Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Aktenzeichen: SI3-72055/3#4

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Stefan Petzold
Senior-Referent für Siedlungspolitik
Tel. +49 (0) 30 284 984 - 1646
Stefan.Petzold@NABU.de

Kari Fintzen
Justitiarin Naturschutz- und Umweltrecht
Kari.Fintzen@NABU.de

Lobbyregisternummer: R001667

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung zum o.g. Entwurf und nehmen diese gerne wahr.

Zusammenfassende Vorbemerkung

Übergeordnete Bewertung

Die Bauleitplanung ist eine Form der Gesamtplanung, die räumlich auf der Ortsstufe angesiedelt ist. Sie dient nicht der Verwirklichung singulärer Interessen, sondern sucht einen möglichst optimalen Ausgleich zwischen vielfältigen Nutzungsansprüchen an den Raum. Durch die vorgesehene Überbetonung der Schaffung von Wohnraum gefährdet der Entwurf die große Errungenschaft des deutschen Baurechts: das sorgfältige Abwägen und Vermitteln zwischen einer Vielzahl von Interessen. Unsere Siedlungen sind vielmehr als nur Wohnungen, sie sind Orte der Begegnung, Orte für Kultur, soziale Interaktion, Orte der historischen Dokumentation, Orte zur Gesunderhaltung, für Dienstleistungen und Gewerbe. Ohne Grünflächen und Vegetation hätten wir weder Sauerstoff noch Abkühlung. Akzeptanz, sozialer Frieden und lebenswerte Siedlungen sind folglich nur möglich durch Kompromisse, die gefunden werden müssen. Diese zu finden, ist nicht immer einfach, es lohnt sich aber im Hinblick auf Erhalt und Stärkung des Vertrauens in unsere Demokratie.

In ihrer vermittelnden Funktion ist die Bauleitplanung in ein Beziehungsgeflecht mit unterschiedlichen Planwerken eingebunden: Auf sie wirken Raumordnungspläne oder Bauleitpläne anderer Gemeinden ein. Das BauGB schreibt der Bauleitplanung eine zentrale Funktion innerhalb des Städtebaurechts zu; bisweilen wird die Bauleitplanung auch als dessen „Kernstück“ bezeichnet. Diese Einordnung ist gerechtfertigt, da sich die Entwicklung des Baugeschehens maßgeblich nach den Vorgaben der Bauleitpläne vollzieht; insb. die Zulässigkeit von Vorhaben wird mit Hilfe gesteuert[1]. Aus diesem Grund sollten Schwerpunkt, die die Ausrichtung des BauGB nachträglich zugunsten bestimmter Belange vorprägen sollen, nur sehr sorgsam gesetzt werden. Ein Übergewicht einzelner Aspekte behindert die Funktion des BauGB, einen Ausgleich zwischen raumbedeutsamen

[1] Vgl. Jarass/Kment/Kment, 3. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 1, 2.

Nutzungen zu ermöglichen. Folgen einer solchen Behinderung zeigen sich jedoch erst mit größerem zeitlichem Abstand, sind dann aber kaum zu korrigieren.

Der Gesetzesentwurf trägt deutliche Beschleunigungszüge und dient der Umsetzung des Koalitionsvertrages und weiterer politischer Absichtserklärungen zur Beschleunigung. Wie auch in den letzten Jahren fehlt es auch hier an der Ursachenforschung und der Ergründung, warum die Verfahren teils lange dauern. Stattdessen wird auf beliebte Instrumente zurückgegriffen, deren Wirksamkeit nicht erwiesen ist. Viele davon gefährden die Teilhabe an Verwaltungsentscheidungen und damit das Gefühl, mitbestimmen zu können, wie staatliche Planung die eigene Umwelt verändert. Sie stehen im Widerspruch zu den eingangs vom Gesetzgeber intendierten Grundsätzen einer rechtssicheren und transparenten Durchführung planungsrechtlicher Verfahren und damit zu einer Stärkung des Vertrauens der Bürger*innen in die Demokratie.

Zu den auch in diesem Gesetzesvorschlag gewählten Beschleunigungsinstrumenten gehören die Einführung oder Verkürzung von Fristen, welche personell schlecht ausgestattete Behörden vor Probleme stellen, Zustimmungsfiktionen, Präklusion, das Abkürzen erneuter Beteiligungen bei Planänderungen, die Pflicht zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, das Anheben von Schwellenwerten für vereinfachte Verfahren mit reduzierter Beteiligung, das Fingieren eines gemeindlichen Einvernehmens, der Wegfall der Verpflichtung, die Öffentlichkeit zu informieren, der Wegfall analoger Beteiligungsmöglichkeiten, das Ersetzen des Einvernehmens durch das Benehmen – all dies unter dem Schlagwort „Entbürokratisierung“.

Bezug zum Baurecht

Wir möchten ausdrücklich hervorheben, dass wir es sehr begrüßen, dass die anspruchsvollen und keineswegs trivialen Vorgaben des Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) im Rahmen dieses Gesetzentwurfs aufgegriffen und in nationales Recht überführt werden sollen. Zudem ist dem Entwurf punktuell das Bestreben abzulesen, die Herausforderungen der spürbaren Auswirkungen der Klimakrise in unserer Siedlungslandschaft zu adressieren. So betritt der Entwurf Neuland im Bauplanungsrecht. Das ist erfreulich, denn diese Würdigung, die auch aus der Erläuterung der Gesetzänderungen hervorgeht, ist überfällig und dringend notwendig. Die Aufnahme von Elementen der Klimawandelanpassung sowie die Etablierung von Elementen des Schwammstadtkonzeptes sind hilfreich und hätten das Potential, die Handlungsstrategie „Hitzeschutz“ (2024) des BMWSB[2] zu flankieren. Jedoch müssen wir feststellen, dass die erhoffte und notwendige Transformation mit dem vorliegenden Entwurf nicht gelingen kann. Die aus unserer Sicht guten Elemente zum Grünflächenerhalt und Klimaanpassung werden zu oft in Halbsätzen „versteckt“ und es fehlt merklich an der Hinterlegung mit verbindlichen Instrumenten zur Durchführung. Das Potential, den in Aussicht stehenden „großen Wurf“ zu landen, der aktuelle und kommende Generationen vor den Krisen unserer Zeit schützt, wird leider nicht genutzt.

Das im Entwurf formulierte Bestreben, die Inanspruchnahme von unbebauten Flächen vor allem für Zwecke der Wohnbebauung auf den planungsrechtlichen Innenbereich zu lenken, kollidiert mit zahlreichen Planungserleichterungen, insbesondere in den §§ 1a

[2] BMWSB, Hrsg. (2024): Hitzeschutz – Eine Handlungsstrategie für die Stadtentwicklung und das Bauwesen. Abgerufen unter: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/stadtentwicklung/hitzeschutzstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Abs. 3 i.V.m. 135d, 5 Abs. 5 i.V.m. 35 Abs. 1a, 13a, die im Gegenteil befürchten lassen, dass eine erhöhte Flächeninanspruchnahme und der Kampf um „die letzten verfügbaren Reserven“ unbebauter Flächen im Innenbereich befeuert wird. Die Beschleunigungen für Neubau und Grünflächenzerstörung kommen mit mehr Wucht daher als die benannten positiven Elemente, was die anvisierte und gleichberechtigte „dreifache Innenentwicklung“ zu einem Lippenbekenntnis verkommen lässt.
So wurde leider die Chance verpasst, das Thema Reduzierung des Flächenverbrauchs klar zu adressieren und das im Koalitionsvertrag verankerte Bekenntnis der Bundesregierung zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie[3] mit dieser Themenpriorisierung durch einen entsprechenden Instrumentenkasten zu untermauern. In dieser wird das Ziel formuliert, die tägliche Neuinanspruchnahme bis zum Jahr 2030 von derzeit 50 ha[4] auf unter 30 ha[5] zu reduzieren.

Wir hätten mit Blick auf die Zielsetzung erwartet, dass der Gesetzgeber mit der Novelle wirksame Maßnahmen beschließt, wie beispielsweise eine über die Raumordnung analog zur Windenergieplanung auf Teilräume/Länder heruntergebrochene Verteilung von Flächenkontingenten oder die im Bündniskatalog [des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum][6] verabredete Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme oder auch den Zertifikatehandel, welcher sich bereits bei Klimazertifikaten als funktionierendes Steuerungsinstrument darstellt und ökonomische Anreize zur Reduzierung setzt. Die Bedeutung unterstreichend steht das Thema auf der Tagesordnung der in wenigen Tagen anstehenden 106. Umweltministerkonferenz.

Weiter fehlt es an einer konsequenten Umsetzung von Maßnahmen der im letzten Jahr durch das BMWSB veröffentlichten Handlungsstrategie Leerstandsaktivierung[7]. In Anbetracht von knapp 2 Mio. leer stehenden Wohnungen und eines deutschlandweiten Nachverdichtungspotentials von 2,1-2,7 Mio. Wohnungen, allein durch Umnutzungen und Aufstockungen im Bestand, werden unserer Ansicht nach viele Synergieeffekte nicht genutzt, die mit dem Fokus auf die bestehende Bausubstanz zielgerichteter als mit Planungsbeschleunigungen erreicht werden könnten: Klimaschutz und Klimaanpassung, Bewältigung des demographischen Wandels durch kurze Versorgungswege,

[3] Bundesregierung, Hrsg. (2025): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Abgerufen unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2025-2332540

[4] Umweltbundesamt (2026): Siedlungs- und Verkehrsfläche. Abgerufen unter: https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaechennutzung-in-deutschland/siedlungs-verkehrsflaeche

[5] Bundesregierung (2025): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Abgerufen unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2025-2332540

[6] BMWSB, Hrsg. (2022): Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive. Abgerufen unter: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2

[7] BWMSB, Hrsg. (2025): Handlungsstrategie Leerstandsaktivierung – Leerstand beseitigen – bezahlbaren Wohnraum schaffen – gemeinsam handeln!. Abgerufen unter: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/stadtentwicklung/handlungsstrategie-leerstandsaktivierung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Kostensenkung durch Nutzung vorhandener Infrastrukturen, Erleichterung der Mobilitätswende, effektive Nutzung von Ressourcen, nur um einige zu nennen. Statt einer Neubaukultur brauchen wir dringend eine Umbaukultur, welche die großen vorhandenen Potentiale im Bestand effektiv nutzt, um nachfolgenden Generationen lebenswerte Siedlungen erhalten zu können.

Wenn der Gesetzgeber hier nicht umgehend nachsteuert und einen verbindlichen Grünflächenschutz durchsetzt, laufen wir Gefahr, dass die ohnehin starke Beeinträchtigung v.a. unserer Städte und deren Bewohner*innen durch Hitzebelastungen, Dürreperioden oder Starkregenereignisse weiter drastisch zunimmt. Resilienz von Bewohner*innen und Lebensqualität korrelieren in starkem Maße mit dem Dargebot an intakten Grünflächen[8].

Die Beseitigung sozialer Ungerechtigkeit und die Schaffung bezahlbaren Wohnraums war ebenso ein Hauptanliegen dieser Novellierung. Leider müssen wir konstatieren, dass der Entwurf weit hinter den Erwartungen zur Gemeinwohlorientierung zurückbleibt. Dabei könnte es in Anbetracht von fast 2 Mio. verloren gegangenen Sozialwohnungen seit den 1990er Jahren (von 2,9 auf 1 Mio. Wohneinheiten[9]) und einem rapiden Anstieg der Mietpreise kaum mehr Bedarf zur Behebung dieses Missstandes geben.

Artikel 1 – BauGB

2. b) – § 1 Abs. 5 BauGB

Der NABU zeigt sich erfreut über das Bekenntnis zur dreifachen Innenentwicklung, welches neben „der baulichen Innenentwicklung auch die Entwicklung von Grün- und Freiflächen sowie der nachhaltigen Mobilität“ einbezieht, um die Sicherung einer möglichst hohen Lebensqualität für die jetzige und folgende Generationen zu erreichen.

Jedoch unterliegt der Vorstellung der zukünftigen Gleichberechtigung dieser drei Säulen der Irrglaube zugrunde, dass sie aus ökonomischer Sicht gleichberechtigt wären. Doch unterliegen öffentliche Grünflächen dem permanenten Druck für renditebringendere Nutzungen. So sinkt die Gesamtfläche für Flora und Fauna und in Folge von Übernutzung auch die Qualität der verbleibenden Flächen – ein Teufelskreis. Wenn zudem beispielsweise Grünflächen auf Baugrund festgesetzt werden, ist der Vorhabenträger entschädigungspflichtig. Grün- und Freiflächensicherung braucht wirksame Instrumente zur Umsetzung.

Dem Gesetzentwurf fehlt im Folgenden neben der bloßen Nennung der dreifachen Innenentwicklung leider einer erkennbaren Priorisierung von Grünflächenerhalt bei gleichzeitiger Nachverdichtung und der Untermauerung dieser mit einem entsprechendem Instrumentenkasten. Selbiges gilt auch für die Schaffung „bezahlbaren“ Wohnraums, diese hier neu aufgenommene Gemeinwohlorientierung lässt sich bei allen im Gesetzentwurf enthaltenen Einlassungen zur Bildung neuen und Sicherung vorhandenen Wohnraums nicht ablesen.

---

[8] Neugebauer, P., Niederberger, M. (2024): Die Bedeutung von Stadtnatur für die Gesundheit, erschienen in: Prävention und Gesundheitsforschung: Die Bedeutung von Stadtnatur für die Gesundheit

[9] Apel, J.: In Deutschland gibt es immer weniger Sozialwohnungen (2025), in: Redaktionsnetzwerk Deutschland, Abgerufen unter: https://www.rnd.de/wirtschaft/sozialwohnungen-bestand-geht-weiter-zurueck-4EEP5TOMMBE77LWPCWJO6YP6XI.html

Die im Zuge der „Baulandmobilisierung“ im Jahr 2021 aufgenommene Formulierung zur insbesonderen Aufstellung von Bauleitplänen für Zwecke des Wohnungsbaus sollte um die Erwähnung von Grün- und Freiflächen erweitert werden. Dies würde die Sicherung, Entwicklung und Erweiterung von bestehenden Grünflächen und Biotopverbundsystemen stärken und der im Erläuterungstext beabsichtigten Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Städten gegen Extremwetterereignisse und Umweltveränderungen zuträglich sein.

