

Stellungnahme Zentraler Immobilien Ausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt

A. Allgemeiner Teil

Die Anforderungen an das Zusammenleben in den Städten haben sich grundsätzlich geändert. Frühere funktionale Trennungen von Wohnen, Arbeiten, Handel, Kultur und Freizeit werden aufgehoben und es kommt zu dem Wunsch nach immer stärkerer Durchmischung mit dem Ziel, die Lebensqualität in den Städten zu verbessern.

Aus unserer Sicht ist daher die geplante Flexibilisierung des Bauplanungsrechtes sinnvoll und notwendig, sie sollte aber nicht auf halbem Wege stehen bleiben. Es bedarf eines in sich schlüssigen Konzeptes, das alle Fachbereiche und Fachgebiete umfasst, so dass es nicht zu Verwerfungen bei der Anwendung kommt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass gute und vernünftige Ideen nicht realisierbar sind.

Der Blick muss über den Tellerrand hinaus gerichtet werden, so dass alle Aspekte, die für eine vernünftige und nachhaltige Stadtentwicklung notwendig sind, im Rahmen der beabsichtigten Novellierung Berücksichtigung finden.

Um dies sicherzustellen, halten wir es für erforderlich, dass die nachfolgenden Punkte beachtet und eingearbeitet werden.

I. Praxisgerechte Ausgestaltung des „Urbanen Gebiet“ in der BauNVO

Die moderne Stadt soll eine Stadt der kurzen Wege werden, in der Wohnen, Arbeiten, Handel, Kultur und Freizeit in Symbiose in einem Quartier verwirklicht werden können.

Die Funktionstrennung von Städten, die in der Charta von Athen als Ideal festgeschrieben wurde, entspricht nicht mehr den Anforderungen an einen sparsamen Umgang mit Flächen, was sich zudem mit den Wünschen der Menschen, in einem urbanem Umfeld leben zu wollen, deckt.

Das öffentliche Planungsrecht muss die rechtlichen Rahmenbedingungen für die neuen Formen des Zusammenlebens in den Städten schaffen, damit die Städte und Gemeinden die Möglichkeit erhalten, Quartiere zu entwickeln, die den Wünschen und Bedürfnissen der Menschen vor Ort gerecht werden.

Die Einführung eines urbanen Gebietes bietet die Chance, diese benötigte Flexibilität für die Planer und zugleich Rechtssicherheit für Investoren zu schaffen. Bei der Ausgestaltung des urbanen Gebietes muss gewährleistet werden, dass den Kommunen die größtmögliche Planungsfreiheit gewährt wird. Es muss vermieden werden, dass durch das urbane Gebiet ein starres und unflexibles Korsett geschnürt wird. Das urbane Gebiet soll dazu dienen, unterschiedlichste Quartiere und Nutzungsmischungen realisieren zu können, die keinen standardisierten Mustern und Vorgaben entsprechen.

Hierbei muss berücksichtigt werden, dass eine Stadt oder ein Quartier der kurzen Wege, andere Anforderungen an Art und Umfang der Bebauung erfüllen muss. Es erfordert eine höhere bauliche Dichte, als ein Reines oder Allgemeines Wohngebiet, so dass als Orientierungspunkt für das Maß der baulichen Dichte das Kerngebiet herangezogen werden sollte.

Nur mit einer höheren baulichen Dichte, verbunden mit einer Qualifizierung von Grünräumen und öffentlichen Räumen, wird die Symbiose aus Wohnen, Arbeiten, Handel, Kultur und Freizeit, insbesondere in den wachsenden Städten, gelingen können. Nur mit einer qualitätsvollen und dichten baulichen Entwicklung werden die Städte das zuzugsbedingte Wachstum bewältigen können, ohne flächenverbrauchende Suburbanisierung.

