

STELLUNGNAHME

Stand: 06.01.2021

Öffentliche Anhörung zum Thema Innenstädte im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache
19/23941), AfD (BT-Drucksache 19/24658 und
19/24661), DIE LINKE (BT-Drucksache 19/25258) und
FDP (BT-Drucksache 19/25296)

Inhaltsverzeichnis

1. Die aktuelle Marktsituation	3
1.1 Stark zurückgehende Frequenzen und Umsätze	3
1.2 Umsatzverschiebung vom stationären Einzelhandel hin zum online-Handel	4
1.3 Konzentration im stationären Einzelhandel.....	4
1.4 Angekündigte Schließung von Warenhäusern.....	4
1.5 Bereinigungen bei Filialbetrieben	5
1.6 Insolvenzen bei Einzelbetreibern und inhabergeführten Geschäften.....	5
2. Allgemeine notwendige strukturelle Veränderungen in der Innenstadtentwicklung.....	5
2.1 Monostruktur des Konsums aufbrechen.....	5
2.2 Jeder Standort bietet andere Rahmenbedingungen.....	6
2.3 Einbindung in das umliegende Stadtquartier.....	6
2.4 Business Improvement Districts BIDs.....	6
2.5 Quartiers-Management als Impulsgeber.....	7
3. Vorschläge für konkrete gesetzliche Änderungen zur Innenstadtentwicklung.....	7
3.1 Flexible und schnelle Nachnutzungen von Immobilien.....	7
3.2 Gesunden Nutzungsmix ermöglichen und Aufenthaltsqualität verbessern.....	10
3.3 Mehr Flexibilität für Handelsimmobilien.....	14
4. Fazit.....	18

Der Zentrale Immobilien Ausschuss (ZIA) e.V. als Spitzenverband der deutschen Immobilienwirtschaft teilt die Einschätzung der Fraktionen, dass wir attraktive Innenstädte als lebendige Orte mit hoher Aufenthaltsqualität und Angeboten von Handel, Kultur und öffentlichem Leben erhalten müssen.

Wir stehen vor nicht weniger als einer Zeitwende für die europäische Stadtpolitik. Die Corona-Krise verstärkt und beschleunigt die Veränderungsprozesse in den Innenstädten, die von zunehmendem Leerstand und Geschäftsschließungen, aber auch von Zuzug von Gewerbe, neuer Mobilität geprägt sind und Zentren der Erholung und des Erlebens werden. Gleichzeitig sind vitale Innenstädte als Orte des Austauschs, der Diskussion und des Arbeitens von herausgehobener Bedeutung für die Stadtentwicklungspolitik. Im Gegensatz zu den Innenstädten anderer Kontinente bewahren sie zudem das Erbe unserer Baukultur.

Der ZIA hat daher erste Kernpositionen entwickelt, um ein Wiedererstarken der Innenstädte zu unterstützen.

1. Die aktuelle Marktsituation in den Innenstädten

1.1 Stark zurückgehende Frequenzen und Umsätze in den Innenstädten im Zuge der Corona-Regelungen

Nachdem sich die Lage in den Sommermonaten, als die Corona-Zahlen deutlich abnahmen, im stationären Einzelhandel fast wieder normalisierte, sind die Besucherzahlen seit Anfang Oktober wieder stark zurückgegangen. Um den ersten Advent herum brachen die Kundenfrequenzen in deutschen Fußgängerzonen um bis zu 69 Prozent und in Shopping-Centern um bis zu 68 Prozent im Vergleich zur Normalfrequenz ein. Die daraus resultierenden Umsatzverluste trafen den stationären Einzelhandel in den Innenstädten dramatisch – auch schon ohne angeordnete Schließung. Bereits im November 2020 sahen sich laut einer HDE-Trendumfrage (Teilnehmer: 500 Unternehmen) knapp 60 Prozent der befragten Innenstadthändler in Existenznöten.

1.2 Umsatzverschiebung vom stationären Einzelhandel hin zum Online-Handel

Die Umsatzverschiebungen vom stationären Einzelhandel zum Online-Handel sind nicht erst seit der Pandemie zu beobachten. Corona hat diese Entwicklung nur verschärft. Viele Kunden, die bisher bevorzugt in Shopping-Centern und Fußgängerzonen in den Innenstädten ihre Besorgungen gemacht haben, bestellen – aus Vorsicht, mangelndem Einkaufserlebnis oder weil Läden vermehrt geschlossen bleiben – jetzt online. Die Erfahrungen aus den Lockdown-Monaten März und April zeigen, dass die meisten dieser Kunden auch zukünftig ihre Einkäufe über das Internet erledigen – selbst wenn sich die Situation wieder normalisiert. Aber von Normalisierung kann gerade keine Rede sein. Seit 16. Dezember 2020 befinden sich die meisten Geschäfte im 2. Lockdown – zunächst befristet bis zum 31. Januar 2021, Verlängerung in Abhängigkeit von den Inzidenzwerten nicht ausgeschlossen. Die Einzelhändler trifft die Schließung damit mitten im Weihnachtsgeschäft, in einer Zeit, in der einige bis zur 25 Prozent ihres Jahresumsatzes machen. Ersten Prognosen zufolge verliert der vom Lockdown betroffene Handel im Vergleich zum Vorjahr rund 20 Prozent seines Jahresumsatzes während der Online-Handel ein Plus von mehr als 20 Prozent erzielt.

