

Stellungnahme des BDLA zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau)

Der vorliegende Entwurf für ein Artikelgesetz findet in wesentlichen Teilen die Unterstützung des BDLA. Er ist erfreulicherweise in hohem Maße konform zur europäischen Richtlinie.

Auf eine ausführliche Würdigung positiver Einzelpunkte soll verzichtet werden. Dies wird – bei Bedarf – gern nachgereicht.

Vorab sei festgestellt, dass eine Kommentierung der Umsetzung der SUP-Richtlinie im BauGB nur im Kontext des in Kürze erwarteten SUP-Stammgesetz abschließend sein kann. Der BDLA geht davon aus, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Entwürfe im notwendigen Maß aufeinander abgestimmt werden.

Unabhängig von der positiven Gesamteinschätzung sehen wir noch Änderungsbedarf bei den nachfolgend genannten Regelungen. Aufgrund der Erfahrungen mit der praktischen Anwendung des Bauplanungsrechts sehen Landschaftsarchitekten im BDLA dabei die Prioritäten in

- § 2 Abs. 4 Satz 5 (Landschafts- und Grünordnungspläne);
- § 5 Abs. 5 bb) und § 9 Abs. 8 (Begründungspflicht);
- Anlage zu § 2 Abs. 4 und § 2a.

Artikel 1 Änderung des Baugesetzbuchs

§ 1a Abs. 2 Bodenschutzklausel

Die Bodenschutzklausel ist deutlicher zu formulieren: Mit Grund und Boden ist sparsam und schonend umzugehen („ist“ statt „soll“).

Satz 2 ist zu streichen. Der besondere Schutz „landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzter Flächen“ gegenüber anderen schutzwürdigen und -bedürftigen Flächen (bspw. Flächen mit Bedeutung für Landschafts- und Naturschutz, Wasser- und Hochwasserschutz oder Erholung) ist nicht zu rechtfertigen und kann auch im Kontext der Bodenschutzklausel nicht politisches Ziel sein.

§ 1a Abs. 3 Eingriffsregelung

Für das BauGB ist zu klären, wie dem Anpassungsbedarf in Folge des seit letztem Jahr bundeseinheitlich gefassten Ersatzbegriffs (§ 19 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG) nachgekommen werden kann. § 200 a BauGB ist ebenfalls anzugleichen, da die dortige Formulierung „Ersatzmaßnahmen nach den Landesnaturschutzgesetzen“ in Folge der BNatSchG-Novelle überholt ist.

Auch im BauGB sollten die Begriffe Ausgleich und Ersatz verwendet werden. Als Konsequenz aus dem bundesweit einheitlichen Begriffsbestimmungen des BNatSchG (§ 19 Abs. 2 Satz 2 und 3) ist der zusammenfassende Begriff Ausgleich in der Bauleitplanung nicht zweckdienlich. Diese Regelung sorgt in der Praxis nach wie vor für Verwirrung, da unter Ausgleich nach Baurecht und Vorhabensrecht jeweils Unterschiedliches zu verstehen ist – die Begriffe also unterschiedliche Inhalte aufweisen und unterschiedliche rechtliche Konsequenzen zur Folge haben.

Darüber hinaus ist die Abwägbarkeit von Rechtsfolgen der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zu überdenken. Vor dem Hintergrund der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (mit dem Ziel der drastischen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme) ist

nicht ersichtlich, warum gerade die Bauleitplanung, als der weitaus größte Verursacher dieser Flächeninanspruchnahme, von der Verpflichtung der Vollkompensation ausgenommen bleiben soll. Die Änderung wäre auch im Sinne der notwendigen Harmonisierung des Planungs- und Umweltrechts sinnvoll.

Analog zu § 18 Abs. 5 BNatSchG ist auch in das BauGB eine Bestimmung aufzunehmen, dass weitere Vorschriften zur Sicherung der Durchführung festgesetzter baurechtlicher Ausgleichsmaßnahmen zu treffen sind; näheres könnte bundeseinheitlich durch eine Rechtsverordnung geregelt werden. Die betreffende Formulierung des § 18 Abs. 5 BNatSchG gilt nämlich nicht für Ausgleichsmaßnahmen nach BauGB. Eine einseitige Privilegierung der Ausgleichsmaßnahmen nach BauGB hinsichtlich der Kontroll- und Durchführungserfordernisse wäre aber sachlich nicht nachvollziehbar, zumal gerade hierzu Umsetzungsdefizite belegt sind.

