Ein trojanisches Pferd zulasten der Umwelt

Das überragende öffentliche Interesse nun auch im Bauplanungsrecht

Michael Sauthoff & Sabine Schlacke

20.07.2026 doi: 10.59704/162489fb21b05e1e

In Deutschland sollen mehr Wohnungen gebaut werden – dieses Ziel hat die Bundesregierung schon in ihrem Koalitionsvertrag proklamiert (Koalitionsvertrag, S. 22). Erreichen will die Bundesregierung dies, indem sie die Planungsverfahren beschleunigt. Dazu soll der Gesetzentwurf „zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts“ (BT-Drs. 21/6588) beitragen. Dieser sieht vor, dass das Bauen von Wohnungen bei der Festsetzung von bestimmten Baugebieten in einem Bebauungsplan als im überragenden öffentlichen Interesse berücksichtigt wird (§ 1 Abs. 7a BauGB-E). Damit soll der Bau von Wohnungen Vorrang haben gegenüber anderen, auch wichtigen Belangen wie dem Klima- und Naturschutz (BT-Drs. 21/6588, S. 62).

Die Vorrangregelung des § 1 Abs. 7a BauGB-E begegnet grundsätzlichen Bedenken: Sie betrifft nicht mehr nur einzelne Vorhaben, sondern ganze Baugebiete. Damit priorisiert der Gesetzgeber – anders als in der Gesetzesbegründung behauptet – nicht nur den Wohnungsbau, sondern mittelbar auch den Bau von Gewerbe- oder Bürogebäuden. Die Vorschrift wirft grundlegende Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlich grundierten Grundsatz der gemeindlichen planerischen Abwägungsentscheidung auf. Sie führt dazu – falls sie überhaupt praktikabel ist –, dass alle anderen Belange zurückgestellt werden, wie etwa der Klima- und Naturschutz.

Reichweite des § 1 Abs. 7a BauGB-E: Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt

1 Abs. 7a BauGB-E soll nur in Gebieten gelten, die die jeweilige Landesregierung als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt gem. § 201a BauGB festgesetzt hat. Ein solches Gebiet liegt gem. § 201a Satz 3 BauGB vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann nach Satz 4 etwa dann der Fall sein, wenn die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt oder geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht. Diese Voraussetzungen können Gerichte auch überprüfen, wenn ein Bebauungsplan anzuwenden ist, der unter Anwendung von § 1 Abs. 7a BauGB-E erlassen worden ist. Allerdings räumen die Gerichte hier den Landesregierungen einen erheblichen Beurteilungsspielraum ein. Mehrere Landesregierungen haben bereits Gebiete nach § 201a BauGB bestimmt, die bis zum 31.12.2026 gültig sind (u. a. Berlin, Bayern und Baden-Württemberg).

Schon der sog. „Bauturbo“ eröffnet erhebliche Möglichkeiten zur Genehmigung von Vorhaben des Wohnungsbaus, nämlich in §§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3b und 246e BauGB. Im Gegensatz zu diesen Vorschriften greift die neue Vorrangregelung des § 1 Abs. 7a BauGB-E aber nur ein, wenn ein entsprechender Wohnungsbedarf festgestellt worden ist. Diese Begrenzung des Anwendungsbereichs ist zu begrüßen. Allerdings wurde auch bei der vorangegangenen Novelle des Baugesetzbuches im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens die Voraussetzung des § 201a BauGB gestrichen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass diese Einschränkung auch hier noch gestrichen wird. Um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, werden die Gemeinden letztlich erst dann zu den nun vorgesehenen erweiterten Möglichkeiten zur Ausweisung von Baugebieten zurückgreifen, wenn selbst die weitreichenden Möglichkeiten der Bauturbo-Novelle nicht mehr offenstehen.

