

21. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen

Ausschussdrucksache 21(24)150-I

Datum: 21.09.2026

Stellungnahme des SV Dr. Philipp Schulte (Rechtsanwalt)
zur Anhörung am 23. September 2026
zum Thema „BauGB-Novelle“

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme des RAV

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts (BT-Drs. 21/6588)

anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und
Kommunen am 23. September 2026

Verfasser: **RA Dr. Philipp Schulte, Berlin**

Inhaltsübersicht

I.	Vorbemerkung	2
II.	Komplizierte Anpassungen zum Vorkaufsrecht.....	6
III.	Flächenverbrauch durch Neubau als „überragendes öffentliches Interesse“	9
IV.	Schutz des Außenbereichs erhalten	13
V.	Keine Kürzung von Beteiligungsrechten oder Wiedereinführung der Präklusion	13
VI.	Erhalt des Rechtsschutzes im Normenkontrollverfahren	16
VII.	Fehlt: Klagebefugnis für Anwohner*innen zur Durchsetzung von Milieuschutz	18

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Lay,
sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit der Stellungnahme zu dem vg. Gesetzgebungsvorhaben danke ich auch im Namen des RAV.

Das gegenständliche Mantelgesetz beinhaltet weitreichende Änderungen an zentralen Vorschriften der kommunalen Bauleitplanung (Abwägung, Öffentlichkeitsbeteiligung) und der gerichtlichen Überprüfung mit der Normenkontrolle (Präklusion, Verfahrensaussetzung). Außerdem wird das gemeindliche Vorkaufsrecht teilweise neu geregelt und die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich erweitert. Im Folgenden wird zu einzelnen Aspekten Stellung genommen. Dabei wird insbesondere bezweifelt, dass durch den geplanten Abbau von Beteiligungsverfahren und Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz die Qualität von Entscheidungen gehalten oder Verfahren relevant beschleunigt werden könnten.

I. Vorbemerkung

Einleitend stellt der Gesetzentwurf auf S. 1 die These auf, dass die „Anforderungen an eine rechtssichere Durchführung planungsrechtlicher Verfahren sind den vergangenen Jahrzehnten – trotz fortlaufender Bemühungen zur Verfahrensvereinfachung – stetig gewachsen“ seien. Grund dafür seien die „zunehmende Komplexität abzuwägender Belange“ und die „größeren Konflikte, die eine auf den Bestand und auf Umwandlung angelegte Bautätigkeit mit sich bringen.“

Der Gesetzentwurf will darauf u.a. mit der „Beschleunigung von Verfahren“ und der Wiedereinführung der Präklusion für Privatpersonen und Umweltverbände, der generellen Festschreibung von (neuer) Wohnbebauung als „überragendes öffentliches Interesse“ sowie der Zulassung von mehr Bebauung im Außenbereich reagieren.

Diese Änderungen werden aus meiner Sicht den (erheblichen) ökologischen Anforderungen, die sich aus der weiter eskalierenden Klima- und Ressourcenkrise und des für die Bundesrepublik prognostizierten Bevölkerungsrückgangs für das Planungs- und Städtebaurecht ergeben, nicht gerecht. Statt zusätzliche Flächenversiegelung und Eingriffe in den Naturhaushalt möglichst zu vermeiden, wird der Neubau von Wohngebäuden und „ergänzenden Nutzungen“ generell zum überragenden öffentlichen Interesse erklärt. Diese pauschale gesetzgeberische Vorgabe führt absehbar zu mehr Flächenverbrauch und steht in

deutlichem Widerspruch zu den Reduktionszielen der Bundesregierung, die auf der Webseite des BMUKN wie folgt zusammengefasst und begründet werden:

*„Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist ein zentrales umweltpolitisches Anliegen. **Fläche ist eine begrenzte Ressource. Flächenverbrauch ist mit erheblichen negativen Folgen für die Umwelt verbunden.** Dies umfasst den Verlust von Naturräumen, den Verlust von Klimaschutzleistungen (CO₂-Senken), Verlust von Optionen für die Klimaanpassung, insbesondere für die Hochwasser- und Starkregenvorsorge, und nicht zuletzt den Verlust wertvoller Ackerflächen. Das bedeutet, dass der Mensch mit der Ressource Fläche **sparsam umgehen** muss, um ihre ökologischen Schutzfunktionen angesichts vielfältiger wirtschaftlicher und sozialer Nutzungsansprüche an den Raum im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu erhalten.“*

(abzurufen unter:

<https://www.bundesumweltministerium.de/themen/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs>)

Völlig zurecht verweist das BMUKN auf die Begrenztheit der Ressource Fläche und betont die erhebliche Bedeutung, die unversiegelten Flächen mit ihren Funktionen im Naturhaushalt und als Optionen für die so dringend notwendigen Klimaanpassungsmaßnahmen zukommt. Durch die generelle Privilegierung auch von Neubauvorhaben im Rahmen der planerischen Abwägung ist mit einer Steigerung der Flächeninanspruchnahme zu rechnen.

So deklariert § 1 Abs. 7a BauGB-E den Neubau als „überragendes öffentliches Interesse“ und reduziert § 35 Abs. 1a BauGB-E den Schutz der freien Landschaft im Außenbereich. Dies würde absehbar zu einer Steigerung der Neuversiegelung führen und steht damit im Widerspruch zu der Vorgabe aus der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (DNS), den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 von derzeit 51ha pro Tag auf unter 30ha pro Tag zu senken. Die Einsparziele und den Weg dahin beschreibt das BMUKN auf seiner Webseite wie folgt:

*„In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, den täglichen Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland **von heute rund 51 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, um bis zum Jahr 2050 einen Flächenverbrauch von netto Null** im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen. Dabei geht es auch um den Schutz und die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen.*

*Wegen seiner Relevanz für den Klimaschutz (CO₂-Senken) bildet das Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft zudem ein **wichtiges Element des Klimaschutzplans 2050** der Bundesregierung.*

*Die Zielerreichung kann gelingen, wenn der **Nachnutzung von Grundstücken und dem Bauen im Bestand konsequenter Vorrang vor der Neuausweisung von Siedlungsflächen** gegeben wird. Die Neuinanspruchnahme von Flächen ist so weit wie möglich zu vermeiden. Der Innenentwicklung ist Vorrang zu geben. Das Leitbild der dreifachen Innenentwicklung nimmt dabei **flächensparendes Bauen, ausreichende Grünversorgung und Verkehrsvermeidung** gleichermaßen in den Blick, um dem Anspruch an eine zukunftsfähige, ökologisch intakte und klimaresiliente Stadtentwicklung gerecht zu werden.“*

<https://www.bundesumweltministerium.de/themen/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs>

Das erklärte Ziel des Gesetzgebers („auf Bestand und Umwandlung angelegte Bautätigkeit“) und die demgegenüber getroffenen Regelungen fallen erkennbar auseinander.

