



ZDH
ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

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

Berlin, 5. Juli 2016
Abteilung Wirtschaft, Energie und Umwelt

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt („Bauplanungsrechtsnovelle 2016“)

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5 Millionen Beschäftigten und rund 360.000 Auszubildenden.

Allgemeine Anmerkungen

Das Handwerk ist ein traditionell besonders eng mit den Städten und Gemeinden verbundener Wirtschaftsbereich. Die Innenstädte und andere dicht bebaute Teile der Städte und Gemeinden waren und sind ein wichtiger Standort zahlreicher Handwerksbetriebe aus den verschiedensten Gewerken. Die ansässigen Unternehmer wünschen den Erhalt und die Entwicklungsfähigkeit der integrierten Standorte, um auch für die Zukunft die Nähe zu ihren Kunden sichern zu können.

Anpassungen des Baurechts sind vor diesem Hintergrund nicht nur für die Gewerke von Bedeutung, die direkt an Bauvorhaben beteiligt sind. BauGB und BauNVO stellen vielmehr zentrale Rahmenbedingungen für die Standortsicherung aller Handwerksbetriebe dar.

Die Standortsicherung und –entwicklung der Betriebe in den Städten und Gemeinden wird angesichts wachsender bau-, umwelt- und verkehrspolitischer Regelungen und zunehmender Nutzungskonkurrenzen immer schwieriger. Aktuell verschärft sich die Situation durch den – auch vom Handwerk nachdrücklich unterstützten – Wohnungsbau und die damit verbundene Flächennachfrage weiter.

Auf diese Verdrängungstendenzen muss die Entwicklung des Baurechts, sowie die Städtebau-, Verkehrs-, Flächen- und Wirtschaftspolitik vor Ort reagieren, um das Handwerk als wichtiges Fundament lebendiger und nachhaltiger Strukturen in den Städten und Gemeinden zu sichern.

Das Handwerk begrüßt deshalb ausdrücklich die Initiativen von Bund und Ländern zur Stärkung der Innenentwicklung der Städte, die Zielrichtung der 2007 verabschiedeten "Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt", das "Weißbuch Innenstadt" und die Initiative "Neues Zusammenleben in der Stadt" von 2015.

Im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der Innenentwicklung und zur Unterstützung des Wohnungsbaus ist aus Sicht des ZDH ein noch deutlicheres Bekenntnis zur wichtigen Rolle der kleinen und mittelgroßen gewerblichen Betriebe sowie zur Bedeutung der städtischen Mischnutzung für die Wahrung des Charakters der europäischen Stadt notwendig. In den Innenstädten sind die Handwerker unverzichtbar zur Stabilisierung der ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen. Erst ihre Angebote und Leistungen schaffen urbane Vielfalt und ermöglichen damit eine Stadt der „kurzen Wege“. Dadurch leistet das Handwerk einen wichtigen Beitrag zur Verkehrsvermeidung und zur Reduzierung des Ausstoßes von Klimagasen.

Die Ansätze der aktuellen Baurechtsnovelle, die neben dem Wohnungsbau explizit auch gemischt genutzte Quartiere baurechtlich absichern will, werden vom ZDH deshalb ausdrücklich unterstützt.

Zu den Fragen im Verbändeanschreiben:

1. Zur Diskussion über die Baugebietskategorie "Urbanes Gebiet"

Die Einführung der Baugebietskategorie "Urbanes Gebiet" wird grundsätzlich begrüßt. Aus Sicht des Handwerks besteht jedoch die Notwendigkeit, die Entwicklungsfähigkeit des Gewerbes innerhalb der neuen Baugebietskategorie zu stärken, um die Gefahr von Verdrängungen zu minimieren und die eigentlichen Intentionen des Gesetzentwurfes zur Stärkung der Nutzungsmischung in der Praxis auch zu sichern. (siehe Ausführungen im weiteren Text der Stellungnahme)

