

Stellungnahme des Vorstandes des  
Landkreistages Nordrhein-Westfalen  
zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur  
Änderung des Landschaftsgesetzes

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

11/2781

P 11 + P 17

Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat sich in seiner Sitzung vom 25. Mai 1993 mit dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 12.05.1993 (Landtags-Drucksache 11/5485) befaßt. Er hat dazu die nachfolgende Stellungnahme beschlossen:

1. Durch den Gesetzentwurf sollen die Grundanforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung präzisiert werden. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des § 5 Abs. 1 des Entwurfs über die Definition der Ersatzmaßnahmen sowie die Regelung in § 5 Abs. 2 des Entwurfs über die Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Diese Regelungen sind zu begrüßen, da sie in der Praxis die Handhabung und Anwendung der Eingriffsregelung erleichtern.

Positiv zu bewerten ist ebenfalls die Regelung, wonach künftig Ersatzgelder auch zur Umsetzung von in Landschaftsplänen festgesetzten Entwicklungsmaßnahmen verwendet werden können, soweit es sich nicht um Maßnahmen in Naturschutzgebieten und Naturdenkmälern handelt (§ 5 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs). Wir gehen davon aus, daß durch diese Regelung nicht nur die Umsetzung von Landschaftsplänen erleichtert werden kann, sondern daß auf diese Weise auch leichter als bisher Flächen für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden können. Wir gehen allerdings davon aus, daß in Zukunft der Einsatz von Ersatzgeldern nicht das einzige Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von im Landschaftsplan festgesetzten Entwicklungsmaßnahmen sein soll, sondern daß die Landesförderung für derartige Maßnahmen in bisherigem Umfang aufrechterhalten bleibt. Dies ist schon deshalb notwendig, weil der Einsatzbereich der Ersatzgelder bei der Umsetzung von im Landschaftsplan festgesetzten Entwicklungsmaßnahmen beschränkt ist und insbesondere Naturschutzgebiete und Naturdenkmale hiervon nicht erfaßt werden. Darüber hinaus sehen sich die Kreise ohne Landesförderung kaum in der Lage, in angemessenen Zeiträumen die in Landschaftsplänen festgesetzten Entwicklungsmaßnahmen auch tatsächlich umzusetzen und so zur Verbesserung der Situation von Natur und Landschaft beizutragen.

Die Herausnahme von Naturschutzgebieten und Naturdenkmälern aus dem Anwendungsbereich des Einsatzes von Ersatzgeldzahlungen halten wir für sinnvoll, da es bei derartigen Entwicklungsmaßnahmen in erster Linie um eine Verbesserung vorhandener Biotope und nicht um eine Landschaftsanreicherung geht. Durch den Einsatz von Ersatzgeldern für diese Maßnahmen würde deshalb keine gleichwertige Wiederherstellung der ökologischen Situation erreicht, wie sie die Eingriffsregelung vorsieht, sondern lediglich ein vorhandenes Biotop verbessert. Was die geschützten Landschaftsbestandteile angeht, für die nach dem Inhalt des Entwurfs ebenfalls keine Ersatzgelder verwendet werden dürfen, so geben wir zu bedenken, daß bei Entwicklungsmaßnahmen an geschützten Landschaftsbestandteilen häufig nicht so sehr die Verbesserung der vorhandenen ökologischen Situation, sondern die Anreicherung der Landschaft mit neuen Elementen im Vordergrund steht. Von daher regen wir an, § 5 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs dahin zu fassen, daß die Verwendung von Ersatzgeldern lediglich für Maßnahmen in Naturschutzgebieten und Naturdenkmälern nicht möglich ist.

