



B UNDESVERBAND **B** ERUFLICHER **N** ATURSCHUTZ e.V.

Naturschutzfachliche Anforderungen an eine Novellierung des Baugesetzbuches

Eckpunkte aus Sicht des Beruflichen Naturschutzes

1. Vorbemerkung

Im Zuge der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie vom 16.04.2014 wird auch das Baugesetzbuch (BauGB) zu novellieren sein. Aus Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege sollten deshalb die nachfolgenden Eckpunkte in eine Novelle des BauGB einfließen. Die Eckpunkte greifen sowohl aktuelle wissenschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen als auch programmatische Verpflichtungen der Bundesregierung, insbesondere die der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ und die der „Naturschutzoffensive 2020“ auf.

Der Bundesverband Beruflicher Naturschutz BBN hat sich mit den Anforderungen für eine Änderung und Novellierung des BauGB in verschiedenen Aspekten befasst, die dazu die naturschutzfachlichen Aspekte berücksichtigen und die im Zuge einer integrativen Lösung zu städtebaulichen Erfordernissen im Rahmen des BauGB neu gefasst werden sollten. Diese Überlegungen werden hier zusammenfassend dargestellt.

2. Qualitätssicherung der Kompensation in Bauleitplänen

In § 1a Abs. 3 soll zur Qualitätssicherung der Kompensation eine Verordnungsermächtigung (KV) etabliert werden. Diese KV BauGB soll folgende Optionen umfassen: Mögliche Typen von Kompensationsmaßnahmen und deren Zuordnung zu Nutzungstypen nach § 5 und § 9, Berücksichtigung der Schwere der zugrunde liegenden Eingriffswirkungen, Herleitung von Art und Umfang der Maßnahmen, Maßgaben zur Bewirtschaftung und Pflege, Maßgaben zur Bilanzierung und Kostenberechnung. Des Weiteren bedarf es eines Berichtes der Gemeinde zur Durchführung und Vollzug der Kompensation aus Bebauungsplänen an die nach Landesrecht zuständige Naturschutzbehörde, um die Kompensationsmaßnahmen dem jeweiligen Landeskataster als Flächen mit rechtlichen Bindungen zuzuführen.

Begründung:

In vielen Bebauungsplänen bestehen erhebliche Defizite hinsichtlich der notwendigen und geeigneten Festsetzungen für die erforderliche Kompensation. Dies betrifft sowohl die fachliche Herleitung, die Art der Festsetzung, die Zuordnung zur Eingriffsseite wie die Realisation im Vollzug aus Mängeln der Pläne. Entsprechendes gilt für Flächennutzungspläne. Gerade in kleineren Kommunen besteht hierzu Handlungsbedarf. Vollzugsdefizite aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in den Ländern liegen in relevantem Ausmaß vor allem im Bereich der Bauleitplanung. Daher bedarf es hier klarer,

B B N M i t g l i e d s v e r b ä n d e

Arbeitsgemeinschaft der amtlichen Fachreferenten für Naturschutz und Landschaftspflege in Bayern e.V. (AgN), Berufsverband der Ökologen Bayerns e.V. (BVÖB), Berufsvertretung Deutscher Biologen e.V. (BDBiol), Bundesverband der Landschaftsökologen Baden-Württemberg e.V. (BVDL), Bundesverband Naturwacht e.V. (BVN), Hessische Vereinigung für Naturschutz und Landschaftspflege e.V. (HVNL), Naturschutzforum Thüringen e.V. (NFT), Saarländischer Berufsverband der Landschaftsökologinnen und -ökologen e.V. (SBdL), Verband Selbständiger Ökologen e.V. (VSÖ), Vereinigung Hessischer Ökologen und Ökologinnen e.V. (VHÖ)

vereinheitlichender gesetzlicher Vorgaben, um Planungssicherheit zu gewährleisten, die Maßgaben der Abwägung adäquat auszugestalten und um den Vollzug nach einheitlichen Maßstäben sicherzustellen.

3. Prinzip der doppelten Innenentwicklung stärken (zu § 1a Abs. 2 BauGB)

In § 1a Abs. 2 BauGB sollte ein neuer Satz 2 eingefügt werden: Einer angemessenen Freiraum- und Grünflächenentwicklung ist dabei Raum zu lassen. Diese Grundsätze sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 zu berücksichtigen.

