

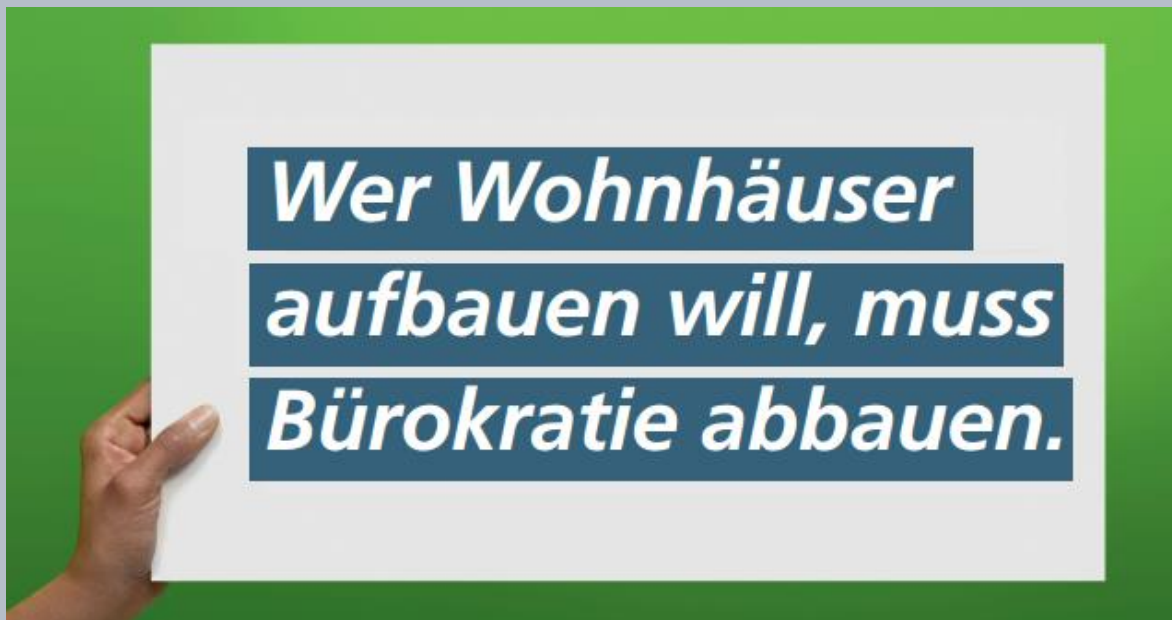
Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW kompakt

Planungs- und Baubeschleunigungsgesetz

Anregungen aus Sicht des GdW



Juni 2018

Herausgeber:

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin
Telefon: +49 30 82403-0
Telefax: +49 30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

© GdW 2018



Präambel

Zitat aus dem Koalitionsvertrag

Wir werden ein Planungs- und Baubeschleunigungsgesetz verabschieden. Damit wollen wir deutliche Verbesserungen und noch mehr Dynamik in den Bereichen Verkehr, Infrastruktur, Energie und Wohnen erreichen (S. 75). Das beschleunigte Bebauungsplanverfahren für den Wohnungsbau werden wir evaluieren und gegebenenfalls weiterentwickeln. Ferner gehört dazu ein vielseitiger Mix qualitativ hochwertiger Ausgleichsmaßnahmen, damit Genehmigungsbehörden flexible Instrumente erhalten, auch bei der Schaffung von Wohnraum die Flächeninanspruchnahme gering zu halten (S. 110).

Zusammenfassende Bewertung des GdW:

Ein Planungs- und Baubeschleunigungsgesetz ist dringend notwendig

Der GdW begrüßt ausdrücklich den Willen, ein Planungs- und Baubeschleunigungsgesetz zu verabschieden. Dazu gehört neben planungsrechtlichen Erleichterungen auch eine europarechtskonforme Beschleunigung der Vergabeverfahren. Es müssen Regelungen eingeführt werden, die bundesweit gültige, einheitliche bauliche Zulassungen von mehrgeschossigen Mehrfamilienhaustypen bzw. Systembauten ermöglichen. Ein wichtiger Schritt hierfür ist die Vereinheitlichung brandschutztechnischer Vorgaben an Gebäuden. Viele innovative Entwicklungen scheitern an formalen tradierten Vorgaben. Es bedarf zukünftig einer Stärkung der Möglichkeiten für experimentellen Wohnungsbau, z. B. im modularen Bauen. Hierfür sollten Experimentierklauseln im Baurecht geschaffen werden. Nach aktuellen Untersuchungen dauert der Bau eines Mehrfamilienhauses von der Projektierung bis zur Baufertigstellung rund vier Jahre¹.