2. c) – § 1 Abs. 6 BauGB

Wir halten die Neustrukturierung der Abwägungsbelange nach Wohn- und Arbeitsbevölkerung, Umweltschutz, Wirtschaft und sonstige in Anlehnung an die Neue Leipzig Charta für gelungen.

Soziale Belange:

Die geplante Streichung des Belangs „Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen sowie unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer“ im Rahmen der Abwägung in der Bauleitplanung ist kritisch zu bewerten. Gerade angesichts der bestehenden Barrieren in Beteiligungsverfahren und der hohen fachlichen Komplexität droht die Perspektive besonders schutzbedürftiger Gruppen weiter an Bedeutung zu verlieren. Die ausdrückliche gesetzliche Verankerung dieser Belange hat bislang eine wichtige Sensibilisierungs- und Steuerungsfunktion erfüllt. Ihr Wegfall birgt die Gefahr, dass Fragen der Barrierefreiheit, Teilhabe und sozialen Gerechtigkeit im Planungsprozess künftig nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden.

Umweltbezogene Belange:

Wir empfehlen dringend, den bisher fehlenden Bezug zu Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) in den umweltbezogenen Abwägungsbelangen nachzuholen, um Deutschlands Verpflichtungen in Bezug auf den Grünflächenanteil und die Baumkronenüberschirmung in städtischen Ökosystemen nachzukommen.

Wünschenswert wäre darüber hinaus ein Verweis auf die Aufstellung und eine verpflichtende Integration der Inhalte von Grünordnungs- und Landschaftsplänen, welche eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung von Natur und Landschaft innerhalb von Bauleitplänen darstellen. Konsequent wäre es, eine bundeseinheitlich gültige Verpflichtung zur Aufstellung von rechtsverbindlichen Landschafts- und Grünordnungsplänen einzuführen, die analog des Flächennutzungsplanes regelmäßig fortzuschreiben sind. Für den Außenbereich wird dies in Form von Landschaftsplänen bereits im Landesnaturschutzgesetz NRW praktiziert. So würden kommunale Schutz-, Pflege- und Entwicklungsziele, aber auch Grenzen der Siedlungsentwicklung aus ökologischer Sicht als Satzung neben der Bauleitplanung etabliert. Im Zuge dessen müsste eine entsprechende Anpassung des § 11 Absatz 2 BNatSchG vorgenommen werden.

Sonstige Belange:

Wir begrüßen die Aufnahme von kleinständischen Strukturen, die Anforderungen an das serielle Bauen, aber vor allem die Aufnahme der Multifunktionalität von Flächen, welche auf die Ziele zur Schwammstadt einzahlt, und integrierten Freiraumentwicklungskonzepte in die Abwägungsmaterialien.

Beim Vergleich zum bisherigen Gesetzestext fiel uns auf, dass mehrere bisher enthaltene Belange gestrichen werden sollen, was die Steuerungswirkung der Bauleitplanung schwächt und im Widerspruch zur Stärkung von übergeordneten Zielen des Umwelt-

und Klimaschutzes steht. Hierzu zählen: die „die Nutzung erneuerbarer Energien“ (ehem. § 1 Abs. 6 Nr. 7f) sowie die „Belange des öffentlichen Personennahverkehrs, des Verkehrs mit elektrisch betriebenen Kraftfahrzeugen“ (ehem. § 1 Abs. 6 Nr. 9b). Wir empfehlen deren Wiederaufnahme.

2. d) – § 1 Abs. 7a BauGB

Diese Regelungen sind aus mehrerlei Hinsicht kritikwürdig. Zunächst muss an dieser Stelle allgemein wiederholt werden, was sich jeder gesetzgeberische Vorstoß entgegenhalten lassen muss, der einen *weiteren* Belang gesetzlich mit einem überragenden öffentlichen Interesse ausstattet: Die Ausweisung eines überragenden öffentlichen Interesses „greift um sich“. Die Begründung des Gesetzesentwurfes selbst nennt eine ganze Reihe von Vorschriften, die eine derartige Gewichtung beinhalten. Kann dieser gesetzlichen Gewichtungsvorgabe wohl **derzeit noch** ein relevanter Beschleunigungsaspekt beigemessen werden, darf zugleich nicht vernachlässigt werden, dass einer grenzenlosen Ausweisung von Infrastrukturvorhaben in ein überragendes öffentliches Interesse **eine maßstabslose Beliebigkeit** anhaftet und durch ein solches „Gießkannen-Prinzip“ im Endeffekt keinem geholfen ist: Denn steht alles in einem überragenden öffentlichen Interesse, überragt keines mehr davon.[10] Dies zeigt, dass das überragende öffentliche Interesse als Beschleunigungsinstrument nur in ausgewählten Sonderfällen angebracht ist – in Notsituationen, die kurzfristige schnelle Entscheidungen erforderlich machen, kann es für einzelne ausgewählte Belange gerechtfertigt sein. Ein flächendeckender Einsatz widerspricht jedoch der Idee einer herausgehobenen Stellung eines Belangs.

Während sich also in Zukunft immer häufiger Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse auf Augenhöhe begegnen werden, macht die ausdrückliche Erwähnung in der Entwurfsbegründung deutlich, dass es insbesondere um das **Überwinden natur- und artenschutzrechtlicher Hindernisse** geht, die durch den Vorrang „weggewogen“ werden können. Das wird der Bedeutung von Natur- und Artenschutz in Zeiten einer verschärften Klima- und Biodiversitätskrise keinesfalls gerecht.

Im konkreten Entwurf wird das überragende öffentliche Interesse zudem auf „für im Bebauungsplan festgesetzte, die Wohnbebauung **ergänzende Nutzungen“ ausgeweitet**, insbesondere wenn sie kulturellen, sozialen, gesundheitlichen oder sportlichen Zwecken oder der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen dienen. Diese Ausdehnung, die sowohl im Wortlaut des Entwurfs als auch in seiner Begründung denkbar unbestimmt bleibt und keinerlei Einschränkungen hinsichtlich ihres Maßes erfährt, muss entschieden abgelehnt werden. Eine solch unkonkrete große Gruppe von Nutzungen kann nicht pauschal ins überragende öffentliche Interesse gehoben werden. Mit Blick auf den Ausnahmecharakter und das Rechtfertigungsbedürfnis für einen Gewichtungsvorrang, muss klar abgrenzbar sein, welche Vorhaben genau gemeint sind. Alles andere öffnet Tür und Tor für Willkür, die in Abwägungsvorgänge Einzug halten könnte.

Im besonderen Fall des hier vorliegenden Entwurfs kommt noch hinzu, dass die Gewichtung von den planenden Gemeinden aktiviert werden kann, indem sie für ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt einen Bebauungsplan erlassen, der im Aufstellungsbeschluss als Bebauungsplan zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs bezeichnet wird und der Gebiete festsetzt, die auch dem Wohnen dienen. Laut Gesetzesbegründung soll sich ein so auf der Planungsebene „wirksam gestelltes“ überragendes öffentliches Interesse dann auch auf der nachfolgenden Ebene der Vorhabenzulassung fortsetzen – das Interesse soll also ebenenübergreifend feststehen. Bisherige Gesetze sehen ein überragendes öffentliches Interesse als Vorgabe für Entscheidungen über konkrete Vorhaben vor, deren Zulassung entweder durch Planfeststellungsbeschluss (z.B.

[10] vgl. Thyssen/Roth: Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, NVwZ 2025, 884, 888

Hochspannungsleitungen nach § 43 Abs. 3a Satz 1 EnWG oder § 1 Abs. 3 FStrAbG, § 17 Abs. 1 FStrG) oder aufgrund gebundener Entscheidungen ergeht (z.B. BImSchG-Genehmigungen für Windenergieanlagen). Der Kreis der Vorhaben ist in diesen Fällen daher konturiert und es ist vorhersehbar, auf welche Vorhaben das überragende öffentliche Interesse angewendet wird. Im vorgelegten Entwurf wird nun erstmals einem Planungsträger die Möglichkeit eingeräumt, die Angebotsplanung eines Bebauungsplans, die sich noch nicht auf konkrete Vorhaben beziehen kann, vorzuprägen. Da auf die Erteilung einer Baugenehmigung ein Anspruch besteht, sofern die Voraussetzungen vorliegen, wirkt sich diese auf Planungsebene getroffenen Entscheidung für ein überragendes öffentliches Interesse im Rahmen der Zulassung eines erst nachfolgend beantragten Vorhabens einschränkend auf den Spielraum der Gemeinde aus. Im Einzelfall muss mit erheblichem Aufwand argumentiert werden, um anderen Belangen als dem Wohnungsbau den Vorzug geben zu können. Wir halten dieses Konstrukt nicht für praktikabel, weil zwischen dem Erlass eines Bebauungsplans und einem Bauantrag bzw. der Verwirklichung eines genehmigten Vorhabens lange Zeiträume liegen können, in denen sich die Umstände so ändern können, dass das überragende öffentliche Interesse auf Zulassungsebene nicht länger gerechtfertigt sein kann. Inwiefern also ein auf Planungsebene überragendes öffentliches Interesse auf Zulassungsebene fortbestehen kann, obwohl man das konkrete Vorhaben nicht kennen konnte, müsste im Einzelfall geprüft werden und würde sicher Gegenstand gerichtlicher Verfahren werden.

Davon abgesehen halten wir es auch nicht für erforderlich, ein solches Interesse im Bauplanungsrecht festzuschreiben: Im Unterscheid zu Verwaltungsentscheidungen, die im Rahmen von Konditionalprogrammen getroffen werden (insb. gebundene Zulassungsentscheidungen), die einer gesetzgeberischen Wertevorgabe zugänglich sein können, steht es planenden Stellen im Rahmen von Abwägungen grundsätzlich frei, ihre Absichten und Wertungen durch die Festlegung eines Planungsziels und der für die Zielerreichung geeigneten Mittel zu konkretisieren. Das Instrument des Bebauungsplans ist flexibel genug, Schwerpunkte – auch pro Wohnungsbau – zu setzen, ohne dass es ein überragendes öffentliches Interesse bräuchte. Dass ein solches Interesse hier fehl am Platze ist, zeigt auch der Aufwand, mit dem in der Entwurfsbegründung aufgezeigt wird, dass die Planungshoheit der Gemeinden gewahrt werden muss.

3. – § 1a Abs. 3 i.V.m. 45. – § 135d BauGB

Der NABU lehnt die vorgeschlagene Anpassung des § 1a Abs. 3 BauGB und die Ergänzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im BauGB um ein Ersatzgeld ab. Ein Bedarf für die Einführung des Ersatzgeldes ist nicht gegeben, weil das Bauplanungsrecht mit § 1 Abs. 3 Satz 2 ff BauGB ausreichend Möglichkeiten und Flexibilität aufweist, mit Eingriffen und deren Ausgleich umzugehen. Auf Planungsebene bleibt der Gemeinde auch ausreichend Vorlauf, entsprechende Ausgleichsbedarfe zu berücksichtigen. Dies unterscheidet den Ausgleich im BauGB auch von Eingriffen durch konkrete Vorhaben auf Zulassungsebene. Wir fordern daher, die bisherige Regelung beizubehalten.

Es erstaunt zudem, dass das Ersatzgeld überhaupt erwogen wird: Zwar hatte die Baulandkommission 2019 in einem knappen Satz und ohne Begründung die Einführung des Ersatzgeldes vorgeschlagen[11], allerdings wurde dieser Vorschlag 2021 im Rahmen der Beratungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland vom Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen wie folgt abgelehnt und fand dann

[11] BMWSB, Hrsg. (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Abgerufen unter: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/bauen/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=2

auch nicht Eingang ins BauGB: „*Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen hat es unter dem Gesichtspunkt der raschen Schaffung von preiswertem Bauland nicht für zielführend gehalten, die bewährte Regelung des § 1a Absatz 3 Satz 1 BauGB zur Vermeidung und zum Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe a bezeichneten Bestandteilen zu ändern und ergänzend ein Ersatzgeld einzuführen. Daher werden die entsprechenden Regelungsvorschläge gestrichen*."[12] Warum nun nach dieser Ablehnung die gleichen Parteien scheinbar einen Sinneswandel vollziehen und eine Einführung fordern, ist nicht nachzuvollziehen. Auch die Gesetzesbegründung schweigt dazu, warum eine solche Einführung überhaupt vorteilhaft sein soll.

Ähnlich wie die im Infrastruktur-Zukunftsgesetz vorgeschlagene Ersatzgeldzahlung spricht gegen eine solche Kompensationsmöglichkeit, die Lockerung des Bezugs zwischen Eingriff und Ausgleich, der aber entscheidend für die Akzeptanz in der Bevölkerung ist. Nur ein räumlich und zeitlich nahe gelegener Ausgleich kann Beeinträchtigungen für die Öffentlichkeit sichtbar mindern. Auch deshalb sind die Vorgaben des § 135d BauGB keine gangbare Lösung, denn sie ermöglichen, das Sammeln des Ersatzgeldes für bis zu zwei Jahre. Danach fließt das Geld dem Land zu, was einen Ausgleich vor Ort praktisch ausschließt. Das ist auch aus Naturschutzsicht nicht akzeptabel, denn der Zeitverzug lässt Natur und Umwelt ohne Ausweichmöglichkeiten zurück.

4. – § 2a BauGB i.V.m. Anlage 1 und 2

Die vorgesehene Neufassung lässt sich als eine Reduzierung des Prüfumfangs auf das europarechtliche Mindestmaß zusammenfassen, also fortan eine klare Trennung und Unterscheidung zwischen der Anwendung einer Strategischen Umweltprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung statt wie bisher der Umweltprüfung nach Baurecht. Der Prüfkatalog der bisherigen Umweltprüfung auf die Strategische Umweltprüfung wird verschlankt. Die Neuregelung stellt einen nachvollziehbaren Reformschritt dar.

