

Arbeits- und Diskussionspapier zum Bauplanungsrecht Vorschläge für ein Wohnungsbaustärkungsgesetz

Zusammenfassung

- Inhalte der Sonderregelungen für Flüchtlingswohnungsbau i.S.v. § 246 Abs. 14, 15, Abs. 16 BauGB auf Gebiete mit Wohnungsmangel übertragen. Hierfür neue Sonderregelung für angespannte Wohnungsmärkte z.B. als § 246e oder als § 251 BauGB im 2. Teil des BauGB unter Schlussvorschriften einfügen.
- Ermessensspielräume von § 17 BauNVO ausschöpfen. Gesetzliche Klarstellung für rechtssichere Überschreitung der Orientierungswerte, um die städtebauliche Entwicklung voranzubringen (§ 16 Abs. 6 Satz 2 BauNVO- neu).
- Einfache Anhebung der GFZ/GRZ in bereits bestehenden Bebauungsplänen ermöglichen (§ 16 Abs. 6 Satz 3 BauNVO- neu).
- Städtebaulichen Handlungsspielräume der Kommunen für Urbane Gebiete gem. § 6a BauNVO evaluieren und tatbestandlich erweitern.
- Dichtere und höhere Bauweise in § 17 Abs.1 BauNVO für Urbane Gebiete zulassen.
- Generelle Erhöhung der Obergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO.
- Aktiven Lärmschutz beim Verursacher fördern (Nr. 6.7 TA Lärm).
- Gleichstellung des gewerblichen Lärms mit Verkehrslärm (Nr. 7.4 TA Lärm).
- Immissionsrichtwerte primär außerhalb des Gebäudes begrenzen. Passiver Lärmschutz dann, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte (A.1.3 TA Lärm).
- Passiven Lärmschutz zur Lösung von Lärmkonflikten in die TA Lärm einfügen (Nr. 6.1 und Nr. 6.7 TA Lärm).
- Prüfungsumfang von arten- und naturschutzrechtlichen Anforderungen bedarfsgerecht anpassen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).
- Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren. Neukonzipierung von § 13b BauGB.
- Prämien für die Ausweisung von Bauland und die Erteilung von Baugenehmigungen.

Im Einzelnen:

Inhalte der Sonderregelungen für Flüchtlingswohnungsbau i.S.v. § 246 Abs. 14, 15, Abs. 16 BauGB auf Gebiete mit Wohnungsmangel übertragen. Hierfür neue Sonderregelung für angespannte Wohnungsmärkte z.B. als § 246e oder als § 251 BauGB im 2. Teil des BauGB unter Schlussvorschriften einfügen.

Abweichungen vom Baurecht ermöglichen: Nach § 246 Absatz 14 BauGB kann bis 2024 von den Vorschriften des Baurechts abgewichen werden, wenn auch bei Anwendung anderer Sonderregeln dringend benötigter Wohnraum im Gebiet der Gemeinde, in der sie entstehen sollen, gar nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden kann.

Der dieser bauplanungsrechtlichen Vereinfachung zugrundeliegende Grundgedanke sollte auch auf die ambitionierten Wohnungsbauziele übertragen werden und im BauGB als Sonderregelung für Gebiete mit Wohnungsmangel festgeschrieben werden.

Verfahrensbeschleunigung schaffen: Verfahrenserleichterungen gem. § 246 Abs. 15, Abs. 16 BauGB können in einer separaten BauGB- Sonderregelung auf den Wohnungsbau in Gebieten mit Wohnungsmangel übertragen werden.

In Verfahren zur Genehmigung von baulichen Anlagen würde demnach das Einvernehmen der Gemeinde wie in § 214 Abs. 15 BauGB als erteilt gelten, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird.

Auch im Naturschutz könnte demnach die Genehmigungsbehörde wie in § 246 Abs. 16 BauGB davon ausgehen, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden, wenn sich die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nicht binnen eines Monats äußert. Auch dieser normative Grundgedanke ist eine separate Norm im BauGB zu übertragen.

Verordnungsermächtigung einfügen: Zur Feststellung der Mangellage erhalten die Länder eine Verordnungsermächtigung. Bezahlbares Bauen und Wohnen wird so zielgenau vorangebracht.

Sonderregelung in die Gesetzessystematik des BauGB einfügen: Der oben beschriebene Normenkomplex kann als Sonderregelung für angespannte Wohnungsmärkte z.B. als § 246e oder als § 251 BauGB im 2. Teil des BauGB unter Schlussvorschriften eingefügt werden.

Ermessensspielräume von § 17 BauNVO ausschöpfen. Gesetzliche Klarstellung für rechtssichere Überschreitung der Orientierungswerte, um die städtebauliche Entwicklung voranzubringen (§ 16 Abs. 6 Satz 2 BauNVO- neu).