§ 1a Abs. 4

§ 1a Abs. 4 sollte klarer gefasst werden und die bereits bestehenden Bestimmungen zur Anwendung der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes bezüglich der Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung sowie im Fall von erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteile in Bezug nehmen.

Die bisherige Fassung bezieht nämlich die Verträglichkeitsprüfung im Sinne des § 34 Abs. 1 BNatSchG gerade nicht mit ein, sondern lediglich die Verfahrens- und Prüfschritte bei festgestellter Unverträglichkeit. In der Begründung zum EAG wird indes gerade auch auf die Verträglichkeitsprüfung abgestellt. Da § 35 Satz 2 BNatSchG bereits Bestimmungen zur Anwendung des § 34 BNatSchG bei der Aufstellung von Bauleitplänen enthält, sollten diese in Bezug genommen werden. Dabei sollte klarstellend auch auf § 2 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes und die Anlage zu § 2 Absatz 4 und 2a Bezug genommen werden, in der Einzelheiten der Durchführung der Prüfung im Rahmen der Umweltprüfung zu regeln sind. Die Anforderungen an die Beteiligung der Kommission, die sich nicht nur auf die Einholung einer Stellungnahme der Kommission beschränkt, sollten entsprechend zutreffend aufgenommen werden. Sie haben jedoch nur klarstellende Bedeutung, da bereits über § 35 Satz 2 BNatSchG auf § 34 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 Satz 2 BNatSchG Bezug genommen wird. Im übrigen sollten die Formulierungen denjenigen des Bundesnaturschutzgesetzes, z.B. des § 10 Abs. 1 Nr. 11 u. 12 BNatSchG, entsprechen.

§ 2 Abs. 4 Satz 4 Abschichtung

Die Vorschrift zur Sicherstellung der Abschichtungswirkung ist fortzuentwickeln. Neben der Beachtung „zusätzlicher und anderer erheblicher Umweltauswirkungen“ gemäß BauGB n.F. ist sicherzustellen, dass vor allem auch die Konkretisierung und standortbezogene Spezifizierung der Umweltauswirkungen auf den jeweils nachfolgenden Planungsebenen ggfs. Gegenstand der Umweltprüfung ist. Es ist ausdrücklich gesetzlich zu verankern, dass die beschränkende Wirkung der Abschichtungsregelungen nur insoweit zuzulassen ist, als die in Bezug genommenen (Ausgangs-) Umweltprüfungen noch auf tragfähigen Daten und / oder Erkenntnissen beruhen, d.h. nicht (auch nicht in Teilen) veraltet sein dürfen. Alternativ könnten im SUP-Stammgesetz entsprechende Regelungen erfolgen.

Die Formulierung zur Abschichtungswirkung berücksichtigt die Charakteristik von Planungshierarchien nicht ausreichend. Mit der unzureichenden Regelung im EAG-Bau läuft die Planungspraxis Gefahr, die Abwägungsbelange nicht rechtskonform zu erfassen. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Begründung - zur beabsichtigten Fortschreibungspflicht und dem Zeitraum von 15 Jahren und dessen Beitrag zur Sicherstellung der Abschichtungswirkung - sind nicht sachgerecht und wenig hilfreich. Die

Abschichtungswirkung kann bspw. aufgrund der Entwicklungsdynamik von Arten und Lebensgemeinschaften auch kurzfristig entscheidungsrelevant nachlassen und nicht erst nach „erheblichem Zeitablauf“ (Begründung Besonderer Teil S. 16).

