

Entschließungsantrag **der Fraktion der SPD**

zur dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 13/6392, 13/7588, 13/7589 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vorrangiges Ziel der von der Bundesregierung vorgelegten Novelle des Baugesetzbuchs (BauGB) war die Vereinfachung und übersichtlichere Gestaltung des Städtebaurechts durch die Zusammenführung von Baugesetzbuch und Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz.

Zudem sollte die bisher im Bundesnaturschutzgesetz fixierte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung teilweise in das BauGB übernommen werden. Nach dem Votum des Bundesrates, den Beratungen in den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages und zahlreichen Anhörungen wurden jedoch Zweifel deutlich, ob diese in den Entwurfsfassungen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes und des BauROG formulierte Neuregelung den naturschutzfachlichen Anforderungen ausreichend Rechnung trägt. Der jetzt im Rahmen der Ausschlußberatungen durchgesetzte Verzicht auf die Bezugnahme auf das Naturschutzgesetz und die Überleitung der Eingriffsregelung in das BauGB bedeuten keine Stärkung der Belange von Natur- und Landschaftsschutz in der Bauleitplanung.

Offen ist zudem, ob mit dem Gesetzentwurf das Ziel erreicht wird, die kommunale Planungshoheit zu stärken und eine bessere Bürgerbeteiligung zu sichern.

Intensive Diskussionen mit Fachvertretern, vielfältige Anregungen aus der Öffentlichkeit und eine Fülle von Änderungsanträgen des Bundesrates und der Fraktionen des Bundestages haben deutlich gemacht, welchen Stellenwert die Novelle des BauGB hat.

Der Deutsche Bundestag bedauert es, daß die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien diesen Anregungen in wesentli-

chen Bereichen nicht gefolgt sind und insgesamt nur geringfügige Änderungen an ihrem Gesetzentwurf vorgenommen haben. Defizite sieht der Deutsche Bundestag vor allem in folgenden Bereichen:

1. Planungswertausgleich

Der Planungswertausgleich ermöglicht es den Gemeinden, Bodenwertsteigerungen, die allein aus ihrer Planungstätigkeit resultieren, abzuschöpfen. Abgeschöpfte Beträge müssen in überschaubaren Zeiträumen zweckgebunden zur Finanzierung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen verwandt werden. Ein Teil des Wertzuwachses sollte den Eigentümern verbleiben.

Für eine konsequente Bodenpolitik, die es den Gemeinden ermöglicht, preiswertes Bauland zur Verfügung zu stellen, ist ein entsprechend gestalteter Planungswertausgleich unverzichtbar. Er stellt das Äquivalent zur Entschädigungsverpflichtung für Wertverluste von Eigentümern aufgrund gemeindlicher Planung dar. Schon in der bayerischen Verfassung heißt es: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- und Kapitaleaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“

Die bisherigen Instrumente (Bodenordnungsmaßnahmen, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und Städtebaulicher Vertrag) reichen als Ersatz für eine dem Planungswertausgleich vergleichbare gesetzliche Regelung nicht aus. Sie gehen nicht weit genug, erfassen nicht alle Grundstücke eines Baugebietes und beinhalten damit nicht die Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Eigentümer. Der Deutsche Bundestag bedauert es daher, daß der Planungswertausgleich nicht als ergänzendes Instrumentarium Eingang in das Gesetz gefunden hat.

2. Umwelt- und Naturschutz

Bei den Grundsätzen der Bauleitplanung hat das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne einer dauerhaften Sicherung der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensgrundlagen nicht ausreichend Eingang in den Gesetzentwurf gefunden.

Bauleitpläne sollen eine menschenwürdige Umwelt sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und entwickeln und zu einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und einer am Wohl der Allgemeinheit orientierten sozialgerechten Bodenordnung beitragen.

Diesem Ziel dient auch die deutlichere Verankerung des Bodenschutzes, des Erhalts ökologisch bedeutsamer Flächen und Vermeidung der Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes. Eingriffe sind im Rahmen der Abwägung auf das Notwendige zu beschränken und zeitnah auszugleichen.

Dem nachträglich stattgegebenem Wunsch einiger Bundesländer, auf bundeseinheitliche Eingriffs- und Ausgleichsre-

gelingen zugunsten landesrechtlicher Regelungen zu verzichten, erteilt der Deutsche Bundestag eine Absage. Die Nichtanwendung der unzureichenden Eingriffsregelung in der Bauleitplanung bis zum Jahr 2000 ist kontraproduktiv für den Natur- und Umweltschutz, weil auf diese Weise erneut die Möglichkeit besteht, anerkannte Standards im Naturschutz deutlich zu unterschreiten.

