Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

(Stand des Entwurfes: 01. April 2026)

Berlin, den 29. April 2026

Stellungnahme

Angesichts der fortwährenden Biodiversitäts- und Klimakrise, zunehmender Hitzebelastung, Risiken durch Starkregenereignisse und knapper werdenden Flächen und Rohstoffen kommt dem Baugesetzbuch (BauGB) als zentrales Steuerungsinstrument der räumlichen Entwicklung in Deutschland eine wichtige Rolle zu. Es entscheidet frühzeitig darüber, wo, wie und in welchem Umfang gebaut wird und daher auch über die Erreichung von Klima- und Umweltschutzzielen.

Zwar gibt es Ideenansätze einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, es bleibt aber weitgehend unverbindlich. In der Praxis begünstigt das BauGB weiterhin Abriss und Neubau und Flächeninanspruchnahme. Im Zeichen der Beschleunigung wurde bereits der sogenannte „Bauturbo“ eingeführt ist. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Genehmigungsbehörden überfordert sind und dass die Kommunen durch die Aufgabe einiger bauplanungsrechtlicher Verfahren vor erheblichen Steuerungsdefiziten stehen. Zum anderen sind die Rechtsfolgen im Hinblick auf die Wiederherstellungsverordnung (WVO) kritisch zu hinterfragen: Wird der Bauturbo im unbeplanten Innenbereich angewendet, findet kein Ausgleich für den Eingriff in Natur und Landschaft gem. §18 Abs. 2 Satz 1 BNatschG statt. Der Bauturbo darf gem. Art. 8 WVO nicht auf Kosten des innerstädtischen Grüns erfolgen. Gleichzeitig wird die Flächenneuinanspruchnahme weiter beschleunigt.

Die damit gesetzten Fehlanreize werden in der aktuellen Novelle des Baugesetzbuches nicht korrigiert und es werden auch keine neuen Lösungen für den Zielkonflikt gefunden. Die vorliegende Novelle setzt wieder vor allem auf Verfahrensbeschleunigung, Neubauerleichterungen und den Abbau von Beteiligungs- und Umweltprüfstandards. Diese Ausrichtung ist nicht zukunftsfähig und verkennt die Aufgaben nachhaltiger Siedlungsentwicklung: Bestandsentwicklung und den Schutz von Klima, Ressourcen, Umwelt und Gesundheit sowie die Stärkung der kommunalen Steuerungsfähigkeit.

Zur Bewältigung der Klima- und Wohnungskrise bedarf es eines ausgewogenen, balancierten Maßnahmenpakets. Im Mittelpunkt muss die konsequente Nutzung der Bestandspotenziale, die Reduktion des Flächenverbrauchs, die Verankerung von Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft, der Schutz von Umwelt und Gesundheit sowie die Stärkung der kommunalen Steuerungsfähigkeit stehen. Bezahlbarer Wohnraum, Klimaschutz, Klimaanpassung, Ressourcenschonung und soziale Daseinsvorsorge müssen im BauGB systematisch zusammengedacht und verbindlich verankert werden.

Die Kommunen tragen dabei die Hauptverantwortung. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, benötigten Städte und Gemeinden belastbare Planungsgrundlagen, administrative Klarheit und langfristige finanzielle Sicherheit.

Der BUND sieht vor allem bei den folgenden vier Bereichen Änderungs- und Prüfbedarf:

1. **Priorisierung / Abwägungsvorrang des Wohnungsbaus**: mit der Einführung des Absatz 7a (§1 BauGB) wird der Kommune ermöglicht, in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt in Bebauungsplänen vorgesehene Wohnbebauung als vorrangigen Belang einzubringen. Sie kann zum Beispiel ein überragendes öffentliches Interesse am Wohnungsbau erklären. Dadurch genießt der Wohnungsbau auch rechtlich Priorität, was es für Naturschutzbelange schwieriger macht, durchzudringen. Die Betonung des Wohnungsbaus in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt ist grundsätzlich als gemeinwohlorientierter Ansatz der Stadtentwicklung zu bewerten. Dennoch ist die vorgeschlagene besondere Gewichtung des Wohnungsbaus durch die Einführung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ – u.a. auch in Bezug auf den Naturschutz und gegenüber Klima- und Umweltbelangen – vor dem Hintergrund der Komplexität der Bauleitplanung kritisch zu betrachten. In diesem Kontext begrüßt der BUND ausdrücklich, dass die konkrete Umsetzung dieser Regelung in das Ermessen der jeweiligen Kommune gestellt wird (§ 1, Abs. 7a BauGB-E). Dies ermöglicht eine differenzierte und bedarfsgerechte Anwendung, die den lokalen Gegebenheiten und Prioritäten Rechnung trägt.

