Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Newsletter
Umweltrecht

Überschwemmungsgebiete | Repowering | städtische Ökosystemgebiete
Bauschutt-Recycling-Anlagen | Luftqualitätsvorgaben

Neues Wohngebiet im Überschwemmungsgebiet – Wohnraumbedarf überwiegt Seite 2

Künftig kein „Heraus-Repowern“ von Windenergieanlagen Seite 3

Die Wiederherstellungssatzung als besondere Regelung für städtische Ökosystemgebiete Seite 4

Bauplanungsrechtliche Privilegierung von Bauschutt-Recycling-Anlagen im Außenbereich – Paradigmenwechsel in Sicht? Seite 5

Neue Luftqualitätsvorgaben: Anpassungen im Immissionsschutzrecht und bei der Bauleitplanung Seite 6

Juli 2026

Neues Wohngebiet im Überschwemmungsgebiet – Wohnraumbedarf überwiegt

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 26. Februar 2026 (Az.: BVerwG 10 C 6.24) entschieden: Kommunen dürfen auch für geplante, noch nicht existierende Stadtteile Deiche in festgesetzten Überschwemmungsgebieten errichten. Der Fall betraf den geplanten Neubaustadtteil „Dietenbach“ in Freiburg im Breisgau.

Was war passiert?

Die Stadt Freiburg plante einen neuen Stadtteil auf rund 160 Hektar. Das Problem: Die vorgesehenen Flächen lagen zum großen Teil in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet. Freiburg erließ deshalb einen Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Dietenbachs. Eine anerkannte Umweltvereinigung klagte dagegen – ohne Erfolg.

Was hat das Gericht entschieden?

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) verbietet in festgesetzten Überschwemmungsgebieten grundsätzlich das Errichten baulicher Anlagen. Für Deiche und Dämme gilt dieses Verbot jedoch ausdrücklich nicht (§ 78 Abs. 4 Satz 2 WHG). Das Gericht stellte klar: Diese Ausnahme gilt nicht nur für den Schutz bestehender Siedlungen, sondern ebenso für den Schutz geplanter, künftiger Stadtteile. Der Wortlaut des Gesetzes gibt eine Einschränkung auf bestehende Siedlungen nicht her. Entscheidend ist allein, dass der Hochwasserschutz einem legitimen wasserwirtschaftlichen Zweck dient.

Daneben bleibt aber das Erhaltungsgebot des § 77 WHG anwendbar. Das Gericht widersprach damit ausdrücklich der Vorinstanz, die § 77 WHG durch § 78 WHG als verdrängt angesehen hatte. § 77 WHG schützt Überschwemmungsgebiete in ihrer Funktion als Rückhalteflächen, unabhängig davon, ob das Überschwemmungsgebiet förmlich festgesetzt ist. Deiche und Dämme sind zwar vom Bauverbot des § 78 WHG ausgenommen. Das allgemeine Gebot, Überschwemmungsgebiete in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten, gilt dennoch weiter. Die Beseitigung von Überschwemmungsgebieten durch Deiche und Dämme bleibt daher an das Vorliegen überwiegender Gründe des Wohls der Allgemeinheit gemäß § 77 WHG gebunden. Diese Hürde wiegt besonders schwer, wenn – wie hier – das zu schützende Siedlungsgebiet noch gar nicht existiert.

Im Fall Freiburg überwog das dringende öffentliche Interesse an der Schaffung von Wohnraum. Die Stadt hatte zudem belegt, dass im Stadtgebiet keine alternativen Flächen verfügbar waren. Das Vorhaben führte sogar zu einer leichten Zunahme des Rückhaltevolumens um rund 2.600 m³ und einer ökologischen Aufwertung des Dietenbachs.

Was bedeutet das für die Praxis?

Kommunen erhalten mit diesem Urteil Planungssicherheit: Deiche für neue Stadtteile sind wasserrechtlich zulässig. Das BVerwG setzt aber zwei klare Bedingungen: Es muss ein überwiegendes Allgemeinwohlinteresse vorliegen – etwa ein nachgewiesener Wohnraumbedarf ohne Standortalternativen – und der ökologische Ausgleich muss über einen bloßen Volumenersatz hinausgehen.

