bdla Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen

Stellungnahme

29. April 2026

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Vorbemerkungen

Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen (bdla, Lobbyregisternummer R000268) begrüßt die Weiterentwicklung des Bauplanungsrechts und nimmt gerne zum Referentenentwurf vom 1. April 2026 Stellung. Klimawandel, Biodiversitätsverlust und sozial-räumliche Disparitäten erfordern ein zukunftsfähiges Städtebaurecht, das ökologische und freiraumbezogene Anforderungen verbindlich integriert.

Wir begrüßen ausdrücklich die Tatsache, dass eine Reihe von Vorschlägen, die unser Berufsstand seit geraumer Zeit für ein klimagerechtes Städtebaurecht fordert, erkennbare Berücksichtigung findet.

Zentrale Instrumente zur Umsetzung fehlen jedoch weiterhin, insbesondere die verbindliche Verankerung von qualifizierten Freiflächengestaltungsplänen, die Einführung eines Grünflächenfaktors sowie die Berücksichtigung der Klimaanpassung im unbeplanten Innenbereich. Dieser Umstand sollte im weiteren gesetzgeberischen Prozess korrigiert werden.

Im Folgenden werden nur die Neuregelungen kommentiert und durch Änderungsvorschläge ergänzt, die für den bdla von besonderer Bedeutung sind.

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

Viele Ergänzungen und Änderungen werden fachlich begrüßt. So ist die Definition der dreifachen Innenentwicklung in §1 Abs. 5 sinnvoll und eine Neusortierung der in der Abwägung zu berücksichtigende Belange in §1 Abs. 6 in der praktischen Anwendung

durchaus hilfreich. Die Aufnahme des integrierten Freiraumentwicklungskonzeptes als Abwägungsbelang wird ebenso wie die Stärkung der Klimaanpassung in § 1a Abs.5 ausdrücklich unterstützt. Folgende inhaltlichen Ergänzungen werden vorgeschlagen:

§ 1 Abs. 6, Umweltbezogene Belange Nr. 4: „*die Darstellungen von Landschafts- und Grünordnungsplänen.*"

Begründung: Auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung sind es gemäß § 11 BNatSchG in der Regel nicht Landschafts- sondern Grünordnungspläne, die wesentliche fachliche Grundlagen erarbeiten und deshalb auch explizit benannt werden sollten.

§ 1 Abs. 6, Umweltbezogene Belange Nr. 6 (neu): „*die sparsame und effiziente Nutzung von Ressourcen und die Vermeidung und Minderung von Umweltbeeinträchtigungen*"

Begründung: Die genannten Aspekte sind bislang im BauGB enthalten, haben an Aktualität nichts verloren und werden durch keine anderen in §1 genannten Belange abgedeckt, sodass keine Wiederholungen entstehen. Sie können – wie vorgeschlagen – stärker zusammengefasst werden, um der neuen Systematik besser zu entsprechen.

§ 1 Abs. 6, Umweltbezogene Belange Nr. 7 (neu): „*der Erhalt und die Erhöhung der Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) 2024/1991*"

Begründung: Es wird in den benannten abwägungsrelevanten Belangen bislang noch kein Bezug auf die Wiederherstellungsverordnung genommen. Dies ist aber vor dem Hintergrund der Verpflichtungen Deutschlands zur Erfüllung der Ziele zwingend geboten.

§ 1a Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

Der bdla begrüßt die Einführung der Ersatzgeldregelung in Abs. 3, durch die das Instrumentarium der Kompensation erweitert wird. Der bdla plädiert jedoch für eine Präzisierung:

Umformulierung in § 1a Abs. 3 (neu): „*Soweit Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden und in angemessener Frist auszugleichen sind, ist nach Aufstellung des Bebauungsplans Ersatz in Geld nach Maßgabe des § 135d zu leisten.*"

Des Weiteren wird die Berücksichtigung von Klimaschutzkonzepten und die Verankerung des Leitbilds eines naturnahen Wasserhaushalts in Abs. 5 begrüßt. Zur Klarstellung wird jedoch folgende Anpassung vorgeschlagen:

Umformulierung in § 1a Abs. 5 (neu): „*Insbesondere soll durch ausreichend versickerungsfähige Fläche, Verdunstungsmöglichkeiten,*

Wasserrückhaltemöglichkeiten und einen geringen Oberflächenabfluss die Annäherung … erreicht werden."

Wir geben zu bedenken, ob „Ersatzgeld" der richtige Begriff im BauGB ist. Wir empfehlen den Begriff „Ausgleichsabgabe" zu verwenden, da das BauGB Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, wie das BNatSchG, nicht unterscheidet.