Die zu erwartende Neuversiegelung steht auch im Konflikt mit dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG, der als objektives Verfassungsrecht alle Staatsgewalten bindet und ihnen aufgibt, die globale Erwärmung auf höchstens 1,75° C zu begrenzen. Bautätigkeit und Bodenversiegelung setzen erhebliche Mengen Treibhausgase frei. Zusätzlich verliert der Boden seine Funktion als Kohlenstoffsенке, die im obigen Zitat des BMUKN angeführt und durch den Gesetzgeber mit § 3a KSG bei der Berechnung der CO₂-Minderungsziele als negative Emissionen vorausgesetzt wurden.

Seit mehr als 10 Jahren produzieren die Wälder in Deutschland mehr CO₂ als sie aufnehmen und tragen so zur Verstärkung des Klimawandels bei, wie neben dem SRU (vgl. oben) auch der Unabhängige Expertenrat für Klimafragen in seinem aktuellen Zweijahresgutachten für den Bereich der Landnutzung (LULUCF) berichtet. Das wissenschaftliche Gremium arbeitet auf Grundlage von § 11 Klimaschutzgesetz. Das Zweijahresgutachten des Expertenrats für Klimafragen vom 05.02.2025 ist hier abzurufen: https://expertenrat-klima.de/fileadmin/ERK/Berichte/ERK2025_Zweijahresgutachten-2024.pdf).

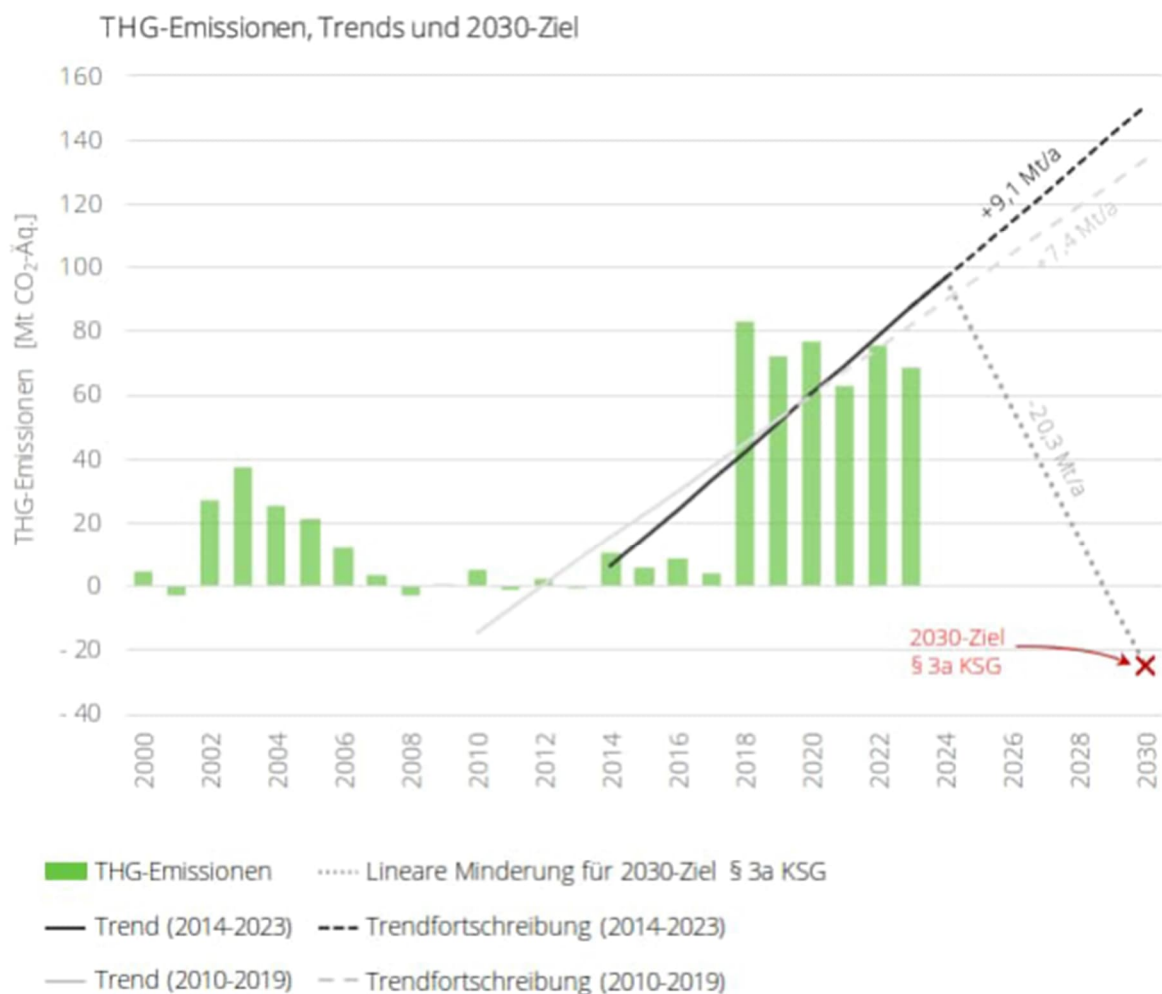
Durch die fortschreitende Landnutzung und die Zerstörung von Wäldern und Mooren, die eigentlich als THG-Senke dienen sollten, kommt es in diesem Bereich zu einer erheblichen Emissionsfreisetzung. Zu diesen Emissionen, die real anfallen und zum Treibhauseffekt beitragen, aber z.B. durch das KSG nicht berücksichtigt werden, schreibt der Expertenrat auf S. 17 des Gutachtens:

„Im Sektor LULUCF hat sich die Datenlage mit der Veröffentlichung der letzten Bundeswaldinventur drastisch geändert: Als kumulierte Netto-Quelle über die Jahre 2018 bis 2022 werden nun statt +11 Mt CO₂-Äq. rund +371 Mt CO₂-Äq. bilanziert – rund 34-mal mehr als zuvor angenommen. Im Jahr 2023 entsprachen die THG-Emissionen des Sektors LULUCF damit etwa 10 % der gesamten deutschen THG-Emissionen. Der LULUCF-Sektor ist bereits seit dem Jahr 2014 eine konstante Netto-Quelle und würde das Ziel einer Netto-Senke von -25 Mt CO₂-Äq. bis zum Jahr 2030

deutlich verfehlen, sollte es nicht zu einer raschen Umkehr des beobachteten Trends kommen.“

Der Befund, dass es sich bei dem Sektor Landnutzung um eine Netto-Quelle von THG-Emissionen und nicht etwa eine Senke handelt, steht im Widerspruch zu § 3a KSG, der für diesen Sektor einen (stetig wachsenden) „Beitrag zum Klimaschutz“ unterstellt und (bilanziell) voraussetzt. Die nachfolgende Grafik (S. 82 des Gutachtens) verdeutlicht, wie dramatisch weit entfernt die Annahmen negativer Emissionen des LULUCF-Sektors gem. § 3a KSG von der Realität sind.

