

REGIERUNGSENTWURF EINES GESETZES ZUR UMSETZUNG DER RICHTLINIE 2014/52/EU IM STÄDTEBAURECHT UND ZUR STÄRKUNG DES NEUEN ZUSAMMENLEBENS IN DER STADT STELLUNGNAHME DER BUNDESARCHITEKTENKAMMER

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) begrüßt grundsätzlich die Bestrebungen der Bundesregierung, das Städtebaurecht an die Vorgaben der Richtlinie 2014/52/EU anzupassen und zugleich das neue Zusammenleben in der Stadt zu stärken.

Zu den geplanten Änderungen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)

Ziffer 14 (§ 13b Baugesetzbuch)

Kritisch sehen wir die beabsichtigte Einführung des § 13b Baugesetzbuch (BauGB-E). Dieser steht im erheblichen Widerspruch zu wesentlichen Grundsätzen des allgemeinen Städtebaurechts sowie auch zur Zielsetzung und Konzeption des gegenständlichen Gesetzes selbst.

Zunächst widerspricht die Neuregelung mit der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in ein beschleunigtes Verfahren im Sinne des § 13a BauGB wesentlichen Grundsätzen der Bauleitplanung. Gemäß § 1 Absatz 5 und 6 BauGB sollen die Bauleitpläne grundsätzlich eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

Die Regelung des § 13b BauGB-E ist nach Auffassung der BAK ungeeignet, eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung im vorgenannten Sinne zu gewährleisten. § 13b BauGB-E ist aus unserer Sicht jedenfalls nicht geeignet, das neue Zusammenleben in der Stadt zu stärken und die sich stellenden ökologischen Herausforderungen zu bewältigen. Ganz im Gegenteil, er konterkariert die schutzwürdigen Interessen des Klimaschutzes und steht dem Mehr an Grünflächen und sauberer Luft, vor allem aber einer flächenschonenden Siedlungsplanung und einer umweltverträglichen Mobilität in

Städten, wie aber auch im ländlichen Raum, deutlich entgegen; nicht zuletzt auch durch den Verzicht auf eine Umweltprüfung. Eine Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Wohnnutzung auf Flächen, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, würde viel mehr zum misslichen Wachstum der Städte in die Fläche hinein und zur damit verbundenen Zersiedelung der Landschaft führen. Eine solche Entwicklung könnte sodann Siedlungs- und Stadtstrukturen mit peripheren Einfamilienhaussiedlungen oder verstärkten Bereichen außerhalb von Siedlungs- und Stadtzentren, zum Beispiel in Form von Hochhaussiedlungen, mit sich bringen. Hiermit sind nicht selten nachteilige gesellschaftliche und soziale Folgen für die dortige und umliegende Wohnbevölkerung verbunden, die sich immer auch negativ auf die öffentliche Ordnung auswirken können und, entgegen der Bestrebungen des Gesetzgebers, soziale Gerechtigkeit und Teilhabe, lebendiges, tolerantes und kreatives Miteinander keinesfalls nachhaltig fördern und stärken. Dies wäre zugleich mit einer sozialgerechten Bodennutzung und Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt unvereinbar und steht einer interessenunabhängigen und dem Gemeinwohl verpflichteten Bauleitplanung entgegen. Neben der Aussetzung der Kompensationsverpflichtung führt die Verfahrensvereinfachung dazu, dass die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung zu wesentlichen Teilen in das Ermessen der Planungsbehörde oder Gemeinde gestellt wurden. Ferner erscheint es nach Ansicht der BAK fraglich, ob und inwiefern mit einer entsprechenden Entwicklung des Außenbereichs die städtebauliche Gestalt sowie das Orts- und Landschaftsbild baukulturell gesichert und entwickelt werden kann.

