

Stellungnahme

**BFW Bundesverband Freier Immobilien- und
Wohnungsunternehmen e.V.**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung
der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebau-
recht und zur Stärkung des neuen
Zusammenlebens in der Stadt**

05.07.2016

Präambel

Der BFW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt.

Hierbei ist es positiv, dass die Beschlüsse der Bauministerkonferenz vom 29./30.10.2015 aufgegriffen worden sind, um mit der Novelle des Bauplanungsrechts zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs in den Ballungsräumen beizutragen.

Dieses Ziel kann jedoch mit dem vorliegenden Entwurf nicht erreicht werden. Der Gesetzentwurf des BMUB enthält keine Vorschläge, die im Ergebnis zur Erleichterung von Wohnungsbauvorhaben führen.

Insbesondere die Änderung des § 13a BauGB, wonach eine Umweltverträglichkeitsprüfung nunmehr flächenunabhängig durchgeführt werden muss, verzögert den zeitnahen Neubau von Wohnungen und unterläuft die gesetzliche Intention von § 13a BauGB, wonach die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren ermöglicht werden sollen.

Das Gleiche gilt im Ergebnis auch für die Neukonzeption des Baugebietstyps „Urbanes Gebiet“. Die Neueinführung des Urbanen Gebietes ist zwar längst überfällig, um die Verdichtung innerstädtischer Quartiere voranzubringen. Der neue rechtliche Rahmen muss jedoch nicht nur das Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe im Blick haben, sondern insbesondere auch den nachfragegerechten Bau zusätzlicher Wohnungen. Hierfür ist es essentiell, den Kommunen ausreichend Spielraum für lokal angepasste Lösungen zur Erschließung zusätzlichen Baulands in urbanen Räumen zu geben. Ziel muss es sein, die Entwicklung von Gebieten so zu fördern, dass sie einen möglichst hohen Anteil an Wohnbebauung haben, gleichzeitig aber auch Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe in kleinteiliger Nutzungsmischung beherbergen. Diese Ziele können mit der vorliegenden Konzeption des Urbanen Gebietes nicht erreicht werden.

Im Einzelnen:

1) § 13a BauGB-E

Generelle Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Die Änderung, wonach eine Umweltverträglichkeitsprüfung flächenunabhängig durchgeführt werden muss, ist europarechtlich nicht gefordert und unterläuft die gesetzliche Intention von § 13a BauGB, wonach die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren ermöglicht werden sollen.

Gem. Art. 3 Abs. 2 der SUP-RL bedarf nicht jede Bauleitplanung zwingend einer Umweltprüfung oder einer Vorprüfung im Einzelfall, sondern nur dann, wenn diese in den Anlagen I oder II der UVP-RL ausdrücklich aufgeführt ist. Hierin sind auch Städtebauprojekte aufgeführt.

Ob auch Bauleitpläne für Wohnbauprojekte begrifflich Städtebauprojekte sind, hängt jedoch von der Komplexität und von der Größe der zu bebauenden Fläche ab. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt ein Städtebauprojekt nur dann vor, wenn im Rahmen einer Gesamtplanung Siedlungsbereiche geschaffen oder saniert werden und dadurch in größerem Umfang baulich nicht genutzte Flächen in Anspruch genommen werden (vgl. BVerwG vom 18.05.1994 Az. 4 NB 15/94).

Hinzu kommt, dass flächenmäßige Untergrenzen für Umweltverträglichkeitsprüfungen auch europarechtlich vorgesehen sind. Denn Art. 3 Abs. 3 SUP-RL sieht für lokale Pläne für die Nutzung kleinerer Gebiete nur dann eine Umweltverträglichkeitsprüfung vor, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie so unüberschaubar sind, dass erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden können.

Das heißt, allein der nationale Gesetzgeber legt fest, wann kleinere, lokale Pläne eine Größe angenommen haben, dass gesonderte Umweltverträglichkeitsprüfungen erforderlich sind.

Die bisherige flächenmäßige Untergrenze von 20.000 qm gem. § 13a Abs.1 Nr.1 BauGB ist im Übrigen auch durch den EuGH für europarechtskonform erklärt worden (EuGH, 18.04.2013 Az. C-463/11).