Abbildung 22: THG-Emissionen im Sektor LULUCF – Entwicklungen, Trends und Zielerreichung



Eigene Darstellung auf Basis der Emissionsdaten von UBA (2025). Das KSG-Ziel für den Sektor LULUCF entstammt aus § 3a KSG. In der Abbildung sind die Trends (durchgezogene Linie) und Trendfortschreibungen (gestrichelte Linie) mit zugehöriger Steigung dargestellt (Berechnung via lineare Regression über jeweiligen 10-Jahres-Zeitraum). Bei der benötigten mittleren Minderungsrate ab 2024 für die Erreichung des 2030-Ziels (gepunktete Linie) wurde zunächst angenommen, dass für das Jahr 2024 eine Rückkehr zum Trend stattfindet. Nachfolgend wurde eine Minderungsrate ermittelt, die eine Zielerreichung im Jahr 2030 sicherstellt.

Statt der von § 3a KSG vorausgesetzten, zunehmenden Senkenleistung des LULUCF-Sektors bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus verursacht der LULUCF-Sektor schon jetzt und im Trend künftig jährlich um +9,1 Mt CO₂-Äquivalente steigende zusätzliche THG-Emissionen. Dieser Trend hat sich in den letzten Jahren (2014-2023) sogar noch verstärkt (vgl. Gutachten, S. 83, Rn. 106). Statt einer Netto-Senke handelt es sich bei dem Sektor ebenfalls um eine THG-Quelle, so dass jedes THG-Budget noch schneller aufgebraucht und die aus Art. 20a GG folgende Temperaturschwelle von höchstens 1,75° C überschritten sein wird.

Im Bereich der Beteiligung und des Rechtsschutzes sollen mit der Annahme des Entwurfs, wie schon zuvor, Beteiligungsrechte und der Zugang zu den Gerichten für die betroffene Öffentlichkeit beschränkt und die Bedeutung der gemeindlichen Abwägung als demokratisch legitimierte Entscheidung über die lokale Bodennutzung geschwächt werden.

Eine von besserer Qualität der Planungspraxis durch Ermittlung und Abwägung der betroffenen Belange ist durch die mit § 47 Abs. 4 a VwGO-E erstmals vorgesehene Aussetzungsmöglichkeit im Normenkontrollverfahren, das auch ohne Verfahrensaussetzung regelmäßig länger als ein Jahr dauert und der Gemeinde viel Zeit für ein ergänzendes Verfahren zur Fehlerheilung gibt, nicht zu erwarten. Durch eine zusätzliche Aussetzung im gerichtlichen Verfahren wird dieses verlängert und zugleich der Gemeinde jeder Anlass für eine eigenverantwortliche Befassung mit dem eigenen Satzungs- und Abwägungsbeschluss auf Grundlage der heute schon gem. § 215 BauGB zwingend erforderlichen Rügen genommen.

Eine von dem Gesetzentwurf auf S. 1 angesprochene Ausrichtung „auf den Bestand und auf Umwandlung“ würde die Stärkung und Vereinfachung der kommunalen Steuerungsinstrumente für eine inklusive und sozialgerechte Bodennutzung in den Städten erfordern. Dies ist im gegenständlichen Entwurf jedoch gerade nicht der Fall, denn das gemeindliche Vorkaufsrecht bleibt weiterhin unnötig kompliziert und zu restriktiv ausgestaltet.

II. Komplizierte Anpassungen zum Vorkaufsrecht

Der Gesetzentwurf modifiziert die §§ 24 ff. BauGB. Dadurch soll die praktische Handhabbarkeit des Vorkaufsrechts (VKR) im Fall von sog „Schrottimmobilien“ iSd. § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB, d.h. bei Grundstücken, die „erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung“, verbessert werden. Derzeit bestehen laut S. 117 des Begründungsentwurfs Vollzugsprobleme, weil die zur Anwendung des Vorkaufsrechts bei Schrottimmobilien regelmäßig erforderliche Begehung der Immobilie innerhalb der dreimonatigen Ausübungspflicht „meist nicht zu erreichen“ sei.

Daneben zielt der Entwurf mit der Neuregelung in § 24 Abs. 1a BauGB-E darauf, auch Umgehungsgeschäfte bei der Grundstücksübertragung in Gestalt von „share-deals“ eindeutig zu erfassen.

Mit Blick auf einen effektiven Gesetzesvollzug sind diese Klarstellungen zur Vermeidung von Umgehungsgeschäften durch „share-deals“ und zur besseren Erfassung von sog. Schrottimmobilien zu begrüßen.

Mit der Neufassung von § 26 S. 2 BauGB-E soll außerdem auf die Entscheidung des BVerwG vom 9. November 2021 (BVerwG 4 C 1.20) reagiert und tatbestandlich klargestellt werden, dass im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung auch die zukünftig zu erwartende, satzungswidrige Nutzungsabsicht des Käufers die Gemeinde zur Ausübung des Vorkaufsrechts berechtigt. Das BVerwG hatte in der vg. Entscheidung die bestehende Regelung zum Ausschluss des Vorkaufsrechts dahingehend ausgelegt, dass eine Prognose künftig satzungswidrigen Nutzungsverhaltens des Käufers/der Käuferin den Ausschluss des VKR gem. § 26 S. 1 Nr. 4 BauGB nicht hindere.

Durch die Rückausnahme in § 26 S. 2 BauGB-E soll der Ausschluss des VKR nicht gelten, „soweit nachteilige Ausstrahlungswirkungen auf die Umgebung im Sinne möglicher satzungswidriger Nutzungsabsichten zu erwarten sind“.

Diese Regelungstechnik mit einer Rückausnahme ist schon grundsätzlich kompliziert und es ist bei der gewählten Formulierung unklar, ob so tatsächlich der auf S. 120 Begründungsentwurf ausdrücklich erklärte Wille des Gesetzgebers, die Rechtslage vor der Entscheidung des BVerwG wiederherzustellen, erreicht werden kann. Insbesondere ist hier die Auslegung des zusätzlich aufgeführten Merkmals „nachteiliger Ausstrahlungswirkungen“ unklar.

