

**Schriftenreihe des Fachgebiets
Landschaftsentwicklung / Umwelt- und Planungsrecht
Universität Kassel
Band 8**

Herausgeber: Prof. Dr.-Ing. Dr. iur. Andreas Mengel

Aktuelle gesetzliche Entwicklungen und Vollzugsfragen im Naturschutzrecht

Bundesfachtagung Naturschutzrecht 2021



Diese Veröffentlichung - ausgenommen Zitate und anderweitig gekennzeichnete Teile – ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>) lizenziert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7376-1139-8
DOI: <https://doi.org/10.17170/kobra-202308158619>
© 2023, kassel university press, Kassel
<https://kup.uni-kassel.de>

Druck: Print Management Logistik Service, Kassel
Printed in Germany

DIE BAUGESETZBUCH-NOVELLE UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DEN NATURSCHUTZ

Prof. Dr. Martin WICKEL, HafenCity Universität Hamburg

Betrachtet man die jüngste BauGB-Novelle, das Baulandmobilisierungsgesetz,¹ zeigt sich vordergründig kein besonderer Bezug zum Naturschutz. Dieses Thema wird allenfalls gestreift. Zum einen gibt es in der Gesetz gewordenen Fassung keine zentrale Vorschrift, die im Kern auf den Naturschutz zielt. Aber auch die mittelbaren Auswirkungen sind – allerdings mit einer gewichtigen Ausnahme – begrenzt. Das Gesetz zielt im Wesentlichen auf die Erleichterung bestimmter Bereiche der Siedlungsentwicklung. Siedlungsentwicklung steht allgemein in einem Spannungsverhältnis zum Naturschutz, das dementsprechend auch im Baulandmobilisierungsgesetz deutlich wird. Aber darüber geht der Bezug zum Naturschutz im Wesentlichen auch nicht hinaus.

1 Einführung

Die BauGB-Novelle, das Baulandmobilisierungsgesetz, zielt darauf, den Gemeinden Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie leichter Bauland erschließen können. Der Fokus liegt dabei auf dem Wohnungsbau. Diese Zielsetzung war bereits im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vereinbart worden.² Auf diesem Wege wird ein sozialer Belang, der im BauGB eine zentrale Rolle spielt, die Versorgung der Wohnbevölkerung mit Wohnraum, gestärkt.

Die möglichen Auswirkungen auf den Naturschutz werden bereits im Namen des Gesetzes deutlich. Bei der Erschließung von Bauland wird in der Regel auf Freiflächen zugegriffen, die häufig eine ökologische Funktion erfüllen. Diese wird durch die Bebauung der Fläche gestört oder geht vollständig verloren. Aus der Sicht des Naturschutzes lässt sich dabei differenzieren, abhängig von der Art der Fläche, auf die die Siedlungsentwicklung zugreift. Der stärkste Eingriff in den Naturschutz dürfte mit der Ausdehnung des Siedlungsbereichs in den Außenbereich einhergehen. Es werden also Flächen in Anspruch genommen, die bislang von der Siedlungsentwicklung nicht berührt waren. Diese Problematik hat der Gesetzgeber bereits vor einiger Zeit erkannt. Aus diesem Grund wurde in den letzten anderthalb Jahrzehnten im BauGB eine Betonung auf die Innenentwicklung gelegt. Zwei Novellen der jüngeren Zeit tragen die Innenentwicklung im Namen und bringen damit zum Ausdruck, dass es sich um ein zentrales Anliegen der

¹ Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) v. 14.06.2021, BGBl. I S. 1802.

² Vgl. Bundestag (2021a): S. 16

jeweiligen Regelungen handelte.³ Der deutlichste Ausdruck dieser Entwicklung sind die Einführung des Bebauungsplans der Innenentwicklung in § 13a BauGB im Jahr 2007 und die Einfügung des § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB im Jahr 2013. Letzterer betont, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll.

Aber auch der Zugriff auf Flächen innerhalb des bereits entwickelten Siedlungsbereichs ist nicht ohne Folgen für den Naturschutz, da gerade auch innerstädtische Freiflächen wichtige ökologische Funktionen erfüllen können. Eng damit verbunden ist das Konzept der doppelten Innenentwicklung.⁴ Danach soll sich die Innenentwicklung nicht allein darin erschöpfen, quantitativ den Siedlungsbereich nachzuverdichten. Zugleich sollen auch die städtischen Grünflächen entwickelt werden, was attraktive urbane Räume im Sinne einer qualitativen Innenentwicklung schafft. Die ökologischen Funktionen sind dabei wiederum ein Aspekt, der zu einer qualitativen Innenentwicklung beitragen kann.

