

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW Stellungnahme

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

Februar 2017

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Mecklenburgische Straße 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)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 Stellungnahme

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

I Einleitung

400.000 Wohnungen sind nach einer Studie des PESTEL-Instituts für das Verbändebündnis "Sozialer Wohnungsbau" bis zum Jahr 2020 jährlich erforderlich, um den Mangel gerade an bezahlbarem Wohnraum in den Großstädten, also den Ballungszentren und Universitätsstädten zu beheben. In 2015 wurden rund 247.700 Wohnungen fertig gestellt, für das Jahr 2016 ist von 290.000 neu fertig gestellten Wohnungen auszugehen. Mit einem Defizit von über 200.000 Wohnungen liegt Deutschland also jetzt schon hinter dem prognostizierten Neubaubedarf.

Mit dem Wohnungsneubau ist nicht allein eine Verbreiterung des Angebots verbunden. Wohnungsneubau ist das effektivste Mittel für bezahlbare Mieten.

Dafür benötigen wir sowohl eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Innenentwicklung, als auch bessere Rahmenbedingungen zur Entwicklung neuer Siedlungsareale in den äußeren Bereichen (§13 b BauGB-E).

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass die Zielsetzung des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (BauGB-Novelle) sich nicht allein darauf beschränkt, die Vorgaben der Richtlinie zur Erstellung des UVP-Berichts umzusetzen, sondern tatsächliche Erleichterungen im Wohnungsbau zu schaffen.

Mit seinen rund 3.000 Mitgliedern bleibt der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. ein starker Partner bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Unsere Mitglieder geben gerade auch einkommensschwachen Haushalten ein Dach über dem Kopf.

Um dieses Angebot ausbauen zu können, benötigen unsere Mitglieder Rahmenbedingungen, die unter Beachtung der langfristig zu betrachtenden städtebaulichen Notwendigkeiten uns in die Lage versetzen, auch tatsächlich zu bauen.

Wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine rasche Umsetzung des 10-Punkte-Programmes der Wohnungsbau-Offensive. Auf Basis der Kernempfehlungen des Bündnisses hat das Bundeskabinett am 9. Februar 2016 ein 10-Punkte-Programm zur Bundesbau-Offensive beschlossen. Das Maßnahmenpaket setzt sich aus Baulandbereitstellungen, steuerlichen Anreizen, Überprüfung von Bauvorschriften auf Vereinfachungspotenzial, Mitteln für soziale Wohnraumförderung und Wohngeld zusammen.

Das 10-Punkte-Programm der Wohnungsbau-Offensive sieht folgende Maßnahmen vor:

- Bauland bereitstellen und Grundstücke der öffentlichen Hand verbilligt und nach Konzeptqualität zu vergeben
- Wohnsiedlungen nachverdichten

- Brachflächen und Baulücken schließen
- Soziale Wohnraumförderung und genossenschaftliches Wohnen stärken
- Zielgenaue steuerliche Anreize für mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen
- Bauordnungen harmonisieren – Aufwand reduzieren
- Normen, Standards und gesetzliche Anforderungen im Bauwesen auf den Prüfstand stellen
- Serielles Bauen für ansprechenden günstigen Wohnraum forcieren
- Stellplatzverordnungen flexibler ausgestalten
- Energieeinspargesetz, Energieeinsparverordnung und Erneuerbare Energien – Wärmegesetz strukturell neu konzipieren
- Gemeinsam für mehr Akzeptanz von Neubauvorhaben werben

Wollen wir in Deutschland die Zielsetzung von rund 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr bis 2020 erreichen, so brauchen wir einen Neustart des sozialen Wohnungsbaus und eine rasche Umsetzung sämtlicher Punkte der Wohnungsbau-Offensive.

II Zum Gesetzentwurf

Von wesentlicher Bedeutung für die Wohnungswirtschaft ist die Einführung der neuen Gebietskategorie "Urbane Gebiete". Diese soll ein Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe bzw. sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen ermöglichen.

Die Einführung dieser neuen Baugebietskategorie und die Anpassung der Dichtewerte sind wichtige Weiterentwicklungen des Städtebaurechts. Vor dem Hintergrund des prognostizierten Neubaubedarfs war es wichtig, dass der Entwurf nunmehr unsere Anregung aufgreift und die Nutzungsmischung nicht gleichwertig sein muss. Der Schwerpunkt kann damit auf dem "Wohnen" liegen.

