



NABU-Stellungnahme zur Novellierung des BauGB

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung
von Bauland vom 09. Juni 2020
Novellierung des BauGB einschl. der BauNVO und PlanZVO**

Aktenzeichen: SWI2-72035/1#1



Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Verbändebeteiligung am Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland vom 09.06.2020, zu dem wir im Folgenden ausführlich Stellung beziehen wollen.

Zusammenfassende Vorbemerkung

Der NABU erkennt den Willen der Bundesregierung, mit dem vorliegenden Entwurf schnell bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Einige der vorgeschlagenen Instrumente, sind im Grundsatz begrüßenswert. Ihnen gemein sind aber vor allem ein Mangel an Detailschärfe und ein fehlender ganzheitlicher Ansatz, der Verknüpfungen zu den Themen und Herausforderungen Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Verkehrswende, Energieeffizienz, Ressourcenknappheit und demographischer Wandel integriert.

Als Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs werden nahezu ausschließlich die Empfehlungen der bauwirtschaftsgeprägten Baulandkommission angeführt, wünschenswert wäre darüber hinaus aber auch die interdisziplinäre Einbeziehung von Empfehlungen aus Wissenschaft, Umweltministerkonferenz und Dokumenten wie dem Klimaschutzplan, dem Bodenatlas oder auch dem Masterplan Stadtnatur bzw. dem Weißbuch Stadtgrün.

Festzuhalten ist weiterhin, dass zwar Elemente der „doppelten Innenentwicklung“, also der Verdichtung auf bereits vorbelasteten Flächen bei gleichzeitigem Grünflächenerhalt, vorkommen, aber nicht konsequent genug verfolgt werden. Hierzu bedarf es effektiver Maßnahmen, die gesetzlich verankerte Innenentwicklung umzusetzen, Nachverdichtung durch Aufstockung oder Umnutzung zu verfolgen und den auch für den Menschen lebensnotwendigen innerstädtischen Grünflächen eine Bedeutung auf Augenhöhe mit der Bauwirtschaft einzuräumen.

Hervorheben möchten wir vor der ausführlichen Stellungnahme folgende Punkte:

- Eine Fortsetzung des § 13b ist weder mit Argumenten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung noch mit Arten- und Umweltschutz in Einklang zu bringen und in jedem Falle aus dem Entwurf zu streichen.
- Der NABU fordert ein Bundesgesetz, welches verbindlich regelt, auf welche Weise und bis wann der Flächenverbrauch gemäß Beschluss des Bundesrates

Kontakt

NABU Bundesverband

Stefan Petzold
Referent für Siedlungsentwicklung und
Stadtnatur

Tel. +49 (0) 30 284 984 - 1646

Fax +49 (0) 30 284 984 - 3646

Stefan.Petzold@NABU.de

(2011) bis 2030 auf Netto Null reduziert werden kann. Hierfür muss ein Reduktionsziel je Bundesland festgelegt werden, welches über die Landes- und Regionalplanung umgesetzt wird. Der Erreichung des Zielzustandes dienlich wären die Führung von Baulücken- und Leerstandskatastern und eine Stärkung der interregionalen Zusammenarbeit.

- Die Formulierungen bezüglich der Anwendung des Ersatzgeldes sind nur bedingt nachvollziehbar. Es muss eine Korrektur vorgenommen werden, die den Vorrang der Realkompensation zum Ausdruck bringt und mit dem Ersatzgeld keine gleichberechtigte Alternative für den Ausgleich schafft. Denn nicht die Kompensationsverpflichtung ist verantwortlich für den Verlust von Landwirtschaftsflächen, sondern der bauliche Eingriff.
- Die Aufnahme von Elementen zur Stärkung des Grünraumes im Siedlungsraum ist zu begrüßen. Dazu zählen die Erwähnung von Naturerfahrungsräumen, die Anerkennung von Grünflächenmangel als städtebaulicher Missstand und die geringfügige Stärkung von Grün- und Freiflächen in der Bauleitplanung.
- Anzuerkennen sind Möglichkeiten, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit und der Stärkung der Innenentwicklung mit Wohnungsbaubezug dienen können, beispielsweise das Vorkaufsrecht, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Baugebote, das städtebauliche Entwicklungskonzept und die Regelungen zum Wohneigentum.
- Die Verwässerung von im Innenbereich vorkommenden, „systemrelevanten“ Waldflächen wird entschieden abgelehnt.
- Die vorgeschlagenen Anpassungen der BauNVO machen deutlich, dass ein dringender Novellierungsbedarf dieses Gesetzestextes besteht. Die Formulierungen schaffen mehr Rechtsunsicherheit und Stückwerk, statt Hilfsmittel für eine effektive Nachverdichtung zu sein.

Verbändeanschriften

Hinweis zu einer Experimentierklausel „Lärmschutz“:

Zur Experimentierklausel möchten wir auf unseren Kommentar zu den Änderungen der BauNVO verweisen.

Hinweis auf die Prüfempfehlung zum Waldbegriff gemäß BWaldG:

Der NABU lehnt die Neufassung des Waldbegriffs im Innenbereich entschieden ab. Der Wald erfüllt zahlreiche Ökosystemleistungen. Gerade in Zeiten des Klimawandels ist er ein wesentlicher Schlüssel zur Abkühlung benachbarter, überhitzter Siedlungen. Diese Anerkennung sollte nicht durch eine Definition im B-Plan mit teils langwierigen und unflexiblen Verfahren ausgestellt werden, sondern einzig bei Vorhandensein von überprüfbareren Waldeigenschaften und der daraus resultierenden Funktionen. Auch bei Gehölbeseitigungen im Innenbereich ist nicht von der Kompensationsverpflichtung abzuweichen.