Im BauGB finden sich bislang wenig konkrete Anhaltspunkte für qualitative Anforderungen an die Innenentwicklung. Demgegenüber wird beispielsweise auf „Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten“ (§ 1a Abs. 2 S. 4 BauGB) Bezug genommen. Solche Nachverdichtungsmöglichkeiten dürften aber eher die quantitativen Aspekte der Innenentwicklung repräsentieren. Eine Betonung der qualitativen Elemente der doppelten Innenentwicklung lässt sich am ehesten in der neu eingefügten Regelung des § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB finden, wonach „die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen“ in der Abwägung zu berücksichtigen ist (dazu sogleich). Ansonsten spiegelt sich dieser Ansatz bislang im BauGB kaum wider.

2 Regelungen, die den Naturschutz unmittelbar adressieren

Zwar zielt das Baulandmobilisierungsgesetz primär auf die Förderung des Wohnungsbaus. Der Gesetzgeber trifft aber gleichwohl eine Reihe von Regelungen, die mit diesem zentralen Thema nicht unmittelbar verbunden sind. Hier wird – wie bei anderen BauGB-Novellen auch – die Gelegenheit ergriffen, im Rahmen einer ohnehin anstehenden Gesetzesnovelle auch andere Änderungsbedarfe abzuarbeiten. So finden sich im Baulandmobilisierungsgesetz drei Regelungen, die den Naturschutz unmittelbar betreffen.

³ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte v. 21.12.2006, BGBl. I S. 3316; Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts v. 11.6.2013, BGBl. I S. 1548.

⁴ Vgl. dazu Bundesamt für Naturschutz (2017).

2.1 Berücksichtigung der ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen (§ 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB)

§ 1 Abs. 6 BauGB enthält eine Aufzählung von Belangen, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind. Diese Liste ist umfangreich und enthält die zentralen sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekte, die die Bauleitplanung berühren kann. Das Baulandmobilisierungsgesetz hat die Liste durch eine Nr. 14 erweitert. Danach ist bei der Aufstellung von Bauleitplänen die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen zu berücksichtigen.

Die Bedeutung dieser Ergänzung ist begrenzt und dürfte sich im Wesentlichen in einer symbolischen Hervorhebung dieses Belangs erschöpfen. Das ergibt sich zum einen daraus, dass die Liste des § 1 Abs. 6 BauGB nur eine beispielhafte Aufzählung enthält, was sich aus der Verwendung des Begriffs „insbesondere“ am Beginn der Aufzählung ergibt.⁵ Auch andere, nicht ausdrücklich benannte Belange können berücksichtigt werden. Somit war es auch bisher schon durchaus möglich und im konkreten Fall gegebenenfalls auch angezeigt, die Versorgung mit Grün- und Freiflächen als Belang in die Bauleitplanung mit einzubeziehen. Weiterhin sind ökologische Belange in der Liste bereits breit vertreten. So sind beispielsweise die Darstellungen von Landschaftsplänen gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. h BauGB zu berücksichtigen. Soweit diese eine Freiraumstruktur vorsehen, ergibt sich das Erfordernis zur Berücksichtigung auch schon aus dieser Regelung.

Aus der ausdrücklichen Nennung im Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB folgt auch keine Gewichtungsvorgabe.⁶ Die Versorgung mit Grün- und Freiflächen erhält somit auch kein stärkeres Gewicht in der Abwägung als zuvor.

Und schließlich ist festzuhalten, dass es sich lediglich um ein Berücksichtigungsgebot handelt. Der Belang ist somit mit anderen Belangen in die Abwägung einzustellen. Die planende Gemeinde kann diesen Belang aber zugunsten anderer Belange in der Abwägung auch zurückstellen. Die Berücksichtigung führt also nicht dazu, dass der Belang sich in jedem Fall auch im fertigen Plan durchsetzt oder wiederfindet.