Aus gutachterlicher Sicht besteht für die komplizierte und einschränkende Regelung des Vorkaufsrechts, das sich schon im Ausgangspunkt nur auf Gebiete im -kleinräumigen- Geltungsbereich einer Milieuschutzsatzung bezieht, kein Anlass. Statt hier mit Ausnahme und Rückausnahme und durch langwierige Prognosen und ggfls. deren gerichtliche Überprüfung Rechtsunsicherheit über den Vollzug des Kaufvertrags zu provozieren, sollte der derzeitige Ausschluss des VKR in Milieuschutzgebieten gem. § 26 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ersatzlos gestrichen werden, so dass dieses innerhalb von Erhaltungsgebieten stets Anwendung finden kann.

Eine verfassungsrechtliche Pflicht, die Anwendung des gemeindlichen Vorkaufsrechts auf Fälle satzungswidrigen Nutzungsverhaltens zu beschränken, gibt es nicht. Das OVG Berlin-Brandenburg hat die geringe Eingriffsintensität, die die Ausübung des Vorkaufsrechts für Verkäufer*in und Käufer*in nur bedeutet, in seinem Urteil vom 22. Oktober 2019 – OVG 10 B 9.18 – unter Rn. 47, 48 wie folgt erläutert:

*„Dass die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts lediglich einen geringfügig belastenden Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG darstellt, zeigt auch folgende Betrachtung: Der Beigeladenen als Verkäuferin bleibt die Möglichkeit, ihr Grundstück zu veräußern. **Ihr wird mit der Ausübung des Vorkaufsrechts ein anderer Vertragspartner zugewiesen, sie erhält aber hier den vereinbarten vollen Kaufpreis.** Mit der Besonderheit eines anderen Vertragspartners kann sie ihre Veräußerungsabsicht verwirklichen. Für die Klägerin als Käuferin wirkt sich die Ausübung des Vorkaufsrechts zwar so aus, dass ihr Anspruch auf Übereignung des Grundstücks von dem Verkäufer nicht mehr erfüllt werden kann. **Der Eigentumsübertragungsanspruch der Klägerin ist jedoch von Anbeginn mit der Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts durch den Berechtigten belastet** (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 1996 – BVerwG 4 B 18.96 –, juris Rn. 2; Beschluss vom 7. November 2000 – BVerwG 6 B 19.00 –, juris Rn. 3). Zwar gehört das obligatorische Recht der Klägerin als Käuferin aus dem Kaufvertrag zu ihren vermögenswerten privaten Rechten und damit zum Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Wird das Vorkaufsrecht rechtmäßig ausgeübt, so verliert der Käufer aber nur eine Erwerbschance (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Oktober 2001 – BVerwG 4 B 68/01 –, juris Rn. 6) und der dem Allgemeinwohl dienende Grundrechtseingriff steht im Einklang mit Art. 14 Abs. 1 GG (Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. EL Februar 2019, § 24 Rn. 4; Paetow, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl. 2002, 44. Aktual. 2019, Vor §§ 24 28 Rn. 6 m.w.N.).*

*Dass, wie gezeigt, die Ausübung des Vorkaufsrechts von der Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung her **nur einen geringfügig belastenden Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG i.S. einer Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellt**, ist auch bei der Auslegung und Anwendung des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB zu berücksichtigen.“*

So ist das gemeindliche Vorkaufsrecht ein städtebauliches Ordnungsinstrument, das nur eine äußerst geringe Eingriffsintensität gegenüber Grundrechten aufweist. Denn durch die Ausübung des Vorkaufsrechts findet keine Eigentumsübertragung gegen oder ohne den Willen der bisherigen Eigentümer*in statt, die das betreffende Grundstück ohnehin verkaufen wollte. Die berechtigte Gemeinde tritt in diesem Fall gem. § 28 Abs. 2 BauGB anstelle die/der privaten Käufer*in in den frei ausgehandelten Kaufvertrag ein.

Enttäuscht wird dadurch in erster Linie das Interesse der jeweiligen Käufer*in an dem beabsichtigten Erwerb. Das Bundesverfassungsgericht sieht auch obligatorische, vermögenswerte Rechtspositionen als durch Art. 14 GG geschützt an, betont dabei aber in ständiger Rechtsprechung, dass dem Gesetzgeber durch Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG insbesondere bei der Festlegung von Inhalts- und Schranken der geschützten Rechte eine weitreichende Regelungsbefugnis zukommt.

Das gesetzliche Vorkaufsrecht ermöglicht es der Gemeinde, zumindest schrittweise, notwendige Flächen und Grundstücke für die Erreichung der in § 172 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB festgelegten Erhaltungsziele zu sichern. Darin liegt ein gewichtiger sachlicher Grund, der den Gesetzgeber auch gerade wegen der objektiven Begrenztheit der Ressource Fläche und Boden, die für die Umsetzung von viele städtebauliche Maßnahmen Voraussetzung sind, zum Erlass von Inhalts- und Schrankenbestimmungen berechtigt.

Für die komplizierte Regelung, wie sie im Entwurf mit einer Rückausnahme vom Ausschluss des VKR vorgeschlagen wird, besteht angesichts der geringen Eingriffsintensität verfassungsrechtlich keine Notwendigkeit. Gerade auch zur Erreichung des ausdrücklich vorangestellten Ziels des Planens und Umbaus im Bestand sollte der Gemeinde in Milieuschutzgebieten generell ein VKR zukommen.

Schließlich verbleibt mit § 24 Abs. 3 BauGB eine generelle Kontrollmöglichkeit zur Korrektur von Fehlentscheidungen im Einzelfall. Auch diese Regelung ist dabei verfassungsrechtlich überobligatorisch, da das Allgemeinwohlerfordernis gem. § 14 Abs. 3 GG nur für Enteignungen und nicht für Inhalts- und Schrankenbestimmungen, wie im Fall des VKR, gilt.

Zusätzlich sollte geprüft werden, die Beschränkung des VKR auf die nur kleinräumigen Geltungsbereiche von Milieuschutzzonen mit Blick auf das Ziel des Gesetzgebers, die Innenentwicklung zu stärken, Klimaanpassungsmaßnahmen durchzuführen und die Neuversiegelung zu reduzieren, aufzugeben. Hier liegt z.B. nahe, gleichlaufend mit der nachfolgend besprochenen Abwägungsdirektive in § 1 Abs. 7a BauGB-E, das Vorkaufsrecht in allen Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt iSd. § 201a BauGB vorzusehen.

Auf diese Weise erhalten Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt ein rechtssicheres Instrument mit nur sehr geringer Eingriffsintensität, um Grundstücke für städtebauliche Maßnahmen und Planungen im Bestand zu sichern.