Der Prüfkatalog der bisherigen Umweltprüfung auf die Strategische Umweltprüfung wird verschlankt -auch um Doppelprüfungen zu vermeiden. Planungsrechtlich gesprochen handelt es sich um eine Verschiebung von materiell vorgeprägten Inhaltsanforderungen hin zu formellen Verfahrensanforderungen. Die Prüfung wird nicht mehr durch verbindliche, katalogartige Detailvorgaben gesichert, sondern durch die Bestimmung eines vorhabenbezogenen Untersuchungsrahmens und die Qualität der Abwägung. Gerade im Hinblick auf die praktische Anwendung durch die Gemeinden unter der Beteiligung von Fachbehörden und Gutachter*innen wird die Umweltprüfung dadurch besser lesbar, systematisch konsistenter und stärker auf die entscheidungsrelevanten Aspekte fokussiert.

Diese verbesserte Strukturierung scheint geeignet, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel der Verfahrensbeschleunigung zu unterstützen. Die stärkere Betonung des Untersuchungsrahmens, Möglichkeiten der Abschichtung in mehrstufigen Planungsverfahren sowie die verpflichtende Nutzung vorhandener Umweltinformationen tragen dazu bei, unnötige Doppelprüfungen zu vermeiden und den Prüfumfang auf das erforderliche Maß zu beschränken.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die angestrebte Beschleunigung der Bauleitplanung bereits innerhalb des regulären Verfahrens erreicht werden kann. Gerade weil die Umweltprüfung nun praxisgerechter ausgestaltet ist, entfällt der zentrale Rechtfertigungsgrund für eine weitere Ausweitung oder Anhebung von Schwellenwerten im beschleunigten Verfahren der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, bei dessen

[12] BT-Drucksache 19/29396, 19. Wahlperiode (05.05.2021), S. 59

Anwendung auf eine Umweltprüfung verzichtet wird. Das birgt die Gefahr, die materiellen Anforderungen des Umweltschutzes zu schwächen, ohne dass hierfür ein zwingender Bedarf besteht. Wenn die reguläre Umweltprüfung bereits beschleunigt und entbürokratisiert werden kann, ist es aus unserer Sicht weder erforderlich noch sachgerecht, zusätzliche Verfahren zu fördern, die vollständig auf eine systematische Umweltprüfung verzichten.

Das ist ein strukturell angelegter Interessenkonflikt, der die Möglichkeit eines Verlusts an Objektivität birgt. Gerade bei beschleunigten Bebauungsplan-Verfahren ohne frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sinken Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten. Insofern erscheint uns die Festlegung des Untersuchungsrahmens durch eine Landesbehörde

Verbesserungsvorschlag:

Ein weiterer, zentraler Aspekt betrifft die Ausgestaltung des Untersuchungsrahmens (Scoping). Die derzeitige Regelung überlässt dessen Festlegung im Wesentlichen der planenden Gemeinde. Dies trägt zwar der kommunalen Planungshoheit Rechnung und ermöglicht eine einzelfallbezogene, flexible Ausgestaltung der Prüfung. Zugleich ist damit jedoch ein strukturelles Spannungsverhältnis angelegt, da diejenige Stelle, die die Planung vorantreibt, zugleich den Umfang und die Tiefe der umweltbezogenen Untersuchung bestimmt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die bestehende Regelung durch einheitliche Mindestanforderungen an den Untersuchungsrahmen auf Ebene der Länder zu ergänzen, etwa für typische Fallkonstellationen. Das könnte dazu beitragen, die Objektivität und Vergleichbarkeit der Umweltprüfung zu erhöhen, ohne die notwendige Flexibilität im Einzelfall aufzugeben. Gleichzeitig würden auf diese Weise vorhandene fachliche Kompetenzen und Erfahrungswerte auf Landesebene gebündelt und für die kommunale Praxis nutzbar gemacht.

Eine solche teilweise Zentralisierung hätte das Potential, die Verfahren weiter zu beschleunigen. Wenn grundlegende Prüfprogramme und methodische Standards nicht in jedem Einzelfall neu entwickelt werden müssen, reduziert sich der Abstimmungsaufwand zwischen den beteiligten Akteuren. Die Umweltprüfung kann sich dann stärker auf die tatsächlich entscheidungsrelevanten Besonderheiten des jeweiligen Plangebiets konzentrieren.

5. – § 3 Abs. 1 BauGB

Mit großer Sorge wird zur Kenntnis genommen, dass im Zuge der BauGB-Novelle die explizite Nennung und Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung entfallen soll, mit dem Verweis darauf, dass deren Beteiligung künftig über die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen könne. Dieser Ansatz verkennt die Lebensrealitäten junger Menschen und schwächt ihre tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten erheblich.

Kinder und Jugendliche sind im demografischen Wandel eine Minderheit und zugleich strukturell benachteiligt in politischen und planerischen Beteiligungsprozessen. Die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 BauGB ist auf erwachsene, formal beteiligungsfähige Personen zugeschnitten und stellt für Kinder und Jugendliche häufig eine faktische Zugangshürde dar. Komplexe Planunterlagen, formalisierte Verfahren, enge Fristen und textlastige Formate sind für junge Menschen weder altersgerecht noch inklusiv.

Eine explizite Regelung zur Kinder- und Jugendbeteiligung ist daher kein überflüssiger Sonderweg, sondern eine notwendige Voraussetzung für wirksame Teilhabe. Kinder und Jugendliche benötigen bei der Beteiligung spezifische Unterstützung, insbesondere: altersgerechte und lebensweltnahe Beteiligungsformate, zeitliche Unterstützung, da Beteiligung meist ehrenamtlich erfolgt und mit Schule, Ausbildung oder Studium vereinbar sein muss, und fachliche und pädagogische Begleitung zur Übersetzung komplexer Planungsprozesse.

Diese Voraussetzungen können durch die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gewährleistet werden. Gerade vor dem Hintergrund massiver Kürzungen in der Kinder- und Jugendarbeit fehlt es vielerorts an tragfähigen Strukturen, um freiwillige Beteiligung qualifiziert zu ermöglichen. Die Annahme, dass Jugendbeteiligung ohne ausdrückliche rechtliche Verankerung „mitläuft", verlagert Verantwortung einseitig auf Kommunen und die Zivilgesellschaft – und führt in der Praxis häufig zu Nicht-Beteiligung, insbesondere in strukturschwachen Regionen.

Erforderlich ist eine verbindliche, explizite und eigenständige Verankerung der Kinder- und Jugendbeteiligung im BauGB, die über die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgeht und deren besondere Bedarfe anerkennt.

5. – § 3 Abs. 3 BauGB

Die vorgesehene Streichung der regulären frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung führt zu einem grundlegenden Wandel der Beteiligungslogik in der Bauleitplanung. Während bislang eine frühzeitige, verpflichtende und kooperative Beteiligung vorgesehen war, wird diese nun durch ein optionales und deutlich reduziertes, stärker formalisiertes Verfahren ersetzt. Auch die Verfahrensstruktur verschiebt sich von einem zweistufigen Beteiligungsmodell hin zu einem im Kern einstufigen Verfahren, bei dem eine frühzeitige Einbindung allenfalls fakultativ erfolgt.

Wir halten die Abschaffung der obligatorischen, frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit nicht für beschleunigend und aus Teilhabegründen nicht für demokratiefördernd. Der Aufwand einer frühzeitige Beteiligung auf einer ersten Verfahrensstufe zu einem Zeitpunkt, in dem noch keine Planentwürfe existieren, dürfte sich in Grenzen halten und verbessert zugleich den Rechtsschutz: Sie führt dazu, dass die Bürger ihre grundrechtlich geschützten Belange frühzeitig im Hinblick auf die Abwägung geltend machen können. Dies ist v.a. deshalb wichtig, weil einmal getroffene Plan- und Abwägungsentscheidungen von den Gerichten nicht voll überprüft werden können.[13] Dies setzt auch Art 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention um, nach dem für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt zu sorgen ist, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive und unvoreingenommene Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann. Eine durch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erzeugte Transparenz kann zudem Verdrossenheit der Betroffenen vermeiden, dazu beitragen, wichtige Informationen für die weitere Planung einzuholen, die an diesem Punkt noch abänderbar ist und wirkt so beschleunigend. Die Begründung schweigt dazu, welche Verzögerungen bisher durch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung entstanden sein sollen. Es steht zu befürchten, dass Teilhabemöglichkeiten hier ohne triftigen für vermeintliche Beschleunigungseffekte abgeschafft werden. Das kann auch durch die „Kann-Vorschrift" des § 3 Abs. 3 nicht ausgeglichen werden, da ungewiss ist, ob die Gemeinden, gerade solche mit einer unzureichenden personellen Ausstattung, von sich aus eine frühzeitige Beteiligung abhalten.

[13] Vgl. BeckOK BauGB/Bachmann, 69. Ed. 1.2.2026, BauGB § 3 Rn. 4b

Zudem sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Hinweis auf die in § 4a Abs. 6 BauGB eingeführte Präklusionsmöglichkeit – die wir ebenfalls ablehnen – jedenfalls so ausgestaltet sein müsste, dass ein Rechtunkundiger verstehen kann, in welchen Fällen er was zu tun hat. Der Verweis auf reine Normen in unbekannten Gesetzen kann nicht ausreichen, um die Apellfunktion des Hinweises nicht erfüllen. Dies gilt umso mehr, als dass die Präklusion einen Unwissenden empfindlich in seinem Rechtsschutz beschneiden kann. Zur Präklusion als solcher nehmen wir im Zusammenhang mit § 4a Abs. 6 BauGB Stellung.

5. – § 4 Abs. 2 BauGB

Wir geben zu bedenken, dass einzig die Einführung von starren Fristen mit anschließender Zustimmungsfiktion gerade in kleineren Gemeinden mit mangelnder Personalausstattung an der Arbeitsrealität vorbeigeht. Der zeitliche Druck wird einseitig erhöht, ohne dass im gleichen Maße die Gründe abgebaut werden, warum Rückmeldungen in der Regel verzögert erfolgen. Diese liegen neben einer ausreichenden Anzahl von Fachkräften auch in der Ausstattung von Behörden und Verwaltungen und der effektiven Nutzung technischer Erleichterungen. Zudem scheint die Formulierung auch nicht praxistauglich, da die Belange betroffener Stellen ohnehin behandelt und in die Abwägung eingestellt werden müssen.

6. c) – § 4a Abs. 3 BauGB

Es ist nicht ersichtlich, wie eine derartige Regelung, die selbst ähnlich unbestimmt ist wie die bisherige Norm zu mehr Rechtssicherheit und damit zu Beschleunigung führen soll. Vielmehr zeigt die Begründung des Gesetzes, dass es wohl insbesondere darum geht, unliebsame Beteiligungsschleifen abzukürzen. Damit reiht sich die Regelung ein, in die Beschleunigungsversuche, die ohne Ergründung der tatsächlichen Verzögerungsgründe „auf Verdacht“ erfolgen – zu Lasten der Mitwirkungsmöglichkeiten und Transparenz. Dass die Aarhus-Konvention keine erneute Beteiligung vorsehe, ist keinesfalls so klar, wie es in der Begründung heißt. Fordern doch Art. 7 Satz 2 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3,4, und 8 Aarhus-Konvention eine frühzeitige Beteiligung mit ausreichend Zeit für Information, die bei Planänderungen durchaus angezeigt sein kann.

6. f) – § 4a Abs. 6 BauGB

Nach § 4a Abs. 6 BauGB soll für SUP-pflichtige Bebauungspläne eine materielle Präklusion gelten. Auch hier scheint der Gedanke zu leiten, dass Verzögerungen eintreten, weil die Öffentlichkeit Informationen in Beteiligungsverfahren zurückhält, die dann erst in gerichtlichen Verfahren eingebracht werden. Erstaunlicherweise nennt die Begründung auch an dieser Stelle keine Beweggründe oder Fakten, die die Einschränkungen des Rechtsschutzes rechtfertigen würde, die die angedachte materielle Präklusion mit sich bringt.[14] Die materielle Präklusion ist ein seit Jahren in der Politik diskutiertes Instrument, wenn es um Beschleunigung geht. In vielen Fällen stehen Europa- und Völkerrecht einer Einführung grundsätzlich entgegen. Selbst eine Anpassung des Europarechts würde nicht von der Pflicht zur Einhaltung der Aarhus-Konvention entbinden. Die Forderung einer materiellen Präklusion ist daher mehr politischer Aktionismus, denn

[14] Umweltbundesamt, Hrsg. (2021): Texte 149/2021 – Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode. Abgerufen unter: https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/479/publikationen/texte_149-2021_wissenschaftliche_unterstuetzung_des_rechtsschutzes_in_umweltangelegenheiten_in_der_19._legislaturperiode_0.pdf

rechtlich oder tatsächlich sinnvoll.[15] Dies gilt insbesondere deshalb, weil Studien ergeben, dass die Streichung europa- und völkerrechtswidriger Präklusionsregelungen – anders als von der Politik gefürchtet – nicht zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer führen. Es ist daher nicht damit zu rechnen, dass die Einführung einer solchen Präklusion andersherum zu einer Verkürzung führen werden.[16]

7. – § 4b Abs. 2 BauGB

Sowohl die Fristsetzung zum Abschluss des Bauleitplanverfahrens innerhalb von zwei Jahren als auch die Bekanntgabe zwölf Monate nach Abschluss des Verfahrens scheint sinnvoll und könnte einen Beitrag zur Beschleunigung von Verfahren leisten. Gleichwohl geben wir zu bedenken, dass gerade in kleineren Gemeinden mit schwacher Personalausstattung der zeitliche Druck erhöht wird. Dem wird jedoch, wie aus der Erläuterung ersichtlich ist, durch die verwendete Soll-Formulierung ausreichend Sorge getragen.

