

Stellungnahme des SRU

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung
der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und
zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“

Prof. Dr.-Ing. Lamia Messari-Becker, SRU

Berlin, 15. Februar 2017

1 Geplante Urbane Gebiete: Wohnraum, Stadt der kurzen Wege und Integration

Städte haben eine hohe Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung unserer Gesellschaft: sie stehen für Ressourcenverbrauch, Abfallaufkommen, zunehmende Versiegelung. Gleichzeitig können in verdichteten Siedlungsgebieten Ressourcen wie Energie, Flächen oder Infrastrukturen effektiver genutzt werden. Städte sind darüber hinaus besser in der Lage, für all ihre Bewohner die Erreichbarkeit von Schulen, Einkaufsmöglichkeiten, ärztlicher Versorgung und ähnlichen Einrichtungen sicherzustellen, während dies auf dem Land nicht zuletzt angesichts des demografischen Wandels immer schwieriger wird.

Eine kleinräumige Nutzungsmischung in den städtischen Quartieren erfüllt dabei diverse positive ökologische und soziale Aufgaben. Kürzere Wege für die Bewohner und Nutzer des Quartiers ermöglichen die Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel und führen zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Gemischt genutzte Quartiere sind rund um die Uhr belebt, wodurch die Sicherheit im Quartier erhöht wird. Eine Nutzungsvielfalt erhöht auch die Integrationsfähigkeit des Stadtquartiers. Kleinteilige, vielfältige, gemischt genutzte und damit lebendige Quartiere erweisen sich zudem als anpassungs- und widerstandsfähig, sie ermöglichen Begegnung und Kommunikation im Außenraum. Eine hohe Dichte ermöglicht auch die effiziente Nutzung von Infrastrukturen, die Kommunen auch finanziell entlasten kann.

Ein hoher Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in den Städten hält an. Während der Energiebedarf pro Quadratmeter kontinuierlich sinkt, steigt die Wohnfläche pro Kopf weiter. Damit werden Energieeinsparungen aufgezehrt und der Flächenverbrauch weiter erhöht. Es bedarf daher weiterer Instrumente, um den Wohnflächenbedarf durch intelligente Nutzungskonzepte zu reduzieren und diesen auch in ökologischer Weise sicherzustellen.

Die Möglichkeit für die Kommunen, eine stärkere kleinräumige Mischung von Wohnraum und Gewerbe innerhalb eines Baugebietes und auch innerhalb der Gebäude durch die geplante Kategorie des „Urbanen Gebietes“ festzuschreiben, wird daher vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) grundsätzlich begrüßt.

2 Aber: Gesundheit versus Lärm durch Anhebung um 3 dB (A)

Lärm hat vielfältige Wirkungen, diese reichen von Beeinträchtigung der Kommunikation und den kognitiven Leistungen (Lernen) bei Kindern bis hin zu ernst zu nehmenden Erkrankungen wie Bluthochdruck oder der Zunahme des Herzinfarkttrisikos. Genaue Werte, ab denen Lärm krank macht, sind sehr schwierig abzuleiten, insbesondere da Menschen sehr unterschiedlich empfindlich auf Lärm reagieren.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat sich zuletzt 2009 zu Lärmgrenzwerten geäußert. Danach besteht ein Zusammenhang zwischen der Entstehung von Bluthochdruck und Außenschallpegeln am Tag oberhalb von 55 dB(A) und 50 dB(A) bei Nacht. Deshalb

empfahl der SRU einen Tagesgrenzwert in Wohngebieten von 55 dB(A) und einen Nachtgrenzwert von 45 dB(A). Bei dieser Einschätzung konnten die in der Zwischenzeit veröffentlichten Studien zur Lärmwirkung noch nicht berücksichtigt werden.

Die Wahrnehmung von Schall als Lärm ist kein allein physikalisches Phänomen. Psychische Prozesse können Schallwahrnehmungen auch im Bereich nicht schmerzhafter Schalldruckpegel zu Lärm werden lassen. Gesundheitliche Schädigungen treten bereits bei Schallpegeln weit unterhalb der Schädigung des Hörorgans auf und betreffen das psychisch-mentale, physische und soziale Wohlbefinden von Menschen:

- Stressreaktionen (Gereiztheit, schlechte Konzentrationsfähigkeit und Nervosität),
- Schlafstörungen (u. a. Ein- und Durchschlafstörungen),
- psychische Störungen (u. a. Ohnmachtsgefühle und Depressionen),
- Herz-Kreislaufkrankungen (u. a. Arteriosklerose, Bluthochdruck),
- Beeinträchtigung der kognitiven und psychosozialen Entwicklung von Kindern sowie
- weitere Wirkungen zum Beispiel in Kombination mit Luftverunreinigungen.

