

Stellungnahme des *bdla* zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte

Berlin, 26. Juni 2006

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte mit Datum vom 26.05.2006 vorgelegt und um Stellungnahme gebeten. Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten begrüßt die Zielsetzungen der Bundesregierung, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, die Innenentwicklung im Gegensatz zur Außenentwicklung zu stärken, und damit die Siedlungsentwicklung grundsätzlich so zu orientieren, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ermöglicht wird.

Jedoch wird der Gesetzentwurf aus Sicht des *bdla* diesen Absichten in einem wesentlichen Teil, den Bebauungsplänen der Innenentwicklung, nicht gerecht. Daher können die in Aussicht gestellten Ergebnisse nicht erreicht werden, in Teilen dürften sie sogar konterkariert werden. Zusammenfassend ist aus Sicht der Planungspraxis hierzu insbesondere festzustellen:

- Die zentrale Vorschrift des geplanten § 13a BauGB lässt angesichts der nur vage definierten Voraussetzungen zur Einordnung einer Bebauungsplanung in die Kategorie "Bebauungsplan der Innenentwicklung" und der Ausgestaltung der in Abs. 1 Ziff. 1 und 2 benannten Schwellenwerte erwarten, dass damit für eine Vielzahl aller Bebauungsplanungen die förmliche Umweltprüfung – erst kurz nach ihre Einführung mit dem EAG-Bau – wieder abgeschafft wird. Aktuelle Planungen belegen, dass diese generelle Ausnahme angesichts vielfältiger Fallkonstellationen und komplexer Zielsysteme, denen sich auch der Gesetzentwurf verpflichtet fühlt, nicht gerechtfertigt ist. Beispiele wird der *bdla* vorlegen.
- Die pauschale Freistellung von Umweltprüfungen gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr.1 ist nicht sachgerecht. Sie nimmt nur auf den Umfang der Grundfläche, nicht aber auf die darin enthaltenen Ausprägungen (Empfindlichkeiten, Schutzobjekte) Bezug, stellt dabei u. U. auch schutzwürdige und schutzbedürftige Freiflächen ohne Überprüfung der Überplanung anheim und dürfte, angesichts der Dimension des beabsichtigten Schwellenwertes von 20.000 qm, der Rechtsprechung des EuGH zuwiderlaufen.
- Die Einführung einer auf den Einzelfall bezogenen Vorprüfung in § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 wird an sehr hohe flächenbezogene Schwellenwerte gebunden. Überprüfungen an Fallbeispielen ergaben, dass selbst Bebauungsplan-Gebiete mit Größen des Plangebietes von 15 bis 20 ha unter diese Regelung fallen können.

- Der nach § 13a Abs.2 Ziff. 4 geplante Verzicht auf baurechtlichen Ausgleich bei einer zulässigen Grundfläche von weniger als 20.000 qm in der Innenentwicklung widerspricht dem Flächensparziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, da damit unter dem Strich beträchtliche Flächeninanspruchnahme zulässig wird, ohne dass im Gegenzug eine Kompensation zu erfolgen hat.
- Die beabsichtigte Änderung von § 214 BauGB (Unbeachtlichkeitsvorschriften) schafft zudem weitgehende Möglichkeiten, dass eine fehlerhafte Annahme der Voraussetzungen für die Innenentwicklung sowie eine unzureichende Ausgestaltung des Screening unbeachtlich bleiben. Es besteht die Gefahr, dass entgegen der europäischen Vorgaben umweltschützende Belange nicht angemessen berücksichtigt werden.

Die Annahme in der Begründung zum Gesetzentwurf, Innenentwicklung sei per se nachhaltig, ist somit nicht haltbar. Der Entwurf verkennet, dass Innenentwicklung auch mit dem Erhalt bestimmter städtebaulicher Qualitäten im Zusammenhang steht und auch in diesem Rahmen Konflikte planerisch aufbereitet sowie gelöst werden müssen, wozu die förmliche Umweltprüfung im besonderen Maße beiträgt. Initiiert würde mit den vorliegenden Bestimmungen vielmehr eine Entwicklung, die nicht im Sinne einer qualifizierten, nachhaltigen Stadtentwicklung ist.