10. b) – § 5 Abs. 1 BauGB

Jedenfalls die erstmalige Aufstellung eines Flächennutzungsplans in einer Gemeinde sollte das ganze Gemeindegebiet berücksichtigen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Gemeinde kein politisch intendiertes Stückwerk plant und alle Belange, die für die Planung relevant sein könnten, ermittelt, bewertet und dann angemessen planerisch berücksichtigt. Durch den Umstand, dass es durch die Vielzahl beschleunigter Verfahren und Experimentierklauseln und des Planungshorizonts der Aktualisierung eines Flächennutzungsplanes schon länger keine gelebte Praxis mehr ist, selbigen wie vom Gesetzgeber gewollt als zeitlich “vorbereitende” Bauleitplanung zu betrieben, erscheint es nachvollziehbar, eine Fortschreibung auch für Teilflächen vorzusehen, um der Zweistufigkeit wieder mehr Relevanz und Anwendungsfreundlichkeit zu verleihen.

10. c) – § 5 Abs. 5 i.V.m. 33. b) – § 35 Abs. 1a BauGB

<u>Planungssystematik</u>

Die vorgeschlagene Neuregelung führt zu einer grundlegenden Verschiebung der Systematik der Bauleitplanung. Statt der etablierten Trennung zwischen vorbereitendem Flächennutzungsplan und verbindlichem Bebauungsplan erhält nun der Flächennutzungsplan eine mittelbare Zulassungswirkung für im Gesetzestext nicht näher bestimmte Vorhaben im Außenbereich und tritt damit funktional an die Stelle des Bebauungsplans. Darüber hinaus führt die Möglichkeit der Gemeinden einen Flächennutzungsplan zu erlassen, der darin enthaltene Vorhaben mit Außenbereichsprivilegierung ausstattet, zu einem Bruch mit dem Grundsatz des § 35 BauGB, der dem Bundesgesetzgeber die bauplanerische Steuerung von Vorhaben und die Freihaltung des Außenbereichs nach bundesweit geltenden Normen ermöglicht. Denn selbst, wenn die Gemeinde gewissenhaft plant, führt die vorgeschlagene Regelung zwangsläufig zu einer Zunahme von Zersiedelung. Dies kann sich erheblich zu Lasten der Funktionen des Außenbereichsfreiraumes auswirken.

Dies ermöglicht zwar eine beschleunigte und stärker flächenbezogene Steuerung, geht jedoch mit erheblichen Risiken einher:

<u>Risiken – Ablauf</u>

---

[15] Ebd.

[16] Vgl. Ausschussdrucksache 21(16)112-A, S. 3Abgerufen unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/umwelt/sitzungen/1151884-1151884 ;

Durch die Aufweichung der Zweistufigkeit der Bauleitplanung werden wesentliche Standortentscheidungen in den Flächennutzungsplan vorverlagert, obwohl dieser eine deutlich geringere Betrachtungstiefe aufweist. Zudem generiert die neue Systematik eine Erwartungshaltung, die bei Gemeinden zu einem erhöhten Umsetzungsdruck führt, da die grundsätzliche Standortentscheidung bereits planerisch getroffen ist. Das ist umso kritischer, dass die nachfolgende Entscheidung über die Baugenehmigung bzw. die immissionsschutzrechtliche Genehmigung eine gebundene Entscheidung ist. Liegen die Vorrausetzungen vor, hat der Antragsteller einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung.

Risiken – Unklarheit

Die in § 5 (5) BauGB getroffene Formulierung „Vorhaben, die aufgrund ihrer Eigenschaften oder Zweckbestimmung im Außenbereich ausgeführt werden sollen“ bleibt im Gesetz selbst unbestimmt und wird auch durch systematische Bezüge nicht hinreichend eingegrenzt. Zwar benennt die Gesetzesbegründung exemplarisch insbesondere Energie- und Infrastrukturvorhaben, doch fehlt es an einer normativen Rückbindung dieser Beispiele im Gesetzestext. Damit eröffnet die Vorschrift einen weiten Auslegungsspielraum, der es den Gemeinden faktisch ermöglicht, den Anwendungsbereich eigenständig zu definieren und potenziell auch auf Vorhaben auszudehnen, die nicht im Sinne des Gesetzgebers waren.

Fehlende Differenzierung zu Außenbereichsprivilegierungen

Transformationsrelevante Vorhaben, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, sind dabei bereits heute gesetzlich privilegiert, vgl. § 35 Abs. 1 BauGB. Das Verhältnis dieser abschließend geregelten Privilegierungstatbestände zur neu einzuführenden Privilegierung nach § 35 Abs. 1a BauGB bleibt gesetzlich ungeklärt und eröffnet erhebliche Unsicherheiten, da weder die Konkurrenz noch die mögliche steuernde oder verdrängende Wirkung kommunaler Planungen gegenüber bundesrechtlich privilegierten Vorhaben bestimmt ist.

Der neue § 35 Abs. 1a BauGB führt zudem nochmals ganz deutlich vor Augen, dass die Idee, einen Flächennutzungsplan mit der Fähigkeit auszustatten, eine Außenbereichsprivilegierung zu begründen im Gefüge der Bauleitplanung ein Fremdkörper ist, der das Ebenensystem sprengt und dem Sinn und Zweck der § 30 ff BauGB widerspricht. Dies gilt umso mehr, wenn man § 35 Abs 2 Satz 2 BauGB betrachtet, der extra ausdrücklich klarstellt, dass ein etwaiges überragendes öffentliches Interesse nichts an Wirkweise der Privilegierung ändern soll. In der Begründung heißt es daher auch: „*Andernfalls wäre die für den Außenbereichsschutz grundlegende Unterscheidung zwischen privilegierten und sonstigen Außenbereichsvorhaben in sämtlichen Fällen eines überragenden öffentlichen Interesses obsolet und der zentrale Steuerungsmechanismus des BauGB würde überregelt*.“ Warum man eine solche „Überregelung“ an anderer Stelle geradezu befeuern will, erschließt sich nicht.

Risiken – Umwelt

Die durchzuführende, strategische Umweltprüfung erfolgt auf einem abstrakteren Niveau, während bereits faktische Vorentscheidungen über die Nutzung von Außenbereichsflächen getroffen werden. Dies birgt die Gefahr, dass zentrale Umweltbelange – etwa des Arten- und Landschaftsschutzes – nicht angemessen frühzeitig und umfassend geprüft, sondern in die nachgelagerte Zulassungsebene verschoben werden. Deren sachgerechte Ermittlung und Bewertung erfordert jedoch regelmäßig eine detaillierte Betrachtung, wie sie typischerweise auf Ebene der wegfallenden Bebauungsplanung erfolgen würde. Aus diesem Grund ist es geradezu absurd, wenn die Gesetzesbegründung andeutet, es sei vorteilhaft, dass der Flächennutzungsplan mit größerem Maßstab und deutlich reduzierter Regelungstiefe noch kein Baurecht schaffe, sondern nur eine Außenbereichsprivilegierung begründe. Denn gerade die Möglichkeit ein - wohl auch nach dem Vorschlag - durchaus näher zu konkretisierendes Vorhaben im Außenbereich

privilegiert zu ermöglichen, erfordert es zum Schutz vor nachteiligen Auswirkungen genauer zu prüfen.

Risiken – Rechtskontrolle

Schließlich wirft die Regelung auch rechtsschutzbezogene Fragen auf. Da der Flächennutzungsplan grundsätzlich keine unmittelbare Außenwirkung entfaltet und nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist, könnte sich die effektive Kontrolle planungsleitender Entscheidungen erschweren. Betroffene Dritte wären verstärkt auf die Kontrolle im nachgelagerten Zulassungsverfahren angewiesen, obwohl die maßgeblichen Weichenstellungen bereits auf Ebene des Flächennutzungsplans erfolgt sind.

Während die Gesetzesbegründung scheinbar davon ausgeht, derartige Flächennutzungspläne unterlägen keiner gerichtlichen Kontrolle, ist dies mit Blick auf die Rechtsprechung und Kontrollmöglichkeiten von Flächennutzungsplänen im Fall des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht so eindeutig. Die Argumentation, dass diesen Plänen eine dem Bebauungsplan vergleichbare Funktion zukommt, müsste auf den vorgeschlagenen § 5 Abs. 5 BauGB übertragbar sein. Die neue Regelung wird daher aller Voraussicht nach Gegenstand gerichtlicher Verfahren werden, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass jedenfalls für anerkannte Umweltvereinigungen Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

Ein derart weit gefasster, nicht hinreichend determinierter Tatbestand genügt den Anforderungen an Normklarheit und Vorhersehbarkeit nicht, wenn er zugleich Grundlage für die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich sein soll. Konflikte mit dem besonderen Schutz des Außenbereichs sind damit strukturell vorprogrammiert.

Risiken – Subjektivität

Desweiteren eröffnet die Regelung eine weitgehende kommunale Steuerung von Privilegierungswirkungen, die bislang bundeseinheitlichen Maßstäben nach § 35 BauGB vorbehalten war. Dies führt zwangsläufig zu einer regional unterschiedlichen Auslegung. Insbesondere besteht das Risiko, dass Gemeinden – etwa aus wirtschaftlichen Erwägungen verstärkt Flächen im Außenbereich für entsprechende Nutzungen ausweisen, ohne dass eine übergeordnete, raumordnerische oder naturschutzfachliche Steuerung gewährleistet ist.

14. b), c) – § 9 Abs. 1 BauGB

Abs. 1 Nr. 14, 16 und 25: Erfreut zeigen wir uns über die durchdachte und feingliedrigere Unterscheidung der Neuerungen in den Nr. 14, 16 und 25, welche eine gezieltere Umsetzung von Schwammstadtelementen und eine bessere Reaktion auf Starkregenereignisse ermöglichen und außerdem den Stellenwert von Gebäudebegrünung stärken. Das wirkt sich nicht nur positiv auf Klimaschutz und Klimaanpassung aus, sondern fördert gleichermaßen die Biodiversität durch Schaffung neuer Lebensräume und bringt durch eine zusätzliche Isolationsschicht monetäre Vorteile für Gebäudebetreiber*innen durch sinkende Energieausgaben.

Abs. 1 Nr. 23: Positiv hervorheben möchten wir auch die Aufnahme von Grenzwerten für Luftverunreinigungen in Nr. 23. Hierin sehen wir einen großen Schritt in Richtung einer Erneuerung des Baurechts weg von der starren Nutzungstrennung, die den Urheber*innen des Gesetzestextes in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts entspringt. Für damalige, stark lärmende und luftverunreinigende Industriezweige, die mit einer Wohnnutzung nicht kombinierbar waren, hatte diese Trennung ihre Berechtigung. In der heutigen Zeit führt diese pauschale Ausgrenzung und Verdrängung an den Siedlungsrand zu einem höheren Flächenverbrauch und weiten Wegen, was besonders einer alternden Gesellschaft Probleme bereitet. Daher befürworten wir klar diesen neuen Ansatz, welcher konsequenterweise in der Anpassung der BauNVO münden muss, indem auch dort

nicht mehr auf Art und Umfang der Nutzungen, sondern auf die Störungen abzielt, die von baulichen Anlagen in einem Gebiet ausgehen dürfen. Hierzu kann sich bereits an bestehenden Vorschriften, wie TA Lärm und TA Luft bedient werden.

Abs. 1 Nr. 6, 7: Wir bedauern sehr, dass die im „Gesetz zur integrierten Stadtentwicklung“ vorgesehenen Neuerungen in den Nr. 6 und 7 in diesem Gesetzesentwurf nicht weiter verfolgt wurden, da beide effektiv auf mehrere formulierte Ziele dieser Novellierung eingezahlt hätten.

In Nr. 6 war neben der vorhandenen Festsetzungsmöglichkeit für eine Höchstzahl von Wohnungen eine Ergänzung der Mindestzahl vorgesehen, was einen gelungenen Beitrag zur Steigerung der Wohnflächeneffizienz liefern würde und somit auch die Nachverdichtung unter gleichzeitiger Schonung bestehender Grünflächen, somit sowohl im Sinne von Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) als auch der Klimaanpassung, begünstigt hätte.

Zudem sehen wir den Verzicht auf die zuvor in Nr. 7 genannte Festsetzungsmöglichkeit für Zwecke des sozialen Wohnens als Fehler an. Ein Festhalten an dieser Neuerung würde den Kommunen ein wichtiges Instrument an die Hand geben, auslaufende Belegungsbindungen langfristig zu sichern und bezahlbaren Wohnraum absichern zu können –und hier in Bezug auf Gemeinwohlorientierung und gegen soziale Verdrängung wirken zu können, was der Gesetzentwurf, wie bereits erwähnt, ansonsten vermissen lässt.

18. b) – § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB

Wir befürworten die Neuaufnahme von Zielen und Zwecken der Klimaanpassung einschließlich der Kostenübernahme in städtebauliche Verträge. Wie bereits mehrfach erwähnt, müssten jedoch auch die durch Bautätigkeiten erzeugten klimarelevanten Treibhausgasemissionen Einzug in den Gesetzestext nehmen, was für eine konsistente Transformation einer klimawandelangepassten Stadtentwicklung gänzlich fehlt.

21. a) – § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB

Die vorgesehene Anhebung der Schwellenwerte in § 13a BauGB von 20.000 auf 30.000 m² für Verfahren ohne Umweltprüfung sowie von 70.000 auf 100.000 m² für Verfahren mit lediglich einer Vorprüfung des Einzelfalls ist aus Sicht des Umweltschutzes entschieden abzulehnen. Von einer „maßvollen Anhebung“, wie sie in der Begründung behauptet wird, kann angesichts dieser erheblichen Ausweitung keine Rede sein.