Zu begrüßen ist weiter, daß nach der beabsichtigten Neufassung des § 5 Abs. 3 Satz 2 LG NW klargestellt wird, daß die Kosten für den Flächenerwerb in die Berechnung der Ersatzgeldzahlung einfließen sollen. Positiv zu bewerten ist aus unserer Sicht ebenfalls die Bestimmung über Natur auf Zeit (§ 5 a Abs. 3 des Entwurfs), da wir davon ausgehen, daß diese Regelung in der Praxis dazu genutzt werden wird, daß insbesondere Industriebrachen für einen vorübergehenden Zeitraum der natürlichen Entwicklung überlassen werden und nicht wie heute von Bewuchs freigehalten werden, weil ansonsten eine Anwendung der Eingriffsregelung befürchtet wird. Wir weisen allerdings darauf hin, daß die Umsetzung dieser Bestimmung zu Vollzugsproblemen führen kann, da insbesondere bei Altbebauungsplänen eine Dokumentation darüber fehlt, was im Zeitpunkt der Abfassung des Satzungsbeschlusses an natürlichen Bestandteilen vorhanden war. Insoweit können sich nicht unerhebliche Differenzen über die ökologische Ausgangssituation ergeben, die bei der Umsetzung der Bestimmung des § 5 a Abs. 3 LG NW von maßgebender Bedeutung ist. Wir gehen allerdings davon aus, daß diese Umsetzungsprobleme nur in wenigen Fällen, nämlich vor allem bei den Bebauungsplänen auftreten werden, die vor dem 21.05.1980 in Kraft getreten sind und bei denen nach der Konzeption des Gesetzentwurfs eine Ersatzgeldzahlung zu leisten ist. In den übrigen Fällen dürfte durch § 8 a Abs. 2, letzter Satz BNatSchG n. F. in aller Regel eine Anwendung der Eingriffsregelung ohnehin ausscheiden, so daß sich auch keine Differenzen

über den Umfang der Notwendigkeit des Ausgleichs bzw. des Ersatzes von Eingriffen in Natur und Landschaft ergeben können.

2. Abzulehnen ist die beabsichtigte Streichung des § 4 Abs. 3 Nr. 4 LG NW derzeitiger Fassung sowie die Übergangsregelung des Art. II des Gesetzentwurfs. Die Streichung von Wohngebäuden, die aufgrund eines Bebauungsplanes errichtet werden, aus dem Negativkatalog des § 4 Abs. 3 LG NW und die Privilegierung von öffentlich-geförderten Familienheimen sowie Miet- und Genossenschaftswohnungen und Alten- und Behindertenwohnungen durch Art. II des Gesetzentwurfs sind aus unserer Sicht zur Förderung des Wohnungsbaus weder geeignet noch sind sie rechtlich geboten noch sind sie mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Die Umsetzung der Regelung wird dazu führen, daß der freifinanzierte Wohnungsbau verteuert werden wird. Das gilt insbesondere für den Bau von Familieneigenheimen. In Altbebauungsplänen, die vor dem 21.05.1980 in Kraft getreten sind, werden diese Baumaßnahmen in Zukunft mit Ersatzgeldzahlungen belegt. In Neubebauungsplänen ist für diese Baumaßnahmen u. U. ein Ausgleich bzw. Ersatz nach Maßgabe des § 8 a BNatSchG zu leisten. Wir gehen davon aus, daß zur Förderung des Wohnungsbaus nicht nur der soziale Wohnungsbau angekurbelt werden muß, sondern daß dies auch für den freifinanzierten Wohnungsbau, und zwar auch soweit es sich um den Eigenheimbau handelt, gelten muß. Im übrigen wirft die vorgesehene Regelung auch Anwendungsprobleme für die Fälle auf, in denen ein Bauvorhaben zugleich der Herstellung einer eigen genutzten Wohnung und einer Mietwohnung dient. Besonders problematisch ist die vorgesehene Regelung jedoch unter Gleichbehandlungsaspekten. Gemäß Art. 3 GG müssen gleiche Sachverhalte gleichbehandelt werden; eine Ungleichbehandlung ist nur dann gerechtfertigt, wenn es dafür einen sachlichen Grund gibt. Im Hinblick auf die Frage der Beeinträchtigung von Natur und Landschaft sind Unterschiede zwischen dem freifinanzierten Wohnungsbau und dem sozialen Wohnungsbau und den anderen Tatbeständen, die durch Art. II des Gesetzes privilegiert werden sollen, nicht zu erkennen. Wir halten die in Art. II beabsichtigte Regelung deshalb für gleichheitswidrig.

Wir können auch der Begründung des Gesetzentwurfs nicht zustimmen, die dahingeht, daß eine Herausnahme des Wohnungsbaus innerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen nach der Neufassung des § 8 a BNatSchG durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz nicht möglich ist. § 8 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG läßt es vielmehr weiterhin zu, daß die

Länder bestimmen, daß bestimmte Maßnahmen, wie z. B. Wohnungsbauvorhaben, bis zum 30.04.1998 nicht als Eingriffe in Natur und Landschaft anzusehen sind.

