
Prof. Dr. Stephan Tomerius
Dipl.-Wirtschaftsjurist (FH) Christoph Frick

Rechtliche Instrumente des Flächensparens
unter besonderer Berücksichtigung der §§ 1a Abs.2 S.1
und 13a Abs.1 S.1 BauGB

Working Paper No. 4 des Zentrums für Bodenschutz und
Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB)

Prof. Dr. Stephan Tomerius
Dipl.-Wirtschaftsjurist (FH) Christoph Frick

Rechtliche Instrumente des Flächensparens

unter besonderer Berücksichtigung der §§ 1a Abs.2 S.1
und 13a Abs.1 S.1 BauGB

Working Paper No. 4 des Zentrums für Bodenschutz und
Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB)

Impressum:

Autoren:

Prof. Dr. Stephan Tomerius
Dipl.-Wirtschaftsjurist (FH) Christoph Frick

ZBF-UCB

Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik
Postfach 1380
D-55761 Birkenfeld

Tel.: +49 6782 17-1925 oder 1952
Fax: +49 6782 17-1155
Mail: info.zbf@umwelt-campus.de
Internet: <http://www.zbf.umwelt-campus.de>

ISSN 1862-2208

Birkenfeld, März 2009

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
A Einleitung	1
I Problemstellung	2
1. Folgen.....	4
2. Ursachen.....	5
II Zielsetzung und Aufbau der Arbeit	7
B Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	8
I Informatorische Instrumente	8
1. Bewusstseinsbildung.....	8
2. Erfassung von Baulandpotenzialen.....	9
II Kooperative Instrumente	10
1. Interkommunale Kooperation.....	10
2. Städtebauliche Verträge.....	11
3. Alternative Kooperationsformen, Netzwerke.....	12
III Ökonomische Instrumente	13
1. Fiskalisches Controlling.....	14
2. Reform der Grundsteuer.....	15
a Bodenwertsteuer.....	15
b Flächennutzungssteuer.....	16
c Kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer.....	16
3. Handelbare Flächennutzungsrechte (FNR).....	16
IV Rechtliche Instrumente der Raum- und Landesplanung	17
1. Raumplanung.....	17
2. Landesplanung.....	20
3. Regionalplanung.....	21
4. Bauleitplanung.....	23
C Die Bodenschutzklausel gem. § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB	25

I	Das Verhältnis der Bodenschutzklausel zum Bodenschutzgesetz (BbodSchG)	26
II	Ziele	27
III	Die Bodenschutzklausel als gesetzliches Optimierungsgebot	28
IV	Das Gewicht der Bodenschutzklausel in der planerischen Abwägung des § 1 Abs. 7 BauGB	28
V	Die Auswirkungen auf die Abwägungsentscheidung	29
VI	Überwindbarkeit des Optimierungsgebotes in der Abwägung	31
VII	Die Instrumente des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB	36
	1. Wiedernutzbarmachung / Flächenrecycling / Baulandmobilisierung	36
	2. Nachverdichtung	39
D	Bebauungspläne der Innenentwicklung gem. § 13a Abs. 1 BauGB	40
I	Überblick	41
II	Voraussetzungen für das beschleunigte Verfahren	41
	1. Bebauungsplan der Innenentwicklung	41
	2. Grundflächenbegrenzung	44
	3. Ausschlussgründe	45
III	Die Sonderregelungen bzw. Verfahrenserleichterungen im beschleunigten Verfahren	46
	1. Wegfall der Umweltprüfung	47
	2. Erleichterungen bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung...	48
	3. Erleichterungen bzgl. des Entwicklungsgebots gem. § 8 Abs. 2 BauGB	48
	4. Erleichterung bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung	49
E	Zusammenfassung und Ausblick	51
	Literaturverzeichnis	IV

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DSSW	Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
et al.	und andere
FNR	Handelbare Flächennutzungsrechte
gem.	gemäß
inkl.	inklusive
jew.	jeweils
LEP	Landesentwicklungsprogramm/Landesentwicklungsplan
sog.	sogenannte (r)
SRU	Sachverständigen Rat für Umweltfragen
StMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliche
UBA	Umweltbundesamt
usw.	und so weiter

A Einleitung

Der Schutz der Umwelt und die Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen und damit die Sicherung und Verbesserung der allgemeinen Lebensgrundlagen gehören zu den globalen und zentralen Aufgaben in Gegenwart und Zukunft. Eine Verringerung der bestehenden Umweltbelastungen sowie ein effektiver Umwelt- und Ressourcenschutz bedarf des Engagements von Staat und Gesellschaft.

Zur Erreichung umweltpolitischer Zielsetzungen verlangt der Staat zunehmend höhere Anstrengungen, insbesondere durch umweltrechtliche Normen in Form von umweltrechtlichen Geboten und Verboten. Allerdings werden die Träger der öffentlichen Gewalt nicht von den umweltrechtlichen Verhaltensgeboten¹ ausgenommen. Vielmehr trifft sie aufgrund des allgemein ordnungsrechtlichen Prinzips der materiellrechtlichen Verantwortlichkeit von Hoheitsträgern² und den sich aus ihrer öffentlichrechtlichen Aufgabenstellung ergebenden Pflichten eine spezifische Umweltpflichtigkeit.³ Damit die öffentliche Hand dieser Pflicht gerecht werden kann, sollte sie innerhalb ihrer Handlungsmöglichkeiten nachhaltig zur Minderung und Vermeidung von Umweltbelastungen und zum Umwelt- und Ressourcenschutz beitragen.

Durch die voran schreitende industrielle Entwicklung und die raumgreifende Landnutzung zur Bereitstellung von Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen erfolgten in den letzten Jahrzehnten schwerwiegende Eingriffe in das Umweltmedium Boden. Das Problem, dass die Nutzung des Bodens nicht beliebig erfolgen und sich nicht selbst überlassen bleiben kann, erkannte das BVerfG bereits in einem Beschluss aus dem Jahre 1967.⁴ Die Wahrnehmung von der Erschöpfbarkeit der natürlichen Le-

¹ Delbrück, *Umweltpflichtigkeit der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg 1992, S. 10 ff.

² Delbrück, *Umweltpflichtigkeit der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg 1992, S. 78 ff.

³ Kloepfer, *Umweltrecht*, München 1998, § 5 Rdnr. 380.

⁴ BVerfGE 21, S. 73, 82 f.: „Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerecht Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen (...).“

bensgrundlagen hat zu einem verstärkten Bewusstsein für bodenrelevante Fragen geführt,⁵ was sich auch in den Diskussionen der 80er bis in die 90er Jahre widerspiegelte. Anfang der 90er wurde der Bodenschutz schließlich auch zu einem Schwerpunkt der deutschen Umweltpolitik.⁶ Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit schlug daher der Bundesregierung Ende der 90er unter anderem vor, die tägliche Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 ha bis zum Jahre 2020 zu minimieren und das wirtschaftliche Wachstum stärker vom Ressourcenverbrauch zu entkoppeln; und dies aus gutem Grunde.⁷

I Problemstellung

Die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche stieg in den vergangenen Jahren von 120 ha/Tag (Durchschnitt von 1993 – 1997) über 124 ha/Tag (1997 – 1998) auf 131 ha/Tag in den drei folgenden Jahreszeiträumen. Zwischen 2001 und 2002 war dagegen ein Rückgang auf 117 ha/Tag zu verzeichnen, der sich inzwischen über 105 ha/Tag (2002 – 2003) auf 93 ha/Tag (2003 – 2004) fortsetzte.⁸ Dieser Rückgang lässt sich allerdings nicht auf einen veränderten Umgang mit der Ressource „Fläche“ sowie auf die Wirkung entsprechender Programme und Instrumente zurückführen, sondern vor allem auf die schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen, die sich in einem deutlichen Einbruch der Bauinvestitionen ab 2001 widerspiegeln.⁹

⁵ *Mann*, Flächenrecycling – Umsetzungsmöglichkeiten nach Bauplanungsrecht, Besonderem Städtebaurecht und Verwaltungsverfahrenrecht, Stuttgart 1996, S. 1.

⁶ *Kobes*, Das Bundesbodenschutzgesetz, NVwZ 1998, S. 786, 786; *Peine*, Das Bundesbodenschutzgesetz, NUR 1999, S. 121, 121.

⁷ *BMU*, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn 1998, S. 60.

⁸ *Statistisches Bundesamt*, Bericht zu den umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Bonn 2005, S. 76.

⁹ *Statistisches Bundesamt*, Bericht zu den umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Bonn 2005, S. 77.

Trotz der aktuellen Entspannung, die im Wesentlichen, wie eben schon genannt, konjunkturelle Ursachen hat, verbleibt die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf einem sehr hohen Niveau. Dies zeigen auch die neuesten statistischen Daten, nach denen die Inanspruchnahme im Jahre 2004 wieder auf - Durchschnittswerte einmal außer Acht gelassen - sehr deutliche 131 ha/Tag¹⁰ und 2005 auf 117 ha/Tag¹¹ angestiegen ist, wobei das statistische Bundesamt mit Nachdruck darauf hinweist, dass diese Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind, da sich die der Flächenstatistik zugrunde liegenden Liegenschaftskataster derzeit in einer Umbruchphase befinden.¹²

Eine verstärkte Nutzung der Innenentwicklungspotenziale wäre somit erstrebenswert. Die Zunahme der Siedlungsflächen und der Rückgang der Siedlungsdichte würden erkennbar abgeschwächt, wenn die Reserven im Bestand konsequent abgebaut werden könnten. Die Bestandsangaben variieren je nach Definitionen und bauleitplanerischer Verfügbarkeit; Größenordnungen von 70.000 bis 140.000 ha wurden hochgerechnet. Hinzu kommt ein geschätzter Zuwachs von 12 ha pro Tag – trotz steigender Wiedernutzung. Der Zuwachs des Vorrats ist also höher als die Entnahme durch Recycling.¹³ Allein durch eine konsequente Realisierung des Ansatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ könnte der Zuwachs auf 5 ha/Tag reduziert werden. Zu den Maßnahmen¹⁴ gehören: Baulückenschließung, strukturelle Nachverdichtung, Nutzung von Konversions-/Brachflächen.¹⁵ Allerdings sind auch diese Daten mit Vorsicht zu genießen, da nicht jede brachliegende Fläche zur Wiedernutzung geeignet ist.

¹⁰ *Deggau*, Nutzung der Bodenfläche, Flächenerhebung 2004 nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 3/2006, S. 212, 216.

¹¹ *Statistisches Bundesamt*, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden 2006, S. 8.

¹² *Deggau*, Nutzung der Bodenfläche, Flächenerhebung 2004 nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 3/2006, S. 212, 216.

¹³ *BBR*, Bauland- und Immobilienmärkte, Band 19, Bonn 2004, S. 48 ff.

¹⁴ Eine detaillierte Beschreibung dieser Maßnahmen erfolgt in Kapitel C, VII.

¹⁵ *UBA*, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, Berlin 2003, S. 267.

Allerdings wird die Leitvorstellung der vorrangigen Innenentwicklung und Bestandsnutzung nicht von selbst eintreffen. Selbst bei Bevölkerungsstagnation in weiten Teilen des Bundesgebietes wächst die Siedlungsfläche vorrangig an den Stadträndern und bundesweit noch immer weit schneller als etwa die Bevölkerung oder die Beschäftigung, sie nimmt selbst in Regionen mit abnehmender Bevölkerung zu. Die Ansprüche an eine steigende pro Kopf Ausstattung mit Wohn-, aber auch Handelsflächen nehmen voraussichtlich auch künftig zu, wenn auch verlangsamt. Zöge die Konjunktur wieder (deutlich) an, wäre dies mit stärkerem Flächenwachstum verbunden.¹⁶

Der daraus erkennbare Trend der vorrangigen Inanspruchnahme von Flächen auf der „grünen Wiese“ gegenüber der Wiedernutzung von vorgenutzten Standorten widerspricht somit den o.g. Zielsetzungen der Bundesregierung.¹⁷

1. Folgen

Die ungehemmte bauliche Nutzung bisher naturnaher Flächen führt aus kommunaler Sicht zu siedlungsgeographischen und ökologischen Missständen.¹⁸ Innenstädte und Stadtzentren können infolge der Zersiedelung Funktionen verlieren und damit an Standortqualität einbüßen.¹⁹ Abwanderung und Suburbanisierung können die Balance der Kommunen beeinträchtigen und beschleunigen den Niedergang der Ortskerne, fördern die Zersiedelung der Landschaft, bewirken eine Zerstörung des Landschaftsbildes und verursachen einen Verlust von Freiflächen für Erholung und Freizeit. Die Versiegelung der Flächen²⁰ führt zu gravierenden ökologischen Folgen, wie

¹⁶ *Jakubowski/Zarth*, Nur noch 30 Ha pro Tag – Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen, Raumforschung und Raumordnung 3/2003, S. 185-186.

¹⁷ *BMU*, Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunkteprogramms „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“, Bonn 1998, S. 58 ff.

¹⁸ *Mann*, Flächenrecycling – Umsetzungsmöglichkeiten nach Bauplanungsrecht, Besonderem Städtebaurecht und Verwaltungsverfahrenrecht, Stuttgart 1996, S. 5.

¹⁹ *Klimke*, Ziele und Handlungsfelder einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland – Die Sicht des Bundes, BBauBl., Heft 11/2000, S. 10, 11.

²⁰ Knapp die Hälfte der für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommenen Fläche ist versiegelt. *Jörissen/Coenen (TAB)*, TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 42.

z.B. die unmittelbare Schädigung des Bodens, der Verlust an fruchtbaren Böden und ihrer natürlichen Bodenfunktionen als Lebensraum sowie die Reduzierung der biologischen Vielfalt. Die Versiegelung verringert die natürliche Verdunstung und verhindert die Versickerung von Niederschlägen, was zu einem schnellen Abfluss des Regenwassers in die Kanalisation führt. Die Folgen davon sind eine Verstärkung von Hochwasserereignissen und eine Verringerung der Grundwasserneubildungsrate.²¹

2. Ursachen

Die Ursachen für den Flächenverbrauch sind vielfältig. In den letzten Jahrzehnten waren in Deutschland weniger das Bevölkerungswachstum, sondern vielmehr die gestiegene Pro-Kopf-Wohnfläche ausschlaggebend.²² Die Verschiebung der Alterspyramide hin zu mittleren und älteren Jahrgängen und die Zunahme von Singlehaushalten in der jüngeren Bevölkerung begünstigen den Anstieg der Zahl kleinerer Wohneinheiten.²³

Hinzu kommt eine qualitative Veränderung bei den Flächenansprüchen, die auf eine voranschreitende Suburbanisierung²⁴ hinausläuft. Durch diese Umstände werden innerstädtische Areale gemieden und Randzonen oder der Außenbereich der Städte favorisiert.²⁵ Die Verlagerung von „Innen“ nach „Außen“ zieht zudem den Verbrauch von Flächen für Infrastruktureinrichtungen, z.B. Verkehrswege oder Sozialeinrichtungen, in diesen Bereichen nach sich.²⁶

Gleiches gilt für Industrie und den Handel; trotz des zu verzeichnenden Rückgangs der Beschäftigtenzahlen wächst der Bedarf an Industrie- und Gewerbeflächen immer

²¹ *SRU*, Umweltgutachten 2004: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Berlin 2004, S. 169 ff.

²² *Runkel*, Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik – Bestandsaufnahme und Reformbedarf, ZUR Sonderheft 2002, S. 138, 139; *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung – Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen, Berlin 2000, S. 29.

²³ *Mann*, Flächenrecycling – Umsetzungsmöglichkeiten nach Bauplanungsrecht, Besonderem Städtebaurecht und Verwaltungsverfahrenrecht, Stuttgart 1996, S. 2.

²⁴ Als Suburbanisierung bezeichnet man den jungen Prozess der Expansion von Städten hoch industrialisierter Staaten in das ländliche Umland.

²⁵ *Gatzweiler*, Die Städte dehnen sich weiter räumlich und funktional aus; der städtetag 2000, S. 13.