Verstärkung des Trends der Zurückdrängung von Umwelt-, Klima- und Naturschutzbelangen

Die geplante Vorrangregelung für Baugebiete, die „auch" Wohnen vorsehen, führt einen gesetzgeberischen Trend in eine neue Richtung, der zugunsten von Infrastrukturvorhaben die Belange des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes zurückdrängen soll (s. Aufzählung in BT-Drs. 21/6588, S. 76). Er betraf bislang die Genehmigung von Anlagen. Das macht etwa § 2 EEG deutlich: Der Errichtung und dem Betrieb bestimmter Anlagen bzw. Vorhaben – etwa erneuerbare Energieanlagen in § 2 EEG oder Infrastrukturvorhaben wie Übertragungsnetze – weist die Norm ein überragendes öffentliches Interesse zu. Dies führt zu einem besonderen Gewicht dieser Vorhaben in behördlichen Ermessens- und Abwägungsentscheidungen, ohne dass die Abwägung gänzlich entfiele (sog. relativer Abwägungsvorrang). Das jüngst verabschiedete Infrastruktur-Zukunftsgesetz erweitert die Liste an Anlagen und Vorhaben, die bereits aktuell im überragenden öffentlichen Interesse liegend gesetzlich verankert sind, erheblich.

Die Auswirkungen des § 1 Abs. 7a BauGB-E sind mit den bisherigen Priorisierungsregelungen nicht vergleichbar. Sie gehen weit darüber hinaus. Es handelt sich nicht mehr um eine Priorisierung einzelner Vorhaben oder Anlagen, sondern um die Festsetzung von Baugebieten. In einem nach § 201a BauGB bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt soll dann, wenn ein Baugebiet, das „zumindest auch dem Wohnen dient", festgesetzt werden soll, die in dem Bebauungsplan vorgesehene Wohnbebauung im überragenden öffentlichen Interesse liegen und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Abwägung eingebracht werden.

Vorrang für ganze Baugebiete

Diese Regelung wird bewirken, dass auch andere Vorhaben, etwa Gewerbebetriebe, die in dem jeweiligen Baugebiet ebenso zulässig sind, von diesem Vorrang profitieren – und damit der Klima- und Naturschutz noch weniger Berücksichtigung finden wird. Mit der Festsetzung eines Baugebiets, in dem Wohnen zulässig ist, werden nämlich auch andere Nutzungsarten ermöglicht. Die Priorisierungsregel soll nicht nur reine oder allgemeine Wohngebiete erfassen, die ausschließlich bzw. wesentlich dem Wohnen dienen. Die Priorisierung findet somit auch Anwendung auf Baugebietstypen, die Wohnen zulassen, aber im Schwerpunkt auch andere Arten der baulichen Nutzung vorsehen, so etwa gemischte Baugebiete (etwa Dorfgebiete [§ 5 BauNVO] oder Mischgebiete [§ 6 BauNVO]). Das gilt auch für Kerngebiete, die durch § 7 Abs. 1 Satz 2 BauNVO-E zugunsten der Wohnnutzung erweitert werden (BT-Drs. 21/6588, S. 145).

Entgegen der Begründung könnte die neue Vorrangregelung, also die Priorisierung von neuem Wohnraum, nicht nur dann eine Rolle spielen, wenn neue Wohngebiete ausgewiesen werden. Eigentlich entgegenstehende Belange, wie der Bodenschutz oder die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, würden auch dann potenziell ins Hintertreffen geraten, wenn Baugebiete festgesetzt würden, in denen Wohnnutzung auch, aber nicht nur, zulässig ist – die anderen Nutzungsarten in dem Baugebiet würden gleichsam von der Priorisierung „mitgezogen". Sie erhalten mittelbar ebenfalls einen Vorrang gegenüber den einer solchen Planung entgegenstehenden Belangen. Einschränkungen für andere als Wohnnutzung könnte die Gemeinde nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO nur beschränkt festsetzen. Denn der Baugebietstyp, zu dem auch andere Nutzungen als die Wohnnutzung gehören, muss jeweils gewahrt bleiben. So muss beispielsweise in einem Mischgebiet nach § 6 BauNVO, das dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören, dient, die gewerbliche Nutzung möglich bleiben und es darf keine der beiden Nutzungsarten – Wohnen oder Gewerbe – ein Übergewicht gewinnen. Die in den Baugebieten daher zulässige, nicht notwendig überwiegende Wohnnutzung wird somit zum trojanischen Pferd, indem andere Nutzungsarten ebenfalls mit einem besonderen Gewicht versehen werden und prioritär zuzulassen sind.