© 2026 · Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Künftig kein „Heraus-Repowern“ von Windenergieanlagen

PRAXISHINWEIS

Wer als Kommune ein Baugebiet in einem Überschwemmungsgebiet entwickeln will, kann nach den Ausführungen des BVerwG das Gebiet durch einen Deich vor einem Hochwasser schützen. Die Kommune sollte zwei Dinge frühzeitig dokumentieren: erstens das dringende öffentliche Interesse am Standort und das Fehlen von Alternativen, zweitens einen Ausgleichsplan, der nicht nur das verlorene Wasservolumen ersetzt, sondern auch die ökologische Funktion der betroffenen Flächen vollwertig wiederherstellt.

Dr. Inga Schwertner
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Köln: 0221 / 973002-18
Berlin: 030 / 7543758-18
i.schwertner@lenz-johlen.de

Im Zuge der anstehenden BauGB-Novelle beabsichtigt der Gesetzgeber, die planungsrechtliche Begünstigung des Repowerings von Windenergieanlagen außerhalb ausgewiesener Windenergiegebiete nur noch dann zu ermöglichen, wenn sich auch die auszutauschende Anlage außerhalb eines Windenergiegebiets befindet.

Bisher ermöglicht § 249 Abs. 3 BauGB eine Zulassung von Windenergieanlagen als bauplanungsrechtlich privilegierte Vorhaben ausnahmsweise auch außerhalb von Windenergiegebieten, sofern es sich dabei um ein Repowering bestehender Anlagen i.S.d. § 16b Abs. 1 und 2 BImSchG i.d.F. des Gesetzes vom 24.09.2021 handelt, d.h. wenn die neue Anlage innerhalb von 24 Monaten nach dem Rückbau der Bestandsanlage errichtet wird und der Abstand zwischen der Bestandsanlage und der neuen Anlage höchstens das Zweifache der Gesamthöhe der neuen Anlage beträgt. Diese besondere Begünstigung des Repowerings gilt nur bis zum Ablauf des 31.12.2030 und setzt voraus, dass das Vorhaben nicht innerhalb von Natura 2000-Gebieten oder Naturschutzgebieten verwirklicht werden soll. Liegen diese Voraussetzungen vor, kann das Repowering auch außerhalb ausgewiesener Windenergiegebiete und trotz Feststellung des Erreichens des Flächenbeitragswerts gemäß § 5 Abs. 1 oder 2 WindBG als privilegiertes Außenbereichsvorhaben genehmigt werden. Dabei spielt – bislang – keine Rolle, ob sich der Standort der zu ersetzenden Bestandsanlage innerhalb oder außerhalb eines Windenergiegebietes befindet.

Im Zuge des Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts, für welches das Bundeskabinett Ende Mai 2026 den Gesetzentwurf der Bundesregierung gebilligt und in das parlamentarische Verfahren übergeben hat, soll § 249 Abs. 3 BauGB dahingehend geändert werden, dass die besondere Begünstigung des Repowerings nur noch dann greift, wenn sich auch der Standort der auszutauschenden Anlage außerhalb

eines Windenergiegebiets befindet. Damit soll verhindert werden, dass eine innerhalb eines Windenergiegebiets liegende Bestandsanlage durch eine außerhalb des Gebiets geplante Anlage repowert wird. Vielmehr soll in diesen Fällen auch das Repowering innerhalb des Windenergiegebiets stattfinden. Nur in Fällen, in denen sich auch der Standort der auszutauschenden Anlage außerhalb eines Windenergiegebiets befindet und dadurch die Umgebung entsprechend vorgeprägt ist, soll auch das Repowering außerhalb eines Windenergiegebiets übergangsweise, d.h. bis zum Ablauf des 31.12.2030, privilegiert bleiben.