2.2 Naturerfahrungsräume (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB)

Die zweite Regelung des Baulandmobilisierungsgesetzes, die den Naturschutz unmittelbar adressiert, ist eine Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB. § 9 Abs. 1 BauGB erfüllt eine zentrale rechtliche Funktion. Da Bebauungspläne Inhaltsbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 2 GG darstellen und damit die Grundrechte der Grundstückseigentümer tangieren, bedürfen Festsetzungen in diesen Plänen einer gesetzlichen Grundlage. Nur was im Gesetz vorgesehen ist, kann im Bebauungsplan auch festgesetzt werden.⁷

⁵ Battis (2022a), Rn. 48.

⁶ Söfker/Runkel (2021), Rn. 112.

⁷ Vgl. Mitschang/Reidt (2022): Rn. 2.

§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB sieht als möglichen Inhalt von Bebauungsplänen öffentliche und private Grünflächen vor. Hierbei belässt es die Regelung jedoch nicht, sondern erlaubt zusätzlich, dass diese Grünflächen mit einer besonderen Zweckbestimmung verbunden werden. Hier zählte das Gesetz bislang Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze und Friedhöfe auf. Durch das Baulandmobilisierungsgesetz treten nun Naturerfahrungsräume als weitere Zweckbestimmung hinzu.

Auch von dieser Ergänzung gehen jedoch keine wesentlichen Änderungen der Rechtslage aus. Die Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB versteht die Nennung der Zweckbestimmungen als beispielhaft.⁸ Zunächst erlaubt das Gesetz also, die Grünflächen überhaupt mit einer Zweckbestimmung zu versehen. Dann werden in einer nicht abschließenden Aufzählung mögliche spezifische Zweckbestimmungen genannt. Nach dieser Betrachtungsweise war es also auch vor dem Baulandmobilisierungsgesetz bereits möglich, eine Grünfläche mit der Zweckbestimmung Naturerfahrungsraum zu versehen. Dies wird durch das Gesetz jetzt deutlicher hervorgehoben.

2.3 § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. c BauGB

Die Liste der Regelungen, die den Naturschutz unmittelbar betreffen, ist schließlich mit dem Hinweis auf § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. c BauGB zu vervollständigen. Die §§ 136 ff. BauGB regeln die städtebauliche Sanierungsmaßnahme, die als eine der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zum besonderen Städtebaurecht gehört. Sanierungsmaßnahmen zielen auf die Behebung städtebaulicher Missstände und setzen solche dementsprechend voraus. Ob städtebauliche Missstände vorliegen, wird gemäß § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. c BauGB auch mit Blick auf die Ausstattung eines Gebiets mit Grünflächen beurteilt. Es handelt sich dabei um einen Aspekt unter zahlreichen anderen.

Hier ändert sich, dass die Regelung nunmehr nicht mehr allein auf die Ausstattung mit Grünflächen abhebt. Zusätzlich wird der Begriff der Freifläche neben den der Grünfläche gestellt. Weiterhin geht es nicht mehr nur um die Ausstattung, sondern auch um die Vernetzung dieser Flächen. Dabei sollen die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung berücksichtigt werden.⁹ Die Regelung erfährt somit eine Akzentuierung. Grünflächen werden nicht mehr allein um ihrer selbst willen, sondern durch die Betonung der Vernetzung auch im Hinblick auf ihre ökologischen Funktionen sowie ihren Beitrag zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung betrachtet.

Aber auch hier gilt, ebenso wie bei den anderen unmittelbar auf den Naturschutz bezogenen Änderungen, dass die Regelung auch zuvor schon in dieser Weise gehandhabt werden konnte. Die Neufassung betont somit bestimmte Funktionen, ohne den Handlungsrahmen der Gemeinden an dieser Stelle entscheidend zu erweitern.

⁸ Mitschang/Reidt (2022): Rn. 82.

⁹ Bundestag (2021a): S. 29.

2.4 Keine Einführung eines Ersatzgeldes

Der ursprüngliche Gesetzentwurf enthielt auch noch eine Ergänzung des § 1a Abs. 3 BauGB. Dieser regelt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, also den Ausgleich von Eingriff in Natur und Landschaft in ihrer besonderen Ausformung im Bauplanungsrecht. Die Vorschrift sollte um einen S. 5 ergänzt werden, der vorsah, dass, soweit „ein Ausgleich nicht möglich ist, [...] nach Aufstellung des Bebauungsplans Ersatz in Geld nach Maßgabe des § 135d zu leisten“ ist.¹⁰ Damit wäre die Regelung der Eingriffsregelung im BNatSchG angeglichen worden. Dort sieht § 15 Abs. 6 BNatSchG als letztes Mittel der Kompensation für einen Eingriff in Natur und Landschaft die Zahlung eines Ersatzgeldes vor. Hierfür besteht derzeit im Bauplanungsrecht keine Rechtsgrundlage.

