

Lukas Schulz / Eva Meret Thomas / Jack Zipke

Aktuelle Entwicklungen im Umwelt- und Planungsrecht

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung –
Begrenzung des Flächenverbrauchs –
Verbandsklagen



Band 32

Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht

Lukas Schulz / Eva Meret Thomas / Jack Zipke

Aktuelle Entwicklungen im Umwelt- und Planungsrecht

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung –
Begrenzung des Flächenverbrauchs – Verbandsklagen

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2026

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-300-1

Vorwort

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat im Zusammenhang mit dem Klimawandel und den darauf bezogenen gesetzgeberischen Maßnahmen eine neue Dringlichkeit erhalten. Die Vielfalt der dabei genutzten Instrumente hat die schon zuvor bestehende Unübersichtlichkeit weiter gesteigert. Der Beitrag von *Lukas Schulz* unternimmt deshalb den Versuch, die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen zu systematisieren und damit in ihren Zielsetzungen und Wirkweisen besser verständlich zu machen.

Eine weitere große Herausforderung stellt die Reduktion des Flächenverbrauchs dar. Hier werden seit Jahren die selbstgesetzten Ziele der Bundesregierung verfehlt. Vor diesem Hintergrund untersucht *Eva Meret Thomas*, ob der Bundesgesetzgeber den Ländern und Kommunen konkrete Grenzen zum Flächenverbrauch verbindlich vorgeben kann.

Die Umsetzung der Einhaltung von umwelt- und planungsrechtlichen Vorgaben wird zunehmend auch durch Verbände mit der Hilfe von Verbandsklagen eingefordert. Die damit verbundenen Herausforderungen und Probleme analysiert *Jack Zipke* in seinem Beitrag.

Alle drei Texte basieren auf den wissenschaftlichen Abschlussarbeiten der Autorin und der Autoren, die sie im Rahmen der universitären Schwerpunktbereichsprüfung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg verfasst haben.

Prof. Dr. Winfried Kluth

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
LUKAS SCHULZ	
Die Systemfunktionen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.....	9
EVA MERET THOMAS	
Darf der Bundesgesetzgeber den Ländern und Kommunen	
Kontingente für den Flächenverbrauch vorschreiben und welche	
verfassungsrechtlichen Vorgaben sind dabei zu beachten?	45
JACK J. ZIPKE	
Gesetzgeberische Instrumente des Ausgleichs zwischen	
Planbeschleunigung und effektivem Umwelt- und Rechtsschutz im Bereich	
der Genehmigung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen ...	77

Die Systemfunktionen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

LUKAS SCHULZ

A. Einleitung

Die Auswirkungen menschlichen Handelns spiegeln sich nicht nur in den vom Klimawandel bedingten Naturkatastrophen wider, sondern auch in dem schlechten Zustand der Biodiversität und der natürlichen Lebensräume. So ist in Deutschland für nur 25% der Tier- und Pflanzenarten bzw. 30% der Lebensräume ein günstiger Erhaltungszustand aufzufinden.¹ Zahlreiche Pflanzen, Insekten oder auch Wirbeltierarten sind vom Aussterben bedroht oder sterben aus.² Diese Entwicklung ist das Resultat eines anthropozentrischen Naturverständnisses, welches ökologische Interessen oftmals vernachlässigt.

Dieser rasante Verlust an biologischer Vielfalt und Biodiversität, der in den letzten hundert Jahren erheblich zugenommen hat, ist zurückzuführen auf eine durch Produktion und Konsumtion angestiegene Lebensqualität, welche das Artensterben, Globalvermüllung und den angestiegenen Klimawandel zur Folge hatte.³ Hauptursachen dafür sind der umfangreiche Rohstoffabbau, der Flächenverbrauch durch Infrastrukturprojekte, die Zerschneidung von Naturlandschaften sowie die intensive Landwirtschaft.⁴ Gleichzeitig konkurrieren unterschiedliche Sektoren um die knappe Ressource „Fläche“, insbesondere im Bereich der Kompensationsmaßnahmen, wirtschaftlicher Entwicklung und Maßnahmen zur Klimaanpassung.

1 Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Die Lage der Natur in Deutschland, S. 5.

2 Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Die Lage der Natur in Deutschland, S. 8 ff.; Wolf, NuR 2023, 6 (7).

3 Vgl. Klopfer/Durner, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2019, § 1 Rn. 2; Kersten, APuZ 2020, 27 (27).

4 Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Die Lage der Natur in Deutschland, 2020, S. 21; Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 2.

Im Hinblick darauf hat sich in Deutschland früh die Idee entwickelt, Natur und Landschaft zu schützen. So auch die Idee, Eingriffe in der Natur mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu kompensieren, dessen erste Ansätze sich bereits im Reichsnaturschutzgesetz wiederfinden.⁵ Heute ist sie in den § 13 ff. BNatSchG verankert und zielt darauf ab, einen flächendeckenden Mindestschutz zu erzielen.⁶ Sie gilt als zentrales Instrument des Umweltrechts, welches das Ziel verfolgt, die gesetzlichen Schutzziele aus § 1 BNatSchG rechtsübergreifend zur Geltung zu bringen.

Im Rahmen dieser Arbeit sollen die Systemfunktionen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung herausgearbeitet werden. Dabei wird auf ihre historische Entwicklung, auf ihre rechtliche Struktur und auf ihre Funktionsweise eingegangen. Sodann werden ihre zentralen Funktionen analysiert und veranschaulicht, wie diese in der Theorie auf die gesetzlichen Schutzziele wirken. Zudem wird untersucht, inwieweit die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als zentrales Instrument des Umweltrechts auch eine Verbindung zu anderen Bereichen des Umwelt- und Planungsrechts herstellt. Abschließend wird betrachtet, ob von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auch in der Praxis solche Wirkungen ausgehen. Anhand dessen wird versucht ihr Optimierungspotenzial darzulegen und mögliche Reformen zur Stärkung der Effizienz und Wirksamkeit aufzuzeigen.

B. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Allgemeinen

Zunächst bedarf es der Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte und dem grundlegenden Aufbau der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.

I. Historie der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Erste Ansätze finden sich bereits im Reichsnaturschutzgesetz, dessen § 20 alle Behörden verpflichtete, vor Genehmigungen oder Planungen, die zuständige Naturschutzbehörde rechtzeitig zu beteiligen.⁷ Das Bundesnaturschutzgesetz⁸ wurde 1976 eingeführt, in welchem die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in

5 Vgl. *Gassner*, Das Recht der Landschaft, 1995, S. 126.

6 Vgl. *Kerkmann/Fellenberg/Kerkmann/Koch*, Naturschutzrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 2; *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 10 Rn. 29.

7 Vgl. *Gassner*, Das Recht der Landschaft, 1995, S. 126.

8 Im Folgenden abgekürzt mit BNatSchG.

§ 8 BNatSchG a.F. normiert wurde.⁹ Mit der Novellierung von 2002 rückte die Eingriffsregelung in die §§ 18-21 BNatSchG und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurden auf eine Ebene gestellt, wobei die Ausgleichsmaßnahmen Vorrang behielten.¹⁰ Zugleich erhielt sie eine bessere Struktur und wurde transparenter.¹¹ Mit der BNatSchG-Novelle von 2010 wurde die Eingriffsregelung in die §§ 13 ff. BNatSchG verschoben.¹² Zudem wurden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gleichgestellt, was eine flexiblere und effektivere Handhabung ermöglicht.¹³ Am 3. Juni 2020 ist die Bundeskompensationsverordnung in Kraft getreten, wodurch eine inhaltliche Konkretisierung im Bereich der Bundesverwaltung iSd Art. 86 GG stattfand.¹⁴

II. Gesetzliche Schutzziele

1. Allgemeines

Die Ziele des Naturschutzes sind in § 1 BNatSchG normiert. Sie formulieren regulative Ideen und Vorstellungen des Gesetzgebers und schaffen einen Orientierungsmaßstab für den behördlichen Vollzug.¹⁵ Aus § 1 BNatSchG lassen sich der Gegenstand der Aufgabe und die geforderte Tätigkeit entnehmen.¹⁶ Zudem bestimmt § 1 BNatSchG, dass Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich zu schützen sind.¹⁷

Maßgebend ist das in § 1 I BNatSchG enthaltene ökozentrische Verständnis, wonach Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes zu schützen sind und dessen Verbindung mit dem anthropozentrischen Ansatz, der sie als Grundlage

9 Vgl. BGBl. I 1976, S. 3574; *Schlacke/Kerkmann*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, Vorbemerkungen zu §§ 13–19, Rn. 8; *Fischer-Hüftle*, NuR 2011, 753 (753).

10 Vgl. BGBl. I 2002, S. 1193; *Fischer-Hüftle*, NuR 2011, 753 (754); *Berchter*, Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, 2006, S. 26.

11 Vgl. *Berchter*, Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, 2006, S. 26.

12 Vgl. BGBl. I 2009, S. 2542.

13 Vgl. *Gassner/Heugel*, Das neue Naturschutzrecht, 2010, S. 85 Rn. 333; *Fischer-Hüftle*, NuR 2011, 753 (754).

14 Vgl. BT-Drs. 19/17344.

15 Vgl. *Koch/Hofmann/Reese/Gerbis/Schütte*, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2023, § 9 Rn. 45; *Schumacher/Fischer-Hüftle/A. Schumacher/J. Schumacher*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 2.

16 Vgl. *Berendt*, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmung für die Verwaltung, 2000, S. 85.

17 Vgl. VGH Kassel 23.3.1995 – 4 N 2638/91, BeckRS 1995, 22123 Rn. 72; *Berendt*, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmung für die Verwaltung, 2000, S. 85.

für Leben und Gesundheit des Menschen und künftiger Generationen ansieht.¹⁸ Da § 1 I BNatSchG einen allgemeinen Grundsatz darstellt, können die Länder nicht gem. Art. 72 III Nr. 2 GG davon abweichen, womit bundesweit einheitliche Standards geschaffen werden.¹⁹ Die Zielbestimmung entfaltet keine unmittelbaren Verpflichtungen, sondern dient nur als Auslegungshilfe für Tatbestandsmerkmale und als Entscheidungskriterium für Ermessensentscheidungen.²⁰

2. Die Schutzgüter

§ 1 I BNatSchG benennt konkret die zu schützenden Ziele:

- den Erhalt der biologischen Vielfalt,
- der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts
- und der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur.

Zudem umfasst der Schutz auch die Pflege, die Entwicklung und soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft iSd § 1 I Hs. 2 BNatSchG. Näher konkretisiert werden die Schutzgüter in § 7 I BNatSchG.

So umfasst die biologische Vielfalt, die Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten sowie die Vielfalt an Formen von Lebensgemeinschaften und Biotopen. Zwar werden „Natur und Landschaft“ nicht legaldefiniert, aber in § 7 I BNatSchG ist die Definition des Begriffs „Naturhaushalts“ enthalten, die den Wirkungszusammenhang der verschiedenen Elemente des Naturhaushalts betont.²¹ Dieser umfasst zahlreiche Naturgüter, wie aus der Aufzählung in § 7 I Nr. 2 BNatSchG ersichtlich wird. Die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts stellt die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter in den Vordergrund.²² In Anlehnung an die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG wird somit die

18 Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 13; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2019, § 12 Rn. 11; *Gellermann NVwZ* 2002, 1025 (1026); *Gassner*, Das neue Naturschutzrecht, 2010, S. 25 f. Rn. 115 f.; *Lütkes/Ewerl Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 17.

19 Vgl. *Lütkes/Ewerl/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 1; *Koch/Hofmann/Reese/Gerbis/Schütte*, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2023, § 9 Rn. 45.

20 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/A. Schumacher/J. Schumacher*, BNatSchG Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 1 Rn. 2; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 12.

21 Vgl. *Lütkes/Ewerl/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 12.

22 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 18; *Kadner*, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 64.

nachhaltige Umgangsweise mit der Natur in den Vordergrund gestellt. Ihnen liegt die Erhaltung aller Leistungen und Funktionen des Naturhaushalts, seines natürlichen Potenzials und der biologischen Vielfalt bzw. Biodiversität iSd § 1 BNatSchG zugrunde.²³

Unter Landschaft kann ein als Einheit aufzufassender Ausschnitt der Erdoberfläche verstanden werden, der durch seine Struktur und Funktion geprägt wird.²⁴

III. Details zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

1. Wesen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bezweckt die Erhaltung des status quo von Natur und Landschaft.²⁵ Indem sie außerhalb von Schutzgebieten Anwendung findet, möchte sie einen flächendeckenden Mindestschutz gewährleisten.²⁶ Damit gilt sie als zentrales Steuerungsinstrument des Naturschutzes.²⁷

Der in § 13 BNatSchG normierte allgemeine Grundsatz verpflichtet dazu, erhebliche Beeinträchtigungen zu vermeiden und wenn dies nicht möglich ist, zu kompensieren. Davon dürfen die Länder nicht gem. Art. 72 III Nr. 2 GG abweichen.²⁸ Den Schlüssel zur Anwendung der Eingriffsregelung bildet der Eingriffstatbestand aus § 14 I BNatSchG.²⁹ Die Eingriffsfolgen sind in § 15 I BNatSchG geregelt. Nach der Rechtsfolgenkaskade wird der Verursacher zur Bewältigung seines

23 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 19; *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 14 Rn. 41.

24 Vgl. *Schlacke/Kerkmann*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 1 Rn. 5; *Landmann/Rohmer/Hefß/Wulff*, Umweltrecht, 105. EL 2024, BNatSchG § 1 Rn. 13.

25 Vgl. *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024 § 13 Rn. 4; *Fischer-Hüftle*, NuR 2011, 753 (755); *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2015, § 12 Rn. 192.

26 Vgl. *Kerkmann/Fellenberg/Kerkmann/Koch*, Naturschutzrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 2; *Schlacke/Kerkmann*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 13 Rn. 8; *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 10 Rn. 29.

27 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle*, BNatSchG Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 13 Rn. 2.

28 Vgl. *Schlacke/Kerkmann*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 13 Rn. 10; *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 13 Rn. 1.

29 Vgl. BT-Drs. 16/12274, S. 57; *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 1.

Eingriffs verpflichtet.³⁰ Durch das in § 17 BNatSchG geregelte „Huckepack“-Verfahren findet die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auch rechtsübergreifend Anwendung.³¹

2. Tatbestand der Eingriffsregelung

a. Eingriffsbegriff

Was als Eingriff im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gilt, ist in § 14 I BNatSchG geregelt. Ein Eingriff liegt vor, wenn Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen. Erforderlich ist die Verknüpfung von Eingriffshandlung und Eingriffswirkung.³²

b. Eingriffsobjekt

Eingriffsobjekte sind Natur und Landschaft. Beide werden von § 1 I BNatSchG als Schutzgüter genannt und umfassen die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft.³³

c. Eingriffshandlung

Eingriffe iSd § 14 I BNatSchG sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen sowie des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels.

30 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 15 Rn. 1; *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 15 Rn. 1.

31 Vgl. BT-Drs. 16/12274, S. 59; *Frenz/Müggenborg/Siegel*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 17 Rn. 4; *Kloepfer/Durner*, 3. Aufl. 2019, Umweltschutzrecht, § 12 Rn. 26.

32 Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 48; *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSch-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 2.

33 Vgl. B, I, 2.

aa. Gestalt- oder Nutzungsänderung von Grundflächen

Die Gestalt von Grundflächen ist dessen äußeres Erscheinungsbild sowie der Pflanzenbestand und das gesamte geomorphologische Erscheinungsbild.³⁴ Um eine Veränderung feststellen zu können, ist ein Vorher-Nachher Vergleich der Fläche notwendig.³⁵ In die Betrachtung können auch künftige naturräumliche Entwicklungen miteingestellt werden, sofern ihr Eintritt tatsächlich zu erwarten ist.³⁶ Bei einer Nutzungsänderung wird die bislang anzutreffende Nutzungsart durch eine sich nach der Verkehrsanschauung davon unterscheidende Nutzungsart ersetzt.³⁷

bb. Veränderungen des Grundwasserspiegels

Veränderungen des Grundwasserspiegels stellen nur dann einen Eingriff iSd § 14 I BNatSchG dar, wenn die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts betroffen ist.³⁸

d. Eingriffswirkung

Die Eingriffswirkung muss gem. § 14 I BNatSchG die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes erheblich beeinträchtigen.³⁹

aa. Schutzgüter

Als Instrument des Naturschutzrechts dient die Eingriffsregelung den in § 1 BNatSchG genannten Schutzgütern, sodass auf die obigen Ausführungen verwiesen werden kann.⁴⁰ Dem Landschaftsbild lassen sich alle wahrnehmbaren unbelebten und belebten Elemente der Erdoberfläche, die von Natur aus oder als Folge mensch-

34 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 6; *Schlackel Prall*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 14 Rn. 28.

35 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 6; *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 7.

36 Vgl. BVerwG NVwZ 2005, 589 (590).

37 Vgl. VG Lüneburg Urt. v. 20.2.2020 – 2 A 109/17, BeckRS 2020, 3677 Rn. 30; *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 14 Rn. 20.

38 Vgl. BT-Drs. 14/6378, S. 48; *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 14 Rn. 24.

39 Vgl. *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 14 Rn. 25; *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 17.

40 Vgl. B, II, 2.

licher Handlungen bestehen, zuschreiben.⁴¹ Seine Wertigkeit wird durch den Menschen bestimmt, der es wahrnimmt und auf den es einwirkt.⁴² Mithin durch die visuelle Wahrnehmbarkeit eines aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters.⁴³

bb. Erheblichkeit

Die Erheblichkeit indiziert die Notwendigkeit eines gewissen objektiven Gewichts der Beeinträchtigung.⁴⁴ Wie dies konkret zu beurteilen ist, unterliegt der Einschätzungsprärogative der Behörde.⁴⁵

(1) Erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes

Maßgeblich für das Erreichen der Erheblichkeitsschwelle des Landschaftsbildes ist die visuelle Wahrnehmbarkeit eines aufgrund der Veränderung nachteiligen Zustands.⁴⁶ Erfasst wird jede nicht völlig unwesentliche Beeinträchtigung, da bei weniger strenger Betrachtung der erstrebte nachhaltige Schutz von Natur und Landschaft nicht hinreichend sichergestellt werden könnte.⁴⁷

(2) Erhebliche Beeinträchtigung des Naturhaushalts

Die unbestimmte Erheblichkeitsschwelle beim Naturhaushalt führt in der Literatur zu abweichenden Ansichten.⁴⁸ Überwiegend wird aber vertreten, dass eine Beeinträchtigung erheblich ist, wenn sie nach Art, Umfang und Schwere nicht völlig

41 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 20.

42 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 20.

43 Vgl. BVerwG NVwZ 1991, 364 (367); OVG Münster, NVwZ-RR 1994, 645 (646).

44 Vgl. OVG Münster Urt. v. 30.6.1999 – 7a D 144/97.NE, BeckRS 1999, 22682 Rn. 56; BVerwG NVwZ 1991, 364 (367).

45 Vgl. BVerwG NuR 2004, 759 (802); VG Augsburg Urt. v. 15.5.2014 – 5 K 14.70, BeckRS 2014, 51903 Rn. 37.

46 Vgl. BVerwG NVwZ 2016, 844 (859) Rn. 146; VGH Mannheim, NVwZ 1992, 998 (998 f.); OVG Lüneburg NVwZ 2024, 1688 (1692) Rn. 29; *Landmann/Rohmer/Gellermann*, Umweltrecht, 105. EL 2024, BNatSchG § 14 Rn. 18.

47 Vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1992, 998 (998).

48 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 23; *Berchter*, Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, 2006, S. 63; *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 14 Rn. 28 ff.

unwesentlich ist.⁴⁹ Insofern genügt schon die Möglichkeit der Beeinträchtigung.⁵⁰ Es muss aber eine Einzelfallbetrachtung abhängig vom jeweiligen Schutzgrad des betroffenen Ökosystems stattfinden.⁵¹ Geschützt wird nicht nur der aktuelle Zustand, sondern auch künftige naturräumliche Entwicklungen, soweit deren Eintritt tatsächlich zu erwarten ist.⁵² Andernfalls wäre der Tatbestand zu eng gefasst und naturschutzrechtliche Belange könnten nicht hinreichend geschützt werden.⁵³ Zudem dient das Erheblichkeitserfordernis lediglich dazu Bagatellen vom Tatbestand auszuschließen.⁵⁴

3. Privilegierung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

Soweit die Ziele des Naturschutzes gem. § 1 BNatSchG und der Landschaftspflege berücksichtigt werden, stellen land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung keine Eingriffe gem. § 14 II 1 BNatSchG dar.

Die Regelvermutung, wann die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung den Zielen des Naturschutzes entspricht, enthält § 14 II 2 BNatSchG. Dies ist der Fall, wenn sie den Anforderungen an die gute fachliche Praxis gem. § 5 II–IV BNatSchG und § 17 II BBodSchG entspricht. Freigestellt wird aber nur die tägliche Wirtschaftsweise der jeweiligen Fachwirte.⁵⁵

Für die Reichweite der Privilegierung kommt es auf die maßgebliche Art der Bodennutzung an. Die landwirtschaftliche Bodennutzung umfasst nur die Wiesen- und Weidewirtschaft und mithin nur die ertragswirtschaftlich ausgerichtete Nutzung.⁵⁶ Zur forstwirtschaftlichen Bodennutzung zählt die Waldbewirtschaftung

49 Vgl. OVG Magdeburg NuR 2018, 566 (569); VG Karlsruhe Beschl. v. 10.8.2018 – 12 K 1148/18, BeckRS 2018, 25301 Rn. 61.

50 Vgl. *Kerkmann/Fellenberg/Kerkmann/Koch*, Naturschutzrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 17; *Schlacke/Prall*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 14 Rn. 42 f.

51 Vgl. OVG Magdeburg NuR 2018, 566 (569); *Schlacke/Prall*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 14 Rn. 42.

52 Vgl. BVerwG NVwZ 2005, 589 (590); *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 26.

53 Vgl. BVerwG NVwZ 2005, 589 (590); *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 26.

54 Vgl. *Appell/Stark* NuR 2018, 34 (37); *Lütke/Ewer*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 13.

55 Vgl. BVerwG NVwZ-RR 2019, 896 (897); BVerwG NVwZ 1985, 41 (41); Dt. BT, 7. Wahlp., 247. Sitzung, Sitzungsprot. S. 17514 C; 258. Sitzung, Sitzungsprot. S. 18550 A.

56 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 59; *Kluth/Smeddinck/Wolf*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2020, § 5 Rn. 38.

zur Holzerzeugung und zur fischereiwirtschaftlichen Nutzung die Teichwirtschaft, nicht aber die Meeresfischerei.⁵⁷

4. Wiederaufnahmeregelung, § 14 III BNatSchG

Auch die Wiederaufnahme der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung stellt keinen Eingriff dar, wenn sie zeitweise unterbrochen oder eingeschränkt war gem. § 14 III BNatSchG. Dadurch soll ein Anreiz gesetzt werden, die Bodennutzung zeitweise einzuschränken oder zu unterbrechen.⁵⁸ In der Folge können sich auf den genutzten Flächen wieder natürliche Abläufe etablieren.⁵⁹ Maßgeblich ist aber, dass sich die Wiederaufnahme auf dieselbe Art der Nutzung bezieht.⁶⁰ Der Ausschluss gilt nur innerhalb von 10 Jahren und beginnt bei „Auslaufen“ der Unterbrechung oder Beschränkung.⁶¹

5. Rechtsfolge

§ 15 BNatSchG legt fest, welche Maßnahmen bei einem erheblichen Eingriff zu treffen sind. Diese Maßnahmen erfolgen in einem gestuften verfahren, das Unterlassungs-, Ausgleichs-, Ersatz- und Zahlungspflichten umfasst.⁶²

a. Vermeidungsgebot

Auf der ersten Stufe wird der Verursacher gem. § 15 I 1 BNatSchG dazu verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen. Nach § 15 I 2 BNatSchG sind Beeinträchtigungen vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen erreichen können. Das Vermeidungsgebot zielt damit nicht auf die Verhinderung des Vorhabens selbst, sondern auf die Begrenzung der damit verbundenen

57 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 59.

58 Vgl. BT-Drs. 13/10186, S. 8; *Schlacke/Prall*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 14 Rn. 62.

59 Vgl. *Schlacke/Prall*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 14 Rn. 61; *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 38.

60 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 68; *Giesberts/Reinhardt/Schrader*, BeckOK Umweltrecht, 73. Ed. 2025, BNatSchG § 14 Rn. 34.

61 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/Czybulka*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 68; *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 38.

62 Vgl. *Schlacke/Kerkmann/Schröter*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 15 Rn. 1; *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 10 Rn. 31.

nachteiligen Folgen ab.⁶³ In diesem Sinne sind die Optionen auszuloten und daran anknüpfend die umweltschonendste Umsetzungsvariante zu wählen.⁶⁴ Dabei soll der Verursacher das Vorhaben in allen Planungs- und Realisierungsstadien möglichst umweltschonend umsetzen.⁶⁵ Eine Begrenzung erfolgt aber durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.⁶⁶

Steht die Unvermeidbarkeit fest, so ist gem. § 15 I 3 BNatSchG eine Begründung vonnöten.

b. Realkompensation

Bei Unvermeidbarkeit der Beeinträchtigungen, greift die zweite Stufe. Dort sind Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme festzulegen, um den betroffenen Naturhaushalt in seiner Wertigkeit zu erhalten.

aa. Ausgleichsmaßnahmen

Ausgleichsmaßnahmen iSd § 15 II 2 BNatSchG zielen darauf ab, die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederherzustellen. Es hat keine strikte Naturalrestitution direkt am Eingriffsort zu erfolgen, allerdings bedarf es aufgrund des inhärenten funktionsspezifischen Bezugs zwischen Eingriff und Ausgleich einer Auswirkung im geschädigten Gebiet selbst.⁶⁷ Die Beurteilung, welche Flächen und Maßnahmen im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geeignet sind, obliegt der Einschätzungsprärogative der zuständigen Behörde.⁶⁸

63 Vgl. BVerwG ZUR 2015, 85 (88) Rn. 15; BVerwG NZV 1997, 373 (374); *Schlacke/Kerkmann/Schröter*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 15 Rn. 5.

64 Vgl. BT-Drs. 16/12274, S. 57; *Landmann/Rohmer/Gellermann*, Umweltrecht, 105. EL 2024, BNatSchG § 15 Rn. 4.

65 Vgl. BT-Drs. 16/12274, S. 57.

66 Vgl. BVerwG NVwZ 2010, 66 (68) Rn. 33; *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/A. Schumacher*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 15 Rn. 22; *Schlacke/Kerkmann/Schröter*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 15 Rn. 6b.

67 Vgl. BVerwG NVwZ 2001, 673 (681); VG Augsburg 17.10.2022 – Au 9 K 21.1549, BeckRS 2022, 35136 Rn. 49; *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 15 Rn. 46; *Schlacke/Kerkmann/Koch*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 15 Rn. 8; *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 10 Rn. 33; *Kluth/Smeddinck/Wolf*, 2. Aufl. 2020, Umweltrecht, § 15 Rn. 45.

68 Vgl. BVerwG NVwZ 2004, 1486 (1497); BVerwG NVwZ 2016, 844 (859) Rn. 146.

bb. Ersatzmaßnahmen

Falls die unmittelbare Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen am Eingriffsort nicht möglich ist, können Ersatzmaßnahmen gem. § 15 II 3 BNatSchG angeordnet werden. Hierbei genügt die gleichwertige Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts. Zwar bedarf es einer funktionellen Beziehung zu der eingriffsbedingten Beeinträchtigung, aber der Blickwinkel unter dem dies beurteilt wird, ist in örtlicher und inhaltlicher Hinsicht weiter.⁶⁹ Insofern genügt, dass überhaupt eine räumliche Beziehung zwischen dem Ort des Eingriffs und der Durchführung der Ersatzmaßnahme besteht, sodass diese auch bis zu 15 km vom Eingriffsort entfernt sein kann.⁷⁰ Dies rührt daher, dass ein Naturraum in etwa 4–5 Landkreise erfasst.⁷¹

Rechtlich stehen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gleichrangig nebeneinander.⁷² Ein Wahlrecht des Verursachers besteht indes nicht, denn die Entscheidung obliegt gem. § 17 I BNatSchG der zuständigen Behörde.⁷³

Zudem sind Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gem. §§ 15 V, VI BNatSchG in angemessener Frist zu realisieren, wobei die Umstände des Einzelfalls maßgeblich sind.⁷⁴ So können bei Verlust von Waldstücken bis zu 25–30 Jahre angemessen sein und bei Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes hingegen wenige Jahre.⁷⁵

c. Abwägung

Sofern ein Eingriff unvermeidbar und nicht ausgleichs- und ersatzfähig ist, findet eine Abwägung iRd § 15 V BNatSchG statt. Sofern die naturschutzrechtlichen

69 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle/A. Schumacher*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 15 Rn. 36; *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 10 Rn. 34.

70 Vgl. BVerwG NuR 2005, 177 (177).

71 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 15 Rn. 25; *Fülbier*, NuR 2017, 804 (807).

72 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 15 Rn. 9; *Kluth/Smeddinck/Wolf*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2020, § 5 Rn. 47.

73 Vgl. BT-WD 8-3000-067/23, S. 10; *Giesberts/Reinhardt/Schrader*, BeckOK Umweltrecht, 73. Ed. 2025, BNatSchG § 15 Rn. 15.

74 Vgl. *Giesberts/Reinhardt/Schrader*, BeckOK Umweltrecht, 73. Ed. 2025, BNatSchG § 15 Rn. 19.

75 Vgl. BVerwG NVwZ 2004, 732 (737); VGH Baden-Württemberg Urt. v. 21.11.2000 – 10 S 1322/99 Rn. 47; *Giesberts/Reinhardt/Schrader*, BeckOK Umweltrecht, BNatSchG § 15 Rn. 19.

Belange überwiegen, darf ein Eingriff nicht zugelassen werden. Hierbei besitzt die Behörde einen Abwägungsspielraum.⁷⁶

d. Ersatzgeld

Nachdem das Abwägungsergebnis zugunsten des Verursachers ausgefallen ist, hat dieser gem. § 15 VI 1 BNatSchG Ersatzzahlung zu leisten. Nach § 15 VI 2 BNatSchG bemisst sich diese an den durchschnittlichen Kosten gleichwertiger Kompensationsmaßnahmen unter Einschluss der in der Norm genannten Zusatzkosten. Falls diese nicht feststellbar sind, bemessen sich die Kosten gem. § 15 VI 3 BNatSchG nach Dauer und Schwere des Eingriffs sowie den Vorteilen, die dem Verursacher daraus erwachsen. Für Vorhaben im Bereich der Bundesverwaltung wird gem. § 14 BKompV die Höhe konkretisiert. Die Länder können gem. § 15 VII 2 BNatSchG eigene Regelungen treffen. Die Zahlung ist zweckgebunden und ausschließlich für Maßnahmen des Naturschutzes zu verwenden, § 15 VI 7 BNatSchG.

IV. Ökokonten und Flächenpools

Gemäß § 16 BNatSchG besteht die Möglichkeit über Ökokonten und Flächenpools Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorzuziehen. Die Anrechnung erfolgt sinnbildlich wie bei der Abbuchung von einem „Konto“ mit bereits gesicherten Kompensationsflächen.⁷⁷ Die konkrete Ausgestaltung richtet sich gem. § 16 II 1 BNatSchG nach Landesrecht. Dadurch lässt sich der Zeitverzug zwischen Eingriff und Kompensationsmaßnahme verringern, sodass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts relativ zeitnah wiederhergestellt wird.⁷⁸

C. Systemfunktionen und ihre Verbindung zu anderen Bereichen des Umwelt- und Planungsrechts

Im Folgenden werden die Systemfunktionen der Eingriffsregelung analysiert. Diese bestimmen, wie effektiv die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als zentrales

76 Vgl. *Giesberts/Reinhardt/Schrader*, BeckOK, Umweltrecht, 73. Ed. 2025, BNatSchG § 15, Rn. 66.

77 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 16 Rn. 2; *Frenz/Müggenborg/Ohms*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 16 Rn. 1.

