

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
Frau Vorsitzende
Bärbel Höhn, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
umweltausschuss@bundestag.de

13.02.2017/Nm

Bearbeitet von
Eva Maria Niemeyer

Telefon 0221 3771-287
Telefax 0221 3771 509

E-Mail:
evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Aktenzeichen
61.05.00 D

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht
und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt, BT-Drs. 18/10942
Einladung zur öffentlichen Anhörung am 15.02.2017
Ihr Schreiben vom 19.01.2017; Ihr Zeichen: PA 16/5410**

Sehr geehrte Frau Höhn,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur Anhörung zum o. g. Gesetzentwurf und die Gelegenheit, Ihnen die Position der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu diesem Gesetzentwurf übermitteln zu können, danken wir Ihnen.

Allgemein

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt, dass Umsetzungserfordernisse der UVP-Änderungsrichtlinie im BauGB dazu genutzt werden sollen, 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. Hinzu kommen zunehmend komplexere und aufwändigere Planungsverfahren und Probleme bei der Bewältigung immissionsschutzrechtlicher Anforderungen, die nicht selten dazu führen, keine Innentwicklungspotentiale (mehr) aktivieren zu können. 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.

Vor allem die Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ und die Anpassung der Dichtewerte sind daher wichtige Weiterentwicklungen des Städtebaurechts. Damit

können sowohl in Städten als auch im ländlichen Raum flexible Lösungen für eine Nachverdichtung und für ein verträgliches Miteinander von Wohnen und Gewerbe gefunden werden. Eine Einschränkung des räumlichen Anwendungsbereichs der neuen Gebietskategorie nur auf „Ballungsräume“, wie es in den Ausschussempfehlungen der Länderkammer (Drucksache 806/01/16) angeregt wird, ist daher der falsche Weg. Das Plenum des Bundesrates hat daher in seiner Sitzung am 10.02.2017 (Drucksache 806/16 (B)) zu Recht diese Empfehlung abgelehnt.

Eine Novellierung des Bauplanungsrechts muss daher im Ergebnis dazu beitragen, die Innenentwicklung nicht nur in Wachstumsregionen 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.

Wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom 05.07.2016 zum Regierungsentwurf ausgeführt haben, sind wir der Auffassung, dass die Bauleitplanverfahren erschwert und zusätzlichen Aufwand mit sich bringen werden. Zu begrüßen ist zwar, dass im nun vorliegenden Gesetzesentwurf die zunächst vorgesehene Einführung des generellen Erfordernisses einer Vorprüfung des Einzelfalls bei Planungen nach § 13a BauGB nicht mehr weiter verfolgt wird. Dennoch bleiben die neuen detaillierteren Vorgaben zum Umweltbericht und die gesetzliche Ausweitung der Überwachung auf Ausgleichsmaßnahmen unverändert.

Die in der neuen Anlage 1 zum BauGB enthaltenen Ergänzungen und Anforderungen einschließlich der Beschreibungen während der Bau- und Betriebsphase der geplanten Vorhaben stellen durchaus einen erheblichen Mehraufwand dar. Sie eröffnen vor allem durch die Vorgabe zusätzlich durchzuführender Prüfungen und Ermittlungen neue Fehlerquellen und Rechtsunsicherheiten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Vorhaben im Hinblick auf ihre „direkten, indirekten, sekundären, kumulativen, grenzüberschreitenden, kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen, ständigen und vorübergehenden sowie positiven und negativen Auswirkungen“ zu beschreiben sind. Verschärft wird diese Situation zusätzlich durch das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes, das Erweiterungen der Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände vorsieht. Diese Entwicklung steht völlig konträr zu den Bemühungen auf allen Verwaltungsebenen, Verfahren auch eingedenk eines in den letzten Jahren weiter erhöhten Beteiligungs- und Vorabstimmungsaufwands zügiger durchzuführen. Daher sollte unter der Voraussetzung, dass qualitativ hochwertige Beteiligungskriterien erfüllt werden, grundsätzlich eher auf eine Einschränkung als auf eine zusätzliche Erweiterung des Verbandsklagerechts abgestellt werden.

