

Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden

Referentenentwurf vom 16.05.2011

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung den Klimaschutz und die Innenentwicklung im Bauplanungsrecht zu stärken. Insbesondere wird die umfassende Aufnahme einer Klimaschutzklausel in allen relevanten Artikeln, ohne dabei die grundsätzlichen Schutz-, Werterhalt- und Entwicklungsprinzipien in Frage zu stellen, von der BAK sehr unterstützt.

Ebenso wird es von der BAK sehr positiv bewertet, dass zu den bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben an die Einzelgebäude nun auch die energetischen Potentiale der städtebaulichen Erneuerung genutzt und gesetzlich einbezogen werden, indem z.B. die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets gemeinsam betrachtet wird und die Regelungsmöglichkeiten der Kommunen zu Anschluss und Benutzung von energetischen Versorgungseinrichtungen gestärkt werden.

Auch wenn das vorrangige Ziel „Klimaschutz“ außer Frage steht, muss man sich dessen bewusst sein, dass die Erzeugung regenerativer Energien das zukünftige Landschaftsbild stark beeinflussen wird. Das Bauleitplanungsrecht muss deshalb so gestaltet sein, dass dieser Veränderungsprozess moderierbar wird. Ein möglichst ganzheitlicher Ansatz ist sicherzustellen, der soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte umfasst.

Und hier betrachtet die BAK mit gewisser Sorge die aktuelle Vorgehensweise zum BauGB im Rahmen der politischen Diskussion zur Energiewende. Die in der Vergangenheit bei Novellen des BauGB erfreulicherweise sorgfältige gesamtheitliche Betrachtung - auch über Planspiel - wird mit der vorliegenden Gesetzesinitiative aufgegeben, indem der Klimaschutz gesondert herausgelöst wird. Es erscheint wenig sinnvoll, die Ziele des Koalitionsvertrages vom 26.10.2009, den Klimaschutz und die Stärkung der Innenentwicklung in getrennten Novellierungsverfahren zu verfolgen, da gerade auch im innerstädtischen Bereich weitere geeignete Instrumente vorhanden sein müssen, um im Zusammenklang von Klimaschutz mit anderen planerischen Aspekten die städtebauliche Qualität und das Ortsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.

Es sollte sichergestellt werden, dass erforderliche rechtliche Rahmenbedingungen, die für die weitere Stärkung der Innenentwicklung notwendig sind, mit der bereits begonnenen BauGB-Novelle weiterverfolgt werden. Dies betrifft insbesondere die Entwicklung in den Bestandquartieren, die Anforderungen an den Ensembleschutz in den Altstädten, die Erfordernis höherer baulicher Dichte sowie die Anforderung der stadtgestalterischen Einbindung von Solaranlagen in städtebauliche Strukturen. In diesem Zusammenhang ist es dringlich, auch die Baunutzungsverordnung zu ändern, insbesondere, um das Überschreiten der Maßobergrenzen gemäß § 17 Abs. 1 BauNVO zu erleichtern. Aber auch die Erfordernis von quartiersbezogenen integrierten energetischen Konzepten, die besonders für Bestandsgebiete wichtig sind, da dort Einzelmaßnahmen am Gebäude allein nicht ausreichen, bedarf dringend einer Verankerung im BauGB.

Gute Erfahrungen wurden in der Vergangenheit mit der Erprobung der Neuregelungen über Planspiele gemacht. Diese sind auch zum jetzigen Gesetzentwurf unbedingt anzuempfehlen.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

Aufgrund der knappen Frist konzentriert sich die Bundesarchitektenkammer in ihrer Stellungnahme auf wenige Aspekte der ansonsten positiv zu bewertenden Änderungen.

1. § 1 Abs. 5 und § 1a BauGB (Ergänzung in § 1 Abs.6 BauGB)

In Ergänzung der zu unterstützenden Änderungen in § 1 Abs. 5 bzw. Ergänzung in § 1a sollte der "Katalog" der Belange in § 1 Abs. 6 unter Nr. 7 ergänzt werden, indem unter Buchstabe a) vor "Klima" der Zusatz "lokales" eingefügt wird und in Nr. 7 ein weiterer Buchstabe ein- oder angefügt wird mit folgendem Text "die Auswirkungen auf das globale Klima". Die Ergänzungen dienen der Verdeutlichung und sollen das Anliegen der Gesetzesnovelle unterstützen.

Außerdem sollte in § 1 Abs. 6 unter Nr. 11 die Formulierung "sonstigen städtebaulichen Planung" in "sonstigen städtebaulich relevanten Planung" geändert werden, um hier auch kommunale Klimaschutzkonzepte zu erfassen.

