

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An den
Vorsitzenden des Ausschusses für
Landwirtschaft, Naturschutz und Forsten
des nordrhein-westfälischen Landtages
Herrn Kruse MdL
Haus des Landtages

40002 Düsseldorf

40472 Düsseldorf
Liliencronstraße 14
Zentrale 0211/96508-0
Durchwahl 0211/96508- 31/35
Telefax 0211/96508-55

Datum: 22.03.1994

AZ: 32 95-00/4 Schi/Schw



Änderung des Landschaftsgesetzes
hier: § 5 a LG NW sowie Art. II des Gesetzes zur Änderung des
Landschaftsgesetzes vom 28.09.1993

Sehr geehrter Herr Kruse,

der Landtag befaßt sich derzeit mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landschaftsgesetzes. Die kommunalen Spitzenverbände haben in der Anhörung am 17.01.1994 Gelegenheit gehabt, ihre Vorstellungen zum Gesetzentwurf vorzutragen.

Inzwischen sind wir von unseren Mitgliedern auf erhebliche Anwendungsprobleme aufmerksam gemacht worden, die die am 28. September 1993 verabschiedete Änderung des Landschaftsgesetzes sowie die Änderung der Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes verursacht. Wir möchten deshalb darum bitten, in die laufenden Beratungen zur Änderung des Landschaftsgesetzes auch die im September 1993 vorgenommenen Änderungen des Landschaftsgesetzes einzubeziehen und diese Regelungen zu novellieren.

Im einzelnen ergeben sich beim Vollzug der vorgenommenen Änderungen des Landschaftsgesetzes folgende Probleme:

1. **Übergangsvorschrift, Art. II**

Durch das Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 28.09.1993 ist § 4 Abs. 3 Nr. 4 LG NW gestrichen worden. Nach dieser Vorschrift waren vom Anwendungsbereich der Eingriffsregelung Wohngebäude aufgrund eines Bebauungsplanes ausgenommen. An die Stelle dieser Regelung ist die Übergangsvorschrift des Art. II des Gesetzes zur Änderung des Landschaftsgesetzes getreten. Nach dieser Norm sind vom Anwendungsbereich der Eingriffsregelung ausgenommen

- mit öffentlichen Mitteln geförderte Familienwohnheime,
- der Mietwohnungsbau sowie
- der Bau von Alten- und Behindertenwohnheimen.

Gleiches gilt für die Nebenanlagen.

1.1 Verfassungsrechtliche Probleme

Gegen die Vorschrift bestehen u. E. erhebliche verfassungsrechtliche Probleme. Ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz ist u. E. nicht gegeben. Dies mag folgendes Beispiel verdeutlichen:

In einer Reihenhaussiedlung in einem Bebauungsplangebiet wird ein Eigenheim mit öffentlichen Mitteln gefördert, während das Bauvorhaben des Nachbarn frei finanziert wird. Während der derjenige, dessen Bauvorhaben öffentlich gefördert wird, vom Anwendungsbereich der Eingriffsregelung freigestellt wird, muß der Nachbar Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchführen bzw. nach § 8 a Abs. 4 BNatSchG einen finanziellen Beitrag zu von der Gemeinde hergestellten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen leisten. Für den Fall, daß der Tatbestand des Eingriffs in beiden Fällen gleich ist, etwa weil ein bisheriger Acker bebaut wird, ist ein sachlicher Grund für die Differenzierung nicht gegeben, so daß die Regelung einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellen dürfte. Insbesondere die Tatsache, daß für das eine Bauvorhaben öffentliche Mittel gewährt werden, während das beim anderen nicht der Fall ist, dürfte ein Grund für eine Differenzierung nicht darstellen. Dann diese sozial- und wohnungsbaupolitischen Erwägungen müssen zumindest mit anderen Gesichtspunkten, nämlich denen des gleichartigen Eingriffs abgewogen werden. Eine pauschale Lösung, wie sie der Gesetzgeber vorgenommen hat, ist vor diesem Hintergrund nicht vertretbar. Allenfalls ein Erlaß

aus Billigkeitsgründen dürfte den Anforderungen des Gleichheitssatzes Rechnung tragen.