78 Vgl. *Landmann/Rohmer/Gellermann*, Umweltrecht, 105. EL 2024, BNatSchG § 16, Rn. 1; *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 16 Rn. 2.

Instrument des Umwelt- und Planungsrechts sein kann und welche Rolle sie rechtsübergreifend einnimmt.

I. Integrationsfunktion

Indem die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung einschlägige Fachgesetze um naturschutzrechtliche Belange anreichert, entfaltet sie eine integrative Funktion.⁷⁹

1. Bauplanungsrecht

Bis 1993 hat die Eingriffsregelung weitgehend beziehungslos neben der Bauleitplanung existiert.⁸⁰ Heute ist sie gem. § 1a III 1 BauGB in die Bauleitplanung integriert und ermöglicht die Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange.⁸¹ In § 1a III 1 BauGB finden sich die Prinzipien des Ausgleichs und der Vermeidung wieder.

Zwar erklärt §§ 18 I, II BNatSchG die Vorschriften des BauGB nur in den ausdrücklich benannten Fällen für anwendbar. Gleichwohl findet die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ergänzende Anwendung, wenn die städtebauliche Eingriffsregelung lückenhaft ist und ergänzt diese mit notwendigen Definitionen.⁸² Zudem sind Gemeinden verpflichtet, ein inhaltlich nachvollziehbares Konzept zur Vermeidung und zum Ausgleich bauplanungsbedingter Eingriffe zu erarbeiten.⁸³ Im Abwägungsprozess gem. § 1 VII BauGB ist sodann das Folgenbewältigungsprogramm der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu berücksichtigen.⁸⁴ Dort genießen die Belange des Naturschutzes zwar keinen Vorrang, doch ihre Einbindung auf planerischer Ebene fördert die effektive Umsetzung der Ziele aus § 1 BNatSchG, wodurch eine fachrechtliche Anreicherung stattfindet.⁸⁵

79 Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 43.

80 Vgl. *Walter*, Vom statischen zum dynamischen Naturschutz, 1999, S. 74.

81 Vgl. *Gassner*, Natur- und Landschaftsschutzrecht, 2. Aufl. 2016, S. 114 Rn. 284; *Schink*, NuR 2017, 585 (586).

82 Vgl. *Lau*, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, 1. Aufl. 2012, Rn. 240; *Schink*, NuR 2017, 585 (587).

83 Vgl. OVG Koblenz NUR 2016, 121 (123); *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 75.

84 Vgl. *Schink*, NuR 2017, 585 (587).

85 Vgl. *Kerkmann/Fellenberg/Kerkmann/Koch*, Naturschutzrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 86 f.

2. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsprüfung ist auch in die Umweltverträglichkeitsprüfung integriert.

Innerhalb der UVP liefert sie Bewertungsmaßstäbe und dient als konzeptioneller Orientierungspunkt im Rahmen des UVP-Berichts nach § 16 I Nr. 4 UVPG.⁸⁶ Auch prägt sie die Darlegung und Bewertung von Umweltfolgen iRd § 24 Nr. 2–4 UVPG, indem Umweltschutzmaßnahmen sowie Ersatzmaßnahmen auf ihrer Grundlage bestimmt werden.⁸⁷ Die zusammenfassende Darstellung gem. § 24 UVPG wird im letzten Schritt der UVP, der Bewertung der Umweltauswirkungen gem. § 25 I 1 UVPG berücksichtigt. Dabei sind vom Normanwender sowohl das Vermeidungsgebot als auch das Ausgleichsgebot des § 15 BNatSchG zu prüfen.⁸⁸

Dadurch trägt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu einer ganzheitlichen Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens bei und stärkt insbesondere das Ziel, den Erhaltungszustand von Arten und Lebensräumen iSd § 1 I Nr. 1 BNatSchG zu sichern.

3. Wasserhaushaltsgesetz

Sie findet bei den Anforderungen an den Gewässerausbau iSd § 67 I WHG Berücksichtigung. Die darin enthaltenen Wertungen des Gebots der Erhaltung natürlicher Rückhalteflächen durch Vermeidung nachteiliger Veränderungen und des nachrangigen Ausgleich stellen wesentliche Grundsätze der Eingriffsregelung dar. Diese Umweltrechtsprinzipien sind in §§ 13ff. BNatSchG einfachgesetzlich ausgeformt und können daher auch als Orientierungsmaßstab dienen, der in die Auslegung des Ausbaugrundsatzes miteinfließt.⁸⁹ Auch bei den jeweiligen Verfahren aus § 38 V WHG und § 78 IV WHG findet die Eingriffsregelung Anwendung, indem die Entscheidung gem. § 17 I BNatSchG im Benehmen mit der Behörde für Naturschutz und Landschaftspflege getroffen wird.⁹⁰

86 Vgl. OVG Münster NVwZ 1996, 274 (277); Beckmann/Kment/Kment, UVPG/UmwRG-Kommentar, 6. Aufl. 2022, § 16 Rn. 25; Schink/Reidt/Mitschang/Reidt/Augustin, UVPG/UmwRG, 1. Aufl. 2018, § 16 Rn. 25 f.

87 Vgl. Schink/Reidt/Mitschang/Kümper, UVPG/UmwRG, 1. Aufl. 2018, § 24 Rn. 9.

88 Vgl. Peters/Balla/Hesselbarth, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – HK, 4. Aufl. 2018, § 25 Rn. 31.

89 Vgl. Schink/Fellenberg/Lau, GK-WHG, 1. Aufl. 2020, § 67 Rn. 15; Landmann/Rohmer/Riese, Umweltrecht, 105. EL 2024, WHG § 67 Rn. 122; Czychowski/Reinhardt, WHG-Kommentar, 13. Aufl. 2023, § 67 Rn. 15.

90 Vgl. Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 17 Rn. 3.

Mithin fließen ihre Inhalte auch integrativ in das WHG hinein, wodurch ein guter Zustand der Gewässer gemäß europarechtlichen und nationalen Vorgaben langfristig gesichert werden kann.

4. Bundesimmissionsschutzgesetz

Auch im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist die Eingriffsregelung materiell-rechtlich eingebunden. Zunächst erfährt die Eingriffsregelung über § 17 I BNatSchG Geltung in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, indem ein Benehmen mit der Naturschutzbehörde hergestellt werden muss.⁹¹ Durch die Einbindung der Tatbestandsmerkmale der Eingriffsregelung erfährt das BImSchG sodann einen planungsrechtlichen Einschlag.⁹² In diesem Rahmen wird die Eingriffsregelung auch bedeutend für Windenergieanlagen. Ab einer Gesamthöhe von 50m bedarf eine solche nämlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung gem. § 4 I BImSchG iVm Nr. 1.6 Anhang zu 4. BImSchV. Für solche Anlagen setzt sie verbindlich Maßnahmen zur Eingriffskompensation fest. Soweit erforderlich, kann eine Einbindung in Form von Auflagen gem. § 12 I BImSchG geschehen, um die Genehmigungsvoraussetzungen aus § 6 BImSchG zu erfüllen.⁹³ In Ergänzung zu § 10 I BImSchG sind zudem nach § 17 IV BNatSchG weitere Angaben zu machen und Unterlagen hinzuzufügen. Gemäß § 4 II 1 der 9. BImSchV gilt dies explizit für Vorhaben, bei denen natur- und landschaftsrechtliche Belange zu prüfen sind.⁹⁴

Somit kann auch in diesem Bereich das Ziel der Erhaltung biologischer Vielfalt und der Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit gem. § 1 I Nr. 1, 3 BNatSchG effektiv gestärkt werden.

5. Bundesberggesetz

Angesichts der ökologischen Auswirkungen von Abbaumaßnahmen zur Rohstoffgewinnung iSd § 1 Nr. 1 BNatSchG ist die Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange zwingend.

So wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bereits im Rahmen der Zulässigkeit der Zulegung gem. § 35 Nr. 3 BBergG in der Abwägung als entgegen-

91 Vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 2017, 366 (367) Rn. 28; *Appel/Ohms/Saurer/Lange*, BImSchG-Kommentar, 2021, § 13 Rn. 27.

92 Vgl. *Führ/Führ*, GK-BImSchG, 3. Aufl. 2023, § 2 Rn. 89.

93 Vgl. VG Schleswig 18.8.2009 – 1 A 5/08, BeckRS 2010, 46362.

94 Vgl. VG Lüneburg 7.5.2015 – 2 A 147/12, BeckRS 2015, 47494.

stehender öffentlicher Belang einbezogen.⁹⁵ Gleiches gilt für die Abwägung im Rahmen der Betriebspläne nach § 48 II 1 BBergG.⁹⁶ Darüber hinaus findet im Anzeigeverfahren über die Aufnahme und Errichtung der in § 50 BBergG benannten Betriebe eine Entscheidung der Bergbehörde im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde gem. § 17 I BNatSchG statt.

Ihre Anwendung im Hauptbetriebsplanverfahren gem. § 52 BBergG ist essenziell. Dort wird dem Betreiber die Erlaubnis erteilt, seinen Betrieb einzurichten und mithin zu führen.⁹⁷ Dadurch erhält dieser die Zulassung mitunter schädigende Maßnahmen zur Bodenschatzgewinnung durchzuführen. Umso wichtiger ist die Berücksichtigung ökologischer Schutzgedanken in diesem Bereich. Sie wird aber nicht direkt über § 48 II 1 BBergG in das Betriebsplanverfahren implementiert, sondern über § 17 I BNatSchG.⁹⁸

Schließlich ist die Eingriffsregelung bei dem Antrag auf vorzeitigen Beginn gem. § 57b I Nr. 1 BBergG zu beachten. Dort bedarf es einer naturschutzrechtlichen Prognose, in welcher die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu prüfen sind.⁹⁹ Dabei wird sich insbesondere mit der Vollkompensation des Eingriffs in Natur und Landschaft auseinandergesetzt.

Folglich gewährleistet sie auch bei großflächigen bergbaulichen Vorhaben die Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes iSd § 1 Nr. 2 BNatSchG.

6. Integration über § 17 BNatSchG

Durch das „Huckepackverfahren“ gem. § 17 BNatSchG wird die Eingriffsregelung in weitere Teile des Umwelt- und Planungsrechts integriert.¹⁰⁰ Dadurch wird das behördliche Prüfungsprogramm um das Eingriffsfolgenregime des § 15 BNatSchG

95 Vgl. BVerwG NVwZ-RR 2009, 153 (155); *Kühnel/von Hammerstein/Keienburg/Kappes/Wiesendahl/Franke/Karrenstein*, BBergG-Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 35 Rn. 17.

96 Vgl. *Kühnel/von Hammerstein/Keienburg/Kappes/Wiesendahl/Kühne*, BBergG-Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 48 Rn. 47; *Kolonko*, Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung an einen Abbau von Steinen und Erden, 1997, S. 151 f.

97 Vgl. VG Aachen 10.12.2001 – 9 K 7/01 Rn. 101; *Piens/Schulte/Graf Vitzthum/Piens*, BBergG-Kommentar, 3. Aufl. 2020, § 52 Rn. 10.

98 Vgl. *Piens/Schulte/Graf Vitzthum/Piens*, BBergG-Kommentar, 3. Aufl. 2020, § 55 Rn. 364.

99 Vgl. *Kühnel/von Hammerstein/Keienburg/Kappes/Wiesendahl/Keienburg/Wiesendahl*, BBergG-Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 57b Rn. 14.

100 Vgl. B, III, 1.

erweitert.¹⁰¹ Um zu gewährleisten, dass naturschutzrechtliche Belange berücksichtigt werden, ist die Entscheidung im Benehmen mit der Naturschutzbehörde zu treffen. Allerdings ist das Benehmen nicht im Sinne einer Willensübereinstimmung, sondern lediglich im Sinne einer gutachterlichen Anhörung zu verstehen.¹⁰² Zudem greift § 17 III 1 BNatSchG in den Fällen ein, in denen der Eingriff keiner Zulassung bedarf und schreibt eine Genehmigung durch die Naturschutzbehörde vor. Bezweckt wird insofern eine präventive Kontrolle.¹⁰³ Über § 17 BNatSchG wird der Eingriffsregelung rechtsübergreifende Wirkung verliehen, wodurch der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch außerhalb spezieller Fachverfahren gewährleistet wird.

7. Zusammenfassung

Die Einbindung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in Fachgesetze verleiht ihr integrative Wirkung und sorgt dafür, dass die in § 1 BNatSchG enthaltenen Ziele des Schutzes von Biodiversität, Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie der nachhaltigen Nutzbarkeit von Natur und Landschaft umgesetzt werden.

II. Steuerungsfunktion

Darüber hinaus entfaltet die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung eine steuernde Funktion. Sie beeinflusst maßgebend den Trend und das Ausmaß der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft, sodass sie eine tendenzsteuernde Wirkung entfaltet.¹⁰⁴ Im Unterschied zur Integrationsfunktion, die auf die Einbindung der Eingriffsregelung in den jeweiligen Fachverfahren abzielt, steuert sie aktiv und richtungsweisend das Vorhaben selbst.

101 Vgl. OVG Schleswig – 1 MB 36/12, BeckRS 2016, 52930 Rn. 27; *Frenz/Müggenborg/Siegel*, BNatSchG – Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 17 Rn. 16; *Landmann/Rohmer/Gellermann*, Umweltrecht, 105. EL 2024, BNatSchG§ 17 Rn. 4.

102 Vgl. BVerwG LKV 1993, 314 (315); *Frenz/Müggenborg/Siegel*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 17 Rn. 21.

103 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 17 Rn. 19.

104 Vgl. BT-Drs. 14/9852, S. 73.

1. Baurecht

Im Gegensatz zum Innenbereich wirken die §§ 13 ff. BNatSchG gem. § 18 II 2 BNatSchG umfassend im Außenbereich, soweit ein Eingriff iSd § 14 I BNatSchG vorliegt. Über das zwingend zu berücksichtigende Erfordernis von Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen kann im Außenbereich konkret Einfluss auf das Vorhaben genommen werden und dieses gesteuert werden. Bereits im Genehmigungsverfahren kann ein Vorhaben gelenkt werden, im Einzelfall sogar verhindert werden, wenn die Abwägung in § 15 V BNatSchG entsprechend ausfällt.¹⁰⁵ In der Prüfung sind die bauplanungsrechtlichen und naturschutzrechtlichen Zulassungsvoraussetzung unabhängig voneinander zu prüfen.¹⁰⁶ Das Vorhaben muss also baurechtlichen und naturschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Die daraufhin getroffene Entscheidung ist gerichtlich uneingeschränkt überprüfbar.¹⁰⁷ Um die naturschutzrechtlichen Belange zu wahren, kann aber auch eine Auflage gem. § 36 I VwVfG iVm landesrechtlichen Vorschriften erteilt werden.

Auch bei planfeststellungsetzenden Bebauungsplänen, welche meist für Straßenplanungen eingesetzt werden, findet die Eingriffsregelung Anwendung.¹⁰⁸ Hierbei muss die Konfliktbewältigung den Anforderungen der Eingriffsregelung genügen.¹⁰⁹ Sie findet auch bei einfachen Bebauungsplänen nach § 30 III BauGB Anwendung, sofern sich die Zulässigkeit nach § 35 BauGB richtet.

Folglich setzt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung steuernde Impulse im Baurecht. Insbesondere im schützenswerten Außenbereich ist die Geltung der Leitziele aus § 1 BNatSchG notwendig.

2. Wasserhaushaltsgesetz

Auch im Wasserhaushaltsgesetz entfaltet sie eine steuernde Wirkung. Bei der wasserrechtlichen Gestattung iSd § 12 I Nr. 2 WHG kann sie als „andere öffentlich-

105 Vgl. VG Stuttgart 26.10.2020 – 11 K 1668/17 Rn. 37 ff.; Nieders. OVG ZfBR 2018, 782 (783).

106 Vgl. BVerwG NVwZ 2002, 1112 (1112); *Frenz/Müggenborg/Beutling*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 18 Rn. 24.

107 Vgl. BVerwG NVwZ 2002, 1112 (1113); VGH Mannheim 19.7.2010 – 8 S 77/09, BeckRS 2010, 50893.

108 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes/Ewer*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 18 Rn. 32; *Kerkmann/Fellenberg/Kerkmann/Koch*, Naturschutzrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 5 Rn. 102.

109 Vgl. *Frenz/Müggenborg/Beutling*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 18 Rn. 25.

rechtliche Vorschrift“ einen eigenständigen Versagensgrund darstellen und wird vollumfänglich geprüft.¹¹⁰

Ihre Anwendbarkeit wird nicht durch § 47 WHG ausgeschlossen, denn sie zielt gerade auf den Schutz des Grundwasserspiegels ab, sofern dieser mit der belebten Bodenschicht in Verbindung steht.¹¹¹ Im Falle von unvermeidbaren Eingriffen, greifen wiederum die Rechtsfolgen des § 15 BNatSchG.

Darüber hinaus wird die Eingriffsregelung über § 68 III Nr. 2 Alt. 2 WHG als andere öffentlich-rechtliche Vorschrift in das Planfeststellungsverfahren miteingebunden. Dort muss die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gem. §§ 13 ff. BNatSchG erfüllt sein, damit der Plan festgestellt oder genehmigt werden kann. Im Fall des Vorrangs naturschutzrechtlicher Belange kann sie indes zur Versagung führen.¹¹²

Mithin wird auch eine materiell-rechtlich steuernde Funktion im Wasserhaushaltsgesetz entfaltet, wodurch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit aus § 1 Nr. 2 BNatSchG nachhaltig gesichert wird.

3. Bundeswaldgesetz

Eine steuernde Wirkung kommt der Eingriffsregelung auch im Forstrecht zu.

Zwar ist der Inhalt der Forstgesetze föderalistisch geprägt, jedoch fußen die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen auf einem gemeinsamen Sockel, dem Bundeswaldgesetz.¹¹³ Bereits aus § 5 S. 1 BWaldG geht hervor, dass die Vorschriften zur „Erhaltung des Waldes“ nur den Rahmen für die Vorschriften der Landesgesetzgebung bilden.

Nach § 9 BWaldG iVm den landesrechtlichen Regelungen¹¹⁴ unterliegen Rodungen und Umwandlungen von Wäldern in eine andere Form der Nutzung einem Genehmigungsvorbehalt. Solche Maßnahmen stellen regelmäßig Eingriffe dar, weshalb die formellen und materiellen Rechtsfolgen der §§ 13 ff. BNatSchG Anwendung finden.¹¹⁵ Auch Erstaufforstungen gem. § 10 I BWaldG können Eingriffe iSd § 14 I BNatSchG darstellen. Allerdings wird dies in der Regel nicht der

110 Vgl. OVG Lüneburg – 7 KS 7/15, BeckRS 2017, 124611 Rn. 34.

111 Vgl. *Schink/Fellenberg/Fellenberg/Schiller*, GK-WHG, 1. Aufl. 2020, § 12 Rn. 37.

112 Vgl. *Schink/Fellenberg/Lau*, GK-WHG, 1. Aufl. 2020, § 68 Rn. 54.

113 Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2015, § 12 Rn. 578.

114 Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2015, § 12 Rn. 585.

115 Vgl. *Klose/Orf*, Forstrecht, 1. Aufl. 1981, § 9 Rn. 152; *Endres*, BWaldG-Kommentar, § 9 Rn. 3.

Fall sein, da sich gerade Erstaufforstungen besonders für Kompensationsmaßnahmen iSd § 14 I BNatSchG eignen.¹¹⁶

Darüber hinaus greift die Eingriffsregelung bei Bewirtschaftungsmaßnahmen gem. § 11 BWaldG ein. Bei Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes durch Kahlschläge oder Holzernten beeinflusst sie unmittelbar Art und Umfang der zulässigen Nutzung.¹¹⁷

Mit den Anforderungen an die gute fachliche Praxis setzt sie zudem einen Maßstab für naturverträgliches forstliches Handeln. Sie kann dazu beitragen, Maßnahmen naturschutzrechtliche Belangen zu unterstellen und sich einer nachhaltigen Bewirtschaftung iSd § 5 BNatSchG zu verschreiben.

Damit lässt sich festhalten, dass die Eingriffsregelungen auch forstliches Handeln beeinflusst, indem sie versucht Maßnahmen der Forstwirtschaft nachhaltig zu gestalten.

III. Schutzfunktion

Zentrales Ziel der Eingriffsregelung ist es gem. § 13 S. 1 BNatSchG, erhebliche Beeinträchtigungen der Natur zu vermeiden. Darin kommt das Bestandsschutzprinzip zur Geltung.¹¹⁸ Dieses zielt auf den Schutz des vorgefundenen qualitativen Umweltbestandes und damit dem Schutz des Ist-Zustands ab.¹¹⁹ Indem das Leistungsniveau des Naturhaushaltes aufrechterhalten wird, wird eine stabile ökologische Grundlage geschaffen, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts gewährleistet. Im Bestandsschutzprinzip ist zudem das zentrale Element des Vermeidungsgebots enthalten, was dafür Sorge trägt, dass nicht unablässig in die Umwelt eingegriffen wird.¹²⁰ Dieses Prinzip schützt nicht nur den Ist-Zustand, sondern berücksichtigt auch die zukünftige Entwicklungsfähigkeit der Natur.¹²¹ Indem dafür gesorgt wird, dass Eingriffe in die Natur grundsätzlich vermieden werden, kann sich der Naturhaushalt wieder regenerieren. Damit wird proaktiv dazu beigetragen, dass der Naturhaushalt wieder ein Niveau erreicht, was vor den Ein-

116 Vgl. BVerwG NVwZ 2002, 1103 (1110); OVG Münster NVwZ 2000, 581 (584); Endres, BWaldG-Kommentar, 2. Aufl. 2021, § 10 Rn. 3.

117 Vgl. Endres, BWaldG-Kommentar, 2. Aufl. 2021, § 11 Rn. 3.

118 Vgl. Lütkes/Ewer/Lütkes, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 13 Rn. 2.

119 Vgl. Berchter, Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, 2006, S. 27.

120 Vgl. Kadner, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 93; Berchter, Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, 2006, S. 84.

121 Vgl. Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 50; Koch/Hofmann/Reesel/Gerbig/Schütte, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2023, § 9 Rn. 58

griffen vorgelegen hat. In der Folge wird über eine rein statische Betrachtung der Natur hinausgegangen.

Sowohl das Bestandsschutzprinzip als auch das Vermeidungsgebot sind Ausprägungen des Vorsorgeprinzips, welches aus Art. 20a GG folgt.¹²² Dieses bestimmt, dass mögliche Umweltschäden vermieden und so weit wie möglich minimiert werden sollen.¹²³ Dadurch soll Natur und Landschaft auch für die künftigen Generationen geschützt werden.

Auch außerhalb förmlicher Schutzgebiete gewährleistet die Eingriffsregelung einen Mindeststandard an Umweltschutz.¹²⁴ In Anlehnung an die Zielbestimmung des § 1 BNatSchG möchte sie den Schutz der Natur und Landschaft als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen, gewährleisten. Dies erreicht sie, indem sie unter anderem die Verbote des Flächen-, Arten- und Biotopschutzes ergänzt.¹²⁵ Damit wirkt sie komplementär und trägt zu einer Verwirklichung des Art. 20a GG sowie der in § 1 BNatSchG genannten Ziele bei.

IV. Kompensationsfunktion

Eine weitere wichtige Funktion der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist die Kompensationsfunktion.

Im Allgemeinen versteht man unter „Kompensieren“ etwas auszugleichen oder durch eine Gegenwirkung aufzuheben.¹²⁶ Im Kontext der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bedeutet dies, dass eine nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigung gem. § 13 S. 2 BNatSchG durch Ausgleich, Ersatz oder Ersatzzahlung zu kompensieren ist.

Den Ausgleichmaßnahmen kommt dabei gem. § 15 II 2 BNatSchG eine gleichartige Wirkung und den Ersatzmaßnahmen gem. § 15 II 3 BNatSchG eine gleichwertige Wirkung zu.¹²⁷ Beide sollen sicherstellen, dass die negativen Folgen einer Beeinträchtigung weitgehend ausgeglichen werden. Die Sicherung der Kompensationsmaßnahmen obliegt gem. § 15 IV 2 BNatSchG dem Verursacher bzw. dessen Rechtsnachfolger. Darin kommt das Verursacherprinzip zum Tragen und ist der

122 Kadner, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 53 f.; Kluth/Smeddinck/Wolf, Umweltrecht, 2. Aufl. 2020, § 5 Rn. 33.

123 Vgl. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2000, S. 609.

124 Vgl. BT-Drs. 7/5251, S. 4; Schlacke/Kerkmann/Koch, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 13 Rn. 8.

125 Vgl. Schlacke/Prall, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 14 Rn. 5.

126 Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/kompensieren>, abgerufen am: 27.03.2025.

127 Vgl. B, III, 5, b.

Kompensationsfunktion mithin immanent.¹²⁸ Indem sie das Interesse des Verursachers an der Genehmigungsfähigkeit seines Vorhabens in den Dienst des Naturschutzes stellt, entfaltet sie eine effiziente Wirkung, da dieser ohne eine Kompensationsmaßnahme sein Vorhaben auch nicht errichten kann.¹²⁹

Regelmäßig ist eine Kompensation nur erreicht, wenn die Folgen der Handlung des Verursachers, gemessen an § 15 II BNatSchG, bewältigt sind. Ansonsten ist seine Schuld nicht beglichen.¹³⁰ Das, was geschuldet ist, bemisst sich nach § 15 II BNatSchG. Danach sind die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes wiederherzustellen. Dies ist nur möglich, wenn kein Rest der Beeinträchtigung verbleibt, womit ein ökologischer Vollaussgleich angestrebt wird.¹³¹

In Anbetracht dessen wird deutlich, wie eng die Kompensationsfunktion mit der Zielbestimmung aus § 1 BNatSchG verbunden ist. Die Sicherung der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft, ist nur möglich, sofern ein gewisses Grundniveau erhalten bleibt. Auch im Hinblick auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen für die künftigen Generationen bedarf es eines angemessenen Ausgleich vorgenommener Eingriffe. Die biologische Vielfalt und die noch vorhandenen Habitate würden ohne eine Kompensation noch gravierender schwinden als ohnehin schon. Die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur iSd § 1 Nr. 3 BNatSchG würden zu einer reinen Wunschvorstellung. Die Sicherung der Schutzziele wäre ohne eine Kompensationsverpflichtung auch im Hinblick auf künftige Generationen nicht möglich.¹³² Die Kompensationsfunktion gewährleistet folglich, dass die in § 1 BNatSchG genannten Schutzgüter langfristig gewahrt bleiben und eine ökologische Wertigkeit des Naturhaushaltes und des Lebensraums zahlreicher Arten bestehen bleibt.¹³³

Für eine optimale Umsetzung, erfolgt die Kompensation auf nicht mehr naturnahen Flächen, die Aufwertungspotenzial innehaben, wodurch eine Renaturierung in den jeweiligen Gebieten einsetzen kann.¹³⁴ Wie dies am besten zu erfolgen hat,

128 Vgl. *Schlacke/Kerkmann/Schröter*, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 15 Rn. 1; *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, vor §§ 13–19 Rn. 2.

129 Vgl. *Schumacher/Fischer-Hüftle/Fischer-Hüftle*, BNatSchG-Kommentar, 3. Aufl. 2021, vor §§ 13–19 Rn. 3.

130 Vgl. *Gassner*, Natur- und Landschaftsschutzrecht, 2. Aufl. 2016, S. 68 Rn. 169; *Gassner*, Das neue Naturschutzrecht, 1. Aufl. 2010, S. 79 Rn. 314.

131 Vgl. *Gassner*, Natur- und Landschaftsschutzrecht, 2. Aufl. 2016, S. 73 Rn. 180.

132 Vgl. *Lütkes/Ewer/Lütkes*, BNatSchG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 13 Rn. 11.

133 Vgl. OVG Münster 24.8.2023 – 22 D 201/22.AK, BeckRS 2023, 25190 Rn. 11.

134 Vgl. *Kluth/Smeddinck/Wolf*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2020, § 5 Rn. 47.

liegt in der Einschätzungsprärogative der Behörde.¹³⁵ Grundsätzlich besteht aber wohl auf Grund des funktionalen örtlichen Zusammenhangs ein faktischer Vorrang der Ausgleichsmaßnahmen.¹³⁶

Darüber hinaus können mittels Flächenpools oder Ökokonten durch Bevorratung gem. § 16 BNatSchG Kompensationsmaßnahmen vorbereitet werden. Hierdurch kann der zwischen dem Eingriff und der kompensierenden Wirkung bestehende Zeitverzug verringert werden.¹³⁷

Letztlich wird durch die Kompensationsfunktion sichergestellt, dass keine erhebliche Beeinträchtigung ungeahndet bleibt. Der Verursacher wird rechtlich verpflichtet aktiv und verbindlich die ökologischen Schäden zu bewältigen, damit auch für künftige Generationen ein gewisses Schutzniveau des Naturhaushalts erhalten bleibt.

V. Nachhaltigkeitsfunktion

Als zentrales Instrument des Umweltrechts ist der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auch eine Nachhaltigkeitsfunktion immanent. Nachhaltigkeit bedeutet, die Bedürfnisse der Gegenwart so zu befriedigen, dass die Möglichkeiten zukünftiger Generationen nicht eingeschränkt werden.¹³⁸ Dieser Gedanke ist als verbindliches Staatsziel in Art. 20a GG verfassungsrechtlich verankert und bildet einen normativen Anknüpfungspunkt für die staatliche Pflicht zum nachhaltigen und vorausschauenden Handeln.¹³⁹ Einfachgesetzlich findet der Gedanke Ausdruck in § 1 I BNatSchG. Um diese Ziele zu erreichen hat der Gesetzgeber Eingriffen Dritter entgegenzutreten und erforderlichenfalls Kompensationsmaßnahmen zu treffen.¹⁴⁰ Diesen Vorgaben trägt die Eingriffsregelung Rechnung, indem sie nachteilige Veränderungen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes vorrangig vermeiden möchte und unvermeidbare Eingriffe durch geeignete Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen möglichst kompensiert. Auf diese Weise kann sie dazu beitragen, dass ein flächendeckender ökologischer „Status quo“ erhalten wird und einer Verschlechterung der Biodiversität entgegengewirkt wird. Dadurch kann gewährleistet wer-

135 Vgl. B, III, 5, b, aa.

136 Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 10 Rn. 53.

137 Vgl. B, IV.

138 Vgl. Definition abgerufen am 31.03.2025, unter: <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/nachhaltigkeit-nachhaltige-entwicklung-14700>.

139 Vgl. BVerfG 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 193; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Krings*, GG-Kommentar, 15. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 24.

140 Vgl. *Hömig/Wolff/Kluth/Wolff/Kluth*, GG-Kommentar, 14. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 5.

den, dass jenes, was wir heute kennen, auch noch an die zukünftigen Generationen weitergegeben werden kann.¹⁴¹

Dies bedarf langfristiger Planungen, dem Schutz von Großflächen, sowie Real-kompensationen von Eingriffen auf ökologisch aufwertbaren Flächen, um Substanz für künftige Generationen zu erhalten.¹⁴² Zugleich schränkt sie privatnützige Interessen iSd Art. 14 I 2 GG ein und verhindert, dass Lebensräume und Artenbestände pauschal in einem Interessenausgleich gegeneinander aufgewogen werden und stellt durch ihre strukturierte Abarbeitung sicher, dass naturschutzrechtliche Belange hinreichend Gewicht erhalten.¹⁴³

Kommt eine Vollkompensation nicht in Betracht und überwiegen die naturschutzrechtlichen Belange, kann das Vorhaben gem. § 15 V BNatSchG sogar vollständig untersagt werden. Die Möglichkeit derart restriktiv vorzugehen, dient der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen und der ökologischen Substanz. Dadurch kann die biologische Vielfalt auch für die Zukunft erhalten werden, womit sie zu einem nachhaltigen Umweltrecht beitragen kann.