²⁶ *Krautzberger*, Notwendigkeit der städtebaulichen Wiedernutzung von Baubrachten und die dafür gegebenen Planungs- und Entwicklungsinstrumente, WiVerw 1997, S. 1, 1 ff.

mehr an. Dies liegt an der bevorzugten Nutzung von flächenexpansiven ebenerdigen Betriebsformen in Rand- und Außenbereichen mit guter Verkehrsinfrastruktur.²⁷

Eine der Hauptursachen für die zu hohe Flächeninanspruchnahme geht von dem Angebotsverhalten der Kommunen auf dem Baumarkt aus, denn sie sind einerseits im wesentlichen dafür verantwortlich, in welchem Umfang sie auf die o.g. Flächen- nachfrage mit Baulandangeboten auf bislang nicht baulich genutzten Freiraumflä- chen reagieren.²⁸ Angetrieben wird dieses Angebot durch die mangelnde Mobilisier- barkeit baureifer Flächen im Siedlungsbestand, die subventionierte Baulandbereit- stellung auf der „grünen Wiese“ und das damit forcierte Bodenpreisgefälle zwischen Bestands- und Neubaustandorten.²⁹

Andererseits besteht unter den Gemeinden ein negatives Konkurrenzverhalten um Einwohner, Beschäftigte und Gewerbebetriebe, die als Steuerzahler und Kunden den finanziellen Handlungsrahmen der Kommunen im Wesentlichen bestimmen. Um die- sem Druck standhalten zu können, kommt der Ausweisung von Bauland große Be- deutung zu. Durch die Bereitstellung attraktiver Baulandangebote sollen Anreize für die Ansiedlung neuer Einwohner und Betriebe geschaffen werden. Dabei werden meist Standorte auf der „grünen Wiese“ entwickelt, selbst dann, wenn potenzielle Baulandreserven und Brachflächen im städtebaulichen Innenbereich zur Verfügung stünden. Grund dafür sind die Bauträger, die überwiegend Bauflächen im Außenbe- reich bevorzugen, weil die Bodenpreise aus Sicht der privaten Haushalte geringer sind und das Gewerbe Vorteile sieht hinsichtlich einer besseren Infrastruktur, ausrei- chender Betriebserweiterungsmöglichkeiten, etc..³⁰

²⁷ *Dieterich*, Die Revitalisierung von Industriebrachen – raumplanerische Anforderungen, in: Tettinger (Hrsg), Altlasten und Flächenrecycling, Bochum 1990, S. 67.

²⁸ *BfN*, Beitrag naturschutzpolitischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme, Bonn – Bad Godesberg 2006, S. 24.

²⁹ *Dosch/Beckman*, Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12/1999.

³⁰ *Einig*, Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement, in BBR (Hrsg.), Bauland und Immobilienmärkte, Bonn 2003, S. 105, 116.

II Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Die skizzierte Problematik wirft vor dem Hintergrund des bisher Geschilderten die Frage auf, welchen Beitrag die rechtlichen Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung und somit zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, insbesondere das Bauleitplanungsrecht, leisten können.

Angesichts der hohen Anzahl verschiedener rechtlicher Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme und aufgrund aktueller rechtlicher Entwicklungen fokussiert sich die vorliegende Arbeit - unter zur Hilfenahme praktischen Beispiele - auf die rechtliche Analyse der Bodenschutzklausel gem. § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB und des beschleunigten Verfahrens zur Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung gem. § 13a Abs. 1 BauGB. Die Untersuchung konzentriert sich weiterhin auf die Perspektive der Gemeinde, da ihr gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB als Träger der Bauleitplanung eine zentrale Stellung bei der Schaffung von Baurechten für die Nutzung einzelner Grundstücke innerhalb des Gemeindegebietes zukommt. Der Gemeinde stehen verschiedene Möglichkeiten zur Schaffung von Baurechten im Freiraum zur Verfügung. Sie kann Flächennutzungspläne aufstellen, ändern oder aufheben oder Bebauungspläne, Satzungen über den Vorhaben- und Erschließungsplan, Entwicklungs- sowie Außenbereichssatzungen erlassen. Auf der Gemeinde lastet gleichzeitig die Verantwortung für einen Städtebau, der dem Ziel des schonenden Umgangs mit Grund und Boden gerecht werden soll.³¹

Zunächst erfolgt in Kapitel B ein kurzer Überblick über allgemeine Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, von informativ Instrumenten über ökonomische bis hin zu planungsrechtlichen Instrumenten. Der Schwerpunkt der Instrumentenauswahl wird hierbei auf die Innenentwicklung gelegt.

Kapitel C behandelt sodann die Analyse der Bodenschutzklausel und die Beschreibung der bauleitplanerischen Instrumente gem. § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB.

Kapitel D befasst sich mit der rechtlichen Untersuchung des § 13a Abs. 1 BauGB, nach dem Bebauungspläne der Innenentwicklung von der Gemeinde in einem beschleunigten Verfahren aufgestellt werden können, bevor die Arbeit mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick der vorgenannten Instrumente des BauGB abschließt.

³¹ § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB.

B Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Wie wichtig Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind, wurde in der Einleitung klar ersichtlich. In diesem Kapitel werden deshalb zunächst allgemeine Instrumentarien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kurz dargestellt.

I Informatorische Instrumente

Aufgrund großer Informationsdefizite bei einer Vielzahl staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, die Verantwortung für die hohe zusätzliche Flächeninanspruchnahme tragen, rückt die Diskussion um informatorische Instrumente immer mehr in den Vordergrund.³²

1. Bewusstseinsbildung

Das Wissen der Bevölkerung über die aktuelle Flächenproblematik stellt ein grundlegendes Problem dar, das in fast allen Gemeinden zu erkennen ist. Durch diesen Mangel an Problembewusstsein stößt eine politische Aufklärung über das Flächensparen an seine Grenzen. Somit sollte eine informierte öffentliche Diskussion über diese Problematik in der Gesellschaft standardisiert werden, damit ein stabiles Bewusstsein in der Bevölkerung entwickelt werden kann.³³

³² Jörissen/Coenen (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 163.

³³ Jörissen/Coenen (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 164.

Als eine der Hauptursachen für das Vollzugsdefizit im Planungsrecht und die Nichtausschöpfung der planungsrechtlichen Möglichkeiten zum Flächenschutz wird ebenfalls das mangelnde Problembewusstsein der kommunalen Akteure angesehen.³⁴ Ein Ansatz zur Behebung dieses Problems könnte in der verstärkten Aufklärung aller Akteure liegen. Dazu zählen die Fortbildung von Kommunalvertretern, Architekten, Bauingenieuren, Immobilienberatern etc., die Sammlung und Dokumentation von Best-Practise-Beispielen, die Initiierung eines ständigen Akteursdialogs und die konsequente Nutzung vorliegender Leitfäden zum Flächenmanagement^{35 36}.

2. Erfassung von Baulandpotenzialen

Grundlage aller Handlungsfelder zur Reduzierung der Flächeinanspruchnahme sind die Erfassung von baulichen Nutzungspotenzialen im Innenbereich der Gemeinden, ihre Berücksichtigung bei Planungsmaßnahmen und ihre kontinuierliche Pflege.³⁷ Bekräftigt wird dies mit § 200 Abs. 3 Satz 1 und 2 BauGB, wonach die Gemeinde „...sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten und Listen auf der Grundlage eines Lageplans...“³⁸ in einem Baulandkataster erfassen kann. Das Baulandkataster enthält Daten wie z.B. Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Grundstücksgröße sowie Angaben über die derzeitige Nutzung der Grundstücke, vorhandene Erschließung und Eigentumsverhältnisse, etc.³⁹

³⁴ Jörissen/Coenen (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 165.

³⁵ Z.B. Arbeitshilfe „Kommunales Flächenressourcen-Management“ des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003), Arbeitshilfe Kommunales Flächenmanagement der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Informationsbroschüre des Aktionsbündnisses „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ (2005), etc.

³⁶ Jörissen/Coenen (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 165.

³⁷ Thiel, Städtebauliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus, UFZ-Bericht 14/2004, Leipzig 2004, S. 209.

³⁸ § 200 Abs. 3 Satz 1 BauGB.

³⁹ Jörissen/Coenen (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 166.

Sinn und Zweck der Erhebung der Potenziale ist es, insbesondere den Gemeinden, aber auch anderen am Flächenverbrauch beteiligten Akteuren die vorhandenen Potenziale überhaupt erst einmal sichtbar zu machen. Erst dann kann eine Entwicklung „nach Innen“ vorangetrieben werden. Zudem sollen die Potenziale auf dem Baulandmarkt für eine beschleunigte Veräußerung transparent gemacht werden.⁴⁰

II Kooperative Instrumente

Aufgrund der negativen Folgen des interkommunalen Standortwettbewerbs entsteht eine massive Ausweitung des Baulandangebots, die nicht nur in Widerspruch zu den Zielen einer nachhaltigen Flächennutzung steht, sondern sich auch für die beteiligten Gemeinden wie o.g. ökonomisch nachteilig auswirken kann.⁴¹ Im Folgenden werden Instrumente der kooperativen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und anderer an dem Problem der Flächeninanspruchnahme beteiligten Akteure aufgezeigt.

1. Interkommunale Kooperation

Interkommunale Kooperation ist ein Instrument der städte- und gemeindebaulichen Entwicklung. Sie ermöglicht die Weiterentwicklung vorhandener Siedlungsstrukturen. Wenn sie darauf ausgerichtet ist, aus einer gemeindeübergreifenden, kooperativen Perspektive eine flächensparende Siedlungspolitik im gemeinsamen Interesse zu entwickeln, kann dies eine auf die Innenentwicklung ausgerichtete Siedlungsentwicklung unterstützen.⁴²

⁴⁰ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 200, Rdnr. 8.

⁴¹ Jörissen/Coenen (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 76.

⁴² Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, Bündnis zum Flächensparen – Aktionsprogramm 2005, München 2005, S. 7.

Interkommunale Kooperation im engeren Sinne ist die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften, Gemeinden, kreisangehörigen oder kreisfreien Städten, auf der Grundlage gemeinsamer Interessen oder Ziele.⁴³ Besonders im letzten Jahrzehnt sind zahlreiche neue Formen freiwilliger Kooperation entstanden, wobei den Gemeinden durch die Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG die freie Wahl der organisatorischen Form überlassen wird.⁴⁴

Ziel ist eine bessere Vernetzung des kommunalen und regionalen Handelns. Das Baugesetzbuch und das Raumordnungsgesetz kennen förmliche Planungsverfahren, die über die Grenze der einzelnen Kommune – üblicherweise die Bezugsgröße gemeindlicher Bauleitplanung – hinausweisen: die Interkommunale Bauleitplanung gemäß §§ 203 bis 205 BauGB und der Regionale Flächennutzungsplan gemäß § 9 Abs. 6 ROG. Beide Planotypen scheinen geeignet zu sein, durch rechtlich verbindliche Festsetzungen von Flächennutzung dem angestrebten Ziel der Reduktion von Flächeninanspruchnahme näher zu kommen.⁴⁵ Sie bedürfen indes noch einer konkreten Ausrichtung und zielgerichteteren Anwendung kooperierender Kommunen, um im Hinblick auf eine nachhaltig flächensparende Siedlungsentwicklung im regionalen Maßstab sichtbare Erfolge zu zeitigen.

2. Städtebauliche Verträge

Der Einsatz städtebaulicher Verträge gem. § 11 BauGB als Kooperationsform mit Privaten kommt sowohl zur Entwicklung neuer Baugebiete als auch zur konsensuellen Bewältigung großflächiger Rückbaumaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus in

⁴³ Gawron (UFZ), Reduzierte Flächeinanspruchnahme durch interkommunale Kooperation, UFZ-Bericht 25/2004, Leipzig 2004, S. 7.

⁴⁴ Rengeling, Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in Püttner (Hsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band II, 1982, § 38 Nr. 3.

⁴⁵ Gawron (UFZ), Reduzierte Flächeinanspruchnahme durch interkommunale Kooperation, UFZ-Bericht 25/2004, Leipzig 2004, S. 9.

Betracht.⁴⁶ Als besonderer Vorteil solcher Public-Private-Partnerships (PPP) wird die hohe Akzeptanz der Ergebnisse, die Entlastung der Gemeinden von den Kosten für die Entwicklung neuer oder die Umstrukturierung vorhandener Baugebiete, der hohe Erreichungsgrad der mit der Planung verfolgten Ziele, die Möglichkeit zur Mobilisierung vorhandener Baulandpotenziale sowie das Zeit- und Kostenersparnis für die privaten Investoren betrachtet.⁴⁷

Die Bedeutung des Städtebaulichen Vertrags für eine flächensparende Siedlungsentwicklung erscheint in strategischer Hinsicht eher gering, zielt er doch stärker auf Lastenverteilung zwischen öffentlicher Hand und privatem Investor im Rahmen konkreter Projekte. Hierbei allerdings bestehen diverse Ansatzpunkte im Bereich des Bodenschutzes und darüber hinaus für ein qualitatives Plus an nachhaltiger Planung, Bebauung und Gestaltung – etwa bei der Übernahme von Sanierungskosten oder durch Vereinbarung von Entsiegelungen des Areals –, baulich-technischen Lösungen zur Versickerung oder Wiedernutzung von Regenwasser bis hin zu modernen und effizienten Ansätzen der Energieversorgung, Wärmedämmung etc.⁴⁸

3. Alternative Kooperationsformen, Netzwerke

In zunehmendem Maße werden auch nicht kommunale Akteure aus Politik und Verwaltung (Vertreter der Länder, Regierungsbezirke und Regionen), aus der Wirtschaft (Unternehmen, Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammern) oder aus dem gesellschaftlichen Raum (Bürgerinitiativen, Naturschutzverbände, etc.) in kooperative Zusammenschlüsse einbezogen. Beispiele hierfür sind regionale Entwicklungskonzepte, Stadtnetze, Flächenbündnisse, Regionalverbände, Planungsverbände, Gemeindeverbände, Stadt-Umland-Verbände, etc. Sofern solche Kooperationsansätze

⁴⁶ Thiel, Städtebauliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus, UFZ-Bericht 15/2004, Leipzig 2004, S. 67.

⁴⁷ Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen, Berlin 2004, S. 44 ff.

⁴⁸ Hierzu näher Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge - ein Handbuch, Berlin 1999 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 31), S. 75 ff.; Bunzel/Frerichs/Hinzen/Kahmann/Ohligschläger, Umweltschutz im Baugenehmigungsverfahren, Berlin 1998.

überhaupt rechtsverbindlich ausgestaltet sind, werden privatrechtliche Vereinbarungen bevorzugt. Häufig weisen sie experimentellen Charakter auf und bilden eine Art Vorstufe für weiterführende und verbindlichere Formen kooperativer Zusammenarbeit.⁴⁹ Instrumentelle Umsetzungen freiwilliger Kooperation wie die o.g. städtebaulichen Verträge gem. § 11 BauGB, Städtenetze, regionale Entwicklungskonzepte und vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen gem. § 13 ROG sowie die Möglichkeit zur Erstellung regionaler Flächennutzungspläne gem. § 9 Abs. 6 ROG wurden im Rahmen des BauROG 1998 explizit vorgesehen. Diese Regelungen sind auch Ausdruck eines neuen kooperativen Staatsverständnisses, das in angesichts knapper Finanzmittel und der Bedürfnisse nach Flexibilität für neue Herausforderungen zunehmend von einer interventionistischen Steuerung der Planungs- und Entwicklungsprozesse Abstand nimmt. Der „kooperative Staat“ setzt auf Verhandlungslösungen und Netzwerke, um zusätzliche Ressourcen zu erschließen und die Effizienz staatlicher Leistungen zu erhöhen.⁵⁰

III Ökonomische Instrumente

Die zusätzliche Flächeninanspruchnahme ist auch das Ergebnis von Entscheidungen verschiedener Akteure, wie z.B. von Kommunen über die Neuausweisung von Siedlungsflächen oder von privaten Akteuren, die eine übersteigerte Nachfrage an Wohn- und Gewerbeflächen vorweisen.⁵¹ Im Folgenden werden sowohl ökonomische Instrumente als auch Anreizinstrumente beschrieben, die eine Reduzierung der zusätzlichen Inanspruchnahme herbeiführen könnten.