2. Anwendungsprobleme

Die Übergangsregelung ist u. E. nicht nur verfassungsrechtlich problematisch, sie weist auch eine Fülle von Anwendungsproblemen auf, die sie in der Praxis nicht vollziehbar machen.

Das gewichtigste Anwendungsproblem besteht darin, daß bereits im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen nach § 8 a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG von der Gemeinde berücksichtigt werden muß, in welchen Fällen die Umsetzung des Bauleitplanes zu Eingriffen in Natur und Landschaft führen wird. Die Beurteilung hat insoweit auch die Regelung in § 4 Abs. 3 LG NW sowie die Übergangsvorschrift des Art. II des Gesetzes zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 28.09.1993 einzubeziehen. Stellt hiernach eine bestimmte Baumaßnahme keinen Eingriff in Natur und Landschaft dar, so ist dies bereits bei der bauleitplanerischen Abwägung und insbesondere bei der Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Bebauungsplan nach § 8 a Abs. 1 BNatSchG zu berücksichtigen. Dies ist der für die Bauleitplanung zuständigen Gemeinde im Zeitpunkt der Aufstellung des Bauleitplanes für die in der Übergangsvorschrift erfaßten Bauvorhaben schlichtweg nicht möglich. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bebauungsplanes steht nämlich noch nicht fest, in welchen Fällen ein Bauvorhaben mit öffentlichen Mitteln gefördert werden wird, ob es sich bei einem Bauvorhaben um einen Mietwohnungsbau handeln wird oder ob Eigentumswohnungen errichtet werden. Die Gemeinde kann den Anforderungen des § 8 a Abs. 1 BNatSchG im Zeitpunkt der Aufstellung des Bebauungsplanes deshalb überhaupt nicht Rechnung tragen. Dies gilt auch dann, wenn die Gemeinde im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB Flächen festsetzt, auf denen ganz oder teilweise Bauvorhaben errichtet werden sollen, die im sozialen Wohnungsbau gefördert worden sind. Denn diese Regelung läßt dem Bauherrn die Wahl, ob er sein Bauvorhaben mit Mitteln des öffentlichen Wohnungsbaus errichtet oder nicht. Sichergestellt ist dies durch eine derartige Festsetzung deshalb nicht.

Will die Gemeinde den Anforderungen des § 8 a Abs. 1 BNatSchG sowie der Übergangsvorschrift Rechnung tragen, kann sie dies nur, wenn sie eine

pauschale Bewertung über die voraussichtlichen Anwendungsfälle der Übergangsvorschrift nach den Erfahrungswerten aus der Umsetzung von Bauleitplänen in der Vergangenheit anstellt. Solche Erfahrungswerte liegen jedoch häufig nicht vor. Von daher führt die Übergangsvorschrift bei der Bauleitplanung zu unüberwindbaren Problemen. Den Anforderungen des § 8 a Abs. 1 BNatSchG können die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wegen der Übergangsvorschrift kaum Rechnung tragen.

Hinzu kommt, daß unklar ist, was ein mit öffentlichen Mitteln gefördertes Familienwohnheim ist. Genügt es, wenn die Gemeinde verbilligt Bauland für Familien bereitstellt oder ist notwendig, daß öffentliche Mittel nach dem zweiten Wohnungsbaugesetz zur Verfügung gestellt werden? Darüber hinaus sind diese Fälle unklar, in denen in einem Gebäude, etwa durch zusätzliche Errichtung einer Einliegerwohnung, sowohl eine Mietwohnung als auch eine selbst genutzte und freifinanzierte Eigentümerwohnung errichtet wird. Soll dann das gesamte Bauvorhaben freigestellt werden oder im Gegenteil unter den Anwendungsbereich der Eingriffsregelung fallen oder ist eine differenzierte Betrachtung, etwa nach den einzelnen Nutzungen zuzuordnenden Flächen, angezeigt? Auch darauf gibt das Gesetz keine Antwort.