Grundlegende Norm für den Erhalt von Umwelt und Natur ist neben der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung der § 35 BauGB, der den Außenbereich schützen soll. Dabei ist sicherlich dem Strukturwandel in der Landwirtschaft Rechnung zu tragen. Die weitere Zersiedlung der Landschaft, die der Gesetzentwurf durch eine Ausweitung der Zulassung von Gewerbebetrieben zur Folge haben wird, lehnt der Deutsche Bundestag ab. Er hält es dagegen für notwendig, die Privilegierungstatbestände für das Bauen im Außenbereich restriktiv zu fassen.

Dem Schutz des Außenbereichs dient auch der Verzicht auf die Übernahme der Außenbereichssatzung ins Dauerrecht. Die Instrumente des BauGB bieten genügend Möglichkeiten, die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum auch ohne weitere Zersiedlung der Landschaft sicherzustellen. Der Deutsche Bundestag lehnt daher die Aufnahme der Außenbereichssatzung ins Dauerrecht ab.

3. Kommunale Vorkaufsrechte

Das gemeindliche Vorkaufsrecht ist für die Kommunen ein wirkungsvolles und unverzichtbares Instrument ihrer Planung. Im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sollte es sich auf alle unbebauten Flächen erstrecken und nicht nur auf Wohnbauflächen und Wohngebiete begrenzt werden. Auf diese Weise könnte es den Gemeinden u. a. die Möglichkeit eröffnen, bereits im Vorfeld beabsichtigter Bauleitplanungen Flächen zu erwerben und sich damit im Bereich des Bodenmarktes preisdämpfend zu betätigen. Dies gilt auch für die Ausweisung von Gewerbeflächen, für die der Bodenpreis einen nicht unbedeutenden Standortfaktor darstellt. Die in der Novelle des BauROG vorgesehene Fassung trägt diesen Möglichkeiten des Vorkaufsrechts nur unzureichend Rechnung.

4. Erhaltung der Eigenart von Gebieten und von Mietwohnraum

Die Erhaltung gewachsener sozialer Strukturen hält der Deutsche Bundestag aufgrund der negativen Erfahrungen vergangener Jahrzehnte für ein wesentliches Ziel der Bauleitplanung. Gewachsene Mietwohngebiete sind in den vergangenen Jahren durch Umwandlung in Eigentumswohnungen und Luxusmodernisierungen starken Veränderungen unterworfen worden. Zur Sicherung eines ausreichenden Bestands an preisgünstigen Mietwohnungen insbesondere in Ballungsgebieten hält es der Deutsche Bundestag für erforderlich, daß die Landesregierungen bei Gefährdung der ausreichenden Versorgung mit Mietwohnungen zeitlich befristet Gebiete be-

stimmen können, in denen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ausgeschlossen ist.

Mit Blick auf die Verdrängungsprozesse im Gewerbebereich und die daraus resultierende Verödung der Innenstädte hält es der Deutsche Bundestag zudem für erforderlich, daß neben der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart und der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung Satzungen zur Erhaltung des ansässigen Gewerbes oder der Gewerbestruktur ermöglicht werden.

Der Deutsche Bundestag lehnt alle Regelungen ab, die zur Folge haben, daß großflächige Einzelhandelsbetriebe und Verbrauchermärkte, die die Lebensqualität und Lebensfähigkeit der Innenstädte stark beeinträchtigen, ohne qualifizierte Bauleitverfahren zugelassen werden. Nur durch entsprechende Verfahren wird sichergestellt, daß auch die städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen solcher Ansiedlungen in die Abwägung einbezogen werden.

Hier wie in den beiden anderen Bereichen – Sicherung von Mietwohnraum und gewerblichen Strukturen – hält der Deutsche Bundestag den vorliegenden Gesetzentwurf für unzureichend.

5. Verwaltungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hält es nicht für angemessen, daß die Rechte der Bürger durch den vorliegenden Gesetzentwurf beschnitten werden. Der vorgesehene Verzicht auf die bisherige Möglichkeit, gegen Planungen „Bedenken“ vorzutragen, schränkt die Rechte der Bürger erheblich ein und wird vom Deutschen Bundestag abgelehnt.