Eine flächenunabhängige Umweltverträglichkeitsprüfung ist damit europarechtlich nicht gefordert und führt stattdessen in der Praxis dazu, dass sich die Aufstellung der Bebauungspläne für flächenmäßig überschaubare Bauvorhaben erheblich verzögert. Die Abarbeitung des umfangreichen Kriterienkatalogs für Umweltverträglichkeitsprüfungen gem. Anlage 2 zu § 13 a Abs. 1 Satz 2 BauGB erhöht den bürokratischen Aufwand für die Aufstellung von Bebauungsplänen und verzögert damit das gesetzlich intendierte beschleunigte Verfahren.

Vorschläge:

Für Projekte mit einer Grundfläche von weniger als 20.000 qm sollte der Verzicht auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung erhalten bleiben. Derartige Projekte sind räumlich überschaubar und weniger komplex, so dass eine Bewertung des erforderlichen Umweltschutzniveaus im Rahmen der Abwägung mit den Umweltbelangen europarechtskonform und praxisgerecht auch ohne eine aufwändige Umweltverträglichkeitsprüfung möglich ist.

Um die nachfragegerechte und zeitnahe Entwicklung von Baugebieten zu unterstützen, sollte das beschleunigte Verfahren des § 13a BauGB auch hinsichtlich seines räumlichen Geltungsbereichs auf Baugebiete unmittelbar am Ortsrand ausgedehnt werden.

2) § 6a BauNVO-E

Urbanes Gebiet

Die gesetzliche Konzeption der neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ trägt nicht dazu bei, dem erhöhten Bedarf für den Wohnungsneubau in den Ballungsräumen durch Nachverdichtung und Nutzungsmischung gerecht zu werden. Das Gleiche gilt für das Ziel, die städtebaulichen Handlungsspielräume der Kommunen zu erweitern.

Unzureichend ist, dass Wohngebäude in der Regel nur dann zulässig sind, soweit sie zu einem erheblichen Teil, aber nicht ausschließlich dem Wohnen dienen. Das Urbane Gebiet bleibt insoweit hinter der Baugebietskategorie „Mischgebiet“ gem. § 6 BauNVO zurück, das gem. § 6 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO reine Wohngebiete neben Gewerbe für grundsätzlich zulässig erklärt.

Lediglich ausnahmsweise können im Urbanen Gebiet gem. § 6a Abs. 3 BauNVO-E Gebäude zugelassen werden, die ausschließlich dem Wohnen dienen, wobei im Erdgeschoss Wohnungen straßenseitig ebenfalls nur ausnahmsweise gem. § 6a Abs. 4 BauNVO-E zulässig sind. Die Voraussetzungen für das Vorliegen dieser Ausnahmen erfordern einen besonderen Begründungsumfang und verstärken damit die planerische Unsicherheit der Kommunen.

Es ist daher wahrscheinlich, dass sich Kommunen vielfach lediglich auf die Anwendung des Regelfalles gem. § 6a Abs. 2 BauNVO-E beschränken oder das Baugebiet von vornherein als Mischgebiet und nicht als Urbanes Gebiet konzipieren. Die Folge wäre eine sehr geringe Praxisrelevanz des Urbanen Gebietes.

Vorschlag:

Um die gesetzlichen Ziele zu erreichen, muss auch die ausschließliche Wohnbebauung als möglicher Regelfall konzipiert werden. Gem. § 6a Abs. 2 Nr. 1 BauNVO-E sollten daher Gebäude, die zu einem erheblichen Teil oder ausschließlich dem Wohnen dienen, für zulässig erklärt werden (Regelfall). § 6a Abs. 3 und Abs. 4 BauNVO sind zu streichen.

3) § 17 Abs. 1 BauNVO-E

Grundflächenzahl und Geschossflächenzahl

Die für das Urbane Gebiet vorgesehene Grundflächenzahl von 0,6 und Geschossflächenzahl von 3,0 sind zu gering, um die mit dem Baugebietstypus avisierte Nachverdichtung und Innenentwicklung zu fördern. Diese Bewertung ergibt sich auch im Kontext zu § 17 Abs. 2 BauNVO, wonach besondere städtebauliche Gründe dazu berechtigen, die in § 17 Abs. 1 BauNVO genannten Obergrenzen zu überschreiten.

Da gerade besondere städtebauliche Gründe den Baugebietstypus „Urbanes Gebiet“ charakterisieren, ist es im Interesse von Nachverdichtung und Innenentwicklung auch sachgerecht, höhere Regelgrenzen in 17 Abs. 1 BauNVO festzulegen, die eine dichtere und höhere Bauweise zulassen.