Zudem muss die Nutzungsmischung im Quartier sowie im einzelnen Gebäude realisierbar und nicht starren Grenzen unterworfen sein. Es muss den Planern rechtssicher gestattet werden, ein Quartier als Ganzes zu entwickeln, ohne dass hierfür jedes Gebäude einer festgelegten Nutzungsart entsprechen muss. Ebenso muss eine Nutzungsmischung innerhalb eines Gebäudes planerisch möglich sein.

Auch für die qualifizierte Nahversorgung der Bevölkerung vor Ort mit Lebensmitteln sowie anderen Einzelhandelseinrichtungen muss eine Großflächigkeit in urbanen Gebieten möglich sein. Das Festhalten an der starren Grenze von 800 m² Verkaufsfläche wäre für die Quartiersentwicklung und die planerische Freiheit kontraproduktiv. Sie wäre vor allem mit den Wünschen und Bedürfnissen der Bewohner des neuen Gebietes nicht in Einklang zu bringen.

Das urbane Gebiet begreifen wir zudem als Chance, wieder mehr arbeitsplatzfördernde Büro- und andere Wirtschaftsimmobilien in den Innenstädten errichten zu können, denn die Entwicklung und Erstellung von Büroflächen durch Projektentwickler ist in vergangenen acht Jahren in dem Maße zurückgegangen, wie die Entwicklung von Wohnflächen angestiegen ist. Dabei ist die Nachfrage nach neuen Flächen groß, denn im Zehn-Jahres-Zeitraum zwischen 2004 und 2014 konnten 370.000 neue Bürobeschäftigte in den sog. A-Städten gezählt werden, denen Raum und Existenzsicherung gegeben werden muss. Mehr als 14 Millionen Personen in Deutschland arbeiten bereits in Büros. Das heißt: Jeder dritte deutsche Erwerbstätige ist Büronutzer. Und die Anzahl der Bürobeschäftigten wird weiter steigen. Allein in den sog. A –Städten stieg diese im Jahr 2015 um 1,85 % und wird im Jahr 2016 um weitere 1,47 % zunehmen. Büroimmobilien als „Produktionsstätten“ sind damit eines der wichtigen Fundamente der Wertschöpfung und wirtschaftlichen Stärke unserer Gesellschaft. Eine zu einseitige Fokussierung auf den Wohnungsbau würde dazu führen, dass zukünftig Flächenengpässe die Wirtschaftsentwicklung der Städte hemmen könnten.

Überdies wird der fließende Übergang von Büro- zu Gewerbearbeitsplätzen und umgekehrt immer wichtiger und bedingt größere Flexibilität – auch hinsichtlich des Baurechts. Es muss den Planern vor Ort überlassen werden, wie das Quartier gestaltet werden soll.

II. Novellierung des Immissionsschutzrechts

Zur Erhöhung der Flexibilität ist es erforderlich, dass auch flankierende Regelungen zum Lärm- und Immissionsschutz eingeführt werden. Parallel zur Einführung des neuen Gebietstyps „Urbanes Gebiet“ muss der Trennungsgrundsatz des BImSchG modifiziert und die TA Lärm an aktuelle städtische Lebensbedingungen und den Stand des technisch Möglichen angepasst werden. Insbesondere in Großstädten sind die Bewertungsmaßstäbe für Wohnqualität einem steten Wandel unterworfen. So mag eine nicht gesundheitsgefährdende höhere Geräuschkulisse in einem lebendigen Quartier akzeptabel sein, wenn hier Arbeits-, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten vor Ort bestehen.

Eine räumliche Trennung von Nutzungen steht in Großstädten zudem dem Gebot entgegen, mit Grund und Boden sparsam umzugehen. Um Konflikte, die aus der räumlichen Nähe unterschiedlicher Nutzungen resultieren, bewältigen zu können, müssen andere, im Wesentlichen technische Maßnahmen, wie passiver Schallschutz oder spezielle Entwicklungen, wie das sog. „HafenCity-Fenster“ rechtlich möglich werden.