PRAXISHINWEIS

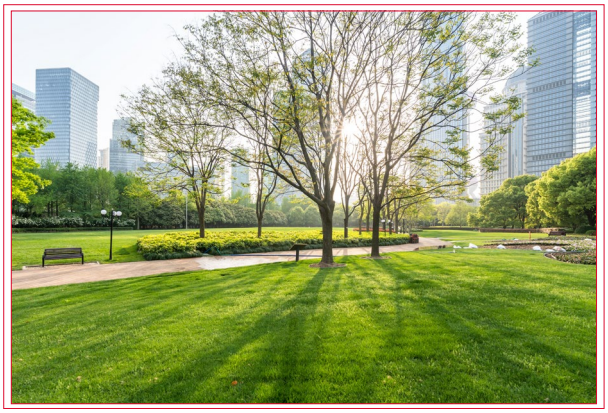
Vorhabenträger, die noch an ihren Plänen für ein „Heraus-Repowern“ festhalten, müssen sich mit der Antragstellung beeilen. Nach der in § 236 Abs. 7 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Überleitungsregelung soll noch die bisherige Rechtslage anzuwenden sein, wenn der vollständige immissionsschutzrechtliche Genehmigungsantrag bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung bei der zuständigen Behörde eingegangen ist.

Dr. Felix Pauli
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Köln: 0221 / 973002-54
Berlin: 030 / 7543758-54
f.pauli@lenz-johlen.de

Die Wiederherstellungssatzung als besondere Regelung für städtische Ökosystemgebiete

Die EU-Verordnung (EU) 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur (Wiederherstellungsverordnung) verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten und damit auch die Bundesrepublik Deutschland zum Handeln. Bis Ende 2030 darf in städtischen Ökosystemgebieten kein Nettoverlust an Grünflächen oder Baumüberschirmung gegenüber 2024 eintreten. Ab 2031 muss der Anteil kontinuierlich auf ein zufriedenstellendes Niveau steigen.

Städtische Ökosystemgebiete liegen in bestimmten, durch die EU festgelegten Städten, kleinen Städten und Vororten, nicht jedoch in den durch die EU als ländliche Gebiete einzuordnenden Gemeinden. Der konkrete räumliche Umfang dieser städtischen Ökosystemgebiete muss vom Bund festgelegt werden. Diese Festlegung wird derzeit vorbereitet. Sodann ist die Festlegung in den Entwurf des nationalen Wiederherstellungsplans aufzunehmen, der bis spätestens zum 1. September 2026 an die EU-Kommission zu übermitteln ist.



Sowohl die Bauministerkonferenz der Länder als auch die Kommunalen Spitzenverbänden haben den Bund bereits jetzt aufgefordert, die notwendigen Konkretisierungen zeitnah vorzunehmen, um die planungsrechtlichen Auswirkungen zu klären. Zugleich soll aber auch der geforderten Möglichkeit nachgekommen werden, Grundsätze für ein interkommunales Ausgleichs-

© 2026 · Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

system zu etablieren. Der Bund will mit § 135e BauGB-E dafür ein passendes Werkzeug in Form der Ermächtigung für den Erlass einer Wiederherstellungssatzung für städtische Ökosystemgebiete schaffen. Diese Satzung kann – auch in Kombination – Folgendes beinhalten:

Erstens darf die Gemeinde Vorgaben zur Begrünung von Freiflächen und Gebäuden stellen. Zweitens kann sie Festsetzungen zur Bepflanzung und zu Grünflächen treffen. Drittens kann sie Grundlagen für ein interkommunales Ausgleichssystem festlegen. Das ermöglicht es nach entsprechender interkommunaler Vereinbarung, Grünverluste im eigenen Gemeindegebiet durch Maßnahmen in einer Nachbargemeinde auszugleichen.

PRAXISHINWEIS

Betroffene Gemeinden sollten die weitere Entwicklung hinsichtlich der Wiederherstellungsverordnung sowie die voraussichtlich zu erwartenden neuen Satzungsermächtigungen im Blick behalten, um frühzeitig ein entsprechendes Verfahren zum Satzungserlass anstoßen zu können. Ob es sich bei der Wiederherstellungssatzung um ein „bürokratiearmes Instrument“ handelt (so die Gesetzesbegründung), ist jedenfalls zweifelhaft, wenn neben Begrünungsanforderungen oder Grundlagen für ein interkommunales Ausgleichssystem auch verbindliche Festsetzungen nach § 9 BauGB getroffen oder aber ein städtebauliches Entwicklungskonzept in die Begründung der Wiederherstellungssatzung integriert werden soll (vgl. § 175a Abs. 3 Satz 1 BauGB-E).

