

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Position Statement on the Draft Bill on the Modernisation of Urban Development and Regional Planning Legislation

UVP-Gesellschaft e.V.

Zusammenfassung

Die UVP-Gesellschaft unterstützt grundsätzlich schnellere Planungsverfahren, kritisiert aber wesentliche Teile der BauGB-Novelle. Sie warnt insbesondere vor einer Schwächung der Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie vor einer erleichterten Bebauung des Außenbereichs. Diese Änderungen könnten Umwelt- und Flächenschutz beeinträchtigen und zugleich neue Rechtsunsicherheiten schaffen.

Abstract

The UVP-Gesellschaft generally supports faster planning procedures, but criticises key aspects of the amendment proposal to the Federal Building Code (BauGB). In particular, we warn against weakening environmental assessment and public participation, as well as against making it easier to develop exterior areas. These changes could undermine environmental protection and promote urban sprawl whilst creating new legal uncertainties.

Grundsätzliches

Die Zielsetzung des Referentenentwurfs ist die Beschleunigung von Planungs- und Entscheidungsprozessen sowie der Bürokratieabbau. Diesen Zielsetzungen ist insoweit zuzustimmen, dass Bauleitplanverfahren sowie sonstige städtebauliche Investitionsentscheidungen in überschaubarer Zeit zu bewältigen sind. In der Praxis dauern Bauleitplanverfahren häufig länger, als der Sache nach geboten.

Die Gründe für unverhältnismäßig lange Verfahrensdauern sind aber vielfältig und können keineswegs auf das grundsätzliche Erfordernis einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB oder eines Umweltberichts nach § 2a BauGB zurückgeführt werden. Die Umweltprüfung dient der vorausschauenden und angemessenen Berücksichtigung der Umweltfolgen der Bauleitplanung und vermeidet daher Planungen, die mit den Umweltbelangen nicht vereinbar sind. Das ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung unverzichtbar.

Die Praxis zeigt, dass mit den Anforderungen der Umweltprüfung sowie des Umweltberichts in der ganz überwiegenden Planungspraxis angemessen umgegangen wird oder zumindest umgegangen werden kann. Entscheidend ist, dass am Planungsprozess hinreichend kundige und erfahrene Planer beteiligt werden. Nur bei einer Minderheit von Bauleitplanungen wird die Umweltprüfung in unverhältnismäßiger Weise „aufgebläht“ und trägt dann ggf. zu unangemessenen Verzögerungen bei.

Hinzu kommt, dass schon heute insbesondere in Anwendung des § 13a BauGB in vielen Bauleitplanverfahren eine förmliche Umweltprüfung nicht mehr stattfindet, so dass die generelle Bedeutung der Umweltprüfung (leider) abgenommen hat. Die im beschleunigten Verfahren aufgestellten Bauleitpläne zeigen aber, dass dort auch ohne förmliche Umweltprüfung die Berücksichtigung und Abwägung mehr oder weniger umfangreicher Umweltbelange erfolgen muss, so dass der Verzicht auf die förmliche Umweltprüfung gar keinen Gewinn an Zeit oder Kostenreduktion erzielt. Ganz im Gegenteil bringt der Verzicht auf die Umweltprüfung sogar unnötige Risiken in diese Bauleitplanverfahren.

Auch unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus ist eine weitere Aushöhlung der Umweltprüfung nicht geboten. Ein Bürokratieabbau würde dann zu effektiven Beschleunigungen und Kos-

tenersparnissen führen, wenn konkrete materielle Standards durch den Gesetzgeber abgeschafft würden. Das würde im Falle der Bauleitplanung bedeuten, dass man die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB in wesentlichem Umfang „ausdünnt“ und einschränkt. Das ist aber weder gewollt noch mit verschiedensten auch europarechtlichen Anforderungen vereinbar. Der Gesetzgeber hat seit der Einführung des Bundesbaugesetzes im Jahre 1960 kontinuierlich die abwägungserheblichen Belange der Bauleitplanung erweitert und seit langer Zeit auch auf Umweltbelange sowie soziale und kulturelle Belange ausgedehnt. Auch der jetzt vorliegende Entwurf geht diesen Weg weiter. Darin liegt die eigentliche Ursache für den in der Bauleitplanung zu leistenden Aufwand. Die komplexe und für kleine Gemeinden nur schwer leistbare Abwägung ist daher häufig fehlerbehaftet, was auch erhebliche rechtliche Unsicherheiten in den Planungsprozess hineinbringt.

