

**Rechtliche Instrumente zur Reduzierung und Lenkung des
Flächenverbrauchs –
gegenwärtiger Stand und Verbesserungsmöglichkeiten**

Hausarbeit im Schwerpunktbereich 5

Herbstkampagne 2008

Literaturverzeichnis:

- Akademie für Raumforschung und
Landsplanung (Hrsg.):
Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und
Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum-
und Siedlungsentwicklung, Hannover 1999.
(zit. als: Bearbeiter, Titel, in:
Flächenhaushaltspolitik)
- dies.:
Flächenhaushaltspolitik- ein Beitrag zur
nachhaltigen Raumentwicklung, Positionspapier
Nr. 58, Hannover 2004; [http://www.arl-
net.org/pdf/pospapier/PosPaper_58.pdf](http://www.arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper_58.pdf), (letzter
Abruf: 22.10.08, 9:49 Uh)r.
(zit. als.: Positionspapier ARL)
- Battis, Ulrich/Krautzberger,
Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.):
Baugesetzbuch, Kommentar, 10. Auflage,
München 2007.
(zit. als: Bearbeiter in: Battis/Krautzberger/Löhr)
- Battis, Ulrich/Krautzberger,
Michael/Löhr, Rolf-Peter:
Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben
für die Innenentwicklung der Städte („BauGB
2007“), NVwZ 2007, S. 121 ff.
- Bielenberg, Walter/Runkel,
Peter/Spannowsky, Willy (Hrsg.):
Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des
Bundes und der Länder, Loseblattkommentar,
Band 2, Berlin 2008.
(zit. als: Bearbeiter, in:
Bielenberg/Runkel/Spannowsky)
- Bovet, Jana:
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch
lokale und regionale
Flächenressourcenbewirtschaftung – Rechtliche
und institutionelle Handlungsbedingungen, ZUR
2005, S. 49 ff.
- Bovet, Jana:
Handelbare Flächenausweisungsrechte als
Steuerungsinstrument zur Reduzierung der
Flächeninanspruchnahme, NuR 2006, S. 473 ff.
- Brandt, Edmund/Sanden, Joachim:
Verstärkter Bodenschutz durch die Verzahnung
zwischen Bau- und Raumordnungsrecht und
Bodenschutzrecht, UPR 1999, S. 367 ff.

- Brügelmann, Hermann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblatt, Stand April 2008, Stuttgart.
(zit. als: Bearbeiter in: Brügelmann)
- Bunzel, Arno.: BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006,
http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml (letzter Abruf: 28.10.2008, 9:35 Uhr).
(zit. als: Bunzel, Difu-Praxistest)
- ders.: Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, LKV 2007, S. 444 ff.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages. Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn 1998.
(zit. als: Enquete-Kommission)
- Dosch, Fabian/Preuß, Thomas/Jakubowski, Peter: Flächenkreislaufwirtschaft als Strategie zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im Bund und in Thüringen, LKV 2007, S. 385 ff.
- Dräger, Tanja/Kraemer, Andreas: Workshop Kommunales Flächenressourcenmanagement, Visionen für Politik und Forschung, Fachgespräch der Initiative Flächenoptimierung, Berlin 2004;
<http://www.ecologic.de/download/projekte/1800-1849/1828/Flaechenressourcenmanagement.pfd>
(letzter Abruf: 22.10.08, 9:54 Uhr).
- Einig, Klaus/Spiecker, Margarete: Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, ZUR Sonderheft 2002, S. 150 ff.
- Erbguth, Wilfried/Wagner, Jörg: Grundzüge des Öffentlichen Baurechts, 4. Auflage, München 2005.

