

# **Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts**

Entwurf vom 14.02.2012

## **Allgemein**

Die Bundesarchitektenkammer e.V. (BAK) begrüßt den aktuellen Gesetzentwurf zur Stärkung der Innenentwicklung. Die Regelungen sind geeignet, die Innenentwicklung unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Toleranz und Akzeptanz von Nutzungsmischung, -vielfalt und -dichte zu fördern und zu erleichtern.

Die BAK sieht bei der Baunutzungsverordnung (BauNVO) allerdings einen sehr viel weitergehenden Novellierungsbedarf. Die BauNVO ist auch nach der jetzt beabsichtigten Novellierung noch immer geprägt vom städtebaulichen Leitbild der Charta von Athen und sollte zügig dem Leitbild der Charta von Leipzig angepasst werden. Erst dann werden Innenentwicklung und Nutzungsmischung im gewünschten Umfang planungsrechtlich ermöglicht werden können.

So sollten die Bestimmungen zur Art der baulichen Nutzung in den §§ 1 bis 10 überprüft werden. Die derzeit in der BauNVO definierten Gebietstypen existieren seit Jahrzehnten. Es besteht hierzu grundlegender Aktualisierungsbedarf. Das gilt auch für die Begriffe der BauNVO, die vielfach nicht mehr zeitgemäß sind (z.B. „Laden“ und „Schank- und Speisewirtschaften“). Auch die Definition des Begriffs „Wohnen“ ist mit Blick auf verschiedene neue Formen des Wohnens und des temporären Zusammenlebens im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen erforderlich. Außerdem sind die Dorf- und Kleinsiedlungsgebiete vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der Industrialisierung bei der Erzeugung von landwirtschaftlichen Produkten problematisch.

Des Weiteren sollten die Regelungen zum „Maß der baulichen Nutzung“ überarbeitet werden, um innovative, qualitätsvolle und den Flächenverbrauch begrenzende Planungen zu ermöglichen.

Eine Klarstellung in § 19 BauNVO, dass Balkone, Loggien und Terrassen Bestandteil der Hauptanlage sind, wäre wegen ihrer Auswirkungen auf die natürliche Funktion des Bodens wünschenswert.

Darüber hinaus sollte eine generelle Überprüfung des Verhältnisses der BauNVO zu anderen Rechtsvorschriften stattfinden.

## **Zu den einzelnen Änderungen nehmen wir wie folgt Stellung:**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)**

#### **Zu Nr. 3 § 1a Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz**

Die Zielsetzung hinsichtlich einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wird von der BAK begrüßt. Mit der Änderung in Abs. 2 werden die Anforderungen an die Begründung der Inanspruchnahme von Freiflächen erhöht und damit dem in § 1 Abs. 5 hinzugefügten Planungsleitsatz des Vorrangs der Innenentwicklung Gewicht verliehen. Letztendlich könnte dies auch zu einer Stärkung des Flächennutzungsplans als vorbereitendem Bauleitplan führen. Die erforderliche Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen sollte aber nicht ausschließlich quantitativ erfolgen. Neben eigentumsbezo-

genen Fragen ist vor allem auch die Prüfung qualitativer Aspekte im Rahmen informeller Planungen erforderlich.

#### **Zu Nr. 5 § 4a Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung**

Grundsätzlich ist festzustellen, dass eine frühzeitige Beteiligung das Planungsverfahren vereinfacht. Eine nur fakultative Beteiligung, wie sie im Entwurf des Planungsvereinheitlichungsgesetzes (PIVer-einhG) vorgesehen ist, wird von der BAK abgelehnt.

Die ausdrückliche Betonung der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung im Gesetzesentwurf wird unterstützt. Für eine wirksame Bürgerbeteiligung sollte das Interesse der Bewohner einer Gemeinde oder eines Gemeindegebietes am Verfahren frühzeitig geweckt werden, um die Bürger wirkungsvoll ins Verfahren einzubinden.

#### **Zu Nr. 7 § 5 Inhalt des Flächennutzungsplans**

Vor dem Hintergrund der Änderungen in § 1a wird angeregt, in § 5 wieder eine Revisionsklausel für den Flächennutzungsplan einzuführen. Die Kommunen sollten verpflichtet sein, ihre Flächennutzungspläne von Zeit zu Zeit auf die aktuellen Entwicklungen hin zu prüfen. Eine solche Klausel hatte es durch das EAG Bau im Jahre 2004 gegeben, sie ist aber bereits 2007 ohne Diskussion wieder herausgenommen worden, bevor sie Wirksamkeit entfalten konnte. Unter dem Themenkomplex „Innenentwicklung, Minderung des Flächenverbrauchs und demografischer Wandel“ bekommt die Frage der Überprüfung von Flächennutzungsplänen wieder neues Gewicht.