Begründung:

Die Notwendigkeit, flächensparend zu planen und zu bauen, ist angesichts der ökologischen, sozialen, städtebaulichen und wirtschaftlichen Folgen der anhaltenden Siedlungsentwicklung im Außenbereich fachlich unbestritten. Folgerichtig verfolgen die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt das Ziel, den bundesweiten Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Der aktuelle (2014) durchschnittliche Flächenverbrauch liegt bei 69 ha pro Tag. Vor diesem Hintergrund gibt § 1a Abs. 2 BauGB mit der Bodensparklausel zu Recht auf, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen. Mit einer Reihe von Maßnahmen (Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung, Brachflächen-Recycling und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung) sollen zudem verstärkt innerstädtische bauliche Flächenpotenziale erschlossen werden.

Gleichzeitig haben innerstädtische Freiräume und Grünflächen jedoch auch eine besondere Bedeutung für die Wohnqualität, das Wohnumfeld und die wohnortnahe Erholung. Diese Flächen erfüllen zudem sehr wichtige ökologische Funktionen, z. B. als Lebensräume für Pflanzen und Tiere sowie als klimatische Ausgleichsflächen. Die "doppelte Innenentwicklung" verfolgt darum das Ziel, mit einem integrierten Ansatz Flächenreserven im Bestand sinnvoll baulich zu nutzen und gleichzeitig innerstädtische Freiflächen zu entwickeln, miteinander zu vernetzen und qualitativ zu verbessern. Dieser sowohl quantitativen als auch qualitativen Zielsetzung sollte Rechnung getragen werden.

4. Umweltüberwachung mit Leben füllen (§ 4c)

§ 4c BauGB sollte so ergänzt werden, dass die Gemeinden über nach Anlage 1 des BauGB ergriffene Überwachungsmaßnahmen nach spätestens 5 Jahren nach Aufstellung der Bauleitpläne berichten.

Begründung:

Nach verschiedenen Untersuchungen ist davon auszugehen, dass etwa zwei Drittel der festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen tatsächlich umgesetzt werden (vgl. DORSCH et al. 2015, SPERLE 2015). Die Ursachen sind vielfältig und sowohl im konzeptionellen (z. B. Art der Maßnahmen sowie deren Festsetzung) als auch im administrativen Bereich (Überwachung des Vollzugs) zu suchen. Der Umweltüberwachung nach § 4c BauGB kommt diesbezüglich eine hohe Bedeutung zu, da sie nach fachlicher Einschätzung besonders geeignet ist, neben den unvorhergesehenen Auswirkungen eines Bauvorhabens, auch die

Wirksamkeit der festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen innerhalb klarer Fristen zu überwachen.

5. Fortschreibungsfrist für FNP

Flächennutzungspläne sollen einer verbindlichen Fortschreibungspflicht von mindestens 15 Jahren in § 5 Abs. 6 unterzogen werden.

Begründung:

Viele FNP sind nicht mehr aktuell und entsprechen nicht den neuen rechtlichen Erfordernissen. Viele Kommunen kommen trotz städtebaulicher Erfordernisse und deutlicher Veränderungsprozesse ihren Planungspflichten nicht adäquat nach. Eine Vielzahl von Plänen ist so veraltet, dass sie keine adäquate Rechtswirkung mehr entfalten. Notwendig ist hier auch eine harmonisierte Gesamtentwicklung der kommunalen Planung und eine zeitnahe Ausrichtung der kommunalen Planung an die überörtliche Raumordnung und Regionalplanung. Eine Fortschreibungspflicht ist daher zu begründen. Sie sollte 15 Jahre in der Fristsetzung betragen und kann als § 5 Abs. 6 etabliert werden.

6. Naturerfahrungsräume als Flächenkategorie verankern (zu §§ 5 und 9)

Sowohl in § 5 (Inhalt des Flächennutzungsplans) als auch in § 9 (Inhalt des Bebauungsplans) sollte die Kategorie „Naturerfahrungsräume“ als Festsetzungsmöglichkeit verankert werden.

