

Stellungnahme

zur Novelle des
Baugesetzbuchs (BauGB)
und der
Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Bund Deutscher Architekten

BDA

Stellungnahme zur Novelle des Baugesetzbuchs (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Einführung

Der Bund Deutscher Architekten BDA begrüßt die Initiative der Bundesregierung, ein Gesetz zur Mobilisierung von Bauland umzusetzen. Ein Teil der Regelungen geht unmittelbar mit Änderungen im Baugesetzbuch (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) einher. An dieser Stelle ist darauf zu verweisen, dass sich bei konsequenter Anwendung zahlreiche Anliegen mit den bestehenden Vorschriften des BauGB und der BauNVO auch heute schon umsetzen ließen. Die Herausforderung besteht vielerorts eher darin, den Kommunen ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um diese sinnvoll anzuwenden.

Die Gesetzesinitiative ist aus dem Wohnungsmangel in wachsenden Großstädten und der dafür erforderlichen Baulandmobilisierung hervorgegangen (Baulandkommission). Das BauGB und die BauNVO gelten aber für alle Städte in Deutschland – für Kleinstädte und Großstädte, für wachsende und schrumpfende Kontexte. Änderungen des BauGB und der BauNVO müssen daher besonders sorgfältig abgewogen werden und dürfen auf keinen Fall zu Lasten der kleineren oder schrumpfenden Kommunen und deren Steuerungsfähigkeit entschieden werden, insbesondere, da diese über weniger personelle Ressourcen und juristische Expertise verfügen.

Im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme beziehen wir uns auf den Referentenentwurf aus dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Stand: 09.06.2020). Aus Sicht des BDA ist es erforderlich, die genannten Paragraphen im BauGB und der BauNVO folgendermaßen zu gestalten:

Novellierung des BauGB

§ 13b Einbeziehung von Außenflächen in das beschleunigte Verfahren

Das oberste Ziel der Stadtentwicklung muss darin bestehen, die Innenentwicklung, also die Ortskerne, gegenüber den Außenbereichen zu stärken. Mit der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren wird die Innenentwicklung, insbesondere in kleinen Gemeinden, gefährdet, zentrale Lagen drohen zu veröden und es entstehen unwirtschaftliche Infrastrukturaufwendungen. Es zeichnet sich die Gefahr ab, dass die Ausweisung von günstigem Bauland an den Rändern weiter zur Zersiedelung beiträgt und negative Effekte, z.B. die klimatischen Veränderungen, stärker vorantreibt, wie die Länderabfrage des BMI zeigt (Drucksachennummer 19/14366). Die beabsichtigte Verlängerung der Regelung ist daher abzulehnen und der § 13b gänzlich aufzuheben.

§ 24 Allgemeines Vorkaufsrecht

Die Vorschläge aus dem Entwurf des Bundesministeriums des Innern sehen vor, die Tatbestände für Vorkaufsrecht zu erweitern. Diesem Ansatz steht der BDA positiv gegenüber und begrüßt diesen Punkt, da sich so im Sinne der Gewährleistung des Allgemeinwohls effektiv intervenieren lässt und Spekulation begegnet werden kann.

§ 25 Besonderes Vorkaufsrecht

Die vorgesehene Änderung wird begrüßt. Sie kommt allerdings nur Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zugute, wäre aber auch für Kommunen mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahl relevant. Darüber hinaus vernachlässigt die Zugrundelegung bundesdeutscher Durchschnittswerte bei den Anwendungsvoraussetzungen (wenn auch als "Kann-Bestimmung") regionsspezifische Besonderheiten des Wohnungsmarktes.

Weiterhin wird bedauert, dass die Erweiterung der Möglichkeiten des Vorkaufsrechts nicht begleitet wird von Regelungen zur Preislimitierung.

§ 28 Verfahren und Entschädigung

Der BDA begrüßt die Verlängerung der Frist zum Vorkaufsrecht von Kommunen von zwei auf drei Monate, gibt allerdings auch zu bedenken, dass nach Aussage von Vertretern aus den Kommunen selbst dieser Zeitraum noch sehr kurz ist.

§ 31 Ausnahmen und Befreiungen

Für die planungsrechtliche Regelung und Genehmigung von Vorhaben im beplanten wie im unbeplanten Innenbereich stehen bedarfsgerechte Instrumente zur Verfügung, die insbesondere durch die Möglichkeit von begründeten Abweichungen eine ausreichende Flexibilität aufweisen. Für die Stärkung der Innenentwicklung ist daher keine Änderung des § 31 erforderlich. Die Charakteristik des „Sonderfalls“ sollte erhalten bleiben. Im Abs. 2 sollten als zu prüfende (und zu berücksichtigende) Belange auch „Klimawandel“ und „Klimaanpassung“ aufgeführt werden.

