



# NABU-Stellungnahme zur Novellierung des BauGB

**Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2017  
(Drucksache 18/10942)**



Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (Drucksache 18/10942) steht eine erneute Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) an. Im Folgenden nimmt der NABU zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung Stellung.

## Urbane Gebiete (§ 6a BauNVO)

Die neue Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ schafft die Möglichkeit, höhere bauliche Dichten und stärkere Nutzungsmischungen zu realisieren und kann somit eine innovative und nachhaltige Innenentwicklung unterstützen. Gleichwohl können wir die Einführung einer neuen Baugebietskategorie nicht uneingeschränkt begrüßen, da durch diese Verästelung des Regelwerks das Paradigma „Nutzungseinschränkung als Schutz vor Störung“ weiterhin zementiert wird. Der NABU setzt sich langfristig für eine grundlegende Reform der Baunutzungsverordnung ein. Die zulässige Nutzung eines Grundstücks sollte von der Art und dem Umfang der Störung, die von der Nutzung ausgeht, abhängig gemacht werden. Die zulässige Bebauung wäre dann unabhängig von der Art der Nutzung. Baugebietskategorien wie das „Urbane Gebiet“ würden sich erübrigen, weil die Zielsetzung größerer Mischung verschiedener Nutzungen sich automatisch einstellen würde, wenn es auf die Art der Nutzung nicht mehr ankommt.

Darüber hinaus äußern wir Bedenken hinsichtlich der Anpassung der TA Lärm. Für die neue Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass dort ein um 3 dB(A) höherer Lärm als in bestehenden Mischgebieten zulässig ist. Ein Anstieg um 3 dB(A) bedeutet jedoch bereits doppelten Schallschlag. Trotz der planungsrechtlichen Erleichterung, individuelle Mischnutzungen unterschiedlicher Zusammensetzungen zu realisieren, sollten die geltenden Lärmschutzgrenzen daher nicht leichtfertig erhöht werden.

### Kontakt

#### NABU Bundesverband

Henry Wilke  
Referent für Siedlungsentwicklung

Tel. +49 (0) 30 284 984 - 1628

Fax +49 (0) 30 284 984 - 3628

Henry.Wilke@NABU.de

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

Die Planung, Entwicklung und Erschließung zusätzlicher Bau-, Wohn- und Nutzflächen sollte grundsätzlich im Bestand erfolgen. Flächenpotenziale für Wohnen, Handel, Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen sollen innerhalb des Siedlungszusammenhanges mobilisiert und effizient genutzt. Mit der BauGB-Novelle 2013 hat der Gesetzgeber den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung durch § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB<sup>1</sup> gesetzlich verankert.

Auch der Baukulturbericht 2016/17 „Stadt und Land“ der Bundesstiftung Baukultur hebt in seinen Handlungsempfehlungen auf dem Weg zur vitalen Gemeinde die Bedeutung der Innenentwicklung hervor. Die Zukunft ländlicher Räume, vor allem schrumpfender Gemeinden, hänge demnach von Konzentration und Verdichtung ab. Insbesondere im Ortszentrum müssten gemischte und bedarfsgerechte Konzepte entwickelt und betrieben werden, da die Mischnutzung der Schlüssel zur Vermeidung von Leerstand und Ödnis ist.

Während eine innovative und nachhaltige Innenentwicklung durch Nachverdichtung und kluge Nutzungskonzepte die Regel sein sollte, steht außer Zweifel, dass im Ausnahmefall auch Außenentwicklung erforderlich ist und daher vereinzelt die Inanspruchnahme unbebauter Flächen geprüft werden muss. Dies schließt aber insbesondere die Prüfung von Eingriffen in den Natur- und Landschaftsraum mit ein.

Zuletzt hat der Gesetzgeber durch vergangene Novellierungen den Umweltbelangen in der Siedlungsentwicklung kontinuierlich mehr Gewicht gegeben und höhere Anforderungen an die Bauleitplanung gestellt. Zu nennen sind hier die §§ 1a (Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz) sowie 2a (Umweltbericht). Zukünftige Novellierungen müssen sich am Geist dieser Regelungen messen lassen.

Die durch den § 13b mögliche Anwendung des beschleunigten Verfahrens für Außenbereichsflächen stünde der bisherigen Regelung der Umweltbelange im Baugesetzbuch diametral entgegen. § 13b konterkariert das grundsätzliche Ziel des Vorrangs der Innenentwicklung sowie die Pflicht des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden gemäß § 1a Abs. 2. Er würde eine fatale Fehlentwicklung bei der Flächeninanspruchnahme befördern und widerspricht dem Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern (bis zuletzt wurde für das 30-Hektar-Ziel das Jahr 2020 genannt). Vor dem Hintergrund des Klimaschutzplans vom November 2016, in dem die Bundesregierung sogar das Flächenverbrauchsziel Netto-Null (Flächenkreislaufwirtschaft) bis 2050 anstrebt, wäre neben der tatsächlichen Gefahr des zusätzlichen Flächenverbrauchs vor allem die Signalwirkung dieser Novellierung kontraproduktiv.