§ 2 Abs. 4 Satz 5 Landschafts- und Grünordnungspläne

Die Vorschrift zur Funktion der Landschafts- und Grünordnungspläne ist richtig zu stellen. Nicht lediglich auf die „Bestandsaufnahmen und Bewertungen“ sondern auf die „Inhalte“ dieser Pläne ist zur „Beurteilung der Umweltverträglichkeit“ abzustellen. Dies ergibt sich aus dem § 14 Abs. 2 BNatSchG, der vorbereitend zum Umsetzungsbedarfs der SUP-Richtlinie im Jahr 2002 von der Bundesregierung entsprechend gefasst wurde. Aufgrund der besonderen verfahrensvereinfachenden Funktion der Landschaftsplanung für die Bauleitplanung ist es u.E. notwendig, die Inhalte der Landschafts- und Grünordnungspläne der Umweltprüfung regelmäßig „zugrunde zu legen“, also nicht nur zu „berücksichtigen“. Auch die Begründung (Besonderer Teil S. 16) enthält sachlich problematische und missverständliche Erläuterungen zum Verhältnis von Bauleit- und Landschaftsplanung und muss entsprechend richtig gestellt werden.

Der Entwurf erfüllt mit der Formulierung des § 2 (4) Satz 5 an einem entscheidenden Punkt leider nicht die Ziele hinsichtlich der Praxistauglichkeit sowie der weitgehenden Harmonisierung von Bauplanungs- und Umweltrecht und realisiert in der Folge die möglichen Effizienzgewinne für die deutsche Planungskultur nicht. In der verfehlten Verknüpfung von Umweltprüfung und Landschaftsplanung liegt einer der wesentlichen Schwächen des Gesetzentwurfs.

Grundlage der problematischen Regelung ist offensichtlich das Verständnis des Verhältnisses von Bauleitplanung und Landschaftsplanung, wie es deutlich in der Begründung zum Ausdruck kommt. Die dort postulierte „weitgehende Übereinstimmung“ von Landschaftsplanung und Bauleitplanung ist unzutreffend und missverständlich. Rolle und Funktion von Bauleitplanung und Landschaftsplanung sind unterschiedlich. Die Landschaftsplanung liefert wesentliche Grundlagen für die Umweltprüfung. Sie hat nicht nur die Aufgabe, sich mit dem derzeitigen Zustand von Naturhaushalt und Landschaftsbild zu befassen und die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu konkretisieren. Vielmehr beschäftigt sie sich auch mit absehbaren Entwicklungen ohne und mit Berücksichtigung der Auswirkungen geplanter oder absehbarer Nutzungsänderungen und macht Vorschläge zur Konfliktbewältigung.

Richtig ist also, dass die Umweltprüfung auf den Inhalten von Landschafts- und Grünordnungsplänen aufbauen sollte. Richtigerweise stellte auch die Expertenkommission fest, dass eine vorangehende qualifizierte und zeitnahe Landschaftsplanung die bauleitplanerische Abwägung erheblich erleichtert. Die an die Umsetzung der SUP-RL geknüpften Erwartungen hinsichtlich effizienterer Planungsstufen und einer besseren ökologischen Lenkungswirkung des Planungsrechts (Koalitionsvertrag 2002) lassen sich durch die sachgerechte Ausgestaltung des Verhältnisses von Umweltprüfung und Landschaftsplanung erreichen.

§ 4c Überwachung

Im BauGB n.F. wird den Gemeinden lediglich die Verpflichtung für ein Monitoring aufzugeben, ohne das „Wie“ bundeseinheitlich zu regeln. Fraglich erscheint, ob dieses Vorgehen tatsächlich zu einer Entlastung der Gemeinden oder gar zu einer Vermeidung von Doppelarbeit führt. Damit wird der Vorteil der Regelungskompetenz des Bundes nicht genutzt, nämlich im Baurecht bundeseinheitliche Standards im Sinne einer hilfreichen Klärung des Monitorings vorzugeben. Zu befürchten ist, dass durch das „Weiterreichen“ des „Wie“ eines Monitorings die Gemeinden überfordert werden. Ausführungen des Deutschen Städtetages stützen diese Meinung.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 aa) Revisionsklausel

Die Einführung einer Überprüfung von Flächennutzungsplänen ist grundsätzlich zu begrüßen. Sachgerecht wäre eine Frist von 10 anstatt der angestrebten 15 Jahre.

