere mit hohem Wohnanteil nicht oder nur mit größtem Aufwand entwickeln. Solche urbanen Quartiere mit hohem Wohnanteil sind heute stark gefragt. Sie lassen sich aber auf Grundlage des geltenden Rechts nicht planen – auch nicht mit Hilfe des Urbanen Gebietes nach § 6a, in dem das Wohnen abermals (und wie im MI) lediglich als gleichberechtigte Nutzungen neben anderen existieren darf. Vorrang, obwohl erforderlich, gibt es für das Wohnen nicht. Die Unterschiede zum MI sind auch eindeutig fließend. Würde man bei der Planung eines MI über § 1 Abs. 5 BauNVO Gartenbaubetriebe und Tankstellen für unzulässig erklären, entspräche die Nutzungsmischung weitgehend dem des Urbanen Gebietes nach § 6a.

Das oben geschilderte formale Planungshemmnis (Lärm / Dichtebegrenzung) steht in einem krassen Gegensatz zur gelebten Realität. Die beliebtesten Quartiere mit hohem Wohnanteil finden sich (aus Berliner Sicht) in den Kiezen von Kreuzberg, Prenzlauer Berg, Schöneberg, Friedrichshain usw. Hier wird billigend in Kauf genommen, dass es entlang der Ausfallstraßen auch lauter ist. Und hier schiebt sich auch keine gesichtslose Gewerbe- oder Büroscheibe als Lärm-pufferzone zwischen Ausfallstraße und Kiez. Wohnquartiere entlang belebter Verkehrsstrassen setzen heute als Bedingung nach § 9 Abs. 2 BauGB i.d.R. genau solche Schutznutzungen voraus (oder komplizierteste und teuerste Lärmschutzvorkehrungen – bezahlbarer Wohnraum

entsteht so nicht!). Städtebaulich ist das unvollkommen, planungsrechtlich mühsam und in der Umsetzung oft schwierig.

Lösungsansatz: Würde man die obigen Kieze als Blaupause für die Novellierung der BauNVO nehmen, müsste das hier als „Urbanes Gebiet“ bezeichnete neue Baugebiet geändert werden:

- 1) In der Zweckbestimmung des Absatzes 1 muss die Wohnnutzung deutlich stärker betont werden. Sie sollte die Leitnutzung des Gebietes werden (gerne und wenn möglich auch mit Nennung von Mindest- und Höchstanteilen, z.B. Wohnen mindestens 25 %, höchstens 75 % der BGF). Die anderen Nutzungen sollen zur Lebendigkeit und Nutzungsvielfalt beitragen, ohne die Wohnnutzung wesentlich zu stören. Es spricht vieles dafür, dieses Gebiet als **urbanes Wohngebiet (WU)** zu bezeichnen. (Vorschlag zur Zweckbestimmung: „Urbane Wohngebiete dienen vorwiegend dem Wohnen, ergänzt um Einzelhandels- und Gewerbebetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie um soziale, kulturelle und andere Einrichtungen in kleinräumiger Nutzungsmischung, die das Wohnen nicht wesentlich stören.“)
- 2) Für die Umsetzung eines solchen Quartiers wäre es sehr gut, wenn reine Wohngebäude nicht nur ausnahmsweise zulässig wären. Denkbar wäre auch eine Regelung, wonach zu relevanten Lärmquellen, wie stärker befahrenen Verkehrsstraßen, orientierte Gebietsränder des WU Wohngebäude, die ausschließlich dem Wohnen dienen, unzulässig oder nur als Ausnahme zulässig sein sollen (in zweiter Reihe spricht gegen reine Wohngebäude hingegen nichts mehr – eine Ausnahme als Voraussetzung ist hier nicht mehr erforderlich, sondern eher entwicklungsstimmend).

Die Erfahrung mit den beispielhaft oben genannten Quartieren zeigt übrigens, dass eine GFZ von 3,0 gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse erlaubt – Voraussetzung ist allerdings ein lärmrobuster Städtebau in Form einer Blockrandbebauung. Insoweit sollte an der Dichte 3,0 auch für den Vorschlag des WU festgehalten werden. Diese wird in verdichteten Innenstadtlagen großer Städte regelmäßig erreicht.

Akzeptiert man die Möglichkeit vergleichsweise lauter (verkehrsbelasteter) Ränder, öffnet sich die Tür für neue abwechslungsreiche Quartiere mit hohem Wohnanteil und –wert. All dies setzt eine weitere Anpassung der immissionsschutzrechtlichen Regelwerke voraus. Dies gilt nicht nur für die TA Lärm, die im Zuge des Urbanen Gebiets ergänzt werden soll, sondern z.B. auch für die DIN 18005. Im WU sollten (jedenfalls am Rande) die MI-Werte gelten.

Sollte die bestehende Regelung des MU beibehalten werden, wird dies in der Praxis zu einer stärkeren Gliederung der Baugebiete kommen. Ein straßenbegleitendes MU mit geringer Tiefe und dahinterliegende WA. Es verbleiben die o.g. Nachteile, dass eine straßenbegleitende Mischnutzung der Gebäude erzwungen ist. Dies mag in Metropolen möglich sein, aber in kleineren Ortslagen wird es am Gewerbe fehlen, um die das MU zur Schallabschirmung nutzen zu können. In diesen Fällen ist die Einführung des MU zwar nicht schädlich, aber zur Problemlösung auch nicht hilfreich.

§ 13a BauNVO – Urbane Gebiete / Ferienwohnungen

Die SRL hatte bereits in der Stellungnahme zur Novellierung 2012 darauf hingewiesen, dass eine eindeutige Regelung bezüglich der Ferienwohnungen erforderlich ist. Sei es durch Zuordnung der Ferienwohnungen hinter Betriebe des Beherbergungsgewerbes oder zu den nicht störenden Gewerbebetrieben. Deshalb wird die jetzige Klarstellung begrüßt. Durch diese Regelung wird es möglich, im Bebauungsplan eindeutige Ausschlussfestsetzungen zu treffen.