§ 2a Begründung und Umweltbericht zum Bauleitplanentwurf, Umweltprüfung

Die Festlegung des Untersuchungsrahmens der Umweltprüfung als eigenständigen, der Erstellung des Umweltberichts vorgelagerten Verfahrensschritt zu regeln, entspricht den Empfehlungen des bdla zu einem differenzierten Scoping und wird unterstützt. Es wird empfohlen ergänzend zur Anlage 1 eine einheitliche, auf das Bauleitplan bezogene Prüfmatrix zu erstellen, die der verbindlichen Protokollierung des Scopingergebnisses dient und Bestandteil der Verfahrensunterlagen wird. Auch der stärkeren Unterscheidung des Detaillierungsgrades der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, die allein einer SUP bedürfen von jenen, die zugleich UVP-pflichtige Vorhaben begründen, kann gefolgt werden. Eine solche war in der Praxis schon bislang üblich. Folgende redaktionellen Anpassungen werden vorgeschlagen:

Ergänzung § 2a Abs. 1 Nr.2: „*in dem Umweltbericht die aufgrund der nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten, beschriebenen und bewerteten Belange …*"

Begründung: Harmonisierung mit dem UVPG

Ergänzung § 2a Abs. 2 letzter Satz: „*Liegen Landschafts- oder Grünordnungspläne oder sonstige Pläne nach § 1 Abs. 6 Satz 3 Nummer 4 vor, sind deren Bestandsaufnahmen und Bewertungen in der Umweltprüfung heranzuziehen.*"

Begründung: Harmonisierung mit dem BNatSchG. Für Bebauungspläne sind Grünordnungspläne in der Regel noch weitaus relevanter als Landschaftspläne, sie zählen nicht zu den sonstigen Plänen, die im Paragraphen genannt werden und sind im BNatSchG gesondert in § 11 normiert.

§ 9 Inhalt des Bebauungsplans

Der bdla bewertet die Erweiterung der Festsetzungen in Abs. 1, insbesondere in Nr. 20 (Klimaanpassung, Wasserhaushalt, Biodiversität) und Nr. 25 (Dach- und Fassadenbegrünung), sowie die stärkere Berücksichtigung der dezentralen Niederschlagswasserbewirtschaftung positiv. Abs. 1a eröffnet zudem ergänzende Festsetzungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Ersatzgeldregelungen.

Die Änderungen bleiben jedoch auf punktuelle Erweiterungen einzelner Festsetzungstatbestände beschränkt. Erforderlich ist daher eine rechtsverbindliche Ergänzung des Abs. 1 um einen Festsetzungstatbestand für qualifizierte

Freiflächengestaltungspläne als integrierendes Planungsinstrument mit Bündelungsfunktion.

§ 13 Vereinfachtes Verfahren/§ 13a Bebauungspläne in der Innenentwicklung

Die Anhebung der Schwellenwerte in Abs. 1 auf 30.000 m² beziehungsweise 100.000 m² zulässiger Grundfläche widerspricht dem Umweltziel gem. § 1a mit Grund und Boden sparsam umzugehen und weicht von den Schwellenwerten des UVPG gem. Anlage 1 ab. Die alten Werte sollten beibehalten werden.

In Anbetracht dessen, dass bereits beim bisher geltenden Schwellenwert bei einer GRZ von 0,2 z.B. für Einfamilienhausgebiete bereits eine Fläche von 10 ha beansprucht werden kann, ist es unverhältnismäßig, dass die Prüfung entfällt, wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nummer 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter bestehen. Eine Reduzierung auf Anhaltspunkte für die Beeinträchtigung der Erhaltungsziele der Natura 2000 Gebiete wird abgelehnt. Gleiches gilt auch für den § 34 Abs. 5 Nr. 3.

Begründung: Durch die Veränderung der Schwellenwerte und gleichzeitige Herabsetzung der Umweltprüfstandards wird der Flächenverbrauch beschleunigt, ohne dass ein Ausgleichserfordernis besteht. Dies steht im deutlichen Widerspruch zu den gesetzten Umweltziel zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden.

§ 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Für den unbeplanten Innenbereich hat der Gesetzgeber bedauerlicherweise keine substanziellen Änderungen vorgeschlagen. Verbindliche Anforderungen zur Klimaanpassung und Freiraumentwicklung werden weiterhin insb. in 34-Gebieten nicht systematisch in die Zulässigkeitsprüfung einbezogen.