In § 16 Abs. 6 BauNVO sollte in einem ergänzenden § 16 Abs. 6 Satz 2 BauGB (neu) noch einmal ausdrücklich klargestellt werden, dass die Orientierungswerte überschritten werden können, um die städtebauliche Entwicklung voranzubringen. Die gesetzliche Klarstellung kann dazu beitragen, dass Umsetzungspotentiale in der kommunalen Praxis flexibler als bisher ausgeschöpft werden.

Einfache Anhebung der GFZ/GRZ in bereits bestehenden Bebauungsplänen ermöglichen (§ 16 Abs. 6 Satz 3 BauNVO- neu).

Bebauungspläne passen trotz weitsichtiger Überlegungen der Beteiligten möglicherweise schon nach einigen wenigen Jahren nicht mehr zur Realität. Problematisch ist dies vor allem dann, wenn der Wohnraumbedarf überproportional steigt, so wie es derzeit vielerorts der Fall ist. Um dennoch auf den ansteigenden Bedarf zu reagieren, muss den Kommunen die Option eingeräumt werden, die GRZ/GFZ auf einfachste Weise in bestehenden Plänen zu erhöhen, um eine maßvolle

Innenentwicklung zu ermöglichen. Um den Kommunen die Umsetzung zu erleichtern, sollte dies in § 16 Abs. 6 BauNVO klargestellt werden (nach dem neuen Satz 2- siehe oben- in einem neuen ergänzenden § 16 Abs. 6 Satz 3 BauNVO-neu).

Städtebaulichen Handlungsspielräume der Kommunen für Urbane Gebiete gem. § 6a BauNVO evaluieren und tatbestandlich erweitern.

Urbane Gebiete haben den planerischen Spielraum deutlich erweitert. Die praktische Anwendung in der kommunalen Praxis kann bislang jedoch noch nicht belastbar beurteilt werden. Ziel sollte es jedoch sein, dass die Kommunen die erweiterten Spielräume des Urbanen Gebiets bei der gemeindlichen Planung konsequent nutzen.

Umsetzungspotentiale in der kommunalen Praxis sollten daher zeitnah evaluiert und sodann möglichst stärker als bisher ausgeschöpft werden.

Gesetzliche Hürden für die Umsetzung müssen ebenfalls zeitnah evaluiert und für Nachbesserungsvorschläge in § 6a BauNVO genutzt werden. Insbesondere die strenge Nutzungsmischung gem. § 6a Abs. 1 BauNVO könnte die Spielräume für die kommunale Praxis zu sehr verengen und flexibles Agieren für Innenentwicklung und Nachverdichtung unnötig erschweren. Hier sollte daher geprüft werden, inwieweit die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Nutzungsmischung zur Stärkung des Wohnungsbaus gelockert werden können. Ziel ist es, die städtebaulichen Ermessensspielräume zur Schaffung von Wohnraum zu erweitern.

Dichtere und höhere Bauweise in § 17 Abs.1 BauNVO für Urbane Gebiete zulassen.

Die für Urbane Gebiete vorgesehene Grundflächenzahl von 0,8 und Geschoßflächenzahl von 3,0 ist mitunter zu gering, um die mit dem Baugebietstypus avisierte Nachverdichtung und Innenentwicklung ausreichend zu stärken.

Diese Bewertung ergibt sich auch im Kontext zu § 16 Abs. 6 BauNVO, wonach besondere städtebauliche Gründe dazu berechtigen, die in § 17 Abs. 1 BauNVO genannten Obergrenzen zu überschreiten. Die Innenentwicklung zur Stärkung des Wohnungsbaus ist ein solcher städtebaulicher Grund, der jedoch vielfach von den Kommunen nicht genutzt wird.

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

Um Nachverdichtung zu gewährleisten, kann die Grundflächenzahl § 17 Abs. 1 BauNVO auf 0,9 erhöht werden. Des Weiteren sollte eine 3 bis 4-geschossige Bauweise regelmäßig auch bei

Ausschöpfung der Grundflächenzahl möglich sein. Insofern erscheint sachgerecht, die Geschoßflächenzahl auf den Orientierungswert von 3,5 zu erhöhen.

Generelle Erhöhung der Obergrenzen in § 17 Abs. 1 BauNVO.

Um die Innenentwicklung und Nachverdichtung für alle Baugebietstypologien zu fördern, sollte für alle Baugebiete, insbesondere jedoch auch für Mischgebiete und Kerngebiete geprüft werden, inwieweit die Orientierungswerte in § 17 Abs. 1 BauNVO nach oben angepasst werden können.

Aktiven Lärmschutz beim Verursacher fördern (Nr. 6.7 TA Lärm).

