



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts

(Stand des Entwurfs: 14.02.2012)

Vorbemerkung

Das Siedlungswachstum in Deutschland hält ungebrems an – jeden Tag werden bundesweit knapp 90 Hektar Natur und Landschaft für Siedlungs- und Verkehrsflächen neu in Anspruch genommen. Die Bundesregierung strebt an, den Landschaftsverbrauch für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen zu verringern; Ziel ist eine Reduzierung bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar am Tag. Eine Maßnahme um den Nachfragedruck auf diese Außenbereichsflächen zu reduzieren, ist die Ausschöpfung der Bebauungsmöglichkeiten innerhalb der Siedlungsgebiete und die Wiedernutzung von Brachflächen. Der NABU befürwortet daher Initiativen zur Stärkung der Innenentwicklung und zum Schutz der Außenbereiche. Regelungen, die zu einer Ausweitung baulicher Nutzungen in Natur und Landschaft führen – etwa durch eine Erweiterung der Privilegierungsregelungen nach §35 BauGB, werden vom NABU entschieden abgelehnt.

Neben der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme steht der Städtebau vor der Herausforderung Ursachen des Klimawandels im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten zu beheben und sich darüber hinaus den Folgen dieses globalen Wandels anzupassen. Der NABU begrüßt daher die Aufnahme von Kriterien des Klimaschutzes und der Klimaanpassung für die Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit eines Gebietes

(§136 Abs. 2 BauGB). Damit besteht künftig die Möglichkeit, Regelungen des Energierechtes auch auf Bestandsgebäude in Gebieten anzuwenden, die einen Anpassungsbedarf an Ziele des Klimaschutzes und der Klimafolgen aufweisen.

Im Einzelnen nimmt der NABU zu folgenden Themenkomplexen des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts Stellung:

- Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung,
- Privilegierung von Vorhaben im Außenbereich,
- Förderung des Klimaschutzes.

Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung

(Zu Nummer 2, 3, 12, 13 und 20)

Der NABU begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen des BauGB zur Stärkung der Innenentwicklung und der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Langjährige Forderungen des NABU werden damit erfüllt. Hierzu zählen im vorliegenden Entwurf:

- den Vorrang der Innenentwicklung als Ziel der städtebaulichen Entwicklung ausdrücklich zu betonen (§1 Abs.5 BauGB),
- eine besondere Begründungspflicht für eine geplante Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen einzuführen und dazu insbesondere die Ermittlung der Innenentwicklungspotenziale zu fordern (§1a Abs.2 BauGB),
- das kommunale Vorkaufsrecht zugunsten Dritter nicht mehr auf eine bezweckte bauliche Nutzung zu beschränken (§ 27a BauGB) sowie
- Rückbau- und Entsiegelungsgebote für „Schrottimmobilien“ nicht mehr an die Existenz eines Bebauungsplanes zu binden.

Die Umnutzung von Gewerbegebäuden / Handwerksbetrieben zu Wohnungen im unbeplanten Innenbereich zu erleichtern (§ 34 Abs.3a) wird ebenfalls unterstützt, sofern sie energetischen Anforderungen von Wohngebäuden entsprechen.

Innenentwicklung -Potenzialermittlung

Nachhaltige Siedlungsentwicklung – d.h. Innenentwicklung – kann unterstützt werden, indem die Neuinanspruchnahme der Außenbereiche einer schärferen Prüfung unterzogen bzw. die Rechtfertigungsanforderungen in der Begründung zu erhöht werden. Die geplanten Änderungen zum § 1a Abs.2 BauGB sind ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung.

Der Nachweis ausgeschöpfter Innenentwicklungspotenziale und die gerichtsbeste Begründung der Bauleitplanung wird sach- und fachgerecht nur auf der Grundlage von sogenannten Bauland- oder Leerstandskatastern erfolgen können. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel würde durch einen direkten Bezug auf § 200 Abs. 3 BauGB bzw. eine verpflichtende Einführung des dort genannten Baulandkatasters weitaus

deutlicher. Der §200 BauGB bietet den Kommunen diese Möglichkeit bisher bereits als „Kann-Vorschrift“. Im Zusammenspiel mit der geforderten Begründungspflicht für die erstmalige Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Zwecke sollte die Erarbeitung eines Baulandkatasters verpflichtend werden. Bei der Erarbeitung des Katasters und Definition der Baulandpotenziale ist die soziale und ökologische Bedeutung von Freiflächen (insbesondere in verdichteten Stadtgebieten) angemessen zu berücksichtigen.