Die Regelung führt vielmehr dazu, dass beschleunigte Verfahren endgültig zum faktischen Regelverfahren der Bauleitplanung in der Innenentwicklung werden. Damit wird die gesetzgeberische Grundentscheidung zugunsten des regulären Verfahrens mit umfassender Umweltprüfung systematisch ausgehöhlt. Dies ist auch vor dem Hintergrund der parallel vorgesehenen Neustrukturierung der Umweltprüfung nicht nachvollziehbar, da diese bereits auf eine effizientere Ausgestaltung abzielt und eine zusätzliche Absenkung des Prüfungsniveaus durch erhöhte Schwellenwerte mitnichten zu rechtfertigen ist.

Besonders widersprüchlich erscheint die Neuregelung im Hinblick auf die gleichzeitig betonte Stärkung der dreifachen Innenentwicklung, von Klimaschutz, Klimaanpassung und wassersensibler Stadtentwicklung im Baugesetzbuch, zum in § 1a Abs. 2 genannten Grundsatz mit „Grund und Boden sparsam umzugehen“ und der Zunahme von städtischen Grünflächen im Sinne der Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991). Im Gegenteil bleibt sogar zu befürchten, dass die Flächeninanspruchnahme durch derlei

Lockerungen steigen wird – trotz des schon durch die Einführung des „Bau-Turbos“ gefährdeten Ziels, selbigen bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha täglich[17] zu reduzieren (derzeit 50 ha tgl.[18]).

Gerade Maßnahmen der Innenentwicklung gehen regelmäßig mit erheblichen Auswirkungen auf Mikroklima, Versiegelung, Wasserhaushalt, Feinstaubbelastung und städtische Grünstrukturen verbunden und erfordern daher eine sorgfältige Umweltprüfung. Die zunehmende Hitzebelastung vor allem in stark verdichteten urbanen Räumen – mit nachweislichen Folgen wie einem Anstieg von Herz- und Kreislauferkrankungen[19] – verdeutlicht die Dringlichkeit einer fundierten Abwägung. Die vorgesehene Ausweitung der beschleunigten Verfahren läuft diesen Zielsetzungen diametral entgegen. Um diese negativen Effekte zumindest abzumildern, schlagen wir vor, den Eingriffsausgleich analog zur Anwendung in der Gebietskulisse von nach Art. 8 Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) deklarierten städtischen Ökosystemen bundesweit in Verfahren nach § 13a zur Anwendung zu bringen – auch wenn diese nicht unter städtische Ökosysteme nach Artikel 8 fallen. Das würde im Gesamtkontext mit der in § 135 f) Abs. 2 BauGB eröffneten, großräumlichen Betrachtung auf die Zielerreichung der Vorgaben nach Art. 8 Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) einzahlen.

Zudem halten wir es für möglich, dass das Anheben der Schwellenwerte im beabsichtigten Ausmaß über den Spielraum des Art. 3 Abs. 5 SUP-RL hinausgeht und damit EU-rechtswidrig ist. Denn Anhang II Nr. 1 der SUP-RL nimmt ausdrücklich auf das Ausmaß Bezug, in dem der Plan für Projekte einen Rahmen setzt. Wird dieses Ausmaß wie hier erheblich ausgeweitet, kann nicht mehr im Vorhinein ausgeschlossen werden, dass erhebliche Umweltauswirkungen auftreten. Daher hat eine Umweltprüfung zu erfolgen.

25. a – § 24 Abs. 1 Nr. 8 b) i.V.m. 60. – § 177 Abs. 6 BauGB, gebündelte Erklärung zu weiteren, im Zusammenhang stehenden Anpassungen: §§ 24 Abs. 1a (25. b), 209 Abs. 3 (67.), 28a und 28b (30.) BauGB

Die vorgesehenen Erweiterungen des Instandsetzungsgebots (§ 177 Abs. 6 BauGB) zur Mängelbehebung bei städtebaulichen Mängeln i.V.m. der Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts (§§ 24 Abs. 1 Nr. 8b BauGB) in Bezug auf sogenannte Schrottimmobilien werden begrüßt. Insbesondere in Fällen, in denen Eigentümer ihren Verpflichtungen zur Instandsetzung nicht nachkommen, wird ein wirksames Instrument geschaffen, um städtebauliche Fehlentwicklungen zu korrigieren und bestehende Gebäude wieder einer sinnvollen Nutzung zuzuführen. Der erleichterte Zugriff stellt ein wirksames Instrument dar, um spekulativen Leerstand zu beenden und vorhandene Wohnraumsubstanz wieder dem Markt zuzuführen. Dies kann einen wichtigen Beitrag zur Innenentwicklung leisten und wirkt sich zugleich flächenschonend aus, da der Druck

[17] Bundesregierung, Hrsg. (2025): Transformation gemeinsam gerecht gestalten – Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2025. Abgerufen unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2335292/3962877378d74837d4f4c611749b6172/2025-05-13-dns-2025-data.pdf?download=1

[18] Umweltbundesamt, Hrsg. (2026): Siedlungs- und Verkehrsfläche. Abgerufen unter: https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaechennutzung-in-deutschland/siedlungs-verkehrsflaeche

[19] Harjung, H. (2024): Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit, erschienen in: RKI-Bericht. Abgerufen unter: https://www.akdae.de/fileadmin/user_upload/akdae/Arzneimitteltherapie/AVP/Artikel/2024-1/056.pdf

zur Inanspruchnahme neuer Flächen und zur zusätzlichen Versiegelung reduziert wird.

Die Erweiterung der Vorkaufsrechte auf Fälle mit erheblichen Mängeln, die Einbeziehung von Umgehungstatbeständen (§§ 28a und 28b BauGB) wie Share Deals sowie die Ausdehnung auf wohnungseigentumsrechtliche Konstellationen (§ 24 Abs. 1a BauGB) schließen bestehende Regelungslücken und erhöhen die praktische Wirksamkeit. Gerade in angespannten Wohnungsmärkten eröffnet dies den Kommunen erstmals einen gezielten Zugriff auf problematische Einzelobjekte innerhalb größerer Gebäudestrukturen. Damit können Missstände differenzierter adressiert und punktuell behoben werden, ohne auf den Erwerb ganzer Immobilien angewiesen zu sein. Dies erhöht die Steuerungsfähigkeit erheblich und verhindert zugleich, dass problematische Eigentumsverhältnisse fortbestehen. Auch die flankierenden Regelungen, etwa zur Betretung (§ 209 Abs. 3 BauGB), erscheinen im Hinblick auf die Zielsetzung, städtebaulichen Missständen wirksam zu begegnen, sachgerecht.

Insgesamt verbessern die Neuregelungen die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Erhaltung baulicher Anlagen (§ 177 Abs. 6 BauGB) und tragen somit zur Stabilisierung von Quartieren und zur Aktivierung vorhandener Flächenpotentiale bei. Ergänzend dazu ist auch die Ausdehnung des Enteignungszwecks zu begrüßen (§ 85 Abs. 1 Nr. 8 BauGB) als erhebliche Stärkung der Durchsetzungsmöglichkeiten der Kommunen zu werten.

In der Gesamtschau entsteht damit ein kohärentes Instrumentarium, das von präventiven Eingriffsmöglichkeiten über das Vorkaufsrecht bis hin zu ultima-ratio-Maßnahmen wie der Enteignung reicht. Diese systematische Verzahnung ist ausdrücklich zu begrüßen. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die praktische Wirksamkeit der erweiterten Instrumente maßgeblich von den personellen und finanziellen Ressourcen der Kommunen abhängt. Ohne eine entsprechende Ausstattung besteht die Gefahr, dass die erweiterten Eingriffsbefugnisse in der Praxis nur eingeschränkt genutzt werden können. Zudem erfordern insbesondere der Erwerb und die Entwicklung problematischer Immobilien erhebliche finanzielle Vorleistungen und langfristige Strategien. Es ist daher sicherzustellen, dass die Kommunen bei der Anwendung der neuen Regelungen ausreichend unterstützt werden, um die intendierten städtebaulichen und umweltpolitischen Ziele tatsächlich erreichen zu können.

33. a) – § 35 Abs. 1 Nr. 12 a) BauGB

Grundsätzlich möchten wir darauf hinweisen, dass die pauschale Außenbereichsprivilegierung für Batteriespeicher ohne Bindung an eine erneuerbare Energien-Anlage gemäß §35 Abs. 12 kritisch zu sehen ist. Eine Außenbereichsprivilegierung, einschließlich damit einhergehender Erleichterungen und geringerer Prüftiefe der Naturschutzbelange durch Wegfall des Bebauungsplans, sollte solchen Vorhaben vorbehalten bleiben, die zukunftsfähige Lösungen darstellen, die die Energiewende unterstützen. Dies ist bei Batteriespeichern ohne Bindung an eine erneuerbaren Energien-Anlage nicht zwangsläufig der Fall. Momentan werden Batteriespeicher primär marktgesteuert betrieben und sind nicht zwangsläufig der Energiewende zuträglich, indem sie Lastspitzen und Zeiten geringer Erzeugung ausgleichen, sondern können sogar netzbelastend wirken. Bei diesen Vorhaben sollte weiterhin eine vertiefte Prüfung stattfinden und ein Bebauungsplan notwendig sein, um eine stärkere Steuerung und Naturverträglichkeit dieser Anlagen sicher zu stellen.

33. c) – § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1c), Nr. 5, Nr. 7 BauGB

Wir bewerten die vorgesehenen Erweiterungen teilprivilegierter Vorhaben im Außenbereich kritisch, da beide Regelungen dazu beitragen, die Schutzfunktion des Außenbereichs weiter zu schwächen und einer schleichenden Zersiedelung Vorschub zu leisten.

§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1c)

Die Ausweitung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 BauGB, wonach künftig Wohngebäude auf bis zu vier Wohneinheiten erweitert oder entsprechende Anbauten errichtet werden können, wird mit der Förderung von Mehrgenerationenstrukturen begründet. Dieses Leitbild entspricht jedoch zunehmend nicht mehr der tatsächlichen Lebensrealität. Vielmehr ist zu befürchten, dass hierdurch schleichend neue Siedlungsansätze im Außenbereich entstehen. Solche Entwicklungen begünstigen Splittersiedlungen, schaffen zusätzliche Anknüpfungspunkte für weitere bauliche Expansion und führen faktisch zu einer Innenverdichtung im Außenbereich. Die Folge sind zusätzlicher Pendelverkehr, steigender Infrastrukturbedarf und eine weitere Zersiedelung der Landschaft – Entwicklungen, die den Zielen eines flächensparenden und klimaverträglichen Bauens entgegenstehen.

§ 35 Abs. 4 Nr. 5, Nr. 7 BauGB

Auch die vorgesehene Erweiterung des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 BauGB zur erleichterten Zulassung von Feuer- und Rettungswachen im Außenbereich überzeugt nicht. Gerade Einrichtungen der Daseinsvorsorge sollten möglichst nah an den Siedlungsschwerpunkten liegen, um kurze Reaktionszeiten zu gewährleisten. Die Verlagerung in den Außenbereich erscheint daher widersprüchlich und dürfte weniger funktionalen als vielmehr bodenpolitischen Erwägungen geschuldet sein, etwa der leichteren Verfügbarkeit von Flächen. Aus unserer Sicht sollten entsprechende Vorhaben vorrangig innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen oder – bei Flächenknappheit – in geeigneten Gewerbegebieten realisiert werden, anstatt zusätzliche Eingriffe in den Außenbereich zu ermöglichen.

44. – § 135a Abs. 3 BauGB

Die vorgesehene Ergänzung um die ausdrückliche Einbeziehung von Pflegemaßnahmen in die Kostenerstattung ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie trägt einem zentralen Defizit der bisherigen Praxis Rechnung: Ökologische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entfalten ihre Wirkung regelmäßig nicht bereits mit ihrer Herstellung, sondern erst durch eine fachgerechte und über Jahre erforderliche Entwicklungs- und Fertigstellungspflege. Die Klarstellung, dass auch diese Pflegeleistungen – regelmäßig über einen Zeitraum von fünf Jahren hinaus, sofern erforderlich – erstattungsfähig sind, schafft eine wichtige rechtliche und finanzielle Grundlage, um die tatsächliche Funktionsfähigkeit der Maßnahmen sicherzustellen. Gerade bei langfristigen Biotopentwicklungen oder ist dies eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung des angestrebten Zielzustands.

Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Aufnahme der Pflegemaßnahmen allein nicht ausreicht, um die bestehenden strukturellen Vollzugsdefizite zu beheben. Empirische Untersuchungen zeigen seit Jahren, dass ein erheblicher Teil der festgesetzten Kompensationsmaßnahmen entweder gar nicht umgesetzt wird oder – trotz Umsetzung – den vorgesehenen ökologischen Zielzustand nicht erreicht. Auf dem Papier gelten die Eingriffe und somit die Bilanzierung als ausgeglichen, während in der Praxis dauerhaft Beeinträchtigungen für den Naturhaushalt bestehen bleiben.

Vor diesem Hintergrund greift der Gesetzentwurf zu kurz, wenn er sich auf die Finanzierbarkeit der Maßnahmen beschränkt, ohne zugleich deren tatsächlichen Erfolg verbindlich abzusichern.

Der Entwurf sollte daher um eine klare Verpflichtung ergänzt werden, die Durchführung, Entwicklung und vor allem Zielerreichung der Maßnahmen systematisch zu überwachen und bei Zielverfehlungen nachzusteuern. Nur wenn nicht allein die Herstellung und Pflege finanziert, sondern auch die tatsächliche ökologische Wirksamkeit verbindlich sichergestellt wird, kann die Eingriffsregelung ihre intendierte Kompensationsfunktion erfüllen.

45. – § 135d BauGB

Wir verweisen auf die Ausführungen unter § 1a Abs. 3 BauGB. Darüber hinaus möchten wir an dieser Stelle betonen, dass wir die Einführung eines Ersatzgeldes anlehnen. Insbesondere im Baurecht gibt es viele Möglichkeiten, einen realen Ausgleich zu planen und durchzuführen, sodass ein Rückgriff auf eine Zahlung nicht erforderlich ist. Die Regelungen zum Ersatzgeld in § 135d BauGB mögen – wenn man einen Ersatz durch Geldzahlung einführen will – zwar folgerichtig sein, aber insbesondere Abs. 6 zeigt, dass durch die Zahlungsmöglichkeit die Kompensation völlig losgelöst vom Eingriff erfolgen kann. Dies schwächt zum einen die Umwelt, deren Beeinträchtigungen möglichst zeit- und ortsnah ausgeglichen werden müssen, damit Eingriffe nicht zu Verlusten führen. Zum anderen gefährdet es die Akzeptanz für eigreifende Vorhaben.