Vorbemerkung:

Der Titel des Gesetzentwurfs ist irreführend, da das Gesetz nicht auf die spezifischen Belange der „Städte“ abstellt, sondern auf alle Siedlungsflächen. Dies bedingt, dass die weitgehende Rücknahme der planerischen Umweltvorsorge durch das Gesetz auch und gerade die Siedlungsentwicklung kleinerer Orte und Dörfer betrifft, folglich dort, wie in der Folge näher dargelegt, zu nicht beabsichtigten ungünstigen Entwicklungen führen kann. Zudem wird durch den weit gefassten Bereich, auf den eine „Innenentwicklung“ anwendbar ist, auch eine zentrumsferne Siedlungsentwicklung begünstigt. Diese Folgen können im Gegensatz zu zentralörtlichen Zielen und dem eigentlichen Anliegen der Bundesregierung stehen.

Artikel 1, Nr. 8

(§ 13a BauGB-neu Bebauungspläne der Innenentwicklung)

zu § 13a Abs. 1

Mit dem vorgeschlagenen § 13a Abs. 1 Satz 1 wird nicht ausreichend präzise definiert, welchen Zwecken Bebauungspläne der Innenentwicklung dienen können und sollen und unter welchen Voraussetzungen diese Regelung dementsprechend zur Anwendung kommen kann. Mit der gewählten Formulierung „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ kann das vereinfachte Verfahren nahezu auf jeden Bebauungsplan, auch wenn er nicht den intendierten Zielen des Gesetzes folgt, angewandt werden.

Der in § 13a Abs. 1 Satz 1 definierte **räumliche Anwendungsbereich** ist demnach weit gefasst und geht über die Gebiete gemäß § 34 BauGB deutlich hinaus. Diese weite Definition hält der *bdla* in Kombination mit der pauschalen Freistellung von der Umweltprüfung und der Höhe der für das Screening angesetzten Schwellenwerte für problematisch.

In § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 wird die zulässige Grundfläche als Maß für die Anwendung der Bebauungspläne der Innenentwicklung definiert. Aus Sicht des *bdla* ist der **Schwellenwert** von 20.000 qm bezogen auf die festgesetzte Grundfläche in § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 nicht geeignet, als Bestimmungsgröße für den pauschalen Ausschluss einer Umweltprüfung zu dienen. Er nimmt nur auf den Umfang der Grundfläche, nicht aber auf die darin enthaltenen Ausprägungen (Empfindlichkeiten, Schutzobjekte) Bezug. In der Folge des neuen Anwendungsbereichs werden damit künftig schutzwürdige und schutzbedürftige Freiflächen ohne Umweltprüfung der Überplanung anheim gestellt, die deutlich über die Innenbereichsflächen im eigentlichen Sinne hinausgehen. Grünzüge, Freiräume etc. als wichtige Elemente der Wohn- und Wohnumfeldqualität bedürfen aber erfahrungsgemäß des besonderen Schutzes gegenüber konkurrierenden Ansprüchen, wozu die Umweltprüfung als Verfahren in besonderer Weise geeignet ist. Die Begründung zum Gesetzentwurf (S. 23) erwähnt konkret etwa im Siedlungszusammenhang befindliche Brachflächen, die für eine Überplanung ohne weitere Prüfung künftig in Frage kommen sollen; gerade solche Bereiche können aber wertvolle Ausprägungen enthalten. Aus Sicht einer qualifizierten, nachhaltigen Stadtentwicklung ist der Anwendungsbereich mit der

pauschalen Freistellung problematisch. Die geplante Regelung dürfte zudem der Rechtsprechung des EuGH zuwiderlaufen: Im sog. Irland-Urteil vom 21.09.1999 (Rs. C-392/96) zudem ausgesagt, dass die Festsetzung von Schwellenwerten, die alleine auf der Größe der Projekte beruhen, als Grundlage für die Prüfpflicht zu kurz greift und als nicht richtlinienkonform zu gelten hat. Vielmehr muss gewährleistet sein, dass fallbezogen auch schutzwürdige und empfindliche Bereiche hinreichend beachtet werden können.

Der *bdla* empfiehlt daher, von der **Einführung einer abstrakt-generellen Artfestlegung** für Bebauungspläne gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 abzusehen. Das beschleunigte Verfahren nach § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ist gerade kein **von den Voraussetzungen her hinreichend begrenztes Verfahren**, in dem auf die Umweltprüfung verzichtet werden könnte. Auf der Basis planungspraktischer Erfahrungen darf bezweifelt werden, dass in Folge eines derartigen Verzichts eine angemessene Aufbereitung der in § 1 Abs. 6 BauGB benannte Belange für die Abwägung erfolgt.

In § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 soll eine aus Sicht der Planungspraxis in mehrfacher Hinsicht problematische **Einzelfallprüfung** (wieder) eingeführt werden. Aus Sicht des *bdla* ist eine „überschlägige“ und „unaufwändige“ (Begründung zum Gesetzentwurf, S. 27) Vorprüfung - angesichts der notwendigerweise zu beachtenden Aspekte bei Bebauungsplänen bis zu 70.000 qm Grundfläche - kaum oder nur selten möglich. Überspitzt formuliert, läuft die Regelung im besten Fall ins Leere, im Schlechteren leistet sie sachlich problematischen Planungen Vorschub. Problematisch ist bereits die dem Gesetzentwurf offenbar zugrunde liegende Vorstellung, in der Praxis könnten wichtige und komplexe Wirkungsgefüge „überschlägig“ behandelt werden, dies widerlegen Beispiele der Praxis. Erst eine einzelfallbezogene Untersuchung (mit einer im Rahmen eines Scoping spezifisch festgelegten, überwiegend geringen Untersuchungstiefe), kann es i.d.R. leisten, zu ermitteln, ob voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen (auf die ja auch das Screening, das nach § 13a Abs. 1 Ziff. 2 eingeführt werden soll, Bezug nimmt) auftreten. Zu verweisen bleibt auch auf die Ergebnisse der seinerzeit seitens des BMVBW beauftragten Rechtstatsachenuntersuchung zur UVP in der Bauleitplanung, in deren Folge man aufgrund der von den Gemeinden geäußerten Unsicherheiten bezüglich des „Ob“ eines Screening von dessen Übernahme in das EAG-Bau abgesehen und bewusst, den Empfehlungen der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des BauGB folgend, aus Gründen der Rechts- und Verfahrenssicherheit eine grundsätzliche Umweltprüfung aller Bauleitplanverfahren vorgesehen hatte.

Die geplanten Regelungen des § 13 a erscheinen auch unter **artenschutzrechtlichen Gesichtspunkten** äußerst problematisch. Nach der der jüngsten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 10.01.2006 (Rs. C-98-/03) sind die im BNatSchG getroffenen Regelungen zum Artenschutz in wesentlichen Teilen gemeinschaftsrechtswidrig und müssen neu normiert werden. Mittelbare Konsequenzen ergeben sich daraus auch für die Bauleitplanung: Die

artenschutzrechtlichen Ge- und Verbote gelten auch für Projekte im Innenbereich; die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben müssen also auch für den an die Bauleitplanung anknüpfenden Bereich der Einzelgenehmigung Anwendung finden. Angesichts dieser Ausgangssituation ist die vollständige Verlagerung der artenschutzrechtlichen Problembewältigung auf die Ebene der Baugenehmigung weder aus rechtlicher Sicht empfehlungswert, noch aus fachlicher Sicht angezeigt; insbesondere ist diese Verlagerung den Bauherren und Investoren nicht zuzumuten, wenn vereinfacht und beschleunigt werden soll. In der Bebauungsplanung müssen vielmehr die Umweltschützenden Belange angemessen planerisch behandelt, Konflikte ggf. einer Lösung zugeführt und für die Abwägung aufbereitet werden. Dies erfolgt *inhaltlich* in aller Regel gebündelt mit in der Umweltprüfung, auch wenn *verfahrensmäßig* die entsprechenden artenschutzrechtlichen Befreiungen gesondert zu betrachten und aufzubereiten sind. Ein Bebauungsplan droht, unwirksam zu sein, wenn die nachfolgenden, zwingend notwendigen artenschutzrechtlichen Befreiungen nicht erlangt werden können. Da bspw. das Ausnahmeregime der Vogelschutzrichtlinie restriktiv ist hinsichtlich sozialer und wirtschaftlicher Gründe, laufen Baugenehmigungen angesichts der nur gering qualifizierten Bebauungspläne Gefahr, keine Befreiung erlangen zu können. Die artenschutzrechtlichen Ge- und Verbote sprechen daher gegen die Regelungen des § 13a.