Auch im Baugenehmigungsverfahren ist die Übergangsvorschrift häufig nicht vollziehbar. Oft steht bei der Errichtung von Wohnungen im Zeitpunkt der Stellung des Baugenehmigungsantrages noch nicht fest, ob diese als Mietwohnungen oder Eigentumswohnungen vermarktet werden sollen. In dieser Situation werden Bauherren dazu neigen, der Bauaufsicht mitzuteilen, daß sie die Errichtung von Mietwohnungen beabsichtigen und später, nach Durchführung der Baumaßnahmen diese in Eigentumswohnungen umwandeln. Der Vollzug der Regelung verursacht in diesen Fällen zumindest einen erheblichen Verwaltungsaufwand, da es der Baugenehmigungsbehörde in aller Regel nicht möglich ist nachzuweisen, daß von Anfang an die Vermarktung als Eigentumswohnungen beabsichtigt war. Der Kontrollaufwand wird jedenfalls zunehmen.

Unvollziehbar ist die Regelung auch dann, wenn sich die Gemeinden nach § 8 a Abs. 4 BNatSchG dazu entschließen, die Ausgleichs- und Ersatzflächen nicht auf den einzelnen Grundstücken festzusetzen, sondern einen Ausgleichs- und Ersatzflächenpool zu bilden und die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen den einzelnen Grundstücken zuordnen. In diesem Fall werden für

die Durchführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die Gemeinden nach § 8 a Abs. 4 BNatSchG von den Grundstückseigentümern Geldleistungen zur Abgeltung des Aufwandes, der der Gemeinde entstanden ist, erhoben. Erhoben werden dürfen solche Geldleistungen nur in den Fällen, in denen ein Bauvorhaben tatsächlich einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt. Dies zu beurteilen, ist der Gemeinde im Zeitpunkt der Entstehung der Geldleistungspflicht nicht möglich. Die Geldleistungspflicht entsteht nach § 8 a Abs. 4 BNatSchG im Zeitpunkt der Bebaubarkeit des Grundstücks und der endgültigen Herstellung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Bebaubar ist das Grundstück im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplanes und der Herstellung der Erschließungsanlagen. Zu diesem Zeitpunkt sind die meisten Bauanträge noch nicht gestellt. Es steht zu diesem Zeitpunkt deshalb noch nicht fest, ob ein Bauvorhaben freifinanziert wird, ob Mittel des sozialen Wohnungsbaus in Anspruch genommen werden oder ob es sich um eine Miet- oder Genossenschaftswohnung handeln wird. Die Gemeinde hat deshalb nur folgende Möglichkeiten: Sie kann entweder die Geldleistung im Zeitpunkt des Entstehens der Leistungspflicht von allen Grundstückseigentümern erheben und später die Beträge in den Fällen zurückerstatten, in denen ein Bauvorhaben unter die Übergangsregelung fällt. Dann allerdings müßte die Gemeinde die zurückzuzahlenden Geldbeträge auf die anderen Geldleistungspflichtigen umlegen. Dies führt, wie die Erfahrung aus dem Erschließungsbeitragsrecht zeigt, zu erheblichen Widerständen bei den betroffenen Bürgern mit der Folge von verwaltungsgerichtlichen Klagen in beträchtlichem Umfang. Bei dieser Verfahrensweise ist deshalb zu prognostizieren, daß die Gemeinden voraussichtlich kaum die Aufwendungen, die sie zur Herstellung der Erschließungsanlagen gemacht haben, erstattet bekommen. Die Gemeinde hat auch die Möglichkeit zu warten, bis das letzte Bauvorhaben im Baugebiet realisiert worden ist. Dies würde für die Gemeinde allerdings bedeuten, daß sie regelmäßig über sehr lange Zeiträume die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorfinanzieren müßte. Dies ist den meisten Gemeinden angesichts der finanziellen Situation der Kommunen nicht möglich. Wollen die Gemeinden die dargestellten Folgerungen verhindern, so bleibt ihnen nur die Möglichkeit, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf den einzelnen Grundstücken selbst festzusetzen. Derartige Festsetzungen sind ökologisch jedoch häufig sinnlos. Sie werden kaum den Effekt haben, den der Bundesgesetzgeber durch die Möglichkeit der Zusammenfassung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf einer Fläche erreichen wollte. Ökologisch ist eine derartige Lösung