Bei der Festlegung von Grenzwerten ist zu berücksichtigen, dass die Bewohner eines urbanen Gebietes bereit sind eine höhere Geräuschkulisse und somit ein geringeres Schutzniveau ohne Gesundheitsgefährdung zu akzeptieren, da dies gerade den Charme eines solchen Gebietes ausmacht.

Eine Nutzungsdurchmischung kann nur gelingen, wenn die Ausübung eines störenden Gewerbes nicht durch zu strenge Grenzwerte verhindert wird. Ansonsten würde, über die Regelungen des Immissionsschutzes, die

Grundidee des urbanen Gebietes, die Förderung der Nutzungsmischung, unterlaufen werden.

Es muss möglich sein, passive Schallschutzmaßnahmen bei der Bewertung von Grenzwerten mit einfließen zu lassen und als Kriterium der Planung festzuschreiben. Es wäre zeitgemäß den Aspekt des passiven Schallschutzes stärker zu berücksichtigen und bei der Auswahl der Messmethoden nicht mehr starr an Messpunkten vor den Gebäuden festzuhalten.

Bei der Bewertung von Lärm und der Festlegung von Grenzwerten wird zudem nach wie vor zwischen Verkehrslärm und Gewerbelärm unterschieden, wobei beim Verkehrslärm höhere Grenzwerte gelten. Die unterschiedliche Bewertung und mithin die Benachteiligung von Gewerbelärm ist fragwürdig. Wir plädieren für eine Anhebung der Grenzwerte für Gewerbelärm und somit eine Angleichung der Grenzwerte und Etablierung eines einheitlichen Bewertungsmaßstabes für Verkehrs- und Gewerbelärm.

Die Schaffung des neuen Gebietstypus bietet nur einen echten Mehrwert, wenn den Fachplanern ein weiter Entscheidungsspielraum eingeräumt wird. Das neue Gebiet muss in der Lage sein neue Formen des Zusammenlebens bauplanungsrechtlich abbilden und rechtssicher ausgestalten zu können. Die immissionsschutzrechtliche Prüfung und Bewertung darf nicht dafür missbraucht werden, um städtebaulich und gesellschaftlich gewünschte Projekte zu verhindern.

B. Besonderer Teil

I. Änderungen im Baugesetzbuch (BauGB)

1. § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB-E (Artikel 1 Nr. 3 Ref-E)

Die Einführung einer 30 Tagefrist, sowie die Aufnahme der Möglichkeit einer Fristverlängerung bei Vorliegen eines wichtigen Grundes ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit äußerst fragwürdig, zumal für eine Änderung der bestehenden Regelung kein Bedarf besteht.

Die Monatsfrist des § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB hat sich bewährt und es handelt sich zudem um eine gesetzliche Mindestfrist, so dass eine Verlängerung möglich ist.

Es besteht daher keine Notwendigkeit in das bestehende Regelungsgefüge durch die Einführung von unbestimmten Rechtsbegriffen einzugreifen.

Zudem muss bedacht werden, dass die Einführung neuer Voraussetzungen in § 3 BauGB auch im Rahmen des § 214 BauGB Auswirkungen haben wird und so zu einer Verunsicherung der Praxis führen könnte hinsichtlich der Rechtswirksamkeit der Planung.

Petition:

„Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen des § 3 Absatz 2 Satz 1 BauGB“

2. § 13a BauGB-E (Artikel 1 Nr. 12 Ref-E)

Die Ausdehnung der Vorprüfung des Einzelfalls auf alle Bebauungspläne der Innenentwicklung, unabhängig von der Flächengröße, steht im Widerspruch zu den formulierten Zielen des Gesetzes.

Ziel des Gesetzes ist es, die Entwicklung der Innenstädte zu fördern und insbesondere den Kommunen die Möglichkeit einzuräumen mit einem

überschaubaren planerischen und zeitlichen Aufwand, Bauland für Projekte zur Verfügung zu stellen.