Die derzeit drängenden Wohnungsbauerfordernisse können unserer Ansicht nach mit dem bestehenden Instrumentarium, ergänzt um die neue Baunutzungskategorie „Urbane Gebiete“, bewältigt werden. Es gilt, alle Regelungen und Maßnahmen des Bau- und Planungsrecht konsequent, effizient und kreativ auszunutzen. Darüber hinaus entspräche die Regelung des § 13b auch nicht der Eigenlogik des Baugesetzbuches. Für die Entwicklung des Außenbereichs bediente man sich hier eines Rechtsmittels, das ursprünglich und ausschließlich für die Innenentwicklung konzipiert wurde.

---

<sup>1</sup> Alle nachfolgend genannten §§ sind solche des BauGB

Der NABU lehnt den nach der Verbändeanhörung noch kurzfristig neu eingefügten § 13b im Ganzen ab und setzt auf eine Streichung im laufenden parlamentarischen Verfahren. Im Einzelnen machen wir auf folgende Punkte aufmerksam.

### **Möglicher Ausfall der Vorbereitenden Bauleitplanung**

Da ein Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 2 auch aufgestellt werden kann, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist, muss sich das Vorhaben nicht am geltenden Flächennutzungsplan orientieren. Somit entfielen im Falle eines Vorhabens nach § 13b die Prüfung durch die vorbereitende Bauleitplanung, ob die in Aussicht genommene Bebauung der Außenbereichsflächen verträglich ist. Bei der Umwandlung von bislang ungenutzten oder landwirtschaftlichen Flächen in Wohnbauflächen scheint aber eine vorbereitende Bauleitplanung, die eine geordnete städtebauliche Entwicklung sichert, unerlässlich. Bereits durch den Flächennutzungsplan sollten dabei die in den §§ 1 Abs. 5 Satz 1, 1 Abs. 6 Nr. 7, 1 Abs. 7 sowie 1a genannten Belange geprüft werden.

### **Verzicht auf Umweltprüfung und Umweltbericht**

Im beschleunigten Verfahren wird gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 13a Abs. 2 Nr. 1 analog zum vereinfachten Verfahren auf Umweltprüfung und Umweltbericht verzichtet. Mögliche Umweltauswirkungen des Vorhabens würden also weder geprüft noch bewertet. Die gleichwohl bestehende Notwendigkeit, die materiellen Umweltbelange in die Abwägung einzustellen, liefe ins Leere. Es ist aber davon auszugehen, dass es bei der Konversion/Transformation einer bislang un bebauten oder landwirtschaftlichen Fläche regelmäßig zu teils erheblichen Umweltauswirkungen kommen wird. Dies grundsätzlich und unabhängig von der Eigenart der betroffenen Fläche und des Naturraums nicht zu prüfen und entsprechend zu bewerten, halten wir für unverantwortlich.

### **Verzicht auf zusammenfassende Erklärung**

Im beschleunigten Verfahren wird gemäß § 13 Abs. 3 Satz i.V.m. § 13a Abs. 2 Nr. 1 auf die zusammenfassende Erklärung gemäß § 10 Abs. 4 verzichtet. Die zusammenfassende Erklärung dient u.a. dazu, darzustellen, wie die Umweltbelange im Bebauungsplan berücksichtigt und im Verfahren abgewogen wurden. Gerade beim Eingriff in Außenbereichsflächen halten wir diesen Verzicht für unververtretbar.

### **Möglicher Verzicht auf Frühzeitige Beteiligung**

Im beschleunigten Verfahren kann gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 13a Abs. 2 Nr. 1 auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden gemäß §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB verzichtet werden. So wird auch Naturschutzverbänden wie dem NABU möglicherweise die Gelegenheit genommen, sich frühzeitig und vor allem rechtzeitig fundiert zu äußern. Denn Eingriffe in Natur und Landschaft manifestieren sich bei Bauvorhaben meist bereits durch die Standortwahl. Umso wichtiger ist es also, der fachlichen Kompetenz Zeit und Raum zu gewähren, sich im Rahmen des Planverfahrens hinreichend und rechtzeitig äußern zu können, wenn es notwendig erscheint.