46. – § 135e BauGB

Wir möchten voranstellen, dass wir die Umsetzung von Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) im Rahmen dieses Gesetzesentwurfes ausdrücklich begrüßen. Durch schwindende Rückzugsorte in der freien Landschaft entspricht der Siedlungsraum einem kleinteiligen Mosaik vielfältiger Lebensräume auf engstem Raum und haben somit eine herausragende Bedeutung für die biologische Vielfalt. Die innerstädtische Vegetation übernimmt – auch für den Menschen – überlebenswichtige Funktionen. Sie ist elementar für eine funktionierende Klimaregulierung sowie eine Anpassung an die Folgen der Klimakrise. Grünanlagen, Gärten, Baumreihen sowie Fassaden- und Dachbegrünung wirken dem urbanen Wärmeinsel-Effekt entgegen, fungieren als Wasserrückhalt und somit als Hochwasser- und Katastrophenschutz. Stadtgrün wirkt darüber hinaus als Kohlenstoffsenke und produziert Sauerstoff, bindet Feinstaub, verbessert die Luftzirkulation und Frischluftzufuhr. Deshalb muss Stadtnatur als zentrales Element zukunftsfähiger Städte von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft erhalten und ausgeweitet werden. Gleichwohl, und das zeigen leider auch diverse Verfahrensbeschleunigungen auf Kosten der städtischen Umwelt innerhalb dieses Entwurfs, unterliegen städtische Ökosysteme einem enormen Druck – sowohl in der Intensität ihrer Nutzung als auch der Gefahr, für renditebringendere Nutzungsarten, wie Wohnen oder Gewerbe, überbaut zu werden.

Mit der Aufnahme von Art. 8 Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) in den Gesetzentwurf wird ein wichtiger Anreiz zur baulichen Nachverdichtung geschaffen und auf diesem Wege dem Grundsatz der dreifachen Innenentwicklung entsprochen. Sowohl die Flächensicherung als Satzung (Abs. 1) als auch die Möglichkeit, neben der rein quantitativen Komponente auch Vorgaben im Hinblick auf die Ausgestaltung der Bepflanzung zu stellen und die Verknüpfung mit Städtebaulichen Geboten (Abs. 2), empfinden wir als praktikablen und zielführenden Ansatz, den europäischen Verpflichtungen Folge zu leisten. Wir empfehlen jedoch die Erweiterung der Anforderungen um „qualitative Mindest~“, um sicherzustellen, dass auch tatsächlich eine hohe ökologische Wirksamkeit erreicht wird.

Bei der Auswahl von Pflanzen für Neupflanzungen müssen positive Eigenschaften für die Biodiversität sowie die Resilienz der Arten gegenüber Klimaänderungen und Standortstressoren berücksichtigt werden. Eine individuelle Standortanalyse muss demnach

die Grundlage für die Pflanzenauswahl bilden und sowohl die geographische Lage als auch den individuellen Standort, berücksichtigen. Bei grundsätzlicher Standorteignung sollte das Potenzial von heimischen Pflanzen voll ausgeschöpft und prioritär berücksichtigt werden.

Überdies fehlt eine verbindliche Vorgabe zur tatsächlichen Wirksamkeit der Maßnahmen. Wir schlagen daher vor, in Abs. 2 nach Satz 1 Folgendes einzufügen: „*Die Maßnahmen müssen in ihrer Gesamtheit geeignet sein, mindestens den Verlust an städtischen Grünflächen und Baumkronenüberdeckung auszugleichen.*“ Wird dieses Ergebnis nicht erreicht, läge ein Verstoß gegen Unionsrecht vor. Zudem ist sicherzustellen, dass Umgehungstatbestände ausgeschlossen werden, etwa die Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen am Siedlungsrand zu vermeintlichem städtischen Grün.

46. – § 135f BauGB

Die Einführung eines Wiederherstellungsbeitrags erscheint nachvollziehbar, da konsequent auf den faktischen Verlust von Grünflächen abgestellt wird und nicht mehr nach bauplanungsrechtlichen Kategorien differenziert wird. Dies stellt einen sachgerechten, wirkungsbezogenen Ansatz dar. Allerdings wird dieser Ansatz durch die vorgesehene Gleichsetzung unterschiedlicher Maßnahmen – etwa die Anrechnung von Dachbegrünungen im Verhältnis 1:1 – konterkariert, da diese ökologisch nicht gleichwertig zu bodengebundenen Grünflächen sind und dem Anspruch des EU-Gesetzgebers entgegenlaufen, eine Erhöhung der Grünflächen in städtischen Ökosystemen herbeizuführen. Selbstredend unterstützt der NABU eine Förderung von Gebäudebegrünungen, allerdings nicht mit den genannten Schwächen. Eine abschlägige Anrechnung von Dachbegrünungen, beispielweise im Faktor 0,3, scheint angemessen. An dieser Stelle würden wir ein bundesweites Gebäudegrünpotentialkataster begrüßen, welches die Eignung sämtlicher Gebäude in öffentlicher Hand zur Nachrüstung mit Gebäudebegrünungen prüft.

Es wäre wünschenswert, wenn die Gesetzesbegründung das Verhältnis zwischen dem Wiederherstellungsbeitrag nach § 135f BauGB und dem Ausgleich nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gemäß § 1a Abs. 3 BauGB besser verdeutlichen könnte. Wir verstehen den Wiederherstellungsbeitrag als ein von der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung losgelöstes, unabhängig neben ihr stehendes Instrument. Darauf deuten auch die Erläuterungen in der Begründung hin, es wird jedoch an keiner Stelle zu ausdrücklich formuliert. Trotz der zusätzlichen Funktion des Wiederherstellungsbeitrags halten wir es für sinnvoll, klarzustellen, dass weiterhin die Vermeidung des Verlusts von Grünflächen Vorrang hat, anschließend eine Realkompensation möglich ist und erst dann finanzielle Ersatzleistungen in Betracht kommen. Das sollte unbedingt nachgeholt werden, da ansonsten auch hier eine Zielverfehlung der EU-Vorgaben droht und Fehlanreize gesetzt werden. Fraglich ist zudem, warum die Höhe des Wiederherstellungsbeitrags von den Gemeinden frei festgelegt werden soll. Ohne verbindliche Orientierung an etablierten Maßstäben, etwa den Ersatzzahlungen nach Bundesnaturschutzrecht, besteht die Gefahr, dass die Beiträge den tatsächlichen ökologischen Verlusten nicht gerecht werden.

Eine reine Geldzahlung ohne gesicherte und zeitnahe Umsetzung konkreter Maßnahmen wird den unionsrechtlichen Vorgaben eines Netto-Null-Verlusts von Grünflächen bis 2030 und eines anschließenden Zugewinns nicht gerecht. Die Gesetzesbegründung macht ein Dilemma deutlich, dass das Instrument nicht darauf abzielt, die Bautätigkeit einzuschränken. Unserer Einschätzung nach sollte es die richtigen Anreize liefern, damit vorrangig im Bestand und ohne Neuversiegelung gebaut wird.

Auch die vorgesehene Möglichkeit einer zeitlichen und räumlichen Entkopplung ist problematisch. Die Verwendung der Mittel zu einem späteren Zeitpunkt oder in anderen Gemeinden unterläuft die angestrebte Verbesserung der Grünflächenqualität im konkreten lokalen Kontext und verlagert die Wirkung auf eine unsichere gesamtstädtische oder gar überörtliche Bilanz. Dies widerspricht dem Ziel einer unmittelbar wirksamen und ortsbezogenen ökologischen Aufwertung.

Die Begründung zur Nichtberücksichtigung des zweiten Ziels von Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991), einen Verlust an qm Baumkronenüberdeckung in Geld zu ersetzen, klingt plausibel, ändert jedoch nichts an der bestehenden EU-Verpflichtung. Da in der Begründung kommunale Baumschutzsatzungen als Instrument zur Abdeckung des Zieles der EU-Verordnung benannt werden, muss dem entgegengehalten werden, dass die Aufstellung derlei Satzungen auf Freiwilligkeit beruht und kommunales Ortsrecht sind. Trotz fehlender Studienlage ist davon auszugehen, dass Kommunen mit Gehölzschutzsatzungen in einer deutlichen Minderheit sind – so hatten im Jahr 2024 lt. Angaben des BUND nur etwa 100 von 2.056 Städten und Gemeinden eine eigene Baumschutzsatzung[20]. Eine Möglichkeit, die aus unserer Sicht Abhilfe schaffen könnte, wäre die zügige Erarbeitung einer bundesweit anwendbaren, auf wissenschaftlicher Basis erstellten Mustergehölzschutzsatzung, die Ausnahmen für regionale Besonderheiten zulässt. In dem Zusammenhang sollte eine Verpflichtung von Kommunen zur Einführung einer Gehölzschutzsatzung für ältere Bäume im Privatbereich, sowie leichterer und wirksamer Unterschutzstellung von Altbäumen im öffentlichen Raum (z. B. als Naturdenkmal) geschaffen werden. Um den Aufwand möglichst gering zu halten, wären ersatzweise Vorschriften auf Landkreisebene ebenso denkbar.

47. a), b) – § 136 BauGB

In Anbetracht der zunehmenden Extremwetterbelastungen und daraus resultierender gesundheitlicher Gefahren insbesondere im städtischen Kontext vermissen wir die Erweiterung der Tatbestände eines städtebaulichen Missstandes und zu berücksichtigender Belange um ebensolche Formulierungen. Dies fand eine Berücksichtigung im Gesetzentwurf des „Gesetzes zur integrierten Stadtentwicklung“ in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels (dort in § 136 Abs. 2 Nr. 3) sowohl auf Überhitzung als auch Überschwemmungsereignisse (dort in § 136 Abs. 3 Nr. 3) und Anlagen der wassersensiblen Stadtentwicklung (dort in § 136 Abs. 3 Nr. 2 c).

Zudem vermissen wir die Würdigung, dass die Bautätigkeit als solche eine der größten Klimawandeltreiber ist und durch die Art und Weise, wie wir bauen (u.a. Materialauswahl; Kreislaufgedanke; Abfallvermeidung; Abrissmoratorium; regionale, nachwachsende und klimapositive Baustoffe, etc.) darüber entscheidet, wie groß die Anpassungsbedarfe an die ausgelösten Folgen ausfallen.

Wir begrüßen sowohl die Differenzierung zwischen Klimaschutz und -anpassung (Abs.3 Nr. 1. i), als auch die Konkretisierungen um die wassersensible Stadtentwicklung in Abs. 3 Nr. 2 c) sowie die Aufnahme von Freiraumstrukturen als dem Allgemeinwohl dienendes Element in Abs. 4 Nr. 1.

Der Aufbau der zugrunde gelegten Beurteilungskriterien in § 136 Absatz 3 Nr. 2 c) sollte überdacht und mit einer eigenen Kategorie für Grün- und Freiflächen, deren Vernetzung und der Rolle der Klimawandelanpassung, versehen werden. Der NABU bittet weiterführend um die Aufnahme des Kriteriums der Unterversorgung eines Gebiets mit Grün- und

[20] BUND Naturschutz in Bayern e.V. (2024): In Bayerns Städten und Gemeinden werden jährlich zehntausende Bäume gefällt. Abgerufen unter: https://www.bund-naturschutz.de/pressemitteilungen/in-bayerns-staedten-und-gemeinden-werden-jaehrlich-zehntausende-baeume-gefaellt

Freiflächen als städtebaulichem Missstand gem. § 136 Abs. 2 und in diesem Zuge eine Erweiterung der rein funktionalen Größe um den Faktor der Biodiversität. Zudem sollten Biodiversität und Artenschutz, welche nachgewiesen in direktem Zusammenhang zur menschlichen Gesundheit stehen, als Beitrag zum Wohl der Allgemeinheit in § 136 Abs. 4 deklariert werden.

Weitere Anregung:

Bei der Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen müssen trotz einer in § 136 Absatz 1 erwähnten „zügigen Durchführung“ von Maßnahmen zwingend die Vorschriften des § 44 BNatSchG zum besonderen Artenschutz beachtet werden. Die Aufnahme mitsamt Querverweis zum Bundesnaturschutzgesetz erscheint zielführend. Da Gebäude für viele Tier- und Pflanzenarten ein wichtiger Rückzugsort sind, diese aber gleichermaßen durch notwendige Sanierungsmaßnahmen (auch zur Klimawandelanpassung) von der Beseitigung aufgrund unzureichender Anwendung des Artenschutzes bedroht sind, sind eine deutlich bessere Abstimmung und Anwendung bestehender Vorschriften erforderlich. Klimaschutz, Gebäudesanierungen und Naturschutz müssen gemeinsam betrachtet werden. Eine Veröffentlichung durch das BfN liefert eine praxisnahe Auseinandersetzung mit dieser Thematik[21]. Eine verpflichtende Bestandsaufnahme sanierungsbedürftiger Gebäude auf Gebäudebrüter und Fledermausquartiere würde dem nachgewiesenen Bestandsrückgang entgegenwirken. Dieser Nachweis ist durch das in § 44ff. BNatSchG ausgelöste weitere Verfahren bei positivem Befund vor Baubeginn von der zuständigen Naturschutzbehörde anerkennen zu lassen.

53. – § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB

Die Ergänzung der städtebaulichen Entwicklungssatzung um die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels zum Wohle der Allgemeinheit wird begrüßt.