Seite 4 von 19

1.3 Konzentration im stationären Einzelhandel: Wegfall der Konzept- und Angebotsvielfalt in den Innenstadtlagen, Filialisierung der Fußgängerzonen

Was die Angebotsvielfalt an Waren und Dienstleistungen angeht, sind viele individuelle Einzelhändler aus den Innenstädten verschwunden. Egal in welcher Region, Stadt oder in welchem Stadtteil man sich zum Shoppen aufhält: Das angebotene Sortiment ist fast überall nahezu identisch. Den Platz vieler kleinerer Geschäfte haben in den letzten Jahren große Filialisten eingenommen. Aber damit verlieren die Innenstädte immer weiter an Attraktivität und mit der im Internet gebotenen Vielfalt können Innenstädte schon lange nicht mehr mithalten.

1.4 Angekündigte Schließungen von Warenhäusern

Galeria Karstadt Kaufhof hat das Insolvenzverfahren erfolgreich abgeschlossen. Das Sanierungskonzept sieht eine Schließung von 46 der zuletzt noch rund 170 Warenhäusern vor. Einige Häuser haben bereits geschlossen, andere werden in den nächsten Wochen und Monaten folgen. Der traditionsreiche Warenhauskonzern war bereits seit einigen Jahren massiv in Schieflage geraten.

Die Corona-Krise hat diesen Prozess noch einmal beschleunigt. Wenngleich mit der Sanierung vorerst mehr als 16.000 Arbeitsplätze erhalten bleiben, verlieren trotzdem tausende Mitarbeiter durch die Neuaufstellung ihren Job. Seite 5 von 19

1.5 Bereinigungen bei Filialbetrieben

Aber nicht nur leerstehende Warenhäuser prägen aktuell und zukünftig noch verstärkter das Bild in deutschen Innenstädten. Auch Filialisten – das prominenteste Beispiel ist wohl der angeschlagene Modekonzern Esprit, der rund die Hälfte aller deutschen Standorte schließen wird – kämpfen ums Überleben. Insbesondere Unternehmen aus der Modebranche mussten bereits im April 2020 ihre Rettung in einem Schutzschirmverfahren suchen.

1.6 Insolvenzen bei Einzelbetreibern und inhabergeführten Geschäften

Nicht viel besser ergeht es vielen kleinen und mittleren Einzelhandelsunternehmen. Auch hier sind verstärkt Mode- und Schuhgeschäfte zu nennen. Trotz Kurzarbeitergeld und Corona-Hilfsprogrammen wird es für viele Unternehmen eng werden. Denn finanzielle Polster werden mit jedem Krisenmonat dünner. Viele stellen Restrukturierungs- und Sparprogramme auf, um ihren Verschuldungsgrad zu reduzieren – was in Anbetracht der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine große Herausforderung darstellt.

2. Allgemeine notwendige strukturelle Veränderungen in der Innenstadtentwicklung

2.1 Monostruktur des Konsums aufbrechen – neben dem Handel muss es Platz für Wohnen, Kultur, Freizeit, Gastronomie und Büroflächen geben

Die bisherige, in vielen Städten dominierende Trennung unterschiedlicher Gebäudenutzungsarten muss sukzessive aufgehoben werden. Gerade im Hinblick auf das Ziel vieler Städte und Gemeinden, effiziente Flächennutzung und kurze Wege zu gewährleisten, sind durchmischte Quartiere ein vielversprechender Lösungsansatz. Kommunale Stadtplaner sollten unterschiedliche Nutzungsklassen vereinen und damit belebte Handels-, Wohn-, Arbeits- und Freizeitangebote schaffen. Eine rein auf den Handel ausgerichtete Innenstadt ist angesichts der aktuellen Entwicklungen nicht zukunftsfähig. Auch

die Leipzig-Charta bestätigt, dass Städte mit einer stärkeren Nutzungsmischung ökonomisch weniger krisenanfällig sind.

Seite 6 von 19

2.2 Jeder Standort bietet andere Rahmenbedingungen im Hinblick auf Frequenz, Wettbewerb und Infrastruktur

Bei allen Bemühungen, Innenstädte wieder zu revitalisieren, gilt: Es gibt kein „Schema F“. Für jeden Standort müssen individuelle Lösungen und Modelle gefunden werden, die den jeweiligen Rahmenbedingungen entsprechen. Um resiliente und anpassungsfähige Zentren zu entwickeln, braucht es zunächst eine umfassende und abgestimmte Strategie. So können sich Innenstadtlagen wieder zunehmend gegenüber dezentralen Angeboten auf der ‚grünen Wiese‘ behaupten.

2.3 Es geht nicht nur um einzelne Immobilienobjekte, sondern um deren Einbindung in das umliegende Stadtquartier

Kommunen sollten – insbesondere, wenn es um Nachnutzungskonzepte für ehemalige Warenhäuser geht – nicht nur das einzelne Immobilienobjekt im Blick haben. Jedes Gebäude muss in das Gesamtkonzept des jeweils nahen Stadtquartiers passen und zu dessen ganzheitlicher Entwicklung beitragen. Durch die Einbindung in ein etabliertes Quartier werden auch umliegende Gebäude aufgewertet. So übernehmen sie wichtige Funktionen in modernen Stadtquartieren und schaffen nachhaltige und attraktive Lebensräume, die die Qualität eines Standorts erhöhen und prägen.