wesentlich sinnvoller als eine isolierte Insellösung auf den einzelnen Grundstücken. Die Regelung in § 8 a Abs. 4 BNatSchG wird in Nordrhein-Westfalen durch die Übergangsregelung für die Gemeinden unvollziehbar.

1.3 Vorschlag für eine Neuregelung

Die Übergangsbestimmung in Art. II des Gesetzes zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 28.09.1993 beruht auf der Ermächtigung in § 8 b Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Diese Ermächtigung läßt bis Mai 1998 die Herausnahme bestimmter Bauvorhaben aus dem Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren zu. Anwendungsprobleme dürfte es, wie die Ausführungen unter 1.2 zeigen, immer dann geben, wenn die Übergangsregelung zwischen einzelnen Wohnbauvorhaben differenziert. Immer dann stellen sich auch Probleme im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz.

Vor diesem Hintergrund dürfte die einzig praktikable Lösung darin bestehen, zwischen Wohnbauvorhaben einerseits und gewerblichen Objekten andererseits zu differenzieren. Wir schlagen deshalb vor, die Übergangsregelung in Art. II des Gesetzes zur Änderung des Landschaftsgesetzes dahin zu fassen, daß bis zum dort genannten Zeitpunkt Wohngebäude aufgrund eines Bebauungsplanes nicht als Eingriffe gelten und vom Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freigestellt werden.

2. Änderung des § 5 a LG NW

Geändert werden sollte weiter § 5 a LG NW sowie § 1 der Verordnung zur Ausführung des Landschaftsgesetzes. Auch diese Regelungen sind verfassungsrechtlich problematisch. Sie sind in der Praxis ebenfalls kaum anwendbar und führen zu ganz erheblichen personellen Mehrforderungen bei den unteren Landschaftsbehörden sowie der Bauaufsicht. Im einzelnen ergeben sich bei der Anwendung der genannten Regelungen folgende Probleme:

2.1 Verfassungsrechtliche Problematik

Auch im Hinblick auf § 5 a LG NW stellen sich Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz. Die Lösung, die der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen getroffen hat, führt dazu, daß

- im unbeplanten Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB und
- bei Altbebauungsplänen, die vor Mai 1980 in Kraft getreten sind,

Ausgleichszahlungen nach Maßgabe des § 1 der Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes zu zahlen sind. Bei Anwendung des § 8 c BNatSchG i. V. m. § 8 a Abs. 2 BNatSchG werden voraussichtlich fast alle Bauvorhaben, die im Geltungsbereich von Bebauungsplänen errichtet werden, die zwischen Mai 1980 und Mai 1993 in Kraft getreten sind, vom Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freigestellt werden. Denn die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung setzt in diesen Fällen nach § 8 c i. V. m. § 8 a Abs. 2 BNatSchG voraus, daß im Bebauungsplan Festsetzungen über Ausgleichs- und Ersatzflächen enthalten sind. Derartige Festsetzungen sind in fast allen Bebauungsplänen aus der Zeit vor Mai 1993 nicht enthalten. Die Regelung hat deshalb zur Folge, daß derjenige, der ein Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich oder in Altbebauungsplänen errichtet, bei gleichem Eingriffstatbestand anders behandelt wird als derjenige, der - zufällig - in einem Bebauungsplangebiet baut, wo der Bebauungsplan zwischen 1980 und 1993 in Kraft getreten ist. Eine derartige Differenzierung ist nicht zu rechtfertigen.