Der ebenfalls vorgesehene Wegfall der Teilungsgenehmigung im Zuge des Bodenverkehrs führt keinesweg zu einer Verschlankung des Staates und zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren. Die überwiegende Mehrheit der Kommunen, die im Rahmen eines Planspiels Stellung zur Regierungsvorlage nahmen, machte vielmehr deutlich, daß es zu einer Verlagerung der Verwaltungstätigkeit auf das Instrument der Bauvoranfrage kommen wird. Zusätzlich zu erwarten sind eine Vielzahl von Verwaltungsgerichtsverfahren, die sich aus der Versagung ergeben. Die Rechtssicherheit geht mit einem Wegfall der Teilungsgenehmigung verloren, der Entwicklung städtebaulicher Mißstände und der Umgehung von Festsetzungen der Bebauungspläne wird Vorschub geleistet.

Der Deutsche Bundestag ist dagegen der Auffassung, daß die von der Ausschußminderheit in Anlehnung an den Änderungsvorschlag des Bundesrates geforderte Beibehaltung einer verkürzten Anzeigepflicht von Bebauungsplänen bei den Aufsichtsbehörden der Rechtssicherheit dient. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen weitgehend aufzuheben, steht in deutlichem Gegensatz zum Ergebnis des Vermittlungsausschusses zum Sechsten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung. Eine Übernahme der Aufhe-

bung der aufschiebenden Wirkung in das Dauerrecht ist mit den Ergebnissen des Vermittlungsausschusses nicht in Einklang zu bringen. Der Deutsche Bundestag lehnt die entsprechende Regelung daher ab.

6. Baunutzungsverordnung

Der Deutsche Bundestag begrüßt es dagegen, daß die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien im Beratungsverlauf davon abgerückt sind, die mittlerweile in sechster Fassung geltende Baunutzungsverordnung entsprechend der Regierungsvorlage zu verändern. Eine weitere Änderung wäre nur vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Novellierung akzeptabel, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf allerdings nicht erreicht wird. Die am Planspiel beteiligten Kommunen haben deutlich gemacht, daß die Baunutzungsverordnung den Gemeinden schon heute eine flexible Planung insbesondere auch im Rahmen der Verdichtung innerstädtischer Bereiche und der besseren Durchmischung von Arbeiten und Wohnen erlaubt.

7. Raumordnungsgesetz

Die Fortentwicklung des Raumordnungsrechts ist ein längst überfälliger Schritt. Aus diesem Grund begrüßt der Deutsche Bundestag den Artikel 2 des Gesetzentwurfs. Er begrüßt grundsätzlich auch die Möglichkeit, in verdichteten Räumen mit Zustimmung der Gemeinden dem Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes zuzubilligen. Eine solche Möglichkeit sollte jedoch nur unter der Voraussetzung eröffnet werden, daß es sich um Gebiete mit einer kommunal verfaßten Regionalplanung handelt. Darüber hinaus sind für derartige Regionalpläne dann sämtliche verfahrensrechtlichen Vorschriften für das Zustandekommen von Flächennutzungsplänen, insbesondere bezüglich der Bürgerbeteiligung, zu berücksichtigen.

Für ein Planungsgebot zur Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen im Raumordnungsrecht besteht nach Aussagen zahlreicher Sachverständiger kein Bedarf. Die Aufnahme dieser offensichtlich überflüssigen Regelung würde zudem zu einer Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Raumplanungsbehörden und Gemeinden führen. Ein Planungsgebot wäre unter der Voraussetzung akzeptabel, daß die Kommunen im Gegenzug stärkere gesetzlich festgelegte Beteiligungsrechte im Rahmen der Regionalplanung erhielten, was jedoch nicht vorgesehen ist. Der Deutsche Bundestag begrüßt es, daß die Bundesregierung dieser Einschätzung gefolgt ist und letztendlich auf die Einfügung eines Planungsgebotes verzichtet hat.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die unter I. 1 bis I. 5 erläuterten Kritikpunkte und die dazu vorliegenden konstruktiven Änderungsvorschläge im Rahmen der

- weiteren Beratung des Gesetzentwurfes im Bundesrat zu berücksichtigen;
2. im Rahmen der Ressortforschung Forschungsaufträge zu vergeben, die sich
 - a) auf die Auswirkungen der Novellierung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf den Natur- und Landschaftsschutz,
 - b) auf die Entwicklung der Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen in den Ballungsgebieten und den daraus resultierenden Folgen für Mieterinnen und Mieter,
 - c) auf die Entwicklung der Baulandpreise vor dem Hintergrund der Stärkung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und des Städtebaulichen Vertrages,
 - d) auf die juristischen und verwaltungstechnischen Auswirkungen des Wegfalls der Teilungsgenehmigungenbeziehen;
 3. dem Deutschen Bundestag bis zum 31. März 1999 über die Ergebnisse dieser Forschungsaufträge zu berichten.

Bonn, den 14. Mai 1997

Rudolf Scharping und Fraktion