Darüber hinaus ist für uns nicht erkennbar, wie § 13b BauGB-E mit § 1a Absatz 2 BauGB vereinbar ist; vor allem im Hinblick darauf, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung erfolgen sollen.¹

Die BAK ist ferner der Meinung, dass § 13b BauGB-E und seine Quasi-Gleichstellung mit § 13a BauGB die rechtspolitischen Ziele der Innenentwicklungsnovelle 2007 konterkariert. Mit dem seit 2007 eingeführten beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB sollten Städte und Gemeinden „belohnt“ werden, die sich für die Innenentwicklung entscheiden und auf weitere Überplanung und Zersiedelung des Außenbereichs verzichten. Im Sinne des grundlegenden europäischen Städteverständnisses wird eine Begünstigung einer Entwicklung des Gemeindegebiets „nach innen“, das heißt von Bebauungsplänen zugunsten der Innenentwicklung, angestrebt. Mit dem beschleunigten Verfahren des § 13a BauGB soll die Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung insoweit deutlich erleichtert werden. Es wird mithin gerade nicht beabsichtigt, mehr „grüne“ Fläche im Außenbereich zu verbrauchen. Vorhandene Flächen in den Städten und Gemeinden sollen stattdessen nachhaltig entwickelt werden.² Hierzu steht die beschleunigte Entwicklung von Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB-E erkennbar im Widerspruch; zumal Ausfluss des gesetzgeberischen Willens zur Erleichterung der Innenentwicklung die gesetzliche und sonstige Restriktionen einer Außenentwicklung ist. Die städtebauliche Leitvorstellung des

¹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 122. EL 2016, § 13a BauGB, Rn. 10-12

² Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 122. EL 2016, § 13a BauGB, Rn. 2

Gesetzgebers ist im Wesentlichen von dem Grundsatz geprägt, den Außenbereich von baulichen Anlagen freizuhalten. Für sonstige, nicht-privilegierte Vorhaben im Außenbereich besteht mithin berechtigterweise ein generelles Bauverbot mit Ausnahmevorbehalt.³

Die zeitliche Begrenzung des § 13b BauGB-E auf drei Jahre erweckt im Übrigen den Eindruck, man wolle die Auswirkungen in einem überschaubaren Rahmen halten. Jedoch könnte diese Befristung vor allem dazu führen, dass die Kommunen dies als Druck oder als große Chance empfinden, innerhalb dieses Zeitfensters möglichst intensiv von dieser Regelung Gebrauch zu machen. Damit würden dann unmittelbar Fakten für die Neuinanspruchnahme des Außenbereichs geschaffen, ohne den wirklichen Bedarf ausreichend zu prüfen. Der jüngst erschienene Baukulturbericht der Bundesstiftung Baukultur legt diese Probleme und Zusammenhänge bereits deutlich offen. Wachsende Einfamilienhausgebiete und Handelsstandorte am Ortsrand führen zu Leerstand im Ortskern, es kommt schnell zum sogenannten „Donut-Effekt“. Statt zukunftsfähige Konzepte für die betroffenen Gemeinden oder Städte zu entwickeln, wird selbst in vielen schrumpfenden Gebieten neues Bauland für Einfamilienhäuser ausgewiesen: Pro Tag werden jetzt schon in Deutschland durchschnittlich 69 Hektar neue Flächen planerisch in Anspruch genommen. Die geplanten Erleichterungen des § 13b BauGB-E dürften zusätzlich zu mehr Flächenverbrauch im Außenbereich führen. Die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans wird ausgesetzt. Da durch das beschleunigte Verfahren der Flächennutzungsplan im Nachgang zum Bebauungsplan geändert werden kann, entfällt zudem die dringend notwendige Prüfung, ob die Bebauung von Außenbereichsflächen verträglich ist. Wir sehen zudem unter den hier einleitend genannten Gesichtspunkten zusätzlich die Gefahr, dass § 13b BauGB-E in Zukunft vom Gesetzgeber in eine unbefristete Regelung umgewandelt werden könnte.