Chronische Ein- und Durchschlafstörungen gehen einher mit einer verminderten Konzentrationsfähigkeit am Tage (z. B. in der Schule, am Arbeitsplatz) und einem erhöhten Unfallrisiko. Direkte und indirekte lärmassoziierte Krankheitskosten durch Behandlung, Arbeitsausfall und vorzeitigen Tod belasten das Gesundheitssystem. Lärm ist oftmals räumlich und sozial ungleichmäßig verteilt (Stichwort: Umweltungerechtigkeit), sodass insbesondere an stark frequentierten Verkehrsstrecken Mehrfachbelastungen für tendenziell sozial schwächere Bevölkerungsgruppen kulminieren.

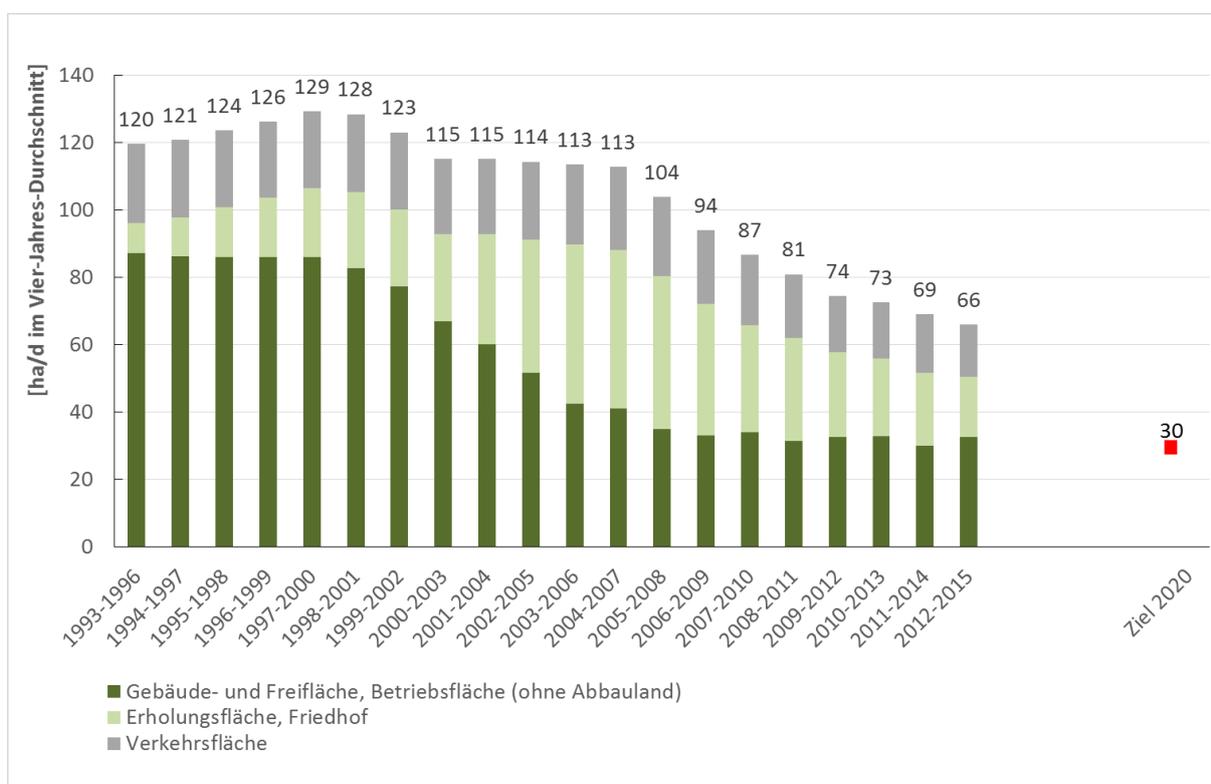
Mit der neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ könnten Gebiete – teilweise – zu Wohngebieten erklärt werden, die dafür zuvor wegen Lärm- und anderen Emissionen eher ungeeignet schienen. Eine Anhebung der Lärmschutzgrenze um 3 Dezibel entspricht einer Verdopplung der Schalleistung (logarithmischer Zusammenhang). Angesichts dessen, dass wir immer noch zu hohe Lärmbelastungen in den Städten haben, die die Gesundheit der Menschen beeinträchtigen, ist eine solche Erhöhung nicht zu befürworten. Anstelle der Anhebung des Lärmgrenzwertes sollten technische und betriebliche Maßnahmen des Schutzes vor Lärm zur Einhaltung derzeit geltender Grenzwerte in Mischgebieten vorgeschrieben werden.

Angesichts der Gesundheitsgefährdung durch Lärmbelastung, darf die geplante Novelle nicht dazu beitragen, das Lärmschutzniveau – aus Übertragungsgedanken – in anderen Bereichen abzusenken.

3 § 13 b – Vereinfachtes Bauen im Außenbereich, Erleichterung der Flächenneuanspruchnahme

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen lag in Deutschland in den Jahren 2012 bis 2015 bei durchschnittlich 66 ha/d. Sie war damit geringer als im Zeitraum 2011 bis 2014, in dem die tägliche Inanspruchnahme noch 69 ha/d betrug. In den letzten zehn Jahren ist die Neuanspruchnahme kontinuierlich zurückgegangen, wenn auch nicht in dem Maß, das erforderlich wäre, um das 30 ha-Ziel 2020 zu erreichen. Die prinzipiell erforderliche Bautätigkeit zur Schaffung von Wohnraum hat weitreichende Folgen für die Lebensräume, weshalb der SRU eine nachhaltig ökologische Ausrichtung des Bauens als wichtig erachtet.