III. Flächenverbrauch durch Neubau als „überragendes öffentliches Interesse“

Die generelle gesetzliche Einordnung von Wohnbebauung in § 1 Abs. 7a BauGB-E als „überragendes öffentliches Interesse“ und die Vorgabe, diesen als „vorrangigen Belang“ in die planerische Abwägung einzubringen, greift erheblich in die kommunale Planungshoheit und den Abwägungsvorgang ein. In der Ausgestaltung des Entwurfs handelt es sich um eine erhebliche und pauschale Privilegierung von Neubauvorhaben gegenüber wichtigen anderen Belangen (Erhalt von Grünflächen und Bäumen, Verringerung des Flächenverbrauchs, Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Luftschadstoffen, etc.).

Diese Dominanz wird angesichts der damit verbundenen Auswirkungen und Eingriffe in erster Linie bei Neubau und Neuversiegelung von Flächen zum Problem. Demgegenüber ist die Privilegierung von Wohngebietsausweisungen bei der Überplanung und Umnutzung von Bestandsgebäuden im Innenbereich sinnvoll. Auf diese Weise werden Impulse für genau die würden emissionsintensiver Neubau und Flächenversiegelung anstelle von „auf den Bestand und auf Umwandlung angelegte Bautätigkeit“ einseitig gefördert.

Die Regelung in § 1 Abs. 7a BauGB-E soll pauschal für jeglichen Wohnungsbau sowie alle „ergänzenden Nutzungen“ gelten und sich auf das gesamte Gemeindegebiet einer Kommune mit angespanntem Wohnungsmarkt gem. § 201a BauGB beziehen. Sie greift schon deshalb erheblich weiter als Erhaltungssatzungen iSd. § 172 BauGB, die sehr viel kleinräumiger ausgerichtet sind.

Diese Abwägungsvorgabe würde so mindestens in nahezu allen mittleren und größeren Städten in Deutschland gelten. Allein für NRW weist die Anlage 1 zur BaulandmobilisierungsVO NRW von Aachen über Marl und Ostbevern bis Xanten 99 Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt aus, in denen diese gesetzliche Abwägungsdirektive künftig die gemeindliche Planung von vornherein gegenüber wichtigen umweltrechtlichen Belangen (z.B. Bodenschutz vor Versiegelung, Kaltluftentstehung, Artenschutz, Lärmschutz) dominieren würde. Das gesamte Land Berlin (ebenso Hamburg) wäre umfasst und unabhängig davon, ob es sich um bereits hochverdichtete Innenstadtlagen oder einen (noch) naturnahen Außenbezirk handelt, soll der Wohnungsbau stets als „überragendes öffentliches Interesse“ in die Abwägung eingehen.

Durch die Bauleitplanung für die anschließender (Neu-)Bebauung werden auf lange Zeit Fakten im Stadtbild geschaffen. Im Vergleich zur Überplanung und Umnutzung des Bestands liegen hier regelmäßig die größten und am intensivsten zu ermittelnden und abzuwägenden städtebaulichen Konflikte. Dies würde durch die pauschale Privilegierung auch von neuen Wohngebieten und deren ergänzenden Nutzungen gegenüber Belangen wie dem Umwelt- und Bodenschutz oder dem Immissionsschutz erheblich gestört. Im Ergebnis steht bei dieser einseitigen gesetzlichen Abwägungsdirektive zu erwarten, dass die Flächeninanspruchnahme weiter steigt, Eingriffe in Natur und Landschaft zunehmen und die wichtige Vorsorge für eine nachhaltige und klimaresiliente Stadtgestaltung keine Berücksichtigung mehr finden. Auch mit Blick auf die rückläufige Bevölkerungsprognose der kommenden Jahrzehnte ist die pauschale Privilegierung von Neubauvorhaben in der planerischen Abwägung nicht nachhaltig.

In den vergangenen Jahren ist immer deutlicher geworden, wie erheblich bereits heute der Bedarf an Klimaanpassungsmaßnahmen in den Städten ist, um die tödlichen Auswirkungen der zunehmenden Wetterextreme zumindest zu begrenzen. Eine Kurzstudie des Grantham Institute for Climate Change and the Environment am Imperial College in London hat die

Auswirkungen der Hitzewelle im Juni 2025 in einem Zehntageszeitraum anhand des Vergleichs der registrierten Todesfälle und der durchschnittlichen Sterberaten (sog. Übersterblichkeit) ermittelt. Die Studie ist hier abzurufen: [Grantham Institute for Climate Change and the Environment am Imperial College](#).

Auf S. 10 berichten die Autor*innen, dass innerhalb des zehntägigen Beobachtungszeitraum allein in den zwölf untersuchten europäischen Großstädten die hitzebedingte Übersterblichkeit bei 2.305 Toten lag, von denen etwa zwei Drittel, d.h. 1.504 Todesfälle, dem Klimawandel zuzuschreiben sind. Dort heißt es auf S. 10:

„Overall we estimate in total 2305 (95% empirical Confidence Intervals: 2022 to 2576) excess deaths due to heat across the 12 major Mediterranean cities during the 10-day period, Table 2. The majority of these deaths were estimated for older populations, with almost half (1028, 95% eCI: 902 to 1141) of them in populations older than 85 years, Table 2. Across all age groups, more than 60% of the estimated heat-related excess could be attributed to human induced climate change, Table 2.“

Besonders stark gefährdet durch die zunehmende extreme Hitze sind nach den Feststellungen der Studie gerade ältere Menschen.

Für den nun vergangenen Hitzesommer hat das RKI allein für die Bundesrepublik 16.300 hitzebedingte zusätzliche Todesfälle ermittelt. Bei alledem ist zu bedenken, dass fortlaufend weiter emittiert wird und die durch den menschengemachten Klimawandel verursachten Wetterextreme in Zukunft an Intensität und Häufigkeit weiter zu und nicht abnehmen werden. Angesichts der erwartbaren, katastrophalen Schadensdimensionen und angesichts der absehbar überschrittenen 1,75 °C-Temperaturmarke dürften, neben der zwingend erforderlichen Emissionsreduktion, kurzfristige und umfassende Klimaanpassungsmaßnahmen auch durch das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 iVm. Art. 20a GG geboten sein und die dort enthaltene Schutzpflicht den Gesetzgeber zu effektiven Schritten insb. für Hitze- und Hochwasserschutz sowie für den Sicherung des Grund- und Trinkwassers verpflichten.

Solche Klimaanpassungsmaßnahmen setzen, wie auch das BMUKN betont, regelmäßig die Entsiegelung und die Begrünung von innerstädtischen Hitzebereichen voraus (vgl. § 6 Berliner Klimaanpassungsgesetz/KAnGBln). Doch statt aktiv Versiegelung zurückzubauen, beträgt der tatsächliche Flächenverbrauch in Deutschland jedoch 53ha/d, die täglich neu versiegelt werden. Diese Fläche soll nach dem Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung bis zum Jahr 2030 auf max. 30 ha/d reduziert werden. Das integrierte Umweltprogramm des BMUKN will die Neuversiegelung bis 2030 auf 20 ha/d reduzieren. Das Umweltbundesamt empfiehlt als wissenschaftliche Fachbehörde den Flächenverbrauch nochmals stärker zu senken.

Die nachfolgende Übersicht des UBA zeigt die verschiedenen Reduktionsziele für den Flächenverbrauch, die das Umweltbundesamt zusammengestellt hat (abzurufen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaechennutzung-in-deutschland/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flaechenverbrauch-fr-siedlungs-und-verkehrszwecke->)

Zwischenziele für die Flächenneuanspruchnahme

	Ziele	2015	2020*	2025	2030**	2035	2040	2045	2050***
Angestrebter Flächenverbrauch (in ha pro Tag)	Vorschlag UBA	55		25		15	10	5	
	IUP 2030				20				
	Klimaschutzplan 2050/ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie		30		<30				0
Tatsächlicher Flächenverbrauch 4-Jahres-Mittelwert (in ha pro Tag)		66	53						

*Ziel 2020: Klimaschutzplan 2050

**Ziele 2030: Integriertes Umweltprogramm / Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016

***Ziel 2050: Ressourcenstrategie der Europäischen Union, Klimaschutzplan der Bundesregierung

Übrige Zwischenziele: Vorschlag des Umweltbundesamtes für den Pfad zum 0-Hektar-Ziel (linearer Verlauf)

Quelle: Umweltbundesamt 2026

Die vorstehende Übersicht verdeutlicht, wie erheblich die Reduktionsanstrengungen ausfallen müssen, um den derzeitigen Flächenverbrauch zu begrenzen und zumindest die am wenigsten strengen Vorgaben der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2030 zu erreichen. Dies kann mit einer generellen Privilegierung des Neubaus im Bereich des kommunalen Planungsrechts absehbar nicht gelingen.

Durch die gegenständliche Regelung würde der Flächenverbrauch voraussichtlich wieder ansteigen und nicht sinken, denn durch die Regelung werden jegliche Neubauten mit Wohngebäuden in hunderten Städten und Gemeinden in Deutschland pauschal zum „überragenden öffentlichen Interesse“ erhoben und in die Abwägung eingehen. Wichtige Belange, die bei einer vorausschauenden Bauleitplanung Berücksichtigung finden und dieser - aus guten Gründen - potentiell entgegenstehen, werden durch die pauschale Privilegierung von Neubauvorhaben in der Abwägung generell verdrängt.

Es kommt hinzu, dass die Regelung nicht auf den Wohnungsbau beschränkt, sondern nahezu uferlos und unbestimmt ist. Denn als „überragendes öffentliches Interesse“ sollen auch sämtliche „die Wohnbebauung ergänzende Nutzungen, insbesondere wenn sie kulturellen, sozialen, gesundheitlichen oder sportlichen Zwecken, der Versorgung mit städtischen Grünstrukturen oder der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ gelten.

Die Verwendung des Wortes „insbesondere“ legt nahe, dass die anschließende Auflistung nicht abschließend sei. Die Breite der anschließend aufgezählten „ergänzenden“ Nutzungsarten, die von kulturellen Zwecken bis Einzelhandel und Dienstleistungen reichen, kann nahezu das gesamte innerstädtische Nutzungsspektrum umfassen und in der Abwägung privilegieren. In

der Sache bedeutet das, dass somit diverse Nutzungen (einschließlich Einzelhandelsvorhaben) als „überragendes öffentliches Interesse“ gelten können, soweit diese nicht Gewerbe- oder Industriegebieten zugewiesen sind. Hier liegt ein deutliches Bestimmtheitsproblem, das mit dazu führen dürfte, dass die planerische Abwägung bei Neubauvorhaben nahezu beliebig wird.

Es wird daher empfohlen, von der pauschalen Privilegierung abzusehen und stattdessen zwischen der Ausweisung von Wohnnutzungen im Bestand und in Neubauvorhaben zu differenzieren. Die bislang generell geltende Abwägungsdirektive sollte auf Umnutzungen im Bestand beschränkt werden und nur diese zum „überragenden öffentlichen Interesse“ erklären. Die Regelung sollte daher lauten:

*„(7a) Soll in einem nach § 201a bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt in einem Bebauungsplan ein Baugebiet, das zumindest auch dem Wohnen dient, **für den Bestand** festgesetzt werden, so liegt die in dem Bebauungsplan vorgesehene **Wohnnutzung** im überragenden öffentlichen Interesse und soll als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Abwägungen eingebracht werden. ~~Dies gilt auch für im Bebauungsplan festgesetzte, die Wohnnutzung ergänzende Nutzungen, insbesondere wenn sie kulturellen, sozialen, gesundheitlichen oder sportlichen Zwecken, der Versorgung mit städtischen Grünstrukturen oder der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen dienen. Satz 1 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.~~“*

Auf diese Weise werden die konfliktarme und bodenschonende Planung und Umwandlung im Bestand (S. 1 Gesetzentwurf) gefördert und erleichtert und Neuversiegelung und Zersiedelung möglichst vermieden.

IV. Schutz des Außenbereichs erhalten

Aus den vorstehenden Gründen des Flächen- und Naturschutzes sollte von den geplanten Änderungen in § 35 BauGB, die zu erheblicher Neuinanspruchnahme des Außenbereichs führen können, ebenfalls Abstand genommen werden.

V. Keine Kürzung von Beteiligungsrechten oder Wiedereinführung der Präklusion

Mit dem Gesetzentwurf sollen Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit abgebaut und gleichzeitig die Hürden für den Zugang zu den Gerichten durch die Wiedereinführung der Präklusion erhöht werden. Nach dieser Regelung sollen Bebauungspläne, auch wenn sie sich im gerichtlichen Normenkontrollverfahren als offensichtlich rechtswidrig erweisen, künftig

trotzdem in Kraft bleiben, wenn der entsprechende Einwand nicht auch bereits im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung von der jeweiligen Antragsteller*in des späteren gerichtlichen Verfahrens ausdrücklich vorgetragen und gerügt wurde.

Gleichzeitig sollen die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 1 BauGB, die bislang eine frühzeitige Information über die Grundzüge der Planung für die jeweilige Stadtgesellschaft ermöglichen sollte, gestrichen und die Schwellenwerte in § 13a BauGB, der weitere Einschränkungen bei Beteiligung und/oder Umweltprüfung ermöglicht, aufgehoben werden, so dass künftig mehr Planvorhaben aus der Beteiligungspflicht im Aufstellungsverfahren herausfallen.

Diese gesetzgeberische Vorgehensweise, weniger Transparenz und Beteiligung bei der Planaufstellung und zugleich zusätzliche Hürden für die Rechtsschutzsuchenden im späteren gerichtlichen Überprüfungsverfahren, steht im deutlichen Widerspruch zu der Zielsetzung der Aarhus-Konvention. In dieser haben sich die beteiligten Einzelstaaten sowie die EU zu einem effektiven Zugang zu den Gerichten bei umweltbezogenen Verwaltungsentscheidungen und mehr Kontrolle durch eine gut informierte Zivilgesellschaft verpflichtet. Die Bundesrepublik hat die Aarhus-Konvention im Jahr 2007 ratifiziert. Deren Art. 9 Abs. 3 AK, der die effektive Zugangseröffnung zu den Gerichten vorsieht, lautet:

„Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, daß Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Die Aarhus-Konvention folgt damit der rechtsstaatlichen Annahme, dass effektiver Rechtsschutz und gerichtliche Kontrolle zu inhaltlich besseren Verwaltungsentscheidungen führen. Wie auch sonst leidet die Entscheidungsqualität immer dort, wo keine Kontrollen stattfinden (können). Eine inhaltliche Begründung für die Wiedereinführung der Präklusion wird in dem Gesetzentwurf nicht gegeben. Sie macht auch in der Praxis keinen Sinn und stellt sich in der Sache nur als zusätzliche, formalistische Hürde für ein späteres Normenkontrollverfahren dar.

Durch die Regelung in § 4a Abs. 6 BauGB-E wird somit der Zugang zu den Gerichten erheblich eingeschränkt. Für Vorhaben, die in den Bereich der UVP- oder IE-RL der Europäischen Union fallen, hat der EuGH bereits ausdrücklich festgestellt, dass die Präklusion europarechtswidrig ist.

Die Wiedereinführung der Präklusion für alle B-Pläne, die nicht unter die UVP-RL fallen, führt vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Der Normkonflikt kann im Zweifelsfall zur Nichtanwendung des betreffenden einfachgesetzlichen Merkmals führen, wie das OVG Berlin-Brandenburg im Urteil vom 16.05.2024, 11 A 22/21 entschieden hat. In der dortigen Entscheidung hat der Senat völlig zurecht auf die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten gem. Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hingewiesen, der die Mitgliedsstaaten verpflichtet, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten. Hierzu hat das OVG im Urteil vom 16.05.2024 unter Rn. 115 ausgeführt:

*„Wie das Bundesverwaltungsgericht zuletzt in seiner Entscheidung vom 26. Januar 2023 (- 10 CN 1.23, Inntal Süd - juris, Rn. 25 f.) im Anschluss an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteile vom 8. März 2011 - C-240/09, Slowakischer Braunbär I -, Rn. 45, 51; vom 20. Dezember 2017 - C-664/15, Protect -, Rn. 45, und vom 8. November 2022 - C-873/19, Deutsche Umwelthilfe – Rn. 66, 77 ff.) ausgeführt hat, entfaltet Art. 9 Abs. 3 AK im Unionsrecht zwar keine unmittelbare Wirkung. **In Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Amtsblatt der EU vom 26. Oktober 2012, C 326/2, S. 391 ff., - GRC -) verpflichtet die Regelung die Mitgliedsstaaten aber dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten.** Für den Fall, dass eine unionsrechtskonforme Auslegung (für die dieselben Grenzen gelten wie für die vorstehend ausgeschlossene teleologische Erweiterung) sich als unmöglich erweisen sollte, ist jedes im Rahmen seiner nationalen Zuständigkeit angerufene Gericht als Organ eines Mitgliedsstaates verpflichtet, eine dem etwa entgegenstehende nationale Bestimmung unangewendet zu lassen.“*

Dieser wirksame gerichtliche Schutz wird, wie der EuGH bereits explizit mit Blick auf die UVP-RL entschieden hat, durch die Präklusion unterlaufen. Diese knüpft an das Aufstellungsverfahren und damit an einen Zeitraum an, der regelmäßig weit vor einem möglichen Normenkontrollverfahren liegt.

Eine Verfahrensbeschleunigung ist durch die Regelung, die künftig umfassende Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren erforderlich macht, nicht zu erwarten. Stattdessen ist damit zu rechnen, dass die Planungsbehörde mit mehr und längeren Einwendungen konfrontiert ist, da Anwohner*innen andernfalls mit einem Verlust ihrer Rechtsschutzmöglichkeit rechnen müssen. Dies dürfte eher zu einer Überlastung der Behörde führen, die sämtliche Stellungnahmen bearbeiten und berücksichtigen muss.

Die drohende Präklusion führt zu einer einseitigen Belastung der planbetroffenen Anwohner*innen und gleichzeitig zu einer Überfrachtung des Aufstellungsverfahrens. Hier

kommt noch hinzu, dass zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung der finale Planinhalt nicht feststeht. Angesichts der bereits bestehenden Planerhaltungsvorschrift in § 215 BauGB, die den Rechtsschutzsuchenden aufgibt, Mängel der Planung innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung gegenüber der Gemeinde zu rügen, gibt es für eine so weit im Vorfeld ansetzende Präklusionsregelung keinen Anlass.

Auch die aus dem vorgelagerten Rügausschluss folgende Konsequenz, dass offensichtlich rechtswidrige Bauleitpläne trotz festgestellter Mängel nur deshalb als allgemeines Ortsrecht dauerhaft in Kraft bleiben, weil der Aspekt nicht schon im Beteiligungsverfahren von der späteren Antragsteller*in vorgetragen wurde, ist mit Blick auf den Rechtsschutzanspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG und die Bindung von Verwaltung und Justiz an Recht und Gesetz gem. Art. 20 Abs. 3 GG nicht überzeugend.

VI. Erhalt des Rechtsschutzes im Normenkontrollverfahren

Die vorgeschlagene Neuregelung in § 47 Abs. 4a VwGO-E sieht vor, dass ein Normenkontrollverfahren bei Fehlern des jeweiligen B-Plans zur nachträglichen Fehlerheilung ausgesetzt werden kann. Diese Möglichkeit würde sowohl bei Verfahrens- und Formfehlern als auch Abwägungsmängeln eröffnet und steht in erheblichem Konflikt mit dem Justizgewährungsanspruch und dem Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG.

Dabei steht es der Gemeinde bereits jetzt jederzeit frei, während eines laufenden Normenkontrollverfahrens die aus ihrer Sicht relevanten Fehler in einem parallel durchführbaren ergänzenden Verfahren gem. § 214 BauGB zu adressieren und zu heilen. Hierzu dient auch die bereits jetzt in § 215 BauGB vorgesehene weitreichende Rügepflicht. Diese Planerhaltungsvorschrift besagt, dass u.a. Abwägungsmängel im weiteren Verfahren unbeachtlich sind, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Satzung gegenüber der Gemeinde gerügt wurden. Auf diese Weise wird der Gemeinde somit ein stets abschließender Katalog mit möglichen Verstößen von Seiten der Rechtsschutzsuchenden übermittelt. Es liegt dann in der Verantwortung der Gemeinde, ihre Planung und Abwägungsentscheidung anhand der vorgelegten Rügen zu prüfen und ggfls. anzupassen oder zu korrigieren.

Dies ist bei Satzungsbeschlüssen deshalb so wichtig, weil der Gemeinde im Rahmen der Abwägung ein erhebliches planerisches Ermessen zukommt. Bei der Aufstellung von B-Plänen handelt sich gerade nicht um eine gebundene Entscheidung, sondern um eine kommunalpolitische Entscheidung, die Ausdruck der Planungshoheit der Gemeinde ist und dem demokratisch legitimierten Stadtrat obliegt. Es ist gerade diese demokratische Bestätigung durch die Gemeindevertretung, die die weitreichenden Entschließungs- und

Festsetzungsbefugnisse im B-Planverfahren und die zugleich erheblich zurückgenommene Kontrolle durch die Normenkontrollgerichte auf eng umgrenzte Abwägungsmängel rechtfertigen.

Demgegenüber führt die gegenständliche Neuregelung zu einer Entwertung der kommunalen Abwägungsentscheidung und birgt die Gefahr, dass diese praktisch auf die Normenkontrollgerichte verlagert wird, wenn diese künftig Abwägungsmängel auflisten und der Gemeinde „zur Heilung“ übermitteln würden. Die Gemeinde stünde dann vor der Wahl, die von dem Gericht ausgemachten Heilungsschritte durchzuführen oder müsste damit rechnen im Verfahren zu unterliegen. Dadurch tritt das Gericht praktisch an die Stelle der Gemeindevertretung und gibt deren Abwägung inhaltlich vor. Der Gemeinde wird die eigenverantwortliche, kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Planung und Abwägung abgenommen. Diese seit Jahren immer stärker zu beobachtende Verwendung von Gerichten als „Reparaturbetrieb“ rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen widerspricht der Aufgabenverteilung von Exekutive und Judikative im Staatsaufbau. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich dabei nicht um gebundene Verwaltungsentscheidungen, sondern um Abwägungsentscheidungen mit großem Ermessensspielraum handelt. Zugleich wird der Gemeinde dabei praktisch auch jeder Anlass genommen, die Planung im Lichte der gerügten Mängel insgesamt zu hinterfragen.

Die weitere Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolle bedeutet absehbar, dass auch die Qualität der Planung, die mittlerweile häufig von externen Büros umfassend vorbereitet wird, abnehmen wird. Denn für die Ermittlung und kritische Abwägung der durch die Planung betroffenen Belange besteht dann ohne die Möglichkeit, dass eine rechtswidrige Planung im gerichtlichen Verfahren aufgehoben wird, kaum mehr Anlass. Stattdessen kann die Gemeinde zunächst darauf bauen, dass niemand den aufwendigen und kostenintensiven Weg zum Normenkontrollgericht geht, um die Planung zu überprüfen. Kommt es doch zu einer gerichtlichen Überprüfung, die sich im Wesentlichen schon jetzt nur auf die rechtzeitig vorgebrachten Rügen beschränkt, muss die Gemeinde nicht einmal diese Aspekte selbst prüfen und bewerten, sondern kann die gerichtlichen Hinweise zur anschließenden punktuellen Reparatur der Planung abwarten und sich auf diese beschränken. Auf diese Weise kommt es somit bestenfalls noch zu einer Minimal-Lösung, die nachträglich gerade noch die gerichtlichen Mindestanforderungen erreicht. Eine eigenverantwortliche Abwägung der Gemeinde, die der städtebaulichen Funktion der Bauleitplanung als mittel- und langfristigem Instrument zur baulichen Gestaltung und Konfliktlösung gerecht wird, ist so nicht sichergestellt.

Die Gemeinde kann schon jetzt jederzeit die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens eigenverantwortlich beschließen. Für eine Vorprüfung durch die Gerichte besteht kein Anlass.

VII. Fehlt: Klagebefugnis für Anwohner*innen zur Durchsetzung von Milieuschutz

Bislang haben Anwohner*innen eines Milieuschutzgebietes nach der obergerichtlichen Rechtsprechung keine Möglichkeit, gerichtlichen Rechtsschutz gegen Genehmigungen für Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen oder für kostentreibende Modernisierungen in Anspruch zu nehmen. Nach der Rechtsprechung z.B. des OVG Magdeburg (Beschl. vom 05.09.2016 – 2 M 49/16) oder des OVG Hamburg (Beschl. vom 15.04.2009 – 2 Bs 40/09) vermitteln die Vorschriften einer Erhaltungssatzung derzeit keinen Drittschutz für Anwohner*innen in dem betreffenden Gebiet und kann ihre Einhaltung somit von diesen nicht verwaltungsgerichtlich überprüft und durchgesetzt werden. Demgegenüber können Eigentümer*innen, die Genehmigungen für satzungsrelevante Maßnahmen beanspruchen, ohne weiteres gerichtlichen Rechtsschutz gegen ablehnende Entscheidungen der Wohnungsbehörde suchen.

Angesichts der regelmäßig gegenläufigen Interessen von Mieter*innen in einem Milieuschutzgebiet einerseits und Eigentümer*innen andererseits ergibt sich durch die fehlenden Rechtsschutzeröffnung für Mieter*innen eine strukturelle Benachteiligung und Schieflage, die sich in der Entscheidungspraxis der zuständigen Behörde auswirken kann. Schließlich muss diese derzeit per se keine gerichtliche Überprüfung auf Antrag von Mieter*innen erwarten, so dass sich schon deshalb die Genehmigungspraxis vielfach eher zu Gunsten der allein klageberechtigten Eigentümer*innen entwickeln dürfte. Durch die gleichberechtigte Zugangseröffnung zu den Gerichten für beide Interessengruppen in einem Milieuschutzgebiet kann diese grundsätzliche Schieflage einfach und effektiv korrigiert werden. Anwohner*innen im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung können dann die Einhaltung der jeweiligen Schutzgebietssatzung durch das Verwaltungsgericht überprüfen lassen.

Für die gesetzliche Zugangseröffnung zum gerichtlichen Überprüfungsverfahren wird angeregt, z.B. in § 173 BauGB folgende Regelung als Absatz 5 ergänzend aufzunehmen:

„Anwohnerinnen und Anwohner im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung können eine Genehmigung gem. Abs. 1 und sonstige Maßnahmen, die den Schutzzweck der Erhaltungssatzung berühren können, gerichtlich überprüfen lassen.“

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Schulte
Rechtsanwalt