Bedeutsam sind weiter Erleichterungen bei Nutzungsänderungen im nicht beplanten Innenbereich (sog. Einfügungsgebot in § 34 BauGB) und die bis zum 31. Dezember 2019 befristete Möglichkeit, Bebauungspläne für Wohnungsnutzungen mit einer Grundfläche von bis zu 10.000 m², die sich an bebaute Ortsteile anschließen, im beschleunigten Verfahren aufstellen zu können (§ 13 b BauGB-E).

Um die gesetzlich intendierte Zielsetzung zu erreichen, ist erforderlich,

- die Einschränkungen oder nähere Ausgestaltungen urbaner Gebiete an klarere Voraussetzungen zu binden,
- den Lärmschutz an urbane Gebiete anzupassen und flexibel zu gestalten,
- das Einfügungsgebot unbürokratisch zu gestalten.

Aufgrund der aktuellen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt sind gerade jetzt bürokratische Vorgaben zu vermeiden, die zu einer Verzögerung von Bauprojekten führen können. Kleinteilige, auf vier Seiten formulierte Vorgaben zu den Bestandteilen des Umweltberichts sollten auf ihre Notwendigkeit überprüft werden. Die entsprechende EU-Richtlinie sollte auf ein verträgliches Maß in deutsches Recht adaptiert werden.

Ferner wurde nicht das bodenrechtliche Instrumentarium zur Erleichterung der Baulandmobilisierung weiter entwickelt. Auch hier wird auf die Empfehlungen des "Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen" verwiesen.

III Im Einzelnen

1 Einführung der neuen Baugebietskategorie "Urbane Gebiete"

In § 6 a BauNVO soll eine neue Baugebietskategorie "Urbane Gebiete (MU)" eingeführt werden.

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. Nicht notwendig ist, dass die Nutzungsmischung gleichwertig sein muss.

Aufgrund des prognostizierten Neubaubedarfs von 400.000 Wohnungen pro Jahr bis zum Jahr 2020 ist es sehr erfreulich, dass das Bundeskabinett unseren in Gesprächen und Stellungnahmen begründetem Anliegen gefolgt ist und die Nutzungsmischung im Gegensatz zum ersten Entwurf vom 16. Februar 2016 nicht gleichwertig sein muss. Ein dominierender Wohnanteil ist möglich.

Mit der neuen Baugebietskategorie wird den Kommunen ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem sich planerisch die nutzungsgemischte Stadt der kurzen Wege verwirklichen kann.

Diese neuen und lebendigen Gebiete werden nicht nur als Ausdruck von "Urbanität" vermehrt angefragt, sondern stärken die Innenentwicklung soweit wie möglich gegenüber einer dann aber immer noch erforderlichen Inanspruchnahme von weiteren Flächen im angrenzenden Außenbereich.

a

Einschränkungen oder nähere Ausgestaltungen urbaner Gebiete an klarere Voraussetzungen binden

§ 6 Abs. 4 BauNV-E enthält – über die bestehenden Möglichkeiten des § 1 Abs. 4 bis 10 hinaus – verschiedene Differenzierungsmöglichkeiten.

Gem. Abs. 4 Nr. 1 soll für "Urbane Gebiete" oder Teile solcher Gebiete etwa festgesetzt werden können, dass in Gebäuden im Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist.

Im Unterschied zu § 1 Abs. 4 bis 10 BauNV fehlt jedoch eine nähere Eingrenzung des Ermessens bzw. ein besonderes Begründungserfordernis, welches die Differenzierung rechtfertigt.

Gerade mit Einführung einer neuen Baugebietskategorie sollte der Gesetzgeber es nicht bei den allgemeinen Grundsätzen für ein Ermessen belassen, sondern sollte die Gründe bezeichnen, die eine Differenzierung zulassen. Auch muss sichergestellt werden, dass die Zweckbestimmung der neuen Baugebietskategorie durch die Ausnahmetatbestände nicht gefährdet wird.

Der GdW schlägt daher vor:

§ 6 a Abs. 4 wie folgt zu ändern:

"Soweit besondere, insbesondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, kann für Urbane Gebiete oder Teile solcher Gebiete festgesetzt werden, dass in Gebäuden "

b

Lärmschutz an Urbane Gebiete flexibel anpassen

Die neue Baugebietskategorie "Urbane Gebiete" wird nur dann städtebaulich umgesetzt werden können, wenn auch der Lärmschutz entsprechend angepasst wird. Ausdruck urbanen Lebens ist ein pulsierendes Nebeneinander von Wohnen, Gewerbe oder kulturellen Einrichtungen vor der Wohnung und wenig Lärmbelastigung in der Wohnung.