Die Regelung ist während der Ausschussberatungen aus dem Gesetz gestrichen worden, da sie vor dem Hintergrund des eigentlichen Gesetzeszwecks, der raschen Schaffung preiswerten Baulands, nicht zielführend sei.¹¹ Offenbar sollten hier mögliche finanzielle Belastungen der Gemeinden bei der Erschließung neuen Baulands vermieden werden.

Hieran lässt sich deutlich erkennen, dass der Schutz von Natur und Landschaft nicht im Fokus des Baulandmobilisierungsgesetzes stand. Während die anderen Regelungen sich gegenüber dem Gesetzeszweck der erleichterten Erschließung von Bauland weitgehend neutral verhalten, da sie im wesentlichen klarstellenden Charakter hatten, hätte die Einführung des § 1a Abs. 3 S. 5 BauGB-E tatsächlich eine Rechtsänderung zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes bedeutet. Das wollte der Gesetzgeber offenbar vor dem Hintergrund des Grundmotivs der Novelle nicht zugestehen.

3 Beispiele für Änderungen mit geringen Auswirkungen auf den Naturschutz

Die beschriebenen Gesetzesänderungen stehen nicht im Mittelpunkt des Baulandmobilisierungsgesetzes. Wie eingangs angemerkt, handelt es sich eher um Vorschriften, die anlässlich einer BauGB-Novelle in das Gesetz aufgenommen wurden. Von der zentralen Motivation des Gesetzes sind sie hingegen nicht umfasst.

Eine unvollständige Durchsicht des Baulandmobilisierungsgesetzes zeigt die folgenden Änderungen:

neuer sektoraler Bebauungsplantyp für den Wohnungsbau (§ 9 Abs. 2d BauGB)

Verlängerung der Anwendung des § 13b BauGB

erweiterte Befreiungsmöglichkeiten (§ 31 BauGB)

erleichtertes Bauen im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

erleichtertes Bauen im Außenbereich (§ 35 BauGB)

¹⁰ Bundestag (2021a): S. 5 f.

¹¹ Bundestag (2021b): S. 59.

Erweiterung des Anwendungsbereichs des gemeindlichen Vorkaufrechts (§§ 24, 25 BauGB)

Erweiterung des Baugebots (§ 176 BauGB)

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB)

städtebauliche Konzepte der Innenentwicklung (§ 176a BauGB)

Einführung eines dörflichen Wohngebiets (§ 5a BauNVO)

Maße der baulichen Nutzung in § 17 BauNVO nur noch als Orientierungswerte

An dieser unvollständigen Liste wird bereits deutlich, dass der Gesetzgeber im Baulandmobilisierungsgesetz viele Stellschrauben im Gesetz nachjustiert hat. Eine bahnbrechende Neuerung – ein neues Instrument oder eine grundlegende Neubestimmung der Gewichtungen des BauGB – sucht man vergebens. Die Gesetzesbegründung hebt aus der Liste als wesentliche Regelungsinhalte die Einführung des § 9 Abs. 2d BauGB, die erweiterten Befreiungsmöglichkeiten und Erleichterungen im Innen- und Außenbereich, die Erweiterung des Vorkaufsrechts, die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Baugebots und die Schaffung der städtebaulichen Konzepte der Innenentwicklung hervor.¹²

Vorliegend ist vor allem die Perspektive des Naturschutzes gefragt und gemäß dieser Strategie des Gesetzgebers lässt sich auch unter diesem Blickwinkel feststellen, dass sich bei erster Betrachtung auch für den Naturschutz die Gewichte innerhalb des BauGB durch das Gesetz nicht dramatisch verändert haben. Im Folgenden sollen exemplarisch zwei Änderungen herausgegriffen werden, anhand derer sich die Auswirkungen beschreiben lassen.

3.1 Ausweitung der Vorkaufsrechte (§§ 24 und 25 BauGB)

Gemeinden steht in bestimmten Situationen ein Vorkaufsrecht zu, das sie berechtigt, im Falle des Verkaufs eines Grundstücks den Kaufvertrag anstelle des Käufers gleichsam zu „übernehmen“. Eine der Fallgruppen, in denen ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, regelt der § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Danach besteht ein Vorkaufsrecht in Gebieten, die gemäß §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Voraussetzung ist, dass die Grundstücke unbebaut sind. Die Anforderungen an diese letzte Voraussetzung wurden insofern abgesenkt, als ein Grundstück nunmehr auch dann als unbebaut gilt, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist.

Weiterhin wird eine neue Fallgruppe hinzugefügt. Es handelt sich um den neu eingefügten § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB. Diese Vorschrift knüpft das Vorkaufsrecht an das Vorliegen bestimmter Missstände. Es kann in Gebieten Anwendung finden, die den §§ 30, 33 oder 34 BauGB unterliegen, also im Wesentlichen der beplante und der nicht beplante Innenbereich. Ein Vorkaufsrecht kann hier zum einen gegeben sein, wenn ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 Abs. 2 S. 2 in Verbindung mit § 136 Abs.

¹² Bundestag (2021a): S. 1.

3 BauGB vorliegt. Hier knüpft die Regelung also an das Vorliegen der Voraussetzungen einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme an. Zum anderen kommt das Vorkaufsrecht in Betracht, wenn bauliche Anlagen einen Missstand nach § 177 Abs. 2 BauGB aufweisen. Missstände liegen danach insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht. Weiterhin müssen in beiden Fallgruppen die Grundstücke erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale und städtebauliche Umfeld aufweisen.

Neben den in § 24 BauGB geregelten allgemeinen Vorkaufsrechten, die qua gesetzlicher Regelung bestehen, gibt es auch noch besondere Vorkaufsrechte nach § 25 BauGB, die durch die Gemeinden zunächst begründet werden müssen. Auch hier eröffnet das Baulandmobilisierungsgesetz eine neue Fallgruppe. Wiederum im beplanten oder nicht beplanten Innenbereich können die Gemeinden gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB insbesondere an brachliegenden Grundstücken durch Satzung ein Vorkaufsrecht begründen, wenn diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB liegen.

Die Auswirkungen dieser Neuregelung unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes sind sehr begrenzt. Am ehesten kann auf das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 8 lit. b BauGB bei Grundstücken mit Gebäuden, die einen Missstand nach § 177 Abs. 2 BauGB aufweisen, verwiesen werden. Diese Regelung kann dazu beitragen, dass sich städtebauliche Entwicklung auf Flächen vollzieht, die bereits bebaut sind. Diese Flächen sind für den Naturschutz zumeist bereits verloren. Durch die bessere Nutzung solcher Grundstücke kann die Neuinanspruchnahme von Freiflächen an anderer Stelle vermieden werden. Hier wird der Gedanke eines Flächenrecyclings erkennbar. Ähnliches mag auch bei brachliegenden Grundstücken bei Anwendung des Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB gelten. Hier werden zwar unter Umständen nicht bebaute Grundstücke einbezogen, die durchaus auch eine ökologische Funktion erfüllen können. Aber die Nutzbarmachung solcher Grundstücke, die sich im bereits vorhandenen Siedlungszusammenhang befinden, entspricht dem Gedanken der Innenentwicklung, der ebenfalls positive Effekte für den Naturschutz nach sich ziehen kann.

3.2 Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a BauGB)

Die in § 176a BauGB neu eingeführten städtebaulichen Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung haben den Zweck, den Gemeinden ein zusätzliches Instrument an die Hand zu geben, auf die bauliche Nutzung von unbebauten und brachliegenden Grundstücken im Gemeindegebiet hinzuwirken. Das Instrument zielt vor allem auf Grundstücke, die verteilt liegen und keinen Zusammenhang aufweisen.

Solche Grundstücke gezielt einer baulichen Nutzung zuzuführen, dürfte dem Naturschutz insoweit dienen, als wiederum die städtebauliche Entwicklung auf den bereits erschlossenen Siedlungsraum konzentriert wird. Dadurch können Freiflächen im Außenbereich geschont werden. Zwar ist auch hier zu beachten, dass auch brachliegende