Insbesondere im Zusammenspiel des neuen § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB-E i.V.m. Anlage 2 wird für die Kommunen ein deutlich höherer Aufwand, selbst für räumlich relativ überschaubare Projekte, anfallen. Konsequenterweise wird daher die Ausdehnung zu einer zeitlichen Verzögerung bei den Planungen führen.

Es besteht auch keine Notwendigkeit an dieser Stelle eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der Umweltprüfung auch auf Bebauungspläne mit weniger als 20.000 qm vorzunehmen, da der § 13a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB bereits ein sehr hohes Umweltschutzniveau gewährleistet.

Selbstverständlich sind im Rahmen der Abwägung bei geltender Rechtslage die Umweltbelange zu berücksichtigen.

Petition:

„Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen des § 13a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB“

3. § 22 Abs. 1 Ziffer 5 BauGB-E (Artikel 1 Nr. 13 a) aa) Ref-E)

Die geplante Regelung kann dazu führen, dass bei wechselnder Nutzungsintensität eine jährlich wechselnde Genehmigungspflicht begründet werden könnte, je nachdem, ob das Gebäude oder der Wohngebäudeteil über oder unter sechs Monaten genutzt wird.

Ebenfalls fraglich scheint, ob die Regelung unter Bestandsschutzgesichtspunkten haltbar ist.

Petition:

„Prüfung, ob die Regelung tatsächlich notwendig ist und ob nicht zumindest eine Bestandsschutz- oder Übergangsregelung notwendig wäre.“

4. § 34 Abs. 3a BauGB

Zur Förderung der Wohnbebauung im unbeplanten Innenbereich sollte die derzeitige Regelung des § 34 Abs. 3a BauGB verändert werden, da die Erfahrung aus der Praxis gezeigt hat, dass die Kommunen nur sehr zögerlich von dieser Regelung Gebrauch machen. Die Kommunen befürchten, dass ihre Entscheidungen insbesondere die Ausübung des Ermessens durch Nachbarn angegriffen werden könnte.

Um die Kommunen zu stärken und das Ziel die Schaffung neuen Wohnraums zu fördern, sollte das Ermessen der Kommunen in eine gebundene Entscheidung umgewandelt werden.

Petition:

„Stärkung des § 34 Abs. 3a BauGB durch Aufnahme einer gebundenen Entscheidung für die Schaffung neuen Wohnraums.“

5. Anregungen zu § 195, 197 und 198 Abs. 2 BauGB

Bei der Kaufpreiserfassung ist der Aufwand bei den Gutachterausschüssen zu minimieren sowie der Zeitverzug zwischen Vertragsschluss und Verfügbarkeit der erfassten Daten zu verringern. Dies kann u.a. durch die Verwendung des Datensatzes, den die Notare in Zukunft in elektronischer Form an die Grundbuchämter zur Führung der elektronischen Grundbücher senden müssen, geschehen. Dadurch erhalten die Gutachterausschüsse einen maschinenlesbaren Datensatz, wodurch die Erfassung erleichtert wird. Zudem wird damit ein wirksamer Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet, weil der Notar den gleichen Datensatz an zwei staatliche Stellen versenden kann und keine zusätzlichen Abschriften erstellt und versandt werden müssen.

Petition:

„Wir regen daher an, in § 195 nach Satz 1 den folgenden Satz einzufügen:

Soweit die Länder von Ihrer Ermächtigung nach § 135 Abs. 1 Nr. 4 b Grundbuchordnung Gebrauch gemacht haben, sind die Angaben in strukturierter und maschinenlesbarer Form zugleich an den Gutachterausschuss zu übermitteln.“

Um die Datenqualität der Gutachterausschüsse weiter zu verbessern und zudem die Daten schneller verfügbar zu machen, sind die weiteren für die Führung der Kaufpreissammlungen notwendigen Daten frühzeitiger zu erfassen und die Vollständigkeit zu erhöhen. Wir regen eine Konkretisierung des § 197 BauGB an, um einige schon mit dem Vertragsabschluss vorliegende Mindestdaten den Gutachterausschüssen unmittelbar zur Verfügung stellen zu können.