Für die "Urbanen Gebiete" beabsichtigt der Gesetzentwurf gegenüber dem Mischgebiet um 3 dB (A) erhöhte Immissionsrichtwerte. In urbanen Gebieten würde für die Tageszeit ein Immissionsrichtwert von 63 dB (A), für die Nachtzeit ein Immissionsrichtwert von 48 dB (A) gelten.

Die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm betragen z.B. tags für allgemeine Wohngebiete 55 dB(A), für Mischgebiete 60 dB(A) und für Gewerbegebiete 65 dB(A). Das neue "Urbane Gebiet" würde also zwischen Misch- und Gewerbegebiet liegen.

Ein um 3 dB höherer zulässiger Außenlärm bedeutet in der Wahrnehmung etwa eine Halbierung des Abstandes zu einer Schallquelle.

Neben diesem Ansatz hat mit Drucksache 806/1/16 der Bundesrat gemäß Empfehlungen der Ausschüsse darum gebeten zu prüfen, welche Anforderungen an die Einführung passiver Schallschutzmaßnahmen gegen Gewerbelärm zum Schutz heranrückender Wohnbebauung aufgrund eines Bebauungsplans zu stellen sind. Möglichkeiten eventueller Rechtsänderungen sollten untersucht werden, soweit die Vorgaben der TA-Lärm, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Grundgesetzes dies nicht zulassen. Es erscheint in der Tat notwendig, dass über das Immissionsschutzrecht hinaus, Maßnahmen des Innenraumlärmschutzes rechtlich eindeutig anerkannt und genehmigungsfähig sind.

Der Ansatz des Bundesrats würde aufgrund der derzeitigen Konzeption des Immissionsschutzgesetzes (Verursacherprinzip) jedoch zu erheblichen gesetzgeberischen Maßnahmen führen, deren kurzfristige Umsetzung nicht realistisch erscheint.

Erhöhte Anforderungen des passiven Lärmschutzes bedeuten daneben Mehrkosten in Höhe von rund 20 EUR pro m² Fenster. Ungeklärt sind weiter Haftungsfragen, wenn die Vorgaben des passiven Lärmschutzes durch Messung dargestellt werden sollen und nicht eingehalten worden sind.

Vor dem Hintergrund dieser offenen Fragen, ist es richtig, die TA-Lärm jetzt entsprechend anzupassen, damit urbane Gebiete überhaupt entstehen können.

Wenn allerdings die Lärmwerte oberhalb der Richtwerte für urbane Gebiete liegen, muss im Rahmen einer planerischen Abwägung ein über das Immissionsschutzrecht hinausgehender Innenraumlärm-schutz ermöglicht werden. Eine solche Abwägung hat dann im Rahmen des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB zu erfolgen. Hier wäre eine klarstellende Regelung zu begrüßen.

Sicherzustellen wäre im Bereich des passiven Lärmschutzes, dass die Verlärmung von Außenbereichen (Balkone etc.), die durch passiven Lärmschutz nicht zu verhindern sind, gesunden Wohn- und Lebensverhältnissen nicht entgegensteht.

Der GdW schlägt vor:

Flexibilität beim Lärmschutz zu ermöglichen, indem einerseits im Rahmen einer planerischen Abwägung ein über das Immissionsschutzrecht hinausgehender Innenlärmschutz – unter Berücksichtigung der Außenbereiche – ermöglicht wird und andererseits erhöhte Lärmwerte für urbane Gebiete gelten.

2

Einfügungsgebot – § 34 Abs. 3 a BauGB-E

In § 34 Abs. 3 a BauGB-E soll 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 können.

Bislang gilt diese Ausnahme nur bei Nutzungsänderungen von Gewerbe- und Handwerksbetrieben zu Wohnzwecken. Von der Neuerung soll ausdrücklich auch eine erforderliche Änderung oder Erneuerung erfasst sein.