Dr. Sebastian Wies, LL.B.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Telefon: 0221 / 973002-25
s.wies@lenz-johlen.de

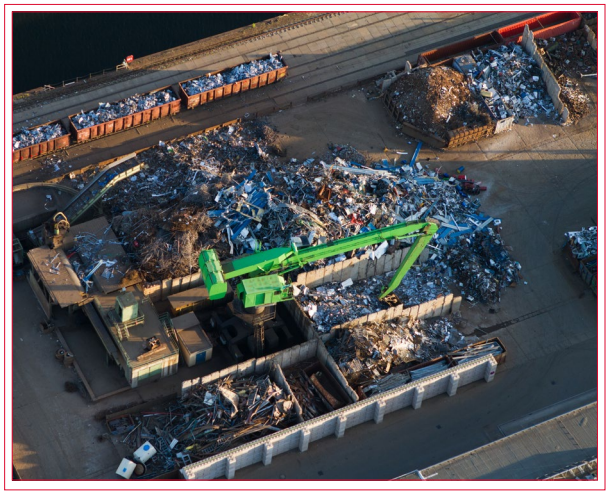
Bauplanungsrechtliche Privilegierung von Bauschutt-Recycling-Anlagen im Außenbereich – Paradigmenwechsel in Sicht?

Bauschutt-Recycling-Anlagen werden typischerweise im bauplanungsrechtlichen Außenbereich errichtet. Für die Frage ihrer Zulässigkeit ist häufig entscheidend, ob das Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert ist. Eine solche Privilegierung senkt die Zulässigkeitshürde erheblich, da privilegierten Vorhaben öffentliche Belange lediglich nicht „entgegenstehen“ dürfen, während sie bei sonstigen Vorhaben bereits nicht „beeinträchtigt“ werden dürfen. Gerade für Bauschutt-Recycling-Anlagen kommt eine Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB in Betracht – also für Vorhaben, die wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung nur im Außenbereich ausgeführt werden „sollen“.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat eine solche Privilegierung bislang ganz überwiegend abgelehnt. Die Gerichte stellen dabei im Wesentlichen auf zwei Voraussetzungen ab: Erstens muss das Vorhaben einen singulären Charakter aufweisen, darf also nicht in größerer Zahl zu erwarten sein und keine „Vorbildwirkung“ für gleichartige Vorhaben entfalten. Zweitens verlangt das Kriterium des „Sollens“ eine wertende Betrachtung, ob die Ausführung im Außenbereich durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Beides haben die Gerichte für Bauschutt-Recycling-Anlagen verneint: Diese seien „industrietypisch“ und könnten in Industrie- oder Gewerbegebieten betrieben werden. Der Zweck der Wiederverwertung von Bauschutt sei zwar umweltpolitisch billigenswert und allgemein erwünscht, liege jedoch nicht im überwiegenden allgemeinen Interesse, das eine bevorzugte Zulassung im Außenbereich rechtfertigen könnte (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 18.06.2003 – 4 B 128/01; VG München, Urteil vom 26.07.2005 – M 1 K 04.2793; VG Potsdam, Urteil vom 21.10.2022 – 14 K 2060/18).

Angesichts der zunehmenden Baustoffknappheit, eines breiteren gesellschaftlichen Umdenkens hin zur Kreislaufwirtschaft sowie des Erlasses der Ersatzbaustoffverordnung (ErsatzbaustoffV) am 1. August 2023 stellt sich die Frage der Privilegierung

indes möglicherweise neu. Mit der ErsatzbaustoffV hat der Verordnungsgeber bundeseinheitliche Standards für die Verwertung mineralischer Abfälle geschaffen und dabei – ausweislich der Verordnungsbegründung – ausdrücklich die „Transformation zu einer ressourcenschonenden und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Kreislaufwirtschaft“ als gesetzgeberisches Ziel formuliert. Das Recycling mineralischer Abfälle wird damit nicht länger nur als „billigenswert“, sondern als zentrale umweltpolitische Aufgabe definiert.



In einem gemeinsamen Erlass vom 04.10.2024 haben das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr sowie das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz hieraus konkrete Schlussfolgerungen für das Bauplanungsrecht gezogen. Die Ministerien vertreten die Auffassung, Baustoffrecycling stelle angesichts der neuen Rechtslage ein „prioritäres öffentliches Interesse“ dar, und der Anwendungsbereich der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB sei daher grundsätzlich eröffnet. Zugleich betonen sie, dass die Privilegierung nur an fachlich geeigneten Standorten – etwa bestehenden Baustoffgewinnungsbetrieben – greifen solle und den Gemeinden mit der Konzentrationsflächenplanung ein wirksames Steuerungsinstrument zur Verfügung stehe.

PRAXISHINWEIS

Es wird sich zeigen, ob Genehmigungsbehörden und Verwaltungsgerichte innerhalb und außerhalb Bayerns dieser Einschätzung folgen und die Frage der bauplanungsrechtlichen Privilegierung von Bauschutt-Recycling-Anlagen künftig anders beantworten werden. Die bisherige, überwiegend restriktive Rechtsprechung bezog sich jedenfalls auf die Rechtslage vor Inkrafttreten der ErsatzbaustoffV. Der bayerische Erlass könnte insoweit den Anstoß für ein bundesweites Umdenken geben.

Janos Knittler
Rechtsanwalt
Telefon: 0221 / 973002-18
j.knittler@lenz-johlen.de

Neue Luftqualitätsvorgaben: Anpassungen im Immissionsschutzrecht und bei der Bauleitplanung

Um die Luftqualität in Städten und anderen besonders belasteten Gebieten zu verbessern, sollen strengere Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO2) und Feinstaub (PM2,5) eingeführt werden. Die Bundesregierung plant dafür Änderungen des Immissionsschutzrechts und des BauGB, mit denen die im Jahr 2024 neugefasste EU-Luftqualitätsrichtlinie umgesetzt werden soll. Bei konkreten Gesundheitsschäden soll entsprechend der EU-Richtlinie ein Schadensersatzanspruch bestehen.

© 2026 · Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Dies geht aus einem Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums hervor.

Die geltenden Grenzwerte für Luftschadstoffe gehen auf Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zurück. Auf der Basis internationaler Studien hatte die WHO erstmals 2005 die Gesundheitsrisiken durch Luftschadstoffe wie Feinstaub, Stickstoffdioxid oder Kohlenmonoxid umfassend bewertet. Ein Ergebnis der wissenschaftlichen Analyse waren Empfehlungen für die maximale Konzentration bestimmter Stoffe in unterschiedlichen Bereichen, etwa in der Umgebungsluft oder in Innenräumen. Nach einer umfassenden Evaluierung des ersten Leitfadens hatte die WHO diesen im Jahr 2021 aktualisiert und um Empfehlungen für Ozon ergänzt. Auf Grundlage dieser Empfehlungen der WHO hat die Europäische Union die Luftqualitätsrichtlinie aus dem Jahr 2008 überarbeitet. Die in der EU geltenden Grenzwerte wurden damit den Empfehlungen der WHO angepasst. Ab dem Jahr 2030 sollen nun die unionsweit strengeren Grenzwerte eingehalten werden, die jedoch nicht den Empfehlungen der WHO entsprechen. Für Feinstaub (PM2,5) sah etwa die bisherige EU-Richtlinie einen Grenzwert von 20 µ g/m³ im Jahresmittel vor. Künftig sieht die EU-Richtlinie einen Grenzwert von 10 µ g/m³ vor. Die WHO empfiehlt lediglich 5 µ g/m³.

Zur Umsetzung der EU-Richtlinie werden im BImSchG die Regelungen für die Luftreinhalteplanung konkretisiert. So sind künftig neben den bisher schon aufzustellenden Luftreinhalteplänen auch sogenannte „Fahrpläne“ aufzustellen, aus denen sich ergibt, wie die ab die Jahr 2030 geltenden Grenzwerte eingehalten werden sollen, wenn sie aktuell überschritten werden. Auch die Regelungen der 39. BImSchV werden dazu aktualisiert.