Petition:

„In § 197 nach Satz 2 sollte folgende Konkretisierung aufgenommen werden:

Dazu sind Unterlagen zu den durch Landesrecht festzulegenden Mindestangaben im Zeitpunkt der Beurkundung des Vertrages beim Notar zu hinterlegen. Diese sind mit der Abschrift des Kaufvertrages bzw. der Übermittlung der Daten gemäß § 195 an die Gutachterausschüsse zu übermitteln.“

II. Änderungen in der Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Wir begrüßen ausdrücklich die Einführung des „Urbanen Gebietes“ in die BauNVO, da die Praxis zeigt, dass für ein solches Gebiet eine planerische Notwendigkeit besteht, um die Nachverdichtung von Innenstädten rechtssicher darstellen zu können und gleichzeitig den Kommunen und Städten keine überzogenen Begründungserfordernisse aufzubürden.

Damit das „Urbane Gebiet“ den Zielen und Ansprüchen gerecht werden kann, bedarf es jedoch einiger Ergänzungen.

1. § 6a BauNVO-E (Artikel 2 Nr. 3 Ref-E)

„Urbane Gebiete“ sind als Instrument der Nachverdichtung und Nutzungsmischung konzipiert. Sie sollen den Planern vor Ort die notwendige Flexibilität bieten, unterschiedlichste Planungsvorhaben verwirklichen zu können.

Diese Flexibilität wird durch die gewählten Formulierungen bereits in Frage gestellt.

Kontraproduktiv sind insbesondere die Regelung in § 6a Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 und Abs. 4 BauNVO-E. Die Beschränkung der Wohnbebauung nur auf einzelne Teile von Gebäuden als Regeltatbestand ist nicht nachvollziehbar und muss aufgehoben werden, da ansonsten das urbane Gebiet hinter die Möglichkeiten des Mischgebietes (vgl. § 6 BauNVO) zurückfällt.

Gerade unter dem Gesichtspunkt, dass der Schaffung neuen Wohnraums eine besondere Bedeutung zukommt, ist es nicht überzeugend, dass in urbanen Gebieten ein erhöhter Begründungsaufwand betrieben werden muss, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Ausgestaltung und Zusammensetzung des urbanen Gebietes soll der Planungshoheit der Kommunen unterstehen, damit diese die

Gebiete nach ihren Vorstellungen gestalten können. Es muss daher den Kommunen die größtmögliche Freiheit eingeräumt werden.

Die Einführung einer Vielzahl von Ausnahmetatbeständen würde nur dazu führen die Unsicherheit auf der planerischen Seite zu verstärken, so dass die Gefahr bestünde, dass die Kommunen lieber in bekannten Gewässern segeln würden und deshalb von den Möglichkeiten des urbanen Gebietes keinen Gebrauch machen würden.

Petition:

„Klarstellung, dass für die Zulässigkeit von Gebäuden, die ausschließlich dem Wohnen dienen, kein erhöhter Begründungsaufwand erforderlich ist, sondern diese grundsätzlich in einem urbanen Gebiet zulässig sind.“

Darüber hinaus muss auch die Errichtung von Geschäfts- und Bürogebäuden im urbanen Gebiet grundsätzlich zulässig sein. Gerade die Stadt der kurzen Wege lebt von der Möglichkeit Wohnen und Arbeiten in unmittelbarer Nähe zueinander zu arrangieren. Diese Mischungsform fördert zudem ein lebendiges Stadtquartier und verhindert „leblose“ Bürosiedlungen.