58. – § 175a BauGB

Die Erweiterung des § 175a BauGB zur Stärkung der Innenentwicklung ist grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere die Aufnahme von Zielen zur Mehrfachnutzung von Flächen sowie zum Erhalt und zur Steigerung von Grünflächenanteilen und Baumüberschirmung stellt einen wichtigen Schritt dar, um freiraum- und klimabezogene Belange stärker auf konzeptioneller Ebene zu verankern. Auch der Bezug zu Wiederherstellungsinstrumenten sowie die Hervorhebung von Entsiegelungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Resilienzsteigerung sind positiv hervorzuheben.

Gleichwohl bleibt die Regelung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu unverbindlich. Städtebauliche Entwicklungskonzepte entfalten keine unmittelbare Rechtswirkung und enthalten weder verbindliche Zielvorgaben noch Mindeststandards. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Klimaanpassung, Flächensparen und ökologischer Aufwertung wäre eine stärkere Verzahnung mit verbindlichen Instrumenten der Bauleitplanung erforderlich.

Das Instrument sollte daher weiterentwickelt werden zu einem integrierten, gesamtstädtischen Steuerungsansatz, der die Potenziale der Innenentwicklung systematisch erfasst und verbindlich nutzbar macht. Hierzu gehört insbesondere, dass vorhandene Flächenpotenziale – etwa durch Umnutzung, Nachverdichtung oder Aktivierung von Leerständen – konsequent identifiziert und genutzt werden. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass die Konzepte vorrangig der Deckung tatsächlicher Bedarfe der örtlichen Bevölkerung dienen und nicht primär renditegetriebenen Verwertungsinteressen

[21] vgl. Mayer & Balzer (BfN, 2016

folgen. Nur durch eine solche Konkretisierung kann das Instrument einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen und klimagerechten Stadtentwicklung leisten.

61. – § 178 BauGB

Wir begrüßen ausdrücklich die Erweiterung des Anwendungsrahmens auf Nr. 20 des Festsetzungskatalogs des § 9 Abs. 1 ebenso wie den neu eingeführten Satz 3 zur Anordnung des Pflanzgebotes einschließlich der Verpflichtung zum Erhalt der Maßnahme. Nur so kann eine dauerhafte Kompensation, wie in unseren Ausführungen zu § 135a BauGB dargestellt, sichergestellt werden. Hierin liegt auch der Mangel der Formulierung: leider wird eine notwendige Rückkopplung zu ebd. § 135a BauGB verpasst. Bedauerlicherweise wurde im Entwurf eines Gesetzes zur integrierten Stadtentwicklung ursprünglich vorgesehene Satz 3 nicht in den Entwurf aufgenommen. Gerade dieser hätte eine wichtige rechtliche Grundlage geschaffen, um ein Pflanz- (und dort Maßnahmen-)gebot anzuordnen, wenn der Vorhabenträger seiner Verpflichtung zur Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen nach § 135a Absatz 1 BauGB nicht in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Eingriff nachkommt.

Vor dem Hintergrund, dass Ausgleichsmaßnahmen ihre ökologische Wirksamkeit häufig erst nach einer gewissen Entwicklungszeit entfalten, ist eine zeitnahe Umsetzung im Anschluss an den Eingriff zwingend erforderlich. Die Erweiterung des Pflanzgebotes könnte hier ein wirksames Instrument zur Sicherstellung der tatsächlichen Umsetzung darstellen. Es wird daher angeregt, die entsprechende Regelung wieder aufzunehmen, um die Vollzugsfähigkeit des Bebauungsplans, die Einhaltung naturschutzrechtlicher Vorgaben sowie die Ergebnisse der planerischen Abwägung wirksam zu sichern.

§ 179 BauGB

Entsiegelungsmaßnahmen sind von zentraler Bedeutung für einen funktionierenden Wasserhaushalt, die Minderung von Hitzeeffekten und die Wiederherstellung ökologischer Funktionen. Leider wurde mit dem vorliegenden Entwurf die Chance verpasst, Instrumente, welche die beabsichtigte Klimawandelanpassung flankieren, noch wirksamer auszugestalten. An dieser Stelle sind neben der Erweiterung des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes des § 179 BauGB um generelle Anwendungsmöglichkeiten fernab des B-Planes auch die Verpflichtung zur Einführung eines Baulückenkatasters in § 200 BauGB auch die bedauerlicherweise nicht berücksichtigte Innenentwicklungsmaßnahme [des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum][22].

Artikel 2 – Änderung der Baunutzungsverordnung

5. – § 4a BauNVO

Die Erläuterungen beziehen sich auf die Neuaufnahme der Zulässigkeit von Musikclubs in den einzelnen Baugebietstypen ohne deren einzelner Benennung. Die Einführung einer eigenen Kategorie „Musikclubs“ begrüßen wir. Die so gewonnene Differenzierung zur Kategorie „Vergnügungsstätten“, in denen sie bisher neben Spielhallen, Rotlicht-

[22] BMWSB, Hrsg. (2022): Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive. Abgerufen unter: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Etablissements und Großraumdiscotheken geführt wurden, bedeutet eine Klarstellung des kulturellen Wertes von Live-Musikspielstätten. Das begünstigt sowohl deren planerische Sicherung als auch deren Akzeptanz und verhindert deren Verdrängung in Folge der Gentrifizierung. Auf diesem Wege leistet diese Anpassung einen Beitrag zu Erhaltung der Lebensqualität in unseren Siedlungen.

9. a) – § 7 Abs. 1 BauNVO

Die Öffnung von Kerngebieten zum Zwecke der Wohnraumnutzung befürworten wir ausdrücklich und sehen es als wichtigen Schritt, um Nutzungsmischung und auch Umnutzung von Gewerbeimmobilien in Wohnungen zu erleichtern. Dies war nach geltender Rechtslage bereits in bestimmten Teilen von Kerngebieten möglich, die hier getroffene Formulierung verschafft Kommunen einen deutlich größeren Spielraum zur Umnutzung. Das hat sowohl den Vorteil, dass leichter benötigter Wohnraum im Bestand und vor allem in besten Lagen geschaffen werden kann, als auch eine Nachnutzung von aufgegebenen Büro- und Gewerbeeinheiten. Leerstand und Brachfallen dieser Immobilien prägen in vielen Städten bei gleichzeitigem Wohnungsmangel das Erscheinungsbild, da spätestens seit der Corona-Pandemie und daraus resultierendem Remote-Arbeiten derlei Immobilien aufgegeben wurden. Zudem führt der Rückgang des Einzelhandels in Folge einer stärkeren Nutzung des Online-Handels ebenfalls zu diesem Ergebnis.

12. – § 11 Abs. 3 BauNVO

Die ergänzte Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 BauNVO am Ende lässt sich nicht logisch begründen. Die Intention, Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe trotz Überschreitung bestimmter Vorgaben in Sondergebieten zuzulassen, mag verständlich erscheinen. Es ist aber kein logischer Schluss zwischen der verbrauchernahen Versorgung durch einen Betrieb und dem Auftreten aller in von § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO genannten Auswirkungen möglich. Die Auswirkungen im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 und 3 sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt. Eine solche Vermutung ist daher zu streichen.

Artikel 4 – Änderung des Raumordnungsgesetzes

2. – § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG

Die Aufnahme einer überörtlichen Koordinierung in die Grundsätze unter Nr. 3 der Raumordnung wird ebenso begrüßt wie die „räumlichen Erfordernisse für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung“ in Form des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Wasserstoffinfrastruktur unter Nr. 7.

6. – § 7 Abs. 2 ROG

Es erschließt sich nicht, was die Ergänzung „unter raumplanerischen Gesichtspunkten“ bewirken soll. Auch die Begründung macht dies nicht deutlicher. Die Ergänzung, dass erheblichen Belangen der Verteidigung und des Zivilschutzes ist bei der Abwägung besonderes Gewicht beizumessen ist, ist inhaltlich nachvollziehbar. Rechtlich führt die Ergänzung eine neue Kategorie der Gewichtung ein. Dies wird Diskussionen darüber

hervorrufen, wie sich ein „besonderes Gewicht“ zu bereits bekannten Kategorien wie dem „überragenden öffentlichen Interesse“ oder dem „überwiegenden öffentlichen Interesse“ verhält, was wiederum nicht zur Rechtssicherheit beitragen dürfte.

11. – § 17 Abs. 2 ROG

Angesichts der Bedrohungen des Klimawandels und der Biodiversitätskrise, welche bereits überregional spürbar sind, können Raumordnungspläne einen wertvollen Beitrag leisten, bei der länderübergreifenden Koordinierung zu unterstützen.

14. – § 29 Abs. 1 ROG

Aus unserer Sicht erschließt sich die in Nr. 1 vorgenommene Nutzung von Flächenreserven im Außenbereich nicht, da sie die Dynamik der zeitlichen Komponente der Siedlungsentwicklung unterschlägt. Gerade vor dem Hintergrund mitunter jahrezehntelanger Gültigkeit von Flächennutzungsplänen ist es wahrscheinlich, dass sich Bedarfe sowohl in die eine als auch in die andere Richtung verschieben können. Eine moderne Siedlungsplanung sollte aber mit weiser Voraussicht agieren und nicht an vergangenen Bedarfen festhalten. So scheint es vielmehr und in Unterstützung zur Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) und der eingangs im Baugesetzbuch erwähnten Stärkung der dreifachen Innenentwicklung begrüßenswert, die eigene Position zu hinterfragen und veraltete Pläne nicht weiter zu verfolgen – einzig aus dem Grund, da sie früher eine Berechtigung hatten. Die Angabe von Höchst- und Mindestdichten für die Ausweisung von Wohnflächen unter Nr. 3 wird jedoch begrüßt, eine parallele Anpassung der Formulierung wurde in § 9 Abs. 1 Nr. 6 dargestellt.

Artikel 7 – Änderung des Klimaanpassungsgesetzes

§ 8 Abs. 6 KAnG

Mit der Neueinführung von § 8 Abs. 6 KAnG plant der Gesetzgeber, das Berücksichtigungsgebot nach § 8 KAnG zukünftig bei Planungen und Entscheidungen nach dem BauGB, dem ROG sowie bei bauplanungsrechtlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB unangewendet zu lassen. Stattdessen sollen nur die Vorschriften aus dem BauGB und dem ROG gelten. Dafür nimmt der Gesetzgeber Regelungen zur Klimaanpassung u.a. im neu formulierten § 1a Abs. 5 BauGB vor.

Die Änderung im KAnG soll der Klarstellung und Bündelung der anzuwendenden Vorschriften dienen, welche laut Erläuterungstext auf die Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung einzahlt. Zum novellierten § 1a Abs. 5 BauGB heißt es in der Erläuterung, Klimaanpassungskonzepte könnten die für das Gemeindegebiet zu erwartenden Auswirkungen und die sich aus diesen ergebenden Erfordernisse der Klimaanpassung näher konkretisieren. Eine Pflicht zu deren Erstellung gebe es aber nicht.

Ob der vom Gesetzgeber gewünschte Effekt der Planungsbeschleunigung durch eigene Klimaanpassungsregelungen statt der Anwendung des Berücksichtigungsgebots aus § 8 KAnG eintritt, bleibt abzuwarten. Durch die „Zersplitterung“ der Regelungen zur Klimaanpassung dürfte sich eher das Risiko eines uneinheitlichen Schutzniveaus über die einzelnen Rechtsgebiete erhöhen. Vor allem müsste bei einem eigenen Regelungssystem im

Bauleitplanungs- und Raumordnungsrecht durch den Gesetzgeber sichergestellt werden, dass der bisherige Schutz aus dem KAnG nicht abgesenkt wird.

Inwiefern die Regelung in § 1a Abs. 5 BauGB die Kommunen bei der Bewältigung von Starkregenereignissen und die Anpassung an den Klimawandel unterstützen soll, ist nicht erkennbar. Denn laut Begründung stellt die Klimaanpassung bereits einen Grundsatz der Bauleitplanung dar, das allgemeine Berücksichtigungsgebot ist in § 8 KAnG verankert, und eine Pflicht zur Erarbeitung der in § 1a Abs. 5 BauGB genannten Instrumente wird nicht eingeführt. Damit verpasst der Gesetzgeber eine Chance, den Kommunen tatsächlich neue Anregungen auf den Weg zu geben, mit denen die Auswirkungen des Klimawandels zunächst erfasst und dann begegnet werden könnten.

Mit Blick auf den zu Recht erkannten, immer größer werdenden Klimaanpassungsdruck werden die entsprechenden Änderungen im Rahmen der Neusystematisierung als weiter verbesserungsfähig erachtet.

Eine Aufnahme der Verbesserung der kommunalen Widerstandsfähigkeit gegen die Auswirkungen des Klimawandels in die umweltbezogenen Belange (§ 1 Abs. 6 Satz 2), wie im Gesetz zur integrierten Stadtentwicklung vorgeschlagen, wäre eine hilfreiche Unterstützung. Misst man der kommunalen Klimawandelanpassung ein hohes Gewicht bei, was unseres Erachtens unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Klimaschutz und der zu erwartenden Verschärfungen der Belastungssituation der Menschen insbesondere in Städten notwendig erscheint, sollte über ein weitergehendes Instrumentarium nachgedacht werden.

Weitere Anregung:

Mit Blick auf die Klimawandelanpassung würde sich ein Bewirtschaftungszielsystem anbieten, das von seinen Instrumenten denen der WRRL ähnelt, von seiner Aufstellung her dem der Luftreinhalteplanung. Ein Verbesserungsgebot könnte auf bestimmte Zielzustände (Temperaturmaxima, Abflussminima, Wasseraufnahmefähigkeit, u.s.w.) abstellen. Das Verschlechterungsverbot könnte bei einer Unterschreitung der Zielzustände einem Vermeidungs- und Minimierungsgebot gleichkommen und im Fall einer erheblichen Abweichung von den Zielzuständen auch eine äußere Grenze für bauliche Entwicklung darstellen. So könnte die Stadtentwicklung bzw. der Städtebau auf ein nachhaltigeres Gleis für die Entwicklung und Sicherung gesunder Lebensbedingungen in Städten gesetzt werden.