Grundstücke im Siedlungsbereich ökologische Funktionen erfüllen können, hier also mitunter wertvolle Freiflächen verloren gehen. Aus naturschutzfachlicher Sicht wäre die Schonung des Außenbereichs gegen den Verlust von Freiflächen im Siedlungsbereich abzuwägen. Aber die städtebaulichen Entwicklungskonzepte könnten gerade auf ökologische Funktionen von Freiflächen im Innenbereich Rücksicht nehmen und bestimmte Grundstücke von der baulichen Entwicklung gezielt ausnehmen. Versteht man unter der „Stärkung der Innenentwicklung“ im Sinne des § 176a Abs. 1 BauGB auch die Sicherung und Förderung der Qualität des Innenbereichs im Sinne einer doppelten Innenentwicklung (siehe oben), wäre die gezielte Bewahrung von Freiflächen auch vom Zweck der Vorschrift getragen. Unabhängig hiervon ist es den Gemeinden ohnehin möglich, auch weitere Inhalte in die Konzepte aufzunehmen.¹³

Allerdings ist festzustellen, dass die städtebaulichen Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung die bauliche Nutzung noch nicht selbst herbeiführen. Sie stellen lediglich die Grundlage für andere Maßnahmen dar. So lassen sich Baugebote nach § 176 BauGB mit Blick auf übergeordnete städtebauliche Ziele, wie die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, leichter rechtfertigen, wenn ein über ein einzelnes Grundstück hinausreichendes Konzept zugrunde liegt. Legt man, wie hier erwogen, den Konzepten des § 176a BauGB eine freiraumbewahrende Funktion bei, müsste dies regelmäßig mit Änderungen von Bebauungsplänen einhergehen, die die Bebaubarkeit der betroffenen Grundstücke einschränken oder ausschließen würde.

Einschränkend ist zu bemerken, dass es die Gemeinden auch vor der Einführung des § 176a BauGB entsprechende städtebauliche Konzepte aufstellen konnten.¹⁴ Die Regelung hat somit vor allem einen klarstellenden und symbolischen, die Gemeinde ermutigenden Charakter.

3.3 Begrenzte Wirkung für die den Naturschutz

Die beiden näher betrachteten Regelungen hatten somit jeweils keine besonderen Auswirkungen auf den Naturschutz. Das heißt nicht, dass sie für den Naturschutz nicht auch von Bedeutung wären. Die Änderungen unterstützen die Siedlungsentwicklung und Siedlungsentwicklung steht allgemein in einem Spannungsverhältnis zum Naturschutz, vor allem wenn Freiflächen verbraucht werden. Dabei hat sich aber die Betrachtungsweise durchgesetzt, dass eine Entwicklung im bereits bestehenden Siedlungsraum, also die Innenentwicklung, einer Entwicklung in den Außenbereich hinein vorzuziehen ist. Insofern kann man die beiden betrachteten Änderungen begrüßen, weil sie diese Innenentwicklung unterstützen. Eine ähnliche Wirkung lässt sich auch für weitere, hier nicht näher behandelte Instrumente feststellen, zum Beispiel den sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung im neu eingeführten § 9 Abs. 2d BauGB oder die Erweiterung des Baugebots in § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB.

¹³ Vgl. Mitschang (2022): Rn. 2.

¹⁴ Mitschang (2022): Rn. 1.

4 Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren (§ 13b BauGB)

4.1 Entstehungsgeschichte und Inhalt des § 13b BauGB

Während sich die bislang betrachteten Änderungen in das allgemeine Bestreben des BauGB zur Priorisierung der Innenentwicklung einordnen lassen, liegt die Regelung des § 13b BauGB gleichsam quer zu diesem Grundsatz des BauGB.

Die Regelung ist nicht grundsätzlich neu. Sie wurde bereits 2017 in das BauGB aufgenommen.¹⁵ Gleichwohl spielt sie im Gefüge des Baulandmobilisierungsgesetzes eine wichtige Rolle. Die BauGB-Novelle hat hier insofern eine Änderung bewirkt, als die Regelung in ihrer ursprünglichen Fassung bis zum 31.12.2019 befristet und zwischenzeitlich im Wesentlichen außer Kraft getreten war. Lediglich bereits im Verfahren befindliche Bebauungspläne konnten bis zum 31.12.2021 noch beschlossen werden. Durch die Novelle wurde der Zeitraum für die Anwendung des § 13b BauGB bis zum 31.12.2022 verlängert. Bis zu diesem Zeitpunkt kann das Aufstellungsverfahren eingeleitet werden. Der Satzungsbeschluss muss nunmehr bis zum 31.12.2024 erfolgen.