Eine Bebauungsplanung „in die artenschutzrechtliche Befreiung hinein“, setzt folglich voraus, dass die Planung die Umweltbelange ihrem Gewicht nach ermittelt und in die Abwägung einstellt, die planerische Umweltvorsorge also überhaupt stattfindet. Bebauungspläne mit einem pauschalen Ausschluss von Umweltprüfungen gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 werden dies kaum leisten können. Für Bebauungspläne der Innenentwicklung gemäß § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ist zweifelhaft, ob diese Anforderungen der Planungspraxis in der Anlage 2 zu § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 entsprechend abgebildet sind. Im Übrigen steht in Zweifel, ob dieser Sachverhalt angesichts der von § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 erfassten sehr großen Bebauungsplanungen „unaufwändig“ und angemessen abgeschätzt werden kann. Mit Bedacht wurde angesichts des EU-Umweltrechts im BauGB 2004 auf komplizierte Sonderkonstellationen verzichtet, sondern vielmehr mit der Umweltprüfung eine einheitliche und gebündelte Aufbereitung aller Umweltbelange eingeführt.

Das positive Ergebnis der BauGB-Novelle 2004 wird zudem hinsichtlich eines wesentlichen Grundsatzes verworfen. Damals hatten die Experten und Fallstudien bestätigt, dass die förmliche Umweltprüfung die beste Integration aller umwelt- und naturschutzrechtlichen Anforderungen in die Bebauungsplanung gewährleistet. Die Stärke des derzeitigen BauGB nach der Gesetzesnovelle von 2004 liegt ja gerade darin, dass die Umweltbelange nun rechtzeitig und systematisch erhoben und in die Abwägung eingestellt werden. Die mit dem Gesetz gemachten Erfahrungen des *bdla* zeigen, dass damit tatsächliche Verfahrenvereinfachungen und Beschleunigungen erreicht werden. Der EU-rechtlich geprägten **Verfahrensorientierung** bezüglich der Berücksichtigung von Umweltbelangen wird der nationale Gesetzgeber nicht gerecht, wenn Verfahren pauschal ausgeschlossen werden. Problematisch ist in diesem

Zusammenhang nun auch, dass die sich erst jüngst etablierte gute fachliche Praxis der Bebauungsplanung gemäß dem BauGB 2004 erneut in Frage gestellt wird. Es ist zu befürchten, dass sich durch mangelhafte Aufbereitung von Umweltbelangen in der Praxis kein Beschleunigungs-, sondern in vielen Fällen ein Verzögerungseffekt einstellen wird. Alle planerische Erfahrung lehrt, dass nur die frühzeitige und vollständige Aufbereitung aller Abwägungsbelange tatsächlich zu Verfahrensbeschleunigungen führt. Die Kommunen laufen anderenfalls Gefahr, dass wesentliche und für eine korrekte Abwägungsentscheidung wichtige Gesichtspunkte übersehen werden.

In der Konsequenz erscheint es uns als wesentlich, dass die geschilderten Unsicherheiten, die sich durch die geplante Neuregelung ergeben, somit gemeinsam und unter dem Strich im ganz überwiegenden Teil der Fälle nicht zu der in Aussicht gestellten Vereinfachung und zur Verfahrenssicherheit beitragen werden.

Die überwiegende Mehrzahl der Kommunen betreibt eine nachhaltige Siedlungsentwicklung unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen. Bebauungspläne inkl. Umweltprüfung werden schlank und zügig aufgestellt oder geändert. Für einfach gelagerte Fälle hat sich eine schlanke, effiziente Planungspraxis längst etabliert. Dennoch werden aus unterschiedlichen Gründen auch problematische Bebauungspläne aufgestellt oder geändert. Für die zu letzt genannten Fälle ist der Gesetzgeber aufgerufen, Vorsorge durch am Nachhaltigkeitsgrundsatz orientierte verfahrens- und materiellrechtliche Standards zu treffen. Der vorgelegte Gesetzentwurf kann diesbezüglich nicht überzeugen.

zu § 13a Abs. 2

Die im beschleunigten Verfahren ermöglichte Aussetzung wichtiger Verfahrensschritte (§ 13 Abs. 2 Nr. 1) bewertet der *bdla* als problematisch. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass der konsequente und frühzeitige Einsatz entsprechender Verfahrensschritte zu Konfliktvermeidungen geführt und folglich zu angemessenen planerischen Lösungen beigetragen hat.

