

Hinweis für die Presse: Bitte nicht vor dem Sitzungstag veröffentlichen.

**Beschlussvorlage FB 3/004/2021
TOP Nr. 3.3 (Bau- und Werkausschuss)**

<i>Gremium</i> Bau- und Werkausschuss	<i>Beschluss</i> Entscheidung	<i>Ö-Status</i> öffentlich	<i>Sitzungstag</i> 19.01.2021
---	---	--------------------------------------	---

Bezeichnung des Tagesordnungspunktes:

**Vollzug der Bayerischen Bauordnung (BayBO);
Erlass einer Satzung über abweichende Maße der Abstandsflächentiefe gemäß Art. 81
Abs. 1 Nr. 6 lit. a BayBO in der Fassung vom 15.01.2021**

Sachverhaltsdarstellung / Begründung

Grundlagen:

Der Bayerische Landtag hat am 02.12.2020 den Gesetzentwurf zur Novelle der Bayerischen Bauordnung in zweiter Lesung verabschiedet. Das am 23.12.2020 verkündete Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung des Wohnungsbaus sieht unter anderem die Novelle des Abstandsflächenrechts mit einer Verkürzung der Abstandsflächentiefen von bisher 1,0 H auf künftig 0,4 H (= Wandhöhe des jeweiligen Bauwerks) vor, mindestens jedoch 3 Meter. In Gewerbe- und Industriegebieten erfolgt eine Verkürzung von 0,25 auf 0,2 H, wiederum jedoch mindestens 3 Meter.

Da die Verkürzung für alle Gebäudeseiten gilt, wird zukünftig auf das sogenannte Schmalseitenprivileg (16 Meter Privileg) verzichtet, das vor zwei Außenwänden mit weniger als 16 m Länge bisher nur ein halbes „H“ als Abstandsflächentiefe verlangte. Das führt zu einem erheblichen Zusammenrücken der Baukörper (Nachverdichtung) und damit zwangsläufig zu wesentlichen Veränderungen der Ortsgestalt und der Qualität des Wohnumfeldes.

Ausgenommen vom neuen Abstandsflächenrecht sind alle Städte in Bayern über 250.000 Einwohner.

Entgegen den ursprünglichen Planungen wird das neue Abstandsflächenrecht ohne Übergangsfrist bereits zum 01.02.2021 in Kraft treten. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich vehement gegen die Neufassung des Abstandsflächenrechts in der nunmehr vorliegenden Fassung ausgesprochen, ohne dabei den Bedarf einer (kontrollierten) Nachverdichtung mit dem Ziel der Wohnraumschaffung sowie dem Ziel der Flächenschonung im Außenbereich in Frage zu stellen.

Der Landesgesetzgeber hat mit dem neuen Abstandsflächenrecht aber auch erneut eine Satzungsbefugnis zur Festlegung abweichender Abstandsflächentiefen bis zu 1 H für die Gemeinden verabschiedet, die dies zur Verbesserung oder Erhaltung der Wohnqualität für erforderlich halten. Diese Satzungsbestimmung tritt bereits vorab am 15.01.2021 in Kraft. Damit wird den Gemeinden letztendlich eine Instrumentarium an die Hand gegeben und die Entscheidungsverantwortung übertragen, innerhalb des gesetzlich bestimmten Rahmens über das Abstandsflächenrecht unter Beachtung der ortsspezifischen Gegebenheiten zu entscheiden. Die Satzungen über die Ortsvorschriften sind ausweislich der gesetzlichen Regelung in Art. 81 BayBO dem eigenen gemeindlichen Wirkungskreis zuzurechnen und damit Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts. Die Gemeinden können damit ein eigenes Auswahl- und Ermessensermessen beanspruchen. Dabei ist aber die Zweckbestimmung der Ermächtigungsnorm (Erhaltung des Ortsbildes sowie Erhaltung und Gestaltung der Wohnqualität) und die Zielrichtung des Abstandsflächenrechts (Belichtung, Besonnung, Beschattung, Sozialabstand, Flächen für notwendige Nebenanlagen etc.) und deren Abgrenzung zum Städtebaurecht (Bodenrecht) zu beachten.