Vor dem Hintergrund, dass 400.000 Wohnungen pro Jahr geschaffen werden müssen, bedarf es eines beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens. Die Schaffung des neuen Ministeriums des Innern, für Bau und Heimat ist ein Bekenntnis zur Veränderung. Angesichts der Notwendigkeit, die Aufgaben rund um Bauen, Wohnen, Stadt- und Landentwicklung stärker zu bündeln, kann es gelingen, die Bereiche Bauen und Wohnen mit dem neu geschaffenen Bereich Heimat, aber auch mit dem Thema Sicherheit und Aspekten der Integration zusammenzubringen.

¹ Erhebung der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Kiel 2017



1 Beschleunigung durch planungsrechtliche Regelungen

"Urbanes Gebiet" mit Leben erfüllen

Von wesentlicher Bedeutung für die Innenentwicklung der Städte ist die mit der Planungsrechtsnovelle von 2017 eingeführte neue Baugebietskategorie "Urbane Gebiete", die ein besseres Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe bzw. sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen ermöglichen soll.

Was ist ein "Urbanes Gebiet?"

In § 6 a Baunutzungsverordnung-E (BauNVO-E) wurde eine neue Baugebietskategorie "Urbane Gebiete (MU)" eingeführt. Nach dem Gesetzeswortlaut dienen "Urbane Gebiete" dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichwertig sein.

Zulässig sind Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsvertrages, sonstige Gewerbebetriebe und Anlagen für Veranstaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke. Ausnahmsweise können Vergnügungstätten und Tankstellen zugelassen werden. Hierzu ist auch eine höhere Bebauungsdichte vorgesehen.

Mit der Einführung dieser neuen Baugebietskategorie wird den Kommunen ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem sie planerisch die nutzungsgemischte Stadt der kurzen Wege verwirklichen können. Diese neuen und lebendigen Gebiete werden nicht nur als Ausdruck von "Urbanität" vermehrt angefragt, sondern stärken die Innenentwicklung gegenüber einer Inanspruchnahme von Flächen "auf der grünen Wiese".

Voraussetzung für schnellere Umsetzung: passiven Lärmschutz bei der Beurteilung von Lärmbelastungen berücksichtigen

Die neue Baugebietskategorie wird nur dann städtebaulich umgesetzt werden können, wenn auch der Lärmschutz entsprechend angepasst wird. Erleichternd wäre, wenn die in den letzten Jahren erheblich verbesserten technischen Möglichkeiten des passiven Lärmschutzes (u. a. durch die Fensterkonstruktionen) bei der Beurteilung von Lärmbelastungen genutzt werden könnten. Nach der derzeitigen Konzeption des Immissionsschutzgesetzes, welches vom Verursacherprinzip ausgeht, würde eine Umsetzung weitere gesetzgeberische Maßnahmen erfordern, die zeitnah eingeleitet werden sollten.

Der Gesetzgeber hat eine Klarstellung in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB vorgenommen, mit der die nach geltender Rechtslage bestehenden Möglichkeiten der Gemeinden, innerhalb der immissionsschutzrechtlichen Richtwerte (zusätzlich) passive Schallschutzmaßnahmen festzusetzen, bekräftigt werden:

Wenn die zu erwartenden Lärmwerte oberhalb der für ein Mischgebiet geltenden Werte liegen, können sich die Kommunen mit der Frage möglicher Festsetzungen, u. a. nach dem neuen § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, auseinandersetzen und im Ergebnis einer planerischen Abwägung einen über das Immissionschutzrecht (TA-Lärm-Richtwerte für die "Urbanen Gebiete") hinausgehenden Innenraumlärmschutz ermöglichen.

Der GdW setzt sich dafür ein, dass die Kommunen von der planungsrechtlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen, passive Schallschutzmaßnahmen zu berücksichtigen.