Durch die vorgeschlagene Formulierung gilt es weiterhin zu bedenken, dass rechtliche Unklarheiten geschaffen werden. Da die betreffenden Flächen aus der Walddefinition herausgenommen würden, bedürfte es für die Umwandlung keiner Genehmigung der Forstbehörden mehr. Das wirft im unbeplanten Innenbereich die Frage auf, ob man sich tatsächlich noch im Innen- oder schon im Außenbereich befindet. Ein behördeninterner Interessenkonflikt wäre das Resultat.

Die Länder verfügen gem. § 9 BWaldG bei Feststellung einer anderen Nutzungsart bereits über ausreichende Möglichkeiten zur Umwandlung von Wald in andere Nut-

zungsarten. Aus den Regelungen ergibt sich jedoch ebenfalls, dass nicht der komplette unbeplante Innenbereich vom Erfordernis einer waldrechtlichen Umwandlungsgenehmigung ausgeschlossen und somit zu einer erleichterten Fällung führen werden darf.

Die in § 2 Absatz 2 Nummer 4 BWaldG bereits vorliegenden Ausschlusskriterien für Flächen im Innenbereich, die kein Wald im Sinne des Gesetzes sind, sind hinreichend: „kleinere Flächen, die mit einzelnen Baumgruppen, Baumreihen oder mit Hecken bestockt sind oder als Baumschulen verwendet werden.“.

Als Orientierungshilfe zur Einstufung von Flächen, die Waldeigenschaften erfüllen und somit der Definition von Wald im Sinne des Gesetzes entsprechen, kann der veröffentlichte Erlass zur Anwendung des § 2 Waldgesetz des Landes Brandenburg dienen. Dort wird neben den qualitativen Voraussetzungen auch die quantitative Bezugsgröße von 0,2 ha als ausschlaggebend für eine Einstufung als Wald etabliert. Für den Innenbereich wird unter 2.6 Folgendes konkretisiert:

„Auch Flächen in bebauten Gebieten, zu denen Wochenend- und Ferienhausgebiete sowie Campingplätze gehören können, können unter den Waldbegriff fallen, wenn sie die vorgenannten Kriterien erfüllen, so dass Flächen im beplanten sowie im unbeplanten Innenbereich gleichfalls dem Waldbegriff unterliegen können.“

Unter 4.3 wird eine frühzeitige Abklärung der Zuständigkeiten zwischen Naturschutzbehörde und Forstbehörde, auch im Innenbereich, unter Beteiligung der Gemeinde festgelegt.

Artikel 1 – Änderungen im BauGB

Zu Nr. 2. a) – betrifft § 1 Absatz 3 Satz 1 i.V.m 4. d) - § 9 neuer Absatz 2d

Der Zusatz einer Kann-Formulierung zur Aufstellung von Bauleitplänen, die insbesondere für Zwecke des Wohnungsbaus dienen, ist von der Idee gut gemeint und soll sicherlich der Innenentwicklung zu Gute kommen, stellt eine unnötige und einseitige Prioritätensetzung ohne daraus folgende Rechtsverbindlichkeit dar. Ebenso wichtig sind die Sicherung, Entwicklung und Erweiterung von bestehenden Grünflächen und Biotopverbundsystemen, die über verbindliche Grünordnungspläne im Innen- und Landschaftspläne im Außenbereich festgesetzt werden können.

Zu Nr. 2. bb) – betrifft § 1 Absatz 6 Nummer 9 i.V.m. 4. a) - §9 Absatz 1 Nummer 11

Unter der Maßgabe, dass Elektromobilität neben den batterieelektrischen Antrieben auch alternative Antriebstechniken einschließt, ist die Erweiterung des bestehenden Gesetzestextes grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch muss im Hinblick auf eine ernst gemeinte und dringend erforderliche Verkehrswende ein ganzheitlicher Ansatz gewählt werden, der um Aspekte des Klimaschutzes erweitert wird und die im weiteren Text des betreffenden § 1 Absatz 6 Nummer 9 beschriebenen Elemente zur „[...] Vermeidung und Verringerung von Verkehr [...]“ unterstützt. Folglich ist eine Formulierung zu wählen, die eine Priorisierung im Sinne von Fuß- und Radverkehr > ÖPNV/ Bahn- und Bus-Verkehr > Individualverkehr mit alternativem Antrieb > erkennen lässt und so die Grundlage für eine integrierte Verkehrs- und Bebauungsplanung vor dem Hintergrund des Klimaschutzes ermöglicht.

Zudem hängen die Auswirkungen vor allem des motorisierten Individualverkehrs auf den Klimawandel, die so ausgelöste Erhitzung der Städte in Kombination mit der Fein-

staub-Belastung auf die menschliche Gesundheit und der enorme Flächenverbrauch, der sich ebenso negativ auf die Klimawandelanpassung niederschlägt, eng zusammen. Die hohe Flächenversiegelung führt zu einer Entsorgung von knapper werdendem Regenwasser in der Kanalisation und entzieht das Wasser dem natürlichen Kreislauf, die Vegetation muss stattdessen mit teurem Trinkwasser „zwangsbewässert“ werden. Zudem heizen sich die versiegelten Flächen sehr stark auf und geben die Hitze im Vergleich zu unversiegelten Böden oder Vegetation nur langsam an ihre Umgebung ab. Das Resultat ist, dass die Temperatur in Städten um einige Grad höher ist, als im Umland.