2. **Reduzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung**: den Wegfall der verpflichtenden zweistufigen Öffentlichkeitsbeteiligung sieht der BUND als überaus kritisch. Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein überflüssiger bürokratischer Aufwand, sondern ein zentrales Element gelungener Planung. Sie schafft die Möglichkeit, verschiedene Planungsoptionen zu erörtern, potenzielle Konflikte frühzeitig zu identifizieren und lokales Wissen konstruktiv einzubinden. Besonders in komplexen Innenentwicklungsprozessen trägt sie dazu bei, Verfahren effizienter zu gestalten und spätere Verzögerungen zu

vermeiden. Eine Beteiligung erst an einem weitgehend ausgearbeiteten Planentwurf entspricht jedoch nicht dem Anspruch einer echten frühzeitigen Einbindung. Sie reduziert die Mitwirkung auf bloße Reaktion und erschwert die gemeinsame Erarbeitung tragfähiger Lösungen. Dies steht im Widerspruch zu den Anforderungen einer wirksamen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie auch in der Aarhus-Konvention verankert sind: Beteiligung muss zu einem Zeitpunkt erfolgen, an dem noch echte Entscheidungsalternativen bestehen. Die Digitalisierung von Beteiligungsprozessen und parallele Beteiligungsformate können zwar sinnvolle Ergänzungen darstellen. Sie dürfen jedoch nicht dazu führen, dass vulnerable Gruppen, ältere Menschen oder Personen ohne digitale Zugänge faktisch ausgeschlossen werden. Analoge Beteiligungsmöglichkeiten müssen weiterhin sichergestellt werden, um eine inklusive Teilhabe zu gewährleisten.

3. **Außenbereich**: der Flächennutzungsplan soll künftig einzelnen Außenbereichsvorhaben eine Privilegierungswirkung verleihen (§ 5 Abs. 5 i.V.m. § 35 Abs. 1a BauGB). Die vorgesehene Aufwertung des Flächennutzungsplans, die unmittelbare Auswirkungen auf die Vorhabenzulässigkeit im Außenbereich haben soll, bewerten wir als überaus kritisch und wird somit in ihrer aktuellen Form abgelehnt. Der Außenbereich erfüllt essentielle Funktionen für den Klimaschutz, die Biodiversität, die Landwirtschaft sowie die Erholung der Bevölkerung. Eine weitere Öffnung für bauliche Nutzungen steht im direkten Widerspruch zu den Zielen der Flächeneinsparung, der Begrenzung von Zersiedelung sowie einer nachhaltigen und kosteneffizienten Entwicklung der Infrastruktur. Jeder zusätzliche Eingriff in den Außenbereich führt zu langfristigen ökologischen Belastungen und verursacht erhebliche Folgekosten für die Infrastruktur.

4. **Anhebung der Schwellenwerte** (§ 13a BauGB). Grundsätzlich ist die Stärkung der Innenentwicklung zu begrüßen. Die geplante Anhebung der Schwellenwerte für Bebauungspläne der Innenentwicklung wirft jedoch erhebliche Bedenken auf. Das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB kann in der Praxis auch auf Flächen angewendet werden, die zwar formal als Innenentwicklung gelten, faktisch jedoch erhebliche Umweltauswirkungen mit sich bringen. Durch höhere Schwellenwerte werden Umweltprüfung, Alternativenprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung weiter zurückgedrängt. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Umweltprüfung mit § 2a BauGB bereits neu strukturiert und potenziell fokussiert wurde, ist eine zusätzliche Ausweitung des beschleunigten Verfahrens nicht erforderlich. Andernfalls wird nicht das Regelverfahren gestärkt, sondern ein Sonderverfahren weiter zum faktischen Normalfall erhoben. Dies birgt die Gefahr, dass bei größeren

Innenentwicklungsprojekten Folgen für Klima, Boden, Wasser und Biodiversität systematisch unterschätzt werden. Ein solches Verfahren würde weder zuverlässig beschleunigen noch Umweltbelange ausreichend sichern. Aus Klima- und Ressourcenschutzsicht muss die zentrale Frage lauten: Ist Neubau wirklich notwendig oder können bestehende versiegelte Flächen reaktiviert, oder umgenutzt werden?