Begründung:

Der Gesetzgeber hat im BNatSchG bestimmt, dass „Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich, einschließlich ihrer Bestandteile, wie [...] Naturerfahrungsräume zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu geschaffen“ werden sollen (vgl. hierzu im § 1 Abs. 6 BNatSchG). Die Ermöglichung von Naturerfahrung ist auch ausgesprochenes Ziel der BMUB-Naturschutzoffensive 2020.

Bisher wurden in der Praxis aber erst wenige Naturerfahrungsräume (NER) überwiegend in einigen ländlichen Gemeinden und Mittelstädten entwickelt. Dennoch wird besonders in jüngerer Vergangenheit und aktuell von kommunaler Seite sowie von Trägern der Kinder- und Jugendarbeit erhebliches Interesse signalisiert, zusätzliche Naturschutzflächen und Naturerfahrungsmöglichkeiten (auch) in Großstädten zu schaffen und Frei-/Brachflächen in diesem Sinne für den Naturschutz zu widmen. Gerade in Großstädten wird der Mangel an naturnahen Flächen mit Naturerfahrungsmöglichkeiten erkannt und auch im Zusammenhang mit persönlichen und sozialen Entwicklungspfaden von Kindern und Jugendlichen diskutiert. Durch eine Aufnahme in das BauGB können zudem Unsicherheiten in der kommunalen Praxis beseitigt werden.

7. Standards für Freiflächen

Die öffentlichen Freiflächen nach § 5 (2) Nr. 5, Nr. 6, Nr. 7, Nr. 10 und nach § 9 Abs. 1 Nr. 15, Nr. 16, Nr. 20, Nr. 22, Nr. 24 sollen mit speziellen Qualitätsmerkmalen und Standards

ausgestaltet werden können. Dazu soll eine Verordnungsermächtigung analog der BauNVO geschaffen werden als eine Freianlagen- und Grünflächenverordnung (Grün-VO).

Begründung:

Der Ausgestaltung der kommunalen Grünflächen kommt eine stark wachsende Bedeutung zu. Dies betrifft sowohl die Sicherung der Qualität des Wohnumfeldes für die Anwohner und ihre Möglichkeiten zur Rekreation und Gesundheitsvorsorge. Dies betrifft auch die grünordnerischen Maßgaben zur Beachtung des Klimawandels und zur Dämpfung klimatischer Beeinträchtigungen und kompensatorischer Wirkungen sowie die Erfordernisse zum siedlungsbezogenen Biotopverbund und Lebensraum wildlebender Tier- und Pflanzenarten. Gehölze bekommen hierzu eine ausschlaggebende Bedeutung. Neue Ergebnisse aus Untersuchungen zu den Ökosystemleistungen im Urbanen Raum belegen diese Zielsetzungen.

Dort sind Mindeststandards für die Art der Ausgestaltung festzulegen (Vegetationsfläche, Versiegelungsgrad, Gehölze und Gehölzanteile, Biotopfunktion und Vernetzung, Erschließung).

8. Berücksichtigung von Umweltbelangen im beschleunigten Verfahren der Innenentwicklung stärken (zu § 13a BauGB)

Das beschleunigte Verfahren nach § 13a Abs. 1 BauGB sollte mit einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 dieses BauGB genannten Kriterien verknüpft werden (Vorprüfung des Einzelfalls). Sollte die Vorprüfung zu der Einschätzung kommen, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, ist eine Umweltprüfung entbehrlich. Die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange sind an der Vorprüfung des Einzelfalls zu beteiligen. § 13a Abs. 2 Nr. 4 ist ersatzlos zu streichen.

Begründung

Zur Förderung der baulichen Innenentwicklung ist seit 2007 der § 13a im BauGB verankert. Der Beitrag zu einer faktischen Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme im Außenbereich ist insgesamt als gering einzuschätzen (SIEDENTOP et al. 2010). Untersuchungen bestätigen, dass das beschleunigte Verfahren, anders als vom Gesetzgeber intendiert, häufig als Regelverfahren mit den damit verbundenen Nachteilen für den Naturschutz im Siedlungsbereich angewendet wird. Insbesondere der Wegfall der Umweltprüfung im Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens ist im Sinne einer ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung in seiner jetzigen Form abzulehnen und sollte auch im Lichte der UVP-Änderungsrichtlinie neu überdacht werden.