Dies gilt um so mehr als sowohl der Bundesgesetzgeber als auch der Landesgesetzgeber im Interesse der Schonung des Freiraumes die Innenentwicklung und damit die Schließung von Baulücken im unbeplanten Innenbereich und in Altbebauungsplänen propagieren und einer derartigen Innenentwicklung den Vorzug vor der weiteren Inangriffnahme von Freiraum zur Erschließung neuer Baugebiete geben. Diese Zielsetzung wird durch § 5 a LG NW geradezu konkretisiert, indem diejenigen, die im Sinne einer Schonung des Freiraumes im Innenbereich bauen, zusätzlich mit einer nicht unerheblichen Geldleistung belegt werden. Umwelt- und raumordnungspolitisch halten wir diese Lösung für nicht vertretbar.

§ 5 a LG NW weist darüber hinaus insoweit eine Unabgestimmtheit mit dem Bundesrecht auf, als die Gemeinden die Geldleistungen hiernach

zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwenden dürfen, während das Bundesrecht in § 5 b Abs. 2 BNatSchG vorsieht, daß die Geldleistungen für die Durchführung von Ersatzmaßnahmen zu verwenden sind. Die Verwendungsmöglichkeiten nach dem LG NW sind damit erheblich weiter als die des Bundesrechts. Dies hat in der Praxis bereits zu Auseinandersetzungen darüber geführt, ob die Geldleistungen etwa für eine - sicherlich sehr sinnvolle - Pflegemaßnahme in einem Naturschutzgebiet verwendet werden dürfen oder nicht. Auch insoweit besteht deshalb ein erheblicher Klarstellungsbedarf.

2.2 Anwendungsprobleme

Auch § 5 a LG NW weist ganz erhebliche Anwendungsprobleme auf, die auch diese Vorschrift nahezu unvollziehbar machen; jedenfalls sind Vollzugsdefizite in erheblichem Umfang vorprogrammiert:

Zunächst stellt sich die Frage, ob eine Geldleistung bei jedem Bauvorhaben erhoben werden darf, das im unbeplanten Innenbereich errichtet wird. Die Fassung des § 5 a LG NW wiederholt für das Entstehen der Geldleistungspflicht die Definition des Eingriffstatbestandes in § 4 Abs. 1 LG NW und deutet deshalb darauf hin, daß nur dann, wenn ein Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich oder im Geltungsbereich von Altbebauungsplänen tatsächlich einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt, eine Geldleistung erhoben werden darf. Dafür spricht auch § 8 a Abs. 7 BNatSchG, wonach in Fällen, in denen ein Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich errichtet werden soll, das Benehmen mit der unteren Landschaftsbehörde herzustellen ist; äußert sich die untere Landschaftsbehörde innerhalb von vier Wochen nicht, so darf die Baugenehmigungsbehörde davon ausgehen, daß Belange des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes nicht betroffen sind mit der Folge, daß ein Eingriff in Natur und Landschaft nach der Eingriffsdefinition nicht gegeben ist. In diesem Fall dürfte deshalb eine Geldleistung nicht erhoben werden. Die Regelung in § 1 der Verordnung zur Umsetzung des Landschaftsgesetzes deutet allerdings darauf hin, daß der Landesgesetzgeber in jedem Fall der Errichtung eines Bauvorhabens im unbeplanten Innenbereich und in den von § 5 a LG NW erfaßten Altbebauungsplänen davon ausgegangen ist, daß ein Eingriff in Natur und Landschaft gegeben ist. Denn danach wird für jede Versiegelung von Flächen die