- Erbguth, Wilfried/ Oebbecke, Janbernd/
Rengeling, Hans-Werner/ Schulte, Martin
(Hrsg.): Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70.
Geburtstag, München 2000.
(zit. als: Bearbeiter, Titel in: FS-Hoppe)
- Ernst, Werner/Zinkhahn,
Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger,
Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblatt, Std.
Februar 2008, München.
(zit. als: Bearbeiter in:
Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger)
- Ferner, Hilmar/Kröninger,
Holger/Aschke, Manfred (Hrsg.): Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung,
Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2008.
(zit. als: Bearbeiter in:
Ferner/Kröninger/Aschke)
- Fickert, Carl/Fieseler, Herbert: Baunutzungsverordnung, Kommentar, 11.
Auflage, Stuttgart 2008.
- Flacke, Johannes: Mehr Stadt – Weniger Fläche, Flensburg 2003.
- Franz, Thorsten: Freiraumschutz und Innenentwicklung, Berlin
2000.
- Goldschmidt, Jürgen: Stadtumbau und Soziale Stadt, DVBl. 2005, S.
81 ff.
- Götze, Roman/Müller, Wolfram: Das Gesetz zur Erleichterung von
Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der
Städte („BauGB 2007“) – Zu „Risiken und
Nebenwirkungen“ eines
Planungserleichterungsgesetzes, ZUR 2008, S. 8
ff.
- Gronemeyer, Nils: Änderungen des BauGB und der VwGO durch
das Gesetz zur Erleichterung von
Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der
Städte, BauR 2007, S. 815 ff.
- Hofmeister, Andreas: Ökonomische und finanzielle Aspekte des
Städtebaurechts – neue Ansätze, UPR 2005, S.
297 ff.
- Kahl, Wolfgang: Das Kooperationsprinzip im Städtebaurecht,
DÖV 2000, S. 793 ff.

- Köck, Wolfgang: Boden- und Freiraumschutz durch Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002, S. 121 ff.
- ders.: Die städtebauliche Eingriffsregelung, NuR 2004, S. 1 ff.
- Krautzberger, Michael: Die Bodenschutzklausel des § § 1a I BauGB: Regelungsgehalt und Wirkungen, ZUR Sonderheft 2002, S. 135 ff.
- Lange, Klaus (Hrsg.): Nachhaltigkeit im Recht: eine Annäherung, 1. Auflage, Baden-Baden 2003.
(zit. als: Bearbeiter, Titel in: Nachhaltigkeit im Recht).
- Lege, Joachim: Stadtumbau und Soziale Stadt, NVwZ 2005, S. 880 ff.
- Louis, Hans Walter/Wolf, Verena: Bodenschutz in der Bauleitplanung, NuR 2002, S. 61 ff.
- dies.: Flächenverbrauch und Kompensation: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Mittel der Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002, S. 146 ff.
- Michaelis, Peter: Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, ZUR Sonderheft 2002, S. 129 ff.
- Mitschang, Stephan: Eingriffsbewältigung und nachhaltige Flächennutzungsplanung, ZfBR 1999, S. 125 ff.
- Penn-Bressel, Gertrude: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr – Strategiepapier des Bundesumweltamtes, Berlin 2004.
- Pietzcker, Jost: Baurecht auf Zeit, NVwZ 2001, S. 968 ff.

- Risch, Michael: Neue Instrumente zur Begrenzung des Bodenverbrauchs, Berlin 2005.
- Rodi, Michael: Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002, S. 164 ff.
- Runkel, Peter: Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002, S. 138 ff.
- Schäfer, Kurt: Zur Subsidiarität des Bundes-Bodenschutzgesetzes, UPR 2001, S. 325.
- Scheidler, Alfred: Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte nach dem jüngsten BauGB-Entwurf, ZfBR 2006, S. 752 ff.
- ders.: Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, BauR 2007, S. 650 ff.
- Schieferdecker, Bernd: Baurecht auf Zeit im BauGB 2004, BauR 2005, S. 320 ff.
- Schimansky, Christian: Die Problematik des Freiflächenverbrauchs in Deutschland, Berlin 2003.
- Schink, Alexander: Die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Bauleitplanung, BauR 1998, S. 1163 ff.
- ders.: Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche Entwicklung, DVBl. 2000, S. 221 ff.
- ders.: Nachverdichtung, Baulandmobilisierung und Umweltschutz, UPR 2001, S. 161 ff.
- Schmalholz, Michael: Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte, ZUR Sonderheft 2002, S. 158 ff.