⁴⁹ *Heinz*, Interkommunale Kooperation in Stadtregionen, in: Stadt und Region - Kooperation oder Koordination?, Stuttgart 2000, S. 198.

⁵⁰ *Bunzel* in Bunzel/Reitzig/Sander, Interkommunale Kooperation im Städtebau. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 2002, S. 312.

⁵¹ *Jörissen/Coenen (TAB)*, TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 169.

1. Fiskalisches Controlling

Häufig sind Kommunen dem Irrglauben verfallen, dass sie durch Neuausweisungen von Wohngebieten Mehreinnahmen aus der Grundsteuer B⁵² und zusätzliche Einnahmen aufgrund des kommunalen Einkommensteueranteils, der mit Neubürgern verbunden ist, erzielen können. Allerdings wissen die Gemeinden zumeist nicht, ob die erhofften Einnahmen auch tatsächlich in der angestrebten Größenordnung erzielt werden.⁵³ Vor allem lassen die Kommunen in ihren Berechnungen die mit der Neuausweisung verbundenen Folgekosten der sozialen und technischen Infrastruktur außer Acht, was dazu führt, dass die kommunale Finanzmisere immer mehr anwächst.⁵⁴ Somit ist es kaum verantwortbar, dass die Kommunen in ihren Planungsentscheidungen keine angemessene Folgekostenabschätzung vornehmen. Aufgrund dessen ist eine Bewusstseinsbildung für diese Problematik erstrebenswert, was durch das Aufzeigen der eigenen finanziellen Betroffenheit der Kommunen forciert werden kann.⁵⁵ So hat das Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Standort Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB) ein Tool in Form eines Managementinformationssystems entwickelt.

Ziel dieses Excel-basierten Tools ist in erster Linie die Schaffung einer informativ-schen Grundlage für die Darstellung alternativer Handlungsszenarien, v.a. bezogen auf ein effektives und effizientes Fixkostenmanagement. Darauf aufbauend möchte das Tool bewusst zur Prüfung der Handlungsalternativen (v.a. hinsichtlich der Art und Weise der Baulandbereitstellung) und deren Auswirkungen auf die Szenarien anregen.⁵⁶

⁵² Grundsteuer A wird durch die Gemeinde auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke erhoben, Grundsteuer B auf alles sonstige privat und gewerblich genutzte Grundvermögen.

⁵³ *Löhr/Fehres//Mühlleitner*, in BUND: Nachhaltige Siedlungspolitik, Tagungsband Unbegrenztes Wachstum auf endlicher Fläche?, Mainz 2006, S. 26.

⁵⁴ *Löhr/Fehres//Mühlleitner*, in Dieterich/Löhr/Tomerius, Jahrbuch für Bodenpolitik 2006, Berlin 2006, S. 180.

⁵⁵ *Löhr/Fehres//Mühlleitner*, in Dieterich/Löhr/Tomerius, Jahrbuch für Bodenpolitik 2006, Berlin 2006, S. 191.

⁵⁶ *Löhr/Fehres//Mühlleitner*, in Dieterich/Löhr/Tomerius, Jahrbuch für Bodenpolitik 2006, Berlin 2006, S. 185.

2. Reform der Grundsteuer

Ein oft diskutierter Punkt ist die Reform der Grundsteuer, die sich mit dem Ziel der Umgestaltung zu einem Instrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stärker an die ökologischen Belange des Flächenschutzes orientieren sollte.⁵⁷

Im Folgenden werden einige Reformvorschläge bzw. Steuerarten kurz dargestellt:

a Bodenwertsteuer

Ein zentraler Diskussionspunkt über eine ökologisch orientierte Reform der Grundsteuer stellt die Bodenwertsteuer dar.

Der Wert des Bodens hat aktuell in der Grundsteuer eine eher untergeordnete Rolle inne und bietet gegenwärtig keine Anreize zur Minderung der Flächeninanspruchnahme.⁵⁸ Durch die Bodenwertsteuer sollen nun die planungsbedingten Wertsteigerungen eines Grundstücks (Planungswertausgleich) oder die Intensität der Bodennutzung erfasst werden. Dadurch soll die baurechtlich mögliche Nutzungsintensität der Baugrundstücke stärker ausgeschöpft werden; dies vor allem zugunsten flächensparender Bauweisen und der in Punkt D näher beschriebenen Nachverdichtung.⁵⁹ Allerdings besteht die Gefahr, dass die Kommunen in Versuchung geraten könnten, über zusätzliche Ausweisung von Baufläche Bodenwertsteigerungen zu bewirken, anhand derer sie wiederum über die Bodenwertsteuer höhere Einnahmen erzielen können.⁶⁰

⁵⁷ UBA, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, Berlin 2003, S. 122.

⁵⁸ Jörissen/Coenen (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berlin 2006, S. 173.

⁵⁹ Schmalholz, Steuerung der Flächeninanspruchnahme, Norderstedt 2005, S. 153.

⁶⁰ Bizer/Schuckmann in Ewringmann, Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Berlin 1995, S. 155.

b Flächennutzungssteuer

Diese Steuerart führt eine Differenzierung durch entsprechend dem Grad der Naturbeeinträchtigung; je intensiver die Bodennutzung, desto höher ist die Steuerbelastung (Einteilung in sieben Steuerklassen: Von naturbelassenen Flächen, Steuerklasse I, bis zu besonders naturschädlich genutzten Flächen, Steuerklasse VII). Somit soll eine sparsame und schonende Bodennutzung begünstigt werden.⁶¹

c Kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer

Bei dieser Steuerart wird zusätzlich zur Besteuerung des Bodenwertes eine Mengenkomponekte hinzugezogen. Danach fällt die Steuerlast bei gleichem Bodenwert umso niedriger aus, je geringer die in Anspruch genommene Bodenfläche ist. Dadurch soll eine Verdichtung des Gebäudebestandes in den Vordergrund rücken.⁶²

3. Handelbare Flächennutzungsrechte (FNR)

In Anlehnung an das Modell der handelbaren Nutzungsrechte zur Begrenzung von Schadstoffemissionen wurde ein ähnliches Instrument im Bereich der Flächennutzung installiert. Der Grundgedanke dieses Modells ist es, die auf Landesebene maximal ausweisbare Fläche festzulegen und den Kommunen in Form handelbarer FNR kostenlos zuzuteilen bzw. zu versteigern.⁶³ Eingestuft werden kann dieses Instrument als ein Instrument der Mengenkottingentierung.⁶⁴

⁶¹ *Enquete-Kommission* „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998); *Bizer et al.*, Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, Berlin 1998, S. 62 ff.

⁶² *Apel/Henckel*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 1995, S. 25.

⁶³ *Michaelis*, Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, ZUR Sonderheft 2002, 129, 131-132.

⁶⁴ *Löhr*, Distributive Aspekte handelbarer Flächennutzungsrechte, Wirtschaftsdienst 2005, 266, 267.

Die Stärken dieses umweltökonomischen Instruments liegen erstens in der Schaffung von Märkten für handelbare FNR mit einem Preis als Koordinationsmechanismus und einer Inwertsetzung der natürlichen Funktionen von Flächen im weitesten Sinne. Zweitens entstehen Anreize für die Kommunen, die eigene Flächenausweitung zu reduzieren, um Kosten für den Erwerb von FNR, zu dem sie verpflichtet sind, einzusparen.⁶⁵ Zugleich besteht für die Kommunen die Möglichkeit, durch die Reduzierung des eigenen Bedarfs an FNR nicht mehr benötigte FNR auf der „FNR-Börse“ zu veräußern.⁶⁶

IV Rechtliche Instrumente der Raum- und Landesplanung

Einen weiteren wichtigen Teilbereich des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stellen die rechtlichen Instrumente der Raum- und Landesplanung dar. Rechtlich verbindlich definiert das Raumordnungsgesetz des Bundes den Rahmen für die Raumordnung der Länder. Das Raumordnungsgesetz enthält Grundsätze der Raumordnung, welche die nachfolgende Ebene bei ihren eigenen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen berücksichtigen muss.

1. Raumplanung

Aufgabe der Raumordnung ist die Lenkung der zukünftigen Nutzung bzw. Inanspruchnahme des Raumes durch Siedlungsaktivitäten.⁶⁷ Dabei sind gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 ROG der „Gesamtraum und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“. Zur Erfüllung

⁶⁵ Rommel, Flächennutzungsrechte aus umweltökonomischer Sicht, in Dieterich/Löhr/Tomerius, Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, Berlin 2004, S. 61.

⁶⁶ Löhr, Distributive Aspekte handelbarer Flächennutzungsrechte, Wirtschaftsdienst 2005, 266, 269.

⁶⁷ Einig, Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung, in: BBR, Steuerung der Flächennutzung; Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8, Bonn 1999, S. 535.

dieser Aufgabe muss sich die Raumordnung an einer nachhaltigen Raumentwicklung orientieren, „die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt“⁶⁸. Durch die Integration umweltrelevanter Belange in § 1 Abs. 2 ROG wird der Einfluss auch der Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG unter anderem in das Raumordnungsrecht in besonderem Maße betont.⁶⁹ § 1 ROG ist dabei unmittelbar geltendes Recht für die Raumordnung bzw. Landesplanung der Länder.⁷⁰

Die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 15 ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung⁷¹ konkretisieren zudem die Leitlinien bzw. Oberziele des § 1 ROG und sollen allen an der Raumordnung und Landesplanung Beteiligten in verbindlicher Form vorgeben, welche Wert- und Zielvorstellungen bei der Planung zu beachten sind.⁷² Damit können die Grundsätze der Raumordnung auch als Konkretisierung der umweltpolitischen Leitvorstellung der Nachhaltigkeit angesehen werden.⁷³ Die in § 2 Abs. 2 ROG aufgezählten Grundsätze stehen gleichrangig nebeneinander. Diese neugefassten Grundsätze heben gegenüber dem bisherigen Recht noch deutlicher die Belange des Landschaftsschutzes und des Vorrangs der Innenentwicklung hervor. Anzumerken ist, dass diese Grundsätze keine absolute Gültigkeit beanspruchen. Lediglich bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind sie mit den anderen Belangen des § 2 ROG gegeneinander und untereinander abzuwägen, wobei sie allerdings keinen mit Vorrang ausgestatteten Belang und grundsätzlich auch kein Optimierungsgebot i.S.d. verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung darstellen.⁷⁴

⁶⁸ § 1 Abs. 2 ROG.

⁶⁹ *Birkedal*, Die Implementation des Staatsziels Umweltschutz in das Bauplanungsrecht und seine Auswirkungen auf das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot, Jena 2001, S. 115.

⁷⁰ *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, 2006, § 1 Rdnr. 1 und 6.

⁷¹ § 3 Nr. 3 ROG enthält eine Legaldefinition zum Begriff der Grundsätze der Raumordnung: „allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.“

⁷² *Dörr* in: *Achterberg/Püttner/Würtenberger* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. II, Heidelberg 1990, Kap. 3, Rdnr. 46.

⁷³ *Franz*, *Freiraumschutz und Innenentwicklung – Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen*, Band 104, Berlin 2000, S. 124.

⁷⁴ *Schink*, DVBl. 2000, S. 221, 226; *Brandt/Sanden*, UPR 1999, S. 367, 369.

Bezüglich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist besonders § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG hervorzuheben, wonach die Siedlungstätigkeit auf zentrale Orte zu konzentrieren ist (Satz 2) und die Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen haben soll (Satz 3, Vorrangklausel), um eine weitere Zersiedelung der Landschaft zu verhindern. Fraglich hierbei ist, ob die durch § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 ROG vermittelte Vorgabe eine entsprechende Verpflichtung für die kommunale Bauleitplanung darstellt.

Die „Vorrangklausel“ gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 ROG ist wie bereits erwähnt einer der Grundsätze der Raumordnung und muss somit nach § 4 Abs. 2 ROG von den Gemeinden in der bauleitplanerischen Abwägung des § 1 Abs. 6 BauGB (oder bei der Ermessensausübung bspw. im Rahmen der Befreiung nach § 31 BauGB) berücksichtigt werden. Allerdings erfuhr dieser Grundsatz durch den Gesetzgeber eine nicht ausreichende Beachtung, so dass er bei konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen im Rahmen einer gerechten Abwägung überwunden werden kann.⁷⁵ Somit hat der Gesetzgeber selbst dieser „Vorrangklausel“ die so wichtige Bedeutung genau dieses Vorrangs bzw. Instrumentes zur Förderung der Innenentwicklung entzogen.

Zu überlegen wäre nun, ob der Bundesgesetzgeber den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG nicht zu einem Ziel der Raumordnung⁷⁶ erstarken lässt, wodurch die strikte Anpassungspflicht der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB ausgelöst werden würde.

Zwar hat der Bundesgesetzgeber die Ziele der Raumordnung in § 3 Nr. 2 ROG legaldefiniert und auch die Bindungswirkung in § 4 Abs. 1 ROG verankert, allerdings bleibt ebenfalls gem. § 3 Nr. 2 die Aufstellung der Ziele den Trägern der Landes- oder Regionalplanung vorbehalten, wodurch die Verantwortung für den Freiraumschutz nicht auf den Schultern des Bundes, sondern der Länder liegt, mithin also von

⁷⁵ *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Bd. 1, 2006, J 630, S. 12.

⁷⁶ § 3 Nr. 2 ROG enthält eine Legaldefinition zum Begriff der Ziele der Raumordnung: verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raum.

den regional bzw. landesgesetzlich überwiegend kommunal verfassten Trägern der Regionalplanung zu verantworten ist.

2. Landesplanung

Die nächste Planungsebene nach der Bundesraumordnung bildet die Landesplanung als Raumordnung in den Ländern. Die Länder schaffen gem. § 6 ROG einen Rechtsrahmen – in Rheinland-Pfalz ist dies das Landesplanungsgesetz (LPIG RLP)⁷⁷ – zur Ausfüllung des durch das ROG vorgegebenen Rahmens. Auf Grundlage des LPIG RLP und gem. § 7 ROG werden nun Raumordnungspläne (Landesentwicklungspläne bzw. Landesentwicklungsprogramme) aufgestellt, in denen die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes (§ 2 ROG) konkretisiert und verbindliche Ziele (§ 3 Nr. 2 ROG) der Raumordnung festgesetzt werden. Da es keinen eigenständigen Raumordnungsplan auf Bundesebene gibt, erfolgt die Abstimmung für die Raumplanung der Länder auf der Ministerkonferenz für Raumordnung.

So enthält auch das Landesentwicklungsprogramm (LEP) Rheinland-Pfalz 2004⁷⁸ als rechtsverbindlicher Raumordnungsplan für das gesamte Land Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Allerdings gelten die in § 2 ROG aufgezählten Grundsätze der Raumordnung nicht unmittelbar für die Landesplanung, sondern bedürfen vor der Umsetzung in die Raumordnungspläne (vgl. §§ 6 ff. ROG) der Abwägung gegeneinander und untereinander gem. § 7 Abs. 7 Nr. 1 ROG. Demgegenüber sind Ziele der Raumordnung gem. der Legaldefinition des § 3 Nr. 2 ROG „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“.

⁷⁷ Landesplanungsgesetz vom 10. April 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2006 (GVBl. S. 93).

⁷⁸ Das LEP IV befand sich seit dem 14. Dezember 2006 im öffentlichen Beteiligungsverfahren. Am 30. Juni 2007 endete die Frist für die Einreichung von Stellungnahmen. Diese Eingaben befinden sich zurzeit in den Auswertungen durch die oberste Landesplanungsbehörde in Zusammenarbeit mit den Fachressorts. Quelle: www.ism.rlp.de.