2.4 Die Möglichkeiten von Business Improvement Districts (BIDs) nutzen

Business Improvement Districts (BIDs) können einen wesentlichen Beitrag zur Standortqualität leisten. Ein BID ist ein räumlich definiertes Gebiet, das in einem festgelegten Zeitraum mit finanziellen Beiträgen ortsansässiger Gewerbetreibender wirtschaftet. Öffentliche und private Beteiligte arbeiten dabei eng zusammen. Zur Realisierung von BIDs ist eine landesgesetzliche Grundlage erforderlich. Die finanziellen Mittel für notwendige Investitionen werden in Form einer öffentlichen Abgabe an die Stadt oder Kommune gezahlt. Um die Attraktivität eines Gebiets zu steigern, werden vielseitige Maßnahmen ergriffen, wie zum Beispiel die Bepflanzung und Grünpflege, die Aufstellung von Bänken und Blumenbeeten, gemeinsame Marketing-Aktionen, die Organisation des

Parkraums, die Erneuerung der Straßenbeläge, die Erarbeitung eines Beleuchtungskonzepts oder die Erstellung einer Einkaufs-App sowie eines gemeinsamen Internetauftritts. In Deutschland wird das BID-Prinzip sehr erfolgreich in vielen Bundesländern praktiziert. Seite 7 von 19

2.5 Quartiers-Management als Impulsgeber für lebendige Stadtentwicklung und Neuausrichtung

Ein aktives Quartiersmanagement dient der Zusammenführung der Akteure aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung, Politik, privaten Wirtschaft, lokalen Vereine und der nicht organisierten Anwohner und verringert aktiv die Segmentierung in der Stadtgesellschaft. Gemeinsam mit Bewohnerinitiativen und Verbänden sowie privaten Eigentümern sollten die Quartierbelange und Entwicklungen diskutiert und unter kommunaler Beteiligung die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt werden. Bei größeren Neubau- und Revitalisierungsvorhaben in den Innenstädten bietet es sich an, die Projektkoordination und -evaluation an ein gemeinsam zu etablierendes Projektbüro an eine Stabsstelle im Stadtplanungsamt auszugliedern. So können Prozesse effizient gestaltet, Rollen differenziert herausgearbeitet und Inhalte konsolidiert werden. Hier sollten alle Bauherren in einen Quartiersfonds einzahlen, aus dem im Sinne eines Partizipationsfonds Aktivitäten zur Bewohneraktivierung finanziert werden.

3. Vorschläge für konkrete gesetzliche Änderungen zur Innenstadtentwicklung

3.1 Flexible und schnelle Nachnutzung von Immobilien in Innenstadtlagen ermöglichen

3.1.1 Zulassung/Erleichterung von Befreiungen von geltenden Bebauungsplänen (§ 31 BauGB)

Um Innenstädte als anziehende Identifikationspunkte zu erhalten, müssen neue Nutzungsformen ermöglicht werden, die auch künftig Anreize zum Aufsuchen der Innenstädte setzen. Dies können Einzelhandelsnutzungen, vor dem Hintergrund des sich

verändernden Konsum- und Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung aber auch andere publikumswirksame Nutzungen sein.

Seite 8 von 19

Dieser hohe Bedarf an Umnutzungen und Umbauten für zeitgemäße, attraktive Nutzungskonzepte trifft in den Innenstädten vieler Städte und Gemeinden auf planungsrechtliche Restriktionen, die teilweise sehr detailliert ausformuliert sind. Dies gilt insbesondere für Festsetzungen zur zulässigen Nutzungsart sowie Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung. Bauleitplanverfahren zur Änderung der bestehenden Bebauungspläne scheiden vielfach praktisch aufgrund der beschränkten Planungskapazitäten der Städte und Gemeinden aus. Hinzu kommt die Dringlichkeit des Bedarfs, zeitgemäße Nutzungskonzepte zur rechtzeitigen Steuerung dieses Umnutzungsprozesses zu ermöglichen. Deshalb soll eine Regelung geschaffen werden, die eine flexible Möglichkeit zur Zulassung von Befreiungen von geltenden Bebauungsplänen schafft.

Dazu sollte der § 31 BauGB neben dem neuen Absatz 3 des vorliegenden Kabinettsentwurfs des Baulandmobilisierungsgesetzes um einen Absatz 4 ergänzt werden, in dem festgehalten wird, dass ein nach § 1 Absatz 6 Nummer 11 beschlossener zentraler Versorgungsbereich mit Zustimmung der Gemeinde bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten eines Einzelhandelsvorhabens oder eines Vorhabens, das der Umnutzung von bislang für Einzelhandelszwecke genutzten Flächen dient, befreit werden kann, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Absatz 3 Sätze 3 und 4 gelten entsprechend.

Diese Neuregelung soll sowohl Umnutzungen zugunsten neuer Einzelhandelsnutzungen ermöglichen als auch Umnutzungen von Flächen, die bislang zu Einzelhandelszwecken genutzt wurden und nun für attraktive andere Nutzungen umgewidmet werden sollen. Sie erstreckt sich von bloßen Umnutzungen über bauliche Änderungen und Erweiterungen bis hin zu Abriss und Neubau. Mit der Regelung soll zeitlich befristet bis Ende 2024 die Zulassung von Befreiungen ermöglicht werden, ohne dass hierbei geprüft werden muss, ob Grundzüge der Planung berührt sind. Die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen und nachbarlichen Interessen bleibt dagegen weiterhin Voraussetzung dieser Befreiungen. Städte und Gemeinden behalten dabei in vollem Umfang ihre kommunale Planungshoheit. Dies ist zunächst dadurch gewährleistet, dass die Anwendung der