Uns ist bekannt, dass die Erweiterung der Inhalte des Umweltberichts der Integrationsregelung des § 17 Abs. 1 UVPG geschuldet ist und somit in bestimmten Planungsfällen eine zusätzliche, isolierte Umweltverträglichkeitsprüfung eingespart werden kann. Diese im Grundsatz begrüßenswerte Integrationsregelung darf aber nicht dazu führen, dass durch europäische Rechtssetzungsakte Vorgaben geschaffen werden, die die Kommunen an der Erfüllung ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben behindern. Die Umsetzung europarechtlicher Vorschriften muss mit Augenmaß geschehen. Die 1:1 Übernahme des Richtlinien textes und der pauschale Verweis, „dass nur solche Angaben gefordert sind, die nach dem Detaillierungsgrad der Planung angemessener Weise erwartet werden können“ (vgl. Vorblatt, E.3 „Erfüllungsaufwand“) sind nicht dazu geeignet, den planenden Gemeinden Rechtssicherheit hinsichtlich des Prüfungsumfangs beim Umweltbericht zu geben.

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen (die Nummerierung orientiert sich an der Nummerierung des Gesetzentwurfs) nehmen wir wie folgt Stellung:

Artikel 1 Änderung des Baugesetzbuchs

Zu Nr. 5: § 4a Abs. 4 BauGB-E („Bekanntmachung im Internet, Zentrales Internetportal“)

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. Bislang können bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung elektronische Informationstechnologien „ergänzend“ genutzt werden.

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, würde nach unserer Auffassung zudem einen Eingriff in den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung bedeuten. 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 lehnen wird daher ab.

Zu Nr. 14: § 13b BauGB-E („Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“)

Die für die Belange der kommunalen Bauleitplanung zuständigen gemeindlichen Spitzenverbände begrüßen die geplante Neuregelung. Wo die Innenentwicklung an ihre Grenzen stößt, kann die moderate Einbeziehung von Außenbereichsflächen im Sinne einer Arrondierung des Siedlungsbereichs im Wege einer vereinfachten Bauleitplanung dazu beitragen, die vielerorts noch bestehenden Engpässe bei der Aktivierung von Flächen für den Wohnungsbau abzumildern. Dabei geht es den Städten und Gemeinden nicht in erster Linie um die Suspendierung

des Eingriffsausgleichserfordernisses, sondern darum, kommunale Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die vielfach bestehenden dringenden Wohnungsbauerfordernisse mittels eines schlank gehaltenen Bauleitplanverfahrens zu erweitern. Damit wird auch nicht der Vorrang der Innenentwicklung aufgegeben. Den Städten und Gemeinden sollte ein verantwortungsvoller Umgang mit dem neuen Planungsinstrument zugetraut werden. Zudem lässt der eingeschränkte Anwendungsbereich eine ausufernde und ungesteuerte Entwicklung im Außenbereich nicht erwarten. Die neue Bestimmung kann somit einem fairen Ausgleich zwischen den sozialen Anforderungen zur Linderung des Baulandmangels und den ökologischen Belangen des Außenbereichsschutzes dienen.

Zu Nr. 20: § 245c BauGB-E („Überleitungsvorschrift“)

In Absatz 3 sollte die Frist „bis zum 30. Juni 2019“ gestrichen werden. Mit der Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ können im unbeplanten Innenbereich kraft Gesetzes (§ 34 Abs. 2 BauGB) faktische urbane Gebiete entstehen. Dies hätte zur Folge, dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung am Maßstab des § 34 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit § 6a BauNVO zu beurteilen wäre. Urbane Gebiete ermöglichen vielfältige Nutzungsmischungen, daher sind Abgrenzungsschwierigkeiten zu erwarten, wo das faktische urbane Gebiet beginnt und wie weit es sich erstreckt. Die Anwendbarkeit von § 34 Abs. 2 BauGB sollte daher dauerhaft ausgeschlossen werden.