- Schrödter, Hans (Hrsg.): Baugesetzbuch, Kommentar, 7. Auflage, München 2006.
(zit. als: Bearbeiter in: Schrödter)
- Senftleben, Diana: Rechtliche Anforderungen an handelbare
Flächenausweisungsrechte zur Reduzierung des
Flächenverbrauchs, ZUR 2008, S. 64 ff.
- Spannowsky, Willy: Städtebauliche Verträge als Instrument zur
Bewältigung komplexer städtebaulicher
Entwicklungsaufgaben bei der Wiedernutzung
von Brachflächen, UPR 1996, S. 201 ff.
- ders.: Vertragliche Regelungen als Instrumente zur
Sicherung der nachhaltigen städtebaulichen
Entwicklung, DÖV 2000, S. 569 ff.
- ders.: Die Bedeutung zivilrechtlicher Verträge zur
Steuerung der städtebaulichen Entwicklung und
deren Grenzen, UPR 2003, S. 81 ff.
- Spannowsky, Willy/Mitschang, Stephan
(Hrsg.): Nachhaltige städtebauliche Entwicklung,
München 2000.
(zit. als.: Bearbeiter, Titel, in: Nachhaltige
städtebauliche Entwicklung)
- Stemmler, Johannes: Stadtumbau und Soziale Stadt, ZfBR 2004, S.
128 ff.
- Stich, Rudolf: Förmliche städtebauliche
Entwicklungsmaßnahmen, GewArch 2001, S.
137 ff.
- Szczekalla, Peter: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch
lokale und regionale
Flächenressourcenbewirtschaftung. Rechtliche
und institutionelle Rahmenbedingungen, DVBl.
2005, S. 354 ff.
- Thiel, Fabian: Städtebaurechtliche Instrumente zur
Reduzierung des Flächenverbrauchs unter
besonderer Berücksichtigung der Problematik
des Stadtumbaus, UFZ-Bericht 14/2004;

<http://www.ufz.de/data/ufzbericht14-041746.pdf>

(letzter Abruf: 25.10.08, 11:54 Uhr).

(zit. als: Thiel, UFZ-Bericht)

- ders.: Die Etablierung einer kommunalen Flächenkreislaufwirtschaft, UPR 2005, S. 212 ff.
- Thum, Randi: Die Eingriffsregelung zur Verringerung des Flächenverbrauchs, NuR 2005, S. 762 ff.
- Tomerius, Stephan: Flächenrecycling als Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung, NuR 2005, S. 14 ff.
- ders.: Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle 2007 – Impulse für mehr Innenentwicklung und Flächensparen in den Gemeinden?, ZUR 2008, S. 1 ff.
- Troge, Andreas/Hülsmann, Wulf/Burger, Andreas: Ziele und Handlungsansätze einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, DVBl. 2003, S. 85 ff.
- Turowski, Gerd: Die Problematik des baulichen „Bodenverbrauchs“ als Begründung der Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002, S. 126 ff.
- Uechtritz, Michael: Die Änderungen des BauGB durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte-„BauGB 2007“, BauR 2007, S. 476 ff.
- Versteyl, Ludger-Anselm/Sondermann, Wolf Dieter (Hrsg.): Bundes-Bodenschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2005.
(zit. als: Bearbeiter, in: Versteyl/Sondermann)
- Weiß, Hanns-Reinhard/Allgeier, Erich/Jasch, Erich/Skoruppa, Gerhard: Das Baurecht in Hessen, Loseblattkommentar, Band 1, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, Stand: April 2008.
- Wohltmann, Matthias: Rechtsfragen der Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, ZUR Sonderheft 2002, S. 169 ff.