Wenn ein Flächennutzungsplan, wie in der Begründung (Besonderer Teil S. 32) richtig festgestellt wird, regelmäßig für einen mittelfristigen Zeitraum von 15 Jahren konzipiert wird, muss konsequenterweise die Überprüfung vorher ansetzen. Wie bereits ausgeführt, werden mit einer regelmäßigen Überprüfung nach 10 Jahren die Abschichtungswirkungen und die gewünschten Effizienzgewinne eintreten.

§ 5 Abs. 2 Ziffer 5 + § 9 Abs. 1 Ziffer 15

Wir empfehlen, „Naturerfahrungsräume“ als Grünflächenausprägung in die § 5 (2) Ziffer 5 + § 9 (1) Ziffer 15 aufzunehmen.

Die Aufnahme von Naturerfahrungsräumen als Grünflächenkategorie ist aus einer Reihe von Gründen wünschenswert. Städtische Naturerfahrungsräume vereinigen Belange der Erholungsvorsorge mit solchen der Naturentwicklung. Sie ermöglichen durch ihre Zuordnung zu Wohnquartieren den alltäglichen Naturkontakt von Heranwachsenden. Eine solche wohnungsnaher Naturbegegnung fördert die gesunde physische und psychische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, wie wissenschaftliche Untersuchungen ergeben haben. Naturerfahrungsräume sind in ihrer Ausprägung eindeutig definiert und unterscheiden sich in ihrem Charakter grundlegend von allen anderen im Gesetz genannten Beispielen für Grünflächenausprägungen. U.a. setzen sich auch der Deutsche Kinderschutzbund, das Deutsche Kinderhilfswerk sowie das "Kuratorium Sport und Natur" und Jugendverbände für die Ausweisung von Naturerfahrungsräumen im besiedelten Bereich ein.

§ 5 Abs. 5 bb) und § 9 Abs. 8 Begründungspflicht

Gemäß § 14 (2) Satz 3 BNatSchG ist zu begründen, wenn bei Entscheidungen den Inhalten der Landschaftsplanung nicht Rechnung getragen werden kann. Das BauGB ist an diese Rechtslage anzupassen, in dem ein Verweis auf das BNatSchG oder die Regelung in das BauGB aufgenommen wird.

§ 13 Vereinfachtes Verfahren

An der Fassung des § 13 BauGB n.F. bestehen Bedenken hinsichtlich der europarechtlichen Konformität. Nicht ersichtlich ist, warum gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 BauGB n.F. die Anwendung des vereinfachten Verfahrens unter Verzicht einer Umweltprüfung lediglich auf UVP-pflichtige Vorhaben nach der Anlage 1 des UVPG verweist. Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie stellt bekanntlich auf alle Vorhaben der Anlagen 1 und 2 ab.

§ 35 Abs. 5 Rückbaupflicht

Die Vorschrift zur Rückbaupflicht ist prinzipiell zu begrüßen, greift aber zu kurz. Der BDLA spricht sich dafür aus, die Rückbaupflicht nicht auf die UVP-pflichtigen Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 oder Absatz 2 BauGB zu begrenzen. Die Regelung sollte konsequent am Nutzungszweck von Außenanlagen ansetzen. Wenn dieser dauerhaft entfällt, sollte auch die bodenrechtliche Legitimation der Vorhaben im Außenbereich entfallen.

Angesichts der nicht sicher prognostizierbaren Entwicklung privilegierter Nutzungen (bspw. der Windenergieanlagen) ist ein konsequenter Außenbereichsschutz notwendig und angesichts der Flächenstrategie der Bundesregierung auch geboten. Die Begrenzung der Rückbaupflicht ist auch deshalb problematisch, weil sie bspw. ökonomische Anreize für kleine Windenergieanlagen schafft und gerade nicht zu einer häufig sinnvollen, den Außenbereich schützenden Konzentration führt. Eindeutiger Hand-

lungsbedarf ergibt sich ferner, da mit den Biogasanlagen eine neue privilegierte Nutzung für den Außenbereich eingeführt wird.