Passive Schallschutzmaßnahmen gegen Gewerbelärm

Die Einführung des „Urbanen Gebiets“ wird nicht durchgängig ausreichen, um den erforderlichen Wohnraum schaffen zu können. Wir halten es daher für dringend erforderlich, zusätzlich und mit Gültigkeit für alle Gebiete eine rechtssichere Regelung zu treffen, wonach die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, auch bei gewerblichem Lärm die Möglichkeiten des passiven Schallschutzes, wie z.B. besondere Fensterkonstruktionen, nutzen zu können. Dies sollte folgende Fallgestaltungen voraussetzen:

- Konfliktbewältigung beim Näherrücken von Wohnen und Gewerbe;
- prioritäre Schutzmaßnahmen reichen nicht aus;
- lärmgeschützte Außenwohnbereiche stehen zur Verfügung;
- passive Lärmschutzmaßnahmen werden in einem Bebauungsplan nach Abwägung aller Belange festgesetzt, um anspruchsvolle Innenpegel nach DIN 4109 sicherzustellen (35/25 dBA).

Hierzu bedarf es der gesetzlichen Ermächtigung, in Bebauungsplänen für Aufenthaltsräume auch Innenraumpegel festsetzen zu können. Hierauf bezieht sich die Stellungnahme des Bundesrates vom 10.02.2017 in ihrer Ziffer 4. Wir regen daher an, den Vorschlag des Bundesrates aufzugreifen und diesen erforderlichenfalls durch flankierende Änderungen in weiteren Bestimmungen des Immissionsschutzrechts abzusichern. Wir schließen uns der diesbezüglichen Bitte des Bundesrates (vgl. Ziffer 5) an.

Der alternative Vorschlag von Bundesbauministerin Dr. Hendricks vom 02.02.2017 an die Bau- und Umweltressorts der Länder sieht dagegen keine Möglichkeit vor, den planerischen Handlungsspielraum der Kommunen zu erweitern. Auch die angekündigte pauschale Anhebung der Lärmobergrenzen in der TA Lärm für urbane Gebiete halten wir nicht für geeignet, ein verträgliches Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe zu schaffen. Im Interesse lebenswerter attraktiver und bewohnbarer Innenstädte soll die angestrebte Innenstadtverdichtung nicht zur Absenkung des Lärmschutzniveaus führen. Deshalb schlagen wir für den neuen Ge-

bietstyp das Lärmschutzniveau des Mischgebietes mit einem Beurteilungspegel von 60 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts vor.

Artikel 2

Änderung der Baunutzungsverordnung

Zu Nr. 3: § 6a BauNVO-E („Urbane Gebiete“)

Die Einführung der Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ wird ausdrücklich begrüßt. Erfreulich ist auch, dass nun im Gesetzentwurf sowohl die Wohnnutzung aufgewertet als auch die zuvor sehr kleinräumig vorgegeben Nutzungsmischung nunmehr als Option ausgestaltet wurde. Wichtig ist auch die Klarstellung, dass die Nutzungsmischung nicht unbedingt gleichgewichtig sein muss. Die Einführung dieser neuen Baugebietskategorie und die Anpassung der Dichtewerte sind wichtige Weiterentwicklungen des Städtebaurechts. Damit können sowohl in Städten als auch im ländlichen Raum flexible Lösungen für eine Nachverdichtung und für ein verträgliches Miteinander von Wohnen und Gewerbe gefunden werden. Das Instrument muss daher für alle Städte und Gemeinden zur Verfügung stehen; eine Begrenzung auf Ballungsräume mit einer bestimmten Bevölkerungsdichte lehnen wir ab.

Zu Nr. 4: § 13a BauNVO-E („Ferienwohnungen“)