Damit ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung Ausdruck eines nachhaltigen Umweltrechts, dass den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sichern möchte.

VI. Zusammenfassung

Von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gehen mithin zahlreiche Funktionen aus, durch die die in § 1 BNatSchG enthaltenen Schutzziele rechtsübergreifend Wirkung erhalten.

D. Die Wirkung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf die gesetzlichen Leitziele und Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung

Nachdem die Systemfunktionen erläutert wurden und aufgezeigt wurde, welche Rolle die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im System des Umwelt- und Pla-

141 Vgl. *Gassner* NuR 2011, 320 (321).

142 Vgl. *Gassner* NuR 2011, 320 (321); *Gassner*, Natur- und Landschaftsschutzrecht, 2. Aufl. 2016, S. 43 Rn. 99.

143 Vgl. VGH München NVwZ-RR 1991, 461 (463).

nungsrecht einnimmt, werden nun die tatsächlichen Wirkungen betrachtet, die in der Praxis von ihr ausgehen.

I. Defizite in der Praxis

Trotz ihrer Einführung im Jahr 1976 hat sich der Zustand der Natur kontinuierlich verschlechtert.¹⁴⁴ Die Gründe dafür sind vielseitig.

1. Fehlende ausführliche Datenerhebung

Es fehlt an einer detaillierten bundesrechtlichen Erfassung, die zur Transparenz beitragen und vorhandenes Verbesserungspotenzial offenlegen würde. Ein Mittel zur Bewahrung des „Status quo“, muss kontinuierlich überprüft werden. Insofern bedarf es einer bundesweiten statistischen Erhebung. Weder der tatsächliche Einsatz von Ersatzgeld noch die durchgeführten Kompensationsmaßnahmen sind statistisch überblicksartig erfasst.¹⁴⁵ Zwar finden sich in der Literatur vereinzelt Studien, allerdings beschränken diese sich auf regionale Einzelfälle.¹⁴⁶ Es kann aber nur durch Transparenz und gezielten Anpassungen eine Akzeptanzsteigerung einsetzen. Was nicht sichtbar ist und keine hohe Anerkennung genießt, kann nicht zu einem effizienten Naturschutz beitragen.¹⁴⁷

Zudem könnten sich Behörden durch die daraus gewonnen Erkenntnisse vergleichen und gebietsübergreifend nach Lösungen suchen, um die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zu optimieren. Eine rechtliche und organisatorische Weiterentwicklung kann sodann zu einer Akzeptanzsteigerung führen.¹⁴⁸ So hebt der Sachverständigenrat für Umweltfragen hervor, dass der Zugang zu Umweltbeobachtungsdaten Transparenz und Problembewusstsein fördert und zu Innovationen bei Messmethoden und Minderungsstrategien führen kann.¹⁴⁹ Hierauf bezogen, wird deutlich, dass das Fehlen belastbarer Monitoringdaten nicht nur eine Erfolgskontrolle erschwert, sondern auch Lernprozesse und Steuerungspotenziale erheb-

144 Vgl. *Schumacher/Louis*, Naturschutzrecht im Klimawandel, Bd. 2013, S. 227.

145 Vgl. *Reisert/Köppel*, Eingriffsregelung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2018, 475 (480); BT-WD 8 – 3000 – 067/23, S. 16; *Breuer*, Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, 2017, 36 (38).

146 Vgl. *Ecker/Pröbstl-Haider*, NuL 2016, 161; *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434; *Siemers*, Inform. d. Naturschutz Niedersachsen 2015, 100 (105).

147 Vgl. *Schumacher/Louis*, Naturschutzrecht im Klimawandel, Bd. 17 2013, S. 227; *Ekaradt/Hennig*, NuR 2013, 694 (703).

148 Vgl. BT-Drs. 14/9852, S. 56 Rn. 108.

149 Vgl. SRU-Sondergutachten 2023, S. 117 Rn. 364

lich einschränkt. Durch den gezielteren Einsatz finanzieller Mittel und Kompensationsmaßnahmen, kann eine effektivere Umsetzung der Schutzziele aus § 1 BNatSchG ermöglicht werden. Ein erstrebter Vollausgleich ist nur möglich, wenn Methoden und technische Mittel sich weiterentwickeln können.¹⁵⁰ In der Konsequenz werden die Schutzfunktion, die Kompensationsfunktion und die Nachhaltigkeitsfunktion abgeschwächt. Sofern keine bundeseinheitlichen Standards geschaffen werden, die zu einer effizienteren Umsetzung von Maßnahmen führen, verbleiben Rückstände im Naturhaushalt, die einen Schutz der Ziele in § 1 I BNatSchG im Weg stehen. Das Fehlen einer belastbaren Datenbasis mindert mithin die Wirksamkeit der Eingriffsregelung und stellt ein Vollzugsdefizit dar.

2. Mangelnde Umsetzung in der Praxis

a. Daten aus der Praxis

Bereits 2001 wurden im Rahmen einer Erfolgskontrolle erhebliche Mängel bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen festgestellt.¹⁵¹ So wurden in nur zwei von sieben Untersuchungsgebieten Maßnahmen umgesetzt.¹⁵² Dies wird durch einen Kontrollbericht zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Brandenburg von 2006 bestätigt. Dort wurden von 391 überprüften Maßnahmen lediglich 239 (61%) umgesetzt, 56 Maßnahmen teilweise (14%) und 36 überhaupt nicht.¹⁵³ Auch qualitativ lagen Mängel vor. Nur 138 Maßnahmen (48%) wiesen eine gute, 62 Maßnahmen (21%) eine mittlere und 39 Maßnahmen eine unzureichende Qualität (13%) auf.¹⁵⁴ Kein anderes Bild zeigt sich bei der Kontrolle im Landkreis Nienburg/Weser.¹⁵⁵ Von 189 festgesetzten Maßnahmen wurden 128 Maßnahmen (68%) mangelhaft umgesetzt, 23 (12%) teilweise und 38 (20%) gar nicht.¹⁵⁶ Teils wurde die Umsetzungsfrist sogar um über 10 Jahre überschritten.¹⁵⁷ Bei der Überprüfung von 88 Ausgleichsflächen wurden im Landkreis Passau 44% der Aus-

150 Vgl. C, III.

151 Vgl. *Tischew/Rexmann/Schmidt/Teubert/Heymann/Krug*, Naturschutz LSA 2001, 19 (22).

152 Vgl. *Tischew/Rexmann/Schmidt/Teubert/Heymann/Krug*, Naturschutz LSA 2001, 19 (21).

153 Vgl. *Mayer/Jessel*, BfN-Skripten 182, 2006, S. 29.

154 Vgl. *Mayer/Jessel*, BfN-Skripten 182, 2006, S. 29.

155 Vgl. *Siemers*, Inform. d. Naturschutz Niedersachs. 2015, 105.

156 Vgl. *Siemers*, Inform. d. Naturschutz Niedersachs. 2015, 105 (106).

157 Vgl. *Siemers*, Inform. d. Naturschutz Niedersachs. 2015, 105 (106).

gleichsflächen nicht umgesetzt und nur 24% konnten als gut oder sehr gut eingestuft werden.¹⁵⁸

Eine Kontrolle von 2019 in Schönberg bei Freiburg bestätigt die vorangegangenen Ergebnisse.¹⁵⁹ Von 124 Einzelmaßnahmen wurden nur 91 (73%) umgesetzt.¹⁶⁰ Davon wiederum erreichten 66% den Sollwert nicht.¹⁶¹ Auch der Umsetzungsgrad von 0.68 unterschreitet den Zielwert von 1 deutlich.¹⁶² Hinzukommt, dass lediglich 60% der evaluierten Maßnahmen den High Nature Value erfüllten und nur 2.5% der Maßnahmen einen äußerst hohen Wert erreichten.¹⁶³

b. Vollzugsschwächen

Ein Problem liegt bereits darin, dass das Vermeidungsgebot in der Praxis faktisch nicht durchgesetzt wird.¹⁶⁴ Es kommt kaum vor, dass Vorhaben untersagt werden, was zu Lasten der Schutzfunktion geht. Zudem wird das Entwicklungspotenzial von Standorten, insbesondere im Hinblick auf den Nährstoffgehalt falsch eingeschätzt.¹⁶⁵ Auch die Pflege der getroffenen Maßnahmen entspricht oft nicht den zu erwartenden Standards.¹⁶⁶ Dadurch erreichen die Maßnahmen ihr Potenzial nicht oder nur unzureichend, was zu einem Versagen der Kompensations- und Nachhaltigkeitsfunktion führt. Auch fehlen Kompensationsflächen bzw. bestehen Probleme, diese zu finden.¹⁶⁷ Überdies bleibt die weitere Sicherung der Maßnahmen, nach Ablauf der Pflegeverträge häufig aus, womit ein Verlust der Wirkleistung zu besorgen ist.¹⁶⁸ Dies wird verschärft durch ein Kontrolldefizit, was dazu beiträgt, dass Maßnahmen nicht realisiert werden oder in einer Weise, die nicht dem ökolo-

158 Vgl. *Ecker/Pröbstl-Haider*, NuL 2016, 161 (165).

159 Vgl. *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434.

160 Vgl. *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (438).

161 Vgl. *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (439).

162 Vgl. *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (439).

163 Vgl. *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (439 f.).

164 Vgl. BVerwG NVwZ 1997, 914 (915); *Ekdardt/Hennig*, NuR 2013, 694 (696); *Frenz/Müggenborg/Guckelberger*, BNatSchG-Kommentar, 4. Aufl. 2024, § 15 Rn. 28 f.

165 Vgl. *Tischew/Rexmann/Schmidt/Teubert/Heymann/Krug*, Naturschutz LSA 2001, 19 (22, 26).

166 Vgl. *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (438); *Mayer/Jessel*, BfN-Skripten 182, 2006, S. 29 f.

167 Vgl. Breuer, Information d. Naturschutz Niedersachsen, 2017, 36 (38); Bundesamt für Naturschutz, Methodik der Eingriffsregelung im bundesweiten Vergleich, NaBiV Heft 165, 2018, S. 196.

168 Vgl. *Tischew/Rexmann/Schmidt/Teubert/Heymann/Krug*, Naturschutz LSA 2001, 19 (29); *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (441).

gischen Standard entspricht.¹⁶⁹ Dies geht zu Lasten des Naturhaushaltes und der biologischen Vielfalt. Bestätigt wird dies durch eine Umfrage aus dem Jahr 2018, an der 149 Naturschutzbehörden sowie Landesämtern teilnahmen.¹⁷⁰ So gaben 146 Befragte an, dass sie Probleme bei der dauerhaften Sicherung von Kompensationsmaßnahmen sehen.¹⁷¹ Die Hauptprobleme wurden bei der Kontrolle der Maßnahmenwirkung und der Unterhaltungsmaßnahmen verortet.¹⁷²

Dass selbst bei offenkundigem Scheitern festgesetzter Verpflichtungen keine Sanktion greift, untergräbt nicht nur deren Verbindlichkeit, sondern letztlich auch die Eingriffsregelung in ihrer Gesamtfunktion.¹⁷³

3. Privilegierung der Landwirtschaft

Ein weiteres Wirksamkeitshemmnis der Eingriffsregelung stellt die Privilegierung der Landwirtschaft dar.¹⁷⁴ Dass dem Naturschutz in diesem Bereich eine überraschende Rolle zukommt, folgt bereits aus dem Umstand, dass 17 Millionen Hektar in Deutschland und damit die Hälfte der Landesfläche allein der Landwirtschaft gewidmet sind.¹⁷⁵

Aufgrund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung ist sie in § 14 II BNatSchG privilegiert. Allerdings steht dies in unmittelbarer Verbindung mit einem rapiden Verlust biologischer Vielfalt.

§ 14 II 1 BNatSchG stellt klar, dass landwirtschaftliche Bodennutzung keinen Eingriff darstellt, wenn die Ziele des Naturschutzes berücksichtigt werden. Da „berücksichtigen“ aber nicht die verbindliche Einhaltung der Leitziele verlangt, sondern nur die Entscheidungseinbindung, ist die landwirtschaftliche Bodennutzung grundsätzlich auch freigestellt, wenn die Grundsätze des § 1 BNatSchG nicht

169 Vgl. *Tischew/Rexmann/Schmidt/Teubert/Heymann/Krug*, Naturschutz LSA 2001, 19 (29); *Siemers*, Inform. d. Naturschutz Niedersachsen 2015, 105 (106); *Ecker-Pröbstl/Haider*, NuL 2016, 161 (166); *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (442).

170 Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Methodik der Eingriffsregelung im bundesweiten Vergleich, NaBiV Heft 165, 2018, S. 40 ff.

171 Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Methodik der Eingriffsregelung im bundesweiten Vergleich, NaBiV Heft 165, 2018, S. 293.

172 Vgl. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Methodik der Eingriffsregelung im bundesweiten Vergleich, NaBiV Heft 165, 2018, S. 293.

173 Vgl. *Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif*, NuL 2019, 434 (441 f.).

174 Auf dieses Problem wird aufgrund der Vielseitigkeit verkürzt eingegangen.

175 Vgl. *Czybulka/Köck/Hampicke*, Landwirtschaft und Naturschutzrecht, 1. Aufl. 2019, S. 25.

eingehalten werden.¹⁷⁶ Auch enthält § 1 BNatSchG keine konkreten Handlungshinweise für die Landwirte.¹⁷⁷

Die gesetzliche Regelvermutung aus § 14 II 2 BNatSchG, welche die landwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff ansieht, sofern sie den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis entsprechen, erweist sich als nicht handhabbar.¹⁷⁸ Die Grundsätze aus § 5 II BNatSchG und § 17 II BBodSchG sind weder konkret noch verbindlich. Sie stellen lediglich Handlungsdirektiven dar und keine Ge- oder Verbote.¹⁷⁹ Sie sind zu abstrakt, um rechtsverbindlich zu wirken und geben den Landwirten weder Handlungshinweise noch bieten sie eine hinreichende Aussagekraft, um behördliches Verhalten zu steuern und Kontrolle zu ermöglichen.¹⁸⁰ Da die Grundsätze unverbindlich sind, kann eine Verbindlichkeit auch nicht über Verwaltungsakte einverlangt werden.¹⁸¹ Ohne Konkretisierung durch die Behörde, erfolgt keine Rüge durch betroffene Adressaten und wiederum keine Gerichtsentscheidung.¹⁸² Aus der Abstraktheit der Grundsätze folgt, dass fast sämtliche Eingriffe der landwirtschaftlichen Bodennutzung pauschal als ordnungsgemäß angesehen werden.¹⁸³ Damit läuft die Regelvermutung ins Leere.

Verfahrensrechtlich verschärft sich das Problem, da privilegierte Bodennutzungen nicht unter die Anzeige- oder Genehmigungspflicht fallen, sodass eine Eröffnungskontrolle der unteren Naturschutzbehörde ausfällt.¹⁸⁴ Der Eingriff kann allein nachträglich über § 17 VIII BNatSchG untersagt werden.¹⁸⁵ Zwar belegen einige Gerichtsentscheidungen die Anwendung der Vorschrift, aber fraglich ist, welche Dunkelziffer letztendlich besteht.¹⁸⁶ Oftmals bleiben Kontrollen aus oder

176 Vgl. Möckel, NuR 2012, 225 (227).

177 Vgl. Gassner/Heugel, Das neue Naturschutzrecht, 2010, S. 70 Rn. 285; Schlacke/Prall, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2023, § 14 Rn. 51; Möckel, NuR 2012, 225 (227).

178 Vgl. B, III, 3.

179 Vgl. BVerwG ZUR 2017, 176 (177) Rn. 17.

180 Vgl. Möckel, NuR 2018, 225 (229); Kadner, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, 101 f.; Gassner/Heugel, Das neue Naturschutzrecht, 2010, S. 70 Rn. 285.

181 Vgl. Möckel, NuR 2018, 742 (743).

182 Vgl. Möckel, NuR 2018, 742 (743).

183 Vgl. Kadner, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 112.

184 Vgl. Kadner, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 112; Möckel, NuR 2018, 742 (743).

185 Vgl. BVerwG ZUR 2017, 176 (178) Rn. 25; Kadner, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 113 – entgegen Möckel, NuR 2012, 225 (228).

186 OVG Koblenz NVwZ-RR 2020, 431; BVerwG NVwZ-RR 2019, 896.

sind ungenügend.¹⁸⁷ Deshalb ist es fraglich, ob ein Großteil der wegen § 14 II BNatSchG nicht gemeldeten Eingriffe, erkannt wird.

Die Folge dessen ist, dass die Schutz-, Kompensations- und Steuerungsfunktion der Eingriffsregelung ins Leere laufen. Dadurch können sie weder die gesetzlichen Leitziele durchsetzen noch notwendigen Naturschutz gewährleisten. Dies belegen auch die Daten, denn rund 80% der von der Landwirtschaft nutzungsabhängigen Biotope gelten als gefährdet, wobei Grünland- und Extensivackerflächen besonders betroffen sind.¹⁸⁸ Hinzu kommen Bestandsrückgänge von Vögeln auf der Feldflur um 20% sowie der Verlust von 75% der Insekten.¹⁸⁹ Folglich überrascht es nicht, dass in der Literatur vertreten wird, dass § 14 II BNatSchG in ihrer aktuellen Fassung gegen Art. 3 I, Art. 20a und Art 20 III GG verstößt und verfassungswidrig ist.¹⁹⁰

Damit erweist sich die Privilegierung der Landwirtschaft als erhebliches Hemmnis in Anbetracht der Ziele des § 1 BNatSchG.

II. Reformansätze für die „gute fachliche Praxis“

In der Literatur existieren bereits Ansätze, um die Problematik der Privilegierung der Landwirtschaft anzugehen.¹⁹¹

Denkbar wäre die Abschaffung der Privilegierung aus § 14 II BNatSchG, da sie den gesetzlichen Zielen des § 1 BNatSchG zuwiderläuft und im Hinblick auf Art. 20a GG verfassungsrechtlich bedenklich scheint.¹⁹² Andernfalls könnten die Grundsätze der guten fachlichen Praxis konkretisiert werden, um ein Privileg für nachweislich ökologisch nachhaltige Landwirtschaft zu schaffen.¹⁹³ Diesbezüglich müssten deutschlandweit gültige Mindeststandards und regional zu bestimmende

187 Wie bereits unter D, I, 2, a., gezeigt wurde.

188 Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Agrar-Report 2017, S. 14.

189 Vgl. *Hallmann et al.*, More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, PLOS One, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809> (08.04.2025); Statistisches Bundesamt, DESTATIS – Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2016, S. 100; *Möckel*, NuR 2018, 742 (744).

190 Vgl. *Möckel*, NuR 2012, 225 (230); *Möckel*, NuR 2018, 742 (743); *Kadner*, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 110.

191 Daher wird nur in gebotener Kürze darauf Bezug genommen.

192 *Kadner*, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 110.

193 Vgl. *Kadner*, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht, 2024, S. 110; *Möckel*, NuR 2018, 742 (745); *Möckel*, ZUR 2014, 14 (15 ff.).

standortbezogene Anforderungen aufgestellt werden.¹⁹⁴ Zusätzlich könnte man die pauschalisierte Genehmigungsfreistellung um eine pauschalisierte Kompensationspflicht ergänzen, wobei sich an dem Schweizer Cross-Compliance-Modell orientiert werden könnte, wonach auf einem betriebsbezogenen Mindestanteil von 7% der Nutzfläche, eine höherwertige Naturausrüstung vorhanden sein muss.¹⁹⁵

III. Reformansatz zur Verbesserung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

1. Modell eines Bundeskompensationsüberwachungs-gesetzes (BKÜG)

Ein Ansatz zur Lösung der Vollzugsdefizite bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, ist die Schaffung eines BKÜG. Im Vergleich zur Änderung des BNatSchG bietet ein eigenständiges Gesetz mehrere Vorteile, ein klares politisches Statement die Probleme der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung anzugehen, die Schaffung von Rechtsklarheit und die Betonung der Bedeutung der Eingriffsregelung.

In einem möglichen § 1 BKÜG, würde der Zweck des Gesetzes festgelegt werden. Dieser ist die langfristige Schaffung und Sicherung bundeseinheitlicher Berichte sowie die Gewährleistung von Erfolgskontrollen, um Kompensationsmaßnahmen in Wahrung des § 1 BNatSchG effizient durchzusetzen.¹⁹⁶ Dahinter steht der Gedanke, dass die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen gewährleistet und bundesübergreifend Transparenz geschaffen wird.

In einem möglichen § 2 BKÜG würde ein allgemeiner Grundsatz erlassen werden, wonach die Länder sicherzustellen haben, dass alle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einheitlich dokumentiert, bewertet und kontrolliert werden. Zur einheitlichen Grundbewertung von Biotopen kann insofern auf § 5 ff. BKompV zurückgegriffen werden. Bezüglich einheitlicher Erfolgskontrollen von Kompensationsmaßnahmen kann sich an bewährten Methoden aus der Literatur orientiert werden.¹⁹⁷ Darauf basierend würde ein Leitfaden entwickelt werden, um länderübergreifend eine Vereinheitlichung der Bewertungsmethoden zu erreichen. Zudem würde in der Norm niedergelegt werden, dass die Erfassung der Daten über ein digitales, bundesweit einheitliches Kompensationsregister erfolgt, was auf der

194 Vgl. Möckel, ZUR 2014, 14 (15).

195 Vgl. Möckel, NuR 2012, 225 (231).

196 Vgl. D, I, 1.

197 Vgl. Tischew/Rexmann/Schmidt/Teubert/Heymann/Krug, Naturschutz LSA 2001, 19 (20); Ecker/Pröbstl-Haider, NuL 2016, 161 (163); Rabenschlag/Schoof/Schumacher/Reif, NuL 2019, 435 (437).

Grundlage des BKÜG eingerichtet werden würde. Diesbezüglich kann sich an bereits existierenden Online-Datenbanken orientiert werden. Ein Orientierungsbeispiel dafür kann das PRTR-Schadstoffregister sein. Darin ist geregelt, dass die von den Betreibern an die zuständige Landesbehörde übermittelten Berichte an das Umweltbundesamt übermittelt werden und sodann in das Register einzutragen sind.¹⁹⁸ Dadurch werden Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung, sowie die Kontrollen von Anlagen verbessert.¹⁹⁹ Ein weiteres Beispiel stellen die auf Grundlage des § 20 UVPG bestehenden Internetportale dar, in welche der Inhalt der Bekanntmachung nach § 19 I UVPG und § 19 II UVPG anzulegenden Unterlagen einzuspeisen sind. Um die Qualität dessen sicherzustellen, würde weiter festgelegt werden, dass dafür eine bundesweite Kontrollbehörde im Bundesministerium für Umwelt geschaffen wird. Das Ziel der Behörde ist die Behebung der Kontrolldefizite, die Überprüfung der erfassten Kompensationsdaten und die Eingabe ins Bundeskompensationsregister. Außerdem soll sie einheitliche Vollzugsstandards gewährleisten und durch eine übergeordnete Kontrollebene zur Stärkung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung beitragen. In diesem Rahmen wird festgehalten, dass die Kontrollbehörde befugt ist, stichprobenartige Kontrollen zur Qualitätssicherung mittels Sachverständigen und Gutachtern durchzuführen. Diese würden rein überprüfend tätig werden und zur überregionalen Qualitätssicherung eingesetzt. Auch würde eine jährliche Berichtspflicht der zuständigen Naturschutzbehörde an die neue Kontrollbehörde festgelegt werden. Hierbei wird sich ebenfalls an dem PRTR-Schadstoffregister orientiert. Die Kontrollbehörde gibt sodann die Daten im Kompensationsregister ein. Für den Fall, dass eine Behörde gegen diese Berichtspflichten verstößt, würde ein Vermerk bei der neuen Bundesbehörde erfolgen und bei wiederholten Verstößen, im Kompensationsregister eingetragen. Dadurch wird für andere Behörden sichtbar, dass die jeweilige betroffene Landesbehörde ihrer Pflicht nicht nachgekommen ist. Indem dadurch ein einheitliches naturschutzrechtliches Niveau geschaffen und eine integrale Strukturfunktion der Eingriffsregelung gewährleistet wird, kann eine solche Norm als allgemeiner Grundsatz erlassen werden.²⁰⁰

In einer weiteren Norm würden zudem festgehalten werden, dass bei nicht erfolgten Kompensationsmaßnahmen, Sanktionen gegenüber dem Verursacher festgelegt werden können. Das Nähere soll sodann landesrechtlich geregelt werden.

198 Vgl. *Röckinghausen*, ZUR 2009, 19 (22).

199 Vgl. *Falke*, ZUR 2024, 628 (630).

200 Vgl. *Fischer-Hüftle*, NuR 2007, 78 (82); *Köck/Wolf*, NVwZ 2008, 353 (359).

Im Weiteren würde normiert werden, dass die Länder sicherzustellen haben, dass die mit der Erhebung, Bewertung und Dokumentation von Erfolgskontrollen betrauten Behördenmitarbeiter regelmäßig an Schulungen teilnehmen müssen. Diese Schulungen werden durch die neue Behörde durchgeführt. Dies dient einem reibungslosen Umgang mit dem Kompensationsregister und soll den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens gewährleisten. Der Inhalt dieser würde sich auf den Umgang mit dem Register, den Bewertungskriterien und der ordnungsgemäßen Dokumentation von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme beziehen.

Um die Effektivität dieses Gesetzes einschätzen zu können, würde normiert werden, dass nach einem Zeitraum von 3–5 Jahren eine Evaluierung stattfindet. Nach dieser könnten weitere Schlüsse gezogen werden.

2. Gesetzgebungskompetenz

Grundsätzlich liegt die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 I GG bei den Ländern. Der Titel „Naturschutz und Landschaftspflege“ unterfällt aber der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund kann daher gem. Art. 74 I Nr. 29 GG iVm Art. 72 I GG das BKÜG erlassen.

Allerdings könnte die Abweichungsbefugnis der Länder gem. Art. 72 III 1 Nr. 2 GG eine einheitliche Regelung erschweren. Eine Möglichkeit, dies zu umgehen, könnte es sein, den Titel „Naturschutz und Landschaftspflege“ durch eine Grundgesetzänderung zu den in Art. 72 II GG aufgelisteten Kompetenztiteln hinzufügen. Dies würde aber gem. Art. 79 II GG eine zwei Drittel Mehrheit im Bundestag sowie im Bundesrat erfordern

Eine alternative Überführung des „Naturschutzes und der Landschaftspflege“ in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 71 GG, würde den Föderalismus schwächen, dessen Aufgabe die Stärkung und Ergänzung des demokratischen und sozialen Rechtsstaats ist.²⁰¹ Gerade wegen der Ortsnähe spricht viel dafür, die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern zu belassen. Auch erscheint eine diesbezügliche Grundgesetzänderung gem. Art. 79 II GG fraglich.

Mithin würde das Gesetz auf Grundlage von Art. 74 I Nr. 29 iVm Art. 72 I GG verabschiedet werden.

201 Vgl. *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Sannwald*, GG-Kommentar, 15. Aufl. 2021, Art. 70 Rn. 5.

3. Stärken und Schwächen des Reformansatzes

Ein wesentlicher Schwachpunkt ist die Abweichungsbefugnis der Länder, wodurch eine Rechtsvereinheitlichung gefährdet werden könnte.²⁰² Zudem bedarf es gem. Art. 77 iVm Art. 42 II 1 GG einer Mehrheit im Bundestag. Ein politischer Wille zur Stärkung der Eingriffsregelung ist daher unerlässlich.

Demgegenüber bietet das BKÜG ein erhebliches Verbesserungspotenzial. Indem bundeseinheitliche Berichtspflichten eingeführt werden, würde eine belastbare Datengrundlage geschaffen werden, anhand derer länderübergreifend Vergleiche gezogen werden können.²⁰³ Durch das Bundeskompensationsregister würde die Transparenz erhöht und gezielte Erfolgskontrollen ermöglicht werden. Dies stärkt sowohl die Kompensations-, Nachhaltigkeits-, und Schutzfunktion. Die Einrichtung einer übergeordneten Kontrollbehörde verspricht indes eine qualitative Aufsicht und hilft Vollzugsdefizite zu identifizieren und zu beheben. Dies würde in einer besseren Kontrolle durch die Landesbehörden münden. Dadurch, dass die Länder Sanktionen gegenüber Verursachern erlassen könnten, würde zudem der Druck erhöht werden, Kompensationsmaßnahmen durchzuführen. Langfristig würde das Vertrauen in die Eingriffsregelung wachsen, ihre Akzeptanz steigen und sie würde ihren Ruf als ineffizientes Regelungsinstrument ablegen. Durch die Ergänzung einer Kontroll- und Transparenzfunktion, könnte die Eingriffsregelung ihr Potenzial auch in der Praxis entfalten.

E. Fazit

Im Verlauf der Arbeit wurde die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung umfassend analysiert. Angefangen bei ihrer Historie und ihrem Ablauf wurde deutlich, dass sie als zentrales Instrument des Umweltrechts strukturiert Eingriffsfolgen bewältigen kann. Ihr Tatbestand ist eng verknüpft mit den Schutzgütern aus § 1 BNatSchG und etabliert mehrere Möglichkeiten, um nicht vermeidbare Beeinträchtigungen zu kompensieren. Sie ist konzipiert, um steuernd rechtsübergreifend tätig zu werden und die Erhaltung der in § 1 BNatSchG genannten Schutzgüter zu gewährleisten. Ihre Systemfunktionen dienen dabei der Umsetzung des Art. 20a GG sowie der zentralen Ziele des § 1 BNatSchG.

²⁰² Vgl. D, II, 2.

²⁰³ Vgl. D, I, 1.

Allerdings verdeutlichen die dargelegten Vollzugsprobleme, dass die Theorie, wie so oft von der Praxis abweicht. Dies untermauern die angeführten Studien. Diese zeigen unzureichende Erfolgskontrollen, mangelnde Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen und teils sogar das Ausbleiben von Kompensationsmaßnahmen auf. Besonders problematisch erscheint insbesondere die Privilegierung der Landwirtschaft. Ihre Wirkung auf die gesetzlichen Leitziele ist in der Praxis begrenzt und lediglich in der Lage Eingriffe in der Natur abzdämpfen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es, wie dargelegt Reformen. Diese müssen bezüglich der Landwirtschaftsprivilegierung stattfinden als auch bezüglich der Datenerfassung. Die dargelegten Reformansätze sollen die Praxistauglichkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ankurbeln und dazu verhelfen einen weitergehenden Biodiversitätsverlust zu stoppen.

Die Umsetzung dieser Modelle ist vom politischen Willen abhängig. Ein solcher ist vonnöten, um den rasanten Biodiversitätsverlust auch vor dem Hintergrund des Klimawandels aufzuhalten. Klar ist, dass in ihrer momentanen Konzeption die Ziele des § 1 BNatSchG weit verfehlt werden und die Eingriffsregelung ohne Reform ein theoretisch gut durchdachtes Modell bleibt, das in der Praxis ihrem Versprechens der Erhaltung eines Status quo nicht gerecht wird und einer langfristigen Verschlechterung der Natur nichts entgegenzusetzen hat. Allerdings stünde es ohne sie heute deutlich schlechter um die Natur.

Darf der Bundesgesetzgeber den Ländern und Kommunen Kontingente für den Flächenverbrauch vorschreiben und welche verfassungsrechtlichen Vorgaben sind dabei zu beachten?