Ergänzungsvorschläge

- **§ 1 Abs. 5.** Letzter Satz: Dabei soll auch das Prinzip der Umbaukultur und der Kreislaufwirtschaft berücksichtigt werden.
- **§ 1 Abs. 6 Nr. 5 neu**: die ausreichende Versorgung mit Grün und Freiflächen welche die Biodiversität fördern können.
- **§ 1 Abs. 6 Nr. 9 (alt) Nr. 5 (neu)**: Sonstige Belange sind insbesondere: Die Kreislaufwirtschaft. Die Energieeffizienz der Gebäude. Die Nutzung von erneuerbarer Energie für Gebäude.
- **§ 1 Abs. 6 Seite 22 Nr. 3 (neu)**: Wirtschaftliche Belange sind … die Sicherung von Rohstoffvorkommen und der Ressourcenschutz
- **§ 1a Abs. 2**: Zu berücksichtigen sind Erhalt, Umbau und Umnutzung von Gebäuden.
- **§ 1 a Abs. 4**: dabei sind Klimaschutzkonzepte und erneuerbare Energie zu berücksichtigen.
- **§ 1 a Abs. 5**: Klimaanalysen, Kaltluftentstehungsgebiete und Frischluftzufuhr sind zu berücksichtigen.
- **§ 175a Abs. 2 (neu)**: ...dem Erhalt, der Umnutzung und des Umbaus bestehender Gebäude.

Konkrete Änderungsvorschläge

- **§ 35 Nr. 12**: Abstand zu Umspannwerken und Hochspannung auf 400 Meter statt 200 Meter vergrößern.
- **BauNutzungsVO § 19 Abs. 6**: Als Gründächer sollten Dächer ab einer Substratstärke von 20 cm statt der vorgesehenen 10 cm gelten.

Fehlende Regelungsbereiche

Forderungen für die Aufnahme neuer Regelungen, die sich noch nicht im Entwurf befinden:

- Die BauGB-Novelle sollte bei Gebäuden grundsätzlich den Grundgedanken der Effizienz der Energieversorgung bei der Errichtung und dem Betrieb von Gebäuden berücksichtigen.
- Für den Neubau von größeren Parkplatzanlagen sollte in das BauGB eine Pflicht für PV-Anlagen eingeführt werden.
- Für den Ausbau besonders Energieintensiver Nutzungen wie Rechenzentren, sollte die Energieversorgung mit emissionsarmer und erneuerbarer Energie erfolgen. Die Abwärme sollte zur weiteren Energieversorgung Dritter verwendet werden.

Abschlussbemerkungen

Der BUND betrachtet den vorliegenden Referentenentwurf mit großer Sorge. Zwar enthält er einzelne sinnvolle Ansätze und benennt wichtige Ziele, setzt diese jedoch nicht konsequent um. Einerseits werden bezahlbares Wohnen, Klimaanpassung und Innenentwicklung betont, andererseits werden Instrumente gestärkt, die Umweltprüfungen, Öffentlichkeitsbeteiligung und den Schutz des Außenbereichs schwächen. Der Entwurf verspricht Modernisierung, bleibt aber in der Logik einer einseitigen Beschleunigung der Baurechtschaffung verhaftet.
Eine verantwortungsvolle BauGB-Novelle muss anerkennen: Wohnen ist ein Grundbedürfnis, Boden ist eine endliche Ressource, und die langfristigen Infrastrukturkosten tragen letztlich alle. Ein reines „Mehr“ an Neubau schafft keinen bezahlbaren Wohnraum. Die zentralen Aufgaben der Stadtentwicklung liegen vielmehr in der Bewältigung der Klimakrise, der Anpassung an den Klimawandel sowie der Schaffung gerechter und inklusiver Teilhabemöglichkeiten.

Notwendig ist eine Baugesetzgebung, die den Realitäten der Klimakrise, der Biodiversitätskrise, der sozialen Wohnraumkrise und der kommunalen Finanzkrise gerecht wird. Dafür braucht es faktenbasierte und wissenschaftlich fundierte Politik – keine Politik, die vorrangig kurzfristigen Interessen einzelner Lobbygruppen folgt.

Wir fordern daher nachdrücklich, die Expertise der Umwelt- und Fachverbände, Kommunen, Planer*innen, Architekt*innen, und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen stärker einzubeziehen. Die anstehenden Weichenstellungen im Baugesetzbuch betreffen nicht nur Verfahrensfragen, sondern entscheiden darüber, wie unsere Städte und Gemeinden in den kommenden Jahrzehnten lebenswert gestaltet werden und wie sie mit Klima, Boden, Ressourcen, Wohnen und Gemeinwohl umgehen.

Die vorliegende Novelle bleibt im Kern eine Beschleunigungsnovelle, ohne die strukturellen Ursachen der Wohnungs-, Boden- und Klimakrise zu adressieren. Notwendig ist jedoch ein überfälliger Einstieg in eine sozial gerechte, klimaresiliente und gemeinwohlorientierte Umbaukultur.

Kontakt:
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)
Friends of the Earth Germany
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin
Caroline Lamps
Referentin Naturschutzpolitik, Teamleitung Lebensräume
caroline.lamps@bund.net