Diese gemeindlichen Belange des Bauordnungsrechts sind dabei auch mit den Eigentumsbelangen abzuwägen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit), da die Satzung mit der damit einhergehenden Beschränkung der Bebaubarkeit die Grundstücksausnutzung maßgeblich beeinflusst. Das gilt aber auch in wechselseitiger Sicht mit den Eigentumsbelangen der jeweiligen Grundstücksnachbarn hinsichtlich der oftmals negativen Beeinträchtigung durch eine beengte Bebauung (Wohnqualität).

In die Entscheidung einzustellen ist aber gerade auch der unmittelbare Wirkungszusammenhang der Abstandsflächenregelungen mit der Bauleitplanung. So beeinflusst das Abstandsflächenrecht auch die Planungsentscheidungen der Stadt Grafing b.M., da oftmals in Bebauungsplänen der gesetzliche Vorrang des Planungsrechts gemäß Art. 6 Abs. 5 Satz 3 BayBO durch die Geltungsanordnung des Abstandsflächenrechts ausgenommen wurde. Damit stellen Planungsentscheidungen (Bebauungspläne und städtebauliche Satzungen) hinsichtlich der Festsetzung der überbaubaren Grundstücksflächen und der Bauhöhen auf die Regulierung der Gebäudehöhen und Grenzabstände durch das Abstandsflächenrecht ab. Wenn jetzt die Tiefe der Abstandsflächen eine gesetzliche Veränderung erfährt, gelten (dynamische Regelung) künftig deutlich verkürzte Abstandflächen und wird damit die im Bebauungsplan unterstellte Bebaubarkeit (teilweise grundlegend) verändert. Die Gemeinde muss im Rahmen ihres Planungsermessens dann diese rechtliche Veränderung im Hinblick auf die Folgewirkungen untersuchen und die Änderung der Bebauungspläne prüfen (Sobald und soweit für die städtebauliche Entwicklung erforderlich; § 1 Abs. 3 BauGB). Auch hinsichtlich dieses Wirkungszusammenhangs ist zumindest ein Übergangszeitraum erforderlich, der durch den Erlass der vorgeschlagenen Abstandsflächensatzung verschafft wird. Originär städtebauliche Zielsetzungen dürfen mit dem Instrument der Abstandsflächensatzung jedoch nicht verfolgt werden; das ist alleinige Aufgabe des Bauplanungsrechts mit den dortigen Planungsinstrumenten.

Eine Vergrößerung der Abstandsflächentiefen mit Blick auf das neue Abstandsflächenrecht kann auch nur durch die neu geschaffene Rechtsgrundlage (Art. 6 Abs. 5 Satz 2 und Art. 81 Abs. 6a BayBO 2021) erfolgen. Dabei ist zu beachten, dass nur die Tiefe der Abstandsflächen abweichend geregelt werden kann, nicht aber auch von den neuen Berechnungsregelungen der Wandhöhe abgewichen werden kann.

Bedingt durch diese neuen (satzungsrechtlich nicht veränderbaren) Berechnungsregeln kann bei einer satzungsmäßigen Festlegung der Abstandsflächentiefen auf das bisherige Maß (1 H und 0,5 H im Falle des 16-m-Privilegs) nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall auch größere Abstandsflächen als bisher anfallen.

Begründung:

Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 lit. a BayBO eröffnet die Möglichkeit, das Abstandsflächenrecht abweichend von der gesetzlichen Regelung zu gestalten, wenn dies der Erhaltung des Ortsbildes im Gemeindegebiet oder in Teilen des Gemeindegebietes bezweckt oder der Verbesserung und Erhaltung der Wohnqualität dient. Von diesem Recht macht die Stadt Grafing b.M. Gebrauch.