Kaum realisierbare Umsetzung in der planerischen Abwägung

Die Vorrangregelung ist mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz gerechter planerischer Abwägung unvereinbar, weil sie nicht realisierbar ist und außerdem in den Auswirkungen zu weit greift. Das hat Auswirkungen auf andere Abwägungen: Hierzu zählt die Gesetzesbegründung Abwägungen, insbesondere nach dem Natur- und Artenschutzrecht (BT-Drs. 21/6588, S. 77).

Das überragende öffentliche Interesse soll sich nach der Begründung (BT-Drs. 21/6588, S. 77) (nur) auf die im Planentwurf vorgesehene Wohnbebauung (Satz 1) und auf weitere Nutzungen beziehen, die die Wohnbebauung ergänzen (Satz 2). Mit letzteren sollen Nutzungen gemeint sein, die für eine wohnortnahe Versorgungsinfrastruktur typisch sind, z.B. Nutzungen, die kulturellen, sozialen, gesundheitlichen oder sportlichen Zwecken, der Versorgung mit städtischen Grünstrukturen oder der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen dienen. Die Begründung geht also davon aus, dass sich der Gewichtungsvorrang allein auf die in dem Bebauungsplan vorgesehene Wohnbebauung und bestimmte Annexnutzungen bezieht.

Eine differenzierte Abwägung, die Wohnnutzung auf der einen Seite und die anderen – dann auch zulässigen – Nutzungsarten auf der anderen, ist aber angesichts des komplexen Zusammenhangs des Abwägungsvorgangs und der Abwägung kaum durchführbar. Dies widerspricht auch dem Wesen der Angebotsplanung des Bebauungsplans. Danach steht es jedem Grundstückseigentümer frei, ob und welche der zulässigen baulichen Nutzungen er realisiert. Er muss also z.B. in einem Mischgebiet grundsätzlich keine Wohnbebauung planen.

Daher ist die Priorisierung eines Baugebiets, das „zumindest“ auch Wohnen ermöglicht, nicht gerechtfertigt. In Hinblick auf die Priorisierung der Wohnbebauung könnte man von einem „Etikettenschwindel“ in der Abwägung sprechen. Gleiches gilt gegenüber den Belangen von Umwelt- und Naturschutz. Hier ist nicht ersichtlich, wie die Priorisierung umgesetzt werden soll. Es wäre dann zu fragen, ob die Priorisierung umso mehr an Gewicht verliert, je mehr in dem Baugebiet andere Nutzungen als Wohnnutzung zulässig werden.

Schließlich: Selbst wenn sich ein Abwägungsmodell entwickeln ließe, das solche Differenzierungen ermöglicht, erscheint dies für eine Gemeinde in dem beabsichtigten beschleunigten Verfahren kaum realisierbar.

Grundsatz der dreifachen Innenentwicklung in der Form nicht umsetzbar

Die Begründung führt aus, es sei zu beachten, dass § 1 Abs. 7a BauGB-E nicht die allgemeinen Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 BauGB-E verdrängt. Insbesondere der neu eingeführte Grundsatz der dreifachen Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB-E; BT-Drs. 21/6588, S. 77), wonach die Innenentwicklung neben der baulichen Entwicklung auch die Entwicklung der Grün- und Freiflächen sowie die Entwicklung von Flächen für die Mobilität umfasst, bleibe bei der Erstellung von Bauleitplänen zu beachten. Innenentwicklung meint das Ziel, nicht neue Außenbereichsflächen zu bebauen. Das soll v.a. durch Wiedernutzbarmachung von Flächen und Nachverdichtung erreicht werden, wie § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB vorgibt. Auch dieser Gedanke wird jedenfalls im Wortlaut des § 1 Abs. 7a BauGB-E nicht deutlich. Vielmehr wird hier ein genereller Vorrang des Belangs Wohnungsbau normiert. Unklar ist zudem auch hier, wie die Binnengewichtung innerhalb der Belange vorzunehmen ist, die das Baugesetzbuch der Abwägung selbst vorgibt.