Einfügungsgebot nach § 34 BauGB in stärkerem Maße anwenden

§ 34 BauGB ermöglicht es, komplizierte B-Planverfahren zu vermeiden, wenn sich ein Bauvorhaben in die Umgebung einfügt. Dieses in der Genehmigungspraxis bei vielen Neubauvorhaben im Bestand häufig angewendete und erfolgreiche schlanke Verfahren wird in letzter Zeit von den Verwaltungen eher seltener eingesetzt, die Genehmigungsbehörden setzen eher auf das "sicherere" B-Planverfahren.

Der GdW appelliert an die Kommunen, ihren planungsrechtlichen Spielraum zugunsten des schnelleren Verfahrens zu nutzen.

Im Interesse des Vorrangs der Innenentwicklung plädiert der GdW für eine Erweiterung der Abweichungsmöglichkeiten vom Einfügungsgebot (§ 34 BauGB) auf Gebäude, die Wohnzwecken dienen sollen. Punktuelle Zulassungserleichterungen für Wohnungsbauvorhaben im Innenbereich und am Ortsrand unter Verzicht auf eine städtebauliche Entwicklung durch Bauleitplanung würden Genehmigungsverfahren beschleunigen und nicht zuletzt den Belangen des urbanen Wohnens dienen.

Der Gedanke des urbanen Gebiets muss auch bei Genehmigungsverfahren nach § 34 BauGB für Einzelvorhaben Anwendung finden können.

Nach § 34 Abs. 3 a BauGB-E kann zur Erleichterung des Wohnungsbaus im nicht beplanten Innenbereich bei Nutzungsänderungen sämtlicher baulicher Anlagen zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung abgewichen werden. Bisher galt diese Ausnahme nur bei Nutzungsänderungen von Gewerbe- und Handwerksbetrieben zu Wohnzwecken. Von der Neuregelung erfasst ist ausdrücklich auch eine erforderliche Änderung oder Erneuerung.

Diese Neuregelung wird begrüßt, sie wird aber vom potenziellen Volumen her keinen nennenswerten Einfluss auf die Schaffung von neuem Wohnraum haben.

Beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung

Für Bebauungspläne mit einer Grundfläche von bis zu 10.000 m², durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, kann befristet bis zum 31. Dezember 2019 das beschleunigte Verfahren nach dem neuen § 13 b BauGB-E durchgeführt werden.

Das Verfahren muss bis zum 31. Dezember 2019 eingeleitet werden, der Satzungsbeschluss selbst hat dann bis zum 31. Dezember 2021 zu erfolgen. Konkret wird schnelleres Bauen über die Ortsrandlagen hinaus dann ermöglicht, wenn sich das Vorhaben an die entsprechende Innenentwicklung anschließt und die gesetzlichen Ausnahmetatbestände nicht greifen.

Der GdW setzt sich für eine Verlängerung der bis zum 31. Dezember 2019 befristeten Möglichkeit ein, Bebauungspläne für Wohnnutzungen mit einer Grundfläche von bis zu 10.000 m², die sich an bebaute Ortsteile anschließen, im beschleunigten Verfahren aufstellen zu können.

Rechtskonforme Präklusions- und Konzentrationsregelung im Baurecht einfügen

Das Bundesimmissionsschutzgesetz sieht in § 10 Abs. 3 S. 5 vor, dass Einwendungen, die nicht fristgerecht im Verfahren zur behördlichen Zulassung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens vorgebracht wurden, nicht mehr im weiteren Genehmigungsverfahren geltend gemacht werden können, soweit diese nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind hingegen auf dem Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten zu verweisen. Die Vorschrift aus dem Bundesimmissionsschutzrecht sichert somit den Ausschluss von nicht fristgemäß erhobenen Einwendungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Insofern ist zu prüfen, inwieweit die Vorschrift aus dem Bundesimmissionsschutzgesetz unionsrechtskonform auf das Baurecht übertragen werden kann, um entsprechende Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen. Das Bundesimmissionsschutzgesetz sieht in § 13 konzentrierte Genehmigungsverfahren vor, wonach eine einmal erteilte Genehmigung auch andere Vorhaben (Anlagen) einschließt. Dieser Gedanke ist auf das Baurecht zu übertragen. Insofern ist zu prüfen, inwieweit vergleichbare Genehmigungsarten nicht für jedes Bauvorhaben getrennt und wiederholend, sondern konzentriert bzw. generalisierend erfolgen können.