erweiterten Befreiungsmöglichkeit auf Vorhaben in zentralen Versorgungsbereichen beschränkt ist, welche durch ein von der Gemeindevertretung beschlossenes Einzelhandels- und Zentrenkonzept festgelegt sind. Ferner bleibt es dabei, dass für die Zulassung der Befreiung das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB erforderlich ist. Zusätzlich ist für die privilegierte Befreiung eine Zustimmung der Gemeinde erforderlich, die zwar im Verfahren der Einvernehmenserteilung nach § 36 BauGB erteilt wird, jedoch – anders als das gemeindliche Einvernehmen – im Ermessen der jeweiligen Gemeinde steht. Und schließlich haben Städte und Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, die Umgestaltung ihrer Innenstädte und sonstigen Zentren aktiv bauleitplanerisch zu gestalten, Aufstellungsbeschlüsse für Bebauungspläne zu fassen und diese Planungen ggf. mit den Planungssicherungsinstrumenten der §§ 14 und 15 BauGB zu sichern.

3.1.2 Fading Out von Grundzügen der Planung (§ 31 Abs. 2 BauGB)

Bebauungspläne sind Rechtsnormen, die grundsätzlich zeitlich unbegrenzt gelten. Mit fortschreitendem Zeitablauf ändern sich jedoch regelmäßig die Umstände, die Grundlage der Abwägungsentscheidung bei Erlass eines Bebauungsplans waren. Vorhaben für Umnutzungen, Umbauten und Ersatzbauten, wie sie gerade im aktuellen dynamischen Umnutzungsprozess der Innenstädte infolge der Auswirkungen der Corona-Pandemie erforderlich werden, stoßen vielfach an die Grenzen älteren Planungsrechts. Dies gilt auch für Vorhaben zur Nachverdichtung und Revitalisierung. Da Bauleitplanverfahren zur Planänderung regelmäßig zeitintensiv sind und aufgrund der knappen personellen Ressourcen der Städte und Gemeinden bei weitem nicht im eigentlich erforderlichen Umfang durchgeführt werden können, werden städtebaulich erwünschte Umnutzungs- und Revitalisierungsprojekte in der Praxis häufig im Wege der Befreiung genehmigt. Hierbei setzt das Erfordernis, dass die Befreiung Grundsätze der Planung nicht berühren darf, jedoch Grenzen. Die Rechtsprechung hält Grundsätze der Planung tendenziell früh für berührt.

Daher sollte § 31 Abs. 2 BauGB um 2 Sätze ergänzt werden, die die Zulassung von Befreiungen erleichtern, indem Grundzüge der Planung mit zunehmendem Zeitablauf an Steuerungskraft verlieren. Demnach wird 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Bebauungsplans vermutet, dass Grundzüge der Planung einem Vorhaben nicht mehr entgegenstehen, wenn dieses sich innerhalb des Rahmens der Eigenart in ihrer Umgebung hält und keine bodenrechtlich relevanten Spannungen

hervorrufen, d. h. nach § 34 BauGB zulässig wäre. Damit übernimmt die Eigenart der näheren Umgebung – der Kernmaßstab von § 34 BauGB – die (auch) das Ergebnis der planerischen Steuerung ist, die Steuerungsfunktion der Grundzüge der Planung.

Innerhalb des Zeitraums zwischen zehn und 20 Jahren seit Inkrafttreten eines Bebauungsplans soll ebenfalls die Regelvermutung bestehen, dass ein Vorhaben keine Grundzüge der Planung berührt, wenn es nach § 34 BauGB zulässig wäre. Jedoch hat bei diesen jüngeren Bebauungsplänen die Gemeinde die Möglichkeit, im Verfahren zur Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB festzustellen, dass Festsetzungen, von denen befreit werden soll, trotz Zeitablaufs weiterhin einen Grundzug der Planung verwirklichen. Damit ist die gemeindliche Planungshoheit gewahrt. Im Übrigen bleibt die Zulassung der Befreiung weiterhin ins Ermessen der zuständigen Bauaufsichtsbehörde gestellt; ein Anspruch auf Befreiung wird auch nach mehr als 20 Jahren seit Inkrafttreten eines Bebauungsplans nicht begründet. Die Voraussetzungen des § 34 BauGB einschließlich seines Absatzes 3 setzen der erweiterten Befreiungsmöglichkeit weitere Grenzen. Unverträgliche Vorhaben werden so verhindert. Im Übrigen lässt die Vorschrift keine Abweichungen von der Befreiungsvoraussetzung zu, nach der die Befreiung mit öffentlichen Belangen einschließlich nachbarlicher Interessen vereinbar sein muss.

3.2 Gesunden Nutzungsmix ermöglichen und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessern

3.2.1 Änderung der TA Lärm

Der Fehler der BauGB-Novelle 2017, bei der die notwendigen Folgeänderungen der TA Lärm aufgeschoben wurden, sollte nicht wiederholt werden. Vorrangiges Ziel ist es, die planerische Steuerung von urbanen Situationen und Gemengelagen möglich zu machen. In der Praxis wird aufgrund der Unzulänglichkeiten der TA Lärm bisweilen von Überplanungen von Gebieten mit eigentlich hohem Planungsbedürfnis abgesehen. Ferner kann die seit dreieinhalb Jahren bestehende Gebietskategorie des Urbanen Gebiets nach § 6a BauNVO ihr Potenzial aufgrund der bislang ausgebliebenen Anpassungen der TA Lärm in der Praxis nicht voll entfalten. Dem soll mit drei punktuellen

Änderungen der TA Lärm, die eine hohe praktische Bedeutung haben und die deshalb nicht in ein späteres Regelungsvorhaben verschoben werden sollten, begegnet werden. Seite 11 von 19
Eine umfassendere Novelle des TA Lärm, idealerweise unter Zusammenführung mit dem Regime des Verkehrslärmschutzes nach der 16. BImSchV kann in einem gesonderten Regelungsvorhaben erfolgen.