2. Diskussion über weitere Erleichterungen von Wohnungsbauvorhaben

Weitere punktuelle Zulassungserleichterungen für Wohnbauvorhaben (unter Verzicht auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung und Bauleitplanung) im Innenbereich und am Ortsrand lehnt das Handwerk ausdrücklich ab. Es gibt bereits ein ausreichendes Instrumentarium, um beschleunigte Bauleitplanungsverfahren durchzuführen oder in unbeplanten Innenbereichen verträgliche Ergänzungen bestehender Baustrukturen umzusetzen. Dies ist auch in Hinblick auf notwendige schnelle Reaktionen auf die gesteigerte Wohnungsbaunachfrage und die Flüchtlingsproblematik festzustellen.

Es gilt vielmehr die in den letzten Jahren geschaffenen und aktuell konzipierten Instrumente in effektives und schnelles Verwaltungshandeln vor Ort umzusetzen und in nachhaltige Stadtentwicklungsstrategien einzubetten.

Der ZDH lehnt deshalb eine Erweiterung der Abweichungsmöglichkeiten vom Einfügungsgebot auf alle Gebäude, die Wohnzwecken dienen, ab: Aus Gründen der Beschleunigung des Woh-

nungsbaus sind solche Maßnahmen nicht erforderlich, vielmehr würden daraus sowohl städtebaulich-ästhetisch, als auch weitreichende nutzungsstrukturelle Probleme resultieren.

Weitere Abweichungen vom Grundsatz der Bauleitplanung bzw. vom Einfügungsgebot würden das bewährte System des deutschen Städtebaurechts insgesamt in Frage stellen und ließen eher weitere Entmischungen, die Beeinträchtigung gewachsener Stadtquartiere oder die Entstehung nicht integrierter monofunktionaler Großstrukturen befürchten. Nach Ansicht des ZDH würden solche Entwicklungen in deutlichem Widerspruch zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung stehen: Wenn keine geordnete städtebauliche Entwicklung mehr gewährleistet wäre, die die Ansprüche verschiedener Nutzungen miteinander in Einklang bringt, wird im Gegensatz zu den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie mittelfristig eher ein größerer Flächenverbrauch erzeugt.

3. Fragen zu § 13a BauGB

Die vorgeschlagenen Änderungen in § 13a BauGB sind aus Sicht des Handwerks sachgerecht.

Einzelne Aspekte des Gesetzentwurfes

§ 6a BauNVO - Urbanes Gebiet (MU)

Die Einführung der neuen Baugebietskategorie "Urbanes Gebiet" in die BauNVO wird vom Handwerk grundsätzlich begrüßt. Gleichzeitig wird auf die Notwendigkeit ergänzender Regelungen und begleitender Maßnahmen verwiesen, um die Intentionen der Baurechtsnovelle in der Planungspraxis zu sichern und drohende Verdrängungstendenzen für das Gewerbe zu vermeiden.

Die neue Baugebietskategorie MU soll, insbesondere in innerstädtischen Lagen, die Planung eines „funktionsgemischten Gebiets der kurzen Wege“ erleichtern. Das MU sieht daher – auch zur Vermeidung und Reduzierung von Verkehr und zur Förderung eines lebendigen öffentlichen Raums – eine räumliche Nähe von wichtigen Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Kultur und Erholung vor.

Das MU bietet deshalb aus Sicht des Handwerks im Grundsatz die Chance, entgegen dem aktuellen Trend der Entmischung und Verdrängung gewerblicher Nutzungen wieder gemischte Quartiere zu sichern bzw. neue innovative urbane Bauvorhaben mit verträglicher Zuordnung von Wohnen und Arbeiten ("Stadt der kurzen Wege") zu realisieren. Das bisherige Mischgebiet (MI) hat sich in dieser Hinsicht nicht (oder zumindest nicht für alle innerstädtischen Anwendungsfälle) als geeignet erwiesen.

Entscheidend für Erfolg oder Misserfolg des neuen Baugebietstypus – im Sinne der Schaffung nachhaltiger und auf lange Sicht konfliktarmer Quartiere für Wohnen und Arbeiten – ist aus Sicht des Handwerks seine sachgerechte Anwendung in der kommunalen Planungspraxis.

Zu vermeiden ist, dass durch eine bloße Herabsetzung des Schutzniveaus der Wohnnutzung mittelfristig Konflikte entstehen, die im Resultat doch – entgegen der Intention der Regelung – zur weiteren Verdrängung von gewerblichen Nutzungen führen. Keinesfalls dürfen die Erleichterungen dafür genutzt werden, Wohnnutzung ohne ausreichende Konfliktbewältigung so nah an Gewerbebetriebe heranzuführen, dass daraus Konflikte und gerichtliche Auseinandersetzungen resultieren. Unter Würdigung des Gesundheitsschutzes obsiegt vor Gericht auf längere Sicht regelmäßig die Wohnnutzung.

Dringend zu vermeiden ist zudem, dass bestehende Gewerbegebiete im Bestreben Wohnbauflächen zu schaffen, in MU umgewandelt werden.

Wir schlagen deshalb vor, durch Anpassung des Wortlauts des neuen § 6a BauNVO, durch eine ausführlichere Darlegung der Ziele des neuen MU in der Begründung, durch Ergänzung der Zielbestimmung im BauGB und durch begleitende Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung der Novelle sicherzustellen, dass die Intentionen der Rechtsänderung auch Eingang in die Planungspraxis finden und gemischt genutzte Quartiere entstehen bzw. gesichert werden.

§ 6a Abs. 1 BauNVO Zweckbestimmung MU

Die aktuell vorgeschlagene Formulierung, wonach Gewerbebetriebe zulässig sind, soweit sie "Wohnnutzung nicht wesentlich stören" impliziert einen tendenziellen Vorrang der Wohnnutzung gegenüber dem Gewerbe innerhalb des MU. Um ein Gleichgewicht herzustellen, schlägt der ZDH vor (wie im Dorfgebiet MD) in Abs. 1 nur klarzustellen, dass das Gewerbe "nicht wesentlich stören" darf, ohne aber den expliziten Bezug auf das Wohnen zu formulieren. Alternativ könnte ergänzt werden, dass auch "die Wohnnutzung die Entwicklung der Gewerbebetriebe nicht beeinträchtigen darf."

§ 6a Abs. 1 Abs. 5 Mindestanteile gewerblicher Nutzungen

Aus Sicht des Handwerks ist es anzustreben, auch für gewerbliche Nutzungen analog zur Regelung für Wohnnutzungen (Abs. 5) die Option zu schaffen, Mindestanteile dieser Nutzung innerhalb der Geschossfläche von Gebäuden und zusätzlich auch in Hinblick auf die Grundfläche festlegen zu können.

Die Möglichkeit, relativ hohe Dichtewerte für die neue Baugebietskategorie festzulegen (§ 17 Abs. 1), wird als sachgerecht angesehen. Die hohe mögliche Dichte kann jedoch durch gesteigerte Verwertungsmöglichkeiten zu erheblichem Druck auf bestehende gemischt genutzte Gebiete und zur Verdrängung von Betrieben, die eher auf ebenerdige Flächen angewiesen sind, führen. Die hier vorgeschlagene Option zur Sicherung von Mindestanteilen gewerblich genutzter Geschoss- und Grundflächen kann dem zumindest teilweise entgegenwirken.

Keine Überplanung von Gewerbegebieten

Nicht im Sinne des Gesetz- und Verordnungsgebers kann es sein, dass das neue Baugebiet MU zur Überplanung von bestehenden (meist nicht zentrumsnah gelegenen) Gewerbegebieten genutzt wird. Die entsprechende Klarstellung in der Begründung, dass MU "insbesondere in innerstädtischen Lagen die Planung eines 'funktionsgemischten Gebiets der kurzen Wege' erleichtern [soll]" ist deshalb zu begrüßen. Es besteht dennoch die Gefahr, dass Gewerbegebiete, die z.B. durch (eigentlich temporär gedachte) Flüchtlingsunterkünfte schon strukturell verändert sind, durch Umwandlung in MU dauerhaft mit Wohnnutzung durchgesetzt werden.

Nach Ansicht des ZDH ist der Namensbestandteil „urban“ des MU so zu interpretieren, dass sich der Anwendungsbereich der Baugebietskategorie auf Innenstadtbereiche (z.B. bestehende Gemengelage oder Brachen) bezieht und nicht auf die Schaffung von Wohnnutzungen in bestehenden gewerblichen Bauflächen in Innenstadtrandlagen oder peripheren Stadtrandlagen. Eine entsprechende Klarstellung der Zielrichtung des neuen MU in der Begründung wird angeregt.

§ 1, 1a BauGB - Zielbestimmungen

Da im Rahmen der letzten BauGB-Novellen insbesondere Klima- und Umweltaspekte eine immer stärkere Position im Zielkatalog des BauGB gewonnen haben, droht die für die Abwägung wichtige Balance zu anderen Aspekten städtischer Nachhaltigkeit verloren zu gehen. Zur Erreichung des Ziels der nachhaltigen Innenentwicklung ist deshalb eine gezielte Weiterentwicklung der Zielbestimmungen des Baurechts notwendig, auch in Hinblick auf die zukünftige sachgerechte Praxisanwendung des "Urbanen Gebietes".

Insbesondere das Ziel der Erhaltung der Innenstädte als Standort für Handwerk und kleinteiliges Gewerbe sowie das Leitbild der städtischen Funktionsvielfalt und Nutzungsmischung im Rahmen eines verträglichen Miteinanders von Wohnen und Arbeiten sollten deutlicher im Zielkatalog des Baugesetzbuches gemäß § 1 Abs. 6 BauGB benannt werden, um Bestand und Entwicklungsfähigkeit innerstädtischer Betriebe im Rahmen der baurechtlichen Abwägung besser sichern zu können.

Die heute schon gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB zu berücksichtigenden „Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung“ sollten um den Belang der „Gewährleistung städtischer Funktionsvielfalt und Sicherung innerstädtischer Arbeitsplätze“ ergänzt werden. Zusätzlich sollte auch in § 1a BauGB (Belange des Umweltschutzes) die „Sicherung innerstädtischer kleinteiliger Funktionsmischung“ als Beitrag zur ökologisch nachhaltigen Stadt und als wichtige Maßnahme zur Verhinderung des weiteren Flächenverbrauchs genannt werden.

Begleitung der Umsetzung des neuen MU

Die Auswirkungen der neuen Baugebietskategorie auf die kommunale Planungspraxis sind noch nicht im Detail abschätzbar. Begleitende Handreichungen (z.B. das bereits beauftragte Planspiel, wissenschaftliche Beobachtungen des Umsetzungsprozesses und die Sammlung von Best Practices) sind angesichts der skizzierten möglichen negativen Nebenwirkungen anzustreben und der intensive Austausch mit den Vertretungen der Wirtschaft zu suchen.

Der ZDH unterstützt ausdrücklich, dass die Umsetzung der Baurechtsnovelle durch ein Planspiel begleitet wird. Aus Sicht des Handwerks ist es von großem Interesse, die Neuerungen anhand konkreter Anwendungsfälle (wie die Überplanung von bestehenden Wohn-/Misch-/Gewerbegebieten oder Neuplanung auf Brachflächen etc.) durchzuspielen. Erst dann lassen sich (auch nicht intendierte) Wechselwirkungen baurechtlicher und immissionsschutzrechtlicher Vorgaben abschätzen.

Ausblick – "Urbanes Gebiet"

Aus Sicht des Handwerks bleibt klarzustellen: Das neue Baugebiet MU ist sinnvoll, wenn seine Anwendung auf die Sicherung bzw. Schaffung der intendierten kleinteiligen innerörtlichen Funktioniemischung fokussiert wird. Das MU kann aber keinesfalls innerstädtische MIs und GEs ersetzen, die als Standorte für Handwerk und sonstiges Gewerbe weiterhin gebraucht werden. Eine zeitgemäße Nutzungsmischung innerhalb der Städte und Gemeinden ist nur durch ein Bündel von Maßnahmen zu sichern. Dazu gehört die Kombination von MK, MI, MU, WA und GE im Rahmen einer langfristig angelegten Bauleitplanung und kommunaler Flächenpolitik, die auch innerörtliche, gewerblich genutzte Bereiche vor Verdrängungs- und Verdichtungsdruck bewusst ausnimmt.

Digitale Beteiligung und digitale Bereitstellung

Die Handwerkskammern sind als Träger öffentlicher Belange intensiv in die Aufstellung von Bauleitplänen eingebunden. Die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Ergänzungen des BauGB, die die Anwendung digitaler Verfahren im Rahmen der Bauleitplanung klarer regeln, finden aus dieser Perspektive die ausdrückliche Unterstützung des Handwerks.

Die Vorschläge treffen sich mit Bestrebungen des ZDH (und des DIHK) gemeinsam mit den Kommunalverbänden eine stärkere Verbindlichkeit und Standardisierung der digitalen Beteiligungsverfahren zu erreichen. Für die Kammerorganisationen als Träger öffentlicher Belange vor Ort sind Standardisierungen angesichts der gewachsenen Aufgaben im Rahmen der TÖB-Beteiligung und der Einbeziehung und Interessenvertretung ihrer Mitgliedsbetriebe von großer Bedeutung.

Zu unterstützen ist insbesondere die Verpflichtung zur digitalen Bereitstellung der Unterlagen der Bauleitplanungsverfahren. Um eine praxiserichte Anwendbarkeit zu gewährleisten, ist jedoch anzuregen, dass die Bereitstellung auf der Basis eingeführter und durch alle Beteiligten bearbeitbarer elektronischer Standards erfolgen muss. Bislang sind die TÖB hier - je nach planender Gemeinde - mit einer Vielzahl unterschiedlicher Verfahren und Formate konfrontiert.

Anzuregen wäre, schon bestehende Vorschriften über Standards elektronischer Datenbereitstellung, -übermittlung und -speicherung aus anderen Rechtsgebieten in das BauGB zu übernehmen.

In Anlehnung an das Vergaberecht (konkret in der Vergabeverordnung § 11) konnte im BauGB formuliert werden: *"Elektronische Mittel und de-*

ren technische Merkmale müssen allgemein verfügbar, nichtdiskriminierend und mit allgemein verbreiteten Geräten und Programmen der Informations- und Kommunikationstechnologie kompatibel sein. Sie dürfen den Zugang von Unternehmen [hier auch: Bürgern und TÖB] zum Vergabeverfahren [Beteiligungsverfahren] nicht einschränken."

§ 4a Absatz 4 BauGB

Die Erhöhung der Verfahrens-Transparenz durch den neuen § 4 a Abs. 4 BauGB zur grundsätzlich notwendigen Bekanntmachung im Internet wird begrüßt.

Sicherzustellen ist bei der Aufforderung zur Stellungnahme an die Träger öffentlicher Belange, dass – sofern die Mitteilung hierzu elektronisch übermittelt wird (§ 4 a Abs. 4 S. 2 HS 2 BauGB neu) – diese so deutlich betitelt und klar gekennzeichnet ist, dass die Zustellung an den gewünschten Adressaten sichergestellt wird. Dazu wäre durch die Verantwortlichen der Bauleitplanung auch eine Liste der TÖP mit elektronischen Anschriften zu führen und regelmäßig zu pflegen und abzustimmen.

§ 5 Absatz 5 BauGB

Die Verpflichtung zur elektronischen Information über Flächennutzungsplanungen wird vom Handwerk ausdrücklich begrüßt. Die dauerhafte Transparenz von Planunterlagen (mit Begründung) über das Internet ist eine wichtige Unterstützung der Arbeit der Handwerksorganisation im Rahmen ihrer Standortberatungstätigkeit für die Betriebe.

Auch hier schlagen wir einen Verweis auf standardisierte, herstellerneutrale und weiterverarbeitbare Formen der elektronischen Bereitstellung vor.

§ 10 a BauGB - Zusammenfassende Erklärung: Einstellen im Internet

Die Regelungen des § 10a sind ausdrücklich zu begrüßen, da sie an laufende Diskussionsprozesse des Handwerks mit den Kommunalverbänden zur Optimierung elektronischer Verfahren anknüpfen.

Ergänzend schlägt der ZDH vor, dass bereits beim Aufstellungsbeschluss die Einstellung von Eingangsinformation über den Plangegegenstand, das Plangebiet, Stand des Planverfahrens, Ansprechpartner, Beteiligungsfristen und eine Auflistung der Planunterlagen in das zentrale Portal erfolgen muss.

Anpassung der TA Lärm

Die angedachte Anpassung der TA Lärm in Verbindung mit der Einführung des "Urbanen Gebietes" wird begrüßt. Eine endgültige Einschätzung der Auswirkungen einer Anpassung der TA-Lärm ist jedoch noch nicht möglich. Die Absicht, für MU höhere Immissionsgrenzwerte festzulegen, erscheint in der vorgeschlagenen Höhe als sachgerecht. Die Grenze aller Anpassungsbemühungen müssen aber gesundheitliche Mindeststandards sein. Es ist nicht im Interesse des Handwerks, dass hier dauerhaft neue Konflikte entstehen.

Inwieweit eine konsistente Abstimmung mit den Immissionsrichtwerten anderer Baugebiete (Gewerbe, Mischgebiet, Allgemeines Wohngebiet) erfolgt, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zu bewerten. Dies ist z.B. von Bedeutung für die Zwischenwertbildung bei Gemengelagen.

Weitere Anregungen zur BauNVO

Der ZDH regt an, im Zuge der aktuellen Novellierung weitere Anpassungen der BauNVO vorzunehmen, um gemischte Nutzungen zu stärken.

Viele Vorschriften der BauNVO zeigen noch deutliche Anklänge an das ältere Leitbild der strikten Trennung der Funktionen. Die BauNVO sollte – unter Wahrung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse – heutigen Bedingungen und stadtentwicklungspolitischen Leitbildern angepasst werden, um auch zukünftig städtische Funktionsvielfalt sichern zu können. Erforderlich ist insbesondere die Überarbeitung der Kataloge zulässiger Nutzungen, um den heutigen Notwendigkeiten der Standort-sicherung kleiner und mittlerer Betriebe in den Quartieren und der technischen Entwicklung hinsichtlich der betrieblichen Emissionen Rechnung zu tragen.

Die BauNVO sollte zukünftig bei der Genehmigungsfähigkeit von Nutzungen in den einzelnen Baugebieten nicht vorrangig (bzw. ausschließlich) auf mögliche Versorgungsfunktionen eines Betriebes für das betreffende Gebiet abzielen, sondern die Zulässigkeit gleichwertig auf den (begrenzten) Störungsgrad der Nutzung abgestellt werden. Der Bezug auf Betriebe, die der „Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner dienen“ (so im Reinen Wohngebiet § 3 (3) 1 BauNVO) bzw. auf Betriebe, die „der Versorgung des Gebietes“ dienen (so in § (2) Nr. 2; § 4 (2) Nr. 2 und § 5 (1) BauGB), ist angesichts der gestiegenen Mobilität sowie des wirtschaftlichen und betrieblichen Strukturwandels nicht mehr zeitgemäß.

Ein Handwerksbetrieb mit geringem Störungsgrad, der sich aufgrund seiner Spezialisierung über das direkte Umfeld hinaus orientiert, sollte zukünftig bei entsprechend geringem Störungsgrad (z.B. ein Dentaltechniker oder Uhrmacher)

auch dann zulässig sein, wenn er nicht direkt der Versorgung des Gebietes und „der Deckung des täglichen Bedarfs“ (MR) dient.

./.