Diese grundstücksbezogenen Analysen und Bewertungen müssen durch die Kommunen in größerem Umfang erst erarbeitet werden, die behauptete Kostenneutralität des Gesetzesentwurfes somit fraglich. Die Umsetzung dieser begrüßenswerten Neuerung wird daher maßgeblich von der finanziellen Situation des jeweiligen kommunalen Haushalts abhängen. Der Bund ist an dieser Stelle gefordert im Sinne des Konnexitätsprinzips die Finanzierung sicher zu stellen.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ist es geboten, auch an die Begründung des Bedarfs neuer Bauflächen ausweisungen auf Kosten des Freiraums qualifizierte Anforderungen zu stellen. Der o.g. Auflistung der Innenentwicklungspotenziale ist also eine valide Baubedarfsermittlung gegenüber zu stellen. Diese Bedarfsermittlung muss auf Grundlage einer Vorausschätzung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und in regionaler (und landesweiter) Abstimmung unter Berücksichtigung des demographischen Wandels erfolgen. Nach den Grundsätzen des BauGB sind diese Grundlagen für Bebauungspläne aus der Flächennutzungsplanung zu entwickeln. Bei überalterten Flächennutzungsplänen, die in der Praxis seit Jahrzehnten ohne Neuaufstellung durch wiederholte Änderungen fortgeschrieben werden, kann dies nicht mehr sachgerecht erfolgen. Die Revisionspflicht für Flächennutzungspläne sollte wieder in das BauGB aufgenommen werden. Eine Überprüfung und ggf. notwendige grundlegende Überarbeitung d.h. Neuaufstellung des Flächennutzungsplans würde wieder zur Pflichtaufgabe (und „dürfte“ auch von finanzschwachen Kommunen geleistet werden, die oft in besonderem Maße von notwendigen Strukturanpassungen betroffen wären).

Eine empfehlenswerte Weiterentwicklung der Begründungspflicht für Bauleitpläne wäre die Einführung einer Kosten-Nutzen-Analyse der beabsichtigten Planungen. Insbesondere bei Bauleitplänen, die die erst-

NABU-STELLUNGNAHME – Referentenentwurf Änderung BauGB

malige Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich vorbereiten, kommt die Abschätzung der langfristigen finanziellen Folgen bislang deutlich zu kurz.

Schrottimmobilien

Bislang ist die Aussprache eines Rückbaugesuches nach § 179 BauGB an die Aufstellung eines B-Plans gebunden; analog gilt dies auch für das Entsigelungsgebot für langjährige Brachen ohne bauliche Nachnutzungsperspektiven. Den Aufwand für die Aufstellung eines Bebauungsplans haben Städte und Gemeinden verständlicher Weise gescheut. Die geplante Entbürokratisierung erleichtert Vorhaben zur Innenentwicklung – entweder bauliche Nachnutzung oder Aufwertung als Freiraum – und wird daher vom NABU befürwortet. Die Anforderungen an Natur und Artenschutz bzw. die Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes sind zu beachten.

Privilegierung von Vorhaben im Außenbereich

(Zu Nr. 14 a und b)

Der NABU wendet sich grundsätzlich gegen eine Ausweitung der Privilegierungsmöglichkeiten nach § 35 BauGB. Die im vorliegenden Entwurf geplante Änderung des § 35 Abs. 4 BauGB in einem „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden“ vorzulegen, ist völlig unverständlich.

Der Außenbereich kann durch eine immer intensiver werdende bauliche Nutzung seiner Funktion als vor allem landwirtschaftlich genutzter Raum mit großer Bedeutung für Natur und Mensch nicht mehr gerecht werden. Insbesondere die extreme Zunahme von Vorhaben zur gewerblichen Tierhaltung im Außenbereich haben den ländlichen Raum an vielen Stellen überformt. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu den Zielen des Baugesetzbuchs (BauGB). Ursache für diese Fehlentwicklungen ist eine zu großzügige Auslegung des § 35 BauGB (v.a. Abs. 1 Nr. 4).

Die geplante „Ent-Privilegierung“ von UVP-pflichtigen Tierhaltungsanlagen wird daher als richtiger Schritt auf dem Weg zu einer Reduzierung der Privilegierungstatbestände grundsätzlich begrüßt (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB). Es bestehen jedoch Zweifel an der Wi-

derspruchsfreiheit der geplanten Änderung mit der grundsätzlichen Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebe nach § 35 Abs. 1 Nr. 1. Sinn der Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebe ist es, der besonderen Flächengebundenheit landwirtschaftlicher Produktion Rechnung zu tragen. Bei der alleinigen Bindung der Zulässigkeit an die Grenze der UVP-Pflicht über § 35 Abs. 1 Nr. 4 kommt dieser Gedanke jedoch nicht zum Tragen. Mit einer Aufweitung der Flächenbindung wird die Privilegierung für landwirtschaftliche Gebäude im Außenbereich prinzipiell in Frage gestellt. Die Zulässigkeit von Tierhaltungsanlagen, mit zu erwartenden Umweltauswirkungen sollte daher auch mit § 35 Abs. 1 Nr. 1 verknüpft werden.

Die im Entwurf vorgesehene Privilegierung für Nutzungsänderungen (§ 35 Abs. 4 BauGB) wird vom NABU strikt abgelehnt. Bisher wird die Zulässigkeit von Nutzungsänderungen an die zweckmäßige Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz geknüpft, die geplante Änderung bedeutet de facto die Möglichkeit eines Neubaus mit einer neuen Nutzung an Stelle einer „auch zur Wahrung der Kulturlandschaft“ erhaltenswerten Bausubstanz.

In der Begründung des Entwurfes wird ausgeführt, dass die Neuregelung „den Strukturwandel in der Landwirtschaft“ unterstützen solle. Die in der Begründung genannte beispielhafte Aufzählung möglicher Abweichungen vom Erscheinungsbild des ursprünglichen Gebäudes umfasst Veränderungen zur Erhöhung des Wohnwertes (Fenster, Eingangsbereich) sowie „nach außen hin sichtbare Maßnahmen zur Einhaltung gesetzlicher Anforderungen an die Einsparung von Energie“. Dies legt die Vermutung nahe, dass die geplante Änderung vornehmlich einer Stärkung der Wohnnutzung im Außenbereich zugutekommen soll/wird. Im Falle einer solchen Änderung zu Wohnzwecken können damit drei zusätzliche Wohnungen je Hofstelle entstehen. Durch die Möglichkeit, als Ersatz für die aufgegebenen Nutzung eine Neubebauung vorzunehmen, wenn diese im Interesse der Entwicklung des Betriebs erforderlich ist (§ 35 Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe g), besteht die Gefahr einer weiteren baulichen Inanspruchnahme des Außenbereiches.

Wie angesichts der durch diese Änderung eingeräumten baulichen Entwicklungsmöglichkeiten die Formulierung des § 35 Abs. 4: „den Vorhaben [...] kann nicht entgegengehalten werden, dass sie [...] die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung

befürchten lassen“, beibehalten und begründet werden kann, ist nicht ersichtlich.

In diesem Zusammenhang fordert der NABU, das Ziel der Stärkung der Innenentwicklung im Sinne des Gesetzes auch im § 35 BauGB deutlich hervorzuheben. Auch bei privilegierten Vorhaben sollte geprüft werden, ob diese nicht im Innenbereich zu verwirklichen sind, um der Zielsetzung einer Stärkung der Innenentwicklung und einer Reduzierung des Landschaftsverbrauchs Rechnung zu tragen. Dazu sollte Abs.1 wie folgt geändert werden: „ Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn *es nicht im Innenbereich verwirklicht werden kann, es dem Ziel des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden entspricht, andere öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die Erschließung gesichert ist ...*“

Weiterhin wäre es ganz im Sinne eines „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden“ den § 35 Abs. 6 BauGB aufzuheben. Nach § 35 Abs. 6 BauGB kann für bebaute Bereiche im Außenbereich unter bestimmten Voraussetzungen durch Satzung bestimmt werden, dass Wohnzwecken dienenden Vorhaben aber auch Handwerks- und Gewerbetrieben nicht entgegengehalten werden kann, dass sie einer Darstellung im Flächennutzungsplan widersprechen oder die Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten lassen. Die Vorschrift stellt damit eine Ausnahme von dem Grundsatz dar, den Außenbereich möglichst von Bebauung frei zu halten. Durch die Vorschrift kann es insbesondere zu einer Verfestigung von Splittersiedlungen im Außenbereich kommen.

Kontakt

NABU-Bundesverband
Nicola Krettek, Referentin für nachhaltige Siedlungsentwicklung
Tel. 030-284984-, E-Mail: Nicola.Krettek@NABU.de

Ulf Sieberg, Referent für Energieeffizienz und Gebäudesanierung,
Tel. 030-284984-1521, E-Mail: Ulf.Sieberg@NABU.de

Impressum: © 03/2012, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Fotos: Fotolia/Increa, Fotolia/Leiftryn, Fotolia/M. Hahn, 01/2010

Förderung des Klimaschutzes

(Zu Nr. 18 a, b und c)

Zusätzlich zu den geplanten Änderungen zum besonderen Städtebaurecht müssen aus Sicht des NABU Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, die energetische Beschaffenheit und die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung in Sanierungsgebieten festlegen zu dürfen, die über die geltenden Anforderungen des Energierechts hinausgehen. Dies bedarf der Klarstellung, um zukünftig Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und die bezweckte Wirksamkeit von § 136 Abs.2 BauGB gegenüber den fehlenden unbedingten Anforderungen des Energierechts an die vorhandene Bebauung zu entfalten.

Ergänzend und in Anlehnung zu den Änderungen des § 136 Abs. 2 BauGB sollte zur Flankierung und Klarstellung im §177 BauGB das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot um den Begriff der energetischen Modernisierung erweitert werden.

Aus Sicht des NABU setzt zudem die Wirksamkeit der Regelung in § 136 BauGB voraus, dass die Bundesregierung das Programm der Städtebauförderung auf die ursprüngliche Förderhöhe von knapp 600 Mio. Euro in 2002 aufstockt. Das Programm zur Förderung der energetischen Stadtsanierung muss wie ursprünglich vorgesehen bei 92 Mio. Euro in 2012 und 100 Mio. Euro in 2013 verbleiben. Allerdings bedarf es der Anpassung der Förderrichtlinien. Die Planung von Energieversorgungsstrukturen muss zukünftig als Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Programms gelten, um die bisherige Förderpraxis von Zuschüssen für die Planung mit Zinsverbilligungen von Investitionen verbindlich miteinander zu verzahnen.