Die folgenden drei Änderungen sollten daher zeitnah umgesetzt werden:

a. Ermöglichung passiver Schallschutzmaßnahmen am Gebäude, indem Nummer 6 der TA Lärm um folgende Nummer 6.10 ergänzt wird: „Für den Fall, dass die Fassade ein gesamtes bewertetes Bau-Schalldämm-Maß $R'_{w,ges}$ von wenigstens 25 dB mit mindestens einem teilgeöffneten Fenster aufweist, dürfen die Immissionsrichtwerte in Gebieten nach Nr. 6.1 Buchstaben b), c), d) und e) tags um bis zu 25 dB(A) und nachts um bis zu 15 dB(A) überschritten werden.“

Schallschutzfenster werden seit langem zum Schutz vor Verkehrslärm eingesetzt. Der Immissionsort nach TA Lärm liegt für schutzbedürftige Räume nach Anhang A. 1.3 unabhängig ob Schallschutz- oder Standard-Fenster außerhalb in einem Abstand von 50 cm vor der Fassade. Durch die Möglichkeit zur Öffnung des Fensters, gilt das Fenster als Immissionsort nach TA Lärm. Die Anforderungen der TA Lärm können damit nicht mit einem noch so guten Schallschutzfenster (vgl. „Hamburger Fenster“, „Neusser Fenster“ etc.) erfüllt werden. Somit sind sie zum Schutz vor Gewerbe- und Anlagenlärm nicht geeignet.

Dies hat zur Folge, dass anstelle hoch Lärmschutz-geeigneter technischer Lösungen geschlossene Fassaden mit geschlossenen Fenstern umgesetzt werden (müssen). Dies ist aber ebenso widersinnig wie veraltet und nur durch die Regelungssystematik der TA Lärm veranlasst. Insoweit verhindert die TA Lärm – entgegen ihrem eigentlichen Regelungszweck – nicht nur Wohnbauvorhaben, sondern schränkt deren Nutzungsqualität zusätzlich unnötig erheblich ein.

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird im Rahmen des bestehenden Regelungssystems der TA Lärm die Möglichkeit geschaffen, in der Praxis längst entwickelte und im Rahmen des Verkehrslärmschutzes erprobte technische Lärmschutzmaßnahmen umzusetzen und damit ganz maßgeblich zur Schaffung von Wohnungsbau insbesondere in innerstädtischen Lagen beizutragen.

Die in der vergangenen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages eingeführte neue Baugebietskategorie des Urbanen Gebiets nach § 6a BauNVO hat in der Planungspraxis der Kommunen bereits relevante Bedeutung gewonnen. Aufgrund der erhöhten Immissionsrichtwerte, die in Nr. 6.1 Buchstabe c der TA Lärm seit dem 1. Juni 2017 für Urbane Gebiete festgelegt sind, ist es möglich, mit entsprechenden Bebauungsplänen den Innenbereich von Städten über das bisherige Maß hinaus zu verdichten und Wohnbebauung auch in städtebaulichen Lagen zuzulassen, die relevanten Anlagengeräuschen ausgesetzt sind. Die erhöhten Immissionsrichtwerte der TA Lärm für Urbane Gebiete liegen mit 63 dB(A) am Tag deutlich über den Werten für Kern-, Dorf- und Mischgebiete von 60 dB(A) und nahe an den Werten für Gewerbegebiete (65 dB(A)). Anders hingegen der Nachtwert von 45 dB(A); dieser entspricht den Werten für Misch-, Dorf- und Kerngebiete. Der ursprüngliche Vorschlag der Bundesregierung waren 48 dB(A) und wurde erst aufgrund der Stellungnahme des Bundesrats auf den jetzigen Wert reduziert.

In der Planungspraxis zeigt sich, dass die mit der Möglichkeit des Urbanen Gebiets eigentlich verfolgte Flexibilisierung bei planerischem Umgang mit solchen städtebaulichen bestehenden Gemengelagen tatsächlich nicht erreicht wird, da in der Regel die maßgeblichen Betriebe zwar mit den Tagwerten in der Regel gut, nicht aber mit dem Nachtwert von 45 dB(A) zurechtkommen. Dies ist auch nicht verwunderlich, liegen doch die Tag- und Nachtwerte der Nr. 6.1 der TA Lärm – um die tatsächlichen Gegebenheiten wohl wissend – ansonsten maximal 15 dB(A) auseinander.

b. Vor diesem Hintergrund erscheint es nur folgerichtig und zwingend erforderlich, den Nachtwert für Urbane Gebiete auf die ursprünglich angedachten 48 dB(A) anzuheben. Angesichts der Tatsache, dass Urbane Gebiete nach § 245c Abs. 3 BauGB festgesetzt werden müssen und nicht nach § 34 Abs. 2 BauGB faktisch entstehen können, ist gewährleistet, dass der Immissionsschutz auch und vor allem nachts für sämtliche schutzbedürftigen Nutzungen ausdrücklich und umfassend ermittelt, abgewogen und geregelt werden muss. Um insoweit etwaigen Bedenken zu begegnen, dass nicht durch Bebauungsplan geplante Flächen ggf. doch nach Nr. 6.6 Abs. 2 entsprechend einem Urbanen Gebiet Nr. 6.1 der TA-

Lärm beurteilt werden, wird vorgeschlagen, Nr. 6.6 zu ergänzen und klarzustellen, dass dies nicht für urbane Gebiete nach Nr. 6.1 lit c) gilt.