EVA MERET THOMAS

A. Einleitung

Die Ressource Boden ist ein limitiertes Gut.¹ Dennoch werden in Deutschland täglich über 50 ha Fläche neu in Anspruch genommen.² Dies entspricht zur Veranschaulichung in etwa einer Fläche von 70 Fußballfeldern.³

Der hohe Verbrauch an Fläche ist keine Neuerscheinung. Bereits seit vielen Jahren wird dieses Problem von Umweltforschern, Geologen und auch von der Politik beobachtet und analysiert.⁴

Zwischen 1997 und 2000 betrug die Flächenneuanspruchnahme durchschnittlich 129 ha am Tag.⁵ Zwischen 2005 und 2008 lag sie bei durchschnittlich 104 ha pro Tag.⁶ Von 2011 bis 2014 sank diese Zahl weiter auf durchschnittlich 69 ha.⁷ Von 2014 bis 2017 lag sie bei durchschnittlich 58 ha täglich⁸ und zwischen

1 Schulz, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 29.

2 Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Suffizienz als „Strategie des Genug“: Eine Einladung zur Diskussion, 2024, S. 50.

3 Umrechnung von Hektar nach Fußballfeld (68m x 105m), URL: <https://der-umrechner.de/flaechen/ha-hektar-in-fussballfeld/50/> (letzter Aufruf am 14.06.2025 um 23:17 Uhr)

4 zu näheren Ausführungen siehe Kapitel „Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme“ und „Zielsetzung des Bundes“; Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31.

5 Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO), LABO-Statusbericht 2020 „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung“, 2020, S. 12.

6 Schulz, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 39.

7 Bovet, ZUR 2020, 31 (32).

8 Bovet, ZUR 2020, 31 (32).

den Jahren 2019 bis 2022 betrug sie durchschnittlich 52 ha am Tag.⁹ Die Flächenneuanspruchnahme ist folglich seit dem Jahr 2000 stark zurückgegangen¹⁰, allerdings ist sie als solche vor dem Hintergrund der Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Fläche immer noch zu hoch.¹¹ Die Politik hat erkannt, dass eine nachhaltige Nutzung der begrenzten Bodenfläche unerlässlich ist.¹² Eine zufriedenstellende Lösung, um die Flächenneuanspruchnahme einzudämmen, konnte allerdings bisher noch nicht realisiert werden.¹³

Um eine Lösung des Problems zu finden, ist es erforderlich, die aktuelle Situation zu analysieren. Zunächst ist festzustellen, was unter einer Flächenneuanspruchnahme zu fassen ist, wer als Verursacher in Betracht kommt, aufgrund welcher Motivationslage diese erfolgt und welche Auswirkungen sie hat. Zudem ist zu betrachten, welches Ziel es aus Sicht des Bundes zu erreichen gilt und welche bisherigen Maßnahmen die Politik zur Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme mit welchem Erfolg bereits ergriffen hat. Basierend auf dieser Analyse ist zu hinterfragen, ob der Bundesgesetzgeber den Ländern und damit indirekt den Kommunen verbindliche jährliche Kontingente für den Flächenverbrauch vorschreiben kann und welche verfassungsrechtlichen Vorgaben hierfür insbesondere beachtet werden müssen.

B. Begriffsbestimmung

Unter einer Flächenneuanspruchnahme, auch Flächenverbrauch¹⁴ oder Flächeninanspruchnahme¹⁵ genannt, versteht man „die planerische Umwidmung von insbesondere landwirtschaftlichen oder naturbelassenen Flächen in Siedlungs- und

9 *Statistisches Bundesamt (Destatis)*, Erläuterungen zum Indikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“, Nachhaltigkeitsindikator über die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke 2022, 2024, S. 2.

10 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 12.

11 Vgl. Köck, ZUR 2024, 599.

12 BT-Drs. WD 7 – 3000 – 163/17, 1 (4).

13 Köck, ZUR 2024, 599.

14 *Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes (KBU)*, Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln, Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt, 2009, S. 5; *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 35.

15 Vgl. Köck, ZUR 2024, 599.

Verkehrsflächen“.¹⁶ Diese machen ca. 14 % der Gesamtfläche Deutschlands aus.¹⁷ Unter Siedlungs- und Verkehrsflächen werden auch unversiegelte und nicht bebaute Flächen gefasst, wie z.B. Gärten, Sport- und Freizeitanlagen, Flächen für die Ver- und Entsorgung, Campingplätze und Straßenbegleitgrün.¹⁸

Problembehaftet ist insbesondere, dass etwa die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt, also so mit einem Bauwerk bedeckt sind, dass kein Niederschlag in den Boden dringen kann, was zur Folge hat, dass die natürliche Bodenfunktion zerstört wird.¹⁹ Bei der Versiegelung einer Fläche werden der Oberboden und die darunter liegenden oberen Schichten des Unterbodens entfernt, durch Baustoffe ersetzt und anschließend gepflastert, asphaltiert oder mit anderen Baustoffen verdichtet.²⁰

C. Verursacher der Flächenneuanspruchnahme

Grundsätzlich ist jegliche Flächenneuanspruchnahme einem behördlichen Plan- und Genehmigungsverfahren unterworfen.²¹

Basierend auf ihrer Planungshoheit gem. Art. 28 II GG und der Bauleitplanung nach § 1 BauGB haben die Kommunen die Befugnis, Flächen neu zu entwickeln.²² Dies erfolgt i.d.R. in Form von Bebauungsplänen.²³

Der Bund, die Länder und die Kreisebene sind durch das Planfeststellungsverfahren nach dem VwVfG treibende Faktoren bezüglich der Flächenentwicklung.²⁴

16 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (32); *KBU*, Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln, 2009, S. 5; *Kümper*, NVwZ 2021, 365.

17 *SRU*, Suffizienz als „Strategie des Genug“, 2024, S. 50.

18 *LABO*, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 9; *Bovet*, ZUR 2020, 31 (32); *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 37.

19 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (32); BT-Drs. WD 7 – 3000 – 163/17, 1 (4).

20 *LABO*, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 18; *Umweltbundesamt (UBA)*, Bessere Nutzung von Entsiegelungspotenzialen zur Wiederherstellung von Bodenfunktionen und zur Klimaanpassung, 2021, S. 58.

21 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (238).

22 *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, 2004, S. 22; *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (239).

23 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (244).

24 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (239).

Ein solches Verfahren dient grundsätzlich der planungsrechtlichen Inangriffnahme von Maßnahmen der Infrastruktur.²⁵

Gem. § 35 I BauGB können privilegierte Vorhaben im Außenbereich auch ohne eine verbindliche Bauleitplanung erfolgen, soweit sie die genannten Voraussetzungen erfüllen, sodass die Eigentümer bzw. die Flächennutzer zur Flächenneu-inanspruchnahme beitragen.²⁶

Einen weiteren Faktor stellen die verschiedenen Verwaltungsbehörden dar, welche aufgrund zahlreicher Fachgesetze, wie z.B. dem BImSchG oder dem BNatSchG, eine Fachgenehmigung für bestimmte Vorhaben erteilen.²⁷ Fachgenehmigungen sind solche, welche anstatt auf Grundlage des Baurechts, aufgrund eines Fachgesetzes erfolgen.²⁸ Die grundsätzlich erforderliche Baugenehmigung kann aufgrund der Konzentrationswirkung durch eine Fachgenehmigung von der zuständigen Behörde ersetzt werden.²⁹

Annähernd zwei Drittel der Flächenneu-inanspruchnahmen sind auf kommunale Planungen zurückzuführen, wohingegen ein Drittel auf andere Verfahren, wie dem Planfeststellungsverfahren, gründen, welche nicht durch die Kommunen, sondern von Bund und Ländern gesteuert werden.³⁰ Dies verdeutlicht, dass zum Erreichen des angestrebten Flächensparziels Bemühungen auf allen Raum- und Planungsebenen notwendig sind.³¹

25 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (245); vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann*, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 72 Rn. 3.

26 *Stüer/Beckmann*, BauR-HdB/Beckmann, 6. Aufl. 2025, Rn. 3947; *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (239, 244).

27 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (239).

28 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (244).

29 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (244); vgl. *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 5 Rn. 51.

30 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (247); *Kümper*, NVwZ 2021, 365; *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (37).

31 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (247).

D. Motive der Flächenneuinanspruchnahme

Die Motive der Flächenneuinanspruchnahme sind vielfältiger Natur. Die Menschen sind im Vergleich zu früher einen erhöhten Lebensstandard gewohnt, der zu einem Anstieg des Wohnflächenverbrauchs pro Kopf führt.³² Die personelle Größe der Haushalte hat sich verringert, was sowohl ihren Ursprung im demografischen Wandel, als auch in einer neuen Trendwende hin zum Singlehaushalt hat.³³ Bei familiären Veränderungen, z.B. bei einem Auszug der Kinder, verbleiben die Familien oft in ihren Wohnungen.³⁴ Die Anzahl der Haushalte nimmt somit zu.³⁵ Viele Menschen wollen zudem naturnah leben, was besonders flächenintensiv ist.³⁶ Dies hat seinen Ursprung in der damit häufig einhergehenden empfundenen erhöhten Lebensqualität.³⁷ Ferner ist es für Menschen, die ein Grundstück bebauen wollen, preislich oftmals erschwinglicher, Bauland in ländlichen Regionen zu erwerben.³⁸ Dies hat zur Folge, dass die Nachfrage nach Bauplätzen im Umland steigt.³⁹

Auch das Gewerbe trägt maßgeblich zur Flächenneuinanspruchnahme bei.⁴⁰ Häufig ist die Neuausweisung von Gewerbegebieten im ländlichen Raum mit geringeren baurechtlichen und immissionsrechtlichen Hürden verbunden.⁴¹ Zudem hat eine Inanspruchnahme von neuen Flächen für die dortigen Gewerbe den Vorteil einer günstigeren Verkehrsanbindung und der Möglichkeit einer Erweiterung.⁴² Finanzielle Förderungen des Staates zur Ansiedelung von Industrie und Gewerbe in ländlichen Regionen führen ebenfalls zu einer Flächenneuinanspruchnahme.⁴³

Die Kommunen stehen untereinander oftmals in einem Wettbewerb um Einwohner, Gewerbe und Arbeitsplätze, was ebenfalls eine Flächenneuinanspruchnahme

32 Köck/Bovet/Tietz, ZUR 2018, 67 (68).

33 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

34 Bovet, ZUR 2020, 31 (32); Henger/Voigtländer, Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, 2019, S. 5.

35 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

36 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

37 Schulz, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 40.

38 Schulz, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 40; Löhr, Wirtschaftsdienst 2004, 113.

39 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

40 Schulz, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 41; LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

41 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

42 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

43 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 20.

me fördert.⁴⁴ Die Kommunen tun dies unter anderem in der Hoffnung, mehr Steuern zu generieren.⁴⁵ Eine steigende Einwohnerzahl ist für die Kommunen hinsichtlich der Höhe der Zuweisung des Landeshaushalts ebenso von Bedeutung.⁴⁶ Staatliche Subventionen wie die Einführung der Pendlerpauschale, die Bereitstellung von Fördermitteln bezüglich der Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen und die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur sind maßgebliche Faktoren, die die Flächeninanspruchnahme verstärken.⁴⁷

Mangelnde Informationen über Potenziale der Innenentwicklung und eine Verwendung der zur Verfügung stehenden Flächen zu Spekulationszwecken führen häufig dazu, dass statt einer Innenentwicklung, neue Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden.⁴⁸

Zudem werden auch zum Ausbau von erneuerbaren Energien, wie der Windenergie und der Photovoltaik, ausreichend Flächen benötigt.⁴⁹ Die Neuerschließung für solche Projekte ist notwendig, der daraus aber resultierende Verlust von landwirtschaftlichen Flächen sowie Grün- und Freiräumen wirkt sich aufgrund der beeinträchtigten Bodenfunktion klimatisch negativ aus.⁵⁰

Selbst wenn ein Flächenrecycling von bereits genutzten Flächen im Innenbereich angestrebt würde, ist es aufgrund von umfangreicheren Planungsverfahren, erheblichen Kosten, Zeitaufwand und Risiken bei bestimmten Vorhaben, wie z.B. bei denkmalgeschützten Bauten, oft attraktiver, neue Flächen zu erschließen, um diese zu bebauen.⁵¹

44 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19; *Bovet*, ZUR 2020, 31 (32); *Kümper*, NVwZ 2021, 365.

45 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (33); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (68); SRU, Umweltgutachten 2016, Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, S. 258.

46 *Hamacher*, NuR 2020, 388 (391).

47 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen, 2009, S. 1; *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 41.

48 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 20.

49 UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunalen Praxistest, 2020, S. 26; *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (32 f.).

50 *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (32); BT-Drs. WD 7 – 3000 – 163/17, 1 (4).

51 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (33); LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 20; UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020, S. 26.

E. Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme

Die Flächenneuanspruchnahme bringt sowohl ökologische, soziale als auch wirtschaftliche Auswirkungen mit sich.⁵²

I. Ökologische Auswirkungen

Die Flächenneuanspruchnahme wirkt sich hauptsächlich auf landwirtschaftlich genutzte Flächen aus, was dadurch zu erklären ist, dass sich die historischen Städte meist in der Nähe von fruchtbaren Böden entwickelten, sodass die Ausweisung neuer Flächen gerade diese Böden betrifft.⁵³ Zwischen den Jahren 2011 und 2016 machten die landwirtschaftlich genutzten Flächen ca. 77 % der neu ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsflächen aus.⁵⁴ Die neu ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsflächen stehen nicht mehr als landwirtschaftliche Flächen zur Produktion von Lebensmitteln zur Verfügung.⁵⁵

Unwiderrufliche Schäden ergeben sich aus einer Versiegelung des Bodens.⁵⁶ Der Vorgang der Grundwasserneubildung wird beeinträchtigt, sodass als Resultat der Grundwasserspiegel sinkt.⁵⁷ Dies kann unter anderem einen negativen Einfluss auf die Trinkwasserversorgung haben.⁵⁸ Jeder neu erschlossene Hektar führt zu einem Grundwasserverlust von ca. 1350 m³.⁵⁹ Zudem wird der Oberboden durch die Versiegelung darin gehindert, pro Hektar ca. 60 Tonnen Kohlenstoff zu speichern.⁶⁰

Ein Gasaustausch zwischen dem Boden und der Atmosphäre wird durch eine Versiegelung vermindert bzw. sogar gänzlich unmöglich gemacht.⁶¹ Der Boden ist

52 *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 5 ff.

53 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 13; *Bovet*, ZUR 2020, 31 (32); *Destatis*, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2022, 2023, S. 91.

54 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 14.

55 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 7.

56 *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 5.

57 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 18; *Senftleben*, ZUR 2008, 64.

58 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 22.

59 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 8.

60 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 8.

61 *Blume*, Handbuch des Bodenschutzes, 2. Aufl. 1992, S. 142; LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 18.

der zweitgrößte Speicher der Welt für Treibhausgas.⁶² Eine Versiegelung des Bodens trägt damit unmittelbar zu Veränderungen des Klimas bei.⁶³

Durch die Bebauung von neu in Anspruch genommenen Flächen wird ebenso die Luftzirkulation behindert, was auch zu einer erhöhten Erwärmung führt.⁶⁴

Zwar ist nur ungefähr die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Länderdurchschnitt versiegelt⁶⁵, allerdings verliert auch bei einer nicht versiegelten Fläche (z.B. Sportplätze, Abstandsgrün) der Boden teilweise seine natürlichen Eigenschaften.⁶⁶

Eine Flächeninanspruchnahme zugunsten des Ausbaus der Infrastruktur zerschneidet im Ergebnis Landschaftsräume und stellt somit eine unmittelbare Bedrohung für die heimische Flora und Fauna dar.⁶⁷ Die mit dem Ausbau der Infrastruktur verbundene zusätzliche Lärm- und Schadstoffbelastung ist ebenfalls von Nachteil.⁶⁸

Es existieren zudem auch ortsspezifische nachteilige ökologische Auswirkungen aufgrund der Flächeninanspruchnahme, welche zu gravierenden Folgen führen könnten, wie z.B. hinsichtlich der Gefahr von Murenabgängen oder Lawinen.⁶⁹ Das Regenwasser kann nicht richtig in den Boden versickern, sodass die Überschwemmungsgefahr in diesen Regionen steigt.⁷⁰

Im Vergleich zum Flächenrecycling werden ferner bei der Flächenneuinanspruchnahme für die Schaffung von Gebäuden und Infrastruktur mehr Ressourcen verbraucht.⁷¹

62 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 21.

63 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 21.

64 Schulz, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 46.

65 Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (235); UBA, Bessere Nutzung von Entsiegelungspotenzialen zur Wiederherstellung von Bodenfunktionen und zur Klimaanpassung, 2021, S. 122.

66 Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 5.

67 Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 5; LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 7.

68 Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 5; LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 22.

69 Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 5.

70 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 7; UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020, S. 26.

71 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 22.

Die schädlichen ökologischen Auswirkungen stellen demnach ein komplexes Umweltproblem dar, welches nicht nur die gegenwärtige Generation, sondern auch zukünftige Generationen belasten wird.⁷²

II. Soziale Auswirkungen

Durch die Flächeninanspruchnahme wird die Effizienz der Ver- und Entsorgungsleistungen negativ beeinflusst.⁷³ Die Erweiterung des kommunalen Gebiets führt regelmäßig dazu, dass die Versorgung der im Außenbereich lebenden Bevölkerung durch Feuerwehr, medizinischen Dienst etc. erschwert wird.⁷⁴ Zudem wird durch die stetig wachsende Größe der Kommunen der Rückgriff auf Alternativen zum klassischen Individualverkehr erschwert.⁷⁵ Dies beeinträchtigt gerade auch das Leben von älteren Personen, welche nicht mehr in der Lage sind, ein Kraftfahrzeug zu nutzen.⁷⁶

Des Weiteren werden die für den Menschen wichtigen Erholungsräume durch die Flächeninanspruchnahme gefährdet.⁷⁷

Mit einer erhöhten Flächeninanspruchnahme geht ferner häufig die Gefahr des Verlustes des urbanen Charakters der Innenstädte einher.⁷⁸

III. Wirtschaftliche Auswirkungen

Zwar erhoffen sich die Kommunen mit der Ausweisung neuer Baugebiete erhöhte Steuereinnahmen, allerdings entsprechen diese erwarteten Einnahmen häufig nicht den anfallenden Folgekosten.⁷⁹ So besteht unter anderem aufgrund des demographischen Wandels das Risiko einer abnehmenden Bevölkerung und dem damit ent-

72 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (32); *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 2.

73 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (68).

74 LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 22.

75 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (68); UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020, S. 26.

76 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (33).

77 BT-Drs. 14/8953, 1 (42).

78 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (33); *Hamacher*, NuR 2020, 388 (391).

79 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (33); *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 2.

stehenden Ausbleiben von ausreichend Finanzeinkünften, um die expandierende Kommune zu finanzieren.⁸⁰

Die Ausweitung im Außenbereich führt zu einer stets anwachsenden Infrastruktur, die zu weiteren Kosten für die Kommunen führt.⁸¹ Die mit der Flächeninanspruchnahme verbundene sinkende Siedlungsdichte führt dazu, dass Kosten der Kommunen für die technischen Infrastrukturen pro Kopf steigen.⁸²

F. Zielsetzung des Bundes

Die Nutzungsmöglichkeiten von Flächen sind vielfältiger Natur, sodass die betroffenen Interessen regelmäßig im Konflikt zueinanderstehen.⁸³ Verglichen mit anderen Zielsetzungen nimmt das Flächensparziel in der Politik eine eher untergeordnete Position ein.⁸⁴ In der kommunalen und regionalen Entwicklung wird diesem meist keine hinreichend eigenständige Bedeutung eingeräumt, es findet häufig nur in Beziehung mit anderen Interessen Beachtung.⁸⁵ Allerdings ist schon seit vielen Jahren erkennbar, dass hinsichtlich des nachhaltigen Flächenmanagements die Festsetzung eines einzuhaltenden Kontingentes sowie die Betonung der Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung notwendig sind.⁸⁶

So wurden die negativen Auswirkungen des Flächenverbrauchs bereits 1974 im ersten Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen erwähnt.⁸⁷ 2002 schuf die damalige Bundesregierung als europäischer Vorreiter⁸⁸ die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, in der sie das Ziel formulierte, bis zum Jahr 2020 die Flächenneuinanspruchnahme auf 30 ha pro Tag zu beschränken.⁸⁹ Diese Vorgabe

80 Hamacher, NuR 2020, 388 (391).

81 Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 2; LABO, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 19.

82 Köck/Bovet/Tietz, ZUR 2018, 67 (68); BT-Drs. 18/4171, 1 (5).

83 Hamacher, NuR 2020, 388 (390).

84 UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020, S. 106.

85 UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020, S. 106.

86 Vgl. Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 17.

87 Hamacher, NuR 2020, 388 (390); SRU, Umweltgutachten 1974, 1974, S. 124 ff.

88 Bovet, ZUR 2020, 31 (34).

89 BT-Drs. 14/8953, 1 (42); Bock/Hinzen/Libbe/Hinzen/Preuß, Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, 2011, S. 41.

wurde im Jahr 2016 aufgrund der immer noch zu hohen Flächenneuinanspruchnahme auf das Jahr 2030 verschoben.⁹⁰ Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 war zudem, anstelle der Außenentwicklung die Innenentwicklung der Städte zu stärken, um so dem Flächenverbrauch entgegenzuwirken.⁹¹ Die Bundesregierung strebte in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 die Beziehung von Innenentwicklung und Außenentwicklung in einem Verhältnis von 3:1 an.⁹² Bis zum Jahr 2020 konnte jedoch nur ein Verhältnis von 2:3 erreicht werden.⁹³

Die Zielvorgaben der Bundesregierung sind unverbindlicher Natur, folglich orientieren sich die Länder und Kommunen in Verfolgung ihrer eigenen Interessenlagen tatsächlich nicht an dieser Mengenvorgabe.⁹⁴

Die Nachhaltigkeitsstrategie findet sich auch als Teil anderer Strategien wie der Biodiversitätsstrategie wieder.⁹⁵ Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ist zudem auch Bestandteil des Aktionsprogramms Insektenschutz.⁹⁶

Bis 2050 wird ein Flächenverbrauchsziel von 0 ha pro Tag und somit eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt.⁹⁷ Dies beschloss die Bundesregierung 2016 und griff somit eine Zielsetzung der Europäischen Kommission auf.⁹⁸ Diese ist sowohl Bestandteil des „Klimaschutzplans 2050“⁹⁹, als auch der „EU-Bodenstrategie für 2030“.¹⁰⁰

90 *Bovet*, ZUR 2020, 31; *Die Bundesregierung* (2017), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, S. 159; *Hamacher*, NuR 2020, 388 (392).

91 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (68).

92 BT-Drs. 14/8953, 1 (122).

93 *Meinel/Henger/Krüger/Schmidt/Schorcht*, Raumforschung und Raumordnung 2020, 233 (246).

94 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (34).

95 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (68).

96 *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN)*, Aktionsprogramm Insektenschutz, Gemeinsam wirken gegen das Insektensterben, 2019, S. 61.

97 BT-Drs. WD 7 – 3000 – 163/17, 1 (4); *Destatis*, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, 2023, S. 90.

98 *LABO*, LABO-Statusbericht 2020, 2020, S. 11; *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)*, Klimaschutzplan 2050, 1. Aufl. 2016, S. 67 f.

99 *BMUB*, Klimaschutzplan 2050, 1. Aufl. 2016, S. 68.

100 *EU-Kommission* 2021, EU-Bodenstrategie für 2030, 2021, S. 4.

G. Bisherige Maßnahmen der Bundesregierung

Um zu beurteilen, inwieweit eine verpflichtende Kontingentierung durch den Bund angezeigt ist, muss zuvor analysiert werden, welche Maßnahmen der Bund zur Einschränkung des Flächenverbrauchs bisher ergriffen hat.

Das bereits seit vielen Jahren bestehende Problem der zu hohen Flächeninanspruchnahme beschäftigt den Bund schon länger.¹⁰¹ Er versucht nach dem Grundsatz „Erhaltung vor Aus- und Neubau“ die kontinuierliche Flächeninanspruchnahme mithilfe von verschiedenen Maßnahmen einzuschränken.¹⁰² Das flächensparende Bauen und Sanieren, insbesondere zur Unterstützung einer sinnhaften städtebaulichen Innenentwicklung, ist daher als förderfähig anerkannt.¹⁰³

Es wurden verschiedene ökonomische Instrumente diskutiert, um den Flächenverbrauch einzuschränken.¹⁰⁴ So wurde in etwa die Schaffung einer Baulandausweisungsumlage thematisiert.¹⁰⁵ Sollte eine Gemeinde danach ein neues Baugebiet ausweisen wollen, müsste sie eine vom Bund oder Land festgelegte Umlage zahlen.¹⁰⁶ Eine Flächenneuinanspruchnahme würde durch den Preis reguliert, statt ein bestimmtes Mengenkontingent vorzugeben.¹⁰⁷

Überlegungen existieren auch zur Einführung von handelbaren Flächenausweisungszertifikaten.¹⁰⁸ Die zur Verfügung stehende Fläche wird aufgeteilt, mittels Zertifikaten verbrieft und diese anschließend an die Kommunen weitergegeben, welche untereinander mit diesen Zertifikaten handeln können.¹⁰⁹ Der Flächenzertifikatehandel¹¹⁰ wurde bereits in einem Planspiel mit positiver Resonanz erprobt.¹¹¹

101 Vgl. *Bovet*, ZUR 2020, 31.

102 BT-Drs. 18/4172, 1 (6).

103 BT-Drs. 18/4172, 1 (6).

104 *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 47.

105 *Spannowsky*, UPR 2013, 201 (202); *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 51.

106 *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 51; *Krumm*, Wirtschaftsdienst 2003, 409.

107 *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 52; *Krumm*, Wirtschaftsdienst 2003, 409 (410).

108 *Spannowsky*, UPR 2013, 201 (202); *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 48.

109 *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 48; *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (65).

110 Zur näheren Darstellung des Flächenzertifikatehandels siehe Kapitel „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“.

111 UBA, Modellversuch Flächenzertifikatehandel, 2019, S. 18 f.

Als fiskalisches Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs wurde ferner eine Reformierung der Grunderwerbssteuer, der Grundsteuer und des kommunalen Finanzausgleichs erwogen.¹¹²

Die Beseitigung unnötiger Erschwerisse, wie z.B. den Kosten hinsichtlich einer Umweltprüfung bei Maßnahmen im Innenbereich, wurde ebenfalls als Mittel zur Flächenbegrenzung in Erwägung gezogen.¹¹³

Zusätzlich suchte der Bundesgesetzgeber mit rechtlichen Regelungen im Bereich des BauGB, des UVPG und des ROG der Flächenneuanspruchnahme entgegenzuwirken:

So wurde die Bodenschutzklausel § 1a II 1 BauGB geschaffen, welche eine Verpflichtung zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden normiert.¹¹⁴ Ausweislich Satz 2 sollen landwirtschaftlich, als Wald und für Wohnzwecke genutzte Flächen lediglich im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Dem Grundsatz des schonenden Umgangs mit Grund und Boden wird entsprochen, wenn bei Nutzung des Bodens die ökologischen Nachteile so gering wie möglich gehalten werden.¹¹⁵ Der § 1 VII BauGB setzt zudem bezüglich der Aufstellung der Bauleitpläne eine Abwägung von öffentlichen und privaten Belangen voraus. Der Grundsatz des sparsamen Umgangs kann in einer solchen Abwägung nachrangig sein, sodass eine Umnutzung der Fläche durch die Bodenschutzklausel nicht effektiv verhindert wird.¹¹⁶ 2013 wurde durch eine Novelle mittels § 1a II 4 BauGB im Falle einer geplanten Flächenumwandlung daher eine erhöhte Begründungspflicht eingeführt.¹¹⁷ Bevor neue Flächen in Anspruch genommen werden, müssen seitens der Kommune zunächst die Möglichkeiten einer stattdessen gleichermaßen zufriedenstellenden Alternative, welche der Innenentwicklung zu Gute kommt, in Betracht gezogen werden.¹¹⁸ Es handelt sich hierbei allerdings lediglich um eine Soll-Vorschrift.¹¹⁹ Die Suche nach einer vernünftigen Alternative stellt folglich nur eine

112 *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, 2017, S. 54; *Spannowsky*, UPR 2013, 201 (202).

113 *Spannowsky*, UPR 2013, 201 (202).

114 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (68); *Battis/Krautzberger/Löhr/Battis*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1a Rn. 3.

115 BeckOK BauGB/*Dirnberger*, 65. Ed. 2025, BauGB § 1a Rn. 7.

116 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35).

117 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35); BeckOK BauGB/*Dirnberger*, 65. Ed. 2025, BauGB, § 1a Rn. 8a.

118 BeckOK BauGB/*Dirnberger*, 65. Ed. 2025, BauGB § 1a Rn. 8a; *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35).

119 *Battis/Krautzberger/Löhr/Battis*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1a Rn. 10a.

dringende Aufforderung des Gesetzgebers dar.¹²⁰ Die Bodenschutzklausel allein ist zur Zielerreichung damit nicht hinreichend sicher geeignet.¹²¹

Ein weiteres Hemmnis stellen Eigentümer von Grundstücken im Innenbereich dar, die diese z.B. aufgrund von Spekulationszwecken oder Verwahrlosung nicht bebauen.¹²² Für solche Fälle steht das Baugebot nach § 176 BauGB zur Verfügung, welche den Eigentümer verpflichtet, innerhalb einer angemessenen Frist sein Grundstück zu bebauen.¹²³ Voraussetzung ist hierbei, dass eine Bebauung aus städtebaulichen Gründen notwendig und für den Adressaten finanziell zumutbar ist.¹²⁴ Verweigert sich der Verpflichtete dennoch, folgen meist zeitintensive Verfahren vor den Verwaltungsgerichten.¹²⁵ Führt auch die Festsetzung eines Zwangsgeldes nicht zum erwünschten Erfolg, bleibt lediglich die Einleitung eines Enteignungsverfahrens.¹²⁶ Eine solche Maßnahme ist allerdings aufgrund der hohen rechtlichen Hürden oftmals nicht erfolgreich.¹²⁷ Kann ein Eigentümer ausreichend glaubhaft machen, dass es ihm finanziell nicht zumutbar ist, das von ihm verlangte Vorhaben durchzuführen, so kann die Gemeinde nach § 176 IV BauGB verpflichtet werden, das Grundstück zu erwerben, was somit mit hohen finanziellen Risiken für die Gemeinde verbunden wäre.¹²⁸ Das Baugebot reicht demnach ebenfalls nicht aus, den Flächenverbrauch hinreichend effizient einzudämmen.¹²⁹

Zur Beschleunigung der Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung wurde der § 13a BauGB eingeführt.¹³⁰ Aufgrund dieser Norm kann bei Innenentwicklungsmaßnahmen bezüglich einer Grundstücksfläche von bis zu 20.000 m² bzw. 70.000 m² von einer ansonsten erforderlichen Umweltprüfung nach § 2 IV BauGB, dem naturschutzrechtlichen Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft und dem aus dem Flächennutzungsplan resultierenden Entwicklungsgebot

120 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35).

121 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Wagner*, 157. EL 2024, BauGB § 1a Rn. 42a; *Faßbender*, ZUR 2010 Heft 2, 81 (84).

122 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35); *Bunzel/Niemeyer*, ZfBR 2018, 743 (747).

123 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock*, 157. EL 2024, BauGB § 176 Rn. 2; *Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 176 Rn. 2.

124 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35).

125 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35).

126 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock*, 157. EL 2024, BauGB § 176 Rn. 2.

127 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock*, 157. EL 2024, BauGB § 176 Rn. 2.

128 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35); *Bunzel/Niemeyer*, ZfBR 2018, 743 (747).

129 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35).

130 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35); *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Kerkmann*, 157. EL 2024, BauGB § 13a Rn. 1.

abgesehen werden.¹³¹ Die Verfahrensbeschleunigung nach § 13a BauGB hatte so großen Erfolg, dass 10 Jahre später der mittlerweile aufgehobene § 13b BauGB geschaffen wurde.¹³² Diese Norm ermöglichte ein beschleunigtes Verfahren nach den Grundsätzen des § 13a BauGB auch für Flächen im Außenbereich.¹³³ Sie diente dem Zweck den Wohnungsbau insbesondere in Großstädten zu erleichtern¹³⁴, erwies sich allerdings im Hinblick auf die Intention des § 13a BauGB als nicht förderlich.¹³⁵ Der zeitlich zunächst bis Ende 2019 begrenzte § 13b BauGB wurde von vielen Gemeinden nicht verantwortungsvoll angewendet.¹³⁶ Die zeitliche Begrenzung verleitete auch Gemeinden, welche keinen Druck hinsichtlich der Schaffung von Wohnraum verspürten, von dem beschleunigten Verfahren nach § 13b BauGB Gebrauch zu machen, obwohl sie nicht unter den vorgesehenen Kreis der Nutzer fielen.¹³⁷ 2023 wurde der § 13b BauGB vom Bundesverwaltungsgericht für europarechtswidrig erklärt und zum 01.01.2024 vom Gesetzgeber aufgehoben.¹³⁸

Nach Verabschiedung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU benannte der deutsche Gesetzgeber in § 2 I Nr. 3 UVPG die Fläche zusätzlich als Schutzgut der Umweltverträglichkeitsprüfung.¹³⁹ Diese Ergänzung sollte der Förderung der nachhaltigen Entwicklung dienen.¹⁴⁰ Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung sind hinsichtlich des Vorhabens die Auswirkungen auf die Fläche darzustellen und mögliche Alternativen zu analysieren.¹⁴¹ Vor der Einführung des Schutzgutes „Fläche“ wurden die negativen Auswirkungen unter dem ebenfalls im § 2 I Nr. 3 UVPG enthaltenen Schutzgut „Boden“ subsumiert, sodass das Hinzufügen der Fläche nur verstärkender Natur ist.¹⁴² Zudem wird im Rahmen der Umweltverträglichkeits-

131 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (35); *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Kerkmann*, 157. EL 2024, BauGB § 13a Rn. 1.

132 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (36).

133 *Battis/Krautzberger/Löhr/Battis*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 13b Rn. 1; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Kerkmann*, 157. EL 2024, BauGB § 13b Rn. 1.

134 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Kerkmann*, 157. EL 2024, BauGB § 13b Rn. 4; *Külpmann*, ZUR 2022, 81 (85).

135 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (36); *Dillmann*, NordÖR 2018, 300 (307); *Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 13 Rn. 64.

136 *Mayer*, ZfU 2018, 52 (69); *Bovet*, ZUR 2020, 31 (36); *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Kerkmann*, 157. EL 2024, BauGB § 13b Rn. 6.

137 *Mayer*, ZfU 2018, 52 (69).

138 BVerwG, Urt. V. 18.07.2023 – 4 CN 3.22 (VGH Mannheim), NVwZ 2023, 1652; BeckOK BauGB/Jaeger, 65. Ed. 2025, BauGB § 13b.

139 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (37); BT-Drs. 18/11499, 1 (64).

140 BT-Drs. 18/11499, 1 (63).

141 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (37).

142 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (37); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (68); *Landmann/Rohmer UmweltR/Mann*, 106. EL 2025, § 2 UVPG Rn. 1.

prüfung durch § 2 IV 1 BauGB auf die Bodenschutzklausel nach § 1a BauGB Bezug genommen, sodass auch vor der Hinzufügung des neuen Schutzgutes bereits auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden verwiesen wurde.¹⁴³ Eine Obergrenze hinsichtlich des gestatteten Verbrauchs ist nicht Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung, sodass auch diese Maßnahme die Erreichung des angestrebten Ziels nicht hinreichend sicherstellt.¹⁴⁴

Der § 2 II Nr. 6 S. 6 ROG besagt, dass eine erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen unter anderem durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme erfolgen soll. Allerdings konnten den Kommunen Mengenvorgaben bereits durch die Ziele der Raumordnung erteilt werden.¹⁴⁵ Der § 1 IV BauGB sieht vor, dass die Bauleitpläne der Kommunen entsprechend den Raumordnungszielen anzupassen sind.¹⁴⁶ Der ROG-Regelung kommt somit lediglich ein deklaratorischer Charakter zu.¹⁴⁷ Eine ausdrückliche Vorgabe hinsichtlich des aktuellen Flächenziels des Bundes enthält das Raumordnungsgesetz nicht.¹⁴⁸

Die vom Bund unternommenen rechtlichen Versuche zeigten im Hinblick auf das Problemlösungserfordernis daher nur wenig Erfolg.

H. Rechtliche Umsetzung des Flächensparziels auf Bundesebene

Die originäre Zuständigkeit für die Bauleitplanung liegt gem. § 2 I 1 BauGB bei den Gemeinden und nicht beim Bund.¹⁴⁹ Der Bund könnte daher allenfalls neben dem Einsatz von Förderprogrammen und Subventionen durch Fachgesetze auf Flächenausweisungen Einfluss nehmen.¹⁵⁰ Fraglich ist, ob der Bundesgesetzgeber hierfür die erforderliche Gesetzgebungskompetenz besitzt. Zudem ist zu beurteilen, welche verfassungsrechtlichen Gegebenheiten zu beachten wären.

143 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (37).

144 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (37).

145 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (37).

146 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger*, 157. EL 2024, BauGB Vorbemerkungen zu den §§ 1 bis 13b Rn. 20.

147 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (37).

148 Vgl. *Bovet*, ZUR 2020, 31 (38).

149 *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 22; *Stollmann/Beaucamp*, Öffentliches Baurecht, 13. Aufl. 2022, § 4 Rn. 1.

150 *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 22.

I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Gem. Art. 70 I GG liegt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern, es sei denn das Grundgesetz trifft dazu zugunsten des Bundes eine abweichende Regelung. In Betracht kommt hier eine Zuständigkeit aufgrund der ausschließlichen, der konkurrierenden oder der ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenz.¹⁵¹

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 71, 73 GG besitzt der Bund hinsichtlich einer Flächenkontingentierung nicht.

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder nach Art. 72 I GG grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz, es sei denn der Bund macht durch Gesetz von seiner Befugnis Gebrauch. Hinsichtlich der Kontingentregelung von Flächen kommen bei der konkurrierenden Gesetzgebung mehrere Kompetenzen in Betracht. Fraglich ist, ob der Bund sich auf eine dieser Kompetenzen tatsächlich berufen kann.

1. Raumordnungskompetenz

Unter Raumordnung versteht man eine „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“.¹⁵² Die Flächenkontingentierung zielt vorliegend auf eine ressourcenschonende Nutzung des Raums ohne konkreten Grundstückbezug ab¹⁵³, sodass eine Raumordnungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 I Nr. 31 GG in Betracht kommt.

Die Länder haben allerdings gem. Art. 72 III 1 Nr. 4 GG die Möglichkeit einer Abweichungsgesetzgebung.¹⁵⁴ Demnach könnten die Länder trotz Kompetenz des Bundes durch Gesetz abweichende Regelungen treffen.¹⁵⁵ Die Bundesgesetzgebungskompetenz bliebe jedoch bestehen, sodass zwischen dem Bund und den Ländern eine echte konkurrierende Gesetzgebung existiert.¹⁵⁶

Hinsichtlich des Umgangs damit werden verschiedene Auffassungen vertreten.

Nach einer Auffassung bestehe eine echte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit Abweichungsrechten der Länder nicht, solange Gegenstand derselben

151 *Sodan/Ziekow*, GK Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 3.

152 BVerfGE 3, 407 (425); *Huber/Voßkuhle/Oeter/Münkler*, 8. Aufl. 2024, GG Art 74 Rn. 190; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger*, 157. EL 2024, BauGB Vorbemerkungen zu den §§ 1 bis 13b Rn. 20.

153 *Marty*, ZUR 2011, 395 (400).

154 *Dürig/Herzog/Scholz/Uhle*, 106. EL 2024, GG Art. 72 Rn. 219.

155 *Maurer/Schwarz*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023, § 16 Rn. 17.

156 *Maurer/Schwarz*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023, § 16 Rn. 26.

die Raumordnung für das gesamte Bundesgebiet sei.¹⁵⁷ Die Abweichungskompetenz der Länder bzgl. der Raumordnung beziehe sich nur auf die Raumplanung in dem jeweiligen Bundesland.¹⁵⁸ Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergebe sich bei bestimmten Gegenständen „kraft Natur der Sache“.¹⁵⁹ Es handle sich hierbei um Gegenstände, welche den Bund als solchen berührten.¹⁶⁰ So seien Situationen denkbar, in denen es aus sachlogischen Gründen sinnvoll bzw. sogar notwendig wäre die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich einer bestimmten Materie ausschließlich beim Bund zu verorten.¹⁶¹ Andere Möglichkeiten einer sachgerechten Lösung dürften dabei nicht existieren.¹⁶² Die Raumordnung wird als Aufgabe eines zeitgemäßen Staatswesens gesehen, welches sich auf das gesamte Staatsgebiet erstrecke.¹⁶³ Die angestrebte Flächenkontingentierung durch den Bund umfasse das gesamte Bundesgebiet.¹⁶⁴ Würden die Länder parallel zum Bund im Rahmen des Art. 72 III 1 Nr. 4 GG Gesetze bzgl. der Raumordnung schaffen, wäre das Flächensparziel von 30 ha pro Tag bis 2030 bzw. eine Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 nicht erreichbar.¹⁶⁵ Selbst wenn die Bundesländer 16 landesrechtliche Regelungen hinsichtlich des Flächensparens schaffen würden, welche summarisch das 30-ha-Ziel erfüllten, wäre nicht gewährleistet, dass die Verfolgung dieses Ziels gleichermaßen umgesetzt würde.¹⁶⁶ Es sei daher unumgänglich, dass sich der Bundesgesetzgeber auf seine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache berufen könne.¹⁶⁷ Den Ländern käme somit auch keine Kompetenz zur abweichenden Gesetzgebung zu.¹⁶⁸

157 v. Münch/Kunig/Broemel, 7. Aufl. 2021, GG Art. 74 Rn. 103; Marty, ZUR 2011, 395 (400); Sachs/Degenhart, 10. Aufl. 2024, GG Art. 74 Rn. 78; Jarass/Pieroht/Kment, 18. Aufl. 2024, GG Art. 74 Rn. 81; UBA, Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, 2009, S. 145 f.

158 Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 106. EL 2024, GG Art. 72 Rn. 221; BVerfGE 3, 407 (427f.).

159 Sodan/Ziekow, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 17.

160 Sodan/Ziekow, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 17.

161 Maurer/Schwarz, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023, § 16 Rn. 38, 41.

162 BVerfGE 11, 89 (99); Sachs/Degenhart, 10. Aufl. 2024, GG Art. 70 Rn. 31.

163 BVerfGE 3, 407 (427f.); Dreier/Wittreck, 3. Aufl. 2015, GG Art 74 Rn. 147.

164 Marty, ZUR 2011, 395 (400).

165 Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 106. EL 2024, GG Art. 72 Rn. 221.

166 Gröhn, NuR 2016, 78 (80).

167 Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 106. EL 2024, GG Art. 72 Rn. 221; Jarass/Pieroht/Kment, 18. Aufl. 2024, GG Art. 74 Rn. 81.

168 Marty, ZUR 2011, 395 (401); Jarass/Pieroht/Kment, 18. Aufl. 2024, GG Art. 74 Rn. 81; UBA, Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, 2009, S. 156; Kment, NuR 2006, 217 (220).

Nach gegenteiliger Auffassung könne die Argumentation, dem Bund stehe kraft Natur der Sache die Gesetzgebungsbefugnis über die Raumordnung für das gesamte Bundesgebiet zu, nach der Föderalismusreform keinen Bestand mehr haben.¹⁶⁹ Von zentraler Bedeutung sei hierbei, dass dem Bund bezüglich der Raumordnung vor Einführung der Föderalismusreform zwei Möglichkeiten der Gesetzgebungskompetenz zur Verfügung standen – die Kompetenz kraft Natur der Sache für den gesamten Bundesstaat sowie die Rahmengesetzgebungskompetenz im Art. 75 I 1 Nr. 4 Alt. 2 GG a.F.¹⁷⁰ Durch die Rahmengesetzgebungskompetenz oblag es dem Bundesgesetzgeber, Rahmenvorschriften zu bestimmten Materien zu erlassen, wie z.B. den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes, der Bodenverteilung und der Raumordnung.¹⁷¹ Die zweifache Kompetenz des Bundes fußte auf dem Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts von 1954.¹⁷² Raumordnung wurde hierbei als „zusammenfassende, übergeordnete Planung des Raumes“ beschrieben.¹⁷³ Das Bundesverfassungsgericht knüpfte hinsichtlich der Begriffsdefinition an die Nachkriegsgesetzgebung an, welche die Raumordnung ebenfalls in Verbindung mit einer überörtlichen Planung setzte.¹⁷⁴ Durch die Rahmengesetzgebungskompetenz hatte der Bund das Recht Rahmenvorschriften zu erlassen, die durch Landesgesetzgebung rahmenkonform auszufüllen waren.¹⁷⁵ Das Bundesverfassungsgericht erkannte, das parallel zu dieser Regelung hinsichtlich der Bundesraumordnung allerdings eine alleinige Kompetenz des Bundes notwendig sei.¹⁷⁶ Diese Ansicht gründe auf der Tatsache, dass die Raumordnung sich nicht nur auf die Grenzen der einzelnen Bundesländer beschränke, sondern es im Falle einer Betroffenheit des gesamten Bundesgebietes einer bundesrechtlichen Regelung bedürfe.¹⁷⁷ Durch die Föderalismusreform I wurde die damals in Art. 75 GG enthaltene Rahmengesetzgebung abgeschafft.¹⁷⁸ Die darin vormals enthaltenen Regelungsgegenstände wurden auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der

169 *Battis/Kersten*, DVBl 2007, 152 (153).

170 *Battis/Kersten*, DVBl 2007, 152 (153).

171 *Weber*, Rechtswörterbuch, Rahmengesetzgebung.

172 *Battis/Kersten*, DVBl 2007, 152 (153).

173 BVerfGE 3, 407 (425).

174 BVerfGE 3, 407 (426).

175 *Weber*, Rechtswörterbuch, Rahmengesetzgebung; vgl. Art. 75 II, III GG a.F. (vor dem 01.09.2006)

176 BVerfGE 15, 1 (16); BVerfGE 3, 407 (427f.)

177 BVerfGE 3, 407 (427).

178 *Sodan/Ziekow*, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 13; *Jarass/Pieroeth/Jarass*, 18. Aufl. 2024, GG Art. 75 Rn. 1.

Länder aufgeteilt.¹⁷⁹ Zusätzlich erhielten die Länder in diesem Zusammenhang über Art. 72 III GG die Möglichkeit einer Abweichungsgesetzgebung hinsichtlich bestimmter Materien, wie z.B. auch der Raumordnung.¹⁸⁰ Nach dieser Auffassung könnte der Bund folglich von seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis durch Gesetz Gebrauch machen, allerdings dürften die Länder aufgrund ihrer Abweichungskompetenz nach Art. 72 III 1 Nr. 4 GG hiervon eigene gegebenenfalls abweichende Regelungen treffen.¹⁸¹ Der Rückgriff auf das Institut „kraft Natur der Sache“ wäre demnach verstellt.¹⁸²

Während die letztgenannte Auffassung der Intention des Bundesgesetzgebers hinsichtlich der Stärkung der Länderebene durch die Föderalismusreform Rechnung trägt, negiert sie jedoch, dass die Absicht zur Stärkung der Länder nichts an den Umständen ändert, dass es zwingende Gründe zu einer ausschließlichen Regelung hinsichtlich bestimmter Themenpunkte durch den Bundesgesetzgeber geben kann. Das Institut der Kompetenz „kraft Natur der Sache“ würde nach dieser Auffassung vorliegend keine Anwendung finden können. Es erscheint jedoch fahrlässig, sich des Rückgriffs auf diese Möglichkeit im Hinblick auf die drohenden schwerwiegenden Folgen fürs Gemeinwesen zu begeben. Schon das Bundesverfassungsgericht hat die Unterscheidung zwischen der rechtlichen Zielstellung, nämlich der Förderung der Länder, und dem tatsächlichen Erfordernis einer einheitlichen bundesrechtlichen Gesetzgebung erkannt. Das Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung ohne Abweichungsmöglichkeiten der Länder zu ignorieren, wäre hier unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung des Flächensparziels für den Gesamtstaat nicht vertretbar. Die von der Bundesregierung bisher getätigten Maßnahmen waren nicht ausreichend, um die Verringerung der Flächenneuanspruchnahme entsprechend den Zielvorgaben zu gewährleisten. Eine Vollkompetenz des Bundes „kraft Natur der Sache“ könnte ein maßgeblicher Schritt sein, der Erfüllung dieses Ziels näher zu kommen. Die letztgenannte Auffassung ist daher abzulehnen und der ersten Ansicht zu folgen.

Die Rechtsprechung hat sich bezüglich dieser Problematik noch nicht positioniert, weshalb es daher von Vorteil wäre, bei einer Kontingentierung des Flächenverbrauchs durch Gesetz, dieses z.B. durch konkrete Ausgestaltung unter den

179 *Sodan/Ziekow*, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 13.

180 *Sodan/Ziekow*, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 13; *Spannowsky/Runkel/Goppell/Runkel*, 2. Aufl. 2018, ROG § 1 Rn. 11; *Hoppe*, DVBl 2007, 144 (145 ff.).

181 *Battis/Kersten*, DVBl 2007, 152 (156).

182 *Battis/Kersten*, DVBl 2007, 152 (158).

Zustimmungsvorbehalt der Länder zu stellen, um diese einzubeziehen und somit möglichen Problemen zuvorzukommen.¹⁸³

2. Kompetenz zur Regelung des Bodenrechts

Fraglich ist, ob der Bund sich auch auf eine Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich des Bodenrechts gem. Art. 74 I Nr. 18 GG berufen kann.

Auch hierzu werden verschiedene Ansichten vertreten. Während eine Sichtweise dem Bund die Bodenrechtskompetenz zugesteht¹⁸⁴, sei dies nach anderer Auffassung¹⁸⁵ abzulehnen.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass unter die Bodenrechtskompetenz öffentlich-rechtliche Regelungen fallen, die „den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln“. ¹⁸⁶ Dazu gehören grundsätzlich insbesondere Vorschriften des Bauplanungsrechts.¹⁸⁷ Nach der ersten Ansicht würde der Bund durch eine Kontingentierung die Ausübung der verbindlichen Bauleitplanung und ein Bauen im Außenbereich beeinflussen und somit Regelungen schaffen, welche sich unmittelbar auf Grund und Boden auswirken.¹⁸⁸ Die Gegenauffassung führt jedoch zu Recht an, dass zwar gem. § 1 IV BauGB die von den Kommunen aufgestellten Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen seien, eine Umsetzung dieser Ziele in Form von Bauleitplänen allerdings nicht dazu führe, dass das umzusetzende Ziel nunmehr zu Bodenrecht werde.¹⁸⁹ Dies gelte uneingeschränkt auch hinsichtlich einer Planung im Außenbereich.¹⁹⁰ Das Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts von 1954 hat ausdrücklich im Hinblick auf die verschiedenen Kompetenztitel zwischen der Raumordnung und dem Boden-

183 *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (34).

184 *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (34); vgl. BVerfG, Beschluss v. 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21, NVwZ 2022, 1890 (1893 f.).

185 *Kümper*, DÖV 2021, 155 (161f.); *Köck/Bovet*, DVBl 2019, 1501 (1505).

186 BVerfGE 3, 407 (424); *Stollmann/Beaucamp*, Öffentliches Baurecht, 13. Aufl. 2022, § 2 Rn. 24.

187 *Huber/Voßkuhle/Oeter/Münkler*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 74 Rn. 129; BVerfGE 3, 407 (424); BVerfGE 56, 298 (311).

188 *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (34).

189 *Kümper*, DÖV 2021, 155 (161 f.); BVerfGE 3, 407 (428).

190 *Kümper*, DÖV 2021, 155 (162).

recht differenziert.¹⁹¹ Die Raumordnung beziehe sich danach auf die überörtliche Planung, wohingegen das Bodenrecht lediglich die örtliche Planung umschließe.¹⁹²

Da eine Flächenkontingentierung zwecks Minderung des Flächenverbrauchs im Bundesgebiet überörtlichen Charakter hat¹⁹³, kann die Bodenrechtskompetenz im Lichte der vorgenannten Ausführung des Bundesverfassungsgerichts hier keine Anwendung finden.

3. Weitere Kompetenztitel

Je nach konkreter Ausgestaltung eines Gesetzes zur Flächenkontingentierung, könnten zudem noch weitere Materien der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wie die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung nach Art. 74 I Nr. 17 GG und der Art. 74 I Nr. 29 GG, welcher den Naturschutz und die Landschaftspflege zum Inhalt hat, betroffen sein, sodass auch ein Rückgriff auf diese Kompetenztitel grundsätzlich in Betracht käme.¹⁹⁴ Bei einem angedachten Zertifikatehandel könnte auch Art. 74 I Nr. 11 GG greifen.¹⁹⁵

II. Verfassungsrechtliche Grenzen der Umsetzung

Fraglich ist, welcher verfassungsrechtliche Rahmen bei Umsetzung einer verpflichtenden Flächenkontingentierung einzuhalten ist.

1. Kommunale Planungshoheit, Art. 28 II GG

Eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme wirkt sich auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen aus.¹⁹⁶ Diese stehen untereinander im Wettbewerb um Einwohner und Gewerbe.¹⁹⁷ Die Kommunen argumentieren, dass eine Flächenkontingentierung seitens des Bundes sie in ihrer kommunalen Planungsho-

191 BVerfGE 3, 407 (424).

192 BVerfGE 3, 407 (423 ff.); *Kümper*, DÖV 2021, 155 (161); *Sachs/Degenhart*, 10. Aufl. 2024, GG Art. 74 Rn. 78.

193 Vgl. *Marty*, ZUR 2011, 395 (400).

194 *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (34); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (71).

195 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (71).

196 UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020, S. 106.

197 UBA, Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020, S. 106.

heit beschränken würde.¹⁹⁸ Art. 28 II GG schützt die kommunale Selbstverwaltung, also das Recht der Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.¹⁹⁹ Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden grundsätzlich die Aufgaben verstanden, die der Gemeinde traditionell zugewiesen sind.²⁰⁰ Dazu gehört die kommunale Planungshoheit²⁰¹, die nicht nur ein Recht, sondern auch eine Verpflichtung der Gemeinde darstellt, welche sie in Harmonie mit den Zielen der Raumordnung zu erfüllen hat.²⁰² Eine schonende Flächennutzung ist dabei unerlässlich.²⁰³ Insbesondere die Bauleitplanung ist fester Bestandteil der Planungshoheit der Gemeinden.²⁰⁴ Die Kommunen könnten sich somit gegebenenfalls gegen eine verpflichtende Kontingentierung wenden. Allerdings ist das Verständnis der Hoheitsrechte einer Kommune nicht unveränderlich, sondern dem allgemeinen Wandel in der Gesellschaft unterworfen.²⁰⁵ Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind an die grundsätzlich wandelbaren sozialen, technischen und wirtschaftlichen Umstände geknüpft.²⁰⁶

Zudem ist die Kommune in ihrer Planungshoheit gem. Art. 28 II 1 GG an das Gesetz gebunden und darf daher nicht schrankenlos nach eigenen Vorstellungen agieren.²⁰⁷ Gesetzliche Vorgaben gegenüber der Gemeinde hinsichtlich der Beschränkung der Flächenneuinanspruchnahme ergeben sich aus mehreren Fachgesetzen, wie dem Raumordnungs- und dem Naturschutzrecht.²⁰⁸ Diese gesetzlichen Beschränkungen finden ihre Grenzen in der Verletzung des Wesensgehalts des kommunalen Hoheitsrechts, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Willkürverbot.²⁰⁹

198 *Marty*, ZUR 2011, 395 (401); vgl. *Faßbender*, ZUR 2010 Heft 2, 81 (82).

199 *Marty*, ZUR 2011, 395 (401).

200 BVerfGE 8, 122 (134)

201 *Sodan/Leisner*, 5. Aufl. 2024, GG Art. 28 Rn. 19.

202 *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 14; *Marty*, ZUR 2011, 395 (401).

203 Vgl. *Rat für nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 14.

204 *Köck*, ZUR 2024, 599.

205 *Köck*, ZUR 2024, 599; BVerfG, NVwZ 1989, 347 (350).

206 BVerfGE 138, 1 (17); *Köck*, ZUR 2024, 599.

207 *Köck*, ZUR 2024, 599; BVerfGE 79, 127 (146).

208 *Köck*, ZUR 2024, 599.

209 *Köck*, ZUR 2024, 599 (600); *Dürig/Herzog/Scholz/Mehde*, 106. EL 2024, GG Art. 28 Rn. 259; *Voßkuhle/Kaufhold*, JuS 2017, 728 (730).

a) Wesensgehaltsgarantie

Der Gesetzgeber bestimmt, inwieweit den Kommunen Befugnisse bzgl. bestimmter Aufgaben zukommen.²¹⁰ Der Kern der kommunalen Selbstverwaltung darf jedoch nicht betroffen sein²¹¹, d.h., der Gesetzgeber darf die kommunale Selbstverwaltung weder beseitigen noch dergestalt beeinträchtigen, dass den Kommunen faktisch keine Möglichkeit zur Ausübung dieser bleibt.²¹² Zu den wesentlichen Bestandteilen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehört unter anderem die Planungshoheit, sodass die Kommunen berechtigt und verpflichtet werden, hinsichtlich ihrer Entwicklung vorausschauend zu planen.²¹³ Sie haben grundsätzlich die Befugnis, die Bodennutzung in ihrem Gebiet selbstständig zu regeln.²¹⁴ Der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung wird hinsichtlich der Planungshoheit verletzt, wenn die Planung der Kommune von der überörtlichen Planung über Gebühr gestört wird oder Teile des Gemeindegebietes in Gänze der kommunalen Planung entzogen werden.²¹⁵ Nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes läge eine Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen vor, wenn diesen durch Beschränkungen in Gänze die Möglichkeit genommen werde, im Außenbereich zu planen und somit „das Erscheinungsbild der geschlossenen Gemeinschaft praktisch versteinert würde“.²¹⁶

Eine Kontingentierung des Flächenverbrauchs schränkt jedoch die Kommunen nicht vollständig in ihrer planerischen Tätigkeit ein.²¹⁷ Es würde lediglich eine Vorgabe hinsichtlich des gestatteten Mengenverbrauchs im Außenbereich erfolgen, die Entscheidungen z.B. hinsichtlich Nutzungsform und genauer Lage blieben jedoch in kommunaler Hand.²¹⁸ Solange lediglich von einer Flächenkontingentierung und nicht von einer Flächenkreislaufwirtschaft die Rede ist, ist zumindest der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung folglich nicht berührt.²¹⁹

210 HK-GG/Wolff/Kluth, 14. Aufl. 2025, GG Art. 28 Rn. 16; BVerfGE 107, 1 (12).

211 HK-GG/Wolff/Kluth, 14. Aufl. 2025, GG Art. 28 Rn. 16; BVerfGE 56, 298 (312).

212 BVerfGE 56, 298 (312); Engels, JA 2014, 7 (9).

213 HK-GG/Wolff/Kluth, 14. Aufl. 2025, GG Art. 28 Rn. 13 f.; Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 106. EL 2024, GG Art. 28 Rn. 201.

214 Schoch/Schneider/Weiß, 6. EL 2024, Verwaltungsrecht VwVfG, Vorbemerkung § 72 Rn. 348; BVerfG, NJW 1986, 2447 (2449).

215 NWVerfGH, NVwZ 2003, 202; Schoch/Schneider/Weiß, 6. EL 2024, Verwaltungsrecht VwVfG, Vorbemerkung § 72 Rn. 358.

216 BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, Tz. 57

217 Köck/Bovet, DVBl 2019, 1501 (1507).

218 Kment, NuR 2018, 217 (224).

219 Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116; Köck, ZUR 2024, 599 (600).

b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Auch bei fehlender Betroffenheit des Wesensgehalts, muss der Eingriff dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.²²⁰ Gesetzliche Eingriffe in die kommunale Planungshoheit sind möglich, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgen, zur Zielerreichung geeignet, erforderlich und angemessen sind.²²¹

Das Ziel des Gesetzes muss sich auf einen legitimen Gemeinwohlzweck beziehen.²²² Die Flächenneuanspruchnahme hat zahlreiche Auswirkungen, insbesondere ökologischer Art.²²³ Eine Regulierung des Flächenverbrauchs würde dem Schutz der Natur und somit der Biodiversität dienen.²²⁴ Der Umweltschutz ist als solcher in Art. 20a GG normiert.²²⁵ Eine sparsame Nutzung von Flächen kann darüber hinaus auch einen positiven Effekt auf die Wohnungs- und Sozialwirtschaft haben.²²⁶ Ein Einsparen des Flächenverbrauchs würde zudem dazu führen, dass ausreichend Flächen für die Energieerzeugung bereitgestellt werden können.²²⁷ Dies hat seinen Ursprung darin, dass beispielsweise Windenergieanlagen in einem bestimmten Mindestabstand zu Siedlungsflächen errichtet werden müssen.²²⁸ Dies bedeutet, je weniger Fläche als Siedlungsfläche ausgewiesen wird, desto mehr Fläche steht für die Energieerzeugung zur Verfügung.²²⁹ Das vom Bund angestrebte Flächensparziel würde als verpflichtende Kontingentierung somit dem Gemeinwohl dienen und dementsprechend ein legitimes Ziel darstellen.

Geeignet ist die Maßnahme, wenn sie die Zweckerreichung zumindest fördert.²³⁰ Eine Kontingentierung der Flächen-inanspruchnahme würde die Kommunen in der Ausweisung von Bauland begrenzen und somit den Flächenverbrauch eindämmen.²³¹ Somit ist die Kontingentierung als Maßnahme geeignet.

220 HK-GG/Wolff/Kluth, 14. Aufl. 2025, GG Art. 28 Rn. 16.

221 Köck, ZUR 2024, 599 (600 f.).

222 BVerfGE 101, 331 (348); Sodan/Ziekow, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 24 Rn. 35.

223 Zu detaillierten Ausführungen siehe Kapitel „Ökologische Auswirkungen“ S. 19.

224 Köck, ZUR 2024, 599 (601).

225 Köck, ZUR 2024, 599 (601).

226 Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 2.

227 Köck, ZUR 2024, 599 (601).

228 SRU, Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, 2022, S. 33.

229 Köck, ZUR 2024, 599 (601).

230 Sodan/Ziekow, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 24 Rn. 38.

231 Köck, ZUR 2024, 599 (601).

Erforderlich ist die Maßnahme, wenn das Ziel nicht durch ein milderes, gleich geeignetes Mittel erreicht werden kann.²³² Die bisherige Herangehensweise²³³ war nicht in der Lage, das Erreichen der gesteckten Ziele zu gewährleisten. Eine bloße Fortführung der Vorgehensweise des Bundes lässt auch zukünftig keine positiveren Effekte erwarten.²³⁴ Darüber hinaus sind keine Gesichtspunkte ersichtlich, die zu einem Erfolg unterhalb der Schwelle der Kontingentierung führen könnten.²³⁵ Diese kann somit als erforderlichlich gelten.

Angemessen ist der gesetzliche Eingriff, wenn die Zweck-Mittel-Relation gewahrt wurde.²³⁶ Der Gemeinwohlzweck und die Belastung für die Selbstverwaltung der Kommune dürfen nicht außer Verhältnis zueinanderstehen.²³⁷ Die Gewährleistung der Selbstverwaltung ist eine institutionelle Garantie der Kommunen.²³⁸ Sie gibt diesen das Recht, ihre Angelegenheiten selbstständig nach außen zu regeln.²³⁹ Zur Unterstützung des Klimaschutzes ist es jedoch unerlässlich, die Flächenneuinanspruchnahme mittels Kontingentierung zu begrenzen.²⁴⁰

Für die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen wäre es jedoch schonender, wenn der Bund individuelle Landeskontingente vorgibt, die weitere Parzellierung jedoch in den Verantwortungsbereich der Länder fällt.²⁴¹

Weiterhin müssen den Kommunen Instrumente an die Hand gegeben werden, durch die sie ihre nunmehr verminderten Rechte, nach eigenen Vorstellungen im Außenbereich bauen zu können, im Innenbereich kompensieren (z.B. durch Vorkaufsrechte).²⁴²

Um den Kommunen auch weiterhin eine gewisse Selbstständigkeit zuzugestehen, wäre eine Kontingentierung durch Flächenzertifikate möglich, welche diese untereinander mittels interkommunaler Verträge handeln könnten.²⁴³ Bei der Einführung von Flächenzertifikaten würden die Kommunen dann nach einem Schlüssel Zertifikate erhalten, welche sie bei geplanten Ausweisungen von Neuflächen im

232 *Sodan/Ziekow*, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 24 Rn. 41.