Um einen nachhaltigen Umschwung auf allen Ebenen zu schaffen und die sich bei intelligenter Umsetzung ergebenden Synergien zu nutzen, ist ein Umdenken auf allen Ebenen, sowohl in strategischer, politischer, umweltbildungstechnischer Richtung nötig, der auch die Arbeit von Behörden, Ver- und Entsorgern und die Verwaltungs- und Planerausbildung einschließt. So wäre eine Möglichkeit, die durch die Verkehrswende frei werdenden und nicht mehr benötigten Flächen für ruhenden und fließenden Verkehr für eine Entsiegelung und Umwidmung zu Grünflächen vorzusehen und dies bauplanungsrechtlich zu verankern.

Ohne die Schaffung der Voraussetzungen und eine hinreichende Erweiterung des Gesetzestextes zu den voranstehend genannten Elementen erschließt sich eine wie im Gesetzesentwurf vorgeschlagene, allgemein gehaltene Formulierung nicht, da sie eine einseitige Hervorhebung darstellt.

Zu Nr. 2. dd) – betrifft § 1 Absatz 6 Nummer 14

Grundsätzlich begrüßt der NABU die Erweiterung der in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Elemente um Grün- und Freiflächenversorgung. Allerdings fehlen in der vorgeschlagenen Formulierung sowohl eine resultierende Verbindlichkeit als auch Angaben zu Qualität und Quantität von Grün- und Freiflächen und eine Klarstellung, was unter einer „ausreichenden Versorgung“ zu verstehen ist. Konsequenter wäre es, eine bundeseinheitlich gültige Verpflichtung zur Aufstellung von rechtsverbindlichen Landschafts- und Grünordnungsplänen einzuführen, die analog des Flächennutzungsplanes regelmäßig fortzuschreiben sind. Für den Außenbereich wird dies in Form von Landschaftsplänen bereits im Landesnaturschutzgesetz NRW praktiziert. So würden kommunale Schutz-, Pflege- und Entwicklungsziele, aber auch Grenzen der Siedlungsentwicklung aus ökologischer Sicht als Satzung neben der Bauleitplanung etabliert. Im Zuge dessen müsste eine entsprechende Anpassung des § 11 Absatz 2 BNatSchG vorgenommen werden.

Zu Nr. 3. – betrifft § 1a Absatz 3 neuer Satz 6 i.V.m. 15. - neuer § 135d

Der NABU äußert große Bedenken zu den vorliegenden Formulierungen in der Anwendung des Ersatzgeldes. Aus der Begründung des Gesetzesentwurfes geht hervor, dass die Stärkung des Ersatzgeldes daher rührt, dass Landwirtschaftsflächen übermäßig für Kompensationszwecke in Anspruch genommen werden und deshalb besser bestehende Schutzgebiete mit Ersatzgeld aufgewertet werden sollen. Diese Herleitung wird aus dem Gesetzestext nicht hinreichend klar, weiterhin verkennt sie die tatsächliche Ursache der Flächeninanspruchnahme von Agrarflächen: nicht der Naturschutz und die Eingriffsregelung sind der Auslöser, sondern die Vielzahl an Eingriffen, die durch übermäßige Bautätigkeiten ausgelöst werden.

Der Gesetzesentwurf muss dahingehend konkretisiert werden, dass der Kaskade der Eingriffsregelung gem. BNatSchG (Vermeidung > Minderung > Ausgleich > Ersatz > Ökokonto > Ersatzgeld) zwingend Folge zu leisten ist. Die Zahlung von Ersatzgeld darf unter keinen Umständen das Signal senden, sich von einer Realkompensation „freizu-

kaufen“, wie es die vorliegende Formulierung als gleichberechtigte Alternative zum Ausgleich vermittelt.

Es müssen zunächst alle Mittel der Realkompensation in Form von Ausgleich vor Ersatz ausgeschöpft werden. Insofern ist die vorgeschlagene Formulierung in § 1a Absatz 3 neuer Satz 6 von „Soweit ein Ausgleich nicht möglich ist [...]“ abzuändern in „Soweit ein Ersatz nicht möglich ist [...]“.

Erst wenn der Vorhabenträger durch anerkanntem Nachweis der uNb bestätigen kann, dass alle Mittel der Realkompensation ausgeschöpft wurden, dürfen die Nutzung bestehender Ökokontomaßnahmen und das Ersatzgeld zur Anwendung kommen. Wenn eine vollständige Realkompensation nicht umsetzbar ist, ist vorstellbar, zunächst alle Möglichkeiten von Ausgleich und Ersatz auszuschöpfen und in einer kombinierten Variante die verbleibenden Eingriffsfolgen per Ökokonto bzw. Ersatzgeld zu kompensieren.

Wenn eine Anwendung von Ersatzgeld stattfindet, sollte eine zeitliche Befristung der bei der Verwendung des Ersatzgeldes greifen. Des Weiteren muss diese Umsetzung auch qualitativen Aspekten gerecht werden: sie sollte zweck- und ortsgebunden und ebenfalls mit dem Vorrang von Ausgleich vor Ersatz durchgeführt werden.