#### **Zu Nr. 8 § 9 Inhalt des Bebauungsplans**

Die Ergänzung um einen neu gefassten § 9 Abs. 2b zur Steuerung von Vergnügungsstätten ist zu begrüßen. Es wäre zu überlegen, ob man analog zur Fassung des Abs. 2a ebenfalls ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zur Berücksichtigung nahelegt. Dieses sollte eine städtebauliche Begründung liefern, warum bestimmte Bereiche einer Gemeinde von Vergnügungsstätten freigehalten werden sollen und andere zu Vorranggebieten erklärt werden.

#### **Zu Nr. 9 § 11 Städtebaulicher Vertrag**

Die Berücksichtigung baukultureller Belange wird ausdrücklich begrüßt.

#### **Zu Nr. 13 § 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile**

Erleichterungen für die Innenentwicklung werden begrüßt. Allerdings ist fraglich, ob die Änderung in Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 große Relevanz besitzt.

#### **Zu Nr. 14 § 35 Bauen im Außenbereich**

Die Änderung in § 35 Abs. 1 Nr. 4 wird begrüßt. Es wird vorgeschlagen, die Regelung auch auf Nutzungsänderungen bei entsprechenden Anlagen auszuweiten. Grundsätzlich wird ein Planerfordernis für Massentierhaltung gesehen, z. B. durch die Ausweisung eines Sondergebiets.

Hinsichtlich des § 35 Abs. 4 bestehen grundsätzlich keine Bedenken gegen die Absicht, auch nichtlandwirtschaftliche, außenbereichsverträgliche Nutzungen zuzulassen, um das baukulturelle Erbe des ländlichen Lebens zu bewahren. Bereits mit baulichen Nutzungen in Anspruch genommene Flächen im Außenbereich können mit dieser Änderung einer sinnvollen Weiternutzung zugeführt werden. Allerdings muss die Maßstäblichkeit des Ensembles gewahrt bleiben.

### **Zu Nr. 18     § 136 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen**

Klimaschutz und energetische Sanierung sind aktuelle und wesentliche Themen für die Zukunftssicherung eines Standortes. Die klimagerechte Stadterneuerung findet nunmehr auch im Gesetz eine Verankerung. Die BAK unterstützt dieses Vorhaben ausdrücklich.

### **Zu Nr. 20     § 179 Rückbau- und Entsiegelungsgebot**

Längst überfällig und somit begrüßenswert ist die Ausdehnung des Rückbaugesetzes über den Geltungsbereich von B-Plänen hinaus. Damit erhalten die Gemeinden ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Stadtbildqualität durch die Entfernung sogenannter „Schrottimmobilien“.

### **Zu Nr. 25     § 245a Überleitungsvorschriften**

Die beabsichtigte bundeseinheitliche Regelung zum Begriff des Vollgeschosses in der Baunutzungsverordnung wird grundsätzlich begrüßt. Die Vollgeschossregelung mehrerer Bundesländer unterscheidet sich jedoch deutlich von der nun angestrebten, so dass es zu Problemen bei der geplanten Anwendung auf bestehende B-Pläne kommen wird. Deshalb sollte die Neuregelung nur auf solche Bebauungspläne angewendet werden, die nach der BauNVO-Novelle öffentlich ausgelegt werden.

Sollte aus für uns derzeit nicht erkennbaren Gründen an der geplanten rückwirkenden Regelung festgehalten werden, so muss den Kommunen zumindest die Möglichkeit gegeben werden, bei festgesetzten Bebauungsplänen auf die neue Vollgeschossregelung zu reagieren, indem die Regelungen in § 245a Abs. 1 auch auf die Neuregelung zum Vollgeschossbegriff angewendet werden.

## **Weitere Vorschläge zur Novellierung des BauGB**

### **Zu § 13a BauGB     Bebauungspläne der Innenentwicklung**

Die Regelung in § 13a Abs. 2 Nr. 3 passt rechtssystematisch nicht zu den anderen Regelungen in Abs. 2 und scheint für die Anwendung des beschleunigten Verfahrens in der Praxis ohne Relevanz zu sein. Sie sollte entfallen. Außerdem sollte zur Vereinfachung in Abs.1 Nr. 2 auf die „Vorprüfung des Einzelfalls“ zugunsten der Umweltprüfung verzichtet werden, da bei über 20.000 m<sup>2</sup> Grundfläche ohnehin meist eine Umweltprüfung gemacht wird.

## **Zu Artikel 2 (Änderung der Baunutzungsverordnung)**

### **Zu Nr. 3     § 3 Reine Wohngebiete**

Die Zulässigkeit von Anlagen zur Kinderbetreuung in reinen Wohngebieten wird begrüßt. Diese sollten jedoch allgemein zulässig sein ohne die jetzt vorgesehenen und in der Praxis schwer handhabbaren Einschränkungen, mit denen das eigentliche Anliegen unterlaufen wird.

Außerdem sollten Pflegeeinrichtungen für ältere Menschen, die ihre vertraute Umgebung im Alter nicht verlassen möchten, in die Regelung einbezogen werden. Hierdurch ist keine Störung im reinen Wohngebiet zu erwarten.