Vorschläge:

Um Nachverdichtung zu gewährleisten, sollte die Grundflächenzahl wie beim Kerngebiet 1,0 betragen. Des Weiteren sollte eine 3- bis 4-geschossige Bauweise regelmäßig auch bei Ausschöpfung der Grundflächenzahl von 1,0 möglich sein. Insofern ist es sachgerecht, die Geschossflächenzahl auf mindestens 3,5 zu erhöhen.

Um die Innenentwicklung und Nachverdichtung für alle Baugebietstypologien zu fördern, sollte im Übrigen für alle Baugebiete, insbesondere jedoch für Mischgebiete und Kerngebiete, evaluiert werden, ob die regelmäßigen Obergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO nach oben angepasst werden können.

4) Nr. 6.1 TA Lärm

Immissionsrichtwerte

Nach der Gesetzesbegründung soll für das Urbane Gebiet die TA Lärm angepasst werden, ohne dass bislang ein Entwurf zur Änderung der TA Lärm vorgelegt worden ist. Eine Bewertung der Konzeption zum Urbanen Gebiet steht und fällt jedoch mit den Immissionsrichtwerten gem. TA Lärm. Die TA Lärm ist daher im Rahmen der Bauplanungsrechtsnovelle zu ändern.

Ungeachtet dessen soll zumindest nach der Begründung der Immissionsrichtwert für urbane Gebiete in Nr. 6.1 der TA Lärm auf 63 dB (A) tags und 48 dB (A) nachts festgelegt werden. Da es sich um zulässige Höchstwerte handelt, die um 3 dB über den Immissionsrichtwerten von Kerngebiet, Dorfgebiet und Mischgebiet liegen, dürften die in der Begründung genannten Immissionsrichtwerte durchaus zu Nachverdichtung und Nutzungsmischung beitragen. Das hohe Lärmschutzniveau wird dennoch nicht vernachlässigt, da die genannten Immissionsrichtwerte immer noch deutlich um jeweils 2 dB unter den zulässigen Werten für Gewerbegebiete liegen.

Berücksichtigt werden muss hierbei, dass es die Attraktivität eines urbanen Gebietes als lebendiges Quartier gerade ausmacht, dass Arbeits-, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten vor Ort bestehen. Die Bewohner eines urbanen Gebietes sind daher auch bereit, für die vor Ort vorhandene Nutzungsmischung etwas höhere Immissionen zu akzeptieren, ohne dass das hohe Lärmschutzniveau und der Gesundheitsschutz vernachlässigt werden.

Auf Grund einer Vielzahl von möglichen Schallschutzmaßnahmen sollte die Novelle der TA Lärm genutzt werden, um auch den maßgeblichen Immissionsort zeitgemäß zu definieren. Denn gemäß Nr. 2. 3 i. V. m. Anlage A.1.3 TA Lärm liegt derzeit der maßgebliche Immissionsort bei bebauten Flächen 0,5 Meter außerhalb vor der Mitte des vom Geräusch am stärksten betroffenen Fensters, obwohl Außengeräusche bei adäquaten Schallschutzmaßnahmen lediglich in erheblich abgeschwächter Form im Innenraum wahrgenommen werden können (Beispiel: Hamburger Fenster). In diesem Kontext ist auch eine gesetzesteleologische Zusammenschau der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) und der 24. BImSchV (Schallschutzmaßnahmenverordnung) relevant, wonach zumindest während der Nachtzeit nicht die Außen-, sondern die Innenwerte maßgeblich sind (so auch VROVG Jens Saurenhaus, Münster in Baurecht, 2016, Editorial I f).

Vorschläge:

Ohne einen konkreten Entwurf zur Änderung der TA Lärm ist eine abschließende Stellungnahme zur neuen Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“ nicht möglich. Parallel zur Novelle des BauGB und der BauNVO ist daher auch die TA Lärm mit den o.g. Immissionsrichtwerten von 63 dB (A) tags und 48 dB (A) nachts zu novellieren.

Moderne passive Schallschutzmaßnahmen führen dazu, dass Außengeräusche lediglich in erheblich abgeschwächter Form im Innenraum wahrgenommen werden können. Es ist daher auch unter Beibehaltung des hohen Lärmschutzniveaus sachgerecht, den maßgeblichen Immissionsort gem. Nr. 2. 3 i. V. m. Anlage A.1.3 TA Lärm auf den Innenbereich, also innerhalb vor der Mitte des vom Geräusch am stärksten betroffenen Fensters, zu verlegen.