Um den Prozess der Gesetzgebung nicht allzu sehr zu verzögern, könnte bei Umsetzung einer solchen Idee eine Verordnungsermächtigung für das BMWSB in Abstimmung mit dem BMUKN eingeführt werden. Dies würde auch den nötigen Freiraum schaffen, um den fachwissenschaftlichen Prozess zur Bestimmung von Zielzuständen zu starten.

Artikel 9 – Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

§ 47 Abs. 5a VwGO

Eine solche Änderung lehnen wir ab. Die Begründung verweist auf eine entsprechende Ergänzung in § 80c VwGO zum einstweiligen Rechtsschutz, die mit dem „Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich“ eingeführt wurde. Selten zuvor wurde ein Gesetzentwurf derart scharf und einhellig aus

Fachkreisen kritisiert.23 Die Sachverständigenanhörung wird deutlich wie folgt zusammengefasst: „Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich ist am Montag, 23. Januar 2023, bei einer öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss überwiegend auf Ablehnung und teils scharfe Kritik annähernd aller geladenen Sachverständigen gestoßen“. Dennoch blieb der Gesetzgeber unbeeindruckt und verabschiedet unter anderem die Änderungen des § 80c Abs. 2 VwGO.

Exemplarisch erlauben wir uns, die damals in ihrer Stellungnahme geäußerte Kritik der Sachverständigen Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Ulrike Bick zu zitieren, der wir uns anschließen.24

> „Nach dieser Vorschrift kann das Gericht einen Mangel außer Acht lassen, wenn offensichtlich ist, dass dieser in absehbarer Zeit behoben sein wird. Beispielhaft werden Verfahrens oder Formfehler und Abwägungsmängel benannt. Die Entwurfsbegründung hält die Vorschrift für anwendbar, "wenn offensichtlich ist, dass die Behebung des Mangels nicht zu einer inhaltlichen Änderung des angefochtenen Verwaltungsakts führen kann".

Die Regelung hat keinen relevanten Anwendungsbereich. Verfahrens- und Formfehler oder Abwägungsmängel, deren Ergebnisrelevanz ausgeschlossen werden kann, führen schon jetzt nicht zu einem Erfolg im einstweiligen Rechtsschutzverfahren (vgl. § 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG, § 4 Abs. 1a UmwRG, § 46 VwVfG; BVerwG, Beschlüsse vom 27. Juli 2020 - 4 VR 7.19 - Rn. 11, 26 ff. und vom 28. März 2020 - 4 VR 5.19 - Rn. 49). Fehler, die sich auf den Inhalt des Verwaltungsakts auswirken können, müssen dagegen in einem ergänzenden Verfahren behoben werden, das grundsätzlich ergebnisoffen zu führen ist. Die Fälle erheblicher Mängel, in denen eine inhaltliche Änderung von vornherein ausgeschlossen werden kann, dürften gering sein. Hinzu kommt, dass die Neuregelung unnötige neue Abgrenzungsprobleme bzgl. der Begriffe "offensichtlich" und "in absehbarer Zeit" schafft. Nach den bisherigen Erfahrungen der Planungssenate des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich beachtliche Mängel eines Planfeststellungsbeschlusses nicht zeitnah beheben. In der Regel dauern die Heilungsverfahren länger als das gerichtliche Hauptsacheverfahren.

Das Außerachtlassen erheblicher Fehler und das in Satz 2 vorgesehene Prozedere begegnet auch im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG und Unionsrecht Bedenken. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze des fairen Verfahrens, der Waffengleichheit der Beteiligten und der richterlichen Neutralität verbieten dem Gericht, sich als "Reparaturbetrieb" für die Verwaltung zu betätigen und zielgerichtet die Behebung von Fehlern in einem ergänzenden Verfahren zu initiieren (BVerwG, Beschluss vom 28. Juni 2021 - 4 BN 67.20 - Rn.

---

[23] Vgl. Meldung des Bundestages vom 23.1.2023; Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw04-pa-recht-infrastruktur-927664; vgl. auch Wulff, Schon wieder ein Beschleunigungsgesetz, Verfassungsblog, Abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/schon-wieder-ein-beschleunigungsgesetz/

[24] Bick, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich, 29.12.2022, Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/927972/Stellungnahme-Bick.pdf ; S. 4

4). Aufgabe des Gerichts ist die nachgängige Verwaltungskontrolle, nicht die Abgabe von "Empfehlungen zur Fehlerkorrektur" (vgl. Rennert, NuR 2018, 505 <507>).

Es kommt Folgendes hinzu: Erfahrungsgemäß werden in komplexen Planfeststellungsverfahren mehrere Fehler gerügt. Selbst wenn das Gericht - wie in der Norm vorgesehen – eine Frist zur Behebung eines (feststehenden) Mangels setzt, bleiben in der Regel weitere Fehler übrig, die erst im Rahmen der mündlichen Verhandlung geklärt werden können. Es besteht zudem die Gefahr, dass bei erfolglosem Verstreichen einer vom Gericht im Beschluss (oder durch eine prozessleitende Verfügung?) gesetzten Frist, die Antragsteller einen weiteren Aussetzungsantrag stellen. Gleiches dürfte gelten, wenn die Antragsteller die Fehlerbehebung für missglückt halten. So reiht sich ggfs. Aussetzungsverfahren an Aussetzungsverfahren, während die Vorhabenverwirklichung auf der Grundlage einer rechtswidrigen Zulassungsentscheidung voranschreitet.

Im Übrigen sei daran erinnert, dass der Prüfungsmaßstab des § 80 Abs. 5 VwGO für Vorhaben, die dem Umweltrechtsbehelfsgesetz unterfallen, schon einmal modifiziert wurde. § 4a Abs. 3 UmwRG a.F. sah vor, dass § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO mit der Maßgabe anzuwenden ist, dass das Gericht die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen oder wiederherstellen kann, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen. Die Vorschrift ist wegen komplizierter Abgrenzungsfragen und europarechtlicher Bedenken in Justiz und Literatur auf erhebliche Kritik gestoßen (vgl. BT-Drs. 18/9526 S. 41) und durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) gestrichen worden. Eine Begründung für die unter V. (S. 7) festgestellte Vereinbarkeit des § 80c Abs. 2 VwGO mit Unionsrecht bleibt der Entwurf schuldig."

Es wäre erfreulich, wenn diesen Bedenken anlässlich der aktuellen Novelle Rechnung getragen werden könnte und der Vorschlag ersatzlos gestrichen würde. Dies gilt umso mehr, als dass sich die Änderung in der VwGO nicht auf Bebauungspläne beschränken würde, sondern – auch nach der Begründung – alle Normenkontrollverfahren beträfe. Das ist nicht mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes vereinbar und kann auch nicht mit dem Wunsch nach „Rechtssicherheit" von Plänen – wie es in der Begründung heißt – gerechtfertigt werden.

Artikel 13 – Änderung der Bundesnaturschutzgesetzes

§§ 34 Abs. 3 Nr.1 (1.), 45 Abs. 7 Nr.5 (2.), 67 Abs. 1 Satz 1 Nr.1 (3.) BNatSchG

Wir lehnen die Ergänzung hinsichtlich der Ausnahme- und Befreiungsgründe im Bundesnaturschutzrecht zugunsten des Wohnungsbaus ab. Sie ist zum einen nicht erforderlich, weil die Schaffung von Wohnraum auch ohne Erwähnung eine Ausnahme oder Befreiung rechtfertigen kann.25 Eine besondere Gewichtung ist nicht erforderlich und verschiebt die anzustellende Abwägung zu Lasten des Naturschutzes. Zum anderen ist es systematisch nicht schlüssig, dass die Gemeinden nach § 1 Abs. 7a BauGB selbst in der Hand haben sollen, ob ein überragendes öffentliches Interesse gelten soll und zugleich soll im Naturschutz pauschal eine höhere Gewichtung erfolgen. Es muss hier vielmehr bei dem Grundsatz einer einzelfallgerechten Abwägung ohne Vorprägung bleiben.

[25] Vgl. Lütkes/Ewer/Ewer, 3. Aufl. 2025, BNatSchG § 34 Rn. 48

Weitere Anregungen:

Wir möchten abschließend noch einige Punkte adressieren, die bislang nicht Eingang in den Gesetzesentwurf gefunden haben, deren Umsetzung jedoch angesichts der sich verschärfenden Klima- und Biodiversitätskrisen und der dazugehörigen internationalen Verpflichtungen zeitnah adressiert werden muss. Die vorliegende Novelle könnte die Gelegenheit nutzen und diese Punkte bereits aufgreifen:

- Als einen neuen § 19a BauNVO schlagen wir die Schaffung eines „Grünflächenfaktors" vor, der eine ökologische Planungskenngröße festsetzt, um der enormen Bedeutung von Grünflächen zur Gesunderhaltung der Bevölkerung, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen und als Regenwasserspeicher insbesondere in Zeiten von Klimawandel und Artenverlust Sorge zu tragen. Die Stadt Berlin nutzt mit dem ähnlich ausgestalteten „Biotopflächenfaktor" bereits seit längerer Zeit diese Systematik erfolgreich. Ein zusätzliches „Bonussystem" mit der Bonierung von Elementen der Klimawandelanpassung könnte einen wirkungsvollen Anreiz schaffen, die angestrebte Transformation voranzutreiben. Darüber hinaus empfinden wir weitere ökologische Zielgrößen als Gamechanger in puncto Grünflächenerhalt in Siedlungen. Hierzu möchten wir die Erhöhung des Anteils städtischer Parkflächen (bodengebundene Erfassung) auf mind. 20 Quadratmeter pro Kopf, eine garantierte Erreichbarkeit von Grünflächen (mind. 1 Hektar) im Umkreis von 300 Metern für alle Bewohner*innen.
- Zentrale Vorgaben werden über die Raumordnung und die Zuweisung von raumbedeutsamen Nutzungen in Raumordnungsplänen gem. § 7 ROG gesteuert. In den Raumordnungsplänen finden sich bereits jetzt Vorrangflächen für den Naturschutz und in den Leitvorstellungen des § 1 sowie den Grundsätzen des § 2 ROG auch Bezüge auf eine nachhaltige Entwicklung und die Bedeutung des Raumes für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt des Klimas. Insoweit wäre aber zum einen zielführend, das überragende Gewicht der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG stärker zu betonen und in konkretere Zielvorstellungen zu überführen. Außerdem finden sich derzeit im Raumordnungsrecht keine Konkretisierungen der Erforderlichkeitsklausel in § 2 Abs. 1 ROG bezüglich der Zuweisungen von Nutzungen in den Raumordnungsplänen.

  Konkrete Maßgaben für Flächengerüste finden sich allerdings inzwischen im WindBG für die Ausweisung von Windenergiegebieten. Sie konkretisieren sektorspezifisch die Vorgabe des § 2 Abs. 1 ROG, Festlegungen in den Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.
  An die Struktur des WindBG angelehnt wäre denkbar, auch ein Bedarfsgesetz mit landes- und regionalplanerischen Planungsvorgaben für Wiederherstellungsflächen zu schaffen, etwa ein „Renaturierungsbedarfsgesetz". Hier erhoffen wir uns entsprechendes von einem schon seit der letzten Legislatur angekündigten „Naturflächenbedarfsgesetz". Die raumordnerische Relevanz spricht jedoch auch dafür, sich anlässlich dieser Novelle und an dieser Stelle dafür stark zu machen.[26]
- Auch mit Blick auf die Verpflichtungen aus der europäischen Wiederherstellungsverordnung (EU 2024/1991) fordern wir, ein zur Durchsetzbarkeit der erforderlichen Renaturierungsmaßnahmen geeignetes Trägerverfahren zu finden

[26] Vgl. Nebelsieck im Auftrag des NABU Bundesverbandes, Juristische Stellungnahme (2023): Renaturierungsbeschleunigung. Abrufbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/230202-nabu-stellungnahme-renaturierung.pdf, S. 5

und zu stärken. Ein solches Verfahren sollte einerseits in wenig konfliktträchtigen Fällen die Umsetzbarkeit nicht verkomplizieren, aber in Konfliktlagen eine Durchsetzbarkeit wichtiger Projekte erleichtern. Ein solches Verfahren ist erforderlich, weil eine raumordnerische Sicherung alleine noch keine konkreten Maßnahmen auf den Flächen ermöglicht.

Als besonders geeignet für ein solches Trägerverfahren könnte sich nach allen bisherigen Überlegungen eine Fortentwicklung der §§ 67 ff. WHG mit den Vorschriften über den Gewässerausbau erweisen. Denn eine Planfeststellung kann in den bekannten Kategorien des Fachplanungsrechts und unter Teilhabe an den für sie bereits erfolgten Regelungen zur Planungsbeschleunigung mit ihrer Konzentrationswirkung alle vorhabenbedingten Fragen zentral lösen und zugleich auch eine enteignungsrechtliche Vorwirkung erzeugen (vgl. § 71 WHG).[27]

Gleichermaßen sinnvoll könnte aber auch die Einführung eines naturschutzrechtlichen Planfeststellungsverfahrens bzw. einer Plangenehmigung sein, die direkt im Bundesnaturschutzgesetz verortet wird.

- Zudem fordern wir eine Stärkung der Landschaftsplanung als dann wirklich taugliche Grundlage für die in § 8 BNatSchG formulierten Ziele. Denn sie wäre ein taugliches und schon existentes Instrument, die für Artenhilfsprogramme und Renaturierungen geeigneten Flächen und Maßnahmen zu ermitteln und zu konkretisieren sowie die Inhalte der noch zu erstellenden nationalen Wiederherstellungspläne einerseits vorzusteuern und andererseits aktualisiert wieder in die Länder zu überführen.[28] Gegebenenfalls wäre noch erforderlich, die Festsetzungen im Gefüge weitere verwaltungsrechtlicher Entscheidungen abwägungsfester auszugestalten.

Impressum: © 04/2026, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: Stefan Petzold
Foto: NABU/E. Neuling, 02/2017

[27] Ebd., S. 11
[28] Ebd., S. 21