Geldleistung erhoben. In der Praxis ist vor dem aufgezeigten rechtlichen Hintergrund derzeit nicht klar, in welchen Fällen überhaupt nach § 5 a LG NW eine Geldleistung erhoben werden darf. Das Bundesrecht verlangt nach einer einschränkenden Interpretation dahin, daß nur dann, wenn tatsächlich ein Eingriff in Natur und Landschaft gegeben ist und zusätzlich die untere Landschaftsbehörde sich gegenüber der Bauaufsichtsbehörde nach § 8 a Abs. 7 BNatSchG dahin geäußert hat, daß ein Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt, eine Geldleistung erhoben werden darf. Denn § 8 a Abs. 2 BNatSchG enthält für die Voraussetzungen der Geldleistungspflicht ebenfalls den Tatbestand des Eingriffs in Natur und Landschaft. Diese Verfahrensweise dürfte allerdings in der Praxis zu ganz erheblichen Anwendungsproblemen führen. Die unteren Landschaftsbehörden haben nach § 8 a Abs. 7 BNatSchG dann nämlich zu beurteilen, ob ein Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt oder nicht. Dies ist mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Der Kreis Soest hat uns mitgeteilt, daß in seinem Bereich etwa 2.500 Bauvorhaben jährlich im unbeplanten Innenbereich errichtet werden. Für die untere Landschaftsbehörde würde dies bedeuten, daß sie in allen Fällen, in denen Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich errichtet werden, eine Stellungnahme zu diesen Vorhaben abgeben müßte. Angesichts der personellen Situation in diesen Behörden dürfte dies kaum möglich sein. Folge davon wird sein, daß in vielen Fällen die Anwendung des § 5 a LG NW und die Erhebung der Geldleistung auf dem Zufallsprinzip beruhen wird, weil die unteren Landschaftsbehörden ebenso wie die unteren Bauaufsichtsbehörden nicht in der Lage sind, mit dem vorhandenen Personal die Vorschrift umzusetzen. Weitere Personalvermehrungen sind auch in den genannten Bereichen angesichts der finanziellen Engpässe in den Kommunalhaushalten weder möglich noch zu erwarten. Schon von daher sollte § 5 a LG NW gestrichen werden.

Hinzu kommt folgendes: Der Bauherr hat nach § 1 Abs. 3 der Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes die Möglichkeit, die Geldleistungspflicht zu reduzieren. Eine Reduzierung um jeweils 25 % wird dann vorgenommen, wenn

- die nicht versiegelte Fläche eines Grundstückes naturnah gestaltet wird,
- mindestens die Hälfte der Fassaden- oder Dachfläche begrünt wird,

- mindestens die Hälfte des auf der versiegelten Fläche anfallenden Oberflächenwassers versickert wird,
- die verbleibende Freifläche eines überwiegend versiegelten Grundstücks entsiegelt wird.

Auch die Anwendung dieser Regelung wird in der Praxis zu nahezu unüberwindbaren Schwierigkeiten führen:

Die Festsetzung der Ausgleichspflicht dürfte den unteren Bauaufsichtsbehörden deshalb ganz erhebliche Probleme bereiten, weil im Zeitpunkt der Stellung des Bauantrages, auf den abzustellen ist, in aller Regel noch gar nicht feststeht, welche Flächen tatsächlich versiegelt werden. Feststeht dies nur für solche Flächen, die der Baugenehmigungspflicht unterliegen, also für den eigentlichen Baukörper und Nebeneinrichtungen, wie Garagen. Erfasst von der Regelung ist aber nicht nur der eigentliche Baukörper. Die Regelung erstreckt sich vielmehr auf alle versiegelten Flächen und damit auch auf Grundstückszufahrten, Terrassen, Stellplätze und andere versiegelte Bereiche. Im Zeitpunkt der Stellung des Bauantrages steht in aller Regel noch gar nicht fest, in welchem Umfang insoweit eine Versiegelung erfolgen wird. Die Erhebung der Versiegelungsabgabe ist deshalb im Zeitpunkt der Bauantragstellung nur schwer möglich. Die untere Bauaufsicht muß sich zu diesem Zeitpunkt auf die Angaben des Bauherrn zu den Flächen verlassen, die außerhalb des eigentlichen Baukörpers zusätzlich versiegelt werden sollen. Die Bauaufsicht müßte die Einhaltung der Angaben später kontrollieren und nach Vollendung des Bauvorhabens eine Nachbesserung vornehmen, indem sie die den Geldleistungsbetrag entweder erhöht oder ermäßigt. Dies dürfte angesichts der personellen Probleme der unteren Bauaufsichtsbehörden kaum praktikabel sein.

