

Stand 14.02.2017

Stellungnahme des BUND zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“

1. Einleitung

Die Novelle soll einerseits das Ziel der Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht verfolgen. Ziel und Umsetzung werden von uns ausdrücklich begrüßt.

Das zweite Ziel, die Stärkung des Zusammenlebens in der Stadt, wird von uns als Ziel ebenfalls ausdrücklich unterstützt, jedoch nur dann wenn im vorliegenden Entwurf der Umsetzung wesentliche Änderungen erfolgen.

Die beabsichtigte Förderung der Innenentwicklung kann jedoch nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie nicht zu Lasten der Umwelt und der Natur einhergehen, sondern wenn – so wie im Grünbuch Stadtgrün des BMUB in 2015 dargestellt – die Innenstädte grün, lebenswert und umweltfreundlich gestaltet werden.

Neue Baunutzungskategorie Urbane Gebiete

Die Novelle führt neu die Kategorie der „Urbanen Gebiete“ ein. Zur Beurteilung dieser Baurechtsnovelle dient dies als Rahmen, um abzuschätzen, wie sie sich auf die künftige Stadtentwicklung auswirkt. Kernpunkt hierbei ist, welche Flächenanteile solche Urbanen Gebiete in den Städten einnehmen sollen.

Prinzipiell befürwortet der BUND Wohnraum zu konzentrieren und so die Flächeninanspruchnahme für das Wohnen zu reduzieren.

Entscheidend für die Akzeptanz eines „Urbanen Gebietes“ ist es, dass:

- der Nachweis ausreichender Grünversorgung erfolgt und dass die zulässige GRZ auf 0,6 reduziert wird, um Flächen für wohnungsnahes Grün zu schaffen.

Diese GRZ von 0,6 darf auch mit den nach BauNVO üblichen Kriterien im konkreten Fall 0,75 nicht überschreiten, um die ökologische Funktion unversiegelter Fläche zu behalten. Die daraus entstehenden Flächenkonkurrenzen sind vor allem durch Rückbau von Verkehrsflächen, die oft noch Relikte der Planung der autogerechten Stadt sind, zu verringern.

- Zum anderen sind die zulässigen Lärmbelastungen deutlich zu reduzieren.

Um grundsätzlich Fläche zu sparen sind die Möglichkeiten des Bauens in die Höhe auszuschöpfen. Dies umfasst das Aufstocken von Häusern, den Ausbau von Dachböden ebenso – soweit sozial, stadtklimatisch und ökologisch verträglich – das Bauen von Hochhäusern. Letzteres muss allerdings in architektonisch ansprechenderer Form als bis-

her erfolgen, um eine Abkehr von der Stigmatisierung hoher Wohngebäude zu bewirken und diese für alle Bevölkerungsschichten attraktiv zu machen.

Da mit dem jetzigen Entwurf jedoch großräumig hochverdichtete Stadtquartiere geschaffen werden können, die nicht nur zu laut sondern dichtebedingt auch einen Mangel an wohnungsnahem Grün haben werden, lehnen wir die Einführung der Kategorie „Urbanes Gebiet“ mit der Vorgeschlagenen GRZ und erhöhter Lärmzulässigkeit ab und fordern ihre Überarbeitung, da sie in der vorgeschlagenen Form auch den im Grünbuch „Grün in der Stadt“ des BMUB vom Juni 2015 getroffenen Bewertungen und Zielen widerspricht.

Dies gilt umso mehr, als dass die Zielsetzung des Gesetzes (Entwurf S. 25/26) deutlich macht, dass durch die Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete (MU)“ in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) keine keine Regelung für eine Spezialsituation geschaffen wird, sondern dass dies ein die Städte prägender und gestaltende Gebietstyp werden soll.

„Hiermit wird den Kommunen ... ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem sie planerisch die nutzungsgemischte Stadt der kurzen Wege verwirklichen können“ Entwurf S. 29

Auch durch den Kontext der diese Novelle ursprünglich beantragten Bundesländer Berlin und Hamburg wird deutlich: die in diesen Städten noch reichlich vorhandenen gründerzeitlichen Quartiere sind begehrte Wohnlagen, gelten als typisch urban, sind aber nach geltendem Baurecht jetzt nicht mehr errichtbar. Dies soll aber wieder ermöglicht werden.