Die Regelungskompetenz der bauordnungsrechtlichen Ermächtigung zur abweichenden Bestimmung von Abstandsflächen erfasst im weiteren Sinne sicherheitsrechtliche Zielsetzungen. Die Abstandsflächen dienen der Sicherstellung einer ausreichenden Belichtung, Belüftung und Besonnung der Baugrundstücke, zur Sicherstellung von Flächen für Nebenanlagen, zur Herstellung des Wohnfriedens und zur Sicherstellung des Brandschutzes.

In Bezug auf das Ortsbild sind auf der Grundlage der Ortsvorschriften nur gebäudebezogene Regelungen zulässig, die sich mittelbar auf die Gestaltung des Ortsbildes auswirken; hierauf (Ortsbildgestaltung) stellt die Stadt Grafing b.M. beim Satzungserlass nicht ab, auch wenn sich das Abstandsflächenrecht gerade auf das Ortsbild erheblich auswirkt.

Vorstehende Satzung wird im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage vor allem zur Verbesserung und Erhaltung der Wohnqualität erlassen. Auch der Erhaltung ausreichender Flächen für notwendige Nebenanlagen (Stellplätze, Fahrradstellplätze, Kinderspielflächen etc.) dient die Festsetzung eines erhöhten Maßes zur Abstandsflächentiefe und ist maßgebliche Zielrichtung der Regelungen.

Hier ist zu berücksichtigen, dass der größte Teil des Gemeindegebietes von Grafing weiterhin nicht im Geltungsbereich von Bebauungsplänen liegt („überplant ist“) und sich die Zulässigkeit der Bebauung demzufolge planungsrechtlich nach § 34 BauGB bestimmt. Hier kommt dem Abstandsflächenrecht mit seinem Regelungsziel ausreichender Gebäudeabstände zur Gewährleistung einer angemessenen Wohnqualität durch ausreichenden Sozialabstand und angemessener Belichtungs- und Besonnungsverhältnisse eine zentrale Bedeutung zu, die allein durch das Bauplanungsrecht (Einfügungsgebot) nicht gewährleistet werden kann.

In diesen Bereichslagen wird der Gebäudeabstand im Wesentlichen durch das Abstandsflächenrecht gesteuert. Der hohe Siedlungsdruck im Gemeindegebiet und die immer weiter steigenden Grundstückspreise werden dazu führen, dass die künftig verkürzten Mindestmaße der gesetzlichen Abstandflächen, wie sie die Neufassung der BayBO vorsieht, weitestgehend ausgenutzt werden. Damit wird sich die Wohnqualität im Gemeindegebiet sukzessive nachteilig ändern. Eine deutliche Nachverdichtung wird nach Auffassung der Stadt Grafing b.M. auch nachteilige Auswirkungen auf den Wohnfrieden haben. Es verbleiben auch kaum mehr ausreichend Flächen für die notwendigen Nebenanlagen wie Stellplätze, Fahrradstellplätze, Gartengeräte, Spielflächen etc., die gerade bei einer erhöhten Wohnungsdichte zu ordnungsrechtlichen Fehlentwicklungen sorgen.