Die Forderung nach naturnaher Gestaltung der nicht versiegelten Fläche eines Grundstücks ist u. E. in dieser apodiktischen Form weder mit dem Gleichheitssatz noch mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zu vereinbaren. Bei einem großen Grundstück würde dies bedeuten, daß das gesamte Grundstück naturnah gestaltet werden muß, indem dort etwa Wiesenflächen - damit ist mit Sicherheit kein Zierrasen gemeint - und eine naturnahe Bepflanzung mit standortgerechten Hölzern vorgenommen wird. Abgesehen von den Aufwendungen, die der Bauherr machen wird, wird derjenige, der ein großes Grundstück

bebaut, bei gleicher Baufläche anders behandelt als derjenige, der ein kleines Grundstück bebaut. Darüber hinaus wird den Bauherren in aller Regel, um zu einem Ermäßigungsbetrag von 25 % zu kommen, mehr abverlangt als sie tun müßten, wenn sie - was § 5 a LG NW ihnen gestattet - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen statt der Zahlung eines Geldbetrages durchführen. Dies ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar.

Was die Begrünung der Fassaden- oder Dachfläche angeht, so ist etwa im Reiheneigenheimbau sehr problematisch, welche Fläche damit gemeint ist. Bei solchen Bauvorhaben ist in der Regel die rückwärtige Front mit einer durchgehenden Fensterfläche versehen. An den Seiten bleiben nur schmale Bereiche, die überhaupt für eine Begrünung in Betracht kommen. Meint der Verordnungsgeber in diesen Fällen die schmalen Streifen der nichtbefensterten Hausflächen oder ist die gesamte Fassadenfläche gemeint? Hier dürften sich in der Praxis erhebliche Anwendungsprobleme ergeben. Diese werden verstärkt dadurch, daß die Bauaufsicht kontrollieren müßte, ob tatsächlich eine Fassaden- oder Dachbegrünung vorgenommen wird. Bekanntlich dauert eine derartige Begrünung ihre Zeit. Die Bauaufsicht müßte deshalb mehrfach im Laufe der Jahre kontrollieren, ob die Fassaden- oder Dachfläche tatsächlich und dauerhaft begrünt ist. Dies dürfte die Bauaufsicht vor nahezu unüberwindbare Personalanforderungen stellen.

Der Tatbestand der Versickerung von mindestens der Hälfte des auf der versiegelten Fläche anfallenden Oberflächenwassers ist zwar unter ökologischen Aspekten durchaus zu begrüßen. Nach den Entwässerungssatzungen der Gemeinden ist die Erfüllung dieses Tatbestandes rechtlich in vielen Fällen jedoch nicht möglich, da eine Versickerung von Oberflächenwasser hiernach nicht möglich ist.