Wir regen deshalb an, Art. I Nr. 1 des Gesetzentwurfs und Art. II ersatzlos zu streichen und es bei der bisher in § 4 Abs. 3 Nr. 4 LG NW getroffenen Regelung zu belassen.

3. Der Gesetzentwurf sieht vor, die bisher gegebene Wahlmöglichkeit des Verursachers, statt Durchführung von Ersatzmaßnahmen ein Ersatzgeld zahlen zu können, zu beseitigen. Diese Regelung beseitigt die bisherige Flexibilität der unteren Landschaftsbehörden bei der Anwendung der Eingriffsregelung. Die bisherige Fassung des § 5 Abs. 1 Satz 4, 5 LG NW hat sich nach unserer Einschätzung in der Praxis außerordentlich bewährt. Sie hatte zur Folge, daß die unteren Landschaftsbehörden den Wünschen von Verursachern Rechnung tragen konnten, die häufig dahingingen, statt der Durchführung von Ersatzmaßnahmen ein Ersatzgeld zahlen zu können. Streitigkeiten zwischen der unteren Landschaftsbehörde und Verursachern über den Umfang der Forderung nach Ersatzmaßnahmen ist so von vornherein der Boden entzogen worden mit der Folge, daß Verwaltungsverfahren erheblich schneller zum Abschluß gebracht werden und die Eingriffsfolgen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung des Eingriffs ausgeglichen bzw. ersetzt werden konnten. Die Kooperationsbereitschaft vieler Vorhabenträger ist durch diese Regelung außerordentlich gefördert worden. Wir regen deshalb an, es bei der bisherigen Wahlmöglichkeit zu belassen und § 5 insgesamt wie folgt zu fassen:

#### **"§ 5**

#### **Ersatzmaßnahmen, Ersatzgeld**

- (1) Gehen nach Abwägung gemäß § 4 Abs. 5 andere Belange den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Range vor und kann ein Eingriff nicht ausgeglichen werden, so hat der Verursacher geeignete Maßnahmen an anderer Stelle in dem durch den Eingriff betroffenen Raum innerhalb einer von der zuständigen Behörde zu bestimmenden Frist durchzuführen, die nach Art und Umfang geeignet sind, die durch den Eingriff gestörten Funktionen des Naturhaushaltes oder der Landschaft gleichwertig wiederherzustellen (Ersatzmaßnahmen). § 4 Abs. 4 Satz 3 findet entsprechende Anwendung. Die Maßnahmen zur Minderung vorübergehender

Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind auf die Ersatzmaßnahmen anzurechnen, wenn sie auf Dauer angelegt sind.

- (2) Anstelle der Ersatzmaßnahmen kann ein entsprechender Geldbetrag an den Kreis oder die kreisfreie Stadt zur Durchführung der Maßnahmen gezahlt werden. Der Geldbetrag ist zu zahlen, wenn die Ersatzmaßnahme innerhalb der dem Verursacher gesetzten Frist nicht durchgeführt worden ist. Das Ersatzgeld kann auch für die Durchführung von Maßnahmen eines Landschaftsplanes nach § 25 und § 26 Satz 2 Nr. 1, 2 und 4 mit Ausnahme für Maßnahmen in Naturschutzgebieten, an Naturdenkmälern und in geschützten Landschaftsbestandteilen verwendet werden. Hierbei soll ein sachlicher, räumlicher und zeitlicher Bezug zu dem jeweiligen Eingriff angestrebt werden.
- (3) Soweit nicht in dem Verwaltungsverfahren gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 die Enteignung zugelassen wird, finden zur Durchführung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen die §§ 40 - 42 entsprechende Anwendung. Voraussetzung hierfür ist, daß der Eigentümer oder sonstige Berechtigte des Grundstücks in dem Verfahren zur Festsetzung der Ersatzmaßnahme gemäß § 13 VwVfG NW beteiligt worden sind.
- (4) Soweit das Ersatzgeld für einen Eingriff in Waldflächen zu zahlen oder zur Aufforstung von Flächen zu verwenden ist, wird er der unteren Forstbehörde zur Verfügung gestellt. Die untere Forstbehörde führt die Maßnahme im Benehmen mit der unteren Landschaftsbehörde durch."