5) § 19 Abs. 3 BauNVO

Begriff „Bauland“

Nach den Erfahrungen mittelständischer Immobilienunternehmen wird der Begriff „Bauland“ i.S.v. § 19 Abs. 3 Satz 1 BauNVO uneinheitlich nachteilig für Bauunternehmen und alle anderen Bauwilligen ausgelegt. Danach legt zum Beispiel die Bauaufsichtsbehörde der Freien Hansestadt Bremen – in der Berechnung der auf einem sog. „Hinterlieger-Grundstück“ zulässigen Grund- und Geschossfläche nicht die gesamte Fläche des jeweiligen Baugrundstücks zugrunde. Die Bauaufsichtsbehörde vertritt die Auffassung, Flächen, die der „Anbindung an die öffentlichen Straßen und damit der verkehrlichen Erschließung“ solcher Grundstücke dienen, müssten unberücksichtigt bleiben, denn bei solchen Flächen handle es sich nicht um „Bauland“ im Sinne des § 19 Abs. 3 S. 1 BauNVO. Unter Berücksichtigung der zulässigen Grundflächenzahl gem. § 17 Abs. 1 BauGB reduziert sich durch diese Auslegung des Begriffs „Bauland“ im Ergebnis die bebaubare Grundfläche und führt zu dem untragbaren Ergebnis, dass Grundstücke vielfach nicht mehr ohne weiteres wirtschaftlich bebaut werden können. Die Auffassung der Bauaufsichtsbehörde der Freien Hansestadt Bremen widerspricht damit dem vom BauGB und der BauNVO im Interesse des Natur- und Bodenschutzes mit Nachdruck verfolgten Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung und (maßvollen) Verdichtung bereits bebauter Bereiche. Denn die Auffassung der Bauaufsichtsbehörde hat zur Konsequenz, dass Grundstücke, die aufgrund ihrer Größe für eine (weitere) Bebauung tatsächlich ohne weiteres geeignet sind, entweder nur deutlich kleiner oder sogar überhaupt nicht bebaut werden können, wenn das Grundstück im konkreten Fall eine besonders lange Zufahrt benötigt. In einem solchen Fall verbleibt dann keine für eine Bebauung ausreichend große Grund- und Geschossfläche.

Vorschlag:

In § 19 Abs. 4 Nr. 1 BauNVO sollte klargestellt werden, dass alle Zufahrten, und insbesondere auch Flächen, die der Anbindung an öffentliche Straßen und damit der verkehrlichen Erschließung des Grundstücks dienen, bei der Ermittlung der Grundfläche mitzurechnen sind.

6) § 22 Abs. 1 BauGB-E

Genehmigungsvorbehalt für Nebenwohnungen und Ferienwohnungen

a) § 22 Abs.1 Nr.5 BauGB-E

Genehmigungspflicht für Nebenwohnungen

Problematisch ist, dass mit § 22 Abs. 1 Nr. 5 BauGB-E ein Genehmigungsvorbehalt für Räume in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnungen geschaffen werden soll, wenn diese Räume mehr als sechs Monate im Jahr leer stehen. Eine solche Regelung ist nicht praktikabel, weil wohl kaum rechtssicher festgestellt werden kann, wann eine Nebenwohnung mehr als sechs Monate im Jahr leer steht. Es ist absehbar, dass das Gesetz, soll es praktisch anwendbar sein, einen erheblichen bürokratischen Aufwand für die Sicherstellung des Gesetzesvollzugs begründen würde, der im Rahmen einer Aufwand-Nutzen-Betrachtung nicht gerechtfertigt ist. Des Weiteren ist es naheliegend, dass die zeitliche Nutzungsintensität in vielen Fällen von Jahr zu Jahr schwankt und damit stets die Frage verbunden wäre, ob der Anwendungsbereich der Satzung über den Genehmigungsvorbehalt gem. § 22 Abs. 1 Nr. 5 BauGB eröffnet ist. Es ist nicht auszuschließen, dass die jährlich wechselnde Nutzungsintensität jährlich wechselnde Genehmigungspflichten begründet.