§ 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile entspricht einem Einfügungsgebot. Die Beurteilung, wie sich eine Bebauung einfügt, lässt sich je nach Disziplin und Perspektive verschieden bewerten. Derzeit ist es durchaus üblich, dass sich Gebäude aus architektonischer Sicht sehr gut einfügen. Nach dem BauGB kann es dagegen zu dem Ergebnis kommen, dass es sich nicht einfügt oder umgekehrt. Der BDA befürwortet daher an dieser Stelle eine Flexibilisierung, wenn die Wahrung der Belange der Baukultur sichergestellt wird. Außerdem sollten in Abs. 1 und Abs. 3a als zu prüfende (und zu berücksichtigende) Belange auch „Klimawandel“ und „Klimaanpassung“ aufgeführt werden.

§ 35 Bauen im Außenbereich

Außenbereich sollte Außenbereich bleiben und nur in dem eingeschränkten Maße für Wohnnutzung genehmigungsfähig sein, wie es die aktuelle Fassung von § 35 vorsieht. Flexibilität besteht bereits bei besonderen Eigenarten des Außenbereichs. Teilbereiche können nach § 34 (4) dem unbeplanten Innenbereich zugeordnet und Vorhaben dann flexibler genehmigt werden.

§ 136 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Ein Kernziel des BDA ist eine nachhaltige Architektur und Stadtentwicklung. Aus diesem Grund begrüßt der BDA die angestrebte Ergänzung und die konkrete Benennung der Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung.

§ 176a Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

Die Einführung des Instruments wird grundsätzlich begrüßt. Es bestehen allerdings Zweifel, dass es in der Lage ist, die Innenentwicklung einerseits und Baulandmobilisierung andererseits so wirkungsvoll zu fördern, wie dies durch die vom Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen vorgeschlagene Einführung eines „Innenentwicklungsmaßnahmegebiets“ der Fall wäre. Daher sollte eine Evaluation spätestens nach fünf Jahren festgeschrieben werden. Im Falle fehlender oder eingeschränkter Wirksamkeit wäre die anschließende Einführung des „Innenentwicklungsmaßnahmegebiets“ vorzusehen.

§ 250 Bildung von Wohneigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten

Der BDA unterstützt den Ansatz gegen zunehmende Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus attraktiven Quartieren und begrüßt die Einführung des § 250. Die Wirkung dieser Regelung ist regelmäßig zu evaluieren.

Novellierung der BauNVO

§ 5a Dörfliches Wohngebiet

Es besteht keine Notwendigkeit, die neue Kategorie „Dörfliches Wohngebiet“ einzuführen, denn diese geht nicht auf die bestehende Problematik der aus juristischen Gründen erfolgenden Umwidmung der Dorf- und Mischgebiete in Wohngebiete ein. Sobald sich im Dorf kein landwirtschaftlicher Betrieb mehr befindet, ist ein Dorfgebiet nicht mehr zulässig, es wird deshalb zum Wohngebiet; ebenso verhält es sich mit Handwerks- oder Gewerbebetrieben in Mischgebieten. Die dadurch entstehenden Wohngebiete in den ehemaligen Ortskernen lassen aufgrund der geltenden strengen Immissionsrichtwerte keine durchmischte dörfliche Nutzungsstruktur mehr zu. Es müsste also das Immissionsschutzrecht modifiziert werden. Aus diesem Grund ist die Entwicklung ehemals lebendiger Dörfer hin zu monofunktionalen Wohngebieten schwer umkehrbar.

Die Novellierung ist stattdessen dahingehend wichtig, ein Gleichgewicht zwischen Landwirtschaft und Wohnnutzung herzustellen. Aus diesem Grund sind Umnutzungen von erhaltenen Gebäudebeständen zu erleichtern.

Darüber hinaus ist eine regelmäßige Evaluation zu den getroffenen Regelungen nötig.

§ 17 Orientierungswerte für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung

Die bisherige Regelung von fixen Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung sollte zwingend beibehalten werden, da die bisherige Anwendung rechtlich sicher und flexibel ist: § 17 (2) BauNVO ermöglicht eine Überschreitung der Obergrenzen aus städtebaulichen Gründen und wird von wachsenden Großstädten rege und erfolgreich angewendet. Die Baufelder der sich gerade im Bau befindlichen Neuen Mitte Altona in Hamburg weisen beispielsweise im Durchschnitt eine GFZ von über 3,5 auf. Eine Flexibilisierung ist also gar nicht nötig, würde aber auf der anderen Seite wachsende Begehrlichkeiten in kleinen oder schrumpfenden Städten erzeugen, mit der Folge von Fehlallokationen und steigenden Bodenmarktpreisen.