Erforderlich ist daher eine rechtsverbindliche Satzungsermächtigung für Klimaanpassungs- und Freiraumsatzungen, um Gemeinden die Festlegung örtlicher Anforderungen zur Freiraumgestaltung, Entsiegelung, Begrünung und Klimaanpassung im unbeplanten Innenbereich zu ermöglichen. Eine Ergänzung des § 9 Abs. 2a bietet sich hierfür an, um eine bestehende Regelungslücke rechtssicher zu schließen.

§ 135d Ersatzgeld

Die Einführung des Ersatzgeldes wird als Harmonisierung mit den Regelungen des BNatSchG grundsätzlich begrüßt. Die Regelungen zur zweckgebundenen Nutzung des Ersatzgeldes sind fachlich schlüssig und werden ebenso unterstützt. Zur Klarstellung werden folgende Anpassungen vorgeschlagen:

Anpassung in § 135d Abs. 2 (neu): „*der nicht realisierbaren Ausgleichsmaßnahmen.*“

Begründung: Die bisherige Formulierung „soweit ein Ausgleich nicht möglich ist“ rechtlich zu unbestimmt und vage.

Ergänzung § 135d Abs. 4 (neu): „*Das Ersatzgeld ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht, oder für den Ankauf von Maßnahmen Dritter, insbesondere aus bestehenden Ökokonten.*“

Begründung: Ökokonten und Flächenpools sollten gestärkt werden, da sie eine praktikable und fachlich tragfähige Möglichkeit der Planungsbeschleunigung darstellen.

§ 135e/f Wiederherstellungssatzung und Wiederherstellungsbeitrag

Die Einführung von § 135e, der die Aufstellung von kommunalen Wiederherstellungssatzungen ermöglicht, wird ausdrücklich befürwortet. Ebenso wird es als sehr sinnvoll betrachtet, dass Städtebauliche Entwicklungskonzepte künftig auch explizit „*dem Erhalt und der Steigerung des Anteils an Grünflächen und Baumüberschirmung in städtischen Ökosystemgebieten im Sinne des Artikels 8 der Verordnung (EU) 2024/1991*“ dienen und mit dem Wiederherstellungsbeitrag einem Nettoverlust an städtischen Grünflächen entgegengewirkt werden sollen. Gleichwohl lässt der Gesetzentwurf offen, in welchem Verhältnis der Wiederherstellungsbeitrag zum Ersatzgeld steht, und sichern die bisher vorgeschlagenen Regelungen nicht ab, dass zuerst dem Vermeidungsgrundsatz gefolgt wird, bevor es zu einem Wiederherstellungsbeitrag kommt. Folgende Änderungen und Ergänzungen werden vorgeschlagen:

Ergänzung § 135f: „*Bei Vorhaben nach den §§ 30 und 33 bis 35 in städtischen Ökosystemgebieten im Sinne der Verordnung (EU) 2024/1991 soll die Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung erhalten und möglichst erhöht werden. Kann ein Verlust städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung nicht vermieden werden, ist vor Baubeginn ein Wiederherstellungsbeitrag in Geld an die Gemeinde zu leisten.*“

Begründung: Artikel 8 der Wiederherstellungsverordnung bezieht sich nicht nur auf Grünflächen, sondern auch auf baumüberschirmte Flächen. Deshalb müssen diese zwingend auch beim Wiederherstellungsbeitrag aufgenommen werden. Zudem sollte zunächst einmal das Ziel definiert werden, bevor die Ausnahme eröffnet wird.

Es sollte die Möglichkeit eröffnet werden, dass Bund oder Länder in weitergehenden Rechtsvorschriften Regelungen zur Höhe des Wiederherstellungsbeitrages und zum Verhältnis zu Baumschutzsatzungen und zur Eingriffsregelung treffen.

§ 136 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Positiv hervorzuheben ist, dass in Abs. 3 die Klimaanpassung in den Zielkatalog aufgenommen und um Aspekte der wassersensiblen Stadtentwicklung ergänzt wird. Des Weiteren wird wie in §1a zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung differenziert. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, den Klimaschutz und die Klimaanpassung im Rahmen integrierter städtebaulicher Gesamtmaßnahmen effektiv umzusetzen. Eine auskömmliche Fördermittelausstattung ist nunmehr sicherzustellen.

§ 165 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Die Aufnahme der Klimaanpassung in Abs. 3 ist positiv zu bewerten, da städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen aufgrund ihres Umfangs geeignete Voraussetzungen für integrierte, klimaangepasste und freiraumorientierte Lösungen bieten. Jedoch ist auch hier eine ausreichende Fördermittelausstattung notwendig, um die angestrebten Maßnahmen wirksam und langfristig umsetzen zu können.