Aus Sicht der BAK bedarf es der zusätzlichen Regelung des § 13b BauGB-E auch nicht, um die mit dieser Vorschrift angestrebten Ziele zu erreichen. Nach regelmäßiger Rechtsprechung bezieht sich der Begriff der Innenentwicklung nach § 13a Absatz 1 Satz 1 BauGB auch auf die sogenannten Außenbereiche im Innenbereich. Erfasst werden durch § 13a BauGB damit bereits schon jetzt sogenannte „Inselbereiche“, die als solche planungsrechtlich eher zum Außenbereich zu rechnen sind. Dass in diesem Zusammenhang regelmäßig verlangt wird, dass das Planungsgebiet eine bauliche Vorprägung aufweist, ist für das Bauplanungsrecht insgesamt nicht ungewöhnlich. Schließlich verlangt die höchstrichterliche Rechtsprechung speziell für den Außenbereich, dass die vorhandene Bebauung auf eine weitere Bebauung im Wege der baulichen Verdichtung hindeuten muss.⁴ Unseres Erachtens stehen mit den vorhandenen Vorschriften des Baugesetzbuchs, vor allem mit den Verfahren zur vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung, sehr gute und bewährte Planungsinstrumente zur Verfügung. In Verbindung mit ergänzend durchzuführenden Prüfungen und Untersuchungen, zum Beispiel aus dem Bereich des Umweltrechts, gewährleisten diese sorgfältige und ausgewogene Planungen und Entscheidungen in der gebotenen Qualität.

Die BAK schlägt daher vor, den § 13b BauGB-E ersatzlos zu streichen.

³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 122. EL 2016, Vorbemerkungen zu den §§ 29-38, Rn. 44

⁴ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 122. EL 2016, § 13a BauGB, Rn. 27 und Rn. 31 ff.

2. Artikel 2 (Änderung der Baunutzungsverordnung)

Ziffer 3 (§ 6a Baunutzungsverordnung)

a. Baugebietskategorie „Urbanes Gebiete (MU)“

Die Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete (MU)“ wird seitens der BAK ausdrücklich befürwortet. Unseres Erachtens bedarf es in stark verdichteten städtischen Gebieten dringend eines flexibleren öffentlichen Baurechts, um auf die vielfältigen Probleme des Zusammenlebens der Menschen in der modernen Stadt angemessen reagieren zu können.

Ganz im Sinne der Verantwortung für diese und kommende Generationen und einer Politik des nachhaltigen Zusammenlebens in der Stadt bedarf es hierfür des besonders nachhaltigen Konzepts der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren. Dies entspricht sowohl Inhalt als auch Geist der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, mit der in Abkehr von der Charta von Athen neue Grundsätze zur modernen Stadtentwicklung entwickelt wurden. Um qualitätsvolle, attraktive, nutzerorientierte öffentliche Räume mit hohem baukulturellem Niveau zu schaffen, muss der Gesetzgeber auch auf ein intensives Zusammenwirken von Architektur, Infrastruktur- und Stadtplanung hinwirken. Stets sind sämtliche Dimensionen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen.

Mit dem neuen § 6a BauNVO-E wird aus unserer Sicht hierfür ein geeignetes Instrument geschaffen.

Um weiteres Bauland, insbesondere im Innenbereich, für den Wohnungsbau zu mobilisieren, fehlte bisher ein Baugebietstyp für Wohnnutzung in Nachbarschaft von störendem Gewerbe. Die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum in bereits nutzungsgemischten und verdichteten Gebieten wird durch § 6a BauNVO-E deutlich erleichtert. Der neue Baugebietstyp schließt die Lücke zwischen Wohnnutzungen im Baugebietstyp „Mischgebiet (MI)“ und im Baugebietstyp „Gewerbegebiet (GE)“. Zugleich wird die an den Baugebietstyp „Kerngebiet (MK)“ angelehnte Erhöhung der Geschossflächenzahl auf bis zu 3,0 von der BAK als besonders wirkungsvoll angesehen. Für eine Lockerung der Obergrenzen des baulichen Nutzungsmaßes oder sogar deren Wegfall hatte sich die BAK bereits bei der letzten Novelle 2012 ausgesprochen.