Bei der Dichtefrage zeigt sich überdeutlich: Unsere Städte sind sehr unterschiedlich – in Größe, Kontext und Siedlungsstruktur. Deshalb muss ein einheitlicher gesetzlicher Rahmen in erster Linie Rechtssicherheit und zum zweiten individuelle Steuerungsmöglichkeiten bieten. Für die doppelte Innenentwicklung und die Steuerung deren Dichte bedarf es verlässlicher Instrumente, mit denen klimaadaptive Maßnahmen umgesetzt und – insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie – eine ausreichende Grünflächenversorgung im Wohnumfeld vulnerabler Gruppen sichergestellt werden kann. Die Voraussetzungen dafür würden mit der Gesetzesänderung aufgehoben.

Dichte darf weder der Gesundheit schaden, noch der Klimaanpassung entgegenstehen. Sollten die Obergrenzen dennoch durch Orientierungswerte ersetzt werden, erscheint die rechtlich fixierte Forderung nach einer städtebaulichen Begründung für deren Überschreitung unabdingbar; daher muss in diesem Fall der aktuell geltende § 17 Abs. 2 BauNVO beibehalten und entsprechend angepasst werden.

Ausblick

Die Innenentwicklung muss vor dem Hintergrund der demographischen, sozialen und klimatischen Entwicklung in Städten zwingend an Bedeutung gewinnen. Dabei ist zu betonen, dass die Innenentwicklung in engem Zusammenhang mit der Regionalentwicklung steht. Die Stärkung regionaler Kerne bildet die Voraussetzung, um die Bedürfnisse der Bewohner in den Bereichen Wohnen, Einzelhandel und Gewerbe auszugleichen.

Mit einer konzentrierten Innenorientierung geht außerdem tendenziell eine höhere Dichte einher, deren Verträglichkeit z.B. in sozialer und klimatologischer Hinsicht sichergestellt werden muss.

Eine weitere wichtige Voraussetzung ist eine neue und sozialorientierte Boden- (sowie Mieten-)politik. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur sozialen Sicherung und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt gewährleistet. Außerdem sind neue Konzepte und angemessene Vorschriften für bauliche Maßnahmen zur klimatischen Anpassung entscheidend.

Darüber hinaus muss in den Städten der soziale Zusammenhalt weiter im Vordergrund stehen und der sozialräumlichen Entmischung entgegengewirkt werden. An dieser Stelle reicht der vorliegende Entwurf nicht aus, denn Vorschläge zu Milieuschutz oder Rahmenbedingungen für neue Formen von Satzungen bleiben gänzlich aus.

Zudem ist bei dieser Gelegenheit anzuregen, aktuelle Entwicklungen deutlicher zu berücksichtigen und zeitgemäße Formulierungen einzuführen, um zukünftigen Entwicklungen klarer gerecht zu werden. Ein Beispiel sind Tankstellen; hier gilt es in der BauNVO zu prüfen, zusätzlich Regelungen zu Mobilitätsstationen aufzunehmen.

Lärmthematik

Die Baunutzungsverordnung trifft, abgesehen von der Klassifizierung der Gewerbebetriebe in „nicht störende“ und „sonstige“ Gewerbebetriebe, keine weiteren Aussagen zur Höhe von zulässigen Lärmemissionen oder -immissionen. Dieses tut im Hinblick auf Gewerbelärm die TA Lärm, die ihrerseits die Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung verwendet. Zu prüfen ist also, inwieweit eine Änderung der TA Lärm bei Berücksichtigung des Aspekts der Vermeidung einer negativen Beeinflussung der Gesundheit der Bevölkerung möglich ist.

Die Ergebnisse der Erprobung der lt. Ergebnisbericht der Baulandkommission vom Bundesministerium für Umwelt offensichtlich in Aussicht genommenen flexibleren Handlungsmöglichkeiten durch Einführung einer Experimentierklausel sollten abgewartet werden.

Ungeachtet dessen sollte die Thematik der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Emissionskontingentierung geprüft werden. Nach erster summarischer Einschätzung wäre allerdings wohl von den beiden von Daab/Hartl (Daab/Hartl 2019) vorgeschlagenen Regelungsalternativen (§ 1 Abs. 5 ff. BauNVO oder § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB) diejenige der Regelung im Baugesetzbuch sinnvoller. Ein positives Ergebnis vorausgesetzt, würde dies allerdings nur für die Ausweisung neuer Gewerbe- oder Industriegebiete hilfreich sein. Das Problem der an Gewerbelärmemitteln heranrückenden Wohnbebauung wäre damit nicht gelöst.

Herausgeber

Bund Deutscher Architekten BDA

Bundesgeschäftsstelle
Wilhelmine-Gemberg-Weg 6
10179 Berlin
Tel. 030. 27 87 99 0
Fax 030. 27 87 99 15
kontakt@bda-bund.de
www.bda-architekten.de

Berlin, 2. Juli 2020