Das gilt nicht nur in den ländlichen Siedlungsgebieten (dörflich geprägte Ortsteile), sondern abgesehen vom historischen Stadtzentrum auch in allen den städtischen Wohnquartieren. Die Wohnqualität ist dort durch ausreichende Abstände zwischen den Gebäuden geprägt, wie sie sich auch unter Anwendung des bisherigen Abstandsflächenrechtes entwickelt hat. Dabei wurden in den letzten Jahren, ausgelöst durch den enormen Wohnungsdruck und den massiv gestiegenen Grundstückspreisen, die Nachverdichtungspotentiale schon in großem Maße genutzt. Schon unter Beachtung des bisherigen Abstandsflächenrechtes sind schon bauliche Veränderungen eingetreten, die das Wohnumfeld belastend für die Wohnqualität verändern. Das würde sich durch das neue Abstandsflächenrecht noch zusätzlich verschärfen. Auch der Verkehrsablauf wird - gerade in den durchwegs sehr beengten Straßenzügen in Grafing - durch das Abstellen von Fahrzeugen mangels ausreichender Abstellmöglichkeiten auf den Grundstücken durch diese Entwicklung zunehmend belastet. Dem gilt es entgegenzutreten, um die Nachverdichtung noch kontrollierbar zu machen und funktionierende Siedlungsgebiete nicht in unverhältnismäßiger Weise der Nachverdichtung zu überlassen.

Der Gesetzgeber hat mit der Neuregelung der Abstandsflächen in Art. 6 Abs. 5 BayBO die Untergrenze des zulässigen Gebäudeabstandes festgelegt. Durch eine weitere Verkürzung der Gebäudeabstände würde hier eine unverhältnismäßige Störung des Wohnfriedens und der Wohnqualität einhergehen. Um hier einen Mindestschutz des Wohnfriedens unter Berücksichtigung ausreichender Flächen für Nebenanlagen zu erhalten oder zu verbessern, ist eine Erhöhung des Maßes der Abstandsflächentiefe geboten. Die Erhöhung der Regelabstandsflächentiefe auf 1 H (unter Berücksichtigung des 16-m-Privilegs) ist geeignet, die Wohnqualität, die durch größeren Abstand zwischen den Gebäuden geprägt ist, zu erhalten und gegebenenfalls im Rahmen der Neubebauung von Grundstücken verbessern. Dies führt auch zu einer Verbesserung der Belichtung und Belüftung und Besonnung der Baugrundstücke, gegebenenfalls auch zu einer Verbesserung des Brandschutzes.

Die Gemeinde bezieht in ihre Überlegungen durchaus ein, dass der Gesetzgeber mit der Abstandsflächenverkürzung eine Innenverdichtung und einer Verringerung der neuen Inanspruchnahme von Flächen beabsichtigt. Die Gemeinde hält aber die Erhaltung und Verbesserung der Wohnqualität in ihrem Gemeindegebiet für vorrangig. Dem Gebot der Innenverdichtung kann auch durch ein höheres Maß baulicher Nutzung erreicht werden. Dies wird von der Gemeinde in ihre Planungen laufend berücksichtigt und wird auch schon in hohem Maße praktiziert. Dass dabei das bisherige Abstandsflächenrecht ausreichend ist zur Umsetzung einer insoweit noch kontrollierten Nachverdichtung, zeigt die örtliche bauliche Entwicklung erkennbar auf.

In Bezug auf den Geltungsbereich der Satzung hat sich die Gemeinde dazu entschieden, die abweichenden Abstandsflächen auf das gesamte Gemeindegebiet zu erstrecken. Zwar gibt es im Gemeindegebiet unterschiedliche Siedlungsstrukturen und Bauweisen. Die oben genannten Ziele sollen aber generell im Gemeindegebiet verfolgt werden und damit auch Grundlage der Abstandsflächenbemessung sein. Im Einzelfall ist eine Korrektur über Abweichungen möglich. Das gilt insbesondere für den historischen Stadtkern von Grafing, der schon bisher aufgrund der dort vom Regelabstandsrecht abweichenden historischen Bebauung regelmäßig auf Abweichungen zum Abstandsflächenrecht angewiesen war.

Für die Gewerbe-, Kern- und urbanen Gebiete, in denen gebietsbedingt die Wohnqualität nicht den gleichen Stellenwert einnimmt wie in dem Wohnen vorbehaltenen Gebieten, findet die Satzung ohnehin keine Anwendung. Hier besteht mangels eines Schutzbedürfnisses für die Wohnqualität keine Erforderlichkeit für eine Erhöhung der Abstandsflächentiefe.