Im Bezug auf das Problem der Flächeninanspruchnahme wirkt das LEP IV RLP durch entsprechende Vorgaben auf den Schutz der Freiräume und die räumliche Lenkung und Dimensionierung der Siedlungstätigkeit hin. Insbesondere geht das LEP auf diese Problematik in Punkt 2.4.3 ein, nach dem der Leitgedanke „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ deutlich in den Vordergrund gestellt wird. Eine andere Möglichkeit, weniger Neuf Flächen zu beanspruchen, wäre die Inanspruchnahme mit anderen Gemeinden zu teilen.⁷⁹

Die vorhandenen Planungsinstrumente sollen zudem in voller Bandbreite genutzt werden. So genannte „harte“ Planungsinstrumente wie die Raumordnungspläne, die Bauleitpläne und die städtebaulichen Verträge sollen durch sog. „weiche“ Instrumente und informelle Verfahren wie Zielvereinbarungen, Mediationsverfahren und regionales Flächenmanagement ergänzt werden.⁸⁰

3. Regionalplanung

Jedoch sind angesichts starker regionaler Unterschiede bei der Flächeninanspruchnahme sowie der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung differenzierte Handlungsansätze in der Regionalplanung als Teil der Landesplanung erforderlich. Zentrale Aufgabe der Regionalplanung ist die Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen gem. § 2 Abs. 1 LPIG RLP. Gem. § 14 Abs. 3 LPIG RLP sind die Planungsgemeinschaften der einzelnen Regionen für die Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne verantwortlich. Die Planungsgemeinschaften werden gem. § 14 Abs. 1 LPIG RLP aus den kreisfreien Städten und den Landkreisen der einzelnen Regionen⁸¹ gebildet. Die regionalen Raumordnungspläne⁸² sollen gem. § 9 Abs. 1 LPIG RLP das Landesentwicklungsprogramm für die jeweilige Region konkretisieren.

⁷⁹ Ministerium des Innern und für Sport RLP, Entwurf des LEP IV, 2006, Teil B, 2.4.4., Z 61, „Bei Nachweis einer verbindlichen Interkommunalen Kooperation...kann von diesen gemeindebezogenen Schwellenwerten abgewichen werden“.

⁸⁰ Ministerium des Innern und für Sport RLP, Entwurf des LEP IV, 2006, Teil B, 2.4.5., G 65.

⁸¹ Rheinland-Pfalz ist gem. § 13 Abs. 1 LPIG RLP in die Regionen Mittelrhein-Westerwald, Trier, Rheinhessen-Nahe und Westpfalz eingeteilt.

Dabei kommt der Regionalplanung als zwischen der Landesebene (Landesplanung) und der kommunalen Ebene (Bauleitplanung) stehenden Planungsebene für die Erarbeitung sowohl der Zielwerte und der Strategien bzgl. der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie deren Umsetzung eine zentrale Rolle zu.⁸³ Dies ergibt sich auch aus dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB und aus der sich materiell deckenden Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG,⁸⁴ nach denen die Gemeinden bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen (Bauleitplanung) an die Ziele der Raum- und Landesplanung gebunden sind.⁸⁵

Die Anpassungspflicht ist zwar ein Schlüssel zur planungsrechtlichen Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Siedlungsentwicklung,⁸⁶ allerdings ist sie nicht uneingeschränkt und detailliert einsetzbar, da die Regionalplanung nur den Rahmen für die Bauleitplanung setzen darf.

Diese Einschränkung ergibt sich aus der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG, die nur „im Rahmen der Gesetze“ gilt,⁸⁷ und aus § 14 Satz 1 ROG, wonach rahmenrechtlich vorgesehen ist, dass u.a. die öffentlichen Stellen (§ 3 Nr. 5 ROG) ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen haben.⁸⁸ Der selbstverantwortlich zu erledigende Aufgabenbereich der Gemeinde bzw. die Anpassungspflicht an die Ziele der Raum- und Landesplanung, können nur eingeschränkt bzw. erhalten werden, wenn der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung dabei unangetastet bleibt und überörtliche Gesichtspunkte dafür sprechen.⁸⁹ Dieser überörtliche Bezug kann sich schon alleine aus der überörtlichen Verantwortung ergeben, den anhaltenden Flächenverbrauch auf das erforderliche Maß zu reduzieren.⁹⁰

⁸² Die Inhalte der regionalen Raumordnungspläne sind den Ziffern 1-6 des § 9 Abs. 1 LPIG RLP zu entnehmen.

⁸³ *Selwig*, Nachhaltige Regionalentwicklung, Berlin 1999, S. 92.

⁸⁴ *BVerwG*, DÖV 1993, 118.

⁸⁵ *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, Kommentar, München 2007, § 1 Rdnr. 33.

⁸⁶ *Selwig*, Nachhaltige Regionalentwicklung, Berlin 1999, S. 92.

⁸⁷ BVerfGE 1, 167, 175.

⁸⁸ *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, Kommentar, München 2007, § 1 Rdnr. 33.

⁸⁹ BVerfGE 1, 167, 175.

⁹⁰ *Apel/Henckel*, Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 1995, S. 56.

Nach dem LEP IV RLP sollen in den Regionalplänen daher zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme Schwellenwerte formuliert werden, denen insbesondere in den Verdichtungsräumen mit starken Stadt-Umland-Verflechtungen eine hohe Steuerungsfunktion zukommt. Die Ausweisung von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten für die Siedlungserweiterung liefert darüber hinaus einen ergänzenden Beitrag zur räumlichen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme.⁹¹

4. Bauleitplanung

Die größte Bedeutung beim vorsorgenden Schutz des Bodens vor Land- und Freiflächenverbrauch kommt der kommunalen Bauleitplanung zu; sie ist das zentrale Instrument des Städtebaurechts.⁹² Überdies ist sie die Schnittstelle zwischen den o.g. übergeordneten und im Allgemeininteresse stehenden Zielvorstellungen der Raumordnung einerseits und teilträumlich bzw. lokalen Betroffenheiten andererseits.⁹³ Die Gemeinde ist als Trägerin der Planungshoheit gem. § 2 Abs. 1 BauGB zuständig für die Aufstellung der Bauleitpläne.

Das Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung wird indes nicht ausschließlich durch eine einseitige vertikale Einflussnahme der Raumordnung auf die örtliche Bauleitplanung bestimmt, sondern ist von einer wechselseitigen Beeinflussung geprägt.⁹⁴ § 1 Abs. 3 ROG übernimmt das sog. Gegenstromprinzip des bisherigen Rechts, das gewährleisten soll, dass höher- und niedrigstufige Planungsträger ihre jeweiligen Planungen permanent aufeinander abstimmen soll, ohne dass die Abstimmung zu einer „Einbahnstraße“ von oben nach unten wird.⁹⁵

⁹¹ LEP IV RLP, S. 69.

⁹² So kennzeichnete auch Schmidt-Aßmann die Bauleitplanung als „Kernstück des modernen Städtebaurechts“; Schmidt-Aßmann, Titel, BauR 1978, S. 99.

⁹³ *Priebs*, Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung, Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/1999, S. 249, 250.

⁹⁴ *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Stuttgart 1999, S. 31.

⁹⁵ *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Stuttgart 1999, S. 31.

Kernaufgabe der Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 1 BauGB, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten“. Dabei soll die städtebauliche Entwicklung nicht fallabhängig, sondern planmäßig verlaufen, und zwar grundsätzlich mit Hilfe der Bauleitplanung.⁹⁶ Dieser als „Planmäßigkeitsprinzip“ bezeichnete Grundsatz des Städtebaurechts wird durch die Pflicht der Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB), hervorgehoben und zugleich abgesichert.⁹⁷ Daneben wird das von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geschützte Recht der Selbstverwaltungsgarantie durch § 2 Abs. 1 BauGB klassifiziert.⁹⁸

In § 1 Abs. 5 BauGB sind die Ziele und die Grundsätze der Bauleitplanung zusammengefasst. So nennt Satz 1 als allgemeine Ziele der Bauleitplanung die Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung und Satz 2 den Schutz und die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Eine Überleitung⁹⁹ zwischen diesen Zielen und Grundsätzen des § 1 Abs. 5 S. 1 und 2 BauGB und den ergänzenden Vorschriften des § 1a BauGB, insbesondere zu der die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hervorhebenden Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 S. 1 BauGB, wird durch § 1 Abs. 1 BauGB gebildet. § 1a ist Bestandteil des vor allem in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB über die Belange der Umwelt in der Bauleitplanung und § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB über die Umweltprüfung an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichteten Aufstellungsverfahrens. Während das Abwägungsmaterial im Hinblick auf die Umweltbelange im Rahmen der Umweltprüfung zusammengestellt wird, enthält § 1a BauGB besondere Anforderungen für den Natur- und Bodenschutz.¹⁰⁰

⁹⁶ *Brohm*, Öffentliches Baurecht, München 2002, § 6 Rdnr. 2.

⁹⁷ *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, München 2007, § 1 Rdnr. 14.

⁹⁸ *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, München 2007, § 2 Rdnr. 1.

⁹⁹ *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, München 2007, § 1a Rdnr. 1.

¹⁰⁰ *Krautzberger/Söfker*, Baugesetzbuch, München 2007, C I Rdnr. 26.

C Die Bodenschutzklausel gem. § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB

Das Baugesetzbuch bietet zahlreiche Ansätze an, um die Bautätigkeit im Sinne einer sparsamen und schonenden Inanspruchnahme von Flächen zu steuern. Von herausragender Bedeutung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung ist die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB.¹⁰¹

Die Bodenschutzklausel, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll, war bis zum 31.12.1997 in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB 1987 geregelt und ist zunächst durch das BauROG in § 1a Abs. 1 BauGB und schließlich durch das EAG Bau 2004¹⁰² in § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB übernommen worden. Erweitert und konkretisiert wurde die Vorschrift dahingehend, dass zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde, insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sind.

Führt man sich nun nochmals den derzeitigen täglichen Flächenverbrauch von bundesweit 131 ha im Jahre 2004 nochmals vor Augen, stellt sich die Frage, ob die Bodenschutzklausel tatsächlich in der Lage ist, die Flächeninanspruchnahme in Richtung des 30 ha-Zieles zu steuern. Im Folgenden soll daher untersucht werden, ob und inwieweit sich aus den Aussagen der Bodenschutzklausel verbindliche Vorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ableiten lassen.

¹⁰¹ VGH Bad.-Württ., NUR 1990, S. 173.

¹⁰² Europarechtsanpassungsgesetz-Bau (EAG-Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I, S. 1359); Anlass war die Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001.

I Das Verhältnis der Bodenschutzklausel zum Bodenschutzgesetz (BBodSchG)

Die städtebauliche Bodenschutzklausel, also die Verpflichtung, Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen, steht im Zusammenhang mit der Konzeption des Bodenschutzgesetzes (BBodSchG). Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG findet das BBodSchG nur subsidiäre Anwendung auf die Vorschriften des Bauplanungsrechts. Deshalb wurden Regelungen, die das städtebauliche Planungs- und Bodenrecht betreffen, unmittelbar im Baugesetzbuch verankert.¹⁰³ Mit dem Hinweis auf die sog. „Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung“¹⁰⁴ aus dem Jahre 2002 soll die o.g. Konkretisierung der Bodenschutzklausel mit ihrer beispielhaften Nennung von Instrumenten, die im Rahmen der Bauleitplanung entsprechend den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen genutzt werden können, die Bedeutung berücksichtigen, die dem Anliegen einer möglichst schonenden und sparsamen Inanspruchnahme von Grund und Boden zukommt.¹⁰⁵

Vor diesem Hintergrund dient § 1a Abs. 2 BauGB „einer Verdeutlichung der planerischen Möglichkeiten der Gemeinden für das städtebauliche Gesamtkonzept der Gemeinden auf dem komplexen Handlungsfeld des Umgangs mit der begrenzten Ressource Boden“.¹⁰⁶ Die Bodenschutzklausel fasst somit gewissermaßen zusammen, was Anliegen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind und nennt die zur Verfügung stehenden Instrumente, die mit Rücksicht auf die tatsächlichen innerörtlichen Entwicklungspotenziale und in Abgleich mit den verschiedenen Belangen, einschließlich anderer Umweltbelange, zu nutzen sind.¹⁰⁷

¹⁰³ *Krautzberger/Söfker*, Baugesetzbuch, München 2007, C I Rdnr. 27.

¹⁰⁴ RegE, Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, BT-Dr. 14/8953, S. 42, 121 ff.

¹⁰⁵ Amtliche Begründung des RegE, BT-Dr. 15/2250, S. 41.

¹⁰⁶ Amtliche Begründung des RegE, BT-Dr. 15/2250, S. 41.

¹⁰⁷ *Krautzberger/Söfker*, Baugesetzbuch, München 2007, C I Rdnr. 28.

II Ziele

Die aus Gründen des Bodenschutzes im BauGB aufgenommene Bodenschutzklausel konkretisiert die allgemeine Aufgabenstellung in den Leitvorstellungen des § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB¹⁰⁸ hinsichtlich der Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt und des Schutzes und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen.¹⁰⁹ Im Rahmen der Bauleitplanung wird über das „Ob“ und „Wie“ der Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Zwecke entschieden. Die Befugnis der Gemeinden, im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit den Mitteln der Bauleitplanung die bauliche und sonstige Nutzung vorzubereiten und zu leiten, korrespondiert mit der Verpflichtung, dabei mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen und die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß zu begrenzen.¹¹⁰ Bei der Aufstellung der Bauleitpläne hat die Gemeinde dieser Verpflichtung in der bauleitplanerischen Abwägung gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 und Abs. 7 BauGB sowie nach § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB nachzukommen. § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB enthält eine auf den Bodenschutz gerichtete und auf die speziellen Aufgaben der Bauleitplanung bezogene Verpflichtung für die Planung.¹¹¹

§ 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB enthält zwei Elemente. Zum einen soll durch sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden auch im Rahmen der Bauleitplanung den Belangen des Bodenschutzes Rechnung getragen werden. Zum anderen korrespondiert der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden mit den Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen nach §§ 5 und 9 BauGB. Die Bodenschutzklausel wird durch die beispielhafte Nennung von Instrumenten, die im Rahmen der Bauleitplanung entsprechend den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen genutzt werden können, konkretisiert, wie z.B. die Wiedernutzbarmachung von Flächen (Flächenrecycling) oder die Nachverdichtung.

¹⁰⁸ *Söfker* in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, München 2006, § 1 Rdnr. 173.

¹⁰⁹ *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg 2000, Teil 3 Rdnr. 2.

¹¹⁰ *Krautzberger/Söfker*, Baugesetzbuch, München 2007, C I Rdnr. 29.

¹¹¹ *Krautzberger*, Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen, ZUR Sonderheft 2002, S. 136.

III Die Bodenschutzklausel als gesetzliches Optimierungsgebot

Das rechtliche Gewicht der Bodenschutzklausel wird unterschiedlich bewertet, von einer Minderzahl der Autoren als einfacher Abwägungsbelang,¹¹² zum ganz überwiegenden Teil aber als „gesetzliches Optimierungsgebot“¹¹³, das in besonderer Weise hervorgehoben ist und den Abwägungsspielraum und die planerische Gestaltungsfreiheit der Behörden erheblich einschränkt.¹¹⁴ Es verpflichtet wie bereits mehrmals erwähnt zu einem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden im Rahmen des in der konkreten Situation Möglichen.¹¹⁵ Was in diesem Sinne möglich ist, hängt von den Faktoren und Planungszielen ab, die in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB im konkreten Planungsfall zu berücksichtigen sind. Abstrakte, generell gültige Kriterien für die Gewichtung der einzelnen Belange im Rahmen der Abwägung gibt es dabei nicht.¹¹⁶

IV Das Gewicht der Bodenschutzklausel in der planerischen Abwägung des § 1 Abs. 7 BauGB

Gem. § 1 Abs. 7 BauGB sind der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

¹¹² Diese Meinung vertritt z.B. *Dirnberger* in *Jäde/Dirnberger/Weiß*, Baugesetzbuch - Baunutzungsverordnung, Stuttgart 2002, § 1a Rdnr. 5.