Des Weiteren muss die Qualität von Kompensationsmaßnahmen enorm verbessert werden. In der Praxis werden vielfach die Zustände der in der Bilanzierung anvisierten Zielzustände nicht erreicht bzw. teilweise Kompensationsflächen überplant. Gründe hierfür sind ein mangelhaftes Monitoring, welches zum einen durch ein fehlendes bundesweites Kompensationskataster und eine bessere Personalausstattung innerhalb der Genehmigungs- und Kontrollbehörden deutlich verbessert werden könnte. Zusätzlich bedarf es einer verbesserten kommunen- und länderübergreifenden Kommunikation. Eine unter 2. dd) angesprochene Festsetzungsmöglichkeit über Landschafts- und Grünordnungspläne stärkt die naturschutzfachlichen Belange gegenüber der Bauleitplanung.

Zu Nr. 4. b) – betrifft § 9 Absatz 1 Nummer 15

Die neu geschaffene Festsetzungsmöglichkeit von Naturerfahrungsräumen im Bebauungsplan als stützendes Element zur Umweltbildung wird begrüßt. Darüber hinaus wünschenswert wäre die Erweiterung der festgesetzten Grünflächen um Maßnahmen zur Gebäudebegrünung (Fassaden- und Dachbegrünung).

Weiterhin sollte gleichbedeutend mit einer Anpassung der BauNVO ein „Grünflächenfaktor“ geschaffen werden, der analog §1 Absatz 1 Nummer 1 eine ökologische Planungskenngröße festsetzt, um der enormen Bedeutung von Grünflächen zur Gesunderhaltung der Bevölkerung, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen und als Regenwasserspeicher insbesondere in Zeiten von Klimawandel und Artenverlust Sorge zu tragen.

Zu Nr. 6. – betrifft § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2

Um die Kaskade der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung nicht zu unterlaufen, ist sicherzustellen, dass alle Elemente der Realkompensation einbezogen werden. Folglich ist die vorgeschlagene Formulierung in § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 „[...] die Durchführung des Ausgleichs und die Erhebung des Ersatzgeldes [...]“ in „[...] die Durchführung des Ausgleiches, des Ersatzes und die Erhebung des Ersatzgeldes [...]“ umzuändern.

Zu Nr. 8. – betrifft § 13b

Der NABU lehnt eine Verlängerung des 13b mit aller Entschlossenheit ab. Eine druckfrische, Ende Juni 2020 veröffentlichte Studie des Umweltbundesamtes untersuchte in

einem bisher nicht erfassten Umfang 250 Bebauungspläne im gesamten Bundesgebiet, die nach § 13b aufgestellt wurden. Die Studie bestätigt alle bisherigen Zweifel zur Sinnhaftigkeit des Instruments und kommt zu folgendem unmissverständlichem Ergebnis:

„Das Verfahren nach § 13b BauGB wird vor allem von kleinen Gemeindeverwaltungen mit begrenzten Personalkapazitäten genutzt und als Vereinfachung der verfahrensmäßigen und materiellen Anforderungen gesehen. Die vom Gesetzgeber mit der Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen, substanziiell neues Wohnbauland zur Minderung der bestehenden Wohnungsnot in wachsenden Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen, werden jedoch nicht erreicht. Überdies sind die Verfahren mit teilweise umfangreichen Eingriffen in den Naturhaushalt verbunden, u. a. durch die Inanspruchnahme strukturreicher und ökologisch hochwertiger Ortsrandstrukturen. In den Verfahren werden wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt. Sofern Untersuchungen zur Ermittlung von Abwägungsmaterial durchgeführt werden, basiert dies einerseits auf fachrechtlichen Vorgaben oder dient der nachbarschützenden Konfliktvermeidung. Die Autoren der Studie empfehlen, von einer Verlängerung und Verstetigung des § 13b BauGB dringend abzusehen.“

Zusammenfassend resümiert die Studie, dass § 13 b an seiner Zielsetzung bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, unverkennbar scheitert, der Flächenverbrauch erhöht wird und qualitative Elemente der Bebauungsplan ausgehebelt werden. Zudem findet die Anwendung überwiegend in kleinen Gemeinden ohne Bedarf statt, die den Paragraphen gerne anwenden, weil er mit Personalmangel schlicht unkomplizierter umzusetzen ist als normale Bebauungsplanverfahren. Diese Studie reiht sich damit in eine Vielzahl von weiteren Nachweisen ein, welche allesamt zum gleichen Schluss kommen: eine Fortführung des § 13b BauGB abzusehen.

In der Begründung zum vorliegenden Gesetzesentwurf heißt es, dass die Baulandkommission eine Verlängerung des § 13b empfehlen würde. Diese verkürzte Darstellung entspricht jedoch nicht dem tatsächlichen Meinungsbild aller Mitglieder der Kommission, welches der ausführlichen Sitzungsdokumentation zu entnehmen ist. Denn dort heißt es:

„Das Meinungsbild der Kommissionsmitglieder zu § 13b BauGB ist heterogen. [...] plädierten andere für eine Abschaffung oder eine starke Einschränkung des § 13b BauGB (wie z.B. durch eine Beschränkung auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt) Begründet wurde dies insbesondere damit, dass Verfahren nach § 13b BauGB mit einer neuen Inanspruchnahme des Außenbereichs verbunden seien und damit eine Fokussierung auf die Innenentwicklung unterlaufen werde. Zudem sei festzustellen, dass § 13b BauGB auch in Gebieten angewandt werde, in denen es keine Flächenknappheit gebe.“

Weiterhin geben elf von 16 Landesumweltministern auf der 92. Umweltministerkonferenz im Mai 2019 zu Protokoll, dass die Baulandkommission berücksichtigen soll, die Baulandmobilisierung nicht gegen die Ziele von Nachhaltigkeitsstrategie und Klimaschutzplan laufen zu lassen, § 13b die Innenentwicklung unterwandert, das Flächensparen konterkariert und deshalb eine Verlängerung „nachdrücklich abgelehnt“ wird.