Seite 13 von 19

Innenstadtlagen sind meist geprägt durch das Nebeneinander von publikumsintensiven und damit emissionsträchtigen Nutzungen, wie z.B. Kultur-, Vergnügungs-, Gastronomie- und ähnlichen Betrieben, sowie außerdem Einzelhandels-, Büro- und anderen, regelmäßig nachts nicht ausgeübten Nutzungen. Rein tatsächlich bestehen insoweit eigentlich keine Nutzungskonflikte. Lebendige Innenstädte leben letztlich auch vom zahlreichen Angebot o.g. publikumsintensiven Betrieben sowohl innen als auch außen. Gleichwohl unterliegen diese Betriebe nach der TA Lärm erheblichen rechtlichen Beschränkungen, da die Immissionsrichtwerte nach Nr. 6 der TA Lärm baugebiets- und weniger auf die zu schützende Nutzung bezogen sind. So müssen z.B. in einem Kerngebiet (MK) die – auf gesunde Arbeits- und Wohnverhältnisse abzielenden – Nachtwerte eingehalten werden, obwohl im maßgeblichen Bereich weder Wohnnutzung vorhanden oder gar zulässig ist noch Büro- oder andere schutzbedürftige Nutzung tatsächlich (da nachts) ausgeübt werden (vgl. VG München Beschl. v. 09.10.2018 – Az. M 8 SN 18.3661). Weder Rechtsprechung noch Literatur haben hierfür taugliche Lösungen entwickelt. Der theoretisch mögliche Verweis auf Nr. 3.2.2 der TA Lärm „Ergänzende Prüfung im Sonderfall“ kann in den meisten Fällen keine befriedigende Lösung bringen, da die grundsätzliche Maßgeblichkeit des Nutzungsgebiets hiervon unberührt bleibt. Selbst bei bauleitplanerischer Neu- oder Umplanung von entsprechenden Baugebieten ist eine rechtlich korrekte Konfliktbewältigung im Sinne eines Miteinanders von störenden Nutzungen und nicht genutzten Räumen so gut wie nicht möglich.

Im Bereich der Verkehrswegeplanung ist dies bereits seit langem erkannt und berücksichtigt. So besteht in § 2 Abs. 3 der 16. BImSchV eine genau auf dieses Problem zugeschnittene Regelung.

c. Diese wird mit folgendem Vorschlag in Nummer 7 der TA Lärm ergänzt und somit auf deren Systematik angepasst: „Nr. 7.5 Ausnahmeregelungen bei nicht ausgeübter oder nicht zulässiger schutzbedürftiger Nutzung Soweit zu schützende Nutzungen nur am Tag oder nur in der Nacht ausgeübt werden, ist der Immissionsrichtwert nach Nummer 6.1 nur für

diesen Zeitraum anzuwenden. Soweit in Kerngebieten allgemeine Wohnnutzung nicht zulässig ist, beträgt der Immissionsrichtwert nach Nr. 6.1 lit. d) nachts 50 dB(A).“ Seite 14 von 19

Der Begriff der Nutzungsausübung ist durch höchstrichterliche Rechtsprechung zur Regelung in der 16. BImSchV ausreichend konkretisiert. Nur vorübergehende Ausnahmen der Nichtnutzung hindern die Anwendung der Ausnahmeregel nicht (BVerwG U. v. 13.12.2018 3 A 17/15; juris Rn. 48).

Soweit allgemeine Wohnnutzung im Kerngebiet ausgeschlossen ist, besteht keine Rechtfertigung, warum insoweit nachts nicht nur die Richtwerte für gewerbliche Nutzung, sprich 50 dB(A) eingehalten werden müssen.

3.3 Mehr Flexibilität für Handelsimmobilien

3.3.1 Großflächiger Einzelhandel auch in Urbanen Gebieten ermöglichen (§11 Abs. 3 BauNVO)

Bereits vor der Aufnahme des Urbanen Gebiets in die Baunutzungsverordnung 2017 wurde diskutiert, in diesem auch großflächigen Einzelhandel zuzulassen. Die Erfahrungen in der Planungspraxis in den ersten dreieinhalb Jahren seit Inkrafttreten von § 6a BauNVO haben gezeigt, dass die Unzulässigkeit großflächigen Einzelhandels im Urbanen Gebiet dem Rückgriff auf diesen Gebietstyp unnötige Grenzen setzt. Gerade in größeren Städten und den Metropolen scheidet ein Rückgriff auf Urbane Gebiete vielfach aus, da großflächige Einzelhandelsnutzungen, insbesondere solche mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten, dort zum typischen urbanen Mix gehören. Die Planungspraxis ist daher gezwungen, dort auf die Festsetzung von Sondergebieten auszuweichen. Dies geht jedoch stets mit einem Verlust an Flexibilität im Nutzungsmix einher, welche insbesondere in Zeiten der dynamischen Veränderungen unserer Städte den Mehrwert und die Nachhaltigkeit der Bauleitplanung schwächt, weil Nutzungsänderungen vielfach Planänderungen erforderlich machen.