Minderung des Klimaschutzniveaus

Mit dieser Regelung konterkariert das Gesetz das weitere Anliegen dieser Novelle des BauGB, dem Klimaschutz zu größerer Durchschlagskraft zu verhelfen. Indem der Belang des Klimaschutzes zurückgedrängt wird, werden zugleich die Anstrengungen des Gesetzgebers vermindert, die Ziele des Klimaschutzgesetzes, die insbesondere im Gebäudesektor verfehlt werden, zu erreichen. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat jüngst darauf hingewiesen, dass solche, das Klimaschutzniveau mindernde

gesetzlichen Regelungen gegen das (möglicherweise für jedes einzelne Gesetz geltende) klimarechtliche Verschlechterungsverbot verstoßen (BT WD 5 – 3000 – 064/26 vom 8.6.2026). Jedenfalls reiht sich diese Gesetzesnovelle in die vielfältigen Bestrebungen des Gesetzgebers ein, durch Vorrangregelungen zulasten des Umweltschutzes und namentlich des Klimaschutzes gegen das Verschlechterungsverbot zu verstoßen.

Symbolische Gesetzgebung?

Anders wäre dies, wenn man dem § 1 Abs. 7a BauGB-E allenfalls eine symbolische Funktion beimessen würde, die für die Praxis wenig Neues bringt. Neusüß und Sparwasser argumentieren, die Gemeinden seien schon jetzt frei, dem Wohnungsbau in der Abwägung Vorrang einzuräumen. Wenn eine Gemeinde nicht wachsen wolle, könne sie auch durch die Priorisierung nicht dazu gezwungen werden. Das folge aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Planungshoheit (Neusüß/Sparwasser). Das trifft jedoch nicht zu: Denn künftig hängt es gerade nicht mehr vom Willen der Gemeinde ab, ob sie dem Wohnungsbau in der Abwägung Vorrang einräumen will. Dies gibt das Gesetz nun vor. Sollte § 1 Abs. 7a BauGB-E doch lediglich symbolische Gesetzgebung sein, sollte er wegen der dadurch bewirkten irritierenden Wirkung gestrichen werden.

Fazit

Im Ergebnis drängt sich der Eindruck auf, dass unter dem Etikett der Schaffung von Wohnraum zugleich auch Baugebiete mit sämtlichen anderen Nutzungsarten in der Abwägung einen Vorrang gegenüber entgegenstehenden Belangen, wie etwa Boden- und Naturschutzbelangen, zugewiesen werden sollen. Es besteht die Gefahr, dass die Gemeinden durch die mittelbare Priorisierung auch solche Bebauungen ermöglichen können, die von dem Gesetzesvorhaben gerade nicht gefördert werden sollen – es reicht aus, wenn es sich um Gebiete handelt, in denen *auch* Wohnungen zulässig sind. Als trojanisches Pferd schleust die Wohnnutzung so sämtliche anderen Nutzungsarten in den Vorrang mit ein. Die von der Novelle auch erstrebten Ziele der dreifachen Innenentwicklung und der Stärkung des Klimaschutzes werden so konterkariert.

AUTOR*INNEN
Michael Sauthoff
Michael Sauthoff ist Honorarprofessor an der Universität Greifswald und war bis 2019 Präsident des Oberverwaltungs- und des Finanzgerichts Greifswald.
Sabine Schlacke
Sabine Schlacke ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Verwaltungs- und Umweltrecht, an der Universität Greifswald.

EMPFOHLENE ZITATION
Sauthoff, Michael; Schlacke, Sabine: Ein trojanisches Pferd zulasten der Umwelt: Das überragende öffentliche Interesse nun auch im Bauplanungsrecht, Verfassungsblog, 20.07.2026, doi: 10.59704/162489fb21b05e1e.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260720-190658-0.