Die Umweltprüfung, wie sie sich seit 2005 in der Bauleitplanung etabliert hat, mag vordergründig als „bürokratisch“ erscheinen, dient aber in Wahrheit dazu, standardisiert und zuverlässig die Umweltbelange mit angemessenem Gewicht in die Bauleitplanung einzuführen. Der Gewinn an inhaltlicher Qualität und Rechtssicherheit überwiegt den damit verbundenen Aufwand deutlich.

Die weitere Ausdifferenzierung der Prüfungsmaßstäbe für die Berücksichtigung der Umweltbelange (Umweltprüfung, Vorprüfung, Strategische Umweltprüfung oder keine formalisierte Prüfung), wie der Referentenentwurf sie vorsieht, ist kontraproduktiv, soweit damit ein Bürokratieabbau angestrebt sein sollte. Schon die Differenzierung erzwingt Abgrenzungsentscheidungen, die nur mit zusätzlichem bürokratischem Aufwand getroffen werden können. Zudem sind diese – das liegt in der Natur der Sache – immer auch mit rechtlichen Risiken verbunden. Der ursprüngliche Ansatz des Baugesetzbuchs seit 2005, grundsätzlich eine Umweltprüfung durchzuführen, war der unbürokratischste, denn er vermied jedwede Abgrenzungsproblematik. Es war deshalb immer eine Frage des Einzelfalls, welcher konkrete Ermittlungs- und Bewertungsaufwand durch die Umweltprüfung notwendiger Weise ausgelöst wurde. Wie bereits dargelegt, werden Bauleitpläne in der Praxis häufig mit recht schlanken Umweltprüfungen aufgestellt, was die Flexibilität dieses Instruments belegt.

1. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen

1.1 zu Nr. 2 a)

Die Änderung des § 1 Abs. 2 BauGB führt zu einer dogmatischen und damit auch rechtlichen Unklarheit. Es ist künftig nicht mehr gewährleistet, dass dem Flächennutzungsplan grundsätzlich keine Außenverbindlichkeit zukommt. Das Vertrauen darauf, dass die Rechtsprechung an der überkommenen Rechtsauffassung zur den Wirkungen des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans sowie deren hierarchische Funktion im Planungsgefüge auf Dauer festhält, ist nicht begründet.

1.2 zu Nr. 2 b)

§ 1 Abs. 5 BauGB drückt durch das „Sollen“ ein erhöhtes Gewicht in der Abwägung aus. Dem steht gegenüber, dass die dortigen Zielsetzungen (Planungsleitsätze) sehr allgemein gehalten sind und damit ihr hervorgehobenes Gewicht wieder abgeschwächt wird. Die Neuordnung versäumt die Gelegenheit, durch Konkretisierung und „Schärfung“ der Planungsleitsätze auch inhaltlich auf künftige Bauleitplanung einzuwirken. Zudem sind Planungsleitsätze, die zugleich Zielkonflikte darstellen, letztlich nicht gewichtiger als einfache Abwägungsbelange. Die neu geschaffene „dreifache Innenentwicklung“ verdeutlicht dies exemplarisch. Innenentwicklung kann nicht gleichzeitig Verdichtung und Freiflächenplanung sein.

In Bezug auf die sozialen Wohnungsbaubelange führt die Ergänzung zu keinem relevanten Effekt. Schon nach geltendem Recht ist es möglich und auch häufige Praxis, dass Gemeinden eigene Grundstücke für den günstigen oder sozialen Wohnungsbau nutzen.