Petition:

„Es muss in den § 6a Abs. 2 BauNVO-E aufgenommen werden, dass Büro- und Geschäftsgebäude zulässig sind.“

2. § 11 BauNVO-E-ZIA (eigener Vorschlag)

Damit die Stadt der kurzen Wege verwirklicht werden kann, ist es erforderlich, dass für das urbane Gebiet die starre Regelung der Verkaufsflächenbeschränkung gelockert wird.

Das Festhalten an der von der Rechtsprechung entwickelten Obergrenze für Verkaufsflächen von 800 qm ist nicht zielführend und würde die Ziele der Nutzungsdurchmischung, Nachverdichtung und Stärkung der Nahversorgung gefährden.

Die Stärkung der kommunalen Planungshoheit muss auch hier oberstes Ziel der Neureglung sein, so dass eine Anpassung des § 11 Abs. 3 BauNVO notwendig ist.

Das Abstellen in § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO auf die Geschossfläche von 1.200 qm und die damit einhergehende Regelvermutung zu Lasten des großflächigen Einzelhandels ist für das urbane Gebiet nicht erforderlich.

Die Stärkung der Nahversorgung und insbesondere das Ziel der Nachverdichtung und somit der Schaffung der Stadt der kurzen Wege bedarf einer höheren Flexibilität, die auf die Besonderheiten des Einzelfalls Rücksicht nehmen kann und nicht pauschal aufgrund von gewillkürten Flächenobergrenzen Vorhaben schlechter stellt.

Hierbei muss zudem berücksichtigt werden, dass § 6a BauNVO-E keine Obergrenze oder Flächenbeschränkung für den Einzelhandel vorsieht und somit auch den großflächigen Einzelhandel grundsätzlich für zulässig erachtet, sofern er sich als nicht wesentlich störend darstellt.

Petitum:

„Aufnahme des urbanen Gebietes in die Ausnahmeregelung des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO, so dass großflächiger Einzelhandel im urbanen Gebiet grundsätzlich zulässig wird.“

Beispielregelung:

„§ 11 Sonstige Sondergebiete

[...](3) 1

- 1. Einkaufszentren,*
- 2. großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können,*
- 3. sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den in Nummer 2 bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind,*

*sind außer in **Urbanen Gebieten** und **Kerngebieten** nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig[...].“*

3. § 17 Abs. 1 BauNVO-E (Artikel 2 Nr. 5)

Das urbane Gebiet soll der Nachverdichtung dienen, daher ist es sinnvoll aber auch erforderlich, dass dies auch bei der Bemessung der Grundflächenzahl Berücksichtigung findet. Die gewählte Größe von 0,6 ist zu niedrig, um dieses Ziel zu erreichen.

Hierbei muss bedacht werden, dass die Bemessungsgröße keine zwingend zu erfüllende Vorgabe darstellt sondern, das Höchstmaß der baulichen Nutzung festschreibt.

Für eine größtmögliche Flexibilität ist daher die Grundflächenzahl auf den Wert des Kerngebietes anzuheben.

Petition:

„Erhöhung der Grundflächenzahl (GRZ) auf 1,0“

III. Änderungen in der TA-Lärm

Der Referentenentwurf beinhaltet zwar Überlegungen hinsichtlich der Grenzwerte der TA-Lärm, die ausdrücklich begrüßt werden, es wäre jedoch zielführender, wenn gleichzeitig ein konkreter Formulierungsvorschlag unterbreitet worden wäre.

Gegenwärtig besteht die Gefahr, dass zwar die Einführung des urbanen Gebietes vorangetrieben wird, aber eine Anwendung in der Praxis an einer fehlenden Regelung in der TA-Lärm scheitern könnte.

Es muss sichergestellt werden, dass die Änderungen der TA-Lärm parallel zum Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden, so dass ein gleichzeitiges Inkrafttreten der Änderungen sichergestellt ist.

Petition:

„Unverzögliche Anpassung der TA-Lärm und Aufnahme des urbanen Gebietes unter 6.1 TA Lärm durch Durchführung des Verfahrens gemäß § 48 BImSchG.“