Aus Sicht der BAK wäre es wünschenswert, entgegen § 245c Absatz 3 BauGB-E, § 34 Absatz 2 BauGB mit Inkrafttreten der Gesetzesänderung unmittelbar anzuwenden, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem Baugebiet nach § 6a BauNVO entspricht. Hierüber würde man dem neuen Baugebiet zusätzlich zur Anwendung verhelfen.

b. § 6a Absatz 3 Ziffer 1 BauNVO-E („Vergnügungsstätten“)

Die BAK begrüßt, dass „Vergnügungsstätten“ im Sinne kommerzieller Freizeitgestaltung und Amüsierbetriebe (z. B. Spielhallen, Diskotheken, Nacht- und Tanzlokale), anders als noch im Referentenentwurf, der diese als allgemein zulässig auswies, nunmehr Teil des Ausnahmekatalogs des § 6a Absatz 3 BauNVO-E sind. Es handelt sich bei „Vergnügungsstätten“ in der Regel um Anlagen, die nicht von vorneherein der Zweckbestimmung eines urbanen Gebiets entsprechen und dazu geeignet sind, die Wohnnutzung zu stören. Aufgrund ihres Benutzerkreises und der

Nutzungszeit gehen sie schließlich regelmäßig mit erheblichen Lärmbelastigungen einher. Um entsprechende Störungen zu vermeiden und ein zumutbares Zusammenleben der Menschen auch in den verdichteten Räumen ermöglichen zu können, sollten Vergnügungsstätten nur aufgrund einer Einzelfallentscheidung bei einem entsprechenden Bedarf zugelassen werden, wenn dadurch zugleich die allgemeine Zweckbestimmung des urbanen Gebiets nicht beeinträchtigt wird. Dies schließt ein lebendiges, tolerantes und kreatives Miteinander im urbanen Gebiet nicht aus.

c. § 6a Absatz 3 Ziffer 2 BauNVO-E („Tankstellen“)

Fragwürdig erscheint der BAK jedoch die Aufnahme von „Tankstellen“ in § 6a BauNVO-E. Hierin liegt ein teilweiser Widerspruch zu der in der Begründung formulierten Zielsetzung und Konzeption des Gesetzes. „Tankstellen“ und der mit ihnen regelmäßig einhergehende, heute noch weitgehend von Verbrennungsmotoren geprägte Kraftfahrzeugverkehr sind nicht geeignet, die vom Gesetzgeber formulierten ökologischen Ziele zu fördern. Es wird seitens der BAK insofern bezweifelt, dass „Tankstellen“ nachhaltig zu Klimaschutz, mehr Grünflächen, sauberer Luft, flächenschonender Siedlungsplanung sowie vor allem umweltverträglicher Mobilität im Kontext des urbanen Gebiets beitragen können.

d. § 6a Absatz 4 BauNVO-E

Inwiefern die in § 6a Absatz 4 BauNVO-E geregelte parzellenscharfe Einschränkung der Wohnnutzung in der Planungspraxis handhabbar sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden. Sie erscheint aus Sicht der BAK aber nicht unproblematisch.

3. Weitere Anmerkungen

Die Einbeziehung von Störfällen in § 1 Absatz 6 Ziffer 7 BauGB-E hält die BAK für wichtig. Folgerichtig erscheint insoweit, dass bei Anhaltspunkten für mögliche Störfälle das vereinfachte oder beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne nach § 13 BauGB oder § 13a BauGB ausgeschlossen werden soll. Im Übrigen bewertet die BAK positiv, dass die Umweltprüfung im Sinne einer sogenannten Integrationslösung auch in Zukunft beibehalten werden kann und dadurch in der kommunalen Planungspraxis kein signifikanter Mehraufwand verursacht wird.

Die BAK begrüßt des Weiteren, dass die Problematik der Umnutzung von Wohnraum für Ferienwohnungen nun durch Einfügen des § 13a BauNVO-E aufgegriffen werden soll.

Die geplante Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm ist aus Sicht der BAK im Wesentlichen nachvollziehbar und zielführend.

BAK

Berlin, 1.2.2017