1.3 zu Nr. 2 c)

§ 1 Abs. 6 BauGB erfährt durch die Eingangsformulierung eine Einschränkung der abwägungserheblichen Belange. Bisher waren – nach Lage des Einzelfalls – alle denkbaren Belange mit Bezug oder Auswirkung auf den Planungsgegenstand geeignet, auch Gegenstand der Abwägung zu sein. Deshalb erwähnt § 1 Abs. 7 BauGB (auch künftig) die privaten Belange als Gegenstand der Abwägung. Die bisherige Fassung des § 1 Abs. 6 BauGB gibt – ohne abschließende Wirkung – eine Vielzahl von öffentlichen Belangen vor. Dabei ist die Zuordnung zu den Kategorien „soziale, umweltbezogene, wirtschaftliche und sonstige öffentliche Belange“ ohne Bedeutung. Die früher vertretene Auffassung, dass nur städtebauliche Belange relevant wären, ist seit Jahrzehnten überwunden.

Der gesetzgeberische Versuch, die ohnehin beispielhaft aufgezählten Belange den geschaffenen Kategorien zuzuordnen, lässt einen echten planerischen Mehrwert nicht erkennen.

Gleichwohl ist eine Überarbeitung des § 1 Abs. 6 BauGB dahingehend wünschenswert, dass das sprachliche Wirrwarr und die kleinteilige Verstrickung in Einzelbelange, die in den verschiedenen Gesetzesnovellen Eingang in die Vorschrift gefunden haben, zugunsten einer klaren, lesbaren und damit auch leichter verständlichen Form erfolgt. Durch eine sprachliche Reduzierung würde auch die Motivation der Gemeinden, Planungen eigenverantwortlich zu gestalten, gefördert, was auch die Selbstverwaltung stärkt, statt Planung in Richtung eines formellen „Gesetzesvollzugs“ zu verdrehen.

1.4 zu Nr. 2 d)

Die Neuordnung des § 1 Abs. 7a BauGB ist abzulehnen. Durch die Hochstufung des Belangs des „dringenden Wohnbedarfs“ zur einem überragenden öffentlichen Interesse entstehen mehr Probleme als Vorteile. Es ist in der Rechtsprechung noch nicht geklärt, ob ein Belang von überragend wichtigem öffentlichem Interesse überhaupt gegen sonstige Abwägungsbelange abgewogen werden kann oder muss. Gute Gründe sprechen dafür, dass sich ein Belang von überragendem öffentlichem Interesse gegen alle sonstigen Belange durchsetzen muss, weil sonst dem außerordentlichen Gewicht des Belangs

nicht mehr entsprochen würde. Eine Abwägungsmöglichkeit verbliebe dann nur noch gegenüber anderen Belangen, die ebenfalls vom Gesetzgeber mit einem überragenden öffentlichen Interesse ausgestattet wurden (z. B. § 2 EEG). Das kann nicht ernsthaft gewollt sein.

So wurde – um seine Bedeutung hervorzuheben – einst § 1a BauGB geschaffen. Das Flächenspargebot des § 1a Abs. 3 BauGB (auch in der Neuordnung nach Nr. 3) spricht aber ausdrücklich davon, dass Vermeidung und Ausgleich in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Damit wird letztlich ein „einfacher“ Abwägungsbelang geregelt. Kann der sich dann noch gegenüber dem überragend wichtigen Belang nach § 1 Abs. 7a BauGB behaupten oder entfällt künftig Vermeidung und Ausgleich, wenn es um dringenden Wohnbedarf geht?

Letztlich ist § 1 Abs. 7a BauGB symptomatisch für den unausgeglichenen Versuch, tagespolitisch aktuelle Themen überzugewichten. Wenn aber der Katalog der überragend wichtigen öffentlichen Belange künftig weiter ausgeweitet wird (so z. B. durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz), geht die angestrebte Wirkung am Ende verloren. Wenn erst einmal alles überragend wichtig ist, ist im Ergebnis gar nichts mehr wichtig.