Schließlich möchten wir auch auf das am 24.09.2019 veröffentlichte Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion hinweisen, welches eine gesetzeskonforme Baulandmobilisierung im Außenbereich „nur in absoluten Ausnahmefällen“ bekräftigt. Eine Anwendung von § 13b verhalte sich hierzu kontraproduktiv und führe stattdessen zu einer weiteren Zersiedelung der ländlichen Räume und somit einem Widerspruch zur Reduzierung des Flächenverbrauchs gem. Deutscher Nachhaltigkeitsstrategie auf zunächst unter 30 ha/ Tag bis 2030. Stattdessen sollen Elemente, die bereits in der Bodenschutzklausel des BauGB in § 1a Absatz 2 stehen, wie Nachverdichtungen im Innenbereich durch Aufstockungen genutzt werden.

Hier nochmal ein Überblick der Gegenargumente zu § 13b BauGB:

- konterkariert Zielsetzungen von EU und Bundesregierung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 30 ha/ Tag (aktuell 56 ha) und langfristig Netto Null und gefährdet so ebenfalls Ziele des Klimaschutzplanes
- untergräbt den Grundsatz der Bodenschutzklausel in § 1a BauGB und die vorgeschriebenen Vorrang der Nutzung von Instrumenten der Innenentwicklung
- gem. § 35 Absatz 1 sind Vorhaben im Außenbereich, die öffentliche Belange beeinträchtigen, unzulässig, ein gem. § 35 Absatz 3 Nummer 1 den Darstellungen des Flächennutzungsplanes widersprechendes Vorhaben stellt eine solche Beeinträchtigung dar
- Vereinbarkeit mit EU-Recht zu erforderlicher Umweltverträglichkeitsprüfung bisher ungeklärt
- scheitert an den Gründen seiner Aufstellung: bezahlbaren Wohnraum zu schaffen
- wird aufgrund Personalmangels von überwiegend kleinen Gemeinden genutzt, die vielfach normale Bebauungsplanverfahren auf beschleunigtes Verfahren umstellen, schlicht weil es unkomplizierter ist und das obwohl kein Wohnraumbedarf oder eine wachsende Bevölkerung zu erwarten ist
- Studien belegen vielfach Anwendungsfehler in der Praxis einhergehend mit mangelnder Kontrolle, sodass auch der Artenschutz verwässert wird
- zerstört strukturreiche Flächen am Siedlungsrand mit enormen Wert als Biotopverbund und Lebensraum für Tiere und Pflanzen; befeuert Artensterben
- wertvolle Landwirtschaftsflächen werden der Überbauung freigegeben
- für Gemeinden entstehen enorme Infrastrukturfolgekosten
- Jahrhunderte gewachsene ländliche Kulturräume verschwinden, da Siedlungen am Rand wachsen und im Kern aussterben („Donut-Effekt“)
- durch Wegfall der frühzeitigen Bürgerbeteiligung ausgelöster Mangel an Akzeptanz in der Bevölkerung
- erschwert Herausforderungen der Bewältigung des demographischen Wandels und der Verkehrswende durch flächenhaft wachsende Siedlungsräume

Nach Abwägung der dargestellten Fakten zur weiteren Verlängerung des Paragraphen kann es nur eine vernünftige Entscheidung geben: dem dringlichen Rat von Wissenschaft und großen Teilen der Politik zu folgen und § 13b BauGB endgültig aus dem Gesetzesentwurf und –text zu streichen.

Exkurs zu § 13a BauGB:

Im Jahr 2007 wurde § 13a BauGB, der Bebauungspläne im Innenbereich im beschleunigten Verfahren ermöglicht, unter anderem zur Schonung von Außenbereichsflächen eingeführt.

Dieser ist ebenfalls kritisch zu hinterfragen, da frühzeitige Bürgerbeteiligung, naturschutzfachliche Kompensation und die Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung weg fallen und so für die Natur wertvolle Flächen ohne Abhilfe überbaut werden. Zu Gute halten muss man § 13a BauGB allerdings, dass einer möglichen Nachverdichtung im Innenbereich Rechnung getragen wird, jedoch empfiehlt der NABU, zumindest eine Vorprüfungspflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung und den naturschutzfachliche Eingriffsausgleich zur Linderung der Folgen für die Umwelt einzuführen.

Zu Nr. 9. a) – betrifft § 24 Absatz 1 Satz 1

Die Ergänzungen des allgemeinen Vorkaufsrechtes zur Förderung sozialer Gerechtigkeit werden vom NABU begrüßt. Sinnvoll wäre es, das kommunale Vorkaufsrecht im Sinne einer gleich verteilten Grünflächenversorgung zu stärken. Gerade die durch die Corona-Pandemie ausgelösten Ausgangsbeschränkungen haben uns gezeigt, wie wichtig eine barrierefreie und schnell zu erreichende Grünflächenversorgung für alle Bevölkerungsteile ist.

Zu Nr. 9. b) – betrifft § 24 Absatz 3 Satz 1

Die Aufzählung von Gründen zum „Wohl der Allgemeinheit“ sollte um die Ausstattung mit Grünflächen als Gliederungspunkt Nummer 3 ergänzt werden. Eine mögliche Formulierung könnte wie folgt lauten:

„3. Grün- und Freiflächen zur Anpassung an den Klimawandel, zur Herstellung eines Biotopverbundes, zur gleichmäßigen Grün- und Erholungsflächenausstattung im Siedlungsraum und Flächen, die insbesondere zur Umsetzung von Landschafts- und Grünordnungsplänen dienen.“

Diese Formulierung würdigt auch die gem. § 1 Absatz 6 zu berücksichtigenden Elemente der Bauleitplanung.