9. Refinanzierbarkeit von artenschutzrechtlich erforderlichen Maßnahmen ermöglichen (zu § 135a BauGB)

§ 135a Abs. 1 BauGB sollte wie folgt ergänzt werden: Festgesetzte Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 sowie im Sinne von § 44 Abs. 5 BNatSchG sind vom Vorhabenträger durchzuführen.

Begründung:

Innerhalb der Anwendung der artenschutzrechtlichen Vorschriften nach § 44 ff. BNatSchG, ist die Festsetzung vorgezogener Ausgleichsmaßnahmen (continuos ecological function, CEF-Maßnahmen) zur Vermeidung eines Zerstörungsverbotens entsprechend § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG möglich. Eine Festsetzung solcher Maßnahmen bereits auf Ebene des B-Planes führt zu besser abgestimmten Lösungen und zu größerer Planungssicherheit. Bislang fehlt jedoch ein Kostenerstattungsanspruch auf Maßnahmen nach § 44 ff. BNatSchG. Diesbezüglich soll eine Regelungslücke in § 135a BauGB geschlossen werden.

10. Die Qualität von Grünflächen sowie eine unzureichende Grünversorgung in der Definition von städtebaulichen Missständen betonen (zu § 136 BauGB)

§ 136 Abs. 4 Nr. 1 formuliert, dass „die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt“ werden soll. Hier bedarf es einer Ergänzung um Erfordernisse des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der biologischen Vielfalt.

In § 136 Abs. 4 Nr. 4 ist formuliert, dass „die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen“ werden muss. Auch hier ist eine Ergänzung um das Begriffspaar „biologische Vielfalt“ und „Stadtgrün“ anzustreben.

Begründung:

§ 136 BauGB definiert städtebauliche Sanierungsmaßnahmen als Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Ferner werden dort auch städtebauliche Missstände bezogen auf die „Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ und die „Funktionsfähigkeit eines Gebietes“ definiert. Diese Definitionen sind der Schlüssel für die Anknüpfung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (vgl. §§ 171a, d; siehe oben). Aktuell ist die „Ausstattung an Grünflächen“ bereits als Kriterium aufgeführt (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. c BauGB), dies stellt jedoch nur auf die Funktionsfähigkeit ab. Entsprechend sollte zur Stärkung dieses Aspektes auch die Definition der städtebaulichen Missstände in Abs. 2 Nr. 1 eine entsprechende Formulierung vorweisen. Schließlich nimmt § 136 Abs. 4 BauGB Bezug auf den potenziellen Beitrag der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Ergänzungsbedarf besteht insbesondere bei Nr. 1 und Nr. 4, da dort Aspekte der biologischen Vielfalt nicht explizit verankert sind.

11. Regelungen zur Verwaltungsvereinbarung anpassen (zu § 164b BauGB)

Begründung:

Bund und Länder stellen seit 2014 die Bedeutung der biologischen Vielfalt in der Präambel zur Verwaltungsvereinbarung explizit heraus und erwähnen die Förderfähigkeit von urbanem Grün seit 2015 in den Richtlinien aller Programme, wodurch erstmals direkte Anknüpfungspunkte für Naturschutz und Landschaftspflege bestehen. Entsprechend sollte auch eine Anpassung im BauGB erfolgen. Hier sind Anpassungen zum Einsatz der Finanzhilfen nötig, das betrifft insbesondere § 164 Abs. 1 und 2.

Regelungsvorschläge:

Die in § 164b Abs. 1 benannten Schwerpunkte der Förderung (z. B. die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion) sollten um Aspekte der biologischen Vielfalt ergänzt werden.

§ 164b Abs. 2 benennt ebenfalls Schwerpunkte der Förderung. Insbesondere die Aspekte der „umweltschonenden, kosten- und flächensparenden Bauweisen“ sind mit den Leitbildern der doppelten Innenentwicklung in Verbindung zu bringen.

12. Städtebauliche Sanierung, Stadtumbau und Stadtentwicklung für die biologische Vielfalt öffnen (zu den §§ 171 a bis e)

§171a Abs. 2 ist hinsichtlich der Stadtumbaumaßnahmen so zu erweitern, dass auch Aspekte der Grünversorgung, wie sie etwa die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt vorschlägt (vgl. BMU 2007, S. 42), thematisiert werden.