1.5 zu Nr. 3

Die Novelle belässt es dabei, in § 1a BauGB sowohl Planungsleitsätze („soll“ in Abs. 2, 4 und 5) als auch einfache Abwägungsbelange (Abs. 3, Natureingriff) zu regeln. Stattdessen wäre es im Sinne der dogmatischen Klarheit besser, § 1a BauGB in die jeweils passende Kategorie des § 1 Abs. 5 oder Abs. 6 BauGB zu überführen und zugleich zu verschlanken.

Bei der Neufassung des § 1a Abs. 4 BauGB sollte geklärt werden, ob damit regelmäßig eine Quantifizierung der CO₂-Emissionen bzw. Emissionsersparnisse erforderlich sein soll. Die Auffassungen dazu, ob das rechtlich geboten wäre oder einen klimapolitischen Mehrwert brächte, sind geteilt. Der Gesetzgeber sollte den Mut haben, hier die grundsätzliche Richtungsentscheidung zu treffen.

Die ausdrückliche Erwähnung der Klimaanpassung in § 1 Abs. 5 BauGB ist zu begrüßen.

1.6 zu Nr. 4

§ 2 Abs. 4 sollte wie folgt gefasst werden:

„Planunterlagen sind sowohl im Entwurf als auch in der Endfassung digital im Standard XPlanung zu erstellen und zu veröffentlichen. Soweit die Planunterlagen auch veröffentlicht oder an private Dritte weitergegeben werden, sind diese zusätzlich digital im Format PDF zur Verfügung zu stellen. Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen kann durch Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates Datenformate im Zuge des informationstechnischen Fortschritts bestimmen, die zusätzlich oder anstelle des nach Satz 1 genannten Standards zu verwenden sind.“

Der Verweis auf Beschlüsse eines IT-Planungsrates sowie Fundstellen im Bundesanzeiger sind rechtsstaatlich verfehlt.

1.7 zu Nr. 5

§ 2a Abs. 1 BauGB ist sprachlich ungeschickt formuliert. In der Vorschrift wird der Inhalt der Begründung des Bauleitplans bestimmt. Dazu zählt offenkundig der Umweltbericht. Die Aussage „der Umweltbericht bildet einen gesonderten Teil der Begründung“ ist daher eine Doppelung und/oder unlogisch.

Der Umweltbericht muss weder eine eigenständige Unterlage der Begründung sein noch in der Begründung ausdrücklich als eigenes „Kapitel“ benannt werden, auch wenn das sehr empfehlenswert und in der Praxis weithin üblich ist.

Zudem gibt in der jetzt vorgeschlagenen Fassung des § 2a Abs. 1 BauGB das Gesetz den Inhalt der Begründung vor und wirft die Frage auf, ob eine Gemeinde auch darüber hinaus gehen kann und darf.

Völlig unsystematisch ist die Regelung, dass das Ergebnis der Umweltprüfung in der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist. Diese Regelung gehört zu § 1 Abs. 7 BauGB und ist im Übrigen sachlich

überflüssig, weil alle Inhalte der Begründung (!) eines Bebauungsplans zwangsläufig auch Gegenstand der planerischen Gesamtabwägung sein müssen.

§ 2a Abs. 1 BauGB muss daher in der bisherigen Fassung verbleiben.

§ 2a Abs. 2 BauGB führt zu einem Mehr an Bürokratie und förmlichem Verfahren. Bislang ist die Gestaltung des Scoping frei. Die Festlegung des Untersuchungsrahmens entfaltet keine rechtliche Bindung für das folgende Verfahren. Die Aufwertung des Scoping durch einen „förmlichen“ strukturierten Prozess führt zu Dokumentationsaufwand und Zeitverlust, obwohl doch vermutlich auch in Zukunft die „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ unverbindlich bleiben soll. Das dürfte von den Beteiligten als widersprüchlich aufgefasst werden. Diese Widersprüchlichkeit findet sich auch in der Neuregelung der Ziff. 1 der Anlage 1 wieder.

§ 2a Abs. 3 Ziff. 2 BauGB ist ersatzlos zu streichen. Ein Bebauungsplan gewährt zwar Bodenrecht im Sinne der Inhaltsbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG, gewährt aber keine Baufreigabe. Die Baufreigabe erfolgt durch die Baugenehmigung. Die Ziffn. 18.1 bis 18.9 der Anlage 1 zum UVP-Gesetz wenden sich an die Baugenehmigung. Werden zuvor Bebauungspläne mit Umweltprüfung durchgeführt, so ist dem Europarecht genüge getan. Der Bebauungsplan ersetzt auch nicht die gleichwohl für den späteren Bau nötige UVP (vgl. § 50 UVPG), sondern kann diese allenfalls inhaltlich so weit vorwegnehmen, dass sie nahezu „inhaltsleer“ bleibt. Anders ist dies bei planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen nach § 2a Abs. 3 Ziff. 1, denn diese gewähren bereits unmittelbar die Baufreigabe.

Letztlich ist hier entscheidend, wie § 50 UVPG als Schnittstelle zwischen BauGB und UVPG künftig gestaltet wird.

§ 2a Abs. 4 BauGB ist eine nutzlose (rein deklaratorische) Regelung. Sie verkompliziert das Recht, weil letztlich (derzeit „noch“ inhalts-gleiche) Doppelregelungen geschaffen werden. Sie sollte vollständig entfallen.

Die grundlegende Neuregelung des § 3 BauGB durch nur noch einstufige Öffentlichkeitsbeteiligung ist abzulehnen, jedenfalls dann, wenn sie im frühen Verfahrensstadium verbunden mit einer strengen materiellen Präklusion erfolgt.

Die frühe Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB und § 4 Abs. 1 BauGB in der geltenden Gesetzesfassung) sind bewusst ohne nähere formale Ausgestaltung geschaffen, damit diese flexibel und nach den Bedürfnissen des Einzelfalls erfolgen kann (z. B. auch in einer Bürgerversammlung). Die Bedeutung liegt zum einen in der Stärkung einer Einflussmöglichkeit der Bürger auf die Planung und vor allem in der Verbesserung der Qualität der Planung. Die in den letzten Jahren geschaffenen Möglichkeiten der Planung im beschleunigten Verfahren (§ 13a BauGB und früher auch § 13b BauGB) haben gezeigt, dass der Verzicht auf die frühe Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sehr häufig in zu wiederholenden förmliche Öffentlichkeitsbeteiligungen nach § 3 Abs. 2 mündet. Der erhoffte Beschleunigungseffekt kehrte sich in eine Verfahrenserhöhung und Kostensteigerung. Deshalb führen viele Kommunen im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB „freiwillig“ eine frühe Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung durch.

Die jetzt vorgelegte Regelung scheint es zu erlauben, die einzige Öffentlichkeitsbeteiligung bereits sehr früh, d. h. in einem Verfahrensstadium mit einem noch nicht abschließend erarbeiteten Plan durchzuführen. Das entspräche der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach geltendem Recht. Daran dann aber bereits eine strenge materielle Präklusion von Einwendungen zu knüpfen, verkürzt die Rechte Dritter völlig unangemessen. Eine Präklusion kann (wenn überhaupt) nur an ein Einwendungsverfahren anschließen, welches in einem späten Stadium des Planungsprozesses erfolgt.

Die frühe Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist zwar ein Verfahrensschritt, der außerordentlich positiv auf die Qualität der Bauleitplanung wirkt. Das sollte aber nicht dazu verleiten, durch eine Ausnormierung die Flexibilität dieses Verfahrensschritts im Einzelfall auszuhebeln.

Die Einführung neuer 30-Tage-Fristen oder 60-Tage-Fristen widerspricht deutscher, seit über 100 Jahren bewährter Tradition, wo-

nach „Monatsfristen“ einen Kalendermonat dauern (unter Juristen und im öffentlichen Recht und Prozessrecht bevorzugt) oder vier Wochen (unter Laien und im Privatrecht bevorzugt). Das neue Fristenmodell ist mit keinem relevanten Vorteil verbunden.