Vorschlag:

Auf Grund der mit § 22 Abs. 1 Nr. 5 BauGB-E verbundenen Rechtsunsicherheit, fehlender Praktikabilität und auf Grund des erheblichen Aufwandes für den Gesetzesvollzug sollte auf die avisierte Neuregelung verzichtet werden.

b) Überschneidung mit gesetzlichen Zweckentfremdungsverboten

Problematisch ist, dass die Länder auf der Grundlage ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen weitere gesetzliche Zweckentfremdungsverbote erlassen dürfen. Dies führt trotz der unterschiedlichen Regelungsbereiche (Städtebau = Vermeidung von sog. Rolladensiedlungen; Zweckentfremdungsverbot = Sicherstellung der Wohnraumversorgung) zu sich überschneidenden Doppelregulierungen, die einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Dispositionsfreiheit des Eigentümers begründen.

Vorschlag:

Es ist daher sachgerecht, in Gebieten mit Genehmigungsvorbehalt für Nebenwohnungen und Ferienwohnungen weitere Zweckentfremdungsverbote auszuschließen oder nur in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen. Hierbei ist insbesondere vorab zu prüfen, ob das Ziel des Zweckentfremdungsverbotese bereits durch den Genehmigungsvorbehalt nach § 22 BauGB erfüllt wird. Die Länder und Gemeinden sollten verpflichtet werden, einen bereits vorhandenen Genehmigungsvorbehalt nach § 22 BauGB in die Prüfung des Gesetzgebungsbedürfnisses für Zweckentfremdungsverbote einzubeziehen (siehe auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30.05.2016, 10 S 34/15). Dies ist in § 22 BauGB gesetzlich klarzustellen.

7) § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E

Einführung einer 30-Tagesfrist zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Für die Neuregelung besteht kein relevantes Regelungsbedürfnis. Denn die bisherige Regelung von § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB, wonach Bauleitpläne einschließlich Umweltbericht mindestens einen Monat auszulegen sind, ist regelmäßig ausreichend. Bei besonders komplexen Planverfahren kann die Gemeinde die Frist bereits nach geltendem Recht verlängern.

Demgegenüber sieht Artikel 6 Absatz 7 der UVP-Richtlinie jedoch einen Mindestzeitraum von 30 Tagen vor, in dem sich die Öffentlichkeit zu dem Umweltbericht äußern kann. Diese europäische Mindestfrist von 30 Tagen wird nach der bisherigen nationalen Gesetzeslage lediglich im Monat Februar unterschritten, so dass zumindest insoweit ein vergleichsweise geringer gesetzlicher Regelungsbedarf besteht.

Vorschlag:

Zur Angleichung zwischen europäischen Vorgaben der UVP-Richtlinie und nationaler Bauleitplanung sollte geprüft werden, ob in Artikel 6 Abs. 7 UVP-Richtlinie die 30-Tagesfrist durch eine Monatsfrist ersetzt werden kann. Dem zwischenzeitlichen nationalen Regelungsbedarf kann bis dahin durch europarechtskonforme Auslegungshilfen für die kommunale Verwaltung entsprochen werden.

BFW BUNDESVERBAND FREIER IMMOBILIEN- UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN

Dem BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. als Interessenvertreter der mittelständischen Immobilienwirtschaft gehören derzeit rund 1.600 Mitgliedsunternehmen an. Als Spitzenverband wird der BFW von Landesparlamenten und Bundestag bei branchenrelevanten Gesetzgebungsverfahren angehört.

Die Mitgliedsunternehmen stehen für 50 Prozent des Wohnungs- und 30 Prozent des Gewerbeneubaus. Sie prägen damit entscheidend die derzeitigen und die zukünftigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland. Mit einem Wohnungsbestand von 3,1 Millionen Wohnungen verwalten sie einen Anteil von mehr als 14 Prozent des gesamten vermieteten Wohnungsbestandes in der Bundesrepublik. Zudem verwalten die Mitgliedsunternehmen Gewerberäume von ca. 38 Millionen Quadratmetern Nutzfläche.

GESCHÄFTSSTELLE BERLIN

Französische Straße 55
10117 Berlin
Tel.: 030 32781-0
Fax: 030 32781-299
office@bfw-bund.de
www.bfw-bund.de

GESCHÄFTSSTELLE BRÜSSEL

Rue du Luxembourg 3
1000 Brüssel
Belgien
Tel.: 0032 2 5501618
andreas.beulich@bfw-bund.de

VORSTAND

Andreas Ibel, Präsident
Dr. Christian Kube
Frank Vierkötter
Dirk Salewski

BUNDESGESCHÄFTSFÜHRER

Christian Bruch