Zu Nr. 12. – betrifft § 31

Die Neuerungen können einen grundsätzlich positiven Effekt auf die Stärkung der Innenentwicklung und insbesondere die Schaffung von Wohnraum entfalten. Dies jedoch nur unter der Maßgabe, dass die vorgeschlagene neu einzuführende Kategorie des Grünflächenfaktors und eine ausreichende Grünausstattung davon unberührt bleiben.

Jedoch ist die gewählte Form über die Einführung neuer Ausnahme- und Befreiungstatbestände ein Beleg dafür, dass die BauNVO nicht mehr zeitgemäß ist und einer grundlegenden Reform unterzogen werden sollte. Ausnahmen und Befreiungen sollten die Ausnahme sein und nicht zur Regel werden.

Zu Nr. 13. – betrifft § 34 Absatz 3a

Die praktische Anwendbarkeit der Formulierung „mehrere Fälle“ ist kritisch zu hinterfragen, da sich an schwammigen Formulierungen des § 34 Absatz 1 wie „nähere Umgebung“ oder „Eigenart“ in der Praxis schon regelmäßig Diskussionen entzünden, da die Definitionen zwischen Innen- und Außenbereich nicht allgemeinverständlich und klar genug abgegrenzt sind. Eine Erweiterung der Zulässigkeit einer Abweichung auf „mehrere vergleichbare Fälle“ verschärft sowohl die quantitative als auch die qualitative Unklarheit der rechtssicheren Anwendung. Zur Unterstützung und Qualifizierung einer effektiven Nachverdichtung das Einfügungsgebot und der Radius der näheren Umgebung nicht zu eng ausgelegt werden.

Andererseits sollten zur Erhöhung der Qualität Bauvorhaben, die dem Einfügungsgebot offensichtlich widersprechen, ein Bebauungsplanverfahren durchlaufen, das eine Um-

weltprüfung sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit vorsieht. Dabei gilt es seitens Politik und Verwaltung, Partizipation als demokratisches Grundrecht zu akzeptieren und als Chance zu begreifen: Die formellen und informellen Möglichkeiten der aktivierenden und rechtzeitigen Bürgerbeteiligung sind auszuschöpfen.

Zu Nr. 14. – betrifft § 35

Eine Öffnung des § 35 zum Bauen im Außenbereich ist mit größtmöglicher Vorsicht zu gestalten. Die vorgeschlagene Ausdehnung von drei auf fünf Wohnungen je Hofstelle darf nur unter der Prämisse stattfinden, dass keine zusätzliche Fläche in Anspruch genommen werden darf. Eine entsprechende Zusatzformulierung ist aufzunehmen. Die Gemeinde sollte im Sinne der Stärkung der kommunalen Planungshoheit einen Ermessensspielraum erhalten, ob und in welchem Umfang sie zur Vermeidung der Verfestigung einer Streusiedlung weniger als drei (fünf) Wohnungen für vertretbar erachtet.

Grundsätzlich sollten Außenbereichsflächen für Bauvorhaben nicht mehr in Anspruch genommen werden. Nicht der Schutz einer Fläche vor Bebauung muss zukünftig besonders begründet werden, sondern ihre Inanspruchnahme für Bebauung. Die Ausweisung von neuem Bauland im Außenbereich ist ausnahmsweise nur noch dann statthaft, wenn

- die Gemeinde den Nachweis erbracht hat, dass der von ihr ermittelte und begründete Flächenbedarf weder innerhalb ihres im Zusammenhang bebauten Gebietes noch durch die Inanspruchnahme größerer Bauflächen gedeckt werden kann, sie die Folgekosten des Baugebiets öffentlich dargelegt und dessen Wirtschaftlichkeit nachgewiesen hat und
- mit der Genehmigung des Flächennutzungsplanes seitens der Regionalplanung der Nachweis erbracht wurde, dass das Reduktionsziel (siehe Eingangsstatement) nicht verletzt wird und es zu dem neuen Baugebiet innerhalb der Region keine vernünftige (innerörtliche) Alternative gibt.

Zu Nr. 16. – betrifft § 136 Absatz 3 Nummer 2c

Der NABU sieht die Erwähnung, dass ein Mangel an Grünflächen unter Berücksichtigung von Belangen des Klimaschutzes gleichbedeutend mit einem städtebaulichen Missstand ist, als positiv an. Sinnvoll wäre zudem die Aufnahme des Kriteriums der Unterversorgung eines Gebiets mit Grün- und Freiflächen als städtebaulicher Missstand gem. § 136 Absatz 2 und gleichbedeutend eine Erweiterung der reinen Funktionalität um den Faktor der Biodiversität. Die Biodiversität sollte ebenfalls in die Aufzählungen des § 136 Absatz 4 Einzug halten.

Die vorgeschlagene Aufzählung unter § 136 Absatz 3 Nummer c) sollte überdacht werden und mit einer eigenen Kategorie für Grün- und Freiflächen, deren Vernetzung und der Rolle der Klimawandelanpassung bedacht werden.