§ 175a – städtebauliches Entwicklungskonzept

Der bdla bewertet die Erweiterung des Abs. 2 Nr. 3 um Grünflächenanteile und Baumüberschirmung sowie den in Abs. 3 hergestellte Bezug zu §§ 135e und 135f grundsätzlich positiv, da hierdurch freiraum- und klimabezogene Belange auf konzeptioneller Ebene gestärkt werden. Die Nennung von Entsiegelungskonzepten zur Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen und Resilienzsteigerung der Gemeinden im Begründungstext ist ebenfalls begrüßenswert.

Die Regelung bleibt jedoch ohne unmittelbare Rechtsverbindlichkeit sowie ohne verbindliche Ziel- oder Mindestwerte. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind daher konsequenter mit umsetzungswirksamen Instrumenten zu verzahnen.

§ 178 Pflanz- und Maßnahmengebot

Der bdla bewertet die Erweiterung um ein Maßnahmengebot als sachgerecht, da sie die Durchsetzbarkeit der im Bebauungsplan festgesetzten Maßnahmen verbessert und neben Pflanzgeboten auch weitergehende Maßnahmen zur Klimaanpassung und zu freiraumbezogenen Anforderungen ermöglicht. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die erweiterten Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 sowie auf Maßnahmen nach § 135e. Damit stellt sie eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Rechtslage dar, in der verbindliche Umsetzungsanordnungen im Wesentlichen auf Anpflanzungsbindungen bezogen waren. Neben der Umsetzung ist auch der dauerhafte Erhalt der geforderten Maßnahmen verbindlich zu sichern.

§ 179 Rückbau- und Entsiegelungsgebot

Der bdla bedauert, dass eine Weiterentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots im Hinblick auf die gestiegenen Anforderungen an Klimaanpassung und Freiraumentwicklung ausgeblieben ist. Entsiegelungsmaßnahmen sind für Wasserhaushalt, Hitzereduktion und ökologische Funktionen zentral. Die Steuerungswirkung bleibt begrenzt, da Anwendungsvoraussetzungen und ein Verschlechterungsverbot zum Schutz von Freiflächenversorgung und Stadtklima weiterhin fehlen.

Die Anwendungsvoraussetzungen sind rechtlich zu präzisieren und praxisorientiert zu vereinfachen; zugleich ist ein Verschlechterungsverbot einzuführen.

Baunutzungsverordnung (BauNVO)

§ 17 Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung

Bedauerlicherweise bleiben die Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung unverändert und enthalten weiterhin keine freiraum- oder klimabezogenen Parameter. Qualitative Anforderungen an Klimaanpassung, Biodiversität und Freiraumversorgung werden damit nicht in die Steuerung integriert.

Die Einführung eines grundstücksbezogenen Grünflächenfaktors ist als ergänzende Steuerungsgröße erforderlich, um neben der baulichen Dichte auch die Qualität und funktionale Leistungsfähigkeit von Freiflächen wie z. B. Versickerung oder Biodiversität systematisch zu berücksichtigen. Mit einem Grünflächenfaktor können Umfang und Qualität grün- und klimawirksamer Flächen standortbezogen festgesetzt und über geeignete Maßnahmen umgesetzt werden; zugleich lassen sich Mindeststandards für Begrünung und Ökosystemleistungen sichern. Ergänzend sind Orientierungswerte für grün-blaue Infrastruktur und natürliche Klimaanpassung vorzusehen.

Schlussbemerkung

Der Referentenentwurf enthält wichtige Ansätze zur stärkeren Berücksichtigung ökologischer, freiraumbezogener und klimabezogener Belange im Städtebaurecht. Zugleich dürfen zentrale Instrumente für eine verbindliche Umsetzung – insbesondere qualifizierte Freiflächengestaltungspläne, ein Grünflächenfaktor sowie weitergehende Regelungen zur Klimaanpassung im unbeplanten Innenbereich – im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht unberücksichtigt bleiben.

Für eine wirksame Modernisierung des Städtebaurechts bedarf es daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren einer konsequenten Nachschärfung der materiellen

Anforderungen und einer auskömmlichen finanziellen Ausstattung der Kommunen, damit die vorgesehenen Maßnahmen zu Klimaanpassung, Freiraumentwicklung und resilienten Stadtstrukturen auch tatsächlich umgesetzt werden können.

Prof. Stephan Lenzen, Präsident

Berlin/Bonn, 29. April 2026

Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen
Wilhelmine-Gemberg-Weg 6 Aufgang A
D-10179 Berlin
www.bdla.de
info@bdla.de
Tel.: 030/27 87 15-0
Fax: 030/27 87 15-55