Es ist zu bezweifeln, dass die Einführung des Gebietstyps Urbanes Gebiet zu einer Stadt der kurzen Wege führt, vor allem in der vorgelegten Form mit hoher Lärmbelastung und mangelnden Grünflächen:

- Die Situation, dass Menschen im gleichen Block arbeiten und wohnen bleibt wohl doch eher seltener Zufall. Die heutige Situation mit häufigen Wechsel sowohl der Arbeitsstelle als auch den Wohnorts, die geforderte Flexibilität im Arbeitsleben ist Meilen von der klassischen Situation der Fabrik mit „ihren“ Arbeitern im Wohnumfeld. Pendeln wird die Regel bleiben.
- Die Schaffung innerstädtischer Quartiere, die wegen Lärm und Freiflächenmangel besonders kinderfeindliche sind, stärkt die Tendenz, dass junge Erwachsene zwar gerne in diesen Vierteln wohnen, als junge Familien dann aber doch in die Peripherie ziehen. Die Schaffung solcher Quartiere fördert so die „Stadt der langen Wege“
- Richtiger ist es, kompaktes Wohnen zu ermöglichen, das aber Platz für Naherholung, Kinderspiel und gesunde Nachtruhe lässt. Der jetzige Gesetzentwurf geht nicht in diese Richtung.

Besondere Bedeutung haben dabei die bereits erreichten Standards der TA Luft, deren Lärminderungswirkung eine Erfolgsgeschichte des Umweltschutzes ist, da es tatsächlich gelang, den Gewerbelärm deutlich zu senken. Dieser Erfolg sollte nicht wieder zunichte gemacht werden. Hierzu liegt eine gesonderte Stellungnahme des BUND bei (s. Anlage).

Zum geplanten § 13b BauGB

Anders als im Referentenentwurf für dieses Gesetz und entgegen seiner im Titel dargestellten Ziele ist hier die Einführung eines § 13b in das BauGB vorgesehen, der eine Bebauung im Außenbereich im beschleunigten Verfahren ermöglichen soll. Auch wenn dies flächenmäßige begrenzt wird ist dies ein grundsätzlich falscher Ansatz, da er die städtische Entwicklung nicht mehr auf den Innenbereich konzentriert sondern weitere Zersiedelung und Flächeninanspruchnahme fördert.

Der BUND lehnt die Einführung des § 13b vollständig ab.

Die Neuregelung verstößt gegen den in § 1a (2) des BauGB begründeten Vorrang der Innenentwicklung zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen. Diese fordert einen besonderen Schutz von land-

wirtschaftlichen Flächen und Wald ein und verlangt nach einer besondere Begründung um landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Fläche zu bebauen, dies wird durch das beschleunigte Verfahren faktisch ausgehebelt.

§13b BauGB-E widerspricht auch der Zielsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die die Begrenzung des Flächenverbrauchs ausdrücklich vorsieht!

Das Erreichen des 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, mit dem die Bundesregierung ressortübergreifend die absolute Reduktion des Flächenverbrauchs einfordert, wird durch die jetzt beabsichtigte Änderung im BauGB in noch größere Ferne gerückt. Dabei dient das Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nicht nur den Zielsetzungen des Naturschutzes, sondern soll ausdrücklich auch landwirtschaftlicher Flächen schützen. Deutschland ist bereits jetzt auf Nahrungs- und Tierfutterimporte aus dem Ausland angewiesen. Es ist verantwortungslos, diesen zu großen ökologischen Fußabdruck und diese Versorgungsabhängigkeit in der aktuellen weltpolitischen Lage weiter zu erhöhen zudem sind oftmals nur auf inländischen landwirtschaftlichen Flächen die deutschen und europäischen Umwelt- und Verbraucherstandards durchsetzbar.

§13b soll ermöglichen, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließenden Außenbereichsflächen leichter und ohne Umwelprüfung zu bebauen. Gerade diese ortsnahen Flächen zählen häufig zu den ökologisch bedeutsamsten einer Kommune und als verbindendes Kernelement der Grünen Infrastruktur zwischen Innen und Außenbereich. Hier wurden (u.a. über die Landschaftsplanung) oft umfassende Eingrünungsmaßnahmen sowohl aus Gründen der Ortsbildgestaltung, der Naherholung und der Biotopvernetzung vorgenommen, Kompensationsflächen für bereits erfolgte Bebauung haben hier oftmals ihren Schwerpunkt und eventuelle anderweitige Nutzungen müssen aufgrund der Nähe zur Bebauung Abstände einhalten oder werden hier z. T. extensiver betrieben. In Gänze haben sich daher an Orts- und auch an Quartiersrändern für die Natur besonders wertvolle Flächen erhalten oder entwickelt. Angesichts der fortschreitenden Bestandsrückgänge und Zunahme der Roten Listen Gefährdeter Arten ist eine Freigabe gerade dieser Flächen inakzeptabel.