Bei der Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen müssen trotz einer in § 136 Absatz 1 erwähnten „zügigen Durchführung“ von Maßnahmen zwingend die Vorschriften des § 44 BNatSchG zum besonderen Artenschutz beachtet werden. Die Aufnahme mitsamt Querverweis zum Bundesnaturschutzgesetz erscheint zielführend. Da Gebäude für viele Tier- und Pflanzenarten ein wichtiger Rückzugsort sind, diese aber gleichermaßen durch notwendige Sanierungsmaßnahmen (auch zur Klimawandelanpassung) von der Beseitigung aufgrund unzureichender Anwendung des Artenschutzes bedroht sind, sind eine deutlich bessere Abstimmung und Anwendung bestehender Vorschriften erforderlich. Klimaschutz, Gebäudesanierungen und Naturschutz müssen gemeinsam betrachtet werden. Eine Veröffentlichung durch das BfN liefert

eine praxisnahe Auseinandersetzung mit dieser Thematik (vgl. Mayer & Balzer (BfN), 2016).

Eine verpflichtende Bestandsaufnahme sanierungsbedürftiger Gebäude beispielsweise auf Gebäudebrüter und Fledermausquartiere würde dem nachgewiesenen Bestandsrückgang entgegenwirken. Dieser Nachweis ist durch das in § 44ff. BNatSchG ausgelöste weitere Verfahren bei positivem Befund vor Baubeginn von der zuständigen Naturschutzbehörde anerkennen zu lassen.

Zu Nr. 17. a) – betrifft § 175 Absatz 2

Die vorangegangenen Schilderungen zu einer wirkungsvolleren Umsetzung des Artenschutzes bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen betreffen ebenso die in § 175 Absatz 2 vorgesehene Integration eines Modernisierung- und Instandhaltungsgebotes.

Das Modernisierungs- und Instandhaltungsgebot wird von Seiten des NABU grundsätzlich begrüßt, wenn es einerseits den bereits erwähnten Artenschutz beachtet und andererseits nachhaltige Aspekte bei der Umsetzung, insbesondere zur Klimawandelanpassung, berücksichtigt. Dazu gehören unter anderem die Verwendung regionaler Materialien, Ressourceneinsparungen, eine ausschließlich energieeffiziente Instandhaltung mit drastischer Senkung der Treibhausgas-Emissionen und eine generelle Reduzierung des Energieverbrauches, denn die zur Verfügung stehende (erneuerbare) Energie ist limitiert.

Zu Nr. 18. – betrifft § 176

Im Grundsatz begrüßt der NABU eine Überarbeitung der Regelungen zu Baugeboten. Durch die Anwendung von Baugeboten können Flächenspekulationen zur wirtschaftlichen Bereicherung wirksam entgegen gewirkt und somit die Innenentwicklung gestärkt werden. Des Weiteren führen die durch Spekulationen entstehenden künstlichen Verknappungen des Marktes zu einer Erhöhung der Nachfrage und damit zu steigenden Bodenpreisen und einem erhöhten Wohnraummangel.

Dass die Stärkung der Innenentwicklung durch die Novellierung der Baugebote mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf erreicht wird, bleibt jedoch zu bezweifeln und wird in dieser Form vom NABU abgelehnt. Die Einschränkungen in § 176 Absatz 3 Nummer 2 konterkarieren Baugebote und damit die Bemühungen zur Innenentwicklung massiv. Damit dürften vorgesehene Baugebote in der Mehrzahl der Fälle ins Leere laufen. Ebenso fehlen Regelungen zu einer Sanktionierung bei Nichteinhaltung von ausgesprochenen Baugeboten, um die Schaffung von Wohnraum zu beschleunigen.

Zu Nr. 19. – neuer § 176a

Die vorgeschlagene Ergänzung eines neuen §176 a zum städtebaulichen Entwicklungskonzept wird begrüßt. Dieser sollte jedoch um weitere Elemente der doppelten Innenentwicklung, wie vorgeschlagene, verbindliche Grünordnungspläne mitsamt Festsetzungsmöglichkeiten und Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels ergänzt werden.

Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 18.06.2020 zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen (Drucksache 345/20) – neuer Absatz 5 § 245a BauGB

Warum der Gesetzesentwurf nicht innerhalb der hier kommentierten BauGB-Novelle vorgelegt wird, erschließt sich uns nicht. Wir möchten dennoch die Möglichkeit nutzen, an dieser Stelle kurz darauf einzugehen.

Die vorgeschlagene Privilegierung von Tierwohlställen im Außenbereich in Form des § 245a wird vom NABU begrüßt, da sie die Grundlagen schafft, den Umbau von Tierhaltungsanlagen in Tierwohlställe zu erleichtern ohne zunächst eine Änderung des Bebauungsplanes anschieben zu müssen. Elementar ist hierbei, dass es sich nur um Änderungen von bestehenden Anlagen und keine Neuerrichtung handelt und die Änderungen ausschließlich der nachweisbaren Erhöhung des Tierwohls ohne eine Kapazitätserhöhung durch den Betreiber handelt. Eine entsprechende Nachweispflicht besteht gegenüber der genehmigenden Behörde. Die Änderung ist unter Beachtung der der Kaskade der Eingriffsregelung statthaft (siehe Nr. 3).

Zu Nr. 23. – neuer § 250

Die Idee, eine zu starke Eigentumsförderung in Regionen, die von einer Unterversorgung mit Mietwohnungen gefährdet sind, per Ausschluss des Eigentumserwerb zu drosseln, wird im Wesentlichen begrüßt und als sinnvolles Mittel wahrgenommen. In der vorliegenden Ausgestaltung stellt sich jedoch die Frage, ob mit der Vielzahl der Ausschlussgründe der Gesetzesanwendung gem. § 250 Absatz 3 die gewünschte Steuerungswirkung überhaupt erreicht werden kann.