4. Wir regen an, § 5 a Abs. 1 des Gesetzentwurfs ersatzlos zu streichen.

Die Forderung nach Ersatzgeldzahlungen für Baumaßnahmen im unbeplanten Innenbereich sowie bei Altbebauungsplänen, die vor dem 21.05.1980 in Kraft getreten sind, sind kaum geeignet, das Ziel des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes, den Wohnungsbau zu fördern, zu unterstützen und werden von uns deshalb abgelehnt. Zu berücksichtigen ist dabei, daß in den meisten Fällen im unbeplanten Innenbereich die naturschutzrechtliche Eingriffregelung bislang - obwohl sie dort galt - nicht umgesetzt worden ist. Dieser Tatbestand findet seine Ursache

letztlich darin, daß in den meisten Fällen der Realisierung von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich die Voraussetzungen der Eingriffsdefinition des § 4 Abs. 1 LG NW nicht erfüllt sind. Gerade vor diesem Hintergrund hat der Bundesgesetzgeber durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz bestimmt, daß der unbeplante Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB aus der Anwendbarkeit der Eingriffsregelung prinzipiell ausgenommen werden soll. Er hat dabei pauschaliert und auf den Regelfall abgestellt, indem - wie erwähnt - ein Eingriff in Natur und Landschaft bei Realisierung eines Bauvorhabens im unbeplanten Innenbereich gerade nicht vorliegt. Die für Nordrhein-Westfalen vorgesehene Regelung, die für den unbeplanten Innenbereich Ersatzgeldzahlungen vorsieht, ist geeignet, die Praxis dazu zu veranlassen, ohne Rücksicht auf die Voraussetzungen der Eingriffsdefinition des § 4 Abs. 1 LG NW im unbeplanten Innenbereich stets Ersatzgeldzahlungen zu verlangen, falls dort Bauvorhaben realisiert werden. Damit würde die Systematik der Eingriffsregelung verlassen. Hingewiesen werden soll auch darauf, daß durch eine pauschale Unterstellung aller Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich unter die Eingriffsregelung Bauvorhaben in diesen Bereichen gegenüber der Realisierung von Bauvorhaben in Bebauungsplangebieten erschwert werden. Nach der Neuregelung des § 8 a BNatSchG können Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dort nur gefordert werden, wenn es dahingehende Festsetzungen im Bebauungsplan gibt. Sind derartige Festsetzungen nicht vorhanden, finden die Forderungen nach Ausgleich und Ersatz ebenso wie die Forderung nach einer Ersatzgeldzahlung keine Anwendung. Bei dieser Sachlage wird die Errichtung von Gebäuden in Bebauungsplangebieten gegenüber dem unbeplanten Innenbereich privilegiert. Es stellt sich deshalb auch insoweit für uns die Frage nach einer Vereinbarkeit der vorgesehenen Regelung mit dem Gleichheitssatz. Die Unterstellung aller Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich und die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und die Forderung nach Ersatzgeldzahlungen für derartige Baumaßnahmen halten wir im übrigen für kontraproduktiv in Richtung auf eine Verstärkung der Förderung des Wohnungsbaus. Der Wohnungsbau im unbeplanten Innenbereich und damit die zur Deckung des Wohnbedarfs dringend notwendige Schließung von Baulücken wird durch diese Regelung weiter verteuert. Auch diese Tatsache spricht dafür, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im unbeplanten Innenbereich nicht anzuwenden und dort auch keine Ersatzgeldzahlungen zu fordern. Hingewiesen sei im übrigen darauf, daß bei Satzungen nach § 34 Abs. 3 BauGB sowie § 7 BauGB-MaßnahmeG die Regelung für Bebauungspläne des § 8 a BNatSchG entsprechende Anwendung findet mit der Folge, daß in diesen

Bereichen, in denen Eingriffe tendenziell häufiger als bei der Schließung von Baulücken auftreten, die Eingriffsregelung Anwendung findet. Diese Tatsache rechtfertigt es, es bei den bundesgesetzlichen Vorgaben aus § 8 a BNatSchG zu belassen.