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (in ha/d, Vierjahresdurchschnitt)



Quelle: SRU, UG 2016, Abb. 4-2, aktualisiert

Die Nutzung als Bauland und Infrastrukturfläche ist verbunden mit der Zerschneidung von größeren Arealen, der Veränderung der Bodenstrukturen durch Bodenabtrag und Geländemodellierung, neuen kleinklimatischen Bedingungen, Lärm- und Lichtverschmutzung sowie oftmals der Versiegelung von Böden. Die offensichtlichste Wirkung der Flächenneuanspruchnahme ist der Verlust von Lebensraum für Pflanzen und Tiere. Sowohl das Angebot an Raum als auch die Lebensbedingungen werden maßgeblich verändert, oft mit negativen Auswirkungen auf die bestehenden Ökosysteme. Besonders nachteilig wirkt die Zerschneidung. Einflüsse auf das Platz- und Nahrungsangebot, Lärm- und Lichtbedingungen, die Barrierewirkung von Verkehrswegen, die Verhinderung von Wanderungsbewegungen bis hin zur Isolierung von Populationen sind die Folge. Neben den direkten Wirkungen des

Flächenverlustes werden mittelbar auch andere Bereiche beeinflusst, wenn zum Beispiel durch Versiegelung von Flächen der Wasserhaushalt gestört, Kalt- oder Warmluftflüsse verändert oder Tierpopulationen in benachbarte Gebiete gedrängt werden. Die Anbindung neuer Siedlungsstrukturen durch Verkehrswege zieht zusätzlichen Verkehr nach sich, der wiederum Folgeeffekte hat.

Durch den geplanten § 13b wird die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungszwecke im Außenbereich erleichtert. Dies widerspricht dem Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Neuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen pro Tag von 120 ha (Durchschnitt der Jahre 1993 bis 1996) auf maximal 30 ha bis 2020 zu reduzieren. Der SRU empfiehlt, den geplanten § 13b ersatzlos zu streichen.

Werden neue Gebiete im Außenbereich erschlossen, muss gemäß BauGB eine Umweltprüfung stattfinden, die Eingang in einen Umweltbericht findet. Der Umweltbericht ermittelt und bewertet Belange des Umweltschutzes und bildet einen eigenen Teil der Begründung des Entwurfs des Bauleitplans. Zudem findet eine Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Nach §§ 13 ff. BNatSchG (Eingriffsregelung) ist der Eingriff in Natur und Landschaft zu prüfen und gemäß der Prüfungskaskade gegebenenfalls zu vermeiden, auszugleichen oder zu kompensieren.

Durch den geplanten neuen § 13b BauGB sollen – befristet bis zum 31.12.2019 – bestimmte Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren einbezogen werden können, wenn sie sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Der im Gesetzesentwurf vorgesehene § 13b gestattet das beschleunigte Verfahren für Außenbereichsflächen mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Abs. 1 S. 2 von weniger als 10.000 m². In § 13a Abs. 1 S. 2 wird für die Definition der Grundfläche auf § 19 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) verwiesen. Hierin wird die Grundfläche als der Teil einer Grundstücksfläche definiert, der von baulichen Anlagen überdeckt werden darf. Bei der Ausweisung eines reinen Wohngebiets mit einer Grundflächenzahl (GRZ) von 0,4 wäre beispielsweise mit der in § 13b gewählten Formulierung das beschleunigte Verfahren im Außenbereich somit auf Grundstücksflächen von bis zu 25.000 m² anwendbar.

Nach § 13b sollen die Regeln des vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB entsprechend gelten. Dies hat zur Folge, dass die Einschränkungen des § 13 Abs. 2 und 3 S. 1 gelten (Absehen von frühzeitiger Erörterung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Absehen von Umweltprüfung und Umweltbericht, keine Eingriffsregelung).

Im Rahmen von städtebaulichen Verträgen zwischen Kommunen und Immobilienwirtschaft können Anforderungen unter anderem hinsichtlich Ökologie, Umweltschutz und Wohnraum festgeschrieben werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Anforderung, einen Anteil von kostengünstigen Miet- und Eigentumswohnungen am Gesamtergebnis (Miet- und Eigentumsfläche) eines Bauvorhabens vorzusehen, finanzielle Beteiligungen an dem Bau von Kitaplätzen und anderen Infrastrukturen zu fordern oder Grünflächen vorzuschreiben. Jede

erleichterte Zulassung von Bauvorhaben ohne Bauleitplanung spart zwar Zeit und Geld, nimmt aber auch den Verzicht auf die entsprechende städtebauliche Steuerung in Kauf (s. § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB). Diese ist daher kritisch zu bewerten.