Der letzte Tatbestand der Entsiegelung der verbleibenden Freifläche eines überwiegend versiegelten Grundstücks weist ebenso ganz erhebliche Anwendungsprobleme auf. So müßte die Bauaufsicht zunächst feststellen, in welchem Umfang das Grundstück vor Durchführung der Baumaßnahme tatsächlich versiegelt ist, um festzustellen, ob es sich um ein überwiegend versiegeltes Grundstück handelt. Danach müßte kontrolliert werden, ob die verbleibende Freifläche insgesamt entsiegelt ist. Auch dies dürfte den Bauaufsichtsbehörden angesichts der bekannten Personalprobleme kaum möglich

sein. Zudem stellt sich auch hier die Frage, ob die Forderung nach vollständiger Entsiegelung nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstößt, da der Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft in aller Regel durch eine geringere Maßnahme herzustellen sein wird.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, daß nach § 1 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes eine Bagatellgrenze von bis zu 30 m² versiegelter Fläche gilt. Bis zu dieser Größe gilt eine Versiegelung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft. Diese Regelung kann dazu führen, daß Sendemasten der Deutschen Bundespost oder Windenergieanlagen im unbeplanten Innenbereich oder in Altbebauungsplänen, die tatsächlich einen erheblichen Eingriff in das Landschaftsbild darstellen, vom Anwendungsbereich der Geldleistungspflicht freigestellt werden. Dies ist kaum zu rechtfertigen. Darüber hinaus lädt diese Regelung die Bauherren dazu ein, im Rahmen einer Salami-taktik jeweils 30 m² zu versiegeln bis die gewünschte Versiegelungsfläche erreicht ist. Dies könnte etwa geschehen, indem für die Zufahrt zu einer Garage zunächst zwei Fahrstreifen angelegt werden und später nach Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens die dazwischen liegende Fläche ebenfalls versiegelt wird, ohne daß eine Abgabe gezahlt wird. Auch dies kann nur durch erhebliche Kontrollanstrengungen der Bauaufsicht verhindert werden. Dazu sind sie von ihrer personellen und finanziellen Ausstattung her nicht in der Lage.

Schwierigkeiten gibt es darüber hinaus dann, wenn ein Bauvorhaben nach § 62 BauO NW von der Genehmigungspflicht freigestellt ist. Dazu gehören etwa überdachte PKW-Stellplätze bis 100 m² Fläche. Da in diesen Fällen ein Baugenehmigungsverfahren nicht durchgeführt wird, spricht alles dafür, daß die Geldleistungsabgabe dann auch nicht erhoben wird. Die Bauherren werden sich kaum freiwillig mit der Bauaufsicht wegen der Erhebung der Geldleistungspflicht in Verbindung setzen. Die Bauaufsicht ihrerseits ist nicht in der Lage, derartige Versiegelungen in ihrem Zuständigkeitsbereich festzustellen. Nur hingewiesen werden soll weiter darauf, daß nach den Vorstellungen des Ministeriums für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen demnächst für Bauvorhaben geringer und mittlerer Höhe in Bebauungsplangebieten auf die Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens verzichtet werden soll. Dies gilt auch für Altbebauungspläne mit der Folge, daß auch dort dann keine Abgabe nach § 5 a LG NW gezahlt werden wird.

2.3 Änderungsvorschlag

Die dargestellten Anwendungsprobleme zeigen u. E. deutlich, daß auch § 5 a LG NW i. V. m. § 1 der Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes unvollziehbar ist. Den Bauaufsichtsbehörden werden erhebliche Mehraufgaben überantwortet. Diese Mehraufgaben können sie mit dem vorhandenen Personal nicht erfüllen. Darüber hinaus sind die Tatbestandsvoraussetzungen derart unklar, daß eine gleichmäßige Vollziehung der Regelung im Land Nordrhein-Westfalen kaum möglich erscheint. Hinzu kommt, daß § 5 a LG NW umwelt- und wohnungsbaupolitisch ausgesprochen problematisch ist, da diese Regelung das Bauen im Freiraum geradezu fördert und daß die Verwirklichung der Zielsetzung einer Schließung von Baulücken im unbeplanten Innenbereich und in Altbebauungsplänen geradezu konterkariert.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, § 5 a LG NW ersatzlos zu streichen.

Mit freundlichen Grüßen


(Dr. Bauer)