Die in § 13a Abs.2 Nr. 4 formulierte faktische Freistellung der Bebauungspläne zur Innenentwicklung gem. § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 von der **Ausgleichsverpflichtung** ist ebenfalls nicht sachgerecht und nicht dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Bisher gilt diese Regelung ausschließlich für den Innenbereich gem. § 34 BauGB, also für einen Bruchteil des beabsichtigten künftigen Anwendungsbereiches der Bebauungspläne der Innenentwicklung bis 20.000 qm Grundfläche. Durch den Verzicht auf Kompensationsverpflichtungen (durch z.B. Entsiegelung) wird kein Beitrag zum Bodenschutz und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme geleistet. Auch diese Regelung wirkt folglich gegen die im EAG-Bau erweiterte Bodenschutzklausel, der sich der Gesetzentwurf verpflichtet fühlt: Diese betont zwar gleichfalls die Möglichkeiten der Innenentwicklung, zielt aber durch

das übergeordnete Gebot, mit Grund und Boden sparsam umzugehen, auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und -versiegelung insgesamt ab. § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB-E stellt sich zudem in den Gegensatz zur offiziellen Gesetzesbegründung zu § 1a Abs. 2 BauGB, der im Kontext mit der Umsetzung der Bodenschutzklausel besonders die Möglichkeiten gerade der Eingriffsregelung betont (Bt-Drs. 756/03, S. 112).

Artikel 1, Nr. 12 b

(§ 214 Abs. 2a BauGB-neu)

Angesichts der Kritik an den Regelungen für Bebauungspläne der Innenentwicklung sind folglich auch die **Unbeachtlichkeitsvorschriften** gemäß § 214 Abs. 2a aus Sicht des *bdla* bedenklich. Eine Vorschrift, die Verletzungen gesetzlich bestimmter Vorgaben derart weitgehend für unbeachtlich erklärt, ermuntert geradezu zu einer leichtfertigen Handhabung. So leistet § 214 Abs. 2a Ziff. 1 einer sehr weiten und großzügigen Auslegung des Bereichs der „Innenentwicklung“ Vorschub. Dies kann nicht im Sinne einer konformen Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben wie auch der durch den Gesetzentwurf in Anspruch genommenen nachhaltigen Entwicklung sein.

Abschließende Bemerkungen:

In der Vergangenheit wurden BauGB-Novellen in nahezu beispielhafter Weise durch fundierte Untersuchungen mit hoher Praxisnähe vorbereitet. Auch zur Wirksamkeit des über das EAG-Bau novellierten BauGB ist aus Sicht des *bdla* die Durchführung einer umfassenden Rechtstatsachenuntersuchung ratsam, bevor über weitere Anpassungen und Optimierungen entschieden wird. Analog zum Vorgehen bei früheren BauGB-Novellen wären auf der Grundlage belastbarer Erkenntnisse entsprechende Vorschläge vorzulegen, wie etwa die Belange der Innenentwicklung konkret gestärkt werden können. Wissenschaftliche wie planungspraktische Erkenntnisse legen nicht die Einschränkung der planerischen Umweltvorsorge sondern andere maßgebliche Handlungsfelder für die Verringerung der Flächeninanspruchnahme nahe.

Der *bdla* erlaubt sich abschließend auf einen potentiell substantiellen Beschleunigungseffekt für Bebauungspläne hinzuweisen, den der Gesetzgeber nicht ausreichend in seine Überlegungen einbezogen hat: Die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nach §1 Abs.3 BauGB konstitutiven Vorgaben nach §1 Abs.6 Nr.7 BauGB verlangen in *allen* Bebauungsplänen Berücksichtigung. § 2 Abs. 4 Satz 6 BauGB normiert auch diesbezüglich, dass die Bestandsaufnahmen und Bewertungen vorliegender Landschaftspläne oder sonstiger Pläne nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe g in der Umweltprüfung mit heranzuziehen sind. Die **Vereinfachung und Beschleunigung der Bauleitplanung** kann nach allgemeiner Auffassung der Planungspraktiker entscheidend durch die rechtliche und faktische Stärkung dieser Norm erreicht werden, etwa indem hier neben den Bestandsdarstellungen Informationen für die Bewertung der Empfindlichkeit und Erheblichkeit von Beeinträchtigungen entnommen werden können.

Bund Deutscher Landschaftsarchitekten *bdla*
Berlin, 26. Juni 2006

Die vorliegende Stellungnahme ergeht auch im Namen des BBN – Bundesverband beruflicher Naturschutz, der die vorgetragenen Positionen inhaltlich gleich lautend vertritt.