

Ausschuss für Wohnen,
Stadtentwicklung, Bauwesen
und Kommunen



Deutscher Bundestag

Ausschussdrucksache: 20(24)197-I

Datum: 06.11.2023

Stellungnahme des SV Stefan Petzold (Naturschutzbund Deutschland e. V.)
zu den
Änderungsanträgen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
die dem Gesetzentwurf für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der
Wärmenetze (BT-Drs. 20/8654) neue Verhandlungsgegenstände hinzufügen sollen



55. Sitzung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen

Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zum Gesetzentwurf für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze und zur Änderung weiterer Vorschriften (BT-Drs. 20/8654)

Hervorheben möchten wir vor der ausführlichen Stellungnahme folgende Punkte:

- Eine Fortsetzung des § 13b BauGB ist weder mit Argumenten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung noch mit der Schaffung dringend benötigten Wohnraums in Ballungsräumen noch mit Arten- und Umweltschutz in Einklang zu bringen.
- Dem Urteil des BVerwG vom 18.07.2023 ist Folge zu leisten und sämtliche begonnene Verfahren nach § 13b BauGB sollten in ein Regelverfahren überführt werden.
- Sowohl die Drucksache 20(24)194 als auch die Drucksache 20(24)195 beziehen sich auf Privilegierungen bzw. Beschleunigungen im Außenbereich, die der NABU ablehnt, da sie den besonderen Schutz des Außenbereichs unterlaufen.
- Die Privilegierung von Biogas- und Biomethananlagen liefert einen Fehlanreiz, da der Nutzungsgrad von Biogas im Vergleich zu anderen, erneuerbaren Energiequellen flächenintensiv ist und nur einen geringen Wirkungsgrad aufweist.
- Wir bezweifeln, dass die erleichterte Schaffung von Biogas- und Biomethananlagen mit dem notwendigen Wandel der Landwirtschaft mit einer unausweichlichen Reduzierung des Tierbestandes in Einklang zu bringen ist.
- Die Umsetzungsvorschläge zu den angestrebten Regelungen zur Klimaanpassung werden begrüßt.

A-Drs. 20(24)194 - Formulierungshilfe - Umgang mit der Unionsrechtswidrigkeit von § 13b BauGB

Der vorgelegte Entwurf ist eine direkte Reaktion auf das Urteil des BVerwG vom 18.07.2023, welche zum Schluss kam, dass §13b BauGB durch den pauschalen Verzicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung europarechtswidrig ist. Mit dem vorgelegten Entwurf wird versucht, Kommunen Rechtssicherheit zu geben, die durch das Urteil begonnene Verfahren nicht fortsetzen können. Der Versuch, den Paragraphen zu heilen, indem er in das Verfahren nach §13a BauGB überführt wird und eine zwingende Vorprüfung des Einzelfalls eingeführt wird, greift jedoch viel zu kurz. Die Kommunen, welche Pläne nach §13b BauGB aufgestellt haben, erhalten nur Rechtssicherheit, wenn



Kontakt

NABU Bundesverband

Stefan Petzold
Referent für Siedlungsentwicklung

Tel. +49 (0)30 284.984 16 46

Fax +49 (0)30 284.984 35 46

stefan.petzold@NABU.de

dem Urteil des BVerwG Folge geleistet wird und sämtliche Vorhaben in das Regelverfahren überführt werden.

Der NABU lehnt eine Fortsetzung des §13b BauGB mit aller Entschlossenheit ab.

Folgende Auflistung soll einerseits zeigen, welche Ziele und Herausforderungen die Nutzung des § 13b BauGB unterläuft und sich andererseits mit den vorgetragenen Argumenten für § 13b BauGB auseinandersetzen:

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^{1,2} 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 55 ha³). Der Umweltbericht der Bundesregierung⁴ kommt in seiner Einschätzung zu dem Schluss, dass bei der Aufstellung des Paragraphen die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren „die Auswirkungen auf den Flächenverbrauch nicht in den Blick genommen“ hat. Neben der Bundesregierung fordern zahlreiche weitere Institutionen teils noch ambitioniertere Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (s. nachfolgende Tabelle, eigene Darstellung):

¹ 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

² vgl. Antwort der Bundesregierung zur Evaluation des § 13b des Baugesetzbuches (23.10.2019), Drucksache 19/14366

³ vgl. Statistisches Bundesamt, Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv.html>

⁴ vgl. Umweltbericht der Bundesregierung (BMU, 2019)

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) Klimaschutzplan 2050	20ha/Tag	bis 2030
		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 ist⁵. 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 in Deutschland⁶ 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

⁵ vgl. Dokumentation zur Aussetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach §13 b BauGB, Aktenzeichen WD 7 – 3000 – 017/20 (06.02.2020)

⁶ vgl. Süddeutsche Zeitung (04.12.2019): <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/immobilien-in-deutschland-stehen-600-000-wohnungen-leer-1.4707790>

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 Habitate 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. § 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 CO₂-Speicher weg.

9. § 13b BauGB ist nicht mit dem Aufhalten der Artenkrise 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 Siedlungen 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^{7, 8}. 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.

⁷ vgl. Kurth, Rubel, Meyer zum Felde et al. (Boston Consulting Group, November 2019): Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern

⁸ vgl. IPCC (2019): Climate change and land

10. § 13b BauGB ist nicht mit der angestrebten Mobilitätswende 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 Bevölkerungszahlen⁹. Der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung¹⁰ legt einen deutlich reduzierten Flächenverbrauch im Verkehrssektor als Leitbild zum Erreichen der Klimaschutzziele fest.

11. § 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.

12. § 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, strukturelle und raumgreifende Siedlungsentwicklung, in der der Leerstand von morgen geschaffen wird.

13. 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-

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.

⁹ 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>

¹⁰ vgl. Klimaschutzplan 2050 (BMU, November 2016)

14. § 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 ¹¹:

„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.“

A-Drs. 20(24)195 - Regelungsvorschläge zu den angestrebten Erweiterungen der Außenbereichsprivilegierung von Biomassenlagen

Zur Bewältigung der Energiewende schafft man durch Erleichterungen für Biogasanlagen einen Fehlanreizen für einen Energieträger, der flächenintensiv ist und im Vergleich zu anderen, erneuerbaren Energiequellen einen geringen Wirkungsgrad hat.

Eine Eignung von Biogas liegt lediglich in der Verwertung von vor Ort anfallenden Reststoffen, um in der Spitzenlast mit äußerst begrenzten Betriebsstunden reagieren zu können. Eine Ausweitung des Betriebes von Biogasanlagen, in denen Energiepflanzen verfeuert werden, ist abzulehnen.

Um fossile Wärmequellen in Wärmenetzen zu ersetzen, muss daher in erster Linie auf brennstofffreie Technologien wie Solarthermie, Geothermie und Großwärme pumpen, die Wärme aus dem Untergrund oder Abwasser nutzbar machen, sowie unvermeidbare Abwärme gesetzt werden. Anlagen zur Nutzung von Bioenergie oder grünem Wasserstoff zur Wärmeerzeugung dürfen nur gebaut werden, wenn nachweislich keine der zuvor genannten verbrennungsfreien Optionen technisch möglich oder wirtschaftlich zumutbar sind. Ansonsten würden Fakten geschaffen, die einen Lock-in-Effekt der hohen Nachfrage nach Biomasse auf Jahrzehnte zur Folge haben und mit enormen negativen Auswirkungen auf Biodiversität und Klima verbunden sind.

Für weitere Informationen verweisen wir auf:

- Positionspapier des NABU „Bioenergie zukunftsfähig gestalten“ (2022)
- Infopapier des NABU „Nationale Biomassestrategie“ (2023)

¹¹ vgl. Frerichs, Hamacher, Simon et al. (Umweltbundesamt, 2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB

A-Drs. 20(24)196 - Umsetzungsvorschläge zu den angestrebten Regelungen zur Klimaanpassung

Der NABU begrüßt den Umsetzungsvorschlag zur Klimaanpassung ausdrücklich.