#### **Zu Nr. 4 § 14 „Nebenanlagen; Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie“**

Vor dem Hintergrund der bisher unklaren Rechtslage von gewerblich genutzten Photovoltaikanlagen in verschiedenen Gebietstypen der BauNVO ist diese Klarstellung wichtig. Die Begrifflichkeit von Photovoltaikanlagen sollte an die Musterbauordnung angeglichen werden.

#### **Zu Nr. 5 § 17 Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung**

Aufgrund mehrerer im Normenkontrollverfahren gescheiterter B-Pläne ist diese Änderung dringend erforderlich. Die Chance der Gemeinden, die Innenentwicklung durch Nachverdichtung zu fördern, wird nun deutlicher als bisher gestützt durch die Möglichkeit, von den Obergrenzen des Maßes der baulichen Nutzung abweichen zu können. Dies eröffnet weitere Möglichkeiten, Innenentwicklungspotenziale sinnvoll zu nutzen. Die BAK würde jedoch eine weitergehende Regelung begrüßen, bei der die derzeit geltenden Maßobergrenzen (GFZ) weggelassen oder deutlich angehoben werden, da es nicht sinnvoll ist, deutschlandweit für städtische und ländliche Räume einheitliche Maßobergrenzen festzulegen. Das sollte den Regelungen in den einzelnen Bebauungsplänen überlassen bleiben.

#### **Zu Nr. 6 § 20 Vollgeschosse, Geschoßflächenzahl, Geschoßfläche**

Die BAK begrüßt im Grundsatz das Vorhaben, die Vollgeschossregelung aus den Landesbauordnungen in die Baunutzungsverordnung zu überführen und damit bundeseinheitlich zu regeln.

Hervorzuheben ist die Regelung der lichten Höhe als oberen Bezugspunkt. Hierdurch werden Unklarheiten zur bisherigen Regelung beseitigt und die Möglichkeit eines energieeffizienten Dachaufbaus eröffnet.

In der Vergangenheit hat sich allerdings die anteilige Berechnung des Dach- oder Staffelgeschosses als eine Quelle verschiedenster Interpretationen erwiesen. Um in dieser Frage Rechtsicherheit zu erlangen, sollte der Begriff der Grundfläche für das Dach- und Staffelgeschoss definiert werden. Darüber hinaus sollte die Grundfläche des darunter liegenden Geschosses angenommen werden, da bei der vorgeschlagenen Formulierung ein Staffelgeschoss immer ein Vollgeschoss sein würde.

Auch die Definition der Geländeoberfläche fehlt in der Baunutzungsverordnung. Um zur Erläuterung des Begriffes nicht wieder auf die Landesbauordnungen zurückgreifen zu müssen, sollte der Begriff auch in der Baunutzungsverordnung geregelt werden.

### **Weitere Vorschläge zur Novellierung der BauNVO**

#### ***Ferienwohnungen***

Die Umnutzung von Wohnungen in Ferienwohnungen stellt in einigen Großstädten und einigen ländlichen Regionen ein immer größer werdendes Problem dar. In (allgemeinen) Wohngebieten, insbesondere in touristisch attraktiven Innenstädten und ländlichen Regionen, werden zunehmend Wohnungen zu Ferienwohnungen, ohne dass die Baunutzungsverordnung eine eindeutige Regelungsmöglichkeit bietet. Dies ist verbunden mit spürbaren Auswirkungen auf den Gebietscharakter.

Es wird daher vorgeschlagen, in §§ 3 und 4 BauNVO Ferienwohnungen als (nur) ausnahmsweise zulässige Nutzung aufzunehmen. Damit dokumentiert der Gesetzgeber, dass Ferienwohnungen als Unterart der Wohnnutzung eingestuft werden, die sich von sowohl von Betrieben des Beherbergungsgewerbes als auch von der Wohnnutzung unterscheidet.

Ferienwohnungen unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer Anforderungen an, als auch ihrer Auswirkungen auf die Umgebung. So lösen sie beispielsweise keinen Bedarf an sozialer Infrastruktur aus, erfordern jedoch umfangreichere Serviceeinrichtungen und ein größeres gastronomisches Angebot. Auch im Hinblick auf den allgemeinen Gebietscharakter aufgrund des oft wechselnden Nutzerkreises und die Lärmemissionen unterscheidet sich die Nutzung von einer dauerhaften Wohnnutzung. Dabei

ist es nicht zwangsläufig erforderlich, dass die Nutzung als Beherbergungsbetrieb einzustufen ist. Während es bei einem Beherbergungsbetrieb in der Regel das Angebot eines Frühstücks gibt, ist dieses bei Ferienwohnungen in der Regel nicht der Fall.

Bauordnungsrechtliche Fragestellungen, insbesondere hinsichtlich des Brandschutzes, dürften durch eine Regelung in der Baunutzungsverordnung nicht betroffen sein.

aufgestellt: 27.03.2012  
Bundesarchitektenkammer