233 Zu detaillierten Ausführungen siehe Kapitel „Bisherige Maßnahmen der Bundesregierung“.

234 *Köck*, ZUR 2024, 599 (602).

235 Vgl. Kapitel „Bisherige Maßnahmen der Bundesregierung“ S. 23.

236 *Sodan/Ziekow*, GK ÖffR, 10. Aufl. 2023, § 24 Rn. 44.

237 *Köck*, ZUR 2024, 599 (602).

238 *Huber/Voßkuhle/Schwarz*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 28 Rn. 167.

239 *BeckOK GG/Hellermann*, 61. Ed. 2025, GG Art. 28 Rn. 33.4.

240 *Köck*, ZUR 2024, 599 (602).

241 *Köck*, ZUR 2024, 599 (603); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (70).

242 *Köck*, ZUR 2024, 599 (603).

243 *Köck*, ZUR 2024, 599 (603); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (73f.); *Bovet*, ZUR 2020, 31 (39).

Außenbereich einlösen müssten.²⁴⁴ Dieser könnte sich an unterschiedlichen Faktoren wie in etwa der Einwohnerzahl orientieren.²⁴⁵ Somit würde auch auf die individuelle Ausgangslage der einzelnen Kommune z.B. hinsichtlich starker Zu- oder Abwanderung Rücksicht genommen werden können.²⁴⁶ Zudem könnten „weiße Zertifikate“ eingeführt werden, welche entstehen, wenn bereits ausgewiesene, aber noch nicht umgesetzte Bebauungspläne von der Kommune zurückgenommen oder Flächen wieder in ihren naturnahen Zustand zurückgeführt werden.²⁴⁷ Jene könnten den Kommunen als Gutschrift dienen.²⁴⁸

Aufgrund der Bedeutung des Selbstverwaltungsgrundsatzes wäre ebenfalls die Aufnahme einer gesetzlichen Härtefallklausel bzw. Ausnahmeregelung angezeigt.²⁴⁹ Darüber hinaus muss den Kommunen unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes die Möglichkeit gegeben werden, laufende Planungsverfahren abzuschließen, sodass diesbezüglich Übergangsregelungen zu schaffen sind.²⁵⁰

Das Flächensparziel würde folglich durch Einführung von Flächenzertifikaten gewahrt werden, wobei gleichzeitig die Kommunen selbstständig als Träger der Bauleitplanung nach ihren Vorstellungen ihrer Planungshoheit nachkommen könnten.²⁵¹

Unter diesen Gesichtspunkten wäre eine Kontingentierung der Fläche durch den Bund angemessen, sodass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt wäre.

c) Willkürverbot

Hinsichtlich eines Eingriffs in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung hat der Gesetzgeber ebenso das Willkürverbot zwischen Hoheitsträgern zu beachten.²⁵² Die Entscheidung des Gesetzgebers muss sachgerecht und vertretbar sein.²⁵³ Die Kommunen müssen gleich behandelt werden,²⁵⁴ eine nicht an Sachargumenten

244 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (39); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (69).

245 *UBA*, Modellversuch Flächenzertifikatehandel, 2019, S. 14

246 *UBA*, Modellversuch Flächenzertifikatehandel, 2019, S. 18.

247 *Blecken/Böhnke/Götze/Gutsche/Köck/Preuß*, Raumforschung und Raumordnung 2025, 31 (37); *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (69); *Ferber/Henger/Schmidt*, Planspiel Flächenhandel: Weiße Zertifikate für Rückplanungs- und Rückbauflächen, 2015, S. 4.

248 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (69).

249 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (74).

250 *Kment*, NuR 2018, 217 (225); *Köck*, ZUR 2024, 599 (602).

251 *Bovet*, ZUR 2020, 31 (39).

252 *Dürig/Herzog/Scholz/Mehde*, 106. EL 2024, GG Art. 28 Rn. 274; VerfGH NRW, Urt. v. 01.12.2020 – VerfGH 10/19, Rn. 63; BVerfGE 56, 298 (313).

253 *Dürig/Herzog/Scholz/Mehde*, 106. EL 2024, GG Art. 28 Rn. 274.

254 *Dürig/Herzog/Scholz/Mehde*, 106. EL 2024, GG Art. 28 Rn. 274.

orientierte Differenzierung hat zu unterbleiben.²⁵⁵ Eine gewisse Form der Typisierung bzw. Pauschalisierung verstößt hingegen nicht gegen das Willkürverbot, sie sind aufgrund der Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden, z.B. hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, nicht vermeidbar.²⁵⁶

2. Wesentlichkeitsgrundsatz

Um den Wesentlichkeitsgrundsatz zu wahren, muss der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.²⁵⁷ Kriterien können sich diesbezüglich unter anderem aus der Grundrechtsrelevanz, der Größe des Adressatenkreises, der politischen Bedeutung, den Auswirkungen der zu regelnden Sache und der Langfristigkeit einer Festlegung ergeben.²⁵⁸ Ob der Bundesgesetzgeber isoliert oder in Kooperation mit den jeweiligen Ländern handelt²⁵⁹, ist in diesem Zusammenhang irrelevant. Eine Kontingentierung des Flächenverbrauchs würde einen nicht nur unerheblichen Eingriff in die kommunale Planungshoheit darstellen.²⁶⁰ Es ist vor diesem Hintergrund essentiell, dass vom Gesetzgeber hinsichtlich des Verteilungsschlüssels gegenüber den Adressaten aussagekräftige Festlegungen ins Gesetz eingearbeitet werden.²⁶¹

Die Verteilung der Kontingente könnte sich z.B. aus der Einwohnerzahl, der Gemeindefläche, der bisherigen Flächennutzung, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem erforderlichen Flächenbedarf ergeben.²⁶² Ungeachtet dessen, welche Kriterien Grundlagen des Verteilungsschlüssels werden, ist gerade wegen der eventuellen Differenziertheit der Kontingentbemessung auf deren Nachvollziehbarkeit Wert zu legen.²⁶³

Ebenso essentiell sind Vorgaben hinsichtlich des zeitlichen Rahmens.²⁶⁴ Der Adressat muss erkennen können, ob es eine zeitliche Beschränkung hinsichtlich des Rückgriffs auf angesparte Kontingente gibt.²⁶⁵ Auch muss eine gesetzliche Rege-

255 Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 106. EL 2024, GG Art. 28 Rn. 324.

256 Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 106. EL 2024, GG Art. 28 Rn. 274; NWVerfGH, NwvZ 1996, 1100 (1101); BVerfGE 83, 363 (382 f.).

257 Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 106. EL 2024, GG Art. 20 Rn. 107; BVerfGE 49, 89 (126); Sodan/Leisner, 5. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 49.

258 Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 106. EL 2024, GG Art. 20 Rn. 107.

259 Vgl. Kapitel „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“.

260 BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116 (117).

261 Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116 (117).

262 BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116 (117).

263 Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116 (117).

264 BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116 (117).

265 BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116 (117 f.).

lung unter diesem Aspekt enthalten, wie mit potentiellen Härtefällen umgegangen werden soll.²⁶⁶

3. Grundrechte Dritter

Fraglich ist, ob eine verbindliche Flächenkontingentierung aufgrund einer möglichen Betroffenheit von Grundrechten Dritter ausscheidet.

a) Eigentumsfreiheit, Art. 14 I GG

Der Art. 14 I GG schützt Grundeigentum und Grundstücksnutzung.²⁶⁷ Adressat einer Flächenkontingentierung sind hier Länder und Kommunen, nicht hingegen private Eigentümer, sodass eine Kontingentierung daher keinen unmittelbaren Eingriff²⁶⁸ darstellt.²⁶⁹

Fraglich ist jedoch, ob ein mittelbarer Eingriff²⁷⁰ vorliegt. Grundsätzlich bedarf die Bebauung eines Grundstücks einer Baugenehmigung.²⁷¹ Bei einer verbindlichen Flächenkontingentierung könnte die Erteilung einer solchen erschwert bis ausgeschlossen sein, sodass eine diesbezüglich rechtliche Regelung einen mittelbaren Eingriff darstellen würde.²⁷²

Eine derart generelle, sich nicht auf ein bestimmtes Grundstück beziehende Regelung zur Flächenkontingentierung stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung²⁷³ nach Art. 14 I 2 GG dar.²⁷⁴ Die Einschränkung ist danach verfassungsgemäß, wenn durch eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme die Eigentümer- und die Gemeinwohlinteressen nicht außer Verhältnis geraten.²⁷⁵ Eine Kontingentierung dient dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlage gem. Art. 20a GG und ist somit Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums.²⁷⁶ Die Interessen der Grundstückseigentümer sind im Vergleich zu den Gemeinwohlinteressen nur

266 BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18, NuR 2019, 116 (123).

267 *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (69).

268 Zur Definition des Eingriffs: *Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen*, 106. EL 2024, GG Art. 1 III Rn. 40.

269 *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (69).

270 Zur Definition des mittelbaren Eingriffs: *Huber/Voßkuhle/Eichberger*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 2 Rn. 53.

271 *Stollmann/Beaucamp*, Öffentliches Baurecht, 13. Aufl. 2022, § 18 Rn. 5.

272 *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (69).

273 Zur Definition der Inhalts- und Schrankenbestimmung: BeckOK GG/Axer, 61. Ed. 2025, BeckOK GG Art. 14 Rn. 72.

274 Vgl. *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (69).

275 *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (69).

276 BVerwG, NuR 1995, 455 (456); *Senftleben*, ZUR 2008, 64 (69).

gering betroffen.²⁷⁷ Gem. § 1 III 2 BauGB entstehen Baurechte zudem nur aufgrund der Bauleitplanung der Kommunen, auf welche der Eigentümer keinen Anspruch hat.²⁷⁸ Somit wäre eine Kontingentierung nicht unverhältnismäßig und würde die Eigentumsfreiheit folglich nicht verletzen.

b) Berufsfreiheit, Art. 12 I GG

Durch eine Flächenkontingentierung kann die Berufsfreiheit²⁷⁹ der Personen betroffen sein, welche auf die Nutzung bestimmter Flächen angewiesen sind.²⁸⁰ Ein Eingriff in die Berufsfreiheit muss allerdings tatsächliche bzw. zumindest mittelbare Auswirkungen auf die berufliche Tätigkeit haben. Eine Regelung hat berufsregelnde Tendenz, wenn sie in ihrer Entstehungsgeschichte oder im inhaltlichen Schwerpunkt bestimmte berufliche Tätigkeiten betrifft.²⁸¹ Die Kontingentierung dient dem Umweltschutz.²⁸² Diese betrifft alle Bauvorhaben und zielt nicht auf das Unterlassen der Flächennutzung durch bestimmte Personen ab.²⁸³ Somit liegt kein Eingriff in die Berufsfreiheit vor.

c) Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 I GG

Die Personen, welche Flächen für private oder berufliche Zwecke nutzen wollen, können sich generell auf die allgemeine Handlungsfreiheit berufen.²⁸⁴ Durch eine Kontingentierung sind jene Personen nicht stets in der Lage, mit Flächen nach ihren Vorstellungen frei zu verfahren. Ein Eingriff in dieses Grundrecht müsste aufgrund der Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung²⁸⁵ dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.²⁸⁶ Eine Kontingentierung dient dem Schutz der Umwelt und somit dem Gemeinwohl, wohingegen betroffene Dritte lediglich Individualinteressen verfolgen. Dieser Schutz ist auch für zukünftige Generationen von immenser Bedeutung, sodass eine Kontingentierung der Fläche vor dem Hintergrund des

277 Vgl. *Senfleben*, ZUR 2008, 64 (69).

278 *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67 (74).

279 Zur Definition des Berufs: *HK-GG/Wolff/Kluth*, 14. Aufl. 2025, GG Art 12 Rn. 4.

280 *Senfleben*, ZUR 2008, 67 (69).

281 BVerfGE 97, 228 (254); *Huber/Voßkuhle/Manssen*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 74.

282 Siehe Kapitel „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“.

283 *Senfleben*, ZUR 2008, 64 (69).

284 Vgl. *Senfleben*, ZUR 2008, 64 (70).

285 Zur Definition der verfassungsmäßigen Ordnung: *Huber/Voßkuhle/Eichberger*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 2 Rn. 76.

286 *Huber/Voßkuhle/Eichberger*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 2 Rn. 85.

zu schützenden Gutes verhältnismäßig ist.²⁸⁷ Es liegt keine Verletzung des Art. 2 I GG vor.

I. Fazit

Die Analyse hat ergeben, dass eine Regelung des Bundes hinsichtlich der verbindlichen Kontingentierung des Flächenverbrauchs notwendig ist. Die Auswirkungen des Flächenverbrauchs sind zu massiv, als dass der Bund sich der Problemlösung i.S.e. Mengenkontingentierung verschließen kann. Der Bund hat bisher zwar Maßnahmen unterschiedlichster Art getroffen, um dem anhaltenden zu hohen Flächenverbrauch entgegenzuwirken, allerdings fehlte es diesen an der notwendigen Effizienz.

Eine Flächenkontingentierung des Bundes gegenüber den Ländern und somit indirekt gegenüber den Kommunen ist mit einigen rechtlichen Hürden verbunden, die es bei einer Umsetzung per Gesetz zu beachten gilt.

Der Flächenverbrauch wird von vielerlei Seiten begünstigt. Lediglich der Bund ist in der Lage, diesem durch gezielte Regelungen zu begegnen. Hierzu besitzt der Bund die Raumordnungskompetenz. Je nach Ausgestaltung des Gesetzes kämen auch weitere Gesetzgebungskompetenzen in Betracht. Der Bund ist somit in der Lage, den Ländern und Kommunen Kontingente für den Flächenverbrauch vorzuschreiben.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung müssen bestimmte rechtliche Aspekte beachtet werden, um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu gewährleisten. Von elementarer Bedeutung sind hierbei die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und des Wesentlichkeitsgrundsatzes. Erstere könnte durch die Einführung eines Zertifikatehandels begünstigt werden. Dabei darf eine Regelung ebenso nicht gegen das Willkürverbot verstoßen. Eine Beeinträchtigung von Grundrechten Dritter ist aufgrund mangelnden Eingriffs in den Schutzbereich (Art. 12 I GG) bzw. der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs (Art. 14 I GG, Art. 2 I GG) nicht zu befürchten.

Unter strikter Wahrung dieser Anforderungen ist der Weg für eine Flächenkontingentierung und eine damit zu erhoffende tatsächlichen Minderung des Flächenverbrauchs gebnet. Wie eine rechtliche Vorschrift bzgl. einer Flächenkreislaufwirtschaft ausgestaltet werden könnte bzw. ob eine solche überhaupt unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Planungshoheit möglich wäre, ist eine Frage, mit

287 Vgl. Kapitel „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“.

der sich die Politik erst nach einer Erprobung der Flächenkontingentierung durch Gesetz beschäftigen sollte.

Gesetzgeberische Instrumente des Ausgleichs zwischen Planbeschleunigung und effektivem Umwelt- und Rechtsschutz im Bereich der Genehmigung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen

JACK J. ZIPKE

I. Einleitung

Der Hang zur Beschleunigung von Verwaltungungsverfahren, die oft als schwerfällig und bürokratisch wahrgenommen werden, ist seit der Wiedervereinigung ständiges Ziel der Gesetzgebung, vor allem im Hinblick auf infrastrukturelle Großvorhaben.¹ Auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung gibt es ein Kapitel zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung.² Beschleunigung kommt aber auch vor dem Hintergrund eines voranschreitenden Klimawandels drängendere Bedeutung zu.

Diese Arbeit untersucht, welche Rolle formell- und prozessrechtliche Beschleunigungsmittel dabei spielen und wie sich die Beschleunigung besser mit Öffentlichkeitsbeteiligung, Rechtsschutz und Klimaschutz in Ausgleich bringen lässt. Dadurch soll auch die Frage beantwortet werden, inwieweit diese Bereiche die richtigen Anknüpfungspunkte für Verfahrensbeschleunigung sind.

Die Basis der Untersuchung bilden die Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes (II.), die Maßstabsbildung (III.), verfahrensrechtliche Grundlagen (IV.) und die Verfahrensdauer von Genehmigungsverfahren (V.). Darauf aufbauend werden im Schwerpunkt Beschleunigungsmittel im Verwaltungungsverfahren und im gerichtlichen Prozess untersucht (VI.). Ergänzend wird auf Beschleunigungspotenziale im materiellen Recht (VII.) und strukturelle Probleme eingegangen (VIII.).

¹ Musil, in: HVwR IV, 2022, § 114 Rn. 70, 74.

² CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag 2025, S. 22.

II. Untersuchungsgegenstand

Es wird die Beschleunigung der Zulassungs- und Genehmigungsverfahren von Infrastruktur- und Industrieanlagen untersucht (im Folgenden als „Großvorhaben“³ abgekürzt). Schwerpunktmäßig werden Planfeststellungen nach dem VwVfG, Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG und deren Beeinflussung durch Umweltprüfungen nach dem UVPG untersucht. Aufgrund des beschränkten Umfangs dieser Arbeit wird nur auf Neuanlagen eingegangen.

III. Maßstäbe

Die hier zu untersuchenden Beschleunigungsmittel sind als Verfahrensregelungen am Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 III GG (1.) zu messen. Sie dienen zugleich der Erfüllung der staatlichen Verpflichtung zum Umweltschutz aus Art. 20a GG (2.). Weitere Vorgaben ergeben sich aus dem Völker- und Unionsrecht (3.). Beschleunigung löst jedoch auch einen Zielkonflikt zu diesen Gewährleistungen aus (4.).

1. Rechtsstaatliche Verfahrensanforderungen

Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 III GG folgt die Gesetzesbindung der Verwaltung und der Rechtsprechung, also dass ihr Handeln mit dem Gesetzesrecht in Einklang stehen muss.

Im Vordergrund steht dabei das materielle Recht, welches durch das Verwaltungsverfahren verwirklicht wird. Es soll eine rechtmäßige und sachlich richtige Entscheidung sicherstellen.⁴ Voraussetzung für Entscheidungsrichtigkeit ist, dass der Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt wird.⁵ Dem Verwaltungsverfahren kommt insoweit eine „dienende Funktion“ aber auch ein gewisser Eigenwert zu, der umso größer ist, je geringer materielle Vorgaben sind.⁶

Die materiellen Grundrechte wiederum verpflichten dazu, das Verfahrensrecht so zu gestalten, auszulegen und anzuwenden, dass die Grundrechte größtmögliche

3 Zum Begriff *Ewer*, Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, Kiel 2019, S. 19.

4 *Gurlit*, in: HVwR IV, 2022, § 109 Rn. 4 f.

5 *Schwerdtfeger*, in: HVwR IV, 2022, § 110 Rn. 5; *Schmidt-Aßmann*, in: HStR II, 2004, § 26 Rn. 77.

6 *Gurlit*, in: HdbVerwR IV, 2022, § 109 Rn. 1, 6.

Wirksamkeit entfalten.⁷ Niederschlag findet dieser „Grundrechtsschutz durch Verfahren“⁸ in der Anhörung von Betroffenen bzw. der Beteiligung der Öffentlichkeit. Diese sind insbesondere in komplexen Gemengelagen erforderlich, um die abwägungsrelevanten Belange und Rechtspositionen zu erfassen und den Sachverhalt korrekt zu ermitteln.⁹ Außerdem gebieten das Rechtsstaatsprinzip und die in Art. 1 I GG garantierte Menschenwürde, dass Betroffene nicht bloße Objekte staatlichen Handelns sein dürfen, sondern diesen auch im Verwaltungsverfahren rechtliches Gehör gewährt wird, um einen umfassenden Rechtsschutz zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu garantieren.¹⁰

Der Beteiligung kommt zusätzlich eine demokratische Dimension zu. Bei planerischen Entscheidungen besteht ein erheblicher Abwägungsspielraum, der mit reduzierten materiellen Vorgaben einhergeht.¹¹ Daraus folgt eine geschwächte sachlich-inhaltliche Legitimation, die durch Öffentlichkeitsbeteiligung wieder gestärkt werden kann.¹² Zusätzlich steigert die Beteiligung die Bereitschaft, das Verfahrensergebnis auch dann hinzunehmen, wenn die eigenen Belange nicht voll zur Geltung gekommen sind.¹³ Dies gilt insbesondere im Bereich der Energiewende, deren Folgen überall sichtbar werden und die zu ihrem Gelingen auf Akzeptanz angewiesen ist.¹⁴

Das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet weiter gem. Art. 19 IV GG, dass staatliches Handeln einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Die Ausgestaltung dieser Rechtsweggarantie obliegt dem Gesetzgeber, der auch verhältnismäßige Zugangserchwernisse vorsehen kann.¹⁵ Der gerichtliche Rechtsschutz muss aber insgesamt faktisch wirksam und in angemessener Zeit erreichbar sein.¹⁶ Wirksam ist der Rechtsschutz nur, wenn dem Gericht eine tatsächliche und rechtliche Prüfung des Streitgegenstandes möglich ist.¹⁷ Der Aufklärung des zugrundeliegenden Sachver-

7 *Papier*, in: HStR VIII, 2010, § 177 Rn. 18.

8 *Papier*, in: HStR VIII, 2010, § 177 Rn. 18.

9 *Seckelmann*, in: HVwR IV, 2022, § 112 Rn. 9.

10 *Knemeyer*, in: HStR VIII, 2010, § 178 Rn. 68 f.; *Schwerdtfeger*, in: HVwR IV, 2022, § 110 Rn. 4.

11 *Seckelmann*, in: HVwR IV, 2022, § 112 Rn. 8.

12 *Seckelmann*, in: HVwR IV, 2022, § 112 Rn. 8.

13 *Gurlit*, in: HVwR IV, 2022, § 109 Rn. 12.

14 *Kupfer*, in: Bourwieg/Hellermann/Hermes EnWG § 43a Rn. 34.

15 *Schmidt-Aßmann*, in: HStR II, 2004, § 26 Rn. 72; *Papier*, in: HStR VIII, 2010, § 176 Rn. 11.

16 *Papier*, in: HStR VIII, 2010, § 176 Rn. 5.

17 *Papier*, in: HStR VIII, 2010, § 176 Rn. 18.

halts und der Sicherstellung einer richtigen Entscheidung dient dabei auch die Gewährleistung rechtlichen Gehörs aus Art. 103 I GG.¹⁸

Im Hinblick auf die Rechtsschutzgewährung steht das gerichtliche Verfahren mit dem Verwaltungsverfahren in funktionalem Zusammenhang; sie entlasten und ergänzen sich gegenseitig.¹⁹ Regelungen des Verwaltungsverfahrens entfalten insofern Vorwirkung auf das gerichtliche Verfahren. Sie dürfen dabei das gerichtliche Verfahren weder vereiteln noch unzumutbar erschweren.²⁰ Insofern müssen Regelungen des Verwaltungsverfahrens Rücksicht auf das spätere Gerichtsverfahren nehmen.²¹ Diese Vorwirkung ist bei der Bewertung formeller Regelungen zu berücksichtigen.

2. Umweltschutz

Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlage, als Synonym für Umweltschutz²². Daraus folgt eine Pflicht zum Klimaschutz und zur Verringerung von Treibhausgasemissionen und – ab einem gewissen Punkt – zur Herstellung von Klimaneutralität.²³

Mit dem Abschluss des Pariser Klimaabkommens und der Umsetzung in § 1 S. 3 KSG²⁴ hat sich Deutschland dazu verpflichtet, den „Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius [...] zu begrenzen“. Dies konkretisiert die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG in verfassungsrechtlich maßgeblicher Weise.²⁵ Physikalisch folgen daraus CO₂-Budgets, die zur Zielerreichung maximal noch ausgestoßen werden können.²⁶ Das deutsche Restbudget zur Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels ist laut dem Sachverständigenrat für Umweltfragen bei linearer Emissionsreduktion bereits

18 *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 103 Abs. 1 Rn. 23.

19 *Schmidt-Aßmann*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 26.

20 *Funke*, in: Dreier GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 79.

21 *Schmidt-Aßmann*, in: Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 26.

22 *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle GG Art. 20a Rn. 61.

23 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – „Klimabeschluss“ – Rn. 198.

24 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Art. 1 Zweites ÄndG vom 15.7.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235).

25 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – „Klimabeschluss“ – Rn. 208 – 213.

26 *Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.)*, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Berlin 2020, S. 39; *Intergovernmental Panel on Climate Change (Hrsg.)*, Climate Change 2023, Synthesis Report, Interlaken 2023, S. 82.

2029 aufgebraucht.²⁷ Auch der Expertenrat für Klimafragen prognostiziert eine deutliche Zielverfehlung für die Zeit nach 2030.²⁸

Daraus ergibt sich ein erheblicher Beschleunigungsbedarf. Denn je mehr CO₂ heute ausgestoßen wird, desto schneller ist das Budget aufgebraucht und damit CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch in der Zukunft stärker einzuschränken.²⁹ Zwar bleibt dem Gesetzgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum, allerdings ist er aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz heraus verpflichtet, Reduktionslasten nicht einseitig der Zukunft aufzubürden, sondern sie angemessen über die Zeit und zwischen den Generationen zu verteilen.³⁰

3. Völker- und Unionsrecht

Neben den Vorgaben des Grundgesetzes sind auch die des Völker- und Unionsrechts zu beachten. Aus dem Unionsrecht ist etwa die Umweltverträglichkeits-RL (UVP-RL)³¹ relevant. Diese dient der Umsetzung der Aarhus-Konvention (AK)³², der sowohl alle Mitgliedstaaten als auch die Union selbst angehören³³. Sie ist daher gem. Art. 216 II AEUV auch unionsrechtlich verbindlich. Die AK bezweckt gem. ihrem Art. 1, in Umweltangelegenheiten Rechte auf Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten zu gewährleisten.

27 *Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.)*, Wo stehen wir beim CO₂-Budget? Eine Aktualisierung, Stellungnahme, Berlin 2024, S. 3.

28 *Expertenrat für Klimafragen (Hrsg.)*, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten sowie der Projektionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz, Berlin 2025, S. 21.

29 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – „Klimabeschluss“ – Rn. 186.

30 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – „Klimabeschluss“ – Rn. 192.

31 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 L 26 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2014/52/EU vom 16.4.2014 (ABl. L 124 S. 1), im Folgenden „UVP-RL“ abgekürzt.

32 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.6.1998 (BGBl. 2006 II S. 1251), im Folgenden „AK“ abgekürzt.

33 *Unabhängiges Institut für Umweltfragen (Hrsg.)*, Rechtsgrundlagen in der europäischen Union, Berlin 2024, abrufbar im Internet: <<https://www.aarhus-konvention.de/rechtsgrundlagen/eu/>> (Stand: 10.6.2025).

4. Verfahrensbeschleunigung im Zielkonflikt

Verwaltungsverfahren sind gem. § 10 S. 2 VwVfG einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Damit ist das Beschleunigungsziel gesetzlich verankert. Gleichwohl löst der Beschleunigungswunsch einen Zielkonflikt aus.

Einerseits bedarf es aus Gründen des Klimaschutzes schneller Transformation hin zu Klimaneutralität. Andererseits dient das Verfahren der Einhaltung des materiellen Umweltschutzrechts. Den auch wenn der Klimaschutz eine hohe Transformationsgeschwindigkeit verlangt, können andere Belange des Umweltschutzes, etwa des Natur- und Artenschutzes, darunter leiden. Allerdings würde auch ein hemmungsloser Klimawandel diese Belange gefährden.

Im Hinblick auf den Umweltschutz gilt es, den Punkt zu finden, an dem die durch Verfahrensbeschleunigung gewonnenen Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zu den damit einhergehenden Nachteilen stehen. Verfahrensbeschleunigung ist insofern kein Selbstzweck³⁴ und ein Verfahren ist nicht unbedingt besser, nur weil es schneller ist. Stattdessen muss im Einzelfall die Angemessenheit von Beschleunigungsmitteln betrachtet werden.

IV. Verfahrensrechtliche Grundlagen

Die weitere Untersuchung erfordert Kenntnis von verfahrensrechtlichen Grundlagen. Dafür werden zunächst Genehmigungsverfahren nach dem Fachplanungsrecht (1.) und anschließend immissionsschutzrechtliche Genehmigungen (2.) beleuchtet. Weiter werden die Umweltverträglichkeitsprüfung (3.) und abschließend Rechtsschutzmöglichkeiten (4.) betrachtet.

1. Fachplanungsrecht

Das räumliche Fachplanungsrecht zielt auf die Realisierung von meist raumbedeutsamen konkreten Vorhaben,³⁵ insbesondere von Infrastruktur, ab.³⁶ Der Verwirklichungsmodus der Fachplanung ist das Planfeststellungsverfahren der §§ 72–78 VwVfG. Dieses besondere Verwaltungsverfahren ist auf den Erlass eines Verwal-

³⁴ Musil, in: HVwR IV, 2022, § 114 Rn. 90.

³⁵ Kersten, in: Schoch/Eifert BesVerwR, Kap. 3 Rn. 50; von Weschpfennig, in: HVwR IV, 2022, § 156 Rn. 17.

³⁶ Kupfer, in: Schoch/Schneider VwVfG Vor § 72 Rn. 9.

tungsaktes in Form des Planfeststellungsbeschlusses gerichtet.³⁷ Im Vordergrund steht dabei der Entscheidungsfindungsprozess.³⁸

Die Planfeststellung ist Vorhaben vorbehalten, die weitreichende Interessenkonflikte hervorrufen und komplexen rechtlichen Vorgaben unterliegen.³⁹ Gem. § 75 I 1 Hs. 2 VwVfG sind neben der Planfeststellung keine weiteren behördlichen Entscheidungen erforderlich, was der Bewältigung komplexer Probleme der Planungsentscheidung durch Verfahrenskonzentration dient.⁴⁰ In diesem Verfahren soll ein schonender Ausgleich widerstreitender Belange und eine möglichst sachgerechte Entscheidung erreicht werden.⁴¹ Dabei können im Wege der Abwägung auch Belange überwunden werden.⁴²

Das Planfeststellungsverfahren findet gem. § 72 I VwVfG statt, wenn es durch Rechtsvorschrift angeordnet wird, etwa nach § 43 I 1 EnWG.

Das Verfahren beginnt gem. § 73 I 1 VwVfG mit der Einreichung des Plans bei der Anhörungsbehörde durch den Vorhabenträger. Im folgenden Anhörungsverfahren sind gem. § 73 II VwVfG die in ihrem Aufgabenbereich berührten Behörden zur Stellungnahme aufzufordern, was den durch die Konzentrationswirkung bedingten Kompetenzentzug kompensiert.⁴³ Die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, haben den Plan auf Veranlassung gem. § 73 II, III, V 1 VwVfG zur Einsicht auszulegen und dies ortsüblich bekannt zu machen. Dadurch werden potenziell durch das Vorhaben betroffene Personen informiert und angeregt, gem. § 73 IV 1 VwVfG Einwendungen gegen den Plan zu erheben (Anstoßwirkung).⁴⁴ Einwendungen sind zentral für die Verwirklichung einer effektiven Verfahrensgestaltung und begründen eine Mitwirkungslast der Betroffenen.⁴⁵

Anschließend findet gem. § 73 VI VwVfG ein Erörterungstermin statt, in dem zu berücksichtigende Einwendungen und Stellungnahmen mit den Betroffenen und Beteiligten erörtert werden. Dabei sollen einvernehmliche Lösungen gefunden wer-

37 *Kupfer*, in: Schoch/Schneider VwVfG Vor § 72 Rn. 2.