Die Stadt Grafing b.M. ist sich auch bewusst, dass die Verlängerung der Abstandsflächen gegenüber der zum 01.02.2020 in Kraft tretenden gesetzlichen Abstandsflächenverkürzung Auswirkungen auf die bauliche Ausnutzbarkeit von Grundstücken haben kann und damit auch Eigentümerinteressen (Art. 14 GG) nachteilig betroffen werden. Das gilt aufgrund der geänderten Berechnungsregelungen auch für den Fall, dass sich die Abstandsflächen durch die Ortsvorschrift gegenüber dem bisherigen Rechtszustand verschlechtert, also größere Abstandsflächen entstehen. Die Aufrechterhaltung einer ausreichenden Wohnqualität und damit auch die Interessen anderer Grundstückseigentümer rechtfertigt indes diese mögliche Einschränkungen. Das Vertrauen auf die Beibehaltung des „neuen Abstandsflächenrechts“ wird durch die satzungsrechtliche Erhöhung der Abstandsflächentiefe nicht unverhältnismäßig gestört. Allein durch die gleichum geschaffene Ermächtigungsgrundlage für gemeindliche Satzungsregelungen ist mit entsprechenden Rechtsänderungen zu rechnen.

Die Erhöhung der Abstandsflächentiefe von 0,4 H auf 1,0 H bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Schmalseitenprivilegs (Verkürzung der Abstandsflächen auf 2 Gebäudeseiten auf 0,4 H, mindestens 3 m) ist geeignet und auch erforderlich, um die Wohnqualität und den Wohnfrieden zu erhalten. Anders als die Mustersatzung, die beim Schmalseitenprivileg eine reduzierte Abstandsfläche von 0,5 H und mindestens 3 m vorsieht, sieht die Stadt Grafing b.M. eine Abstandsflächentiefe von 0,4H als ausreichend an und damit als das mildeste Mittel zur Erreichung des Satzungsziels. Hier ist zu berücksichtigen, dass die (unveränderbaren) Berechnungsregeln künftig bei der Ermittlung der Wandhöhe (H) auch die Dachfläche (bis zu einer Dachneigung von 70°) mit einem Drittel einbeziehen. Bisher waren die Dachflächen bis zu einem Neigungswinkel von 45° - das gilt fast ausnahmslos für alle örtlich entstehenden Dächer – von der Anrechnung ausgenommen. Bei einer Wandhöhe von 6,50 m und einer üblichen Dachneigung von 30° (= Dachhöhe bei 10 m Gebäudenbreite: 3 m) errechnet sich bisher eine abstandsflächenrelevante Wandhöhe von 6,5 m. An den Schmalseiten war damit eine Abstandfläche von 3,25 m (0,5 H) einzuhalten.

Mit den ab 01.02.2020 geltenden Berechnungsregeln ergibt sich durch die Anrechnung der Dachfläche mit 1/3 eine abstandsflächenrelevante Wandhöhe von 7,5 m; bei einer satzungsrechtlichen Erhöhung auf 1,0 H + Schmalseitenprivileg 0,5 H (vgl. Mustersatzung) würde sich eine Abstandsfläche von 3,75 m an den Schmalseiten ergeben. Ausreichend im Sinne einer Erhaltung der Wohnqualität auf dem Niveau der bisherigen Abstandsflächenregelungen ist eine Tiefe von 0,4 H auf den beiden Schmalseiten, was im Beispielsfall eine Abstandsfläche von 3 m ergibt. Angesichts des Umstandes, dass an den übrigen Gebäudeseiten auch die satzungsmäßige erhöhte Abstandsflächentiefe von 1,0 H im o.g. repräsentativen Beispielsfall schon zu einer Erhöhung gegenüber dem bisherigen Rechtsstand führt, ist hinsichtlich der Erforderlichkeit und der Angemessenheit gegenüber dem Eigentumseingriff in der Abwägung mit den Belangen der Wohnqualität und der Freiflächenerhaltung für Nebenanlagen eine Abstandsflächentiefe von 0,4 H an den Schmalseiten ausreichend. Damit wird auch den geänderten Berechnungsregelungen Rechnung getragen, die in der vorherrschenden örtlichen Bauweise im Regelfall zu einer höheren Wandhöhe gegenüber dem bisherigen Abstandsflächenrecht führt. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der Abstandsflächentiefe wird die unstrittig zu unterstützende Nachverdichtung nicht unterbunden, sondern auf einen maßvollen und kontrollierten Umfang beschränkt.