| | | |
|-----|--|----|
| A. | Einleitung | 1 |
| B. | Gegenwärtige Instrumente zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs | 1 |
| I. | Maßnahmen | 1 |
| 1. | Verzicht auf Neuausweisungen im Außenbereich | 1 |
| 2. | Stärkung der Innenentwicklung | 1 |
| a) | Wiedernutzbarmachung von Flächen | 2 |
| b) | Nachverdichtung | 3 |
| 3. | Rückbau und Entsiegelung | 3 |
| II. | Rechtliche Umsetzung | 4 |
| 1. | Raumordnungsrecht | 4 |
| 2. | Bauleitplanung | 5 |
| a) | Festsetzungs- und Ausweisungsmöglichkeiten | 6 |
| b) | Abwägungsrelevante Vorgaben | 8 |
| aa) | Grundsatz der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, § 1V 1 BauGB | 8 |
| bb) | Bodenschutzklausel, § 1a II BauGB | 8 |
| cc) | Eingriffsregelung, § 1a III BauGB | 9 |
| c) | Beschleunigtes Verfahren, § 13a BauGB | 10 |
| 3. | Planungssurrogate | 10 |
| 4. | Kooperatives Städtebaurecht | 11 |
| a) | Städtebauliche Verträge | 11 |
| b) | Vorhaben- und Erschließungspläne | 12 |
| 5. | Recht der Planverwirklichung | 13 |
| a) | Gemeindliche Vorkaufsrechte, §§ 24 ff. BauGB | 13 |
| b) | Umlegung, §§ 45 ff. BauGB | 13 |
| c) | Enteignung, §§ 85 ff. BauGB | 14 |
| 6. | Städtebauliche Gebote | 14 |
| a) | Baugebot, § 176 BauGB | 14 |
| b) | Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, § 177 BauGB | 15 |
| c) | Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 179 BauGB | 15 |
| 7. | Besonderes Städtebaurecht | 15 |
| a) | Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen | 15 |
| b) | Stadtumbau und Soziale Stadt | 16 |
| 8. | Baulandkataster, § 200 III BauGB | 17 |
| 9. | Bauordnungsrecht | 17 |
| 10. | Bodenschutzrecht | 17 |

| | |
|---|----|
| 11. Naturschutzrecht..... | 18 |
| C. Bewertung | 18 |
| D. Lösungsansätze..... | 20 |
| I. Ökonomische Instrumente..... | 20 |
| 1. Steuern und Abgaben | 21 |
| 2. Handelbare Flächenausweisrechte | 22 |
| 3. Subventionen und allgemeine Förderinstrumente..... | 23 |
| II. Informelle Instrumente | 23 |
| E. Ausblick | 24 |

A. Einleitung

Der Begriff des Flächenverbrauchs bezeichnet die Umwandlung von Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen¹. Der Flächenverbrauch in Deutschland ist trotz des Ziels der Bundesregierung, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf maximal 30ha/Tag zu reduzieren, ungebrochen, er lag 2002-2005 noch bei 114 ha/Tag². Da Boden eine endliche Ressource ist, führt ein ungebremster Flächenverbrauch zwangsläufig zu sozialen, ökonomischen und nicht zuletzt ökologischen Konflikten und stellt damit eine Gefährdung des Grundsatzes nachhaltiger Entwicklung dar. Daher ist zu untersuchen, mit welchen rechtlichen Instrumenten dem Flächenverbrauch gegenwärtig begegnet wird und wie diese zur Verringerung und Lenkung des Flächenverbrauchs verbessert werden können.

B. Gegenwärtige Instrumente zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs

Zur Klärung der Frage, wie die Flächenneuanspruchnahme verhindert bzw. reduziert werden kann, sind zunächst die dafür in Betracht kommenden Maßnahmen herauszuarbeiten, um dann auf deren rechtliche Umsetzung einzugehen.

I. Maßnahmen

1. Verzicht auf Neuausweisungen im Außenbereich

Die Reduzierung des Flächenverbrauchs erreicht man in erster Linie durch die Vermeidung oder zumindest Minimierung der Flächenausweisung im Außenbereich³. Da es praktisch jedoch ein großes Bedürfnis an der Flächeninanspruchnahme zwecks Bereitstellung von Bauland und Schaffung von Infrastruktur gibt und sich manche Vorhaben naturgemäß nur im Außenbereich verwirklichen lassen⁴, ist der Verzicht auf neue Flächenausweisungen allein nicht zielführend.