38 *Kluth*, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 16.

39 *Kupfer*, in: Schoch/Schneider VwVfG Vor § 72 Rn. 9.

40 *Steinberg/Wickel/Müller* Fachplanung, § 2 Rn. 13; *Kluth*, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 7 f.

41 *Steinberg/Wickel/Müller* Fachplanung, § 2 Rn. 11.

42 *Stier/Beckmann*, Hdb-BauR, Rn. 5570.

43 *Kluth*, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 63.

44 *Kluth*, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 67.

45 *Kluth*, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 71.

den.⁴⁶ Die Erörterung bildet das „Herzstück“ des Verfahrens.⁴⁷ Erst durch die vertiefte Auseinandersetzung mit den gegenläufigen Positionen entsteht eine breite Informations- und Entscheidungsgrundlage.⁴⁸ Das Anhörungsverfahren endet gem. § 73 IX VwVfG damit, dass die Anhörungsbehörde die Unterlagen des bisherigen Verfahrens, zusammen mit einer Stellungnahme, der Planfeststellungsbehörde zuleitet. Dieser obliegt gem. § 74 I, II VwVfG die abschließende Entscheidung, mit der sie den Plan feststellt. Der Planfeststellungsbeschluss ist gem. § 74 IV VwVfG zuzustellen bzw. gem. § 74 V VwVfG öffentlich bekanntzumachen.

Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens gem. § 75 I 1 VwVfG umfassend festgestellt, ohne dass es weiterer behördlicher Entscheidungen bedarf (formelle Konzentrationswirkung)⁴⁹. Zudem werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen gem. § 75 I 2 VwVfG rechtsgestaltend geregelt und nach Unanfechtbarkeit sind Abwehransprüche gem. § 75 II 1 VwVfG grundsätzlich ausgeschlossen. Betroffene haben das Vorhaben also zu dulden.⁵⁰

Gem. § 74 VI 1 VwVfG besteht in konfliktärmeren Fällen die Möglichkeit, den Planfeststellungsbeschluss durch Plangenehmigung zu ersetzen.⁵¹ Sie hat gem. § 74 VI 2 VwVfG die gleichen Rechtswirkungen wie die Planfeststellung. In Fällen unwesentlicher Bedeutung entfallen gem. § 74 VII 1 VwVfG sowohl Planfeststellung als auch Plangenehmigung. Damit entfällt die Konzentrationswirkung des § 75 I 1 VwVfG, sodass erforderliche behördliche Entscheidungen gesondert einzuholen sind.⁵²

2. Immissionsschutzrecht

Die nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen sind in der 4. BImSchV enumerativ aufgezählt. Die Genehmigung ist gem. § 6 I BImSchG zu erteilen, wenn sichergestellt ist, dass die dynamischen Betreiberpflichten nach §§ 5, 7 BImSchG erfüllt werden und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes nicht entgegenstehen. Es handelt sich um eine gebundene Entscheidung („ist zu erteilen“), sodass keine Abwägung erfolgt.

46 Stüer/Probstfeld Planfeststellung, Rn. 320.

47 Weiß, in: Schoch/Schneider VwVfG § 73 Rn. 299 f.

48 BVerwG, Urt. v. 24.7.2008 – 4 A 3001/07, NVwZ 2009, 109 (111).

49 Kämpfer, in: BeckOK VwVfG, § 75 Rn. 5.

50 Kämpfer, in: BeckOK VwVfG, § 75 Rn. 10.

51 Kersten, in: Schoch/Eifert BesVerwR, Kap. 3 Rn. 53.

52 Heumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 74 Rn. 256.

Im förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG sind zunächst vollständige Antragsunterlagen einzureichen (Abs. 1). Das Vorhaben ist sodann durch die Genehmigungsbehörde öffentlich bekanntzumachen und die Antragsunterlagen sind auszulegen (Abs. 3, 4). Anschließend können Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben werden (Abs. 3 S. 8). Weiter sind die Stellungnahmen der in ihrem Aufgabenbereich berührten Behörden einzuholen (Abs. 5 S. 1). Es kann eine Erörterung stattfinden (Abs. 6 S. 1). Zuletzt entscheidet die Genehmigungsbehörde über den Antrag.

Im vereinfachten Genehmigungsverfahren findet gem. § 19 II BImSchG grundsätzlich keine Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Erforderlich bleibt nur die Behördenbeteiligung nach § 10 V 1 BImSchG.

Die 9. BImSchV regelt das Nähere zum Verfahren und dient vor allem der Verfahrensbeschleunigung.

3. Umweltverträglichkeitsprüfung

Besonderheiten ergeben sich, wenn im Genehmigungsverfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem UVPG durchzuführen ist. Der Anwendungsbereich des UVPG ist gem. § 1 I UVPG vor allem für in Anlage 1 aufgeführte Vorhaben und in Anlage 5 aufgeführte Pläne oder Programme eröffnet. Das UVPG stellt Mindestanforderungen an die UVP, ist allerdings für speziellere Regelungen in Fachgesetzen offen, solange diese den wesentlichen Anforderungen des UVPG entsprechen (§ 1 IV UVPG).⁵³ Spezifischere Verfahrensregelungen trifft etwa die 9. BImSchV.

Die UVP ist gem. § 4 UVPG unselbstständiger Teil von Genehmigungsverfahren, also in bestehende fachgesetzliche Verfahren integriert.⁵⁴ Wird eine UVP-Pflicht nach §§ 5–14d UVPG festgestellt, hat der Vorhabenträger gem. § 16 UVPG einen UVP-Bericht vorzulegen. Danach sind sowohl betroffene Behörden und Gemeinden als auch die Öffentlichkeit gem. §§ 17–19 UVPG zu unterrichten und zu beteiligen. Auf der Grundlage des UVP-Berichts erarbeitet die Behörde gem. § 24 UVPG eine zusammenfassende Darstellung und gibt gem. § 25 I UVPG eine Bewertung der Umweltauswirkungen ab, die gem. § 25 II UVPG bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen ist.

53 Dienes, in: Hoppe/Beckmann/Kment UVPG § 1 Rn. 15–27.

54 Appold, in: Hoppe/Beckmann/Kment UVPG § 4 Rn. 6.

Bei Plänen und Programmen wird gem. §§ 33–46 UVPG eine strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt, die in ihrer Systematik spiegelbildlich zur UVP aufgebaut ist,⁵⁵ aber die Besonderheiten der planerischen Gestaltung berücksichtigt.

4. Rechtsschutz

Für die Untersuchung ist vor allem der Rechtsschutz Betroffener gegen Großvorhaben relevant. Sie können gegen die Genehmigung gem. § 42 I Alt. 1 VwGO Anfechtungsklage erheben. Zentral ist dabei vor allem die gem. § 42 II VwGO erforderliche Klagebefugnis und die gem. § 113 I 1 VwGO erforderliche Verletzung in eigenen Rechten. Dabei kommen vor allem das Eigentum und seine Nutzungsmöglichkeiten (Art. 14 I GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG) und abwägungsrechtliche Belange in Betracht.⁵⁶ Gemeinden können sich auf ihre gemeindliche Planungshoheit aus Art. 28 II GG berufen, sofern eine hinreichend konkrete Planung betroffen ist.⁵⁷

Besonders ist im Zusammenhang der hier untersuchten Großvorhaben, dass meistens auch anerkannte Umweltvereinigungen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)⁵⁸ Rechtsbehelfe einlegen können, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen (§ 2 I 1 UmwRG).

V. Verfahrensdauer

Zur Dauer von Planfeststellungsverfahren liegen kaum empirische Daten vor, jedoch liegt diese laut Befragungen meist zwischen einem und zwei Jahren.⁵⁹ Das

55 *Leidinger*, in: Hoppe/Beckmann/Kment UVPG § 33 Rn. 27.

56 *Kluth*, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 184.

57 *Kluth*, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 187.

58 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) vom 23.8.2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert durch Art. 14b G zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änd. weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405).

59 *Schuh*, Großvorhaben im Fokus, Möglichkeiten und Grenzen der Beschleunigung im allgemeinen Planungsrecht, München 2025, S. 33.

Anhörungsverfahren selbst soll nach den gesetzlichen Regelungen maximal fünf Monate und eine Woche dauern.⁶⁰

Zur Dauer gerichtlicher Verfahren liegen hingegen statistische Daten vor. Erstinstanzliche Verfahren zu Infrastrukturvorhaben dauerten 2024 beim Bundesverwaltungsgericht durchschnittlich 8,5 Monate.⁶¹ Bei den Oberverwaltungsgerichten betrug die Verfahrensdauer 2023 bei Senaten für technische Großvorhaben durchschnittlich 15,3 Monate.⁶²

Erheblich Zeit nehmen auch die Planung im Vorfeld der Antragseinreichung und die Realisierung nach Vorhabengenehmigung in Anspruch. Dazu lassen sich allerdings keine empirischen Daten finden.

VI. Beschleunigungsmittel im Verwaltungsverfahren und gerichtlichen Prozess

Im Folgenden wird auf Beschleunigungsmittel eingegangen, die das Verwaltungsverfahren und den gerichtlichen Prozess betreffen. Der Fokus liegt dabei auf Fristen und Präklusion (1.), der Öffentlichkeitsbeteiligung (2.) und dem gerichtlichen Verfahren (3.). Ausführlicher soll auch auf Digitalisierung eingegangen werden (4.).

1. Fristen und Präklusion

Fristen bilden ein grundlegendes Beschleunigungsmittel für sämtliche Verfahren. Einwendungen sind etwa gem. § 73 IV 1 VwVfG innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist zu erheben.

Solche Fristen sind aber wenig nützlich, wenn der Fristablauf keine Folgen nach sich zieht.⁶³ Unter diesem Gesichtspunkt werden im Folgenden Präklusionsvorschriften betrachtet.

60 Ein Monat gem. § 73 II VwVfG, drei Monate gem. § 73 IIIa VwVfG, eine Woche gem. § 74 VI 2 VwVfG und ein Monat gem. § 73 IX VwVfG.

61 *BVerwG*, Pressemitteilung Nr. 11/2025 vom 26.2.2025.

62 *Statistisches Bundesamt*, Statistischer Bericht Verwaltungsgerichte 2023 vom 29.8.2024, abrufbar im Internet: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/_inhalt.html#_jh0k73h09> (Stand: 3.6.2025), Tabelle 24251-26

63 *Ronellenfitch*, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, Berlin 1994, S. 85; *Siegel*, UPR 2024, 407, IV.1.

a) Formelle Präklusion

Durch Regelungen der formellen Präklusion verlieren Beteiligte nach Fristablauf ihre Verfahrensposition im Verwaltungsverfahren.⁶⁴ Dadurch kann die Sachverhaltsermittlung an einem gewissen Punkt abgeschlossen werden.⁶⁵ Aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 24 VwVfG) müssen bekannte Belange gleichwohl berücksichtigt werden und in die Abwägung einfließen; einzig die Erörterung präkludierter Einwendungen kann unterbleiben.⁶⁶ Formelle Präklusion regeln etwa § 73 IIIa 2 VwVfG oder § 21 IV 1 UVPG⁶⁷.

Formelle Präklusion ist verfassungsrechtlich unbedenklich.⁶⁸ Gleichzeitig resultiert aus Ausnahmen, der materiellen Berücksichtigungspflicht gem. § 24 VwVfG und der Möglichkeit, sich im gerichtlichen Verfahren auf die Belange zu berufen, ein geringer Beschleunigungseffekt.⁶⁹

b) Materielle Präklusion

Stärkere Folgen hat die materielle Präklusion, durch welche die betroffene Rechtsposition materiell untergeht und damit auch im gerichtlichen Verfahren nicht mehr berücksichtigt werden kann.⁷⁰ Dadurch soll eine Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichten erreicht werden.⁷¹ Dahinter steht der Gedanke, dass Einwendungen schon im Verwaltungsverfahren erhoben werden sollen, wo sie noch bei der Entscheidung berücksichtigt werden können.⁷² Denn ohne materielle Präklusion kann es für Betroffene taktisch klug sein, Einwendungen für das Gerichtsverfahren aufzusparen, in dem sie nicht behoben werden können,⁷³ sodass die Rechtswidrigkeit der Genehmigung festgestellt werden muss.

Die Zulässigkeit der materiellen Präklusion ist durch das Unionsrecht stark eingeschränkt. Gem. Art. 9 II, 6 AK und Art. 11 I, 4 I, II UVP-RL ist Mitgliedern der

64 Weiß, in: Schoch/Schneider VwVfG § 73 Rn. 281.

65 Siegel, UPR 2024, 407, IV.2.; Durner, UPR 2020, 443, II.2.

66 Hagmann, in: Hoppe/Beckmann/Kment UVPG § 21 Rn. 35 f.; Hofmann in: Landmann/Rohmer UmweltR UVPG § 21 Rn. 22.

67 Hofmann in: Landmann/Rohmer UmweltR UVPG § 21 Rn. 20.

68 Kluth, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 96.

69 Hagmann, in: Hoppe/Beckmann/Kment UVPG § 21 Rn. 38; Siegel, UPR 2024, 407, IV.3.

70 Kluth, in: WBSK VerwR I, § 62 Rn. 87; Siegel, UPR 2024, 407, IV.2.; Lorenzen, NVwZ 2022, 674 (675).

71 Durner, UPR 2020, 443, II.1.; Lorenzen, NVwZ 2022, 674 (675).

72 Lorenzen, NVwZ 2022, 674 (675).

73 Durner, UPR 2020, 443, II.3.

betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren zu gewähren, um die formelle und materielle Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Ziel der Vorschriften ist es, einen weiten Gerichtszugang zu gewähren, sodass es unzulässig ist, die Gründe, auf die sich ein gerichtlicher Rechtsbehelf stützen kann, einzuschränken,⁷⁴ wie dies bei den deutschen Regelungen der materiellen Präklusion der Fall war. Daher hat der EuGH § 73 IV 3 VwVfG und § 2 III UmwRG a. F. im Anwendungsbereich der UVP-RL für unanwendbar erklärt.⁷⁵ Zulässig sind nur Beschränkungen von missbräuchlichem oder unredlichem Vorbringen.⁷⁶

Die neuen Regelungen § 21 UVPG und §§ 5, 7 IV UmwRG versuchen nun, die Vorgaben der Rechtsprechung umzusetzen und verdrängen § 73 IV VwVfG im Hinblick auf Einwendungen der Öffentlichkeit. Im Anwendungsbereich des UVPG besteht demnach nur noch eine formelle Präklusion. Im gerichtlichen Verfahren gilt § 73 IV 3 VwVfG gem. § 7 IV UmwRG nicht. Missbräuchliche und unredliche Einwendungen bleiben gem. § 5 UmwRG unberücksichtigt.

Somit verbleibt der materiellen Präklusion nur noch ein schmaler Anwendungsbereich außerhalb der UVP-pflichtigen Vorhaben, was insbesondere Kleinvorhaben erfasst. Aufgrund deren geringer Bedeutung erscheint die verfassungsrechtliche Rechtfertigung im Hinblick auf den Eingriff in das rechtliche Gehör des Art. 103 I GG⁷⁷ fraglich.⁷⁸ Die in § 73 IV 1 VwVfG normierte Einwendungsfrist von zwei Wochen erscheint für diese Vorhaben aber als angemessen. Gleichwohl ist der durch materielle Präklusion erzielte Beschleunigungseffekt gering und insbesondere im Bereich klimarelevanter Großvorhaben kaum mehr gegeben. Im Sinne einer Vereinfachung der gesetzlichen Vorgaben und der Verfahrensvereinfachung sollten Vorschriften materieller Präklusion, außer bei missbräuchlichen und unredlichen Einwendungen (§ 5 UmwRG), abgeschafft werden.

c) Innerprozessuale Präklusion

Durch innerprozessuale Präklusion bleiben Erklärungen und Beweismittel, die im verwaltungsgerichtlichen Prozess nach einem bestimmten Zeitpunkt abgegeben

74 EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NVwZ 2015, 1665 (1669).

75 EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14; NVwZ 2015, 1665; s. zu Kritik etwa *Lorenzen*, NVwZ 2022, 674 (679); *Zeissler/Schmitz*, UPR 2016, 1, II.4.

76 EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NVwZ 2015, 1665 (1669).

77 BVerwG, Beschl. v. 7.12.1983 – 7 B 159/83, NVwZ 1984, 234.

78 *Weiß*, in: Schoch/Schneider VwVfG § 73 Rn. 261 f.

wurden, unbeachtet. Die Grundnorm bildet § 87b VwGO. Demnach können den Beteiligten unter Fristsetzung bestimmte Mitwirkungshandlungen aufgeben werden (Abs. 1, 2). Verspätetes Vorbringen kann entweder nach Ermessenscheidung (Abs. 3) oder muss (Abs. 4) durch das Gericht außer Acht gelassen werden. Eine besondere Form innerprozessualer Präklusion bilden Klagebegründungsfristen (etwa in § 6 S. 1, 2 UmwRG oder § 43e III 1, 2 EnWG). Nach diesen sind der Begründung der Klage dienende Tatsachen und Beweismittel innerhalb von zehn Wochen nach Klageerhebung anzugeben und verspätetes Vorbringen nur bei genügender Entschuldigung der Verspätung zulässig (§ 87b III 1 Nr. 2 VwGO).

Die Regelungen dienen der Begrenzung und Fixierung des Prozessstoffes, sollen die Gerichte entlasten und schnellere Verfahren ermöglichen.⁷⁹ Die innerprozessuale Präklusion wurde in den letzten Jahren gestärkt, um die durch die EuGH-Rechtsprechung entfallene materielle Präklusion zu kompensieren.⁸⁰ Der Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG liegt zudem die Annahme zu Grunde, dass ohne diese vor allem Verbandsklagen für unsachliche Verfahrensverzögerung instrumentalisiert würden.⁸¹

Ein Verstoß gegen Art. 9 II AK und Art. 11 I UVP-RL entfällt, da nicht der Zugang zum Gericht beschränkt, sondern nur das gerichtliche Verfahren reguliert wird.⁸² Jedoch wird durch § 6 UmwRG vor allem im Anwendungsbereich der UVP-RL eine strenge Präklusionsregelung festgelegt, wohingegen im allgemeinen verwaltungsgerichtliche Verfahren mit § 87b VwGO eine wesentlich mildere präkludierende Wirkung besteht. Darin wird teilweise ein Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz gesehen.⁸³

Vor dem Hintergrund des rechtlichen Gehörs ist festzuhalten, dass nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG Art. 103 I GG keinen Schutz dagegen gewährt, dass Sachvortrag aus Gründen des formellen oder materiellen Rechts nicht berücksichtigt wird.⁸⁴ Jedoch kann eine fehlerhafte Anwendung von Präklusionsvorschriften Art. 103 I GG verletzen.⁸⁵ Das BVerfG misst Präklusionsvorschriften einen Ausnahmecharakter bei, der dem Bemühen nach einer materiell richtigen Entscheidung entgegenläuft, wonach strenge Anforderungen an die rechtmäßige

79 *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (457); *Siegel*, UPR 2023, 403, VII.2.

80 *Riese*, in: Schoch/Schneider VwGO § 87b Rn. 4.

81 BR-Drs. 469/12, S. 41; *Winkler*, in: Hoppe/Beckmann/Kment UmwRG § 6 Rn. 12.

82 *Riese*, in: Schoch/Schneider VwGO 87b Rn. 22.

83 *Winkler*, in: Hoppe/Beckmann/Kment UmwRG § 6 Rn. 14.

84 BVerfG, Urt. v. 8.7.1997 – 1 BvR 1621/94, BVerfGE 96, 205 (216); BVerfG, Beschl. v. 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13, NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 68.

85 *Riese*, in: Schoch/Schneider VwGO § 87b Rn. 26a.

Anwendung zu stellen sind.⁸⁶ Daher kommt der Anwendung von § 87b III VwGO kaum praktische Bedeutung zu, was erst Recht bei zwingender Präklusion gem. § 87b IV VwGO der Fall sein wird.⁸⁷

Spannungen bestehen auch zum Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 I 1 Hs. 1 VwGO, der auch aus Art. 19 IV GG folgt.⁸⁸ Jedoch wird dieser bereits gem. § 86 I 1 Hs. 2 VwGO durch Mitwirkungslasten der Beteiligten begrenzt.⁸⁹ Solche Mitwirkungslasten gewährleisten insbesondere in mehrpoligen Rechtsverhältnissen einen ausgewogenen Rechtsschutz und sind daher grundsätzlich auch mit Art. 19 IV GG vereinbar.⁹⁰

Problematisch ist vor allem die Beschränkung richterlicher Kontrollbefugnisse durch zwingende Präklusion gem. § 87b IV VwGO⁹¹ und Klagebegründungsfristen. Auch das Nebeneinander beider Institute kann zu unerwünschten Kollisionen führen. Klagebegründungsfristen können nur unter sehr engen Voraussetzungen verlängert werden, was einen hohen Begründungsdruck für Kläger erzeugt und es vor allem für Individualkläger quasi unmöglich macht, adäquaten Rechtsschutz zu erlangen.⁹² Vor diesem Hintergrund ist nochmal das Argument zu beleuchten, dass Klagebegründungsfristen missbräuchlichen Verbandsklagen entgegenwirken sollen. Einerseits lässt sich diese Annahme einer missbräuchlichen Verwendung empirisch nicht belegen.⁹³ Andererseits leuchtet es nicht ein, weshalb für Individualklä-

86 BVerfG, Beschl. v. 5.5.1987 – 1 BvR 903/85, NJW 1987, 2733 (2734).

87 *Neue Richter Vereinigung* (Hrsg.), Stellungnahme, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich, Berlin 2020, abrufbar im Internet: <https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2024/10/2024_10_04-Stellungnahme-NRV-GVP-Aend-DRiG.pdf> (Stand: 10.6.2025) S. 7; *Deutscher Anwaltverein* (Hrsg.), Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch die Ausschüsse Umweltrecht und Verwaltungsrecht zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz eines Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich, Berlin 2020, abrufbar im Internet: <<https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-47-22-verfahrensbeschleunigung-im-infrastrukturbereich>> (Stand 10.6.2025), S. 12.

88 Siegel, UPR 2023, 403, VII.1.b).

89 Breunig, in: BeckOK VwGO, juris Rn. 28.

90 Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 220

91 Siegel, UPR 2023, 403, VII.1.b); Riese, in: Schoch/Schneider VwGO § 87b Rn. 29.

92 Winkler, in: Hoppe/Beckmann/Kment UmwRG § 6 Rn. 11, 13.

93 Borwieck, Der Missbrauch der Umweltverbandsklage, Eine Betrachtung der Umweltverbandsklage unter dem besonderen Aspekt ihrer missbräuchlichen Geltendmachung, Berlin 2024, S. 193, 199 m.w.N.

ger die gleichen Fristen gelten. Hinzu kommt, dass sich der Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung in Zweifel ziehen lässt.⁹⁴

Es erscheint daher sinnvoller, Regelungen für Klagebegründungsfristen zu vereinheitlichen, sie in die VwGO zu überführen und die innerprozessuale Präklusion generell in das Ermessen des Gerichts zu stellen.⁹⁵ Dem mit dem Verfahren betrauten Gericht kann am ehesten zugetraut werden, im Einzelfall angemessene Mitwirkungsfristen aufzugeben.

2. Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung werden viele positive Eigenschaften zugeschrieben. Dazu gehört, dass durch sie Umweltinteressen besser berücksichtigt, Fehlplanungen verhindert und Konfliktpotentiale gemindert werden können.⁹⁶ Dem entspricht, dass Öffentlichkeitsbeteiligung sowohl von Angehörigen der Öffentlichkeit als auch von Behörden und Vorhabenträgern grundsätzlich positiv gesehen wird.⁹⁷ Auch führen Einwendungen häufig zu einer positiven Umweltwirkung, indem Vorhaben angepasst werden.⁹⁸

Gleichwohl beansprucht die Öffentlichkeitsbeteiligung erheblich Zeit. Daher wird im Folgenden auf Beschleunigung durch frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (a), den Verzicht auf einen Erörterungstermin (b) und die Zusammenlegung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde (c) eingegangen.

a) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist in § 25 III VwVfG geregelt. Demnach wirken Behörden darauf hin, dass Planungsträger die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig, möglichst schon vor Antragsstellung, über Ziele, Verwirklichungsmittel und Auswirkungen des Vorhabens unterrichten und Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung bieten.

Zunächst scheint Beschleunigung durch zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung paradox. Jedoch ist gerade ein großes Problem der Öffentlichkeitsbeteiligung des

94 *Schlacke*, NVwZ 2017, 905 (911).

95 BR-Drs. 341/1/17, S. 2; *Neue Richter Vereinigung* (Hrsg.), Stellungnahme, S. 7 (FN. 87); *Winkler*, in: Hoppe/Beckmann/Kment UmwRG § 6 Rn. 11.

96 *Schütte*, UPR 2023, 420, 2.

97 *Schütte*, UPR 2023, 420, 3.1., 3.2.

98 *Schütte*, UPR 2023, 420, 3.3.; *Schütte/Wolff/Vittorelli/et. al.*, Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung, UBA Texte 32/2023, S. 116 f.

§ 73 VwVfG, dass zu diesem Zeitpunkt bereits ein fertiger Plan steht und so eine Einbeziehung der Öffentlichkeit erschwert wird.⁹⁹ Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung kommt schlicht zu spät.¹⁰⁰ Es besteht die Gefahr, dass sich gegen das Vorhaben eine Fundamentalopposition bildet, mit der keine nützliche Erörterung möglich ist.¹⁰¹ Insbesondere kann bei einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung noch die Frage des „Ob“ einer Planung und nicht nur die des „Wie“ erörtert werden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Mittel informeller Beteiligung regelmäßig stattfinden und Einfluss auf die Planung entfalten.¹⁰²

Erforderlich ist aber, dass die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auch in das Genehmigungsverfahren einfließen und der Vorhabenträger optimalerweise seinen Antrag entsprechend anpasst.¹⁰³ So kann die Akzeptanz für das Vorhaben gesteigert, die nachfolgende formelle Öffentlichkeitsbeteiligung entlastet¹⁰⁴ und womöglich beschleunigt werden. Kritisiert wird an der Regelung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, dass diese als Minimalkonsens nicht weit genug geht.¹⁰⁵ Es sollte besser zwingend vorausgehend die Frage des „Ob“ eines Vorhabens und Alternativen erörtert werden.¹⁰⁶

b) Verzicht auf den Erörterungstermin

Trotz seiner großen Bedeutung ist der Erörterungstermin nicht zwangsläufig einer besseren Entscheidung dienlich. In Anbetracht des Aufwands ist eine Erörterung nur sinnvoll, wenn dadurch Erkenntnisgewinn oder konstruktive Diskussion und Ausräumung von Einwendungen erzielt werden kann.¹⁰⁷ Der Nutzen der Erörterung kann dabei sowohl dann entfallen, wenn kein Konfliktpotenzial besteht, als auch dann, wenn das Konfliktpotenzial besonders hoch ist, sodass bei bestehenden

99 *Versteyl/Ehemann*, UPR 2024, 452, II.2.

100 *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 25 Rn. 64.

101 *Versteyl/Ehemann*, UPR 2024, 452, II.2.

102 *Schütte/Wolff/Vittorelli/et. al.*, Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung, UBA Texte 32/2023, S. 112.

103 *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 25 Rn. 65; *Versteyl/Ehemann*, UPR 2024, 452, II.2.

104 *Schub*, S. 206 (FN. 59); *Schneider*, in: Schoch/Schneider VwVfG § 25 Rn. 65 f.

105 *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 25 Rn. 67; *Schub*, S. 154 (FN. 59).

106 *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 25 Rn. 67; *Schub*, S. 154 (FN. 59).

107 *Versteyl/Ehemann*, UPR 2024, 452, IV.

Maximaloppositionen eine Erörterung nicht zu einer Befriedung oder Konfliktbeilegung führen wird.¹⁰⁸

Daher schließt das Fachrecht für bestimmte Genehmigungsverfahren die Erörterung fakultativ oder zwingend aus. So kann die Anhörungsbehörde etwa nach Ermessensentscheidung gem. § 43a VIII 1 EnWG auf eine Erörterung verzichten oder führt diese gem. § 10 VI 1 BImSchG nur nach positiver Ermessensentscheidung durch. Zwingend entfällt die Erörterung etwa nach § 43a VIII 2 EnWG oder § 16 I 1 der 9. BImSchV. Empirische Untersuchungen zeigen aber, dass, wenn Einwendungen erhoben wurden, Behörden nur selten von ihrem Ermessen Gebrauch machen, auf einen Erörterungstermin zu verzichten.¹⁰⁹

Problematisch erscheint vor allem der zwingende Entfall des Erörterungstermins. Denn es sind nicht nur Einwendungen von Betroffenen, sondern auch die Stellungnahmen der Behörden zu erörtern.¹¹⁰ Ein weiteres Problem zeigt sich vor dem Hintergrund der im Anwendungsbereich der UVP-RL nicht mehr bestehenden materiellen Präklusion. Der Erörterungstermin entfällt nach den genannten Vorschriften schon dann zwingend, wenn Einwendungen nicht rechtzeitig erhoben wurden und damit der formellen Präklusion des § 21 IV 1 UVPG unterliegen. Jedoch können die verfristet eingewendeten Belange relevant für die Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung sein und mangels materieller Präklusion im gerichtlichen Verfahren angegriffen werden.¹¹¹ Aufgrund der hohen Anforderungen für einen zwingenden Entfall dürften diese Vorschriften ab einer gewissen Größe aber ohnehin kaum anwendbar sein.¹¹²

Um die Rechtsanwendung zu vereinfachen, wäre es sinnvoll, den Verzicht auf eine Erörterung in das VwVfG zu überführen¹¹³ und dabei einen Maßstab für die Ermessensausübung vorzugeben, der sich an den oben gemachten Ausführungen zum Nutzen der Erörterung orientieren sollte. Dabei sollte eine große Rolle spielen, ob eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat.

108 *Kment*, in: NK-EnWG EnWG § 43a Rn. 6.

109 *Schütte*, UPR 2023, 420, 3.4.; *Schütte/Wolff/Vittorelli* et. al., *Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung*, UBA Texte 32/2023, S. 113.

110 *Kupfer*, in: Bourwieg/Hellermann/Hermes EnWG § 43a Rn. 39.

111 *Kupfer*, in: Bourwieg/Hellermann/Hermes EnWG § 43a Rn. 43.

112 *Kment*, in: NK-EnWG EnWG § 43a Rn. 9.

113 So im Ergebnis auch *Schub*, S. 170 f. (FN. 59), der aber die Durchführung der Erörterung und nicht nur den Verzicht in das Ermessen der Anhörungsbehörde legen will.

c) Zusammenlegung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde

Nach der grundlegenden Konzeption der §§ 73, 74 VwVfG handelt es sich bei Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde um verschiedene Behörden. Dadurch lässt sich Distanz und Neutralität der Planfeststellungsbehörde erreichen und lassen sich einzelne Probleme bereits durch die Anhörungsbehörde abschichten.¹¹⁴ Jedoch ist diese Trennung nur eine funktionelle und keine organisatorisch zwingende.¹¹⁵ Daher ist auch eine Identität von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zulässig.¹¹⁶ Beispiele dafür sind etwa in § 14 I 3 WaStrG und § 57a I 3 BBergG zu finden.