¹¹³ BVerwG, NUR 1985, S. 320, 321; *Bunzel*, Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung, NuR 1997, H. 12, S. 583, 584; *Hoppe*, Die Bedeutung von Optimierungsgeboten im Planungsrecht, DVBl. 1992, H. 13, S. 853, 855.

¹¹⁴ *Plogmann*, Naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung, Osnabrück 2000, S. 111; *Louis/Wolf*, Bodenschutz in der Bauleitplanung, NuR 2002, H. 2, S. 61-72.

¹¹⁵ *Hoppe*, Die Bedeutung von Optimierungsgeboten im Planungsrecht, DVBl. 1992, H. 13, S. 853, 855.

¹¹⁶ *Bunzel*, Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung, NuR 1997, H. 12, S. 583, 585.

Zwar stellt die Bodenschutzklausel keine unüberwindbare Hürde und keinen gesetzlichen Vorrang in der bauleitplanerischen Abwägung dar,¹¹⁷ jedoch werden über die Rechtsfigur des Optimierungsgebotes die Belange des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB zu einem „relativ abstrakten Vorrang“ aufgewertet mit der Folge, dass die abwägende Zurückstellung bzw. Überwindung solcher Belange nur durch Argumente besonderen Gewichts gerechtfertigt werden kann.¹¹⁸ Koch bezeichnet die Wirkung solcher Optimierungsgebote plastisch als „prima-facie-Vorrang“¹¹⁹. Dieser statuiert für die Durchsetzung gegenläufiger Prinzipien eine besondere Argumentationslast. Dies schränke die Offenheit der Abwägung ein bzw. erleichtere umgekehrt die Argumentationslast für gegenläufige Prinzipien in der Abwägung.¹²⁰

V Die Auswirkungen auf die Abwägungsentscheidung

Umgekehrt betrachtet werden zwar die Belange des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB zu einem relativ abstrakten Vorrang aufgewertet. Dennoch reicht dieser Vorrang nicht soweit, dass im Sinne eines „Versiegelungsverbot“ oder einer „Baulandsperr“ eine Weiterentwicklung nicht oder nur dann möglich ist, wenn innerörtliche Entwicklungsmöglichkeiten umfassend ausgeschöpft sind.

Gleichwohl ergibt sich aus der Bodenschutzklausel i.V.m. der Bodenschutzgesetzgebung sowie Art. 20a GG die Sichtweise für eine prioritäre Ausnutzung der Entwicklungsmöglichkeiten „nach innen“.¹²¹ Diese Richtung soll im Rahmen der planerischen Abwägung Gewicht bekommen. Ein drüber hinaus gehendes „abstraktes“ Gebot der

¹¹⁷ *Krautzberger*, Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen, ZUR Sonderheft 2002, S. 135, 136.

¹¹⁸ *Koch*, Die normtheoretische Basis der Abwägung, in Erbguth et al., Abwägung im Recht, München 1996, S. 9, 11 ff.

¹¹⁹ *Koch*, Die normtheoretische Basis der Abwägung, in Erbguth et al., Abwägung im Recht, München 1996, S. 9, 20.

¹²⁰ *Koch*, Die normtheoretische Basis der Abwägung, in Erbguth et al., Abwägung im Rech, München 1996, S. 9, 21.

¹²¹ *Krautzberger*, Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen, ZUR Sonderheft 2002, S. 135, 137.

Schonung des Außenbereichs i.S.d. § 35 BauGB besteht für die Bauleitplanung nicht. D.h., dass an eine Begründungspflicht bzgl. einer Neuausweisung von Bauland keine überhöhten Anforderungen zu stellen sind. Z.B. sind nicht erforderlich ein (strenger) Nachweis eines entsprechenden Baulandbedarfs und die fehlende Möglichkeit, ihn durch innerörtliche Entwicklung zu befriedigen.¹²² Dies stellt das BauGB vielmehr in den Gesamtzusammenhang der Abwägung.¹²³ Das bedeutet, dass die Frage auch nicht ohne Rücksicht auf die tatsächlichen rechtlichen, finanziellen und sonstigen Möglichkeiten der Gemeinde sowie ein städtebauliches Gesamtkonzept beantwortet werden, und dass ein Abgleich mit sonstigen, insbesondere auch anderen Umweltbelangen, getroffen werden muss.¹²⁴

Allerdings steht die Bodenschutzklausel auch im Zusammenhang mit dem Gebot der Umweltprüfung für Bauleitpläne. Hierbei ist gem. der §§ 2 IV, 2 a i.V.m. der Anlage 1 (Nr. 1 lit. d) zu diesen §§ im Umweltbericht anzugeben, welche anderweitigen Planungsmöglichkeiten in Betracht kommen, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Bauleitplans zu berücksichtigen sind. Hieraus kann man für das Schutzgut Boden folgern, dass auch anzugeben ist, warum Alternativen, die ggf. umweltschonender sind, nicht gewählt wurden. Im Hinblick auf das Schutzgut Boden bedeutet dies für Fälle der Neuausweisung von Baugebieten auf der „grünen Wiese“, dass mittelbar auch eine Begründungspflicht besteht, warum nicht auf Potenziale im Innenbereich der Kommune zurückgegriffen wurde.

§ 13a BauGB – dazu mehr in Kapitel D – flankiert die in § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB enthaltene gesetzliche Hervorhebung der Innenentwicklung durch ein „beschleunigtes“, d.h. erleichtertes Verfahren für Bebauungspläne, die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung und anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen.¹²⁵ So können z.B. der sparsame Umgang mit Grund und Boden und die Begrenzung der Bodenversiegelung dadurch umgesetzt werden, dass je nach

¹²² *Krautzberger/Söfker*, Baugesetzbuch, München 2007, C I Rdnr. 29.

¹²³ *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, München 2007, § 1a Rdnr. 7.

¹²⁴ *Krautzberger*, Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen, ZUR Sonderheft 2002, S. 135, 137.

¹²⁵ *Krautzberger*, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), UPR 11+12/2006, S. 405, 407.

örtlicher und städtebaulicher Situation anstelle der Neuausweisung von Bauflächen die Möglichkeiten der innerörtlichen Entwicklung genutzt und bei Inanspruchnahme unbebauter Flächen flächensparende Bauweisen bevorzugt werden. Dies kann durch entsprechende Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen erreicht werden. Ein schonender Umgang mit Grund und Boden bedeutet auch die Nutzung von Ausgleichsmaßnahmen (§ 1a Abs. 2 Satz 3 BauGB) im Falle der Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Zwecke in Form der Darstellung von „Ausgleichsflächen“ im Bebauungsplan.¹²⁶

VI Überwindbarkeit des Optimierungsgebotes in der Abwägung

Die Planungsentscheidung der Gemeinde unterliegt trotz der privilegierten Steuerung des eben schon erläuterten Optimierungsgebotes unverändert der Abwägung. Somit kann das Optimierungsgebot des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden.¹²⁷ Die Bodenschutzklausel verhindert keineswegs (unabhängig von der Charakterisierung ihres rechtlichen Gehalts als Optimierungsgebot oder nicht)¹²⁸ eine Neuinanspruchnahme bislang unversiegelter Flächen. Sie stellt nämlich weder einen gesetzlichen Vorrang für den Bodenschutz im Sinne eines *zwingenden* „sparsamen und schonenden“ Umgangs mit Böden auf oder einer zwingenden „Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf das notwendige Maß“, noch enthält sie eine im Rahmen der bauplanerischen Abwägung unüberwindbare Grenze, sondern hat einen lediglich „relativ abstrakten Vorrang“^{129, 130}. Daher hindert das Optimierungsgebot eine Gemeinde nicht daran - auch nicht mit der durch das EAG Bau erweiterten Verpflichtung¹³¹ -, die Belange des Bodenschutzes

¹²⁶ *Krautzberger* in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, München 2007, § 1a Rdnr. 7.

¹²⁷ *Einig/Spiecker*, Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, ZUR Sonderheft 2002, S. 150, 151.

¹²⁸ Siehe Punkt III in diesem Kapitel.

¹²⁹ Siehe Punkt IV in diesem Kapitel.

¹³⁰ *Krautzberger*, Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen, ZUR Sonderheft 2002, S. 135, 136.

¹³¹ Die Verpflichtung, dass zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbar-

zurückzustellen, sofern die Gründe für deren Zurückstellung im Einzelfall nachvollziehbar sind.¹³² Ein striktes Vermeidungs- und Minimierungsgebot enthält die Bodenschutzklausel in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung nur dann, wenn die flächensparende Planungsvariante mit keinerlei Nachteilen verbunden ist. Ist dies – wie zumeist – nicht der Fall, ist abzuwägen.¹³³ Battis, Bartlsberger sowie Einig/Spieker sind sogar der Meinung, dass die Bodenschutzklausel lediglich den Begründungsaufwand für die planende Gemeinde erhöht und somit die Rechtsfigur des Optimierungsgebotes schlicht entbehrlich wäre.¹³⁴

Abgesehen davon sei die - theoretisch¹³⁵ - hohe Steuerungswirkung derartiger Optimierungsgebote auch deshalb zweifelhaft, weil das Gewicht des zu optimierenden Belangs weder normativ bestimmt¹³⁶ noch im Rahmen einer konkret vorzunehmenden planerischen Abwägung überhaupt objektiv bestimmbar sei.¹³⁷ Damit mangle es aber an einem objektiven, rationalen Vergleichsmaßstab und einem festen Bezugspunkt zwischen den unterschiedlichen in die Abwägung einzustellenden Belangen. Der theoretisch abstrakte Vorrang bleibe folglich notgedrungen inhaltsleer.¹³⁸

machung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sind.

¹³² *Bunzel*, Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung, NuR 1997, H. 12, S. 583, 587.

¹³³ *SRU*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, Empfehlungen an die Bundesregierung, Broschüre vom 15. Juni 2004, Texte Nr. 11, S. 4.

¹³⁴ *Battis*, Möglichkeiten und Grenzen gemeindlichen Umweltschutzes im Bereich des Baurechts; in Marburger et al. (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, Berlin 2001, S. 35, 53; *Bartlsberger*, Ökologische Gewichtung- und Vorrangregelungen, in Erguth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 127, 127; *Einig/Spiecker*, Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, ZUR Sonderheft 2002, S. 150, 151.

¹³⁵ Kritisch dazu: *Bartlsberger*, Ökologische Gewichtung- und Vorrangregelungen, in Erguth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 127, 133 ff. und S. 139.

¹³⁶ *SRU*, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes - Sondergutachten - Tz. 129. Stuttgart 2002.

¹³⁷ *Würtenberger*, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf. Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln? VVDStRL 58/1999, S. 139, 156: „Es gibt kein normativ bestimmbares objektives Gewicht eines Rechtsprinzips, mit dem des im Abwägungsprozess in die Waagschale gelegt wird.“

¹³⁸ *Bartlsberger*, Ökologische Gewichtung- und Vorrangregelungen, in Erguth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 127, 139.

Hierzu ein Beispiel: Gesetzt den Fall, eine Gemeinde steht vor der Frage, ob und inwieweit sie dem dringend benötigten Wohnraumbedarf auf ihrem Gemeindegebiet oder dem Bodenschonungsgebot Vorrang einräumen soll, so wird ihr diese Entscheidung in der Planungspraxis äußerst schwer fallen. Auf Grund des Optimierungsgebotes ist sie gehalten, die über das Optimierungsgebot gebotene planerische Abwägung in einen angemessenen Bezug zum akuten und drängenden Wohnraumbedarf auf ihrem Gemeindegebiet zu setzen. Ohne einen festen Bezugsrahmen sowie in Ermangelung objektiver Wertungskriterien dürfte eine Gemeinde kaum in der Lage sein, die Dringlichkeit des einen gegen die gebotene Optimierung des anderen Belangs sachgerecht abzuwägen mit der Konsequenz, dass wieder auf die allgemeinen Erwägungen zurückgegriffen wird.¹³⁹ Eine Rolle spielt aber auch, dass die umweltbelastenden Folgen von Flächeninanspruchnahmen zumeist erst in einer zusammenfassenden Betrachtungsweise richtig erkannt werden können, so dass auf der Ebene der einzelplanerischen Entscheidung die Wegwägungen des Bodenschutzes in einer Vielzahl von Fällen juristisch kaum zu beanstanden seien.¹⁴⁰

Hiergegen ist allerdings die oben bereits erwähnte Verpflichtung der Gemeinden, eine Plan-Umweltprüfung (UP) durchzuführen, einzuwenden. Die Plan-UP wird nach § 2a BauGB in die Bauleitplanung integriert, einschließlich der gebotenen Alternativenprüfung.

Insgesamt ist nicht zu verkennen, dass die BauGB-Novellierungen der letzten Jahre sukzessive zu einer Konkretisierung der Bodenschutzklausel geführt haben. Wenn also nunmehr auch konkrete Instrumente wie Nachverdichtung, Baulückenschließung oder Flächenrecycling genannt werden, so lässt sich der rechtliche Gehalt der Bodenschutzklausel nicht mehr wie in der Zeit vor der BauROG-Novelle 1998 interpretieren. Von einer gesteigerten Begründungspflicht der Gemeinde für flächenintensive Neuausweisungen ist daher – vor allem beim Bestehen schonenderer Alternativen – auszugehen.

¹³⁹ *Bartlsberger*, Ökologische Gewichtungs- und Vorrangregelungen, in Erguth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 127, 133.

¹⁴⁰ *Köck* et al. (UFZ), Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Leipzig 2006, S. 4.

Ob die überwiegend recht negativ ausgerichteten Bewertungen der Bodenschutzklausel zutreffend sind, könnte sich am ehesten anhand gerichtlicher Entscheidungen festmachen. Allerdings ist hier anzumerken, dass bisher keine „echten“ Urteile zu § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB getroffen worden sind, was auch eine Recherche auf juristischen Datenbanken, insbesondere von JURIS, beweist. Und allein dies beweist schon, dass die Bodenschutzklausel keinen großen Konfliktcharakter besitzt und deshalb bislang auch nicht zu den die städtebauliche Praxis prägenden Regelungen zählt.

In einer früheren Entscheidung hat der *VGH München* die rechtliche Bedeutung der Bodenschutzklausel für die kommunale Bauleitplanung unterstrichen: So führte die – in diesem Fall krasse - Fehleinschätzung der Gemeinde hinsichtlich in erheblichem Maße vorhandener anderweitiger Baulandreserven und hinsichtlich von zu vermeidender Eingriffe in Natur und Landschaft (§§ 1 a I, 1 a II Nr. 2 BauGB) zu Abwägungsfehlern in der Planung, die letztendlich als Verstöße gegen das Abwägungsgebot aus – damals - § 1 VI BauGB die Nichtigkeit des entsprechenden Bebauungsplanes nach sich zog.¹⁴¹

Erwähnt werden kann ferner das Urteil des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes München, 1. Senat, das in seinem Urteil vom 10.08.2006¹⁴² die Bodenschutzklausel zumindest in Form eines Orientierungssatzes zur Hilfe nahm. In diesem heißt es:

„Bei der Ermittlung der Grundfläche sind nach § 19 Abs. 4 S 1 BauNVO 1990 die Nebenanlagen mitzurechnen. Hinter dieser Umkehrung der bisherigen „Nicht-Anrechnungs-“ in eine „Mitrechnungsregelung“ steht das legislative Ziel, einen Beitrag zur Umsetzung der Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 2 Satz 1 BauGB zu leisten und eine „Begrenzung der Bodenversiegelung durch Nebenanlagen“ zu erreichen.¹⁴³ Die Gemeinde soll sich bei der Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung darüber Rechenschaft ablegen und durch Festsetzung eines entsprechenden „Summenmaßes“ offenlegen, inwieweit durch die Festsetzungen eines Bebauungsplans eine Bodenversiegelung – nicht nur durch „Haupt-“, sondern eben auch durch „Nebenanlagen“ – insgesamt zugelassen wird.“

¹⁴¹ *VGH München*, Ur. v. 12.5.2004 – 20 N 04.329 und 20 NE 04.336, , NuR 2004, 528 ff., NVwZ-RR 2005, 781 ff..