2. § 5 Abs. 2 Nr. 2b)

Grundsätzlich ist die Ausdehnung des Anbauflächen für Monokulturpflanzen als Material für Biogasanlagen mit seinen Auswirkungen auf die Artenvielfalt bedenklich. Auf Ebene Flächennutzungsplanung wäre daher die Möglichkeit zur Unterscheidung des Anbaus zum Zwecke der Landwirtschaft bzw. der Energiewirtschaft wünschenswert.

3. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5

Die hier vorgenommene Ergänzung, die die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden einbezieht, stellt den notwendigen, gesamtheitlichen Rechtsrahmen her und wird begrüßt.

4. § 35 Abs. 1 BauGB

§ 35 Abs. 1 BauGB enthält einen Katalog sog. privilegierter Vorhaben. An erster Stelle stehen land- und forstwirtschaftliche Betriebe sowie Gartenbaubetriebe. Die Definition der privilegierten Vorhaben sollte an die aktuellen Notwendigkeiten zum Schutz des Außenbereichs angepasst werden. Insbesondere bei industriell wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betrieben ist eine Privilegierung in Frage zu stellen, da ihre Umsetzung nicht mehr den ursprünglichen Regelungsinhalten entspricht. Die ehemals kleinmaßstäblich strukturierte Landwirtschaft wird heute von einer Landwirtschaft abgelöst, die nicht mehr auf Grundlage eigener Flächen wirtschaftet und nicht an originär landwirtschaftliche Wirtschaftszweige angeschlossen. Zu diskutieren wäre, ob eine Bündelung der Ansiedlungen als „Landwirtschaftliche Industriegebiete“ eingeführt werden sollte.

Als Konsequenz aus der neuen Energiepolitik sollte die Nutzung der Kernenergie nicht länger ein planungsrechtlich privilegiertes Vorhaben sein (§ 35 Abs. 1 Nr. 7).

Angesichts der zunehmenden Inanspruchnahme des Außenbereichs durch unterschiedlichste Nutzungen und dadurch entstehenden Konflikten mit Maßnahmen der öffentlichen Infrastruktur sollen die Zulassungstatbestände für Vorhaben im Außenbereich nicht ausgeweitet werden.

5. § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d) BauGB

Schon bei der jetzigen Größenanforderung von 0,5 MW zeigt sich in Gemeinden, in denen Biogasanlagen entstehen, dass enorme Akzeptanzprobleme auf Grund von deren Größe auftreten. Die vielfältige Belästigung der Gemeinden durch großflächigen Eingriff in Natur und Landschaft, LKW-Verkehre

und sonstige Emissionen verändern das Ortsbild sowie die Wohn- und Lebensverhältnisse in vielen Fällen so dramatisch, dass hier ein besonderes Regelwerk zuschaffen ist bzw. ein Bauleitplanungsverfahren für die Zulässigkeit dieser Anlagen zwingend durchzuführen ist. Einer Vergrößerung der Anlagen kann man nur kritisch gegenüber stehen.

6. § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB

Es wird in § 1 Absatz 5 Satz 5 ausgeführt, dass „die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln sind“. Dieser Grundsatz sollte bei Maßnahmen für solare Energiegewinnung an und auf baulichen Anlagen, gerade auch bei Anlagen, bei denen der § 35 (Außenbereich) greift, gerecht werden. Bereits heute muss an vielen Stellen im Land von Verschandelung von Gebäuden mit solaren Anlagen und damit oft von Verunstaltung des Ortsbildes gesprochen werden. Bei derartigen Anlagen sollten den Gemeinden Instrumente an die Hand gegeben werden, um Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes entgegen zu wirken und die Vereinbarkeit einzelner Maßnahmen mit den ganzheitlichen Zielen des Baugesetzbuchs in § 1, Abs. 5 beurteilen zu können. Das Kriterium, dass die solare Anlage „dem Gebäude baulich untergeordnet“ sein soll genügt nicht.

Textvorschlag (Ergänzung):

... wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet und mit den Schutzziele des § 1, Abs. (5) insgesamt vereinbar ist."

Eine weitere Privilegierung, insbesondere dieser großmaßstäblichen baulichen Anlagen, widerspricht den Grundsätzen der Definition der Bebauung im Außenbereich und sollte dringend nochmals diskutiert werden.

7. § 136 und § 171a BauGB

Die BAK befürwortet ausdrücklich die Absicht, den Klimaschutz auch im Besonderen Städtebaurecht zu berücksichtigen. Diese Änderung kann ihre Wirkung aber nur dann entfalten, wenn für die Städtebauförderung auch künftig Gelder im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen.

8. § 136 BauGB - Begründung zu Nummer 8 zu Buchstabe c)

Im zweiten Satz der Begründung wird bei baulichen Anlagen auf eine „verbesserte Wärmedämmung der baulichen Struktur“ abgezielt. Dies ist sprachlich wie auch inhaltlich zu korrigieren. Besser ist technologieoffen zu formulieren, da es nicht darum geht Wärmedämmungen zu privilegieren. Diese Vorrangstellung steht im Widerspruch zu der in der Begründung zu Nummer 10 (§171a) richtigerweise erkannten Gefahr der Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes Widerspruch. Zudem ist nicht zwangsläufig die Frage der Wärme vorrangig, sondern vielmehr z.B. die der Kühlung.