1.8 zu Nr. 7

Die Neuregelung des § 4b Abs. 2 BauGB ist zwar nachvollziehbar, wirft aber ungelöste rechtliche Fragen auf. So ist völlig offen, welche Rechtsfolgen mit dieser Regelung eröffnet werden sollen. In § 4 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BauGB spricht von Fristen, obwohl es sich bei § 4 Abs. 2 Satz 1 BauGB infolge des „Soll“ gerade nicht um Fristen handelt. Eine „Soll-Frist“ ist im Rechtssinne keine Frist, wenn daran keine Rechtsfolge knüpft.

1.9 zu Nr. 10 a)

Das Konzept des Flächennutzungsplans als Gesamtplan für die Gemeinde sollte nicht aufgegeben werden. Lässt man sachliche und räumliche Teilflächennutzungspläne gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB künftig mehr oder weniger uneingeschränkt zu, kann man auf das Planungsinstrument gleich ganz verzichten, weil die Gesamtkoordination der mittelfristigen städtebaulichen Entwicklung dann nicht mehr gewährleistet ist. Da nach geltendem Recht ein Flächennutzungsplan in Teilen fortgeschrieben werden kann, ist auch kein sachlicher Grund ersichtlich, warum künftig isolierte Teilflächennutzungspläne erlaubt werden sollten.

1.1 zu Nr. 10 c) und Nr. 33 b)

Die Regelung des § 5 Abs. 5 i.V. mit § 35 Abs. 1a BauGB eröffnet den Gemeinden in sehr weitreichendem Umfang die Bebauung des Außenbereichs mit Vorhaben, die nicht privilegiert sind. Die über Jahrzehnte unternommenen Anstrengungen, den Außenbereich vor Bebauung zu schützen und einer „Zersiedelung“ zu vermeiden oder zurückzudrängen, werden damit über Bord geworfen. Das ist abzulehnen. Eine geordnete städtebauliche Entwicklung findet so nicht statt.

Die Freihaltung des Außenbereichs vor Bebauung ist auch Grundlage für zahlreiche Umweltbelange. Viele Arten benötigen einen ausreichenden Freiraum. Die Erschließungsanforderung an eine ausgedehnte Außenbereichsbebauung wird dem Flächenverbrauch ungeahnten Vorschub leisten.

Die Neufassung des § 35 Abs. 2 BauGB ist zu begrüßen. Ob sie rechtswidrige Genehmigungen für solche Bauvorhaben im Außenbereich eindämmen kann, bleibt abzuwarten.

1.2 zu Nr. 33 c) aa) bbb)

Die Formulierung „das Bild der Kulturlandschaft prägenden Gebäude“ sollte nicht aufgegeben werden. Stattdessen sollte die neue Kategorie „Gebäude von kulturhistorischer Bedeutung“ zusätzlich aufgenommen werden. Nicht jedes kulturhistorische Gebäude prägt auch die Kulturlandschaft und umgekehrt.

2. Schlussanmerkung

Die Stellungnahme hat Vorstandsmitglied Johannes Bohl verfasst. Aufgrund des Umfangs des Gesetzgebungsverfahrens einerseits, der daran gemessen kurzen Zeit für eine Stellungnahme und den sehr begrenzten personellen Ressourcen der UVP-Gesellschaft e.V. mit ausschließlich ehrenamtlich tätigen Vorständen und Beiräten beschränkt sich die nachfolgende Stellungnahme nur auf wenige grundlegende Punkte des Referentenentwurfs, die besondere Bedeutung für die Umweltprüfung haben.

Eine Stellungnahme zu den übrigen Regelungen des Referentenentwurfs wäre zwar geboten, ist aber für die UVP-Gesellschaft e.V. in der Kürze der Zeit nicht leistbar. Wir behalten uns aber vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren und auch im Nachgang zu dieser

Stellungnahme hier noch Ausführungen nachzureichen. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die weitgehenden Neuformulierungen der künftigen Anlagen 1, 2 und 3.

Auch in Bezug auf Artikel 4 (Änderung des Raumordnungsgesetzes) sind Anmerkungen geboten, die aus den gleichen Gründen nicht in der gewährten Zeit leistbar sind. Hier werden wir ggf. eine Stellungnahme nachreichen.