¹⁴² *VGH München*, Az. 1 N 04.1371, 1 N 05.903, 1 N 05.661 NVwZ-RR 2007, 447-450.

¹⁴³ BR-Drs. 354/89, S. 35 f.

Der Antragsteller wandte sich gegen einen Bebauungsplan und forderte die Feststellung der Unwirksamkeit des Bebauungsplanes, weil die Antragsgegnerin (die Gemeinde) nur die Hauptanlagen und nicht auch die Nebenanlagen in die Ermittlung der Grundfläche mit einbezogen haben soll. Nachdem das Gericht feststellte, dass dies tatsächlich der Fall war, wurde dem Antrag schließlich stattgegeben.

Dadurch erhielt die Bodenschutzklausel bzgl. einer Begrenzung der Bodenversiegelung durch Nebenanlagen zumindest ansatzweise Einzug in die Rechtsprechung und konnte somit einen kleinen Beitrag für die Förderung der Innenentwicklung, leisten.

Ebenso kann am Rande noch das Urteil vom 24.04.2007¹⁴⁴ des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichtes genannt werden. In diesem wurde das in § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB explizit genannte Instrument der Nachverdichtung behandelt:

„Die optimale Flächenausnutzung durch Nachverdichtung eines Blockinnenbereiches steht mit dem Gebot der Flächensparsamkeit im Einklang. § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB spricht der Schonung des Außenbereiches durch Nachverdichtung des Innenbereiches - wie es hier geschehen soll - ausdrücklich einen hohen Wert zu.“¹⁴⁵

Die Antragsgegnerin hatte die Absicht, eine Wohnbebauung in der Innenfläche eines Blockes zu ermöglichen. Der Antragsteller wendete sich mit der Begründung gegen den eine Wohnnutzung ermöglichenden Bebauungsplan der Antragsgegnerin, dass er bei Planvollzug mit Geldforderungen aufgrund von Umlegung und Erschließung rechnen müsste und die Planung zudem zu einer Entwertung seines Grundstücks sowie zu einer Erschwerung der gegenwärtigen Nutzung führen werde.

Allerdings sollte dieses Urteil nicht überbewertet werden, da es sich dabei nicht um eine der Bodenschutzklausel entgegenstehende Beanspruchung des Freiraumes handelte, sondern lediglich um eine von § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB sogar geforderte Nutzung in Form der Nachverdichtung handelt.

¹⁴⁴ OVG Niedersachsen, Az. 1 KN 74/05.

¹⁴⁵ Eine gleichartige Begründung gab das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, 7. Senat, in seinem Urteil vom 28.06.2007 (OVG NRW, Az. 7 D 89/06.NE).

VII Die Instrumente des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB

Wie bereits mehrfach erwähnt, führt das BauGB in § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB explizit Instrumente auf, die der Innenentwicklung dienen sollen. Insbesondere soll nun auf die Wiedernutzbarmachung und die Nachverdichtung kurz eingegangen werden.

1. Wiedernutzbarmachung / Flächenrecycling / Baulandmobilisierung

Die Revitalisierung von Brachflächen in Form des „Flächenrecyclings“ steht in engem Zusammenhang mit dem Leitbild der „nachhaltigen Stadtentwicklung“. Das Flächenrecycling, das ohne neuen Landverbrauch Siedlungs- und Naturraum bereitstellen soll, wird als „nutzungsbezogene Wiedereingliederung solcher Grundstücke in den Wirtschafts- und Naturkreislauf mittels planerischer, umwelttechnischer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen“ definiert.¹⁴⁶

Das Recycling von industriellen, militärischen und urbanen Bracheflächen ist eine bereits an vielen Beispielen erfolgreich durchgeführte Strategie zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und zur Revitalisierung von Städten. Gleichwohl besteht für eine wachsende Zahl von Flächen – in der Größenordnung von mehreren Zehntausend – immer noch Handlungsbedarf. Es werden auch in Zukunft noch weitere Brachflächen hinzukommen.¹⁴⁷

Gem. der Aufforderung der Bundesregierung (mit ihrem Ziel, die künftige Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag im Jahre 2020 zu reduzieren), Zielvorgaben zu machen, hat das Umweltbundesamt (UBA) dementsprechend einige Handlungsziele für das Brachflächenrecycling vorgeschlagen. Eines dieser Ziele ist, den Flächenbedarf

¹⁴⁶ Tomerius/Preuß, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, S. 13.

¹⁴⁷ Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, Empfehlungen an die Bundesregierung, Broschüre vom 15. Juni 2004, Texte Nr. 11, S. 13.

für neue Nutzungen zu 25 % ab heute, 50 % in 2010 und 75 % in 2020 durch Brachflächen zu decken, während der Anteil neu ausgewiesener Siedlungsflächen am Flächenbedarf von Neuansiedlungen von 75 % heute auf 25 % im Jahr 2020 zurückgehen soll. Dabei sind die regionale Verfügbarkeit von Brachflächen und der regionale Flächenbedarf bei der Formulierung von regionalen und örtlichen Zielen zu berücksichtigen.¹⁴⁸

Des Weiteren schlägt das UBA vor, dass keine neuen Brachen entstehen sollen. Zur Zielkontrolle sind auf lokaler und regionaler Ebene Brachflächenkataster¹⁴⁹ erforderlich. Künftig ist auch ein bundesweiter Indikator zum Thema Brachflächen aus der Flächenstatistik des statistischen Bundesamtes „Gebäude- und Freiflächen ungenutzt“ plus „Betriebsflächen ungenutzt“ denkbar. Voraussetzung ist, dass fast alle Bundesländer diese Flächenkataloge differenziert erfassen und in der Statistik ausweisen.¹⁵⁰

Hierzu hat ebenfalls das UBA tieferegehende Analysen zum Thema Innenentwicklung mit dem Schwerpunkt Brachflächenrecycling im Hinblick auf Handlungsziele und notwendige Aktivitäten des Bundes durchgeführt, von deren Ergebnissen einige wie folgt lauten:¹⁵¹

- Die Kommunen verfügen über ein reichhaltiges planungsrechtliches Instrumentarium zum Brachflächenrecycling, das jedoch wegen des interkommunalen Wettbewerbs um neue Flächennutzungen und fehlender regionaler Koordination ständig unterlaufen wird.
- Brachflächenrecycling kann nur vorangetrieben werden, falls auf regionaler Ebene eine Koordination der Baulandausweisung – entweder durch Steue-

¹⁴⁸ UBA, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, S. 25.

¹⁴⁹ Siehe auch Kapitel B, I, 2.

¹⁵⁰ UBA, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, S. 25.

¹⁵¹ UBA, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, S. 25.

rung „von oben“ im Rahmen der Raumordnung oder durch freiwillige Kooperation der Kommunen – gelingt. Der Wille zur Kooperation kann mit dem gezielten Einsatz öffentlicher finanzieller Förderung gestärkt werden.

- Der Bund sollte das Flächenrecycling mit bodenschutzfachlichen Informationen, Regelwerken, Planungsleitfäden und Modellvorhaben sowie mit einer Stärkung der überörtlichen Ebene durch Rahmengesetzgebung unterstützen.
- Kein privater Investor kann gezwungen werden, eine bestimmte Fläche zu kaufen, um seine Vorhaben zu verwirklichen. Private Investoren lassen sich nur dann auf die Wiedernutzung von Brachflächen ein, wenn es betriebswirtschaftlich sinnvoll ist. Zur Förderung des Flächenrecycling ist deshalb das System der regionalen Wirtschaftsförderung zu optimieren und auf die Revitalisierung von Brachflächen zu konzentrieren.

Umfrageergebnisse des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ergaben schon im Jahr 2000/2001, dass das Flächenrecycling mittlerweile in der Mehrheit der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages (DST) als wichtige stadtentwicklungspolitische Aufgabe begriffen und auch als Ausdruck einer flächensparenden und wiederbelebenden Stadtentwicklung praktiziert wird. Allerdings bestünden nach wie vor erhebliche Hemmnisse, die einer vorrangigen Brachflächenentwicklung im komplexen Wirkungsgefüge von Stadtplanung, Verwaltungsverfahren, Finanzierung, Marketing und Public-Private-Partnership (PPP) entgegenstehen. Um diese Barrieren zu überwinden, bedarf es neben einer gemeinsamen Grundüberzeugung der relevanten Akteure auch gemeinsamer – fachübergreifender wie öffentlicher und privater – Strategien und konkreter Ansätze. Zur Erreichung einer deutlichen „Trendwende im Flächenverbrauch“ seien insbesondere auch die ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen. Ohne den Ausbau flankierender Instrumente wie ökonomischer, insbesondere steuerlicher Anreize sowie zielgerichteter Förderprogramme werde die Wiedernutzung von Brachflächen gegenüber der Inanspruchnahme neuer Natur- und Landschaftsflächen nicht konkurrenzfähig sein.¹⁵²

¹⁵² Tomerius/Preuß, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, S. 56.

2. Nachverdichtung

Neben dem Flächenrecycling stellt die Nachverdichtung ein weiteres zentrales Instrument zur Schonung des Außenbereichs dar. Viele Siedlungen weisen offene Baustrukturen mit geringer Dichte auf. Dieser Freiraum kann im Rahmen der Bauleitplanung zur behutsamen Nachverdichtung herangezogen werden, was in Einzelfällen zu einer Minderung der Flächeninanspruchnahme führt.¹⁵³

Fraglich ist jedoch, bis zu welchem Grad „nachverdichtet“ werden kann. Für eine hohe bauliche Dichte sprechen vor allem ein geringerer Bruttobaulandbedarf dichter Bauformen, ein verringerter Erschließungs- und Verkehrsaufwand, die Effizienz des öffentlichen Verkehrs, der Versorgungseinrichtungen und der sozialen Infrastrukturen sowie die hohe Ressourceneffizienz dichter Bauformen. Dichte ermöglicht weiterhin ökonomische und soziale Vielfalt.¹⁵⁴ Grenzen einer weiteren Verdichtung werden wiederum durch die Erfordernisse des kleinräumigen Natur-, Umwelt- und Freiraumschutzes und der Erhaltung wertvoller städtebaulicher Strukturen gesetzt. Zu beachten sind weiterhin soziale Grenzen einer zu hohen Bevölkerungsdichte.¹⁵⁵ Kommunen stehen damit vor der schwierigen Aufgabe, den Schwellenwert zu definieren, bis zu dem die bauliche Verdichtung des Siedlungsraums im Vergleich zu einer freiraumbeanspruchenden Fortsetzung der Bautätigkeit im Außenbereich ökologische Vorteile erbringt und soziale Ansprüche ausreichen berücksichtigt.¹⁵⁶ Letztlich sollte für jeden einzelnen Standort die angemessene bauliche Dichte individuell festgelegt werden.¹⁵⁷

¹⁵³ *StMLU*, Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcenmanagement, S. 22.

¹⁵⁴ *Feldtkeller*, Strategien zur städtebaulichen Neuorientierung, München 2001, S. 10, 62.

¹⁵⁵ *Pahl-Weber et al.*, Neues Wohnen im Bestand, Münster 2000, S. 3 f., S. 15.

¹⁵⁶ *Happe et al.*, Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, Dortmund 1994, S. 15.

¹⁵⁷ *Pahl-Weber et al.*, Neues Wohnen im Bestand, Münster 2000, S. 16.

D Bebauungspläne der Innenentwicklung gem. § 13a Abs. 1 BauGB

Am 1. Januar 2007 ist das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte in Kraft getreten.¹⁵⁸ Das Gesetz birgt eine Reihe von Erleichterungen für die städtebauliche Planung und für das Bauen in den Städten und Gemeinden. Das Projekt wurde am 11. November 2005 vereinbart, am 9. August 2006 hat die Bundesregierung die Einbringung des Gesetzes beschlossen, am 9. November 2006 hat der deutsche Bundestag das Gesetz beschlossen, am 15. Dezember 2006 schließlich ist das Gesetz im Bundesrat abschließend behandelt worden.

Die wichtigsten Neuregelungen sind:

- Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung, die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen;
- Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung;
- Vorhaben- und Erschließungspläne können flexibler genutzt werden;
- Bei Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich kann vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung bei bestimmten Wohnzwecken dienenden Maßnahmen abgewichen werden;
- Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen erleichtert abgeschlossen werden können;
- Die Eigentümer können sich nach Maßgabe von Ländergesetzen bestimmte stadtentwicklungspolitische Aufgaben in Selbstinitiative übernehmen.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Gesetz vom 21.12.2006 (BGBl. I, S. 3316).

¹⁵⁹ *Krautzberger*, Neue Vorschriften für die städtebauliche Planung und das Bauen, DWW 1-2/2007, S. 4, 4.

I Überblick

Die wohl wichtigste Neuerung des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte stellt wohl das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB für Bebauungspläne der Innenentwicklung dar.¹⁶⁰ Damit soll ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet werden, die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung im Städtebau zu unterstützen. Demnach soll im Städtebau die so genannte „Innenentwicklung“, also die bauliche Wiedernutzung und Nachverdichtung von innerhalb des Bebauungszusammenhangs liegenden Flächen besonders gefördert und gegenüber neuen Entwicklungen „auf der grünen Wiese“ Vorrang haben.¹⁶¹ Mit dem nun in - die Bodenschutzklausel flankierenden - § 13a BauGB implementierten „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ sollen deshalb durch gezielte Verfahrenserleichterungen Anreize geschaffen werden, der Innenentwicklung einen Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.

II Voraussetzungen für das beschleunigte Verfahren

1. Bebauungsplan der Innenentwicklung

Die Gemeinden sollen sich vorrangig auf neue Bebauungspläne innerhalb des Siedlungszusammenhangs ihres Gemeindegebietes konzentrieren. Hierzu gehören Grundstücke von Privaten, Bahn, Post und Militär ebenso wie industriell, gewerblich oder von der öffentlichen Hand genutzte Flächen, deren Nutzung aufgegeben oder an den Stadtrand verlagert wird.¹⁶² Definiert wird der Bebauungsplan der Innenentwicklung in § 13a Abs. 1 BauGB als ein Bebauungsplan

¹⁶⁰ *Krautzberger*, Neue Vorschriften für die städtebauliche Planung und das Bauen, DWW 1-2/2007, S. 4, 4.

¹⁶¹ Siehe hierzu auch § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB unter Kapitel C.

¹⁶² *Upmeier/Brandenburg*, Neues Baugesetzbuch 2006, München 2007, S. 39.

- für die Wiedernutzbarmachung von Flächen,
- für die Nachverdichtung oder
- für andere der Innenentwicklung dienenden Maßnahmen.

Die hier verwendeten Begriffe machen deutlich, dass man sich nicht an der planungsrechtlichen Einordnung von Grundstücken – Planbereich, Innenbereich, Außenbereich – orientieren kann. Allerdings ist klar, dass Bebauungspläne außerhalb des eines Siedlungszusammenhanges nicht unter den § 13a BauGB fallen können. Ebenfalls ist eindeutig, dass alle Flächen innerhalb des Siedlungszusammenhanges, auch wenn sie als Außenbereich im Innenbereich zu qualifizieren sind, zu einer Innenentwicklung hinzugezählt werden können, wenn und soweit ein mehr als nur unerheblicher Teil der Fläche des Bebauungsplans noch innerhalb eines bebauten Ortsteils liegt.¹⁶³ Sie fallen ohne weiteres unter die Kategorie „Nachverdichtung“. So bereitet der Begriff „Nachverdichtung“ auch keiner der im vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten Praxistest beteiligten Städten Probleme. Er beschreibt in der Praxis einen relativ klaren Sachverhalt, nämlich die Erhöhung der Bebauungsdichte in einem bestehenden besiedelten Gebiet mit im Wesentlichen gleicher Nutzungsart.¹⁶⁴

Bei der Wiedernutzbarmachung von Flächen gestaltet es sich schwieriger. Sicherlich gehören hierzu die klassischen Konversionsflächen von Bahn, Post und Militär; aber gehört auch eine Industrieanlage außerhalb des Siedlungszusammenhanges (bei der es sich ebenfalls um die Wiedernutzbarmachung von Flächen handelt), möglicherweise ohne eine sie umgebende Bebauung, zur Innenentwicklung? *Upmeier* und *Brandenburg* sind der Auffassung, dass diese Problematik eine Schwäche der Legaldefinition des neuen Bebauungsplan-Typus offensichtlich darstellt; die Begriffe sind so unbestimmt, dass es in Zukunft immer wieder zu Grenzfällen kommen wird und dass Gemeinden aufgrund dessen nicht riskieren werden, ein aufgrund einer unzulässigen Anwendung des § 13a BauGB einen unwirksamen Bebauungsplan

¹⁶³ *Schröer*, Was ist ein Bebauungsplan der Innenentwicklung?, NZBau 5/2007, S. 293, 293.

¹⁶⁴ *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 23.

aufzustellen und deshalb eher auf das beschleunigte Verfahren verzichten werden.¹⁶⁵

Dies bestätigt auch der Praxistest des Difu. Zunächst bereitete der Begriff der „Wiedernutzung von Flächen“ den Teilnehmern keine Probleme und zahlreiche Anwendungsbeispiele konnten genannt werden. Allerdings wurden Abgrenzungserfordernisse aufgezeigt hinsichtlich der Frage, ob die Fläche noch als dem Siedlungskörper bzw. Siedlungszusammenhang zugehörig anzusehen sei. Dies könne nur im Einzelfall entschieden werden. Die Praxisteilnehmer prüften anhand verschiedener Beispiele, ob ehemalige Betriebsflächen von Außenbereichsvorhaben in den Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens fallen. Angesprochen sind Fallkonstellationen bei Flächen, die sich im Außenbereich befinden und durch außenbereichstypische Nutzungen genutzt wurden. Im Ergebnis bestand darüber Einigkeit, dass die Anwendung ausgeschlossen sei, wenn das Plangebiet durch angrenzende Außenbereichsflächen geprägt werde und nicht dem Siedlungskörper zugerechnet werden könne. Dies ergebe sich auch aus dem Wortlaut, da der Begriff der „anderen Maßnahmen der Innenentwicklung“ als Klammer für alle möglichen Anwendungsfälle verstanden werden müsse. Gleichwohl sei eine Klarstellung wünschenswert, um Missverständnissen vorzubeugen. Diese Klarstellung könne auch in der Begründung zum Gesetz oder in Ausführungshinweisen erfolgen.¹⁶⁶

Auch vor der Einführung des § 13a BauGB gab es schon Bebauungspläne der Innenentwicklung. So sollten derartige Bebauungspläne auch schon gem. § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB vorrangig vor solchen Bebauungsplänen aufgestellt werden, die Flächen außerhalb von Ortslagen für eine Bebauung vorsehen.¹⁶⁷ Indem aber nun § 13a BauGB Verfahrenserleichterungen für Bebauungspläne der Innenentwicklung einführt, erfährt die Bodenschutzklausel eine besondere Stärkung. Steht eine Gemeinde vor der Wahl, entweder eine Fläche „auf der Grünen Wiese“ neu auszuweisen oder aber Maßnahmen der Innenentwicklung zu ergreifen, wird die Gemeinde sich wegen der in § 13a Abs. 2 BauGB vorgesehenen Verfahrenserleichterung vielleicht eher für die letztere Variante entscheiden.¹⁶⁸

¹⁶⁵ *Upmeier/Brandenburg*, Neues Baugesetzbuch 2006, München 2007, S. 40.

¹⁶⁶ *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 24-25.

¹⁶⁷ Siehe hierzu auch Kapitel C.

¹⁶⁸ *Scheidler*, ZfBR 2006, 752, 753.

Gegen den in § 13a Abs. 1 BauGB verwendeten unbestimmten Rechtsbegriff „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ wird vorgebracht, dass mit dieser Formulierung die Gefahr bestehe, dass das beschleunigte Verfahren auf nahezu jeden Bebauungsplan angewandt werden könne.¹⁶⁹ Allerdings kann dem entgegengestellt werden, dass sich die Auslegung der Formulierung an den in § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB ausdrücklich aufgeführten Beispielen zu orientieren hat und daher nur solche Bebauungspläne in Betracht kommen können, die eine ähnliche Zielsetzung haben wie eine Wiedernutzbarmachung von Flächen oder eine Nachverdichtung. Die amtliche Begründung führt hierzu konkretisierende Beispiele an.¹⁷⁰

2. Grundflächenbegrenzung

Nach § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB darf der Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren nur aufgestellt werden, wenn in ihm eine zulässige Grundfläche festgesetzt wird, die eine bestimmte Größe nicht überschreitet. Grundfläche ist der Anteil eines Baugrundstücks, der von baulichen Anlagen überdeckt werden darf (§ 19 Abs. 2 BauN-VO).

Dabei unterscheidet Satz 2 zwei Fallgruppen:

In der ersten Fallgruppe nach Nr. 1 kommt es allein darauf an, ob die Grundfläche unter der Größe von 20.000 qm bleibt. Dabei sind die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen.¹⁷¹

¹⁶⁹ *Jessel/Berg/Bielfeldt/Kahl*, Naturschutz und Landschaftsplanung 2006, S. 269, 271.

¹⁷⁰ BT-Drucks. 16/2496, S. 12.

¹⁷¹ *Beispiel*: Für eine Brachfläche werden in engem zeitlichen Zusammenhang und räumlich unmittelbar aneinandergrenzend, z.B. alle 12 Monate, drei Bebauungspläne mit jeweils 10.000 qm Grundfläche für den ein und denselben Zweck (Wohnbebauung) ausgewiesen. Dies ergäben dann im Ergebnis 30.000 qm, sodass die Fallgruppe Nr. 2 in Betracht kommen könnte.

In der Fallgruppe der Nr. 2 werden Bebauungspläne mit einer Grundfläche von 20.000 qm bis weniger als 70.000 qm erfasst. In solchen Fällen wird zusätzlich verlangt, dass auf Grund einer überschlägigen Prüfung die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, sog. Vorprüfung (Screening) des Einzelfalls. Diese hat auf Grundlage der neu angeführten Anlage 2 zum BauGB zu erfolgen und kann gerade bei Bebauungsplänen, die der Innenentwicklung dienen, ohne großen Aufwand und rasch geschehen.¹⁷² Wird in einem Bebauungsplan weder eine zulässige Grundfläche noch eine Größe der Grundfläche festgesetzt, so ist gem. § 13a Abs. 1 Satz 3 BauGB die Fläche maßgeblich, die bei Durchführung des Bebauungsplans voraussichtlich versiegelt wird. Auch diese Regelung schafft aufgrund der Möglichkeit der Prognose Raum für Umgehungsmöglichkeiten.¹⁷³

3. Ausschlussgründe

Nach § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB ist das beschleunigte Verfahren ausgeschlossen, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben begründet wird, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG oder nach Landesrecht unterliegen. Des Weiteren ist das beschleunigte Verfahren nach § 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB ausgeschlossen, wenn Anhaltspunkte für Beeinträchtigungen von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der FFH-Richtlinie und von europäischen Vogelschutzgebieten bestehen.¹⁷⁴

¹⁷² BT-Drucks. 16/2496, S. 14.

¹⁷³ *Scheidler*, Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, BauR 4/2007, S. 650, 653.

¹⁷⁴ Vgl. dazu auch § 1 Abs. 6 Nr. 7b BauGB.

III Die Sonderregelungen bzw. Verfahrenserleichterungen im beschleunigten Verfahren

Liegen die Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 BauGB vor, kann der Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren mit zahlreichen Verfahrenserleichterungen aufgestellt werden. Der Gemeinde bleibt es aber unbenommen, trotz des Vorliegens der Voraussetzungen den Bebauungsplan im Regelverfahren aufzustellen. Gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB haben Dritte keinen Anspruch darauf, dass die Gemeinde das beschleunigte Verfahren durchführt.

Umstritten ist derweil § 13a Abs. 2 Nr. 3 BauGB. Demnach soll einem „Investitionsbedarf zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben“ in der Abwägung mit anderen Belangen in angemessener Weise Rechnung getragen werden. Damit soll – so die Begründung zum RegE – „der durch den zumeist hohen Anpassungsbedarf der Städte und Gemeinden ausgelöste Investitionsbedarf für die Bebauungspläne der Innenentwicklung als Planungsgrundsatz hervorgehoben werden“.¹⁷⁵ Ironischer Weise ist das Vorliegen dieser Investitionszwecke keine Anwendungsvoraussetzung für das beschleunigte Verfahren, sondern es sind diese Investitionszwecke im beschleunigten Verfahren im Wege der Abwägung zu beachten.¹⁷⁶ Von den meisten der Städte des Difu-Praxistests wurde in ihren Voten darauf verwiesen, dass die Regelung abweichend von ihrer Funktion bei den Verfahrensregelungen zu finden sei.¹⁷⁷

Zwar kann die planende Gemeinde selbst diesen Investitionsbelangen ein entsprechend hohes Gewicht beimessen; durch die Regelung der Nr. 3 erhalten sie aber bereits durch den Gesetzgeber ein entsprechendes Gewicht. Die Vorschrift zielt in

¹⁷⁵ *Krautzberger*, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), UPR 11+12/2006, S. 405, 408.

¹⁷⁶ *Müller-Grüne*, „Beschleunigtes Verfahren“ und „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ – der neue § 13a BauGB, *BauR* 6/2007, S. 985, 988.

¹⁷⁷ *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 39.

diesem Sinne auf eine besondere Berücksichtigung auch im Verhältnis zu anderen von der jeweiligen Bebauungsplanung berührten Belange. Allerdings bedeutet die Vorschrift mit den Worten „angemessen“ und „in der Abwägung“ – also die Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB – nicht eine allgemeine Durchsetzung gegenüber anderen Belangen. Somit stellen auch die in Nr. 3 bezeichneten Grundsätze keine absoluten und unüberwindbaren Belange dar.¹⁷⁸

1. Wegfall der Umweltprüfung

Gem. § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB sind alle Bauleitpläne einer Umweltprüfung durchzuführen. Ausnahmen hiervon sind in § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB für das vereinfachte Verfahren geregelt. In diesem wird von dem Umweltbericht nach § 2a BauGB und von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, abgesehen. Mit der neuen Regelung des § 13a BauGB wurde diese Regelung dahingehend ergänzt, dass im vereinfachten Verfahren außerdem von der zusammenfassenden Erklärung nach § 6 Abs. 5 Satz 3 und § 10 Abs. 4 BauGB abgesehen wird. Hinzukommt, dass § 4c BauGB (Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen) nicht anzuwenden ist.¹⁷⁹

Ausdrücklich wird in § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB klargestellt, dass ein beschleunigtes Verfahren ausscheidet, sofern das UVPG oder das jeweilige Landesrecht eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordert. Das Gleich gilt, wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB aufgeführten Schutzgüter besteht. Damit greift der Gesetzgeber die in § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB bereits aufgeführten Ausschlussgründe für die Durchführung des vereinfachten Verfahrens auf und stellt damit klar, dass ein Vorliegen dieser Gründe auch die Durchführung des beschleunigten Verfahrens ausschließt.¹⁸⁰

¹⁷⁸ *Krautzberger/Söfker*, Baugesetzbuch, München 2007, C I Rdnr. 154c.

¹⁷⁹ *Scheidler*, Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, *BauR* 4/2007, S. 650, 654.

¹⁸⁰ *Müller-Grüne*, „Beschleunigtes Verfahren“ und „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ – der neue § 13a BauGB, *BauR* 6/2007, S. 985, 989.

Im Praxistest des Difu zeigte sich, dass der Wegfall der Umweltprüfung einerseits aufgrund des Kostenersparnisses begrüßt wurde, andererseits wurde darauf hingewiesen, dass auch im beschleunigten Verfahren die erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden müssten.¹⁸¹

2. Erleichterungen bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB gelten die Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB entsprechend. Danach ergeben sich auch im beschleunigten Verfahren Erleichterungen bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. So kann von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB abgesehen werden. Außerdem kann die planaufstellende Gemeinde nach ihrer Wahl an Stelle der im Regelverfahren vorgesehenen Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist geben (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 BauGB).¹⁸²

Diese Regelung wird von den Praxisstädten des Difu-Tests übereinstimmend als nachvollziehbar und richtig begrüßt.¹⁸³

3. Erleichterungen bzgl. des Entwicklungsgebots gem. § 8 Abs. 2 BauGB

Nach § 8 Abs. 2 BauGB sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Gem. § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB können davon abweichend Bebauungspläne, die von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichen, im beschleunigten Verfahren als Verfahrenserleichterung auch ohne Änderung des Flächennutzungsplanes aufgestellt werden. Allerdings darf die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebietes dabei nicht beeinträchtigt werden. Zusätzlich

¹⁸¹ *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 37.

¹⁸² *Krautzberger/Söfker*, Baugesetzbuch, München 2007, C I Rdnr. 154a.

¹⁸³ *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 36.

muss der Flächennutzungsplan im Wege der Berichtigung angepasst werden (Halbsatz 3). Hierbei handelt es sich um einen redaktionellen Vorgang, auf den die Vorschriften über die Aufstellung von Bauleitplänen keine Anwendung finden. Eine Genehmigung des Bebauungsplans durch die höhere Verwaltungsbehörde ist daher nicht erforderlich.¹⁸⁴

Einen kleinen Haken hat diese Regelung dennoch:

Die Regelung des § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB birgt die Gefahr, dass insbesondere „geringfügige“ Bebauungspläne mit einer Grundfläche unter 20 000 qm ohne nähere Betrachtung, wie sie sich in großräumigere Zusammenhänge einfügen, realisiert werden, da hier die normalerweise auf Flächennutzungsplan-Ebene erfolgende umfassende Prüfung von Standortalternativen entfällt.¹⁸⁵

Im Gegensatz dazu wurde diese Regelung von den Praxisteststädten des Difu aufgrund der hohen Praktikabilität als auch der sachgerechten Anwendung übereinstimmend begrüßt.¹⁸⁶

4. Erleichterung bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Nach § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB sind im Regelverfahren zur Aufstellung eines Bauleitplans in der Abwägung die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft – Eingriffsregelung nach dem BNatSchG – zu berücksichtigen. Der Ausgleich erfolgt durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen im Bauleitplan.¹⁸⁷ Nach § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB ist ein Ausgleich nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind

¹⁸⁴ BT-Drucks. 16/2496, S. 14.

¹⁸⁵ *Jessel/Berg/Bielfeldt/Kahl*, Naturschutz und Landschaftsplanung 2006, S. 269, 273.

¹⁸⁶ *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 38.

¹⁸⁷ *Krautzberger* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, München 2006, § 1a, Rdnr. 63 ff.

oder zulässig waren. Diese Ausnahme betrifft wesentlich die Überplanung von Innenbereichssituationen (§ 34 BauGB), greift aber auch bei der Änderung von Bebauungsplänen.¹⁸⁸

Sind in einem Bebauungsplan der Innenentwicklung weniger als 20.000 qm Grundfläche festgesetzt (§ 13a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1), so sind nach § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB auf dessen Grundlage zu erwartende Eingriffe als nicht ausgleichspflichtige Eingriffe i.S.d. § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB anzusehen. Diese Fiktion beinhaltet faktisch eine Freistellung der erfassten Bebauungspläne von der Ausgleichsverpflichtung.¹⁸⁹ Amtlich begründet wird dies durch die Notwendigkeit der Praktikabilität der beschleunigt aufzustellenden kleinräumigen Bebauungspläne der Innenentwicklung. Als gerechtfertigt erachtet wird diese Regelung zudem mit Hinblick auf die besonderen Merkmale dieser Bebauungspläne und das mit ihnen verfolgte Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu begrenzen und Eingriffe in Natur und Landschaft zu vermeiden.¹⁹⁰ Von *Jessel, Berg, Bielfeldt* und *Kahl* kam hierzu der Einwand, dass durch den Verzicht auf Kompensationsverpflichtungen (z.B. durch Entsiegelung) kein Beitrag zum Bodenschutz und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme geleistet werde.¹⁹¹ Allerdings kann als Gegenargument gebracht werden, dass der Vereinfachungs- und Beschleunigungscharakter durch die Auferlegung von Kompensationsmaßnahmen verloren ginge. Hinzu kommt, dass die Gefahr nicht vertretbarer Umweltbeeinträchtigungen in Anbetracht der geringeren Grundfläche unterhalb von 20.000 qm geringer ist. Dieser Auffassung waren auch drei der sechs Praxisteststädte des Difu. Zusätzlich waren sie der Ansicht, dass durch den Verzicht von Kompensationsverpflichtungen und damit den Wegfall eines wesentlichen Hemmnisses die Möglichkeit der auch in § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB ausdrücklich genannten Nachverdichtung gefördert würde.¹⁹²

¹⁸⁸ *Krautzberger* in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, München 2006, § 1a, Rdnr. 103.