Für die Bauleitplanung wird durch Änderungen im BauGB klargestellt, dass die künftigen Grenzwerte ebenfalls bereits als Ziele zu berücksichtigen sind. Ziel der Bauleitplanung soll es daher künftig sein, „die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität“ zu erreichen. Mit welchen konkreten Maßnahmen dies erfolgen soll, bleibt Sache des Plangebers, der häufig auch schon im Rahmen der Luftreinhalteplanung dasselbe Ziel verfolgen muss.

Größere Bedeutung könnte eine aufgrund der EU-Richtlinie einzuführende Schadensersatz-Regelung erhalten. Demnach sind Verwaltungsträger verpflichtet, bei konkreten Gesundheitsschäden wegen Verstößen gegen Luftreinhaltepläne, Schadensersatz zu leisten. Die vorgesehene Neuregelung erweitert den Anwendungsbereich des Amtshaftungsanspruch. Es ist zu erwarten, dass auch diese Regelung von und mit Umweltverbänden gerichtlich geltend gemacht wird.

PRAXISHINWEIS

Städte und Gemeinden müssen sich bei der Luftreinhalteplanung und auch bei der Bauleitplanung mit den neuen Grenzwerten der EU-Luftqualitätsrichtlinie auseinandersetzen. Die Messdaten für die örtliche Luftqualität sollten flächendeckend vorliegen. Dennoch steigen für Vorhabenträger und Kommunen die Risiken einer gerichtlichen Überprüfung, weil die individuellen und Verbandsklagerechte gestärkt werden.

Dr. Benedikt Plesker
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Telefon: 0221 / 973002-77
b.plesker@lenz-johlen.de

Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Dr. Rainer Voß[PVA]
Dr. Michael Oerder[PV]
Dr. Thomas Lüttgau[PV]
Thomas Elsner[PB]
Rainer Schmitz[PV]
Dr. Alexander Beutling[PVA]
Dr. Markus Johlen[PV]
Dr. Inga Schwertner[PV]
Dr. Philipp Libert[PF]
Dr. Christian Giesecke, LL.M. (McGill)[PVL]
Dr. Felix Pauli[PV]
Dr. Tanja Parthe[PV]
Martin Hahn[PG]
Dr. Kai Petra Dreesen, LL.M. Eur.[PVE]
Nick Kockler[PV]
Béla Gehrken[PVD]
Dr. Gerrit Krupp[C]
Markus Nettekoven[CV]
Nima Rast[PV]
Dr. Elmar Loer, EMBA[PXG]
Dr. Jan Sommer[CV]

Dr. Mahdad Mir Djawadi[PV]
Thorsten Scheuren, LL.M.[P]
Mats Hagemann[V]
Dr. Benedikt Plesker[V]
Dr. Sebastian Wies, LL.B.[V]
Falk Romberg[CB]
Maya Soethout
Steffen Ralle[B]
Anja Löwenberg
Janos Knittler
Dr. Thomas Schäffer
Ferdinand Roeben
Jascha Pelka
Kristina Varghese
Mathias Schlott
Eva-Maria Neumann
Maximilian Olker
Lea Heimlich
Robert Schwertel-Stahl B.A.
Janina Weber

P Partner i. S. d. PartGG
C Counsel
V Fachanwalt für Verwaltungsrecht
B Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht
G Fachanwalt für Vergaberecht
A AnwaltMediator DAA/FU Hagen
L Master of Laws (McGill University, Montreal, Kanada)
F Maîtrise en droit (Université Paris X)
E Master of European Studies
D Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt (FH)
X Executive Master of Business Administration

Standort Köln
Gustav-Heinemann-Ufer 88 ◦ 50968 Köln
Postfach 510940 ◦ 50945 Köln

Standort Berlin
Lietzenburger Straße 107 ◦ 10707 Berlin

Telefon: +49 221 97 30 02-0
Telefax: +49 221 97 30 02-22

www.lenz-johlen.de

Bildnachweis: Adobe Foto Stock: Seite 2, 4, 6

© 2026· Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB