



# NABU-Hintergrund zur Novellierung des BauGB

## Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)

**998. Sitzung des Bundesrates, 18.12.2020,  
Drucksache 686/20, Tagesordnungspunkt 18**



Es ist festzustellen, dass die Erfahrungen in der Anwendung von §13 b BauGB in den letzten Jahren inzwischen durch mehrere Studien (u. a. UBA 2020<sup>1</sup>) belegt werden. Sowohl die kommunale Praxis als auch die Wissenschaft zeichnen ein einheitliches Bild, welches keinerlei Rechtfertigung für eine weitere Verlängerung liefert:

1. § 13b BauGB ist nicht mit den Zielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vereinbar.

Im Gesetzesentwurf der thematisierten Drucksache 686/20 heißt es unter VI. Gesetzesfolgen, 2. Nachhaltigkeitsaspekte, dass der Entwurf im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2018 steht. In der Begründung werden u. a. die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, eine sozial ausgeglichene Wohnbevölkerung, die überwiegende Betroffenheit des Innenbereiches und eine Siedlungsverdichtung angeführt. Da §13 b BauGB in über 80% der Anwendungsfälle<sup>2,3</sup> für Ein- und Zweifamilienhaus-siedlungen auf vormaligen Freiflächen angewandt wird, steht er im krassen Widerspruch zu sämtlichen genannten Argumenten der Nachhaltigkeitsstrategie. Es wird lediglich privilegierter Wohnraum für Besserverdienende auf Kosten eines erhöhten Flächenverbrauchs mit der Folge der Zersiedelung des Außenbereichs geschaffen.

2. § 13b BauGB ist nicht mit den Zielen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs vereinbar.

§13 b BauGB konterkariert das Ziel 11.1.a der Nachhaltigkeitsstrategie von 2018, den täglichen Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha zu senken (aktuell 56 ha<sup>4</sup>). Der Umweltbericht der Bundesregierung<sup>5</sup> kommt in seiner Einschätzung zu dem Schluss, dass bei der Aufstellung des Paragraphen die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in

<sup>1</sup> vgl. Frerichs, Hamacher, Simon et al. (Umweltbundesamt, Juni 2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB

<sup>2</sup> vgl. zusammengefasste Ergebnisse der Länderabfrage zu § 13b BauGB (Mai 2019): [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/zusammengefasste-ergebnisse-laenderabfrage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/zusammengefasste-ergebnisse-laenderabfrage.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>3</sup> vgl. Antwort der Bundesregierung zur Evaluation des § 13b des Baugesetzbuches (23.10.2019), Drucksache 19/14366

<sup>4</sup> vgl. Statistisches Bundesamt, Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv.html>

<sup>5</sup> vgl. Umweltbericht der Bundesregierung (BMU, 2019)

### Kontakt

#### NABU Bundesverband

Stefan Petzold  
Referent für Siedlungsentwicklung und  
Stadtnatur

Tel. +49 (0) 30 284 984 - 1646

Fax +49 (0) 30 284 984 - 3646

Stefan.Petzold@NABU.de

das beschleunigte Verfahren „die Auswirkungen auf den Flächenverbrauch nicht in den Blick genommen“ hat. Diese Einschätzung wird allerdings durch die Erwähnung des Auslaufens der Regelung Ende 2019 relativiert. Nun steht diese erneut zur Diskussion, obwohl neben der Bundesregierung zahlreiche weitere Institutionen teils noch ambitioniertere Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs fordern (s. nachfolgende Tabelle, eigene Darstellung):

Institution	Programm	Forderung	Umsetzung
Europäische Union	Ressourcenstrategie	Netto Null	bis 2050
Bundesregierung	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	30ha/Tag <30 ha/Tag	bis 2020 bis 2030 (seit 2016)
Bundesrat (2011)		Netto Null	bis 2025, spätestens 2030
BMU	Integriertes Umweltprogramm (2016)	20ha/Tag	bis 2030
	Klimaschutzplan 2050	30ha/Tag <30 ha/Tag	bis 2020 bis 2030
		Netto Null	bis 2050
Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)	Umweltgutachten 2016	Netto Null	bis 2030

3. § 13b BauGB ist nicht mit der vom Gesetzgeber anvisierten Stärkung der Innenentwicklung (von Baulandmobilisierung und BauGB) vereinbar.

Durch eine Beschleunigung der Verfahren im Außenbereich findet selbstredend keine Fokussierung auf den Innenbereich statt (s. auch 1.). Bei Anwendungen in der Praxis ist ebenso zu beobachten, dass sich in einer Vielzahl der Bebauungspläne nicht mit Baulücken, Brachflächen, Leerstand oder weiteren Verdichtungsmöglichkeiten im Innenbereich auseinander gesetzt wird, obwohl der Gesetzgeber dies in § 1a Abs. 2 voraussetzt.

4. § 13b BauGB ist nicht mit dem gesetzlichen Schutz des Außenbereiches vor Bebauung vereinbar.

Die UBA-Studie kommt zum Ergebnis, dass der Paragraph besonders häufig von kleinen und mittleren Gemeinden angewendet wird, da er eine unbürokratische Alternative zu regulären Bebauungsplanverfahren darstellt. Dabei findet keine angemessene Berücksichtigung von Wachstumsprognosen und Innenentwicklungspotentialen statt, Siedlungen im ländlichen Raum wachsen unkontrolliert in den sensiblen Außenbereich, der vom Gesetzgeber in besonderem Maße geschützt ist<sup>6</sup>. So werden bei Vorhaben durch §13 b BauGB regelmäßig mehrere öffentliche Belange gemäß § 35 Abs. 3 BauGB beeinträchtigt, die einer Anwendung entgegen stehen.

5. § 13b BauGB ist nicht mit der Beachtung der Bodenschutzklausel § 1a BauGB vereinbar.

In § 1a Abs. 2 BauGB heißt es, dass „mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden [soll]“ und „zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen [...] die Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen [sind]“. Im Zusammenhang mit 1,7 Mio. leerstehenden Wohnungen

<sup>6</sup> vgl. Dokumentation zur Aussetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach §13 b BauGB, Aktenzeichen WD 7 – 3000 – 017/20 (06.02.2020)

in Deutschland <sup>7</sup> kann von einer Notwendigkeit von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB keine Rede sein. Zudem wird in der Praxis der Forderung des Gesetzgebers, die Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen, die meistens im Zusammenhang mit 13b-Bebauungsplänen stehen, besonders zu begründen, nicht entsprochen (vgl. § 1a Abs. 2 Satz 4 BauBG). Auch das UBA stellt in seiner 2020 veröffentlichten Studie „in der Mehrzahl der Fälle“ einen Widerspruch zur Bodenschutzklausel fest.

6. § 13b BauGB ist nicht mit dem Leitbild der „kompakten Stadt“ vereinbar.

2007 wurde vom BMU die „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ herausgegeben, die gemeinsame Strategien der 27 für Stadtentwicklung zuständigen, europäischen Minister\*innen festhält. Einer dieser Grundsätze ist das Leitbild der „kompakten Stadt“, welche für eine effiziente und nachhaltige Nutzung von Ressourcen steht. §13 b BauGB widerspricht diesem Leitbild, da stattdessen Siedlungen in die Fläche gezogen werden, die Dichte herabgesetzt und die Zersiedlung gefördert wird.

7. § 13b BauGB ist nicht mit dem Naturschutzrecht vereinbar.

Durch das beschleunigte Verfahren entfällt die Verpflichtung zur Anwendung der Eingriffsregelung, welches das wichtigste Instrument des deutschen Naturschutzes in der „Normallandschaft“ darstellt. Dadurch werden Arten und ihre Lebensräume beeinträchtigt, ohne dass die nach Naturschutzrecht erforderliche Kompensation der Eingriffe stattfindet. Da gerade der Siedlungsbereich und unmittelbar an den Siedlungsbereich angrenzende Strukturen ein vielfältiges Mosaik unterschiedlichster Habitats darstellt, sind die Auswirkungen gravierend. Geradezu grotesk wird die Einbeziehung der Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren, da bei Aufstellung von §13 a BauGB (beschleunigtes Verfahren im Innenbereich, 2007) die Begründung eine Stärkung der Innenentwicklung zu Gunsten des Außenbereichs beinhaltete.

8. Die Vereinbarkeit von § 13b BauGB mit dem Europarecht ist ungeklärt.

Die Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit e.V. hat eine Beschwerde gegen den Verstoß von § 13b BauGB gegen das Europarecht (EU-RL 2001/42) eingereicht, die sich in Prüfung befindet <sup>8</sup>. Die Rechtmäßigkeit der Aussetzung der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei Bebauungsplänen ist nach wie vor ungeklärt.

9. § 13b BauGB ist nicht mit Strategien zur Klimawandelanpassung vereinbar.

Durch zusätzliche Flächeninanspruchnahme werden Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung konterkariert (s. auch 2.). Dies liegt darin begründet, dass die Reduzierung des Flächenverbrauchs verlangsamt wird und an konkreten, lokalen Auswirkungen: versiegelte Flächen heizen sich wesentlich stärker auf als unversiegelte und auf versiegelten Flächen wird anfallendes Regenwasser oberirdisch abgeleitet statt einzusickern und so die Luft durch Verdunstungskälte abzukühlen. Weiterhin fällt der unbebaute Boden als elementar wichtiger CO<sub>2</sub>-Speicher weg.

10. § 13b BauGB ist nicht mit dem Aufhalten des Artensterbens vereinbar.

Die Bedeutung des Siedlungsrandbereiches für Arten und Biotope wurde unter 7. bereits angerissen. Da besonders Landwirtschaftsflächen Baugebieten nach § 13b BauGB zum Opfer fallen, potenzieren sich die negativen Auswirkungen der wachenden Sied-

<sup>7</sup> vgl. Süddeutsche Zeitung (04.12.2019): <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/immobilien-in-deutschland-stehen-600-000-wohnungen-leer-1.4707790>

<sup>8</sup> vgl. Dokumentation zur Aussetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach §13 b BauGB, Aktenzeichen WD 7 – 3000 – 017/20 (06.02.2020)

lungen mit den angrenzenden Äckern und Wiesen, die im Falle einer überwiegend naturfernen Intensivbewirtschaftung bereits von Strukturelementen ausgeräumt und auf Ertrag und Fläche getrimmt wurden. Zusätzlich ist in Folge des Klimawandels, der Überdüngung und der zunehmenden Ausmergelung und Erosion der Böden in den nächsten Jahrzehnten ein rückläufiger Ertrag zu erwarten<sup>9,10</sup>. In Kombination mit einer Verringerung der absoluten Landwirtschaftsfläche in Folge der ausgedehnten Siedlungstätigkeit besteht die Gefahr, dass es einen spürbaren Effekt für Landwirt\*innen und Verbraucher\*innen gibt.

11. § 13b BauGB ist nicht mit der angestrebten Verkehrswende vereinbar.

In Folge der wachsenden Siedlungsflächen wird eine Anbindung neu erschlossener Wohnflächen an ÖPNV und Zugverbindungen und somit ein Strukturwandel weg von Pkw mit Verbrennungsmotoren erschwert. Hinzu kommen Probleme durch wachsende Flächen bei gleichzeitig stagnierenden bzw. sinkenden Bevölkerungszahlen<sup>11</sup>. Der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung<sup>12</sup> legt einen deutlich reduzierten Flächenverbrauch im Verkehrssektor als Leitbild zum Erreichen der Klimaschutzziele fest.

12. § 13b BauGB erschwert die Bewältigung des demographischen Wandels.

Die bereits unter Punkt 11 behandelte Problematik von wachsenden Flächen in Kombination mit einer stagnierenden bzw. sinkenden Bevölkerungsentwicklung muss zwingend um den Parameter einer Überalterung der Bevölkerung ergänzt werden. Gerade für ältere bzw. mobilitätseingeschränkte Personen ist eine barrierearme Fortbewegung eines der höchsten Güter, um sich möglichst selbstbestimmt und autark versorgen zu können. Wenn die Siedlungsflächen immer weiter auseinander gezogen werden, werden die Wege zum nächsten Arzt, Supermarkt und auch für soziale Kontakte immer weiter und sind schwerer zu bestreiten. Insofern liefert auch das unter 6. Angesprochene Leitbild der „kompakten Stadt“ Lösungen.

13. § 13b BauGB ist mit einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unvereinbar.