### **Verzicht auf Ausgleichsmaßnahmen**

Durch die Fiktion des § 13a Abs. 2 Nr. 4 würden mögliche Eingriffe in Natur und Landschaft, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, im Sinne des § 1a Abs. 3 Satz 5 entweder als vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder als zulässig gelten. Ausgleichsmaßnahmen für erhebliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts wären

somit nicht erforderlich. Diese Fiktion folgt der Annahme, dass es sich bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung (wofür das beschleunigte Verfahren gemäß § 13a originär geschaffen wurde) meist um bereits überplante und oft auch bebaute Flächen handelt. Bei einer entsprechenden Anwendung des § 13a für Flächen, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen (also Außenbereichsflächen; landwirtschaftlich genutzte oder ungenutzte Flächen), ist diese Annahme aber nicht mehr zu rechtfertigen. Auf Ausgleichsflächen zu verzichten, wenn landwirtschaftliche oder gar naturbelassene Räume in Wohnbauland umgewandelt werden, steht den Regelungen des § 1a entgegen und ist weder inhaltlich noch planungssystematisch vertretbar.

### **Keine geordnete städtebauliche Entwicklung**

Bereits die Regelungen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 geben den Kommunen die Möglichkeit, einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebaute Ortsteile einzubeziehen und somit eine Zulässigkeit von künftigen Vorhaben auf diesen Flächen begründen zu können. Dabei lassen sich bislang aber nur Flächen zu Bebauungszwecken einbeziehen, die zu einer Abrundung der Ortslage führen und dementsprechend bereits durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Diese Voraussetzung trägt den Belangen der Baukultur und des Ortsbildschutzes gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 Rechnung. Eine Siedlungsentwicklung in der Peripherie auf der Grundlage des § 13b könnte einen in gleichem Maße geordneten und auf den Bestand Rücksicht nehmenden Städtebau nicht garantieren, zumal das beschleunigte Verfahren gemäß § 13b ausschließlich für Bebauungspläne gilt, durch die lediglich die Zulässigkeit von Wohnnutzungen begründet wird. Eine angemessene und ausgewogene Entwicklung, die sich auch am Bestand der Siedlungsränder orientiert, kann somit (im Gegensatz zu den Regelungen des § 34 Abs. 4 und 5) nicht garantiert werden. Die Inanspruchnahme von Flächen für Wohnnutzungen, die sich an „im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen“, muss zwar nicht zwangsläufig eine Zersplitterung oder einen dispersen Siedlungskörper zur Folge haben. Aber unbestreitbar begünstigt sie ein monofunktionales und städtebaulich tendenziell ungeordnetes Wachstum in die Peripherie. Demgegenüber würde eine auf den Bestand konzentrierte Stadt- und Dorfentwicklung zu einer wirtschaftlichen Stärkung und Belebung der Zentren und Nebenzentren sowie der dörflichen und städtischen Strukturen und Eigenarten führen und im Ergebnis der Zersiedlung, Suburbanisierung und Konturlosigkeit entgegenwirken.

Weiterhin darf (im Gegensatz zum beschleunigten Verfahren) bei der Bereitstellung von Bauland im Außenbereich über die Einbeziehungssatzung auf gegebenenfalls erforderliche Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 34 Abs. 5 Satz 4 nicht verzichtet werden, weshalb auch aus Sicht des Naturschutzes diese Regelung dem § 13b vorzuziehen wäre.

### **Räumliche und zeitliche Dimension des § 13b**

Die durch den § 13b in Anspruch genommenen Flächen wären von nicht unerheblicher Größe. Zwar ist die Maximalgröße der Grundfläche in den Bebauungsplänen auf 10.000 m<sup>2</sup> beschränkt. Wenn man bei einer Ortsranderweiterung im ländlichen Raum aber von einer Bebauungsdichte ausgeht, die typischerweise bei einer GRZ von 0,2 bis 0,4 liegt, würden durch diese Regelung regelmäßig Bebauungsplangebiete mit bis zu 5 Hektar Größe ermöglicht. Somit könnten vergleichsweise große Flächen auf einfache Weise überplant werden.

Sollte die zeitliche Befristung des § 13b verlängert oder gar aufgehoben werden, würde der zusätzliche schleichende Landverbrauch dauerhaft ermöglicht. Die derzeit geplante Befristung bis zum 31. Dezember 2019 gibt derzeit keinen Grund zur Entwarnung, da zu befürchten ist, dass einzelne Kommunen in hohem Maße davon Gebrauch machen werden. Vermutlich entfaltet die zeitliche Befristung gar einen fatalen Übereifer.

## **Zusammenfassung**

Das beschleunigte Bebauungsplanverfahren ist für Projekte der Innenentwicklung konzipiert worden. Aus naturschutzfachlicher und städtebaulicher Sicht ist es nicht vertretbar, bei einer Entwicklung im Außenbereich auf Umweltprüfung, Umweltbericht und Ausgleichsmaßnahmen zu verzichten. Der NABU lehnt den nach der Verbändeanhörung noch kurzfristig neu eingefügten § 13b BauGB daher im Ganzen ab und setzt auf eine Streichung im laufenden parlamentarischen Verfahren.