In §171a Abs. 3 besteht insbesondere bei Nr. 6 Ergänzungsbedarf. Die Formulierung hinsichtlich brachliegender oder freigelegter Flächen ist so zu ergänzen, dass auch der „Schutz und die Weiterentwicklung der biologischen Vielfalt“, wie sie bereits im Rahmen der Präambel zur Verwaltungsvereinbarung seit 2014 gefordert wird, berücksichtigt werden.

Ferner ist der §171a Abs. 3 um Aspekte der Grünversorgung zu ergänzen. So sollten Stadtumbaumaßnahmen insbesondere dazu beitragen, dass (...) 8. der Zugang zu qualitativ differenzierten Grünflächen für die Bevölkerung verbessert wird.

§171e Abs. 2 beschreibt die Aufgaben und Wirkungsbereiche des Programms Soziale Stadt. In diesem Zusammenhang werden u. a. auch Quartiere mit „besonderem Entwicklungsbedarf“ definiert. Diese Formulierung ist so zu ergänzen, dass auch Aspekte der Grünausstattung bzw. Zugänglichkeit, im Sinne der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt abgebildet werden.

Begründung

Städtebauliche Entwicklung in den Städten Deutschlands findet nicht mehr vorrangig in Stadtentwicklungsgebieten, die in die freie Landschaft wachsen, sondern im Umbau und in der Weiterentwicklung bestehender innerstädtischer Siedlungsflächen statt. Ein Großteil dieser Veränderungsprozesse wird durch die Städtebauförderung finanziell unterstützt. Aufgrund der expliziten Berücksichtigung der neuen Handlungsfelder „Stadtgrün“ und „biologische Vielfalt“ im Rahmen der Verwaltungsvereinbarungen 2014 und 2015 bedarf es einer Anpassung auch der Rahmenbedingungen im Baugesetzbuch.

Die Ziele der Stadtumbaumaßnahmen können prinzipiell auch durch Maßnahmen zur Erhöhung von Straßenbegleitgrün, Beschattung durch Bäume, Wohn- und Arbeitsnahe Grünanlagen (Kälteinseln, Frischluftzufuhr, Verbesserung der Luftqualität, usw.) erreicht werden und stellen damit Synergien zu den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege im besiedelten Bereich dar. Insbesondere die Qualität der zu fördernden Grünstrukturen sollte sich an den Zielen und Prinzipien zur Durchgrünung der Siedlungen der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (vgl. BMU 2007, S. 42) orientieren.

13. Anwendbarkeit des Pflanzgebotes auf den unbepflanzten Innenbereich ausweiten (zu § 178 BauGB)

§ 178 BauGB: (2) Das Pflanzgebot kann außerhalb der in Absatz 1 bezeichneten Gebiete, aber innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile angeordnet werden, um die Begrünung insbesondere in mit öffentlichen Grün- und Freiflächen unterversorgten bzw. unzureichend durchgrünter Gebiete zu erhöhen, sofern dies aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist.

Begründung:

Das Pflanzgebot stellt ein wichtiges ordnungsrechtliches Instrument dar, das regelmäßig bei der Umsetzung von Festsetzungen in einem B-Plan zur Anwendung kommt. Innerhalb der städtebaulichen Gebote nach §§ 172 – 179 BauGB (Erhaltungs- und Baugebot, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, Rückbau- und Entsiegelungsgebot) stellt es sicherlich das am häufigsten genutzte Instrument dar. Mit ihm kann auf eine Erhöhung der städtebaulichen Qualität eines Gebietes durch Begrünung hingewirkt werden. Die Anwendung ist an die Festsetzung von nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB zur Anpflanzung von Bäumen, Sträuchern und sonstige Bepflanzungen, d. h. an das Vorliegen eines Bebauungsplanes, gebunden. Damit ist der Anwendungsbereich gegenüber den anderen städtebaulichen Geboten räumlich eingeschränkt. Aufgrund der verstärkten Bautätigkeiten innerhalb des Innenbereiches sollte der Anwendungsbereich auf im Zusammenhang bebaute Ortsteile (ohne B-Plan) ausgeweitet werden.

Für den BBN Prof. Klaus Werk
Stv. Vors. BBN
Hochschule Geisenheim University
Studienbereichsleitung Landschaftsarchitektur
Von Lade Straße, 65366 Geisenheim
klaus.werk@werk-home.de, Mobil: 0170-774386