Lärm gehört zu den stärksten Beeinträchtigungen im Wohnumfeld. Ein Mindestmaß an Aufenthaltsqualität in Wohnquartieren muss auch außerhalb des Wohnraums gesichert werden. Bewohner werden ein Quartier kaum als lebenswert empfinden, wenn es draußen laut ist und Balkone sowie Grünflächen nicht genutzt werden können.

Um dennoch an das Gewerbe heranrückende Wohnbebauung zu ermöglichen, müssen zuerst alle Möglichkeiten beim Emittenten ausgeschöpft werden.

Die Diskussion gesetzlicher Änderungen sollte daher primär auf zusätzlichen Lärmschutz beim Verursacher gerichtet sein. Für eine diesbezügliche Klarstellung kommt z.B. Nr. 6.7 TA Lärm für die Ermessensausübung in Gemengelagen in Betracht.

Gleichstellung des gewerblichen Lärms mit Verkehrslärm (Nr. 7.4 TA Lärm).

Die von Gewerbe ausgehenden Immissionen sollten den Immissionen von Verkehr gleichgestellt werden. Eine diesbezügliche Regelung kommt in Nr. 7.4 TA Lärm in Betracht.

Immissionsrichtwerte primär außerhalb des Gebäudes begrenzen. Passiver Lärmschutz dann, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte (A.1.3 TA Lärm).

Um Lärm zu begrenzen, müssen neben dem Lärmschutz beim Verursacher Lärmschutzmaßnahmen außerhalb des zu bauenden Gebäudes durchgeführt werden, um Immissionen von außen zu begrenzen. Es geht insbesondere auch um die Aufenthaltsqualität auf Balkonen, Terrassen u. s. w. Der maßgebliche Messpunkt außen vor dem Fenster ist daher sachgerecht. Passive Lärmschutzmaßnahmen sollten jedoch zusätzlich immer dann möglich sein, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte (s.u.).

Dies wird auch durch die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe vom BMK und UMK bestätigt: „...Die Resultate der Lärmwirkungsforschung belegen seit langem, dass der Schutz des Außenbereichs- neben dem Schutz der Wohnräume und der Möglichkeit, Fenster für Lüftungszwecke zu öffnen- ein bedeutsames Element ist, damit die betroffenen Menschen ihr Wohnumfeld als qualitativ und angemessen ruhig erleben. Aus Studien ist auch bekannt, dass passive Schallschutzmaßnahmen, also Schallschutzfenster, von den Betroffenen vielfach nicht akzeptiert werden. Die TA Lärm legt daher auf der Grundlage der Vorgaben des BImSchG Immissionsrichtwerte zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Anlagengeräusche fest, die auch den Außenbereich von Wohnungen und das sonstige Wohnumfeld schützen. Diese Regelung dient neben der Ermöglichung von Frischluftzufuhr durch gekippte oder geöffnete Fenster auch dem Schutz des Wohnungsumfelds und des Außenwohnbereichs, etwa von Balkonen oder Terrassen. Der maßgebliche Immissionsort nach Nr. A.1.3 TA Lärm liegt aus diesem Grund auch außen vor dem Fenster bzw. vor der Gebäudefassade. Dieses Konzept hat maßgeblich zu der mit der TA Lärm erreichten breiten Akzeptanz beigetragen. Qualitätsvolle Aufenthaltsbereiche im Freien sind ein wichtiges Ziel für eine nachhaltige Stadtentwicklung...“

Passiven Lärmschutz zur Lösung von Lärmkonflikten in die TA Lärm einfügen (Nr. 6.1 und Nr. 6.7 TA Lärm).

Neben Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes kann passiver Lärmschutz Wohnungsbebauung dort ermöglichen, wo Lärm durch Gewerbe oder Verkehr auch durch aktive Lärmschutzmaßnahmen unvermeidbar ist. Es sollte daher gesetzlich klargestellt werden, dass passive Lärmschutzmaßnahmen in Betracht kommen, wenn ansonsten nicht gebaut werden könnte.

Für die Bauleitplanung wurde die Zulässigkeit passiver Lärmschutzmaßnahmen bereits in § 9 Abs. 1 Nr.24 BauGB begründet. Der passive Lärmschutz sollte jedoch rechtlich weiter gestärkt und dem Bauherrn als zusätzliche Möglichkeit an die Hand gegeben werden. Eine Klarstellung kann z.B. unter Nr. 6.1 TA Lärm erfolgen. Und zwar für den Fall, dass Immissionsrichtwerte nur leicht, z.B. bis zu 3 dB(A) überschritten werden.

Daneben können passive Lärmschutzmaßnahmen zusätzlich dabei helfen, Lärmkonflikte in Gemengelagen ermessensfehlerfrei zu lösen. Grundprämisse für eine ermessensfehlerfreie Entscheidung ist auch hier die gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme. Passive Lärmschutzmaßnahmen können demzufolge für die Ausübung des rechtsfehlerfreien Ermessens in Nr. 6.7 TA Lärm als Regelbeispiel eingefügt werden.