Anlage zu § 2 Abs. 4 und § 2a

Den Entwurf der Anlage ist fortzuentwickeln. So werden bspw. nicht alle Vorgaben der SUP-Richtlinie umgesetzt, die notwendige hohe Praxistauglichkeit des BauGB wird nicht erreicht. Der BDLA unterstützt daher den Vorschlag der UVP-Gesellschaft (Stellungnahme zum EAG-Bau vom 25.06.2003), die Anlage im Sinne eines Arbeitsablaufes zu gliedern und erläuternd Begriffe zu verwenden, die in der Praxis der UVP und der Umweltplanung gängig sind:

„Die Angaben, die im Umweltbericht vorzulegen sind, umfassen:

1. eine Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans, einschließlich einer Beschreibung der Darstellungen bzw. Festsetzungen des Plans mit Angaben über Standorte, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden der geplanten Vorhaben, sowie der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen
2. eine Beschreibung der relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustands (Bestandsaufnahme),
3. die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder in einschlägigen Fachgesetzen und Fachplänen festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Bauleitplan von Bedeutung sind,
4. eine Beschreibung der Umweltmerkmale einschließlich der Empfindlichkeit der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden,
5. die Bewertung sämtlicher derzeitigen für den Bauleitplan relevanten Umweltprobleme (Vorbelastungen, Schutzwürdigkeit) unter besonderer Berücksichtigung der Probleme, die sich auf Gebiete mit einer speziellen Umweltrelevanz beziehen, wie etwa die gemäß den Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG ausgewiesenen Gebiete,
6. die Prognose der Entwicklung der Umwelt bei Nichtdurchführung der Planung,
7. die Prüfung von Planungsalternativen, die die Ziele und den räumlichen Geltungsbereich des Bauleitplans berücksichtigen,
8. die Prognose und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen (Zusatzbelastungen),
9. die Beschreibung von Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden, zu vermindern oder auszugleichen,
10. die Darstellung, wie die unter 3 genannten Ziele und alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Bauleitplans berücksichtigt wurden,
11. eine Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen,
12. eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung vorgenommen wurde (z.B. verwendete technische Verfahren), einschließlich etwaiger Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen (zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse);
13. eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen bei der Durchführung des Bauleitplans auf die Umwelt,
14. eine allgemein verständliche Zusammenfassung der oben beschriebenen Angaben.

Die Ermittlung umfasst das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans vernünftigerweise verlangt werden kann.“

Zur Umsetzung der Flächenpolitikziele der Bundesregierung regen wir ferner an, zu prüfen, wie die Anlage die Belange des § 1a (2) (Bodenschutzklausel) umfassend aufnehmen kann, diese der systematischen Berücksichtigung im Rahmen der Umweltprüfung zuführt und in der Folge den Bodenschutz in der Abwägung stärkt. Vor-

stellbar ist, die Anlage im Sinne des oben genannten Arbeitsablaufes um die Begriffe der Nachverdichtung, Entsiegelung etc. zu ergänzen.

Artikel 2 Änderung des Raumordnungsgesetzes

Für den Kommentar der Änderungen des Raumordnungsgesetzes gilt im besonderen, dass dieser nur im Kontext des in Kürze erwarteten SUP-Stammgesetz abschließend sein kann. Eine Abstimmung mit dem SUP-Stammgesetz scheint in diesem Fall besonders nötig.

Eine Reihe von Regelungen und Begriffen gilt es in diesem Zusammenhang also zu diskutieren. Dies gilt bspw. für den Begriff der „Öffentlichkeit“, der im vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht definiert, von den nationalen Gesetzgebern gemäß SUP-Richtlinie aber zu bestimmen ist.

Für das Verhältnis von Regionalplanung und Landschafts(rahmen)planung gilt sinngemäß das vorab auch zum BauGB Gesagte. Die Inhalte der Landschaftsplanung sind der Beurteilung der Umweltverträglichkeit zugrunde zu legen. Dieser Sachverhalt findet im ROG-Entwurf keine sachgerechte Berücksichtigung. Zu berücksichtigen sind hierbei die Konsequenzen für die Formulierung des § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG a.F.

Die Vorschrift zur Sicherstellung der Abschichtungswirkung ist analog der Ausführungen zum BauGB fortzuentwickeln.

Berlin, 7. Juli 2003

Bund Deutscher Landschaftsarchitekten BDLA
Köpenicker Str. 48/49
10179 Berlin
Tel. 0 30 27 87 15 - 0
Fax 0 30 27 87 15 - 55
eMail: info@bdla.de
Internet: www.bdla.de