Textvorschlag:

Hierzu bedarf es insbesondere einer besseren Ausstattung der baulichen Anlagen mit nachhaltigen Versorgungseinrichtungen (...) und einer energetisch verbesserten ~~Wärmedämmung der~~ baulichen Struktur (...).

9. § 171a - Begründung zu Nummer 10

Dass in der Begründung die Bedeutung von Klimagerechtigkeit und Nachhaltigkeit mit ihrem integrativen Ansatz bei Stadtumbaumaßnahmen besonders hervorgehoben wird, ist zu begrüßen. Um hier die Ganzheitlichkeit zu wahren, sollte auch die Abwägung der Klimagerechtigkeit von Baustoffen (in Herstellung, Transport) im Verhältnis zu Energieeffizienz der geplanten Maßnahme aufgenommen werden.

10. § 248 BauGB

Die Ausnahmeregelung zu Festsetzungen in der Bauleitplanung bei Überschreiten von Abstandsvorschriften oder dem Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken durch nachträgliche Wärmedämmmaßnahmen ist zu begrüßen. Jedoch bestehen erhebliche Bedenken, ob mit der gewählten Formulierung eine rechtssichere Lösung gefunden ist. Es gibt keine allgemeingültige anerkannte Definition der „geringfügigen Abweichung“. In den Bauordnungen der Länder existieren hierzu unterschiedliche gesetzliche Vorgaben. Eine Klärungsnotwendigkeit besteht umso mehr, da die Begründung zu Nummer 10 zu § 248 (Seite 29) „... auch solche Maßnahmen, die über die rechtlichen Mindestanforderungen hinausgehen; ...“einbezieht.

Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass alternative Maßnahmen, die ohne Einfluss auf die äußere Gestalt oder die städtebauliche Erscheinungsbild vergleichbare Wirkung haben, aber aufgrund anderer rechtlicher Regelung auch eine Abweichung bedürfen, ebenfalls als Ausnahme zugelassen werden können.

(Beispiel: wenn durch Innendämmung eine geringfügige Unterschreitung von Mindestflächen oder -maßen entstehen würde.)

11. § 249 BauGB

Es ist nicht erkennbar, warum beim Ausbau der erneuerbaren Energien mit den Sonderregelungen zur Windenergie allein diese in besonderer Weise gefördert werden, während es keine vergleichbaren Regelungen zur gewerblichen Nutzung der Solarenergie gibt. Im Übrigen ist nicht erkennbar, wie eine rechtssichere Regelung für den Rückbau von Windenergieanlagen außerhalb des Gemeindegebiets erfolgen kann. Insbesondere zu diesem Aspekt wäre eine Ergänzung der Begründung zu § 249 wichtig.

Ergänzende Hinweise:

- An geeigneter Stelle (z.B. §§ 30,34 BauGB) sollte die Notwendigkeit der Abwägung von energetischen Maßnahmen und deren Einbindung in die Gesamterscheinung eines städtebaulichen Gefüges aufgenommen werden. Dies gilt insbesondere für ensemblesgeschützte Bereiche, aber auch für stadtbildprägende Areale.
- Im Anschreiben vom 16.05.2011 weist das BMVBS darauf hin, dass die Baunutzungsverordnung umfassend geprüft werden soll. Neben dem dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich der baulichen Dichte, kann gerade eine geänderte BauNVO das räumliche Leitbild der kompakten Stadt stützen. Insbesondere könnte hier dem Wunsch nach einer Lockerung des Baugebietstypenzwangs und nach einer Flexibilisierung der Mischungsverhältnisse Rechnung getragen werden. Der zukünftige Umgang mit reinen Wohngebieten und deren hohes Immissionsschutzniveau ist ebenfalls zu diskutieren.
- Mit zunehmender Komplexität der Vermittlungs-, Verhandlungs-, Planungs- und Erstellungsprozesse der Bauleitplanungsunterlagen, der gestiegenen Bedeutung der Prozessmoderation und -mediation und somit der Gewähr qualifizierter Planung, steigt die Anforderung nach einer Planerberechtigung. Die Länder sollten ermächtigt werden, Mindestanforderungen an die Qualifikation von Dritten zu bestimmen, wenn diese wesentliche Leistungen im Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen erbringen. Die Mindestanforderungen könnten sich inhaltlich an den Qualifikationsanforderungen orientieren, die beispielsweise für die Eintragung als Stadtplaner/Architekt für Städtebau festgesetzt worden sind.

aufgestellt: 26.05.2011
Bundesarchitektenkammer