¹⁸⁹ *Scheidler*, ZfBR 2006, 752, 756.

¹⁹⁰ BT-Drucks. 16/2496, S. 15.

¹⁹¹ *Jessel/Berg/Bielfeldt/Kahl*, Naturschutz und Landschaftsplanung 2006, S. 269, 271.

¹⁹² *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 40.

E Zusammenfassung und Ausblick

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die tägliche Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 ha bis zum Jahre 2020 zu minimieren und das wirtschaftliche Wachstum stärker vom Ressourcenverbrauch zu entkoppeln.¹⁹³ Angesichts der immer noch zu hohen Inanspruchnahme von Freiflächen von derzeit 117 ha/Tag (letzter Stand: 2005; 2004 waren es noch 131 ha/Tag), sollte dieses Ziel auch dringend weiterhin verfolgt werden.

Möglichkeiten dafür gibt es zu Genüge. Dies sieht man an der Vielzahl der vorhandenen Instrumente, die zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und somit den Weg von „außen“ nach „innen“ positiv begleiten können. Angefangen bei den informatorischen Instrumenten, wie z.B. die Erweiterung des Bewusstseins über die Begrenztheit der Ressource Boden bei allen Akteuren, die für den Flächenverbrauch verantwortlich sind. Hier ist insbesondere das Baulandkataster zu nennen, um transparent zu machen, wie viel Potenzial an ungenutzten und nutzbaren Bauflächen unbewusst vorhanden ist.

Dringend erforderlich erscheint die Weiterentwicklung kooperativer Instrumente zur Verfügung im Interesse der interkommunalen Kooperation, denn immer noch wird ein großer Anteil der Flächenneuanspruchnahme aus kommunalem Wettbewerb um steuerzahlendes Gewerbe und Einwohner resultieren. Interkommunal abgestimmte Strategien – möglichst auf regionalem Maßstab in Regional- und/oder Planungsverbänden müssen verstärkt entwickelt werden.

Des Weiteren müssten die bereits bestehenden informellen Instrumente und Netzwerke, wie z.B. die regionalen Entwicklungskonzepte, Stadtnetze etc. weiter ausgebaut werden auf ein noch besser zusammenarbeitendes Geflecht zur Erreichung des gemeinsamen Ziels.

¹⁹³ *BMU*, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn 1998, S. 60.

Von entscheidender argumentativer Bedeutung für die Priorität flächensparender Innenentwicklung könnte es sein, die fiskalischen Folgewirkungen von unter Umständen nicht notwendigen Neuausweisungen für die Entscheider vor Ort transparent zu machen. Häufig kommt es zu Neuausweisungen „auf der grünen Wiese“, ohne dass die Kommunen sich im Rahmen einer Gesamtbilanzierung der Einnahmen und Kosten über die ökonomischen Folgewirkungen klar werden – und bei oftmals überhöhten steuerlichen Einnahmeerwartungen insbesondere aufgrund hohen Erschließungsaufwands für neu zu schaffende technische und soziale Infrastruktur in die Schuldenfalle laufen. Der Beitrag der rechtlichen Instrumente erscheint hierzu bislang als vergleichbar gering.

Einen wirklichen Anreiz, statt auf Außen-, auf Innenentwicklung zu setzen, enthält das räumliche Planungsrecht ebenso wenig wie andere Rahmenbedingungen (von der Steuergesetzgebung bis zum Ladenschluss), so dass gerade auch im gemeindenachbarlichen Wettbewerb die Schonung des Außenbereichs nicht selten zweiter Sieger bleibt.¹⁹⁴

Die Hoffnung, die in diesem Zusammenhang mit der Einführung der Bodenschutzklausel und ihrer Charakterisierung als *planungsrechtliches Optimierungsgebot* verbunden war, hat sich nicht erfüllt; dies auch deshalb, weil sich die in Optimierungsgeboten zum Ausdruck kommende „besonders hohe“ Gewichtung bestimmter Belange nur als bedingt handhabbar erwiesen hat. Eine Rolle spielt aber auch, dass die umweltbelastenden Folgen von Flächeninanspruchnahmen zumeist erst in einer summativen Betrachtungsweise richtig erkannt werden können, so dass auf der Ebene der einzelplanerischen Entscheidung die Wegwägungen des Bodenschutzes in einer Vielzahl von Fällen juristisch kaum zu beanstanden sind.¹⁹⁵

Seit dem 1. Januar 2007 hat die Bodenschutzklausel „Verstärkung“ bekommen in Form der Implementierung eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben,

¹⁹⁴ *Krautzberger/Stüer*, BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung, DVBl. 2007, S. 160, 163.

¹⁹⁵ *Köck et al.* (UFZ), Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Leipzig 2006, S. 4.

insbesondere der Bebauungsplan der Innentwicklung. Ob sich das Instrument des Bebauungsplans im Innenbereich in der Praxis durchsetzen kann, wird teils bezweifelt, teils aber auch nicht so pessimistisch gesehen. Die jüngsten Novellierungen des BauGB zeigen, dass der Gesetzgeber das Problem der anhaltend wachsenden Flächeninanspruchnahme ernst nimmt. Neue Regelungen müssten dem Vorrang der – nachweisbar möglichen – Innentwicklung allerdings mehr Zähne verleihen, etwa durch eine ausdrückliche Pflicht zum Nachweis nicht verfügbarer Innenpotenziale bei Flächenneuausweisungen.

Steigt nun noch das in einigen Kommunen mittlerweile vorhandene Problembewusstsein der betroffenen Akteure und wird das bestehende, schon jetzt dem „Flächenziel“ näher kommende Rechtsgefüge entsprechend konkretisiert, könnte man dem Hauptproblem irgendwann auch – vorsichtig ausgedrückt – etwas gelassener entgegenblicken.

Literaturverzeichnis

Monographien:

Achterberg, N.; Püttner, G.; Würtenberger, T., Besonderes Verwaltungsrecht: Ein Lehr- und Handbuch, Bd. 2, Heidelberg 1990.

Apel, D.; Bunzel, A.; Floeting, H.; Henckel, D.; Henkel, M.; Kühn, G.; Lehmbrock, M. & Sander, R. et al., Flächen sparen, Verkehr reduzieren, Möglichkeiten zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 1995.

Bartlsberger, R.; Ökologische Gewichtung- und Vorrangregelungen, in Erguth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, S. 127-152, München 2000.

Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, Rolf P., BauGB, Kommentar, 10. Auflage, München 2007.

Battis, U.; Möglichkeiten und Grenzen gemeindlichen Umweltschutzes im Bereich des Baurechts; in Marburger et al. (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, S. 35-53, Berlin 2001.

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, Bündnis zum Flächensparen – Aktionsprogramm 2005, München 2005.

BBR, Bauland- und Immobilienmärkte, Band 19, Bonn 2004.

Bender, B.; Sparwasser, R.; Engel, R.; Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 4. Auflage, Heidelberg 2000.

Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Band 1, 2006.

Birkedal, E., Die Implementation des Staatsziels Umweltschutz in das Bauplanungsrecht und seine Auswirkungen auf das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot, Band 25, Jeaner Schriften zum Recht, Jena 2001.

Bizer, K. in Ewringmann, Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Band 63, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Berlin 1995.

Bizer et al., Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, S. 62 ff., Berlin 1998.

Brohm, W., Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, München 2002.

Bundesamt für Naturschutz, Beitrag naturschutzpolitischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme, Bonn – Bad Godesberg 2006.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunkteprogramms „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“, Bonn 1998.

Bunzel, A.; Reitzig, F.; Sander, R.; Interkommunale Kooperation im Städtebau, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 2002.

Bunzel, A., (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006.

Delbrück, K., Umweltpflichtigkeit der öffentlichen Verwaltung, Reihe Umwelt- und Technikrecht (UTR), Band 18, Heidelberg 1992.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen, Berlin 2005.

Dieterich, H., Die Revitalisierung von Industriebrachen – raumplanerische Anforderungen, S. 67 ff. in Tettinger, J. (Hrsg), Altlasten und Flächenrecycling, Bochum 1990.

Dieterich, H.; Löhr, D.; Tomerius, S., Jahrbuch für Bodenpolitik 2004, 1. Auflage, Berlin 2004.

Dieterich, H.; Löhr, D.; Tomerius, S., Jahrbuch für Bodenpolitik 2006, 1. Auflage, Berlin 2006.

Tomerius, S.; Preuß, T., Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, Difu Umweltberatung für Kommunen, Berlin 2001.

DStGB Dokumentation Nr. 39, Interkommunale Zusammenarbeit, Berlin 2004.

Einig, K., Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8, Bonn 1999.

Einig, K., Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement, Bauland und Immobilienmärkte, Bonn 2003.

Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M., BauGB, Kommentar, München 2004.

Franz, T., Freiraumschutz und Innenentwicklung – Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen, Schriften zum Umweltrecht, Band 104, Berlin 2000.

Gatzweiler, H., Die Städte dehnen sich weiter räumlich und funktional aus; der Städtetag 2000.

Gawron, T., Reduzierte Flächeinanspruchnahme durch interkommunale Kooperation, UFZ-Bericht 25/2004, Leipzig 2004.

Grömig, B.; Floeting, H.; von Kodolitsch, P.; Sander, R. Siener, M., Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Difu Materialien Band 2005, Berlin 2005.

Heinz, W., Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Difu 93, Stuttgart 2000.

Holtel, U.; Wuschansky, B., Interkommunale Gewerbegebiete NRW, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund 2002.

Jäde, H.; Dirnberger, F.; Weiß, J.; Baugesetzbuch – Baunutzungsverordnung, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2002.

Jörissen, J.; Coenen, R., (TAB), TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Endbericht, TAB-Arbeitsbericht Nr. 98, Berlin 2007.

Kloepfer, M., Umweltrecht, 2. Auflage, München 1998.

Koch, H., Die normtheoretische Basis der Abwägung, S. 9-24, in Erbguth, W. et al. (Hrsg.), Abwägung im Recht, Symposium und Verabschiedung von Werner Hoppe, München 1996.

Köck, W., et al. (UFZ), Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Leipzig 2006.

Krautzberger, M.; Söfker, W., Baugesetzbuch, 8. Auflage, München 2007.

Löhr, Fehres, Mühlleitner in BUND: nachhaltige Siedlungspolitik, Tagungsband Unbegrenzt Wachstum auf endlicher Fläche?, Mainz 2006.

Mann, T., Flächenrecycling – Umsetzungsmöglichkeiten nach Bauplanungsrecht, Besonderem Städtebaurecht und Verwaltungsverfahrenrecht, Bochumer Forschungsberichte, Band 18, Stuttgart u.a. 1996.

Plogmann, C., Naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung, Osnabrück 2000.

Priebs, A., Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung – Lohnt es sich, an den bisherigen planerischen Konzepten und Verfahren festzuhalten?, Raumforschung und Raumordnung 57. Jahrgang Heft 4/1999.

Rat für nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, Empfehlungen an die Bundesregierung, Broschüre vom 15. Juni 2004, Texte Nr. 11, 2004.

Rengeling, H., Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band II, 1982.

Schmalholz, M., Steuerung der Flächeninanspruchnahme, Norderstedt 2005.

Selwig, L., Nachhaltige Regionalentwicklung, Nord-Süd-Gerechtigkeit und Flächenmanagement in der Regionalplanung, Berlin 1999.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2004: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Berlin 2004.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes - Sondergutachten - Tz. 129, Stuttgart 2002.

Statistisches Bundesamt, Bericht zu den umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Wiesbaden 2005.

Statistisches Bundesamt, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden 2006.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU), Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcenmanagement, 2. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2003.

Tettinger, J. (Hrsg), Altlasten und Flächenrecycling, Bochum 1990.

Thiel, F., Städtebauliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus, UFZ Bericht 14/2004, Leipzig 2004.

Umweltbundesamt (UBA), Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, Berlin 2003.

Upmeier/Brandenburg, Neues Baugesetzbuch 2006, 7. Auflage, München 2007.

Aufsätze:

Brandt, E; Sanden, J., Verstärkter Bodenschutz durch die Verzahnung zwischen Bau- und Raumordnungsrecht und Bodenschutzrecht. – Neue Chancen für den Bodenschutz und die Revitalisierung brachgefallener Altlastenverdachtsflächen -, UPR Heft 10/1999, S. 367, 374.

Bunzel, A.; Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung, NuR, Heft 12/1997, S. 583-591.

Deggau, M., Nutzung der Bodenfläche, Flächenerhebung 2004 nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 3/2006, S. 212-219.

Dosch, F.; Beckman, G., Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12/1999, S. 827-842.

Einig, K.; Spiecker, A., Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, ZUR Sonderheft 2002, S. 150-157.

Hoppe, W., Die Bedeutung von Optimierungsgeboten im Planungsrecht, DVBl. , Heft 13/1992, S. 853-862.

Jakubowski, P., Zarth, M., Nur noch 30 Ha pro Tag – Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/2003, S. 185-197.

Klimke, U., Ziele und Handlungsfelder einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland – Die Sicht des Bundes, BBauBl. Heft 11/2000, S. 10-13.

Kobes, S., Das Bundesbodenschutzgesetz, NVwZ 1998, S. 786-797.

Krautzberger, M., Bauleitplanung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren nach dem BauGB 2007, UPR 2007, 170-175.

Krautzberger, M., Die Bodenschutzklausel des § 1a Ab. 1 BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen, ZUR Sonderheft 2002, S. 135-138.

Krautzberger, M., Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), UPR 11+12/2006, S. 405-407.

Krautzberger, M.; Stürer, B., BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung, DVBl. 2007, S. 160-169.

Krautzberger, M., Notwendigkeit der städtebaulichen Wiedernutzung von Baubereichen und die dafür gegebenen Planungs- und Entwicklungsinstrumente, WiVerw 1997, S. 1-14.

Krautzberger, M., Neue Vorschriften für die städtebauliche Planung und das Bauen, DWW 1-2/2007, S. 4-7.

Löhr, D., Distributive Aspekte handelbarer Flächennutzungsrechte, Wirtschaftsdienst 2005, 266, 267.

Louis, H.-W.; Wolf, V.; Bodenschutz in der Bauleitplanung, NuR, Heft 2/2002, S. 61-72.

Michaelis, P., Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, ZUR Sonderheft 2002, S. 129-135.

Müller-Grune, „Beschleunigtes Verfahren“ und „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ – der neue § 13a BauGB, BauR 6/2007, S. 985, 988

Peine, F.-J., Das Bundes-Bodenschutzgesetz, NUR 1999, S. 121-129.

Runkel, P., Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002, S. 138-146.

Schink, A., Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche Entwicklung, DVBl. 2000, S. 221-231.

Schröer, T., Was ist ein Bebauungsplan der Innenentwicklung?, NZBau 5/2007, S. 293, 293.

Württemberg, T., Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf. Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln? VVDStRL 58/1999, S. 139-170.