2. Stellungnahme im Detail

Im Einzelnen folgen konkrete Bewertungen der geplanten Änderung des BauGB, der BauNVO und dann noch weitere Aspekte zur Novellierung des BauGB

2.1 Baugesetzbuch / Artikel 1

a) Die Änderungen zu § 1 (Nr. 2) werden begrüßt

b) Die Änderungen zu § 3 (Nr. 3) bedürfen der dringenden Überarbeitung, um in §3 den Anforderungen einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht zu werden. Weitere Änderungsvorschläge werden durch den BUND bei gegebener Gelegenheit eingebracht, an dieser Stelle sei nur der Verweis auf die Veröffentlichungen des BUND zur Öffentlichkeitsbeteiligung in anderen Verfahren erlaubt, deren Standards sich selbstverständlich auch auf das BauGB übertragen lassen (s. BVWP; WRRL; Umsetzung Aarhus-Konvention).

c) § 4a Abs.4 und § 6a Abs. 2 BauGB (Nr. 5 und 8): Entscheidend ist, dass die Pläne für die Bürger gut, barrierefrei und dauerhaft erreichbar sind.

d) § 4a (4) und § 4c (Nr.5. und 6.): Statt des Verweises auf Paragraphen ist der Ausformulierung in Worten der Vorzug zu geben. Dies dient der besseren Leserlichkeit und Verständlichkeit des Gesetzes.

e) § 10a BauGB (Nr. 11): wird insgesamt begrüßt; es sollte jedoch deutlich werden, dass diese B-Pläne und die genannten Unterlagen dauerhaft im Netz einsehbar bleiben. Deswegen muss der Absatz 2 so beginnen: „Ergänzend in das Internet DAUERHAFT eingestellt und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden sollen“

f) § 13a BauGB (Nr. 13): Anders als im Referentenentwurf ist nun wieder der Verzicht auf die Vorprüfung des Einzelfalls bei Plänen unter 20.000 qm möglich ist. Der §13a BauGB hat dazu geführt, dass der gerade im innerstädtischen Bereich notwendige Erhalt von grünen Freiflächen noch schwerer möglich ist. Wir lehnen ihn deshalb ab und wenden uns insbesondere dagegen, dass durch diesen §13a bei B-Plänen bis 20.000 qm Eingriffe nach Bundesnaturschutzgesetz weiterhin als zulässig bzw. als vor der planerischen Entscheidung erfolgt bewertet werden.

g) § 13b BauGB (Nr. 14): Entgegen seiner im Titel des Gesetzentwurfes dargestellten Ziele, der Stärkung des Zusammenlebens in der Stadt, ist hier die eine Bebauung im Außenbereich im beschleunigten Verfahren vorgesehen. Auch wenn dies flächenmäßig begrenzt wird ist dies ein grundsätzlich falscher Ansatz, da er die städtische Entwicklung nicht mehr auf den Innenbereich konzentriert sondern weitere Zersiedelung und Flächeninanspruchnahme fördert. Das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, das ohnehin schwer zu erreichen ist, wird so in noch größere Ferne gerückt. Wie unter 1. schon ausführlich begründet, lehnen wir deswegen die Einführung des § 13b vollständig ab.

h) § 35 (6) Nr. 3 (Nt. 17): Aus Nr. 3 sind entsprechend der getrennten Aufzählung in § 1 (6) Nr. 7 zwei separate Nummern zu machen.

i) § 214 BauGB "Beachtlichkeit der Verletzung von Vorschriften...." (Nr. 19). Wird hier von uns nicht kommentiert, da wir die im § 214 formulierten Erlaubnisse für Verfahrensfehler ohne Auswirkungen auf die Gültigkeit eines B-Plans als grundsätzlich viel zu weitgehend finden; Änderungsvorschläge würden aber den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen und werden bei gegebener Gelegenheit eingebracht.

j) § 245 c (3) (Nr. 20): Absatz 3 ist zu streichen, da er wichtige Zustimmungsvorbehalte der Kommunen entfallen lässt.

k) Anlage 1 BauGB Umweltbericht (Nr. 21): Wir begrüßen die Änderungen im Umweltbericht, vor allem seine Ausweitung auf die Auswirkungen durch den laufenden Betrieb der geplanten Bauten. Da jedoch mittlerweile wohl viele B-Pläne nach §13a erstellt wird, droht diese Regelung ins Leere zu Laufen und trägt nicht zur Lösung der mit der Innenentwicklung entstehenden Umweltprobleme bei.

l) Anlage 1 BauGB Umweltbericht (Nr. 21): In der Anlage 1, Nr. 2 a) ist der letzte Teilsatz (... „soweit diese Entwicklung gegenüber dem Basisszenario mit zumutbarem Aufwand auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnisse abgeschätzt werden kann“) zu streichen, da es sich bei der Beschreibung der Entwicklung des Umweltzustandes bei Nichtdurchführung der Planung um eine ökologisch relevante und der Vergleichbarkeit dienende Aussage handelt, die verbindlich zu erbringen ist.

m) Anlage 1 BauGB Umweltbericht (Nr. 21): In der Anlage 1, Nr. 2 c) ist das Wort „festgestellte“ zu streichen. Grundsatz ist das Vorsorgeprinzip, d. h bereits auch wahrscheinliche (nicht nur festgestellte) nachteilige Umweltauswirkungen sind zu betrachten.

n) Berücksichtigung der Grün- und Freiflächenversorgung im BauGB: Das BauGB regelt separat viele Bereiche, wie die Umweltprüfung oder die Eingriffsregelung, die sonst in Fachgesetzen (BNatSchG, UVPG) geregelt sind. Dann sollte das BauGB die hier genannten Umweltgüter auch konsequent schützen. Dafür muss im BauGB eine Verordnungsermächtigung ähnlich zur BauNVO zur Bestimmung von Anzahlen/Anteile, Gestalt und Qualität öffentlicher Grünflächen implementiert werden.

Hintergrund: Städte dienen als Lebens-, Nahrungs- und Rückzugsraum vieler Tier und Pflanzenarten, die in intensiv genutzten Landwirtschafts- oder Forstflächen kaum noch Überlebenschancen haben und die für den Menschen auch einen hohen Naturerfahrungswert besitzen. Durch den fortschreitenden Verlust an Grünflächen und grünen Brachen verlieren diese nun auch hier ihre Habitate. Dies kann nur aufgefangen werden, wenn im Gegenzug ein Mindestanteil an öffentlichen Grünflächen verbindlich anzulegen/zu erhalten ist und diese ökologisch hochwertig gestaltet und im Rahmen eines Bundeskonzeptes Grüne Infrastruktur in Verbindung mit dem Biotopverbund des Außenbereichs dauerhaft gesichert werden.

2.2. Baunutzungsverordnung / Artikel 2

§ 6a "Urbane Gebiete" Auch wenn der BUND grundsätzlich die Schaffung dieser Nutzungskategorie begrüßt, bedarf sie der grundlegenden Überarbeitung (s.o.) um ihrem Ziel gerecht zu werden, eine kompakte Stadt der kurzen Wege zu ermöglichen und zu einer effektiveren Nutzung der begrenzten Ressource Fläche beizutragen.

Damit bei der Innenentwicklung die Belange des Naturschutzes und der naturnahen Erholung gewährleistet bleiben, sehen wir folgenden Ergänzungsbedarf:

a) § 6a Abs. 1 BauNVO (Nr. 3): " die Wohnnutzung nicht wesentlich stören." Die mit diesem Gesetzentwurf geplante Änderung der TA Lärm ist nicht geeignet diesen Anspruch zu erfüllen, da die dort vorgesehenen Lärmgrenzen eine gesunde Wohnnutzung nicht sichern können. (s. dazu separate Stellungnahme zur Änderung der TA Lärm)

b) § 6a Abs. 1 BauNVO (Nr. 3): Es ist ein Satz 2 anzufügen: „Die Ausweisung Urbaner Gebiete darf nur erfolgen, wenn für die künftigen und die jetzigen Bewohner die ausreichende Versorgung mit grünen Freiflächen nachgewiesen ist.“ Falls dies im Rahmen der BauNVO nicht geregelt werden kann, muss dies im BauGB berücksichtigt werden, z.B. im §1a oder durch eine auf dem BauGB fußende Verordnung zur Freiflächenversorgung (s. unter BauGB-Stellungnahme Buchstabe „n“.

c) § 17 Abs. 1 BauNVO (Nr. 5): urbane Gebiete GRZ 0,8 / GFZ 3,0. Gegenüber dem Referentenentwurf wurde die GRZ von 0,6 auf 0,8 erhöht. Wir halten das für grundsätzlich falsch, da somit Begrünungen im unmittelbaren Wohnumfeld praktisch unmöglich werden. Selbst eine GRZ von 0,6 sehen wir als möglich und auch umweltverträglich nur unter folgenden wesentlichen und strikt einzuhaltenden Voraussetzungen an:

I. Die Ausnahmen von § 17 Abs. 2 BauNVO dürfen nicht in Anspruch genommen werden. Absatz 2 Satz 2 wäre so zu formulieren: „Dies gilt nicht für Urbane Gebiete, Wochenendhausgebiete und Ferienhausgebiete.“

II. § 19 Abs. 4 Satz 2 BauNVO muss wie folgt geändert werden: „Die zulässige Grundfläche darf durch die Grundflächen der in Satz 1 bezeichneten Anlagen außer in Urbanen Gebieten bis zu 50 vom Hundert überschritten werden, ...“.

4. Separate aber verbundene Änderung TA Lärm

Die für urbane Gebiete geplante Änderung der TA Lärm mit Grenzwerten von 63 dB (A) tags, 48 dB (A) nachts sind zu hoch und stellen für Bewohner ggf. eine starke Belastung dar. In Kern-, Dorf- und Mischgebieten sind 60 dB (A) tags und 45 dB (A) nachts zulässig. Diese Werte sollten bei den urbanen Gebieten auch gelten.

5. Weitere Änderungsvorschläge für das BauGB:

a) Um das Potential des BauGB weitere Flächenressourcen zu mobilisieren, muss der Weg eröffnet werden, alte Bebauungspläne mit nicht mehr verfolgten Nutzungen (z. B. zu Straßenneubau) zu ändern. Dies blockiert Entwicklungen und hält teilweise Flächen frei, die für andere Nutzungen gut geeignet wären. Hier müsste eine Regelung erfolgen, wie mit solchen Plänen verfahren werden muss. Die kommunale Stadtplanung sollte hier zum Handeln gezwungen werden.

b) § 1a Abs. 3 BauGB letzter Satz: "Ein Ausgleich [naturschutzrechtlich] ist nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren." - Mit "zulässig waren" sind Baugenehmigungen nach §34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile / Baulücken) gemeint. Diese Vorhaben sollten den Vorhaben in B-Plangebieten gleichgestellt werden. Die Regelung des Eingriffs bzw. Ausgleichs kann über die Baugenehmigung erfolgen (so wie es früher mal für alle Baugenehmigungen galt). Falls die Bauordnungen der Länder in bestimmten Fällen keine Baugenehmigung vorsehen, sind hier andere Regelungen zu entwickeln. Mittelfristig ist die Eingriffsregelung zwischen Innen- und Aussenbereich entsprechend der Regelungen des BNatSchG zu vereinheitlichen.

c) Zur Sicherung von Flächen für das Naturerlebens von Kindern und zur besonderen Berücksichtigung dieser im Rahmen der doppelten Innenentwicklung sollte im § 5 Abs. 2, Nr.5 und in § 9 Abs. 1, Nr. 15 BauGB kann bei der Aufzählung der Inhalte von Flächennutzungsplänen bzw. Bebauungsplänen der Begriff „Naturerfahrungsräume“ zwischen „Badeplätze“ und „Friedhöfe“ eingefügt werden.

Für weitere Erörterungen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß



Olaf Bandt
Bundesgeschäftsführer Politik
und Kommunikation

Kontakt/ Ansprechpartner:

Dr. Andreas Faensen-Thiebes

BUND-Bundesgeschäftsstelle

Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin, Germany

Mail: Andreas.Faensen-Thiebes@bund.net

Autoren:

- Dr. Andreas Faensen-Thiebes (BUND-Bundesschatzmeister, Vorstand BUND Berlin und Sprecher BUND-AG Stadtnaturschutz)
- Prof. Dr. Wilfried Kühling (Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des BUND)
- Claudia Baitinger (Sprecherin BUND-AK Immissionschutz);
- Rolf Buschmann (Leiter Technischer Umweltschutz, BUND-Bundesgeschäftsstelle)
- Magnus J. K. Wessel (Leiter Naturschutzpolitik, BUND-Bundesgeschäftsstelle)