2. Stärkung der Innenentwicklung

Ein vielversprechender Anknüpfungspunkt für die Verringerung der Flächeninanspruchnahme ist spätestens seit der BauGB-Novelle 2007 in den Fokus der Betrachtung gerückt: die Ausnutzung bereits vorhandener Flächenpotenziale durch Stärkung der Innenentwicklung. Innenentwicklung meint die Unterbringung von Flächenbedarf innerhalb geschlossener Siedlungen, um

¹ Flacke, S. 23.

² Dosch/Preuß/Jakubowski, LKV 2007, 386.

³ Bovet, ZUR 2005, 49.

⁴ Thum, NuR 2005, 763.

Freirauminanspruchnahme zu vermeiden bzw. zu reduzieren⁵. Dazu ist es erforderlich, dass das Leben in der Stadt für viele Menschen eine attraktive Alternative zum „Wohnen im Grünen“ darstellt⁶. Ein Maximum an Verdichtung allein kann dem Flächenverbrauch dabei gerade dann entgegenwirken, wenn dadurch die Lebensqualität innerstädtischer Räume verloren geht⁷. Daher ist es wichtig, dass die Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ wirken. Attraktive Innenstädte sind zum einen konkurrenzfähig zum Umland, zum anderen führt eine hohe Siedlungsdichte nach dem Leitbild der kompakten Stadt zur ökonomischen Auslastung und Nutzung von bereits vorhandener Infrastruktur und einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu Verkehrszwecken.

Zur Stärkung der Innenentwicklung kommen dabei verschiedene Instrumente in Betracht:

a) Wiedernutzbarmachung von Flächen

Mit der Wiedernutzbarmachung von Flächen ist die nutzungsbezogene Wiedereingliederung von Brachflächen in den Wirtschafts- und Naturkreislauf gemeint, mittels planerischer, umwelttechnischer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen⁸. Unter den Begriff der Brachflächen fallen sowohl ungenutzte als auch untergenutzte Flächenstandorte⁹. Sofern ihre Entstehung nicht verhindert werden konnte, ist es zur Verringerung des Flächenverbrauchs notwendig, für bereits entstandene Brachflächen schnellstmöglich eine städtebaulich und ökologisch sinnvolle Nachnutzung zu finden. Dieser Prozess der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen wird auch als Flächenrecycling bezeichnet. Potenzial zum Flächenrecycling bieten in erster Linie brachliegende Industrie- und Gewerbeflächen, Konversionsflächen sowie Verkehrs- und Industriebrachen¹⁰. Dabei können bereits vorhandene Infrastruktur-, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen genutzt werden, die bei der Inanspruchnahme der „grünen Wiese“ erst geschaffen werden müssten¹¹. Die Revitalisierung von Brachflächen des städtischen Raums führt so zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Außenbereich¹². Im Idealfall führt Flächenrecycling langfristig zu einem Flächenkreislauf, bei dem die tatsächliche

⁵ Franz, S. 508.

⁶ BT-Drs. 14/8953, S. 120.

⁷ Köck, NuR 2004, 5.

⁸ Tomerius, NuR 2005, 15.

⁹ Dräger/Kraemer, S. 8.

¹⁰ Flacke, S. 94; Bovet, ZUR 2005, 51; Mitschang, ZfBR 2007, 433.

¹¹ Flacke, S. 95.

¹² Tomerius, NuR 2005, 15, 20.

Neuinanspruchnahme von Flächen weitestgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen kompensiert wird¹³. Angesichts des prognostizierten Anstiegs des Brachflächenanteils in den nächsten Jahren¹⁴ stellt das Flächenrecycling damit eine zukunftssträchtige und Erfolg versprechende Maßnahme zur flächensparenden Siedlungsentwicklung dar.

b) Nachverdichtung

Bei der Nachverdichtung geht es um die vorrangige Förderung der Innenentwicklung mit dem Ziel, den Freiflächenverbrauch und damit die fortschreitende Bodenversiegelung zu minimieren und so das Ziel eines flächensparenden Umgangs mit dem Boden zu verwirklichen¹⁵. Dabei wird die Bebauungsdichte oder Nutzungsintensität in einem bereits bestehenden Siedlungsgebiet mit grundsätzlich gleicher Nutzungsart erhöht¹⁶. Dies geschieht zum einen durch Nachverdichtung im Bestand, also die Nutzungserweiterung durch den Ausbau von Dachgeschossen bzw. Umnutzungen oder Umbau, zum anderen durch die Schließung von Baulücken, so z.B. durch den Neubau in zweiter Reihe oder die Erschließung von Baupotenzialen auf bereits bestehenden Grundstücken¹⁷. Nachverdichtungsmaßnahmen reduzieren das Potenzial, das andernfalls an Freiflächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden müsste¹⁸. Einhergehend mit der Förderung der Innenentwicklung wird die Nutzung bereits vorhandener Infrastruktur und die Anbindung des Planungsgebiets an den öffentlichen Personennahverkehr ermöglicht¹⁹, wodurch der Freiflächenverbrauch nicht nur im Hinblick auf das konkrete Bauvorhaben, sondern darüber hinaus auch hinsichtlich der notwendigen Erschließungsmaßnahmen und Verkehrsanbindung vermindert wird. Durch die Nachverdichtungsmaßnahmen erhöht sich die Attraktivität des innerstädtischen Bereichs sowohl für die Wohnbevölkerung als auch für Gewerbebetriebe. In dem Maße, in dem die Menschen in den innerstädtischen Räumen gehalten werden, wird einer Zersiedelung der Landschaft entgegengewirkt²⁰.

3. Rückbau und Entsiegelung

Ein weiterer Anknüpfungspunkt für die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist die Verringerung bereits erfolgter, aber mittlerweile unnötiger

¹³ BT-Drs. 15/4100, S. 117.

¹⁴ Tomerius, NuR 2005, 15.

¹⁵ Schink, UPR 2001, 161.

¹⁶ Tomerius, ZUR 2008, 3; Gierke, in: Brügelmann, § 13a Rn 60.

¹⁷ Schink, UPR 2001, 161; Flacke, S. 97.

¹⁸ Schink, UPR 2001, 162.

¹⁹ Schink, UPR 2001, 166.

²⁰ Köck, NuR 2004, 5.

Bodenversiegelungen²¹. Der Begriff der Bodenversiegelung umfasst alle Formen einer nicht natürlichen Bodenabdeckung oder –verdichtung, die die Beeinträchtigung der Bodenfunktionen zur Folge hat²². Rückbau und Entsiegelung dienen der Reintegration von versiegelten Flächen mit dem Ziel einer sparsamen Bodennutzung²³. Damit sind sie geeignet, den Flächenverbrauch zu kompensieren und damit insgesamt zu reduzieren²⁴. Unter Rückbau versteht man den Abriss oder Teilabriss von baulichen Anlagen, insbesondere in der Peripherie²⁵. Als spezielle Maßnahme zur Entsiegelung dient der Rückbau damit der Wiedernutzbarmachung dauerhaft nicht mehr genutzter, aber bebauter oder versiegelter Flächen²⁶. Rückbau und Entsiegelung könnten so langfristig zu einem „Nullwachstum“ im Flächenverbrauch führen²⁷ und sind damit bedeutsame Mittel zur Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft.

II. Rechtliche Umsetzung

Es bleibt zu klären, mit welchen rechtlichen Instrumenten diese flächensparenden Maßnahmen und Ziele umgesetzt werden können.

1. Raumordnungsrecht

Das Raumordnungsrecht ist als Recht der überörtlichen Planung Vorgabe für alle unteren Planungsebenen und hat die Aufgabe, diese zu einem einheitlichen Planungssystem zu verbinden²⁸. Dabei ist der Flächenverbrauch nach dem Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung gemäß § 1 II 1 ROG dahingehend zu steuern, dass es zu einem Gleichgewicht zwischen Frei- und Siedlungsfläche kommt²⁹. Durch die Begrenzung der Siedlungsentwicklung kommt der Freiraumentwicklung dabei eine indirekte Steuerungswirkung zu³⁰. Ein sparsamer Umgang mit dem Boden ist als Grundsatz der Raumordnung in § 2 II Nr. 8 ROG verankert. Da die Grundsätze der Raumordnung jedoch nur eine schwache Bindungswirkung haben, kann eine effektive Steuerung des Flächenverbrauchs nur über Zielfestlegungen der Landes- und Regionalplanung erfolgen³¹. Die Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben, von denen die

²¹ Louis/Wolf, ZUR Sonderheft 2002, 147.