Die Regelung zum Verkauf an die Mieter gem. § 250 Absatz 3 Nummer 3 ist nicht nachvollziehbar, da sie wiederum das Gegenteil des Gesetzeszieles erreicht.

Grundstücke im kommunalen und staatlichen Eigentum sind grundsätzlich nicht mehr an Private im Volleigentum zu veräußern. Wo eine Privatperson investieren möchte, sind die betreffenden Grundstücke nur noch im Erbbaurecht abzugeben. So erhält sich die öffentliche Hand langfristig die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Nutzung und (bei Eigenbedarf) des Zugriffs. Zur Erhöhung der Markttransparenz sind Grundstückseigentümer und Eigentumsübertragungen zu publizieren (z. B. im Amtsblatt) und eine Bodenpreisstatistik einzuführen.

Artikel 2 – Änderungen in der BauNVO

Zu Nr. 3. – neuer § 5a

Die Einführung einer weiteren Baugebietskategorie erschließt sich nicht. Auch der Dokumentation der Baulandkommission ist zu entnehmen, dass gegenüber dieser neuen Kategorie große Skepsis besteht und „Von Experten eine neue Gebietskategorie eher weniger zielführend angesehen [...]“ wird. Zudem heißt es „Dazu seien andere Werte und nicht neue Gebietskategorien notwendig. Mit dem Dorfgebiet bestehe in der BauNVO bereits eine spezifische Gebietskategorie.“

Hierdurch wird deutlich, dass die BauNVO einer dringenden Novellierung bedarf, da sie eine Vielzahl veralteter und überholter Vorschriften beinhaltet, die in den letzten Jahrzehnten nur als Stückwerk angegangen wurden und die Lesbarkeit und Aktualität des Gesetzestextes gefährden.

Durch diese Verästelung des Regelwerks wird das Paradigma „Nutzungseinschränkung als Schutz vor Störung“ weiterhin zementiert. Der NABU setzt sich langfristig für eine grundlegende Reform der Baunutzungsverordnung ein. Die zulässige Nutzung eines Grundstücks sollte von der Art und dem Umfang der Störung, die von der Nutzung ausgeht, abhängig gemacht werden. Die zulässige Bebauung wäre dann unabhängig von der Art der Nutzung. Baugebietskategorien wie das „Dörfliche Wohngebiet“ würden sich erübrigen, weil die Zielsetzung größerer Mischung verschiedener Nutzungen sich automatisch einstellen würde, wenn es auf die Art der Nutzung nicht mehr ankommt.

Zu Nr. 4. – betrifft §17

Die Verwässerung des Begriffes „Obergrenzen“ wird voraussichtlich das verfolgte Ziel einer stärkeren Nachverdichtung verfehlen. Durch die schwammige Formulierung drängen sich mehrere Fragen auf, beispielsweise: Was sind die Folgen bei Überschreitung? Und bis wohin gilt „eine Orientierung“ als eingehalten?

Durch die resultierende Gefahr einer übermäßigen Verdichtung wird zudem die Notwendigkeit, den Flächenverbrauch drastisch zu reduzieren, unterlaufen. Weiterhin steht die vorgeschlagene Neuformulierung im Widerspruch zu den in der BauGB-Novelle vorgeschlagenen Elementen zur Stärkung von Grünflächen im Siedlungskontext. Es sind nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt und somit auch die menschliche Gesundheit zu befürchten.

Eine neu zu schaffende ökologische Kenngröße in Form eines „Grünflächenfaktors“ würde dieser Gefahr entgegen wirken und bei sinnvoller Ausgestaltung einen qualitativen und quantitativen Beitrag zur Gesunderhaltung der Bevölkerung, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen und als Regenwasserspeicher insbesondere in Zeiten von Klimawandel und Artenverlust leisten.

Wie vorangegangen bereits im Kommentar zur Einführung der neuen Gebietskategorie „Dörfliche Wohngebiete“ ausgedrückt, bedarf es eines Paradigmenwechsels, um höhere Dichten und stärkere Nutzungsmischung zu gewährleisten. Dazu sollte die veraltete BauNVO nicht mehr nach Art und Umfang der Nutzung, sondern der von der Nutzung ausgehenden Störung unterscheiden.

Mit einer Reformierung der BauNVO sind die Dichteangaben in GRZ, GFZ und Baumasenzahl (BMZ) aufzugeben, da sie wegen ihres Bezugs auf das einzelne, aber unterschiedlich große Grundstück nicht die Dichte eines Gebiets definieren. Das Maß der baulichen Nutzung kann genügend durch Vorgabe von Baulinien, Baugrenzen, Bauhöhen und/oder die zulässige oder zwingend vorgeschriebene Anzahl der Vollgeschosse bestimmt werden. Neben den Vorschriften aus den §§ 22 (Bauweise) und 23 (Überbaubare Grundstücksfläche) bräuchten nur die Überleitungsvorschriften (§§ 25 ff.) überarbeitet zu werden. Das Ergebnis wäre ein kurz gefasstes Planungsrechtsrahmengesetz mit dem Nebeneffekt eines größeren Spielraums für die kommunale Planungshoheit. Die Gemeinden könnten Gestaltungssatzungen aufstellen, die den situationsgebundenen Anforderungen genügen und Instrumente der Stadtbaukunst anwenden, die zur Schönheit und Lebendigkeit unserer Städte beitragen würden.