Die Möglichkeit der Erteilung von Abweichungen im Rahmen des gesetzlichen Ausnahmeverbehaltens gemäß Art. 63 Abs. 1 Satz 1, Absatz 3 BayBO bleibt unberührt. Hierauf wird in der Satzung nochmals wiederholend hingewiesen.

Organkompetenz:

Der Erlass von Ortsvorschriften nach Art. 81 BayBO ist gemäß Art. 32 Abs. 2 Nr. 2 GO i.V.m. § 2 Nr. 8, § 8 Abs. 1 Nr. 3 lit. b der Geschäftsordnung auf den Bau- und Werkausschuss als beschließenden Ausschuss übertragen. Der Satzungserlass bedarf damit nicht der Beschlussfassung durch den Stadtrat.

Beschlussvorschlag

1. Der Bau- und Werkausschuss beschließt nach Abwägung der betroffenen Rechtsgüter folgende Satzung:

Satzung der Stadt Grafing b.M. über abweichende Maße der Abstandsflächentiefe (Abstandsflächensatzung)

vom

Die Stadt Grafing b.München erlässt aufgrund des Art. 23 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) sowie Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 lit. a der Bayerischen Bauordnung (Bay-BO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 663),

folgende örtliche Bauvorschriften als Satzung:

§ 1 Geltungsbereich

Die Satzung gilt für das gesamte Stadtgebiet.

§ 2 Abstandsflächentiefe

- (1) Abweichend von Art. 6 Abs. 5 Satz 1 BayBO beträgt die Abstandsfläche im Stadtgebiet 1 H, mindestens jedoch 3 m.
- (2) Vor bis zu zwei Außenwänden von nicht mehr als 16 m Länge genügt als Tiefe der Abstandsfläche 0,4 H, mindestens jedoch 3 m. Satz 1 gilt nur, wenn das Gebäude an mindestens 2 Außenwänden eine Tiefe der Abstandsflächen von 1 H einhält. Wird ein Gebäude mit einer Außenwand an eine Grundstücksgrenze gebaut, gilt Satz 1 nur noch für 1 Außenwand; wird ein Gebäude mit 2 Außenwänden an der Grenze gebaut, so ist Satz 1 nicht anwendbar. Aneinandergebaute Gebäude sind wie ein Gebäude zu behandeln.
- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht in Gewerbe-, Kern-, Industriegebieten und festgesetzten urbanen Gebieten.

§ 3 Bebauungspläne

Abweichende, in Bebauungsplänen festgesetzte Abstandsflächen bleiben unberührt.

§ 4 Abweichungen

Von den Vorschriften dieser Satzung können Abweichungen nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 BayBO erteilt werden.

§ 5 Inkrafttreten

Die Satzung tritt am Tag nach der Bekanntmachung in Kraft.

2. Die Verwaltung wird mit der umgehenden Bekanntmachung der Satzung beauftragt (Art. 26 GO)

Finanzielle Auswirkungen:

Ja Nein Verw.HH / Verm.HH Ansatzüberschr. Nachtragsvormerkung

Auswirkungen auf den Klimaschutz:

Ja, positiv Ja, negativ Nein

Wenn ja, negativ: Bestehen alternative Handlungsoptionen? Ja Nein