In der Sache erweitert der § 13b BauGB den Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens des § 13a BauGB. Das beschleunigte Verfahren geht mit einer Reihe von Erleichterungen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen einher, die durchaus nicht nur, wie der Name nahelegt, verfahrensrechtlich wirken, sondern auch inhaltliche Änderungen der Anforderungen an Bebauungspläne mit sich bringen.

Zunächst gelten gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB die Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 BauGB entsprechend. § 13 Abs. 2 BauGB erlaubt die Modifizierung oder das Absehen von Standardelementen des Bauleitplanverfahrens wie der frühzeitigen Beteiligungsphase, der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Daneben wird gemäß § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB von der Durchführung einer Umweltprüfung abgesehen.

Die materiell-rechtlichen Lockerungen ergeben sich aus § 13a Abs. 2 Nr. 2 – 4 BauGB. Von besonderer Relevanz ist die gesetzliche Annahme des § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB. Danach gelten in bestimmten Fällen Eingriffe in Natur und Landschaft als vor der planerischen Entscheidung erfolgt und zulässig. Hierbei handelt es sich der Sache nach um eine Suspendierung der Eingriffsregelung in ihrer bauplanungsrechtlichen Ausformung des § 1a Abs. 3 BauGB.

¹⁵ Gesetz v. 04.05.2017 zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt, BGBl. I S. 1057.

4.2 Verzicht auf die Umweltprüfung im Außenbereich

Der Verzicht auf die Umweltprüfung wirkt sich im räumlichen Anwendungsbereich des § 13b BauGB stärker aus als bei § 13a BauGB. § 13a BauGB regelt den Bebauungsplan der Innenentwicklung. Innenentwicklung ist zwar im BauGB nicht definiert, aber in vielen Fällen wird es sich um die Umnutzung oder Wiedernutzbarmachung von Flächen handeln, die bereits baulich genutzt werden und die im ökologischen Sinn bereits verbraucht sind. Zwar sind auch hier Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes nicht ohne Relevanz. Aber der Verzicht auf eine ausführliche Prüfung im Rahmen der Umweltprüfung wird hier in vielen Fällen nicht schwer wiegen. Auch die naturschutzrechtlichen Eingriffe werden häufig begrenzt bleiben. Die gesetzliche Annahme, dass der Eingriff bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt ist, dürfte in vielen Fällen der tatsächlichen Situation entsprechen.

Der hier zu betrachtende § 13b BauGB löst das beschleunigte Verfahren aus dem Zusammenhang der Innenentwicklung und überträgt es auf die Erweiterung der Siedlungsfläche in den Außenbereich. Umweltbelange spielen hier regelmäßig eine größere Rolle. Durch den Wegfall der verfahrensrechtlichen Umweltprüfung wird das materielle Entscheidungsprogramm der Bauleitplanung zwar nicht geändert. Die ökologischen Belange sind weiterhin in der Abwägung zu berücksichtigen.¹⁶ Aber die Umweltprüfung dient gerade der Ermittlung dieser Belange. Ein Verzicht kann dazu führen, dass die Belange nicht in der gleichen Tiefe ermittelt werden.

4.3 Suspendierung der Eingriffsregelung im Außenbereich

Noch gravierender stellt sich die Übertragung der Aussetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf § 13b BauGB dar. Die gesetzliche Annahme, der Eingriff sei bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt, dürfte in vielen, wenn nicht den allermeisten Fällen, an der tatsächlichen Situation vorbeigehen. Der Gesetzgeber nimmt hier nicht ausgeglichene Eingriffe in Natur und Landschaft in Kauf, um das Ziel des § 13b BauGB, insbesondere die erleichterte Schaffung von Bauland für den Wohnungsbau, zu erreichen. Dabei kann sich § 13b BauGB auch auf erhebliche Ausdehnungen des Siedlungsbereichs erstrecken. Zwar ist die Größe der Vorhaben mit weniger als 10000 qm gegenüber § 13a BauGB reduziert. Aber die Fläche von 10000 qm bezieht sich auf die Grundfläche und damit die bebaubaren Teile des Gebiets. Bei einer für Wohngebiete nach § 17 BauNVO nicht untypischen Grundflächenzahl von 0,4 nehmen die Grundstücke bereits bis zu 25000 qm ein. Entsprechende öffentliche Verkehrsflächen kommen noch hinzu.¹⁷

¹⁶ Battis (2022b): Rn. 4.

¹⁷ Vgl. BVerwG (2016): Rn. 16; Krautzberger (2021), in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 13a Rn. 41.

4.4 Gegenläufige Zwecke des beschleunigten Verfahrens

Die Möglichkeit, mit § 13b BauGB das beschleunigte Verfahren auch für die Erweiterung der Siedlungsfläche in den Außenbereich hinein zu nutzen, läuft dem ursprünglichen Zweck der Einführung des beschleunigten Verfahrens diametral entgegen. Wie gesehen, wurde das beschleunigte Verfahren mit § 13a BauGB in das BauGB eingeführt. Diese Vorschrift regelt den damals neu geschaffenen Bebauungsplan der Innenentwicklung. Die Idee hinter dieser Regelung besteht darin, Anreize für die Innenentwicklung zu setzen, gerade um den Flächenverbrauch im Außenbereich durch die Ausdehnung der Siedlungsfläche möglichst zu vermeiden.¹⁸ Der § 13b BauGB hingegen zielt auf die Erleichterung genau dieser Ausdehnung der Siedlungsfläche. Die beiden Vorschriften, die das beschleunigte Verfahren nutzen, sind in ihrer Zwecksetzung also miteinander nicht zu vereinbaren.

5 Fazit

Die Bedeutung des Baulandmobilisierungsgesetzes für den Naturschutz ist begrenzt. Das Gesetz zielt auf die Erschließung neuen Baulands und unterstützt damit die Siedlungsentwicklung. Siedlungsentwicklung hat allgemein Auswirkungen auf den Naturschutz. Aber über diese allgemeinen Auswirkungen geht das Gesetz nicht hinaus. Die Ausnahme ist die Wiederbelebung und Verlängerung des § 13b BauGB. Diese Regelung hat erhebliche Auswirkungen auf den Naturschutz. Sie fällt in der Novellierung aber deshalb nicht so stark auf, weil hier lediglich eine bereits bekannte Regelung erhalten wird, was die Auswirkungen für den Naturschutz aber nicht schmälert.

Dass der Naturschutz in dieser BauGB-Novelle keine besondere Rolle gespielt hat, ist zu verschmerzen. Das BauGB wird normalerweise ein- bis zweimal pro Legislaturperiode novelliert. Bei der vorliegenden Änderung hat der Gesetzgeber den Schwerpunkt auf den Wohnungsbau gesetzt. Das hindert ihn nicht daran, in einer der künftigen Novellen auch das Verhältnis der Siedlungsentwicklung zum Naturschutz einer Revision zu unterziehen und Änderungen zugunsten des Naturschutzes auf den Weg zu bringen.

Aktuelle Anknüpfungspunkte für eine thematisch auf den Natur- und Umweltschutz bezogene BauGB-Novelle sind vorhanden. Zu nennen ist hier etwa die doppelte Innenentwicklung, deren Anforderungen gesetzlich genauer ausgestaltet werden könnten. Auch die Klimaanpassung und die Frage, welche Schlüsse aus den Hochwasserereignissen des Sommers 2021 zu ziehen sind, könnten zum Gegenstand einer Weiterentwicklung des BauGB gemacht werden. Weitere Themen in dieser nicht abschließenden Aufzählung könnten Artenschutz oder die Schaffung von Ansätzen einer Flächenkreislaufwirtschaft sein.

¹⁸ Vgl. Bundestag (2006): S. 9.

Quellen

BATTIS (2022a), in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 1, 15. Auflage, 2022

BATTIS (2022b), in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 13b, 15. Auflage, 2022

BUNDESAMT FÜR Naturschutz (2017): Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün (https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/planung/siedlung/Dokumente/dopi_brosch.pdf, zuletzt abgerufen 4.3.2022)

BUNDESTAG (2006): Bundestags-Drucksache 16/2496

BUNDESTAG (2021a): Bundestags-Drucksache 19/24838

BUNDESTAG (2021b): Bundestags-Drucksache 19/29396

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT (2016): Urt. v. 8.12.2016 – 4 CN 4.16 –.

KRAUTZBERGER (2021), in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 13a, Werkstand 143. Erg-Lfg., 2021

MITSCHANG (2022), in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 176a, 15. Auflage, 2022

MITSCHANG/REIDT (2022), in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 9, 15. Auflage, 2022

SÖFKER/RUNKEL (2021), in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1, Werkstand: 143. Erg-Lfg., 2021