Die bereits mehrfach erwähnte Studie des UBA zur Anwendung des §13 b BauGB legt in schockierender Dramatik die Ausnutzung des Paragraphen vor allem in Kleingemeinden im ländlichen Raum offen. Durch eine fehlende, zentrale Steuerung und Vergabe von Etappenzielen auf Bundes- und Länderebene (z.B. über Flächenzertifikate) zur wirksamen Reduzierung des Flächenverbrauchs, die sich am Bedarf orientiert, wird der interkommunale Konkurrenzkampf um Einwohner angeheizt. Die Folge ist eine nicht abgestimmte, nicht nachhaltige, strukturlose und raumgreifende Siedlungsentwicklung, in der der Leerstand von morgen geschaffen wird.

14. Die Palette zur Aufstellung von Bebauungsplänen im regulären Verfahren ist umfangreich genug. § 13b BauGB wird als Instrument nicht benötigt.

Gerade im Hinblick auf die vorangegangenen erläuterten Auswirkungen des §13 b BauGB bestehen erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit und Vordringlichkeit des Paragra

---

<sup>9</sup> vgl. Kurth, Rubel, Meyer zum Felde et al. (Boston Consulting Group, November 2019): Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern

<sup>10</sup> vgl. IPCC (2019): Climate change and land

<sup>11</sup> vgl. Statistisches Bundesamt, Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Basis 31.12.2018):

<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=ergebnistabelleDiagramm&option=diagramm&levelindex=1&levelid=1608135897266&downloadname=12421-0001#abreadcrumb>

<sup>12</sup> vgl. Klimaschutzplan 2050 (BMU, November 2016)

phen im Vergleich zu herkömmlichen Instrumenten der Aufstellung von Bebauungsplänen, die eine strukturierte Siedlungsentwicklung im Einklang mit Zielen und Grundsätzen von Raumordnung, Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung ermöglicht.

15. § 13b BauGB scheitert an seiner eigenen Zielsetzung: bezahlbaren Wohnraum dort zu schaffen, wo Bedarf besteht.

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass das durch §13 b BauGB verfolgte Ziel, bezahlbaren Wohnraum in Ballungsgebieten zu schaffen, krachend verfehlt wird. Das belegt allein die Schlussfolgerung des UBA deutlich<sup>13</sup>:

**„Keine Verlängerung und keine Verstetigung des § 13b BauGB!**

In der Zusammenschau der aufgeführten Aspekte, insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- die mit Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen zur Schaffung von ausreichendem Wohnraumangebot nicht erreicht werden und die Anwendung des §13b BauGB aus anderen als den angedachten Gründen erfolgt,
- die Planungen nach §13b BauGB den Flächenverbraucherhöhen und
- wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt werden,

ist auf eine Verlängerung der Anwendungsfrist oder eine Verstetigung des §13b BauGB dringend zu verzichten.“

**Fragwürdige „Empfehlung“ der Baulandkommission**

Zudem stellt die dem Gesetzesentwurf zu Grunde liegende und durch das BMI verbreitete Handlungsempfehlung der Baulandkommission eine verzerrte und vorgefertigte Realität dar, die nicht dem tatsächlichen Stimmungsbild der gesamten Kommission entspricht. In der viel zitierten Kurzfassung der „Empfehlung“ der Kommission, die schon auf Grund ihrer Zusammensetzung die Beachtung naturschutzfachlicher Auswirkungen außen vor lässt, wird der Eindruck erweckt, dass die Kommission eine Verlängerung des § 13b BauGB empfiehlt. Tatsächlich handelt es sich hierbei lediglich um die Meinung der in der Kommission vertretenen Bundestagsabgeordneten und Landesbauminister, wie der Präambel zu entnehmen ist. Denn auf Seite 38 der „Dokumentation der Beratungen in der Baulandkommission“ ist nachzuvollziehen, dass

„Das Meinungsbild der Kommissionsmitglieder zu § 13b BauGB heterogen [ist]“ und „Mitglieder für eine Abschaffung oder eine starke Einschränkung [plädierten]“, da „Verfahren nach § 13b BauGB mit einer neuen Inanspruchnahme des Außenbereichs verbunden seien und damit eine Fokussierung auf die Innenentwicklung unterlaufen werden. Zudem sei festzustellen, dass § 13b BauGB auch in Gebieten angewandt werde, in denen es keine Flächenknappheit gebe.“

<sup>13</sup> vgl. Frerichs, Hamacher, Simon et al. (Umweltbundesamt, 2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB

### Was spricht für eine Verlängerung des §13b BauGB?

Bei der Vielzahl an gewichtigen Gegenargumenten fällt eine plausible Fürsprache zur Verlängerung von § 13b BauGB schwer. Die fragilen Erklärungsversuche beziehen sich auf den „hohen Bedarf an neuen Wohnungen“, „die bei den Kommunen liegende Entscheidungsgewalt zur Anwendung“, „die Geringfügigkeit der Größe der B-Pläne“ und die „zügige Möglichkeit zur Selbstverwirklichung in der Anlage eines Eigenheimes“.

#### 1. „Anhaltend hoher Wohnraumbedarf“

Dem möchten wir entgegen halten, dass der hohe Wohnraumbedarf vor allem in stark wachsenden Großstädten vorliegt, der durch Ein- oder Zweifamilienhäuser im Außenbereich durch das 13b-Verfahren nicht bedarfsorientiert gedeckt werden kann und auch nicht von der Verpflichtung zur vorrangigen Innenentwicklung entbindet. Gleichzeitig gibt es in Deutschland einen Leerstand von ca. 1,7 Mio. Wohnungen. Zudem kommt eine Studie der TU Darmstadt allein durch Nachverdichtung (Aufstockungen, Umnutzungen) auf ein Wohnraumpotential von 2,3 bis 2,7 Mio. Wohnungen ohne das Erfordernis zusätzlicher Flächenversiegelungen <sup>14</sup>.

#### 2. „Den Kommunen steht die (Nicht-)Anwendung frei“

Die unbestritten große Herausforderung, den Flächenverbrauch effektiv zu reduzieren, von Bundesebene in die kommunale Verantwortung weiter zu reichen, kommt einer Bankrotterklärung gleich, die weder einer Strategie zur Reduzierung gerecht wird noch die Voraussetzungen schafft, das interkommunale Konkurrenzdenken, welches zumeist an der Gemeindegrenze aufhört, aufzulösen.

#### 3. „Es handelt sich lediglich um max. 10.000 m<sup>2</sup> große Bebauungspläne“

Das Argument der „Geringfügigkeit“ von Bebauungsplänen nach 13b lässt außer Acht, dass es sich um 10.000m<sup>2</sup> Grundfläche handelt und Bebauungspläne bei einer realistischen Grundflächenzahl von 0,3 auf das Dreifache der genannten 10.000m<sup>2</sup> anwachsen können, die sich mit all ihren Auswirkungen in die Landschaft fressen, Kulturlandschaftsräume zerstören und die besonders artenreichen Ortsrandstrukturen und Biotopvernetzungen ersatzlos zerstört werden.

#### 4. „Niemandem das Recht auf ein Eigenheim verwehren“

Bei nachweisbarem Wohnraumbedarf bietet das Baurecht ausreichend Möglichkeiten zur regulären Aufstellung von Bebauungsplänen, eine besondere Dringlichkeit für das beschleunigte Verfahren in der Errichtung von Einfamilienhäusern ist nicht ersichtlich. Da § 13b BauGB nachweislich vor allem auf Grund bürokratischer Erleichterungen angewendet wird, veröden die ländlichen Strukturen in den Ortskernen und mit ihnen ein gewohntes Bild unserer gewachsenen Kulturlandschaft. Mit den richtigen Anreizen hätte der Gesetzgeber jedoch die Möglichkeit, die Sanierung des Bestands zu an Stelle des Neubaus zu fördern und den Wunsch von Bürger\*innen nach Eigenheimen zu decken. Gleichwohl scheint die Möglichkeit des „Eigenheims für Alle“ weder realitätsnah, da es nicht die Wünsche und die Kapitalkraft der gesamten Bevölkerung abbildet noch drückt sie einen verantwortungsvollen Umgang mit unseren begrenzten Ressourcen aus, die für folgende Generationen verbraucht werden.

<sup>14</sup> vgl. Tichelmann, Blome, Ringwald et al. (Technische Universität Darmstadt, 13.02.2019): Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen