



Sachstand

Einzelaspekte der Auswirkungen des § 1 Abs. 6 BNatSchG in Bezug auf Bebauungspläne und Kleingartenanlagen

Einzelaspekte der Auswirkungen des § 1 Abs. 6 BNatSchG in Bezug auf Bebauungspläne und Kleingartenanlagen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 021/22, WD 8 3000 - 020/22
Abschluss der Arbeit: 28.03.2022
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung (Gliederungspunkte 1 bis 4 und 6)
WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung (Gliederungspunkte 5 und 6)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtswirkungen des § 1 Abs. 6 BNatSchG in Bezug auf Bebauungsplanverfahren und bestehende Anlagen	5
3.	Auswirkungen der Aufnahme von „Kleingartenanlagen“ in § 1 Abs. 6 BNatSchG	7
4.	Rechtswirkungen einer Gesetzesänderung des § 1 Abs. 6 BNatSchG in Bezug auf bereits eingeleitete Bebauungsplanverfahren sowie bereits beschlossene Bebauungspläne	8
5.	Implikationen für staatliche Akteure	10
6.	Fazit	12

1. Einleitung

Ausweislich der Überschrift des § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)¹ normiert die Vorschrift Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. § 1 Abs. 6 BNatSchG lautete in seiner vom 1. März 2010 bis zum 28. Februar 2022 geltenden Fassung²:

„Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich ihrer Bestandteile, wie Parkanlagen, großflächige Grünanlagen und Grünzüge, Wälder und Waldränder, Bäume und Gehölzstrukturen, Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen, stehende Gewässer, Naturerfahrungsräume sowie gartenbau- und landwirtschaftlich genutzte Flächen, sind zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu zu schaffen.“

Als Freiräume werden Flächen verstanden, welche „weitgehend unversiegelt sind“.³ **§ 1 Abs. 6 BNatSchG** alte Fassung (im Folgenden: „a.F.“) wurde mit Wirkung zum 1. März 2022 **neu gefasst** und benennt seit diesem Zeitpunkt explizit „Kleingartenanlagen“ als Freiräume, die dem Schutz der Vorschrift unterfallen.⁴ § 1 Abs. 6 BNatSchG hat mittlerweile folgenden Wortlaut:

„Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich ihrer Bestandteile, wie Grünzüge, Parkanlagen, Kleingartenanlagen und sonstige Grünflächen, Wälder, Waldränder und andere Gehölzstrukturen einschließlich Einzelbäume, Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen, stehende Gewässer und ihre Uferzonen, gartenbau- und landwirtschaftlich genutzte Flächen, Flächen für natürliche Entwicklungsprozesse, Naturerfahrungsräume sowie naturnahe Bereiche im Umfeld von Verkehrsflächen und anderen Nutzungen einschließlich wegebegleitender Säume, sind zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße und hinreichender Qualität vorhanden sind, neu zu schaffen oder zu entwickeln.“

1 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist.

2 Vgl. Art. 1 (dort § 1 Abs. 6 BNatSchG a.F.) und Art. 27 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), abrufbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl109s2542.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s2542.pdf%27%5D_1647514309802 (letzter Abruf – auch für alle weiteren Internetlinks – 28.03.2022) sowie Art. 1 Nr. 2 lit. d) und Art. 4 des Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18.08.2021 (BGBl. I S. 3908), abrufbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s3908.pdf%27%5D_1646663373078.

3 Mengel, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 1 Rn. 101.

4 Vgl. Art. 1 Nr. 2 lit. d) und Art. 4 des Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18.08.2021 (BGBl. I S. 3908).

Im Rahmen dieses Sachstands soll allgemein und summarisch erörtert werden, welche Rechtswirkungen die Aufnahme der „Kleingartenanlagen“ in § 1 Abs. 6 BNatSchG auf Bebauungspläne bzw. Bebauungsplanverfahren und bestehende Kleingartenanlagen haben kann. Ebenso beleuchtet dieser Sachstand, ob für staatliche Akteure aus dem geänderten § 1 Abs. 6 BNatSchG Pflichten in Bezug auf Kleingartenanlagen entstehen.

2. Rechtswirkungen des § 1 Abs. 6 BNatSchG in Bezug auf Bebauungsplanverfahren und bestehende Anlagen

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die **öffentlichen und privaten Belange** gemäß § 1 Abs. 7 des Baugesetzbuchs (BauGB)⁵ gegeneinander und untereinander gerecht **abzuwägen**. Der Bebauungsplan stellt einen verbindlichen Bauleitplan dar, vgl. § 1 Abs. 2 BauGB. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB insbesondere die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. Dazu gehören nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt. In der Literatur wird mitunter vertreten, dass aus der Wendung „einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB folge, „dass sämtliche in Betracht kommenden Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ von § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB umfasst sind.⁶ Daher könne allgemein auf die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß § 1 BNatSchG zur „Umschreibung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ zurückgegriffen werden.⁷ Gleichzeitig wird jedoch im Zusammenhang mit der Regelung des § 1 Abs. 6 BNatSchG betont, dass die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB genannten Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege eine selbständige Regelung des BauGB bildeten, weshalb das BNatSchG insoweit grundsätzlich lediglich der Erläuterung (der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB genannten Begrifflichkeiten) diene.⁸ Es müsse zwischen den Auswirkungen auf die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege einerseits sowie den in § 1 BNatSchG enthaltenen „naturfachlichen Zielsetzungen des Naturschutzrechtes“ andererseits unterschieden werden, wobei die Verwirklichung letzterer vor allem „den speziellen Instrumenten des Naturschutzrechtes vorbehalten“ sei.⁹

Auf der anderen Seite wird unter Berufung auf § 2 Abs. 3 BNatSchG in der Literatur vertreten, dass den in § 1 BNatSchG a.F. genannten Zielsetzungen eine Unterstützungsfunktion bei der

5 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

6 Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 1 Rn. 144.

7 Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 1 Rn. 144.

8 Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 1 Rn. 144.

9 Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 1 Rn. 144.

Auslegung von Tatbestandsmerkmalen sowie auf Ebene „der direkten Verhaltenssteuerung bei **Ermessensentscheidungen**“ zukomme.¹⁰ Weiterhin stellten die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen der Gesamt-, Fach- und Landschaftsplanung zu berücksichtigende **abwägungsrelevante Belange** dar.¹¹ Gemäß § 2 Abs. 3 BNatSchG sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus § 1 Abs. 1 BNatSchG ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist. In der Literatur wird teilweise ausdrücklich darauf verwiesen, dass § 2 Abs. 3 BNatSchG bei Planungsentscheidungen, wie beispielsweise im Rahmen von Bauleitplänen, relevant sei und eine Einstellung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Kriterien in das Entscheidungsprogramm erfolge.¹²

Weiterhin ist zu beachten, dass gemäß § 8 BNatSchG die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Grundlage vorsorgenden Handelns im Rahmen der Landschaftsplanung überörtlich und örtlich konkretisiert und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele dargestellt und begründet werden. Insoweit dürfte auch § 1 Abs. 6 BNatSchG im Rahmen der Landschaftsplanung Berücksichtigung finden können. Die in den Landschaftsplänen für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind wiederum gemäß § 11 Abs. 3 BNatSchG in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen und können als Darstellungen oder Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB in die Bauleitpläne aufgenommen werden.

Außerdem sind gemäß § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem BNatSchG) in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Für die Frage, ob die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung einschlägig ist, ist auf das BNatSchG zurückzugreifen, während im Hinblick auf die Umsetzung und den Vollzug das BauGB anzuwenden ist, vgl. auch §§ 13-18 BNatSchG.¹³ Daher ist nicht auszuschließen, dass § 1 Abs. 6 BNatSchG auch insoweit gewisse Auswirkungen auf die Abwägung bei der Aufstellung eines Bebauungsplans haben kann.

Für die Annahme, dass § 1 Abs. 6 BNatSchG grundsätzlich in der Lage ist, gewisse Rechtswirkungen im Rahmen von Bebauungsplanverfahren zu vermitteln, spricht auch die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 6 BauGB a.F.: Danach steht die Vorschrift „einer Inanspruchnahme von Brachflächen im Innenbereich unter anderem für Bauleitpläne der Innenentwicklung nach § 13a“

10 Schlacke/Huggins, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht - Band 2, 4. Auflage 2020, § 50 C./II./2. Rn. 54.

11 Schlacke/Huggins, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht - Band 2, 4. Auflage 2020, § 50 C./II./2. Rn. 54.

12 Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Werkstand: 238. EL September 2021, § 2 BNatSchG Rn. 7.

13 Dirnberger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 54. Edition, Stand: 01.08.2021, § 1a Rn. 5.

BauGB nicht entgegen.¹⁴ Ein „Entgegenstehen“ kann aber denklogisch nur in Betracht kommen, sofern § 1 Abs. 6 BauGB a.F. bei der Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 13a BauGB überhaupt relevant wird.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die **Behörden** des Bundes und der Länder gemäß § 2 Abs. 2 BNatSchG im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu **unterstützen** haben. Die Vorschrift soll sich (strittig ob nur oder auch) an Behörden richten, welche „nicht originär für den Naturschutz zuständig sind“.¹⁵ Denn die Naturschutzbehörden müssten die Ziele des § 1 BNatSchG bereits aufgrund ihrer Zuständigkeit nach § 3 BNatSchG verwirklichen.¹⁶ Von der Unterstützungspflicht betroffen „können auch kommunale Gebietskörperschaften und andere öffentlich-rechtlich organisierte Vereinigungen sein, sofern sie Teil der (auch mittelbaren) Staatsverwaltung sind“.¹⁷ Insoweit kommt es nach Literaturangaben in Betracht, dass Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit ihr Ermessen von § 1 BNatSchG leiten lassen und „andere fachrechtliche Regelungen“ anhand dieser Vorschrift naturschutzfreundlich auslegen.¹⁸ § 2 Abs. 2 BNatSchG wird in der Literatur beispielsweise für den Fall von Nutzungsuntersagungen oder Beseitigungsanordnungen durch Bauaufsichtsbehörden für einschlägig gehalten.¹⁹

3. Auswirkungen der Aufnahme von „Kleingartenanlagen“ in § 1 Abs. 6 BNatSchG

Weiterhin ist zu erörtern, welche Auswirkungen die Aufnahme von „Kleingartenanlagen“ in § 1 Abs. 6 BNatSchG hat. Die Vorschrift brachte bereits vor der Aufnahme durch die Formulierung „wie“ zum Ausdruck, dass die in der Vorschrift genannten Freiräume bzw. Bestandteile von Freiräumen lediglich eine **beispielhafte Aufzählung** darstellen.²⁰ So wurden in § 1 Abs. 6 BNatSchG a.F. bereits „Parkanlagen“, „großflächige Grünanlagen“ und „Grünzüge“ genannt, welche in der juristischen Literatur als klassische Erholungsflächen bezeichnet wurden.²¹ Insoweit könnte man vertreten, dass bereits § 1 Abs. 6 BNatSchG a.F. Kleingartenanlagen als Freiraum umfasste. Für eine solche Interpretation spricht auch die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 6 BNatSchG. Danach

14 Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Bundestags-Drucksache 16/12274, S. 50, abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-neuregelung-des-rechts-des-naturschutzes-und-der-landschaftspflege/18871>.

15 Vgl. Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 96. EL September 2021, § 2 BNatSchG Rn. 9 sowie Hendrichke, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 2 Rn. 18.

16 Vgl. Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 96. EL September 2021, § 2 BNatSchG Rn. 9 sowie Hendrichke, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 2 Rn. 18.

17 Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 61. Edition, Stand: 01.01.2022, § 2 BNatSchG Rn. 17.

18 Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 96. EL September 2021, § 2 BNatSchG Rn. 10.

19 Kerkmann, in: Schlacke, Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage 2017, § 2 Rn. 6.

20 Vgl. Mengel, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 1 Rn. 101.

21 Mengel in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 1 Rn. 101.

dienten die Änderungen in § 1 Abs. 6 BNatSchG sowohl dazu, diesen „systematisch noch klarer“ zu formulieren als auch „inhaltlich breiter“ zu fassen.²² Das Gesetz, welches die Änderung der Vorschrift herbeiführte, diene insbesondere dem Insektenschutz.²³ Nach der Gesetzesbegründung hätten „neu benannte Flächen wie solche ‚für natürliche Entwicklungsprozesse‘, ‚naturnahe Bereiche im Umfeld von Verkehrsflächen‘ sowie ‚wegbegleitende Säume‘ [...] hohe Relevanz für den Insektenschutz“.²⁴ Da keine explizite Hervorhebung der Kleingartenanlagen als „Neuerung“ erfolgte, könnte dies dafür sprechen, dass diese lediglich aus Klarstellungsgründen in § 1 Abs. 6 BNatSchG aufgenommen wurden. Auch ein im Jahre 2011 in der Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. erschienener Artikel geht davon aus, dass Kleingartenanlagen bereits von § 1 Abs. 6 BNatSchG a.F. erfasst waren, da diese Grünanlagen und Naturerfahrungsräume im Sinne von § 1 Abs. 6 BNatSchG a.F. darstellten.²⁵ Allerdings soll die Aufnahme des Begriffs der „Qualität“ in § 1 Abs. 6 BNatSchG nach der Gesetzesbegründung verdeutlichen, „dass der Freiraumbedarf nicht nur quantitativ, sondern auch inhaltlich-qualitativ behandelt werden“ müsse,²⁶ sodass man vertreten könnte, dass insoweit eine inhaltliche Änderung erfolgt sei, die gegebenenfalls auch Kleingartenanlagen betreffen kann.

4. Rechtswirkungen einer Gesetzesänderung des § 1 Abs. 6 BNatSchG in Bezug auf bereits eingeleitete Bebauungsplanverfahren sowie bereits beschlossene Bebauungspläne

Unabhängig von den konkreten Auswirkungen der Aufnahme von „Kleingartenanlagen“ in § 1 Abs. 6 BNatSchG gilt hinsichtlich der Beachtlichkeit von Gesetzesänderungen für laufende Bauleitplanverfahren Folgendes: Verfahren nach dem BauGB, die vor dem Inkrafttreten einer Gesetzesänderung förmlich eingeleitet worden sind, werden gemäß § 233 Abs. 1 Satz 1 BauGB nach den bisher geltenden Rechtsvorschriften abgeschlossen, soweit in den §§ 234 ff. BauGB nichts anderes bestimmt ist. Ist mit gesetzlich vorgeschriebenen einzelnen Schritten des Verfahrens noch nicht begonnen worden, können diese nach § 233 Abs. 1 Satz 2 BauGB auch nach den

-
- 22 Begründung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestags-Drucksache 19/28182, S. 21, abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zum-schutz-der-insektenvielfalt-in-deutschland-und-zur-%C3%A4nderung/273809?term=19/28182&f.typ=Vorgang&rows=25&pos=1>.
- 23 Vgl. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestags-Drucksache 19/28182, S. 1, abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zum-schutz-der-insektenvielfalt-in-deutschland-und-zur-%C3%A4nderung/273809?term=19/28182&f.typ=Vorgang&rows=25&pos=1>.
- 24 Begründung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestags-Drucksache 19/28182, S. 21, abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zum-schutz-der-insektenvielfalt-in-deutschland-und-zur-%C3%A4nderung/273809?term=19/28182&f.typ=Vorgang&rows=25&pos=1>.
- 25 Sommer, Bundesnaturschutzgesetz und seine Auswirkungen, in: Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. (Hrsg.), Grüne Schriftenreihe 218, 2011, 33. Jahrgang, S. 25, 28, abrufbar unter <https://kleingartenbund.de/de/service/publikationen/gruene-schriftenreihe/gruene-schriftenreihe-218/>.
- 26 Begründung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestags-Drucksache 19/28182, S. 21, abrufbar unter <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zum-schutz-der-insektenvielfalt-in-deutschland-und-zur-%C3%A4nderung/273809?term=19/28182&f.typ=Vorgang&rows=25&pos=1>.

(neuen)²⁷ Vorschriften des BauGB durchgeführt werden. Allerdings gilt § 233 BauGB nicht in Bezug auf Verfahren, die nicht im BauGB, sondern in anderen Gesetzen geregelt sind.²⁸ Auch ist § 233 Abs. 1 BauGB nicht auf Fälle anzuwenden, in welchen außerhalb des BauGB geregelte Vorschriften in anderen Gesetzen, die für die Bauleitplanung bedeutsam sind, geändert werden.²⁹ Ob und inwieweit die Gesetzesänderung in solchen Fällen im Bauleitplanverfahren Berücksichtigung finden muss, richtet sich nach dem anderen Gesetz.³⁰ In der Literatur werden diesbezüglich beispielhaft ab 1. März 2010 geltende Regelungen des „BNatSchG mit Bedeutung für die Bauleitplanung“ hervorgehoben, für die eine mit § 233 Abs. 1 BauGB vergleichbare Überleitungsvorschrift nicht bestanden habe (vgl. auch § 74 BNatSchG) und welche ab dem 1. März 2010 angewendet werden mussten.³¹ Insoweit dürften **Änderungen** von für die Bauleitplanung relevanten Vorschriften des **BNatSchG** während des Bauleitplanverfahrens wohl **grundsätzlich zu berücksichtigen** sein.

§ 214 BauGB enthält unter anderem Regelungen zur Beachtlichkeit der Verletzung von Vorschriften über die Aufstellung von Bebauungsplänen, vgl. § 10 Abs. 1, § 214 BauGB. Für die Abwägung ist gemäß § 214 Abs. 3 Satz 1, § 10 BauGB die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgebend. Daraus folgt, dass nachträgliche Änderungen der Rechtslage, welche die Gemeinde im Zeitpunkt der Beschlussfassung weder kannte noch kennen musste, bei einer gerichtlichen Überprüfung des Bebauungsplans (grundsätzlich)³² nicht zugrunde gelegt werden.³³ Sofern allerdings nicht der Abwägungsvorgang, sondern das Abwägungs-

27 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 233 Rn. 9.

28 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 233 Rn. 6.

29 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 233 Rn. 6.

30 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 233 Rn. 6.

31 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, Werkstand: 143. EL August 2021, § 233 Rn. 6.

32 Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 54. Edition, Stand: 01.01.2022, § 214 Rn. 109 ff.

33 Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar, 15. Auflage 2022, § 214 Rn. 19.

ergebnis zwischen Beschlussfassung und Bekanntmachung fehlerhaft wird, kann der Bebauungsplan nicht wirksam werden.³⁴ Ist ein **Bebauungsplan** nach § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB **bekanntgemacht und wirksam** geworden, ist die Gemeinde regelmäßig **nicht verpflichtet, weitere Ermittlungen und Bewertungen** vorzunehmen.³⁵

5. Implikationen für staatliche Akteure

Grünflächen und grüner Infrastruktur in Städten kommt in mehrerer Hinsicht eine ökologische Bedeutung zu. Sie sind Frischluftschneisen und Kaltluftentstehungsgebiete, dämpfen Lärm und unterstützen die Luftreinhaltung und Temperaturregulierung, bieten Lebensräume für Flora und Fauna, unterstützen die biologische Vielfalt und können einen Beitrag zur Vernetzung der Biotope leisten.³⁶

§ 1 Abs. 6 BNatSchG normiert die Erhaltung und Schaffung urbaner Naturfreiräume als übergreifendes Ziel.³⁷

Bei § 1 Abs. 6 BNatSchG handelt es sich um eine **normative Zielbestimmung**, die ohne Verbindung zu anderen Rechtsvorschriften (u.a. des BNatSchG) nicht vollzugsfähig ist. § 1 Abs. 6 BNatSchG verleiht staatlichen Akteuren daher keine Befugnisse, auf die sie unmittelbar behördliche Anordnungen stützen könnten, sondern erlangt erst aus dem Zusammenspiel mit anderen Einzelbestimmungen praktische Bedeutung. Aufgrund seiner Funktion als **Auslegungs- und Abwägungsleitvorgabe** entfaltet die Norm insbesondere im Rahmen der Ausübung des behördlichen Ermessens eine gewisse Steuerungskraft.³⁸ Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind als abwägungsrelevante Belange etwa in die Gesamt-, Landschafts- und Fachplanung einzustellen³⁹ (vgl. dazu bereits Ziff. 2 dieses Sachstandes).

34 Vgl. BVerwG, Urteil vom 29.09.1978, Az. 4 C 30/76, VerwRspr 1979, 457, 461, 462; Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 54. Edition, Stand: 01.01.2022, § 214 Rn. 111.

35 Giercke/Schmidt-Eichstaedt, Die Abwägung in der Bauleitplanung, Gestaltungsspielräume – Grenzen – Direktiven, 1. Auflage 2019 Rn. 272.

36 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Auflage 2018, § 1 Rn. 74.

37 Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 61. Edition, Stand: 01.01.2022, § 1 BNatSchG Rn. 106.

38 Zum Ganzen: Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 96. EL September 2021, § 1 BNatSchG Rn. 2 ff.

39 Schlacke/Huggins, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht - Band 2, 4. Auflage 2020, § 50 C./II./2. Rn. 54.

§ 1 Abs. 6 BNatSchG weist einen **objektiv-rechtlichen Charakter** auf.⁴⁰ Die Norm entfaltet daher keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber jedermann und begründet auch keine Rechtsansprüche des Einzelnen.⁴¹

Gemäß § 2 Abs. 2 BNatSchG haben die Behörden des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zu denen auch der Freiraumschutz nach § 1 Abs. 6 BNatSchG zählt, zu unterstützen (siehe auch Ziff. 2 dieses Sachstandes). Art und Umfang der **Unterstützungspflicht** werden in § 2 Abs. 2 BNatSchG nicht näher präzisiert. Sie dürfte aber über die bloße Beachtung des einschlägigen Naturschutzrechts hinausgehen und eine Hilfs- und Mitwirkungspflicht begründen. Unterstützungsbeiträge sind neben dem Unterlassen naturschutzschädlichen Verhaltens insbesondere auch die aktive Förderung der Ziele, etwa durch eine naturverträgliche Planung und Durchführung eigener Maßnahmen. In formeller Hinsicht erfordert die Unterstützungspflicht einen Informationsaustausch sowie Kooperation und Koordinierung mit den Naturschutzbehörden.⁴²

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind gemäß § 2 Abs. 3 BNatSchG zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus § 1 Abs. 1 BNatSchG ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist (siehe auch Ziff. 2 dieses Sachstandes). Die Norm stellt die in § 2 Abs. 2 BNatSchG angesprochene Zielverwirklichung unter einen **Abwägungsvorbehalt**. Von mehreren zur Zielerreichung gleich geeigneten Mitteln ist danach das mildeste zu wählen, welches gegenläufige Belange voraussichtlich am geringsten beeinträchtigt. Auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Einsatz öffentlicher Mittel sind in diese Prüfung einzustellen. Im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit sind u.a. Kosten-/Nutzen-Relationen zu berücksichtigen. In Abwägung mit externen Belangen besitzen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zwar ein besonderes Gewicht. Sie genießen aber **keinen absoluten Vorrang gegenüber anderen öffentlichen Belangen** (z.B. Verkehrswegebau, Siedlungswesen).⁴³ Das Gewicht der Belange des Naturschutzes ist vielmehr anhand der konkreten Umstände im Hinblick auf die in Rede stehenden Flächen im Einzelfall zu ermitteln.⁴⁴

40 Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 61. Edition, Stand: 01.01.2022, § 1 BNatSchG Rn. 109.

41 Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 96. EL September 2021, § 1 BNatSchG Rn. 3. Etwas anderes gilt für anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, die § 1 BNatSchG als natur- und umweltschützende Norm geltend machen können.

42 Zum Ganzen: Hendrichske, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 2 Rn. 22 ff.

43 Hendrichske, in: Frenz/Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG Kommentar, 3. Auflage 2021, § 2 Rn. 28 ff.

44 Lütkes, in: Lütkes/Ewer, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Auflage 2018, § 2 Rn. 13.

Soweit ersichtlich, war § 1 Abs. 6 BNatSchG (auch in alter Fassung) bisher nicht Gegenstand einer ausführlichen gerichtlichen Befassung. Siehe auch Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 96. EL September 2021, § 1 BNatSchG Rn. 4, der von einer „geringen bis fehlenden Resonanz in der Rechtsprechung zu der weder Befugnisse noch Verpflichtungen statuierenden Zielbestimmung“ ausgeht.

Betreffend Kleingartenanlagen dürfte insbesondere die Zielbestimmung der **Erhaltung** in § 1 Abs. 6 BNatSchG von Bedeutung sein. Der **Schaffung** neuer Kleingartenanlagen dürften in Siedlungsgebieten aufgrund von Flächenmangel und Flächenkonkurrenz oftmals praktische Hindernisse entgegenstehen.

Ein Forschungsprojekt des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) beleuchtet u.a. Herausforderungen, Potenziale und innovative Ansätze für das Kleingartenwesen. In den meist wachsenden Großstädten bestehe ein zunehmender Nachverdichtungsdruck auf Grünflächen generell und Kleingartenflächen im Besonderen. Eher nur wenige Kleingartenanlagen würden momentan neu entstehen. Gerade in den wachsenden Städten seien kaum noch geeignete Flächen für Kleingartenanlagen vorhanden, und diese würden zudem immer problematischer (Lärm, Altlasten, Bodenbeschaffenheit). Um einer weiteren Verknappung von Kleingartenflächen zu vermeiden, bedürfe es u.a. der Entwicklung gesamtstädtischer Strategien und Konzepte, die das Kleingartenwesen und seine Akteure einbinden.⁴⁵

Das Weißbuch „Stadtgrün“ enthält in zehn Handlungsfeldern konkrete Maßnahmen und Handlungsempfehlungen des Bundes für ein qualitativvolles städtisches Grün. Kleingartenanlagen finden insofern Erwähnung, als bestehende Kleingartenanlagen bedarfsgerecht weiterzuentwickeln seien (Handlungsfeld 4) und die ökologische Bedeutung von Kleingartenanlagen durch Öffentlichkeitsarbeit zu fördern sei (Handlungsfeld 10). Hinsichtlich der Neuschaffung von städtischen Grünflächen stehen andere Strukturen im Fokus des Weißbuchs (z.B. Nutzung der Potentiale von Friedhöfen, Bauwerksbegrünung, Qualifizierung des Verkehrswegebegleitgrüns).⁴⁶

6. Fazit

Die rechtlichen Auswirkungen der Aufnahme von Kleingartenanlagen in § 1 Abs. 6 BNatSchG sind zweifelhaft. Vieles spricht dafür, dass der Schutz der Kleingartenanlagen bereits in § 1 Abs. 6 BNatSchG a.F. gewährleistet war. Im Hinblick auf die Aufnahme der „hinreichenden Qualität“ ließe sich gegebenenfalls vertreten, dass insoweit eine qualitativ-inhaltliche Änderung des Schutzes auch von Kleingartenanlagen vorgenommen wurde. Von § 1 Abs. 6 BNatSchG dürften wohl grundsätzlich gewisse Rechtswirkungen auf das Bebauungsplanverfahren ausgehen, wobei sich hinsichtlich der Einzelheiten in der juristischen Literatur unterschiedliche Ausführungen finden. Jedenfalls aber stellt die Vorschrift im Hinblick auf die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB wohl lediglich einen Aspekt von vielen dar. Auswirkungen der Änderung des § 1 Abs. 6 BNatSchG auf bereits bekanntgemachte Bebauungspläne dürften kaum denkbar sein. Die Auswirkungen der Änderung auf bestehende Kleingartenanlagen sind einzelfallabhängig und können daher nicht abschließend bewertet werden.

45 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Kleingärten im Wandel: Innovationen für verdichtete Räume, 2019, abrufbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/kleingarten-im-wandel-dl.pdf?blob=publicationFile&v=1>, S. 65 ff.

46 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Weißbuch Stadtgrün, Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft, 1. Auflage, Stand: 2017, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/weissbuch-stadtgruen.pdf;jsessionid=6571197544A993449AD43246CF164CDA.2_cid295?blob=publicationFile&v=4.

Für staatliche Akteure entstehen allein aus dem geänderten § 1 Abs. 6 BNatSchG noch keine unmittelbaren Pflichten in Bezug auf Kleingartenanlagen. Die normative Zielbestimmung der Erhaltung, Schaffung und Entwicklung von Kleingartenanlagen als nunmehr ausdrücklich in den Freiraumschutz des § 1 Abs. 6 BNatSchG aufgenommene räumliche Kategorie entfaltet unter anderem im Zuge von Ermessensentscheidungen etwa im Ordnungs- und Planungsrecht Wirkungen als Gewichtungsvorgabe und Optimierungsgebot. Die Gesetzesänderung dürfte die Bedeutung von Kleingartenanlagen als ökologisch wertvolle Strukturen zur Biodiversitätssicherung und zur Sicherung des Erholungswerts in urbanen Gebieten stärker in den Fokus behördlicher Ermessensentscheidungen rücken.

* * *