Aktivere Innenentwicklung durch eine neue Form der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Der GdW regt an, den Vorschlag der AG aktive Liegenschaftspolitik des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen zur Weiterentwicklung der boden- und planungsrechtlichen Ansätze aufzugreifen, um Flächenpotenziale der Innenentwicklung effektiver als bisher erschließen zu können. Um auch dispers verteilte kleinere Grundstücke im Innenbereich zu erfassen und einer Entwicklung zuzuführen, hat die AG angeregt, den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 bis 171 BauGB) zu erweitern oder einen eigenen Maßnahmentyp der Innenentwicklung ("Innenentwicklungsmaßnahmenengebiet") im BauGB zu verankern, der die entwicklungsrechtlichen Optionen zum Ankauf der entsprechenden Flächen enthält.

Kostengünstigeres und energieeffizienteres Bauen durch Quartiersbezug bei der energetischen Modernisierung

Ziele der Energieeffizienz und des Klimaschutzes können wirtschaftlich und sozial vertretbar in optimaler Abstimmung von gebäudebezogenen und quartiersbezogenen Maßnahmen erreicht werden.

Das Planungsrecht sollte deshalb die Möglichkeit unterstützen, Maßnahmen an einzelnen Gebäuden abweichend von den Vorschriften der EnEV umzusetzen, wenn im Rahmen eines integrierten Quartierskonzeptes die Energieeffizienz der Gesamtmaßnahme und deren Beitrag zum Klimaschutz angemessen sichergestellt ist. Um die Einbettung der energetischen Gebäudemodernisierung in den Quartierszusammenhang planungsrechtlich zu erleichtern, wäre die Ergänzung des BauGB durch einen 171 g "Private Initiativen zur Modernisierung von Quartieren" zielführend, der die Förderung von energetischen Maßnahmen im Quartierszusammenhang explizit unterstützt.



2 Typengenehmigung zur Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens

Die Wohnungswirtschaft unternimmt viele Anstrengungen, um das Bauen stärker zu rationalisieren und damit kostengünstiger zu gestalten. Der GdW hat einen Rahmenvertrag über die Planung und Errichtung von seriellen und modularen Wohngebäuden mit neun Bietergemeinschaften abgeschlossen. Ziel ist es, die angebotenen Rahmenvertrags-Modellgebäude vielfach, aber örtlich angepasst umzusetzen. Bereits hier zeigt sich, dass Typengenehmigungen zur Beschleunigung der lokalen Baugenehmigungsverfahren zielführend für eine schnelle Befriedigung der Wohnraumbedarfe sein könnten.

Entgegen dem BBSR-Bericht Nr. 27/2017, Empfehlung 5.6, sehen wir angesichts der hohen Relevanz und des großen Bedarfs an Wohnraum dringend eine Diskussion zum Typengenehmigungsverfahren geboten. In der bis 2002 geltenden Musterbauordnung war es gemäß § 72 gestattet, für bauliche Anlagen, die in derselben Ausführung an mehreren Stellen errichtet werden sollen, eine allgemeine Genehmigung (Typengenehmigung) zu erteilen, wenn die baulichen Anlagen den bauaufsichtlichen Vorschriften entsprechen, ihre Brauchbarkeit für den jeweiligen Verwendungszweck nachgewiesen ist und ein öffentliches Interesse vorliegt. Eine Typengenehmigung kann auch für bauliche Anlagen erteilt werden, die in unterschiedlicher Ausführung, aber nach einem bestimmten System und aus bestimmten Bauteilen an mehreren Stellen errichtet werden sollen.

Eine solche Regelung sollte gerade in Anbetracht der Tatsache, dass diese lediglich aufgrund der Einführung der Genehmigungsfreistellung und des vereinfachten Genehmigungsverfahrens, z. B. für Fertighäuser, abgeschafft wurde, wieder eingeführt werden. Die Anwendung sollte generell möglich sein, ohne dass ein öffentliches Interesse als zwingende Voraussetzung vorliegen muss.

Der GdW schlägt die Wiedereinführung der Typengenehmigung in der Musterbauordnung vor.



3 Das Vergaberecht

Das Vergaberecht zielt auf einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Es soll weiterhin interessierten Unternehmen die Möglichkeit geben, in einem marktgerechten Wettbewerb öffentliche Aufträge zu erhalten. Die Praxis des Vergaberechts im Bauwesen zeigt jedoch insbesondere hinsichtlich des zeitlichen Aspekts, aber auch hinsichtlich der Rechtssicherheit suboptimale Ergebnisse. Das Vergaberecht behindert in der Praxis sogar den öffentlichen Wohnungsbau, da es vorschreibt, dass jedes Gebäude neu geplant und umgesetzt werden muss. Im Sinne des Lernens, des Fortschreibens und seriellen Bauens ist das Vergaberecht ein echter Bremsklotz. Es stellt für den öffentlichen Bauherren trotz Handelns nach bestem Wissen und Gewissen immer ein unkalkulierbares juristisches und wirtschaftliches Risiko dar. Es bedarf hierzu dringend einer Modernisierung und Entschlackung des Verfahrens.

- Die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen bis zum Zuschlag oder dem Vertragsschluss kann je nach Verfahrensart und Schwellenwert bis zu 16 Monate in Anspruch nehmen. Erst danach kann gebaut werden. Insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus oder bei Maßnahmen zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs ist zu prüfen, ob eine beschränkte Ausschreibung oder die freihändige Vergabe den gesetzlichen Regelfall darstellt.
- Eine Befreiung bzw. Erleichterungen von Vorgaben zur Verpflichtung zur Durchführung aufwändiger und kostenintensiver formeller Vergabe- und Ausschreibungsverfahren, die häufig auch eine sehr zeitintensive europaweite Ausschreibung vorsehen, könnte in der Praxis zu erheblichen Beschleunigungseffekten führen (betroffene Gesetze: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Vergabeverordnung (VgV), Vergabe- und Vertragsordnungen (z. B. VOB/A)). Hier könnte eine auf den Wohnungsbau bezogene, klarstellende und im Gesetz selber aufzunehmende Vorschrift, unter anderem in der VOB/A bzw. dem GWB, helfen. Damit einhergehend müssten verkürzende Ausschreibungsverfahren und insbesondere Nachprüfungsverfahren evaluiert werden.

Die o. g. Erleichterungen für den Wohnungsbau sollten auch für Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten, die nach wie vor etwa 90 % aller Auftragsvergaben ausmachen.



4 Schnellere Entscheidungswege

Verkürzung des Instanzenwegs

Widersprüche gegen Genehmigungen der Bauaufsichtsbehörden oder Klagen gegen Baubescheide verzögern Bauvorhaben erheblich und führen auch deshalb zu einer Verunsicherung von Investoren und aller an dem Verfahren Beteiligten.

Zur Verhinderung entsprechender Verzögerung ist ein gesetzlicher Ausschluss des Widerspruchsverfahrens, zum Beispiel in Bayern in Art. 15 AGVwGO, wonach in einer bauaufsichtsrechtlichen Angelegenheit kein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist, ein richtiger Ansatz. Aber in einem zweiten Schritt müssen auch verwaltungsgerichtliche Verfahren verkürzt werden. So betragen diese in etwa 3 bis 4 Jahre.

Notwendig sind daher schnellere Entscheidungen auch auf der gerichtlichen Ebene. Dies gelingt durch mehr Personal oder eine Verkürzung des Instanzenwegs bei dringendem öffentlichem Interesse, soweit dadurch rechtsstaatliche Grundsätze nicht berührt werden. Eine Verkürzung des Instanzenwegs könnte ggf. auch unter einer Befristung stehen.

Einführung von Eilverfahren

Schließlich brauchen wir Eilverfahren zur Beantragung von Baugenehmigungen. Diese können unter der Voraussetzung geschaffen werden, dass für entsprechende Eilverfahren ein besonderes öffentliches Interesse oder eine entsprechende Dringlichkeit gegeben ist, wie man sie etwa bei einer Leerstandsquote von unter 2 % vermuten kann.

Zusammenführung von Entscheidungsbefugnissen

Baugenehmigungsverfahren verlaufen unter Beteiligung verschiedener Behörden. Viele Genehmigungsprozesse verlaufen derzeit unkoordiniert nebeneinander, etwa zwischen Bau- und Denkmalschutzbehörde. Deshalb ist eine Optimierung der Abstimmung von verschiedenen Behörden bei Mehrfachzuständigkeit notwendig, u. a. durch eine Zusammenführung von Entscheidungsbefugnissen bei der Baugenehmigungsbehörde.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstr. 5
10785 Berlin
Telefon: +49 30 82403-0
Telefax: +49 30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>