Solch eine Behördenidentität ist positiv zu bewerten. Durch sie kann die Stellungnahme nach § 73 IX VwVfG unterbleiben.¹¹⁷ Zudem ist keine zeitintensive zweite Einarbeitung in den Fall notwendig, sodass insgesamt ein Beschleunigungspotenzial besteht.¹¹⁸ Außerdem bringt die Trennung den Nachteil, dass der Planfeststellungsbehörde der unmittelbare Eindruck vom Erörterungstermin fehlt, was bei Behördenidentität anders wäre.¹¹⁹ Dadurch kann auch die Entscheidungsqualität verbessert werden. Unter Akzeptanzgesichtspunkten ist anzumerken, dass diese eher gemindert ist, wenn die Bürger sich der einen Behörde persönlich anvertrauen, die Entscheidung dann aber durch eine andere getroffen wird. Daher sollte eine Ausweitung der Behördenidentität in Betracht gezogen werden oder diese sogar in §§ 73, 74 VwVfG verankert werden.

3. Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens

Ein besonders hoher Beschleunigungsdruck besteht für das gerichtliche Verfahren.

a) Verkürzung des Instanzenzugs

Normalerweise sieht der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz die Verwaltungsgerichte als Eingangs-, die Obergerichtsgerichte bzw. Verwaltungsgerichts-

114 *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 73 Rn. 3.

115 *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 73 Rn. 3; *Kupfer*, in: Schoch/Schneider VwVfG § 74 Rn. 11.

116 BVerwG, Urt. v. 31.1.2002 – 4 A 15/01, NVwZ 2002, 1103 (1104); *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 73 Rn. 3; *Kupfer*, in: Schoch/Schneider VwVfG § 74 Rn. 11.

117 *Weiß*, in: Schoch/Schneider VwVfG § 73 Rn. 393.

118 *Schuh*, S. 109–111 (FN. 59).

119 *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 73 Rn. 3.

höfe¹²⁰ als Berufungs- und das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz vor (§§ 45, 46, 49 VwGO). Dieser Instanzenzug nimmt viel Zeit in Anspruch, weshalb zur Beschleunigung immer häufiger Verfahren in erstinstanzlicher Zuständigkeit gem. § 48 VwGO den Oberverwaltungsgerichten oder gem. § 50 VwGO dem Bundesverwaltungsgericht zugeordnet werden.

Vor dem Hintergrund des Art. 19 IV GG ist diese „Hochzonung“ unproblematisch, da dieser nur den Zugang zu Gerichten generell, nicht jedoch einen Instanzenzug garantiert.¹²¹ Stattdessen kann dadurch deutliche Beschleunigung erzielt werden, die aber auch mit einer größeren Belastung der höheren Instanzen einhergeht und durch entsprechende personelle Aufstockungen kompensiert werden muss.¹²² Durch die höhere Spezialisierung und besseren Ressourcen der oberen Gerichte kann zudem eine bessere Entscheidungsqualität erzielt werden.¹²³

Problematisch ist aber die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts. Art. 30 GG weist die Staatsaufgaben, einschließlich der Rechtsprechung, grundsätzlich den Ländern zu. Art. 95 I GG sieht davon abweichend die Errichtung des Bundesverwaltungsgerichts als oberstes Bundesgericht für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Daraus wird abgeleitet, dass die Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts von Verfassungswegen grundsätzlich nur die Durchführung von Revisionsverfahren und die Klärung abstrakter Rechtsfragen ist, um der Rechtsvereinheitlichung und -fortbildung zu dienen.¹²⁴ Demnach darf die Zuweisung nach § 50 VwGO nur für Ausnahmefälle vorbehalten werden, um der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und der höheren Ortsnähe der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichte gerecht zu werden.¹²⁵ Gleichzeitig kann die Entscheidungsqualität sinken, wenn das Bundesverwaltungsgericht nicht mehr auf die umfangreiche Vorbereitung verschiedener Fälle durch die Instanzgerichte zugreifen kann, sondern entscheidende abstrakte Fragen an wenigen oder auch nur einem Fall abschließend entscheiden muss.¹²⁶ Daher plädiert etwa *Ren-*

120 Im Folgenden wird nur von Oberverwaltungsgerichten die Rede sein, wobei die Ausführungen für Verwaltungsgerichtshöfe analog gelten.

121 BVerfG Urt. v. 22.1.2004 – 4 A 32/02, NVwZ 2004, 722 (723); *Schmidt-Aßmann*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 19 Abs. 4 Rn. 179; *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (455).

122 *Siegel*, UPR 2023, 403, VI.1.c); *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51 (52).

123 *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51 (52).

124 *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (455), *Neue Richtervereinigung*, Stellungnahme, S. 3 (FN. 87); *Pagenkopf*, NJW 2023, 1095 (1096), *Deutscher Anwaltverein*, Stellungnahme, S. 6 (FN. 87).

125 *Bier/Bick*, NVwZ 2023, 457 (458); *Bier*, in: Schoch/Schneider, VwGO, § 50 Rn. 4.

126 *Neue Richtervereinigung*, Stellungnahme, S. 3 (FN. 87); *Deutscher Anwaltverein*, Stellungnahme, S. 6 (FN. 87).

nert für eine stärkere Konzentration bei den Oberverwaltungsgerichten, aber eine geringere beim Bundesverwaltungsgericht.¹²⁷

Insgesamt erscheint die Hochzonung positiv. Jedoch sollte dabei der Fokus auf den Oberverwaltungsgerichten und nicht dem Bundesverwaltungsgericht liegen. Dadurch kann der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung besser Geltung verschafft werden und ein vielfältigeres Meinungsspektrum in der Rechtsprechung zusammenlaufen. Dies kommt auch der Entscheidungsqualität zugute. Wenn die Ressourcen der Oberverwaltungsgerichte verbessert werden, ist auch an diesen mit schnelleren Verfahren zu rechnen, wie dies schon am Bundesverwaltungsgericht der Fall ist.

Zudem sollte kritisch evaluiert werden, ob alle in den §§ 48, 50 VwGO genannten Vorhaben einer Hochzonung bedürfen.

b) Vorläufiger Rechtsschutz

Grundsätzlich entfalten Widerspruch und Anfechtungsklage gem. § 80 I 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Dies fordert auch der effektive Rechtsschutz, wonach irreversible Nachteile soweit auszuschließen sind, soweit es sich nicht um im Interesse der Allgemeinheit unaufschiebbare Vorhaben handelt.¹²⁸ Erachtet der Gesetzgeber ein Vorhaben für unaufschiebbar, kann gem. § 80 II 1 Nr. 3 VwGO der Entfall der aufschiebenden Wirkung gesetzlich vorgesehen werden. Vorgesehen ist dies etwa für bestimmte Windenergieanlagen gem. § 63 I 1 BImSchG oder Energieleitungen gem. § 43e I 1 EnWG. In diesen Fällen kann gem. § 80 V VwGO durch das Gericht die aufschiebende Wirkung angeordnet werden, um den Bedürfnissen effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen.

Eine Beschleunigung soll § 80c II 1 VwGO dadurch schaffen, dass bei bestimmten Verfahren, die in § 80c I VwGO genannt sind, Mängel durch das Gericht außer Acht gelassen werden können, wenn ihre Behebung in absehbarer Zeit offensichtlich erscheint. Demnach kann trotz Rechtswidrigkeit die Suspendierung des Vorhabens unterbleiben. An dieser Vorschrift hat sich starke Kritik entfacht.

So wird einerseits das hohe Maß an Unbestimmtheit kritisiert, die in der „absehbaren Zeit“ und der „offensichtlichen Behebbarkeit“ begründet liegt.¹²⁹

127 *Remmert*, DVBl 2017, 69 (76).

128 BVerfG, Beschl. v. 19.6.1973 – 1 BvL 39/69, 1 BvL 14/72, BVerfGE 35, 263 (274).

129 *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (459), *Deutscher Anwaltverein*, Stellungnahme, S. 8 (FN. 87); *Siegel*, UPR 2023, 403, VIII.2.b).

Dadurch ist die Vorschrift in der Praxis nur schwer handhabbar.¹³⁰ Andererseits werden die Anforderungen als sehr hoch eingeschätzt und daher ein kleiner Anwendungsbereich unterstellt.¹³¹ Denn es ist schwer vorstellbar, dass in den hier gegenständlichen hochkomplexen Verfahren eine schnelle Beseitigung von Mängeln möglich ist.¹³²

Rechtsstaatlich ist bereits die Formulierung, einen Mangel „außer Acht“ zu lassen, höchst befremdlich.¹³³ Auch vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung (Art. 20 II 2 GG) und der richterlichen Neutralität (Art. 97 I GG) erscheint es problematisch, dass Gerichte eine Heilung von Fehlern aufgeben sollen und dadurch zu „Reparaturbetrieben der Verwaltung“ werden, wodurch die prozessuale Waffengleichheit und die Grundsätze eines fairen Verfahrens beeinträchtigt werden.¹³⁴ Dadurch wird auch das Vertrauen in Gerichte gefährdet.¹³⁵ An dieser Stelle soll nur erwähnt werden, dass auch Bedenken an der Vereinbarkeit mit Art. 9 II AK und der UVP-RL erhoben werden.¹³⁶

c) Vorrang- und Beschleunigungsgebot

Gem. § 87c I 1 VwGO sollen Gerichte gewisse Verfahren aus §§ 48, 50 VwGO vorrangig und beschleunigt behandeln und Verfahren besonders priorisieren, die Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse zum Gegenstand haben. Dadurch können diese Verfahren beschleunigt werden. Damit einher geht jedoch die Zurückstellung anderer Verfahren, die dadurch länger dauern.¹³⁷ Dadurch wird diesen Verfahren ein weniger effektiver Rechtsschutz zu Teil,¹³⁸ der Art. 19 IV GG nur genügt, wenn sie noch in angemessener Zeit bearbeitet werden und die Zurückstellung für Betroffene zumutbar ist.¹³⁹ Wenn man alle Verfahren betrachtet, kommt es zu einem „Nullsummenspiel“. ¹⁴⁰ Wenn man von der Bildung von Spezialkammern und -senaten ausgeht (§ 188b VwGO), sind in diesen Senaten und

130 *Bier/Bick*, NVwZ 2023, 457 (459).

131 *Siegel*, UPR 2023, 403, VIII.2.b)–c); *Neue Richtervereinigung*, Stellungnahme, S. 5 (FN. 87); *Schoch*, in: *Schoch/Schneider VwGO* § 80c Rn. 87, 90.

132 Ebd.

133 Vgl. *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (459); *Pagenkopf*, NJW 2023, 1095 (1098).

134 *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (460); *Bier/Bick*, NVwZ 2023, 457 (459).

135 *Pagenkopf*, NJW 2023, 1095 (1098).

136 *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (461).

137 *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (456); *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51 (55).

138 *Pagenkopf*, NJW 2023, 1095 (1097).

139 *Riese*, in: *Schoch/Schneider VwGO* § 87c Rn. 34; BT-Drs. 20/5165, 18.

140 *Kluth*, in: Wortprotokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses, Protokoll-Nr. 20/39, 20/39, S. 99.

Kammern überwiegend vorrangige Vorhaben anhängig, sodass der Beschleunigungseffekt kaum vorhanden ist.¹⁴¹

Problematisiert wird auch, dass die Entscheidung, in welcher Reihenfolge Verfahren bearbeitet werden, zur richterlichen Unabhängigkeit aus Art. 97 I GG gehört.¹⁴² Die Vorgaben beschränken sich aber auf abstrakte Verfahrensziele und Konkretisierungen für das „richterliche Gestaltungsermessen“, was genügend richterlichen Gestaltungsspielraum belässt.¹⁴³

4. Digitalisierung

Besondere Bedeutung hat die Digitalisierung für Planungsverfahren während der Corona-Pandemie erhalten. Denn durch Beschränkungen waren physische Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung beeinträchtigt. Darauf hat das PlanSiG¹⁴⁴ reagiert, indem es Wege zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen hat. Aufgrund der überwiegend positiven Erfahrungen,¹⁴⁵ sind die wesentlichen Regelungen des PlanSiG im VwVfG aufgegangen.

Gem. § 27a I 1 VwVfG haben ortsübliche Bekanntmachungen grundsätzlich auch durch Zugänglichmachung ihres Inhalts im Internet zu erfolgen. Gem. § 27b I 1 VwVfG sind auszulegende Dokumente grundsätzlich im Internet und mindestens auf eine andere Weise zugänglich zu machen. Die digitale Zugänglichmachung tritt nach diesen Vorschriften nur neben analoge Formate. Das bringt den Vorteil, dass dadurch für die meisten der Zugang deutlich vereinfacht wird, ohne weniger internetaffine Personen auszuschließen.¹⁴⁶ Jedoch ist durch die Beibehaltung analoger Formate keine Verfahrensbeschleunigung zu erwarten.¹⁴⁷ Bei der Planauslegung ist zu beachten, dass diese gem. § 73 III 2 VwVfG nicht mehr in jeder Gemeinde in physischer Form zu erfolgen hat, was eine deutliche Erleichterung bedeutet.¹⁴⁸

141 Siegel, UPR 2023, 403, VII.3.a).

142 Neue Richtervereinigung, Stellungnahme, S. 8 (FN. 87).

143 Riese, in: Schoch/Schneider VwGO § 87c Rn. 35; Kluth, in: Wortprotokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses, Protokoll-Nr. 20/39, S. 97.

144 Kober, in: Theobald/Kühling EnWG § 12c Rn. 28k.

145 Schink, UPR 2024, 369, I.

146 Schink, UPR 2024, 369, II., III., V.; Ziekow/Ziemer/Bickmann, Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG), Speyer 2020, abrufbar im Internet: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/Abschlussbericht_PlanSiG.html> (Stand: 10.6.2025), S. 20.

147 Ziekow/Ziemer/Bickmann, Evaluation PlanSiG, S. 19 (FN. 146).

148 Prell, UPR 2024, 421, III.2.a).

Teilweise wird dafür plädiert, auf reine digitale Modelle umzusteigen. Dabei wird darauf verwiesen, dass das Internet schon heute weitaus größere Verbreitung erreicht, als sie analoge Formate je hatten.¹⁴⁹ Das mag zutreffen, jedoch entfaltet das Internet nicht die gleiche Anstoßwirkung, da ein aktiver Abruf erforderlich ist, wohingegen analoge Formate Informationen auch an Personen vermitteln, die nicht aktiv nach ihnen suchen.¹⁵⁰ Für diesen Effekt müssten Kommunikationswege zwischen Staat und Bürgern geschaffen werden, mit denen Betroffene in anstoßgebender Wirkung informiert werden können.

Gem. § 27c I VwVfG kann eine Erörterung auch durch eine Online-Konsultation oder mit Zustimmung der Teilnahmeberechtigten als Video- oder Telefonkonferenz durchgeführt werden. Damit wird eine sinnvolle Alternative zum vollständigen Verzicht auf eine Erörterung geschaffen.¹⁵¹ Die Online-Konsultation unterscheidet sich von einer Konferenz derart, dass bei erster nur einmal Möglichkeit zur Stellungnahme besteht (vgl. § 27c II VwVfG), wodurch der eine Erörterung prägende wiederholte Austausch von Reaktion und Gegenreaktion verloren geht.¹⁵² Daher ist von einer Präsenzerörterung ein höheres Maß an Akzeptanzschaffung und Konfliktbewältigung zu erwarten.¹⁵³ Gleichwohl kann die Online-Konsultation dort sinnvoll sein, wo nach den unter 2.b) dargestellten Umständen gerade keine Befriedung zu erwarten ist, um so zumindest eine gewisse Partizipation zu ermöglichen.¹⁵⁴ Gleichzeitig bestehen relevante Hürden eines Präsenztermins nicht, wie etwa Terminkollisionen oder Hemmungen, sich zu äußern.¹⁵⁵ Daher ist der Nutzen der Online-Konsultation stark vom Einzelfall abhängig. Hier sollte der Gesetzgeber ermessenslenkende Vorgaben für die Anhörungsbehörden vorsehen.¹⁵⁶

Im Rahmen der UVP sind digitale Formate schon länger vorgesehen. Dafür schreibt § 20 UVPG die Einrichtung zentraler Internetportale vor.¹⁵⁷ Diese ermöglichen eine gute und moderne Übersicht über laufende Verfahren. Jedoch wird daran zu Recht kritisiert, dass diese Portale streng auf die UVP beschränkt sind, was vor allem aufgrund des unselbstständigen Charakters der UVP wenig Sinn

149 *Sangenstedt*, ZUR 2023, 579 (583).

150 So auch *Prell*, UPR 2024, 421, IV.

151 *Siegel*, NVwZ 2023, 193 (200).

152 *Durinke/Elgeti*, NVwZ 2024, 112 (118).

153 *Ziekow/Ziemer/Bickmann*, Evaluation PlanSiG, S. 65 (FN. 146).

154 *Durinke/Elgeti*, NVwZ 2024, 112 (118).

155 *Durinke/Elgeti*, NVwZ 2024, 112 (118).

156 *Ziekow/Ziemer/Bickmann*, Evaluation PlanSiG, S. 65 (FN. 146).

157 Für den Bund gibt es das Portal <<https://www.uvp-portal.de/de>> und für die Länder das gemeinsame Portal <<https://www.uvp-verbund.de/startseite>>.

ergibt.¹⁵⁸ Stattdessen sollten integrierte Portale für Zulassungsverfahren geschaffen werden,¹⁵⁹ in die auch die Informationen der §§ 27a, 27b VwVfG integriert werden sollten.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass auch der Einsatz von künstlicher Intelligenz in Planungsverfahren untersucht werden sollte, etwa bei der Kartierung von Tierarten oder Zusammenfassung von Einwendungen.¹⁶⁰ Dadurch könnten sich potenziell große Beschleunigungspotenziale schöpfen lassen.

5. Sonstige Beschleunigungsmittel

Kurz sollen noch Vorbescheid und vorzeitiger Beginn, Legalplanung und gestufte Verfahren betrachtet werden.

Vorbescheide (etwa gem. § 9 I BImSchG) enthalten verbindliche Feststellungen über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen, die dem Vorhabenträger eine frühzeitige Klärung verschaffen, unnötige Detailplanung verhindern und Erfolgsaussichten besser abschätzen lassen.¹⁶¹ Die Zulassung des Vorzeitigen Beginns (etwa gem. § 44c I 1 EnWG) stellt vorübergehend von Genehmigungsvorbehalten bzw. dem präventiven Errichtungsverbot frei.¹⁶² Zulässig sind dabei grundsätzlich nur reversible Maßnahmen.¹⁶³ Vor dem Hintergrund der Reversibilität bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.¹⁶⁴ Diese Mittel können eine Beschleunigung bewirken, ohne Abstriche beim materiellen Umweltschutz, der Öffentlichkeitsbeteiligung oder dem Rechtsschutz machen zu müssen. Besonderes Beschleunigungspotenzial besteht darin, jahreszeitbezogenen Restriktionen (etwa § 39 V 1 Nr. 2, 3, VI BNatSchG) zuvorzukommen.¹⁶⁵

Bei der Legalplanung wird ein Vorhaben nicht durch Planfeststellungsbeschluss, sondern formelles Gesetz zugelassen.¹⁶⁶ Bisher kam diese Vorgehensweise

158 *Sangenstedt*, ZUR 2023, 579, B.II.

159 *Sangenstedt*, ZUR 2023, 579, B.II.

160 Näher zu konkreten Anwendungsszenarien *Hertwig*, UPR 2024, 442.

161 *Jarass*, in: Jarass BImSchG § 9 Rn. 1 f.; BT-Drs. 20/7502, S. 28.

162 *Enders*, in: BeckOK UmweltR BImSchG § 8a Rn. 3; *Roth*, NuR 2023, 73.

163 So explizit in § 44c I 1 Nr. 3 EnWG; in § 8a I 1 Nr. 3 BImSchG nur implizit, *Jarass*, in: Jarass BImSchG § 8a Rn. 6; Vgl. auch BVerwG Beschl. v. 30.4.1991 – 7 C 35/90, NVwZ 1991, 994 (995 f.).

164 *Kloidt*, in: Bourwieg/Hellermann/Hermes EnWG § 44c Rn. 13; *Kment*, in: NK-EnWG EnWG § 44c Rn. 9.

165 *Roth*, NuR 2023, 73.

166 *Guckelberger*, NuR 2023, 361.

nur selten zur Anwendung.¹⁶⁷ Beschleunigung soll dadurch erzielt werden, dass Rechtsschutz nur beim BVerfG besteht, das zudem nur die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts überprüft.¹⁶⁸

Legalplanung strapaziert den Grundsatz der Gewaltenteilung aus Art. 20 II 2 GG und das Verbot des Einzelgesetzes aus Art. 19 I 1 GG.¹⁶⁹ Das Bundesverfassungsgericht hält Legalplanung für grundsätzlich zulässig,¹⁷⁰ jedoch nur im Einzelfall, bei guten Gründen und bei besonderer Bedeutung für das Allgemeinwohl.¹⁷¹ Die verfassungsrechtlichen Hürden sind dabei sehr hoch.¹⁷² Unionsrechtlich bestehen aufgrund der Rechtsschutzbeschränkungen Zweifel an der Vereinbarkeit mit der AK und der UVP-RL.¹⁷³

Gestufte Verfahren für überörtliche Großvorhaben gliedern sich in Bedarfsplanung¹⁷⁴, Trassen- und Standortbestimmung und schließlich die Planfeststellung¹⁷⁵. Für die Trassen- und Standortbestimmung ist insbesondere die Bundesfachplanung nach § 4 NABEG relevant. Beschleunigungserwartungen an diese haben sich aber nicht bewahrheitet.¹⁷⁶ Daher bestehen nunmehr Möglichkeiten, auf eine Bundesfachplanung zu verzichten.¹⁷⁷

6. Bewertung

Aus den Ausführungen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten.

Formelle und materielle Präklusionsvorschriften entfalten kaum positive Wirkung, erschweren aber die Verfahrenshandhabung, weshalb sie weitestgehend

167 Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (BGBl. I, 1906); Gesetz über den Bau des Abschnitts Wismar West – Wismar Ost der BAB 20 Lübeck-Bundesgrenze (A 11) vom 2.3.1994 (BGBl. I, 734).

168 Guckelberger, NuR 2023, 361 (362).

169 Guckelberger, NuR 2023, 361 (363 f.).

170 Am Beispiel der Südumfahrung Stendal BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, BVerfGE 95, 1.

171 BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, BVerfGE 95, 1 (17).

172 BVerfG, Beschl. v. 17.7.1996 – 2 BvF 2/93 –, BVerfGE 95, 1 (22.).

173 Brigola/Hefß, NuR 2021, 104 (108); Guckelberger, NuR 2023, 361 (365 f.).

174 Siehe etwa das Gesetz über den Bundesbedarfsplan (Bundesbedarfsplangesetz – BBPlG) vom 23.7.2013 (BGBl. S. 2543; 2014 I S. 148, 271), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16.7.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 239).

175 Etwa gem. §§ 18–28 NABEG.

176 De Witt, in: Theobald/Kühling Energierecht NABEG § 4 Rn. 3.

177 De Witt, in: Theobald/Kühling Energierecht NABEG § 5a Rn. 1.

abgeschafft werden sollten. Die innerprozessuale Präklusion sollte aufrechterhalten und allgemein in das Ermessen des Gerichts gestellt werden.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte strukturell angepasst und zwingend in frühere Planungsstadien vorverlegt werden, um auch die Frage des „Ob“ einbeziehen zu können. Im Gegenzug sollte die Durchführung eines Erörterungstermins generell nur nach Ermessensentscheidung stattfinden. Dafür und auch für Online-Konsultationen sollten Kriterien für die Ermessensausübung vorgegeben werden. Zudem erscheint eine Zusammenlegung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde sinnvoll.

Im Verwaltungsprozess sollten die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts kritisch evaluiert und gegebenenfalls an die Oberverwaltungsgerichte überführt werden. § 80c VwGO erscheint überflüssig.

Mittel der Digitalisierung sollten weiterentwickelt werden.

Konkrete Beschleunigungseffekte lassen sich mangels empirischer Erfassung leider nicht belegen, sondern nur vermuten.¹⁷⁸ Insgesamt lässt sich aber zu den untersuchten Beschleunigungsmitteln eine ernüchternde Bilanz ziehen. Vielfach werden in der Literatur daher die im formellen und prozessualen Recht liegenden Beschleunigungspotenziale als ausgereizt bezeichnet.¹⁷⁹ Weitere Beschleunigungsversuche an dieser Stelle werden nur die Akzeptanz von Großvorhaben in der Gesellschaft schmälern. Stattdessen sollten eher das materielle Recht, die Menge an formellen und materiellen Vorgaben und die rechtliche und tatsächliche Komplexität von Zulassungsverfahren in den Fokus weiterer Beschleunigungsbemühungen gerückt werden. Auch in der Literatur wird vermehrt an diesen Stellen der Hauptgrund für lange Verfahren gesehen.¹⁸⁰

178 Ewer, Gutachten Normenkontrollrat, S. 15 (FN. 3).

179 Otter/Eh, EnWZ 2023, 51 (56); Schoch, in: Schoch/Schneider VwGO § 80c Rn. 90; Schwerdtfeger, ZUR 2023, 451 (462); Brick, in: Wortprotokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses, Protokoll-Nr. 20/39, S. 35.

180 Schwerdtfeger, ZUR 2023, 451 (462); Steinkühler, UPR 2022, 281, VII.; Kappes, UPR, 2023, 89, I.; Otter/Eh, EnWZ 2023, 122 (126); Agatz, ZUR 2023, 463 (465); Brick, in: Wortprotokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses, Protokoll-Nr. 20/39, S. 35; Ewer, Gutachten Normenkontrollrat, S. 17 (FN. 3), 136; Neue Richtervereinigung, Stellungnahme, S. 1 (FN. 87).

VII. Ausblick: materiell-rechtliche Beschleunigung

In Anknüpfung an die eben gemachte Schlussfolgerung wird nun noch kurz auf einige Beschleunigungsmittel im materiellen Recht eingegangen. Exemplarisch wird hier der Bereich der Windenergie betrachtet.

Bei Windenergie an Land ist eines der größten Probleme, dass hierfür nicht genügend Flächen zur Verfügung stehen.¹⁸¹ Dem wurde abgeholfen, indem das WindBG¹⁸² verbindliche Flächenbeitragswerte für die Länder vorgibt, die diese für Windenergieanlagen an Land zur Verfügung stellen müssen. Daran knüpfen die §§ 245e, 249 BauGB an, die Modifikationen für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen an Land beinhalten. Davon lässt sich eine Beschleunigung erwarten.¹⁸³

§ 2 EEG¹⁸⁴ regelt, dass Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen und daher als vorrangiger Belang in Abwägungsentscheidungen einzustellen sind. Durch diese gesetzgeberische Wertentscheidung werden nachfolgende Abwägungsentscheidungen vereinfacht, indem Darlegungs- und Begründungsanforderungen erleichtert werden, um Belange des Windenergieausbaus überwiegen zu lassen.¹⁸⁵ In der Rechtsprechung entfaltet § 2 EEG eine „immense Ausstrahlungswirkung“, indem strenge Anforderungen an die Überwindung der Belange des Windenergieausbaus gestellt werden.¹⁸⁶

Das Problem mangelnder Konkretisierung materiellrechtlicher Vorgaben besteht etwa in § 44 V 2 Nr. 1 BNatSchG, wonach es beim Tötungs- und Verletzungsverbot auf die signifikante Erhöhung des Tötungs- und Verletzungsrisikos ankommt. Durch § 45b I–V BNatSchG werden dafür relevante Kriterien aufgestellt. Obgleich diese Regelung auch stark kritisiert wird,¹⁸⁷ so soll sie hier nur zur

181 *Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.)*, Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, Berlin 2022, S. 12.

182 Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG) vom 20.7.2022 (BGBl. I S. 1353), zuletzt geändert durch Art. 12 G zur Änd. des EEG und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 8.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151).

183 Köck, ZUR 2023, 470 (473); Otter/Eh, EnWZ 2023, 122 (124).

184 Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023) vom 21.7.2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des Erneuerbare-Energien-G zur Flexibilisierung von Biogasanlagen und Sicherung der Anschlussförderung vom 21.2.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 5).

185 Birkner, NVwZ 2024, 138 (139, 141); Sailer/Militz, ZNER 2024, 87 (90 f.).

186 Birkhölzer, ZNER 2023, 374 (381).

187 Rieger, UPR 2022, 453, II.1.c); Scheidler, UPR 2023, 371, V.

Veranschaulichung dienen, dass eine Aufnahme fachlicher Maßstäbe in Gesetze theoretisch erhebliche Erleichterung bringen kann.

VIII. Strukturelle Probleme

Neben den konkret untersuchten Beschleunigungsmitteln haben sich im Laufe der Untersuchung auch strukturelle Probleme gezeigt.

Die rechtliche und tatsächliche Komplexität von Großvorhaben ist für Verwaltung und Gerichte eine zunehmende Herausforderung. Um die Handhabbarkeit wieder zu vereinfachen, bedarf es fachlicher Standards und Maßstäbe, größerer Vereinheitlichung und einer Verringerung spezialgesetzlicher Regelungen.¹⁸⁸ Zudem muss eine Ausweitung behördlicher Einschätzungsprärogativen in Betracht gezogen werden.¹⁸⁹ Es bedarf aber auch einer besseren personellen Ausstattung der Gerichte und Behörden.¹⁹⁰ Vor allem an den Oberverwaltungsgerichten könnte die Verfahrensdauer deutlich gekürzt werden, wenn die Senate dort durch wissenschaftliche Mitarbeiter unterstützt würden.¹⁹¹

IX. Fazit

Mit dieser Arbeit konnte gezeigt werden, dass die bisherige Fokussetzung der Diskussion falsch ist. Die Beschleunigungspotenziale des Verfahrens- und Prozessrechts sind ausgereizt. Eine weitere Fokussierung hierauf wird nicht zu einer verhältnismäßigen Auflösung des hier maßgeblichen Zielkonfliktes führen. Im Gegenteil würden nur zusätzliche Ressentiments in der Gesellschaft genährt und Akzeptanz verringert werden. Stattdessen müssen vor allem das materielle Recht und strukturelle Vollzugsdefizite näher betrachtet werden. Gleichwohl bleibt die zügige Transformation unseres Landes eine herausfordernde und gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dieser muss sich, ohne zu zögern, angenommen werden.

188 *Durinke/Elgeti*, NVwZ 2024, 112 (118); *Otter/Eh*, EnWZ 2023, 51 (56); *Fuchs*, UPR 2020, 450, 1.; *Steinkühler*, UPR 2022, 281, V.2.

189 *Renmert*, DVBl 2017, 69 (73).

190 *Schwerdtfeger*, ZUR 2023, 451 (462); *Pagenkopf*, NJW 2023, 1095 (1099); *Heß*, in: Wortprotokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses, Protokoll-Nr. 20/39, S. 45; *Brick*, in: Wortprotokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses, Protokoll-Nr. 20/39, S. 35; *Ewer*, Gutachten Normenkontrollrat, 136 (FN. 3).

191 *Neue Richtervereinigung*, Stellungnahme, S. 2 (FN. 87); *Steinkühler*, UPR 2022, 241, III.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat im Zusammenhang mit dem Klimawandel und den darauf bezogenen gesetzgeberischen Maßnahmen eine neue Dringlichkeit erhalten. Die Vielfalt der dabei genutzten Instrumente hat die schon zuvor bestehende Unübersichtlichkeit weiter gesteigert. Der Beitrag von Lukas Schulz unternimmt deshalb den Versuch, die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen zu systematisieren und damit in ihren Zielsetzungen und Wirkweisen besser verständlich zu machen.

Eine weitere große Herausforderung stellt die Reduktion des Flächenverbrauchs dar. Hier werden seit Jahren die selbstgesetzten Ziele der Bundesregierung verfehlt. Vor diesem Hintergrund untersucht Eva Meret Thomas, ob der Bundesgesetzgeber den Ländern und Kommunen konkrete Grenzen zum Flächenverbrauch verbindlich vorgeben kann.

Die Umsetzung der Einhaltung von umwelt- und planungsrechtlichen Vorgaben wird zunehmen auch durch Verbände mit der Hilfe von Verbandsklagen eingefordert. Die damit verbundenen Herausforderungen und Probleme analysiert Jack Zipke in seinem Beitrag.