Dieses Defizit wird durch die Aufnahme des Urbanen Gebiets in die Aufzählung in § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO vermieden.

3.3.2 Änderung der Großflächigkeitsgrenze für integrierte Nahversorger (§ 11 Abs.3 Seite 15 von 19 BauNVO)

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz verfolgt die Bundesregierung u.a. das Ziel, die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau zu verbessern, um dringend benötigten Wohnraum zu schaffen und eine nachhaltige Stadtentwicklung mit verdichteten Baugebieten zu unterstützen. Mit einer erhöhten Anzahl an Wohnungen in verdichteten Baugebieten muss auch die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs Schritt halten. Die aktuelle Corona-Pandemie hat einmal mehr die überragende Bedeutung einer wohnortnahen Nahversorgung in Läden mit ausreichend großem Flächenangebot deutlich gemacht. Insbesondere für den Lebensmitteleinzelhandel war es eine große Herausforderung auf teilweise vor der Pandemie schon zu kleinen Verkaufsflächen jederzeit alle Waren rechtzeitig nachzufüllen und die vorgeschriebenen Mindestabstände zwischen Kunden stets einzuhalten.

Aus diesen Gründen wären in vielen Baugebieten größere Verkaufsflächen für einen sicheren und bequemen Einkauf wünschenswert. § 11 Abs. 3 BauNVO schließt jedoch „großflächigen Einzelhandel“ mit einer Geschossfläche von mehr als 1.200 m² aus allen Baugebieten außer Kerngebieten (MK) und eigens für Einzelhandel ausgewiesenen Sondergebieten (SO) grundsätzlich aus, weil es unterstellt, dass es ab 1.200 m² Geschossfläche zu erheblichen Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung und die städtebauliche Entwicklung und Ordnung kommen kann. Dabei wäre eine Ansiedlung auch in Allgemeinen und Besonderen Wohngebieten (WA, WB) Mischgebieten (MI) und der neuen Gebietskategorie des Urbanen Gebiets (MU) sinnvoll zur Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung in zeitgemäßer Größe.

Mit einer Neuregelung sollte dies ermöglicht werden. Zeitgemäße große Lebensmittelgeschäfte bis 1.800 m² Geschossfläche sollen auch in Wohn-, Misch- und Urbanen Gebieten zugelassen werden. Eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Differenzierung im Einzelfall kann weiterhin bestehen bleiben (z.B. wenn im konkreten Wohngebiet ein Nahversorger in der Größenordnung nicht verträglich wäre).

Die heute geltende Schwelle von 1.200 m² Geschossfläche wurde Ende der 1980er Jahre festgelegt und gilt seit Inkrafttreten der BauNVO 1990. Während Lebensmittelmärkte zu

dieser Zeit gut mit 1.200 m² Geschossfläche auskamen, sind heute 1.800 m² zeitgemäß um eine vergleichbare Qualität der Grundversorgung darzustellen. Dies liegt zum einen an der weiteren Ausdifferenzierung der Sortimente. Neben dem früher üblichen Angebot sind weitere Produktvarianten für verschiedene Zielgruppen getreten. Ein und dasselbe Produkt wird heute in verschiedenen Packungsgrößen (hohe und wachsende Zahl an Single-Haushalte besonders bei Senioren), Gebinden (z.B. Einweg- und Mehrweg-Getränke, SB-Wurst und Frischetheke) und Qualitäten (z.B. konventionelle Ware und Bio-Ware) angeboten. Die verschiedenen Ernährungsstile erfordern vegane, vegetarische und andere Angebote. Die gestiegene Sensibilität für Nahrungsmittelunverträglichkeiten erfordert ein umfangreiches und ausdifferenziertes Sortiment an Lebensmitteln ohne bestimmte Inhaltsstoffe (manche Menschen benötigen Milcheiweiß-freie Produkte, andere Menschen benötigen Milchzucker-freie Produkte etc.).

Seite 16 von 19

Neben den Sortimenten sind seit 1990 auch zahlreiche Vorschriften zur Ver- und Entsorgung der Märkte in Kraft getreten, die für einen zusätzlichen Flächenbedarf verantwortlich sind. Hier sind beispielhaft die Einführung von Rücknahmepflichten von Verpackungs- oder Verbrauchsmaterialien zu nennen. Auch das Einwegpfand führt sowohl bei der Verkaufsfläche als auch bei der Lagerfläche zu einem Mehrbedarf. Weitere Rücknahmepflichten werden derzeit politisch diskutiert.

Ein ganz entscheidender Faktor für einen höheren Raumbedarf ist ferner den Ansprüchen der Menschen an die Optik und das Raumgefühl in den Märkten geschuldet. Alle Betriebsformen des Lebensmitteleinzelhandels haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten massiv in eine bessere Einkaufsatmosphäre investiert („trading-up“). Hierzu gehört – neben einem entsprechenden Ladenbau – auch eine angenehme Breite der Gänge und Verkehrsflächen. Die Kunden können so auch mit Einkaufswagen, Kinderwagen oder Gehhilfe konflikt- und stressfrei einkaufen. Für das Personal wird die Logistik vereinfacht, was sich positiv auf deren Arbeitsbedingungen auswirkt. In einer alternden Gesellschaft ist die Anpassung der Versorgungsstrukturen und der Arbeitsbedingungen ein wichtiger Beitrag zur Aufrechterhaltung der Gesundheit.

Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie hat auf den gestiegenen Flächenbedarf reagiert und die Mindestbetriebsgröße im Sinne der Landesplanung für Lebensmittelmärkte in allen bayerischen Kommunen mit 1.200 m² Verkaufsfläche (entspricht 1.800 m² Geschoßfläche) festgelegt. Das bedeutet, dass in allen Gemeinden bei Neuansiedlungen 1.200 m² Verkaufsfläche zulässig sein sollen um

eine qualitativ angemessene Grund- und Nahversorgung zu gewährleisten. Bis zu dieser Fläche sind Lebensmittelmärkte in Bayern von der landesplanerischen Verkaufsflächensteuerung (Ziel 5.3.3. des Landesentwicklungsprogramms Bayern) freigestellt. Bei Lebensmittelmärkten bis zu dieser Größe werden keine Auswirkungen auf landesplanerische Ziele angenommen. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt und zu einer Verbesserung der Nahversorgung im ländlichen Raum geführt. Es kam zu Neuansiedlungen in bisher unversorgten Gemeinden und Ortsteilen und zur Projektierung von neuen Märkten in innerörtlichen Lagen. Seite 17 von 19

Generell sollten daher in Wohn-, Misch- und urbanen Gebieten Nahversorgungsbetriebe bis 1.800 m² Geschossfläche als Grundsatz zugelassen werden.

3.3.3 Eingeschränkte Zulässigkeit von Sortimentsbeschränkungen und Aufhebung durch Zeitablauf (§ 1 Abs. 9 BauNVO)

Sortimentsspezifische Festsetzungen, insbesondere Sortimentsausschlüsse und Verkaufsflächenbeschränkungen zur Feinsteuerung der Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen können zur verträglichen Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben erforderlich sein. Sind die planerisch ermöglichten Einzelhandelsnutzungen jedoch realisiert und ihre Auswirkungen am Markt absorbiert, so verlieren derartig detaillierte Sortimentsfestsetzungen regelmäßig ihre Daseinsberechtigung. Sie wirken dann vielfach als Hindernis bei Vorhaben zur zeitgemäßen Anpassung und Umnutzung von Einzelhandelsimmobilien.

Der sortimentsspezifischen Festsetzung von detaillierten Sortiments- und Verkaufsflächenbeschränkungen sind unionsrechtlich durch die Europäische Dienstleistungsrichtlinie enge Grenzen gesetzt, wie die Appingedam-Entscheidung des EuGH klargestellt hat. Eine Neuregelung muss daher die ohnehin unmittelbar anwendbaren europarechtlichen Regelungen teilweise aufnehmen und dazu beitragen, unnötige Fehler von planenden Gemeinden und die damit verbundenen rechtlichen Unsicherheiten und Defizite in der Einzelhandelssteuerung zu vermeiden. Sie führt planenden Gemeinden vor Augen, dass sie entgegen dem traditionellen deutschen Verständnis die konkrete Erforderlichkeit detaillierter Sortimentsfestsetzungen im Planungsverfahren belegen müssen, wenn sie derartige Festsetzungen treffen wollen.

Eine Neuregelung sollte jedoch darüber hinausgehen und bestimmen, dass detaillierte Sortimentsvorgaben, selbst wenn sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Bebauungsplans gerechtfertigt sind, nach spätestens zehn Jahren wieder außer Kraft treten, da nach Ablauf dieses Zeitraums typischerweise kein Erfordernis mehr für die ursprünglichen Beschränkungen besteht.

Die Neuregelung soll dazu beitragen, unnötige Verfahren zur Planänderung und Anträge auf Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans zu vermeiden. Sofern Gemeinden auch viele Jahre nach Inkrafttreten von sortimentspezifischen Beschränkungen noch detaillierten Regelungsbedarf zur Einzelhandelssteuerung sehen sollten, steht es ihnen frei, die Erforderlichkeit derartiger Beschränkungen erneut zu prüfen und die Festsetzungen neu und in an die zwischenzeitliche Änderung der Situation angepasster Weise zu treffen.

4. Fazit

Das laufende Gesetzgebungsverfahren zum Baulandmobilisierungsgesetz sollte genutzt werden, um die notwendigen Erleichterungen und Vereinfachungen des BauGB und der BauNVO zur Flexibilisierung und Beschleunigung der Innenstadtentwicklung umzusetzen.

Um Länder und Kommunen in der wichtigen Aufgabe der Stabilisierung der Innenstädte zu unterstützen, sollten die Städtebaufördermittel auf 1,5 Mrd.€ erhöht werden und um eine generelle Planungs- und Baubeschleunigung zu erreichen, sollten Bauvorschriften dringend reduziert und vereinfacht werden.

Der ZIA

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 28 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsident des Verbandes ist Dr. Andreas Mattner.

Kontakt

Aygül Özkan, Geschäftsführerin
ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.
Leipziger Platz 9
10117 Berlin
Tel.: 030/20 21 585 62
E-Mail: ayguel.oezkan@zia-deutschland.de
Internet: www.zia-deutschland.de

Thomas Burtschak
Referent Handel
Tel.: 030/2021 585 53
E-Mail: thomas.burtschak@zia-deutschland.de

Daniel Förste
Referent Stadtentwicklung
Tel.: 030/2021 585 26
E-Mail: daniel.foerste@zia-deutschland.de