Abs. 3 a geht – anders als Abs. 1 – von bereits vorhandenen Gebäuden aus. Hier kann vom Erfordernis des Einfügens im Einzelfall dann abgesehen werden, wenn die Abweichung städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Wie sich aus § 35 Abs. 3 ergibt, liegt eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange insbesondere dann vor, wenn das Vorhaben

1. den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht,
2. den Darstellungen eines Landschaftsplans oder sonstigen Plans, insbesondere des Wasser-, Abfall- oder Immissionschutzrechts, widerspricht,
3. schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird,
4. unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen oder andere Verkehrseinrichtungen, für Anlagen der Versorgung oder Entsorgung, für die Sicherheit oder Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert,
5. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,
6. Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt, die Wasserwirtschaft oder den Hochwasserschutz gefährdet,
7. die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt oder
8. die Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen stört.

Insofern erfolgt auch im Hinblick § 34 Abs. 3 a BauGB-E eine ausgiebige Prüfung der öffentlichen Belange, die insbesondere auch Umweltbelange berücksichtigt.

Soweit der Entwurf ein darüber hinausgehendes Ermessen einräumt, erscheint der Grund hierfür nicht ersichtlich. Es sind nur schwerlich andere Gründe für ein entgegenstehendes Interesse vorstellbar.

Soweit aber § 34 Abs. 3 a BauGB-E ein weiteres Ermessen ermöglicht ("kann"), hat eine weitere Prüfung durch die Behörde zu erfolgen, was ggf. zu Verzögerungen führen kann.

Der GDW schlägt vor,

In § 34 Abs. 3 a BauGB-E das Wort "kann" durch "soll" zu ersetzen.

3

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.

Mit dieser Regelung wird eine Anregung des GdW aufgegriffen. Zumindest befristet sollen entsprechende Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden können. Konkret würde schnelleres Bauen über die Ortsrandlagen hinaus dann ermöglicht, wenn sich das Vorhaben an die entsprechende Innenentwicklung anschließt und die gesetzlichen Ausnahmetatbestände nicht greifen. Die Befürchtung, dass mit dieser Regelung von der Innenstadt weit entfernte Randlagen entstehen, ist unbegründet.

Auf das Erfordernis einer generellen Vorprüfung des Einzelfalls ist mit Recht verzichtet worden, da die Ausnahmen der bereits vorhandenen §§ 13, 13 a BauGB entsprechend gelten (z.B. abwägungsrelevante Umweltbelange).

Die Einbeziehung von sich an die Innenentwicklung anschließenden Außenbereichsflächen bedeutet eine notwendige Erweiterung planungsrechtlicher Möglichkeiten. Allein den Fokus auf die Innenstadt und die dort vorhandenen Baulücken zu legen, würde vor dem Hintergrund des Neubaubedarfs die Folge haben, dass nahezu jeder freie Platz in der Stadt genutzt werden müsste – mit allen auch nachteiligen Folgen.

Mit der Regelung würde den Städten und Gemeinden also eine weitere Möglichkeit an die Hand gegeben, innerhalb eines vereinfachten Verfahrens und innerhalb eines engen gesetzlichen Rahmens Wohnbauflächen zur Verfügung zu stellen.

Das Gesetz soll bis zum 31. Dezember 2019 befristet werden. Es tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Insofern hätten die Städte und Gemeinden knapp über 2 Jahre Zeit vom beschleunigten Verfahren Gebrauch zu machen. Soll etwa die Öffentlichkeit hinreichend eingebunden werden, erscheint diese Befristung zu kurz. Verfahren nach § 13 a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung) können durchaus 6 Monate bis zu einem Jahr dauern. Insofern sollte die Frist um 2 Jahre bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden.

Der GdW fordert:

§ 13 b BauGB-E umzusetzen und die Befristung um 2 Jahre, also bis zum 31. Dezember 2021, zu verlängern.

4 Weitere Forderungen

Bürokratische Anforderungen und streitanfällige Regelungen sind auf ein notwendiges Maß zu begrenzen. Dies gilt etwa für die Verlängerung der Auslegungsfristen zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer "angemessenen" Frist, oder den im Entwurf aufgenommenen Anforderungen an den Umweltbericht und die zu prüfenden Umweltfaktoren. Die vorgesehenen Regelungen sind im Hinblick auf die Vorgaben der EU-Richtlinie nicht notwendig und zu detailliert.

Neben einem Abbau nicht notwendiger bürokratischer Anforderungen werden wir uns im weiteren Verfahren insbesondere um Berücksichtigung folgender Punkte einsetzen:

- die Einbettung der energetischen Gebäudemodernisierung im Quartierszusammenhang,
- die aktivere Innenentwicklung durch eine neue Form der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme – ein Vorschlag der AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen,
- eine weitere Umsetzung der im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen erarbeiteten Vorschläge.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)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>