Prüfungsumfang von arten- und naturschutzrechtlichen Anforderungen bedarfsgerecht anpassen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Die Neuaufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist derart aufwendig geworden, dass es häufig maximal bei Aufstellungsbeschlüssen bleibt, ohne dass wirklich schnelle und gute Grundlagen beispielsweise für den Bau neuer Wohnhäuser oder die Umwandlung vorhandener

Gebäude gelegt werden. Dazu trägt auch der Prüfungsumfang von arten- und naturschutzrechtlichen Anforderungen bei.

In § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sollte eine zumindest klarstellende Ergänzung in das BauGB aufgenommen werden, dass es im Hinblick auf das Planungserfordernis ausreicht, eine überschlägige Prüfung von ausreichenden Konfliktlösungsmöglichkeiten im späteren Planvollzug vorzunehmen. Es soll genügen, wenn ein Bauleitplan jedenfalls mit seinen wesentlichen Inhalten nach prognostischer Betrachtung umsetzbar ist und die Konfliktlösung im Detail dem Planvollzug überlassen bleibt.

Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren. Neukonzipierung von § 13b BauGB.

§ 13b BauGB ist mit Europarecht unvereinbar. Dies entschied das Bundesverwaltungsgericht am 18.07.2023 (Az. 4 CN 3.22). Bebauungspläne für kleine Neubaugebiete mit weniger als 10.000 Quadratmetern, die im beschleunigten Genehmigungsverfahren ohne Umweltprüfung aufgestellt wurden, sind damit unwirksam. Die Entscheidung sollte für eine europarechtskonforme Neukonzipierung des § 13b BauGB genutzt werden.

Hintergrund: Eingeführt wurde der § 13b BauGB im Jahr 2017, um einfacher Wohnraum schaffen zu können. Es geht darum, kleinere Grundstücke am Ortsrand mit bis zu 10.000 Quadratmetern ohne langwierige Umweltprüfung und Ausgleichsmaßnahmen für eine Wohnungsbebauung auszuweisen. Die befristete Regelung wurde im Zuge der BauGB-Novelle 2021 bis zum 31.12.2022 verlängert. Für den Anwendungsbereich mussten Bebauungspläne bis 31.12.2022 eingeleitet werden.

Die Entscheidung des BVerwG betrifft das Verfahren, also nicht den Inhalt des Bebauungsplans. Der Bebauungsplan kann daher mit demselben Inhalt in einem anderen Verfahren erneut aufgestellt werden. Der Verfahrensmangel ist auch durch eine nachgeholt Umweltverträglichkeitsprüfung heilbar (§ 214 Abs. 4 BauGB).

Fazit und Forderung: Der § 13b BauGB verstößt gegen Europarecht. Die Umweltverträglichkeitsprüfung hätte nicht pauschal ohne entsprechende Tatbestandsvoraussetzungen gesetzlich ausgeschlossen werden dürfen. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b Satz 1 BauGB, also Flächenbegrenzung, Beschränkung auf Wohnnutzung sowie Anschluss an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil, reichen nicht aus. Sie sind nicht geeignet, erhebliche Umwelteinwirkungen von vornherein auszuschließen.

Jetzt kommt es darauf an, § 13b BauGB unter Berücksichtigung der Entscheidungsprämissen des BVerwG neu zu konzipieren. Es wird dabei maßgeblich darauf ankommen, Fallgruppen zu bilden, bei deren Vorliegen Umweltverträglichkeitsprüfungen vereinfacht durchgeführt werden können oder entbehrlich sind. Soweit die Tatbestandsvoraussetzungen konkretisiert in einem neuen § 13b BauGB eingearbeitet sind, kann ggf. auch der Anwendungsbereich von § 13b BauGB auf Grundstücke mit einer Grundfläche von mehr als 10.000 qm erweitert werden.

Prämien für die Ausweisung von Bauland und die Erteilung von Baugenehmigungen.

Niemand kann und möchte Gemeinden verpflichten, Bauland auszuweisen und zur Verfügung zu stellen (vgl. Artikel 28 Abs. 2 GG). Jedoch sollte geprüft werden, ob von Seiten des Bundes und der Länder Anreize gesetzt werden können.

Der Bund sollte die Erteilung von Baugenehmigungen und das Ausweisen von Bauland dadurch beschleunigen, dass er den Kommunen einen finanziellen Anreiz gibt. Hierfür kann der Bund oder das Land – wie in Hamburg grundsätzlich bereits praktiziert – Prämien an die Kommunen auszahlen.

Berlin, 27.09.2023