Wir sind darüber hinaus der Auffassung, daß auch für Altbebauungspläne im Sinne des § 5 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs, also solche Bebauungspläne, die vor dem 21.05.1980 in Kraft getreten sind, eine Ersatzgeldzahlung nicht gefordert werden sollte. Die vorgesehene Regelung führt für Nordrhein-Westfalen zu einer erheblichen Verkomplizierung der Rechtslage in Bezug auf die Realisierung von Bauvorhaben in Bebauungsplangebieten:

- Ist der Bebauungsplan vor 1980 in Kraft getreten, ist eine Ersatzgeldzahlung zu leisten.
- Ist er zwischen 1980 und Mai 1993 in Kraft getreten, kommt es darauf an, ob Festsetzungen für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen vorhanden sind. Ist dies nicht der Fall, ist weder eine Ersatzgeldzahlung zu leisten noch können Forderungen nach Ausgleich oder Ersatz des Eingriffs gestellt werden (vgl. § 8 a Abs. 2 BNatSchG am Ende).
- Bei neuen Bebauungsplänen ist nach Maßgabe des Abwägungsgebotes über die Geltung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu entscheiden. Eine Forderung nach Ersatzgeldzahlung kann nicht gestellt werden.

Diese Auflistung zeigt, daß die vorgesehene Neuregelung insbesondere Bauvorhaben im Bereich von Altbebauungsplänen benachteiligt, und zwar vor allem gegenüber Vorhaben in Bebauungsplangebieten, die zwischen 1980 und Mai 1993 rechtskräftig geworden sind. Auch hier stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz. Da zudem Bebauungspläne, die vor 1980 in Kraft getreten sind, tendenziell bereits weitgehend umgesetzt worden sind, dürfte die Regelung nicht gerade viele Fälle betreffen. Wir halten die Regelung deshalb auch für verzichtbar.

5. Sollte sich der Landtag nicht dazu entschließen können, § 5 a Abs. 1 des Gesetzentwurfs zu streichen, so regen wir an, § 5 a Abs. 1 wie folgt zu präzisieren:

- (1) Stellt ein Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 des Baugesetzbuches oder in Gebieten mit Bebauungsplänen, die vor dem 21. Mai 1980 in Kraft getreten sind, einen Eingriff in Natur und Landschaft im Sinne des § 4 Abs. 1 dieses Gesetzes dar, so hat die das Vorhaben zulassende Behörde als Ausgleich oder Ersatz für erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes Geldleistungen zugunsten der betroffenen Gemeinde vom Vorhabenträger oder Eigentümer zu erheben..."

Wir gehen davon aus, daß durch die vorgeschlagene Fassung klarer als bislang zum Ausdruck kommt, daß Ersatzgeldzahlungen nur dort gefordert werden können, wo die Voraussetzungen für einen Eingriff in Natur und Landschaft tatsächlich gegeben sind.

6. § 5 a Abs. 2 des Gesetzentwurfs bestimmt, daß die Höhe der Geldleistung für Maßnahmen nach § 5 a Abs. 1 des Entwurfs durch Rechtsverordnung des Umweltministeriums geregelt werden kann. Die Bestimmung genügt u. E. nicht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 5 GG, wonach Rechtsverordnungsermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein müssen. Insbesondere fehlt eine Regelung dazu, nach welchen Kriterien in der Rechtsverordnung die Höhe der Geldleistung zu bemessen ist. Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung des § 5 a Abs. 2 vor:

- (2) Die Höhe der Geldleistungen für Vorhaben, die bauliche Anlagen nach § 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie Satz 3 Nr. 5 der Landesbauordnung sind, bestimmt sich nach der Schwere des Eingriffs; zu berücksichtigen sind insbesondere die ökologische Bedeutung der gestörten Funktionen des Naturhaushaltes und der Umfang des Vorhabens. Die Höhe der Geldleistung für Vorhaben, die bauliche Anlagen nach § 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie Satz 3 Nr. 5 der Landesbauordnung sind, kann durch Rechtsverordnung des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien nach Anhörung des Ausschusses für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz des Landtages geregelt werden. Die Höhe der Geldleistungen für Vorhaben, die nicht von der Rechtsverordnung nach Satz 1 erfaßt werden, bemißt sich nach § 5 Abs. 3 Satz 2.