Ziel des Regelungsvorschlags ist, die bestehende Verwaltungspraxis und die vorherrschende Rechtsauffassung abzubilden und den Planungsaufwand der Städte und Gemeinden so gering wie möglich zu halten. Hierzu hat das BMUB im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens eine Umfrage durchgeführt. Danach werden Ferienwohnungen in der Mehrzahl der Länder teils dem Wohnen, teils den Beherbergungsbetrieben und teils den Gewerbebetrieben zugeordnet. Eine Zuordnung zur Nutzungsart „Wohnen“ ist eher in geringem Umfang erfolgt; dies wurde auch bereits seit längerem von der herrschenden Meinung im Schrifttum als nicht zulässig angesehen. Mit § 13a BauNVO wurde daher eine Regelung vorgeschlagen, die in der Mehrzahl der Fälle der Verwaltungspraxis entspricht und mit der herrschenden Meinung im Schrifttum konform geht. Dennoch wird es Fälle geben, in denen die Neuregelung nicht zur vorhandenen planungsrechtlichen Situation „passt“. Hier wird dann – je nach städtebaulicher Zielsetzung – ein bauleitplanerisches (Nach-)Steuern durch die Gemeinden erfolgen (müssen). Auch können Ausnahmen oder Befreiungen zur Anwendung kommen. Wenn keine Regelung erfolgt oder Ferienwohnungen als eigene, neue Nutzungsart festgelegt werden, ist zu erwarten, dass der Planungsaufwand für alle Gemeinden wesentlich höher sein wird.

Allerdings ist auch zu sehen, dass die Neuregelung dazu führt, dass unerwünschte Ferienwohnungsnutzungen nun auch insbesondere in einigen großstädtischen (Kern-) Gebieten allgemein zulässig sind. Den dortigen Bauaufsichtsbehörden wird damit ein Instrument zur Ahndung des Entzugs von dringend benötigtem Dauerwohnraum genommen, das ihnen durch die Rechtsprechung an die Hand gegeben wurde. Ein planungsrechtliches Gegensteuern dürfte sich in diesen Fällen als höchst aufwändig und wenig praktikabel erweisen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Regelung in § 13a BauNVO die Bemühungen der Großstädte zum Erhalt von Dauerwohnraum erschweren wird. Dem könnte allerdings mit landesrechtlich zu regelnden Instrumenten der Wohnungsaufsicht – insbesondere einem Zweckentfremdungsverbot – abgeholfen werden. Daher appellieren wir an dieser Stelle ausdrücklich an die Länder, soweit noch nicht geschehen, die Einführung wohnungsaufsichtlicher Maßnahmen zu prüfen.

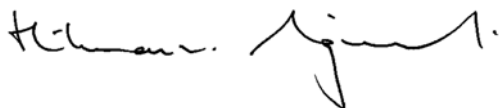
Ergänzender Vorschlag zu § 17 Abs. 1 BauNVO („Quartiersbezogene Betrachtung der Maßobergrenzen“)

Gerade in innerstädtischen Lagen werden die in § 17 Abs. 1 BauNVO festgelegten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung häufig überschritten. Dies gilt gleichermaßen für ältere Bestandsquartiere und für neu zu beplanende innerstädtische Gebiete. In solchen innerstädtischen Planungssituationen muss dabei stets auf die Ausnahmegvorschrift des § 17 Abs. 2 BauNVO zurückgegriffen werden. Das ist auch nach der mit der letzten BauGB-Novelle erfolgten Flexibilisierung nach wie vor mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden. Die Debatte um die planerische Beurteilung von Dichten sollte – neben der baugrundstücksbezogenen Betrachtung – auch das Quartier als Maßstab einbeziehen. Der Charakter und Eindruck von Dichte für die Bewohner eines Stadtraums wird nicht in Bezug auf eine einzelne Parzelle wahrgenommen, 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, regen wir an § 17 Abs. 1 BauNVO zu ergänzen. Ziel soll es sein, die Obergrenzen des § 17 Abs. 1 BauNVO nicht nur grundstücks- sondern auch quartiersbezogen betrachten zu können. Soweit im Quartier außerhalb des konkreten Baugrundstücks ausreichende Freiräume verbleiben, sollten diese – unabhängig von ihrer Festsetzung als nicht überbaubare Grundstücksflächen oder öffentliche/private Grünfläche – in die Betrachtung der Obergrenzen mit einbezogen werden können.

Der Bundesrat hat hierzu in seiner Stellungnahme vom 10.02.2017 einen entsprechenden Textvorschlag zur Änderung von § 17 Abs. 1 BauNVO unterbreitet, dem wir uns ausdrücklich anschließen.

Für eine Berücksichtigung unserer Stellungnahme im weiteren Verfahren wären wir dankbar.

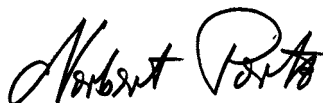
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes