

Planungsrechtliche Denkanstöße aus Hanau

Entwicklung von innerstädtischen Konversionsflächen in Gemengelage

56

SRL

PLANUNGSRECHT · PLANERIN 5_19

Für eines der letzten, ehemals militärisch genutzten Areale in der Stadt Hanau steht die Umnutzung an. Die Stadt Hanau plant, das Gelände „Sportsfield Housing“ im Stadtteil Wolfgang einer neuen Nutzung zuzuführen. Es existieren mehrere gut erhaltene Wohnblöcke, die über Jahrzehnte von den in Hanau stationierten Streitkräften der USA und deren Familien als temporäre Unterkunft wohnbaulich genutzt wurden. In den vergangenen zwei Jahren wurde hier eine Flüchtlingsunterkunft eingerichtet.



Luftbild Sportsfield Housing, Hanau (Quelle: Stadt Hanau, 2019)

Aufgrund der Nachbarschaft der Sportsfield Housing zu einem Lärm und Gerüche emittierenden Industriebetrieb sowie einer hohen Belastung durch Bahn- und Straßenlärm bietet sich grundsätzlich eine gewerbliche Nutzung an. Dies bestätigen bereits durchgeführte Untersuchungen. Gleichwohl sprechen insbesondere die hohe Wohnraumnachfrage im Rhein-Main Gebiet, die Wohnungsknappheit in Hanau und die Entwicklung der benachbarten Pioneer-Kaserne zu einem urbanen Wohnquartier für rund 4.000 Einwohner für eine dauerhafte Wohnnutzung. Die Stadt Hanau hat sich daher entschlossen, sämtliche Möglichkeiten zur Erhaltung der Wohngebäude aus städtebaulicher und planungsrechtlicher Sicht auszuloten. Sie möchte damit auch einen Anstoß im Rahmen der voraussichtlich noch in diesem Jahr anstehenden Novellierung des Baugesetzbuchs geben. Bundesweit gibt es in Ballungsräumen vergleichbare Fälle, in denen aus demselben Grund Wohngebiete in der Nähe von Industriebetrieben nicht ausgewiesen werden können.

Vor diesem Hintergrund wurden von der AS + P Albert Speer + Partner GmbH sowie der Kanzlei Allen & Overy LLP (beide Frankfurt am Main) in Zusammenarbeit mit der Stadt Hanau insgesamt sieben Thesen und Denkanstöße zu einer Flexibilisierung des deutschen Planungs- und Immissionschutzrechts entwickelt und in einer Pressekonferenz Mitte Juli 2019 vorgestellt. Die Ausarbeitung wurde an die maßgeblichen Bundes- und Landesministerien sowie die beruflichen Fachverbände – darunter die SRL – geschickt.

Die heranrückende Wohnbebauung

Militärische Konversionsflächen können nach Aufgabe der Nutzung baurechtlich nicht ohne Weiteres zu Wohnzwecken umgenutzt werden. Bestandsschutz besteht nicht, es bedarf der Schaffung von Baurecht. Zu beachten sind dabei die immissionschutzrechtlichen Regelwerke wie die Technische Anleitung Lärm (TA Lärm) oder die Geruchsimmissionsrichtlinie (GIRL), die im Vollzug die Schutzansprüche der Wohnbevölkerung gegenüber den Gewerbebetrieben markieren. Wegen der bestehenden Lärm- und Geruchsimmissionen, die auf die Sportsfield Housing einwirken, ist es der Stadt Hanau derzeit nicht möglich, in einem Bebauungsplan ein Baugebiet festzusetzen, das überwiegend dem Wohnen dient. Denn die Konflikte, die sich bezüglich dieser „heranrückenden Wohnbebauung“ auf der Genehmigungsebene bereits abzeichnen, dürfen auf Ebene der Bauleitplanung nicht offengelassen werden.

Im dicht besiedelten Rhein-Main Gebiet lässt sich eine Lärm- oder Geruchsbelastung häufig nicht vermeiden. Dies wird in Kauf genommen – denn andere wichtige Aspekte der Wohnqualität besitzen Priorität: der kurze Weg zum Bäcker oder zum Restaurant, die Nähe zu kulturellen Veranstaltungsorten. In vielen Städten in der Region gibt es seit Jahrzehnten ein Nebeneinander von unterschiedlichen Nutzungen. Dabei werden häufig vorhandene Emissionsbelastungen von den Bewohnern betroffener Stadtgebiete als „nicht störend“ empfunden bzw. akzeptiert.

Die moderne Stadtplanung muss daher der Frage nachgehen, ob sie Menschen, die in einem urbanen Umfeld leben, ein geringeres Schutzniveau zugestehen möchte. Angesichts des Wohnungsdrucks in Ballungsgebieten und der urbanen Lebensweise, die letztlich auch Ausdruck des zunehmenden planerischen Willens stärkerer Nutzungsmischung und Verdichtung in Stadträumen ist, lohnt es zu prüfen, ob sich die oftmals starren baurechtlichen Rahmenbedingungen flexibilisieren lassen – ohne die Maßstäbe an eine menschenwürdige Umwelt übermäßig zu strapazieren.

Änderungen im Planungsrecht

Änderungen im Planungsrecht sind notwendig – auch, weil es sich bei diesen Planungshemmnissen um immer wieder auftretende Probleme handelt, die der Linderung der Wohnungsnot in Ballungszentren entgegenstehen und die weitere Versiegelung von Bodenflächen nach sich ziehen. Die stärkere Differenzierung in „städtische Gebiete“ und „ländliche Räume“, mögliche Anpassungen im Immissionschutzrecht, eine Experimentierklausel zur Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für Wohnnutzungen in Gemengelage und die Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Urbanes Wohngebiet“ sind einige überlegenswerte Aspekte und Neuerungen.

Mit den „planungsrechtlichen Denkanstößen aus Hanau“ soll das Spektrum an Handlungsoptionen über die üblichen, am aktuellen Planungsrecht orientierten Maßnahmen hinausgehen. Das planungsrechtliche System sowie die maßgeblichen, auf den Schutz des Menschen ausgerichteten immissionsschutzrechtlichen Regelwerke sollen dabei aber nicht grundsätzlich infrage gestellt werden. Vielmehr sollen vor dem Hintergrund der notwendigen Schaffung von Wohnraum in Ballungsräumen Ideen und Gedanken aus stadtplanerischer Sicht vermittelt werden, um das „planungsrechtliche Korsett“ für das Planen in Gemengelagen neu anzupassen und zu optimieren.

Städtische Gebiete und ländliche Räume

Entsprechend dem aus der Raumordnung bekannten Prinzip der Raumgliederung sollte auch im Bereich des Planungs- und Immissionsschutzrechts eine stärkere Ausdifferenzierung in städtische Gebiete und ländliche Räume erfolgen. Denn die planerischen Handlungserfordernisse stellen sich in verstädteten Räumen und Agglomerationsräumen anders dar als in ländlichen Räumen: Zunehmendes Verkehrsaufkommen, steigende Boden- und Immobilienpreise und Zuwanderung auf der einen Seite in städtisch geprägten Räumen, Bevölkerungswegzug („Landflucht“) als Folge mangelnder Investitionen und erhöhte Arbeitslosigkeit, Überalterung der Bevölkerung und Ausdünnung der Versorgung auf der anderen Seite auf dem Land („Stadt-Land-Gegensatz“). Könnte die Gliederung in verschiedene Raumkategorien auch sinngemäß auf die Regelungssystematik der Stadt- und Bauleitplanung übertragen werden? Könnte eine stärkere Ausdifferenzierung in städtische und ländliche Räume mit ihren jeweiligen Anforderungen in den Regelungen des deutschen Planungs- und Immissionsschutzrechts verankert werden? Gleichwohl soll durch eine Differenzierung in „städtisch – ländlich“ keinesfalls einer „Zweiklassengesellschaft“ Vorschub geleistet werden. Dies wäre aufgrund des Verfassungsauftrages, gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik zu schaffen, unzulässig.

Änderungen im BauGB und in der BauNVO

Anknüpfend an einen Vorschlag im Abschlussbericht der Baulandkommission wird zur effektiven Bekämpfung der Wohnungsnot in Ballungszentren die Einführung einer „Experimentierklausel“ im BauGB vorgeschlagen. Diese soll den Gemeinden bei der Bauleitplanung für Wohnbaugebiete in Gemengelagen ermöglichen, im Bebauungsplan eine Überschreitung der Grenz-, Richt- oder Orientierungswerte der maßgeblichen immissionsschutzrechtlichen Regelwerke in eigener Verantwortung zuzulassen, wobei die Anforderungen an gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse selbstredend zu wahren sind. Die Klausel, die Ausdruck der Planungshoheit der Gemeinden und damit des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist, sollte zeitlich befristet im Baugesetzbuch verankert werden.

Es sollte darüber hinaus ein neues „Urbanes Wohngebiet“ (WU) in die Baunutzungsverordnung aufgenommen werden. Dass der Ordnungsgeber für die veränderten Bedürfnisse des Zusammentreffens von gewerblicher Nut-

zung und Wohnnutzung grundsätzlich aufgeschlossen ist, hat er bereits im Jahr 2017 durch die Aufnahme des „Urbanen Gebietes“ in die BauNVO demonstriert. Charakteristisch für den neuen Gebietstyp ist neben einer Wohnnutzung die Prägung insbesondere auch durch gewerbliche und kulturelle Nutzungen. Daher ist die Schaffung eines neuen Wohngebiets mit urbaner Prägung mit reduzierbarem Schutzanspruch notwendig: Für solche speziellen Wohngebiete könnten – neben den Vorgaben zu Art und Maß der baulichen Nutzungen – insbesondere ein spezifisches Belastungsniveau für dort zulässige Immissionen festgelegt werden. Denn für viele Menschen führt ein urbanes Umfeld aufgrund kurzer Wege und lebendiger Nutzungsmischung zu einer gesteigerten Lebensqualität. Diese bewerten sie subjektiv häufig höher als etwaige Lärm- und Geruchsbelästigungen. Dieses Empfinden sollte in die maßgeblichen Regelwerke Einfluss finden.

Des Weiteren kann mit einer Änderung der Nomenklatur in den Gesetzestexten des ersten Teils des Baugesetzbuchs die Entwicklung von Wohnbauvorhaben in städtischen Gebieten sowohl planungspolitisch gestärkt als auch deren Berücksichtigung in der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB erleichtert werden, zum Beispiel durch textliche Anpassungen im Hinblick auf die Wohnbedürfnisse und die Wohnraumnachfrage in städtisch geprägten Gebieten in den Absätzen 5 und 6 des § 1 BauGB. Damit würden Voraussetzungen geschaffen, dass andere planerische Belange zugunsten der Schaffung von urbanem Wohnraum ggf. zurückgestellt werden können. Indes darf sich daraus selbstverständlich keine allgemeine Vorrangwirkung ergeben. Die Bestimmung des Vorrangs bleibt immer eine Aufgabe der situationsbezogenen und damit konkreten Abwägung im Einzelfall.

Neue Wege denken...

Auch die immissionsschutzrechtlichen Regelwerke sollten flexibler werden. Die Segmentierung des Lärmschutzes in unterschiedliche Regelwerke, die Verkehrslärm anders messen und beurteilen als Gewerbelärm, stellt die Praxis immer wieder vor kaum lösbare Probleme. Technische Vorkehrungen des passiven Schallschutzes sollten auch zum Schutz vor Gewerbelärm in Betracht gezogen werden. Hinsichtlich der Geruchsbelastung ist eine größere Flexibilität nicht nur im ländlichen Raum zum Schutz der Landwirtschaft, sondern auch in Ballungsräumen in der Nachbarschaft emittierender Betriebe wünschenswert.

Die „planungsrechtlichen Denkanstöße aus Hanau“ bieten einige Ansatzpunkte, die die weitere Diskussion initiieren und fortführen soll. Sie sind weniger als Kontra zu aktuellen stadtplanerischen Fachdiskussionen zu sehen. Vielmehr greifen sie teilweise bereits verbreitete Sichtweisen, Meinungen und Ideen auf und führen diese weiter. Sie geben neue Impulse in die ein oder andere Denkrichtung. Sie üben den Spagat zwischen der rechtstheoretischen Systematik und der planungspraktischen Anwendung. Und ab und zu stellen sie bewährte Regelungen infrage...