²² Gierke, in: Brügelmann, § 13a Rn 76; Versteyl, in: Versteyl/Sondermann, § 5 Rn 10.

²³ Lange, Nachhaltiger Schutz des Bodens, in: Nachhaltigkeit im Recht, S. 116.

²⁴ Schink, BauR 1998, 1169; Schimansky, S. 166.

²⁵ Lege, NVwZ 2005, 881.

²⁶ Krautzberger, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1a BauGB Rn 49; Köhler, in: Schrödter, § 179 Rn 8a.

²⁷ Schimansky, S. 166.

²⁸ Schimansky, S. 62.

²⁹ Einig/Spiecker, ZUR Sonderheft 2002, 151; Turowski, Raumplanerische Instrumente, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 133.

³⁰ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, § 7 Rn. 55.

³¹ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, § 7 Rn 74; Schimansky, S. 64.

Bauleitpläne nach § 1 IV BauGB nicht abweichen dürfen³². Effektives Steuerungsinstrument zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs ist zum einen die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen und –flächen nach § 7 II 2 ROG, zum anderen die von Vorranggebieten nach § 7 IVROG³³. Danach können Gebiete durch die Zuweisung von Freiraum beanspruchenden Vorrangfunktionen vor der Umwandlung in Siedlungsflächen geschützt und damit die Flächenneuanspruchnahme verhindert werden³⁴. Die Festlegung von Vorranggebieten entfaltet dabei die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung³⁵.

Da sich viele kommunale Aufgaben erst im regionalen Kontext sinnvoll erfüllen lassen, bietet § 9 VI ROG die Möglichkeit der Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans³⁶. Die Regelung stärkt die Regionalplanung durch die Bildung regionaler Institutionen und die damit verbundene Förderung der kommunalen Zusammenarbeit und trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass die herkömmliche Planungsweise den wachsenden interkommunalen Verflechtungen und Konflikten oft nicht mehr ausreichend Rechnung tragen kann³⁷. Zur Planung auf regionaler Ebene geeignet sind außerdem die regionalen Verträge des § 13 S. 5 ROG. Ihr Vorteil gegenüber der klassischen Planung liegt darin, dass sie besser geeignet sind, die Akzeptanz von Zielen und notwendigen Maßnahmen zur Verringerung des Flächenverbrauchs bei den Verantwortlichen zu erhöhen³⁸.

2. Bauleitplanung

Die Bauleitplanung regelt als örtliche Gesamtplanung die Nutzung des Bodens und ermöglicht erst den Flächenverbrauch, indem sie Rechte zur Flächenversiegelung schafft³⁹. Damit ist sie das zentrale Umsetzungsinstrument zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs⁴⁰.

a) Festsetzungs- und Ausweisungsmöglichkeiten

Entscheidende Ebene für die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist der Flächennutzungsplan, der grundlegende Entscheidungen über die künftige

³² Schink, DVBl. 2000, 225.

³³ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, § 7 Rn 74; Schink, DVBl. 2000, 226.

³⁴ Turowski, Raumplanerische Instrumente, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 140; Schink, DVBl. 2000, 226; Einig/Spiecker, ZUR Sonderheft 2002, 152.

³⁵ Turowski, Raumplanerische Instrumente, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 141.

³⁶ Troge/Hülsmann/Burger, DVBl. 2003, S. 88.

³⁷ Wittenberger, Möglichkeiten zur Verbesserung und Ergänzung des raumorderischen Instrumentariums, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 180.

³⁸ Wittenberger, Möglichkeiten zur Verbesserung und Ergänzung des raumordnerischen Instrumentariums, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 181.

³⁹ Schink, DVBl. 2000, S. 225; Schink, Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche Entwicklung, in: Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, S. 89.

⁴⁰ Enquete-Kommission, S. 301; Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung der zukünftigen Flächenanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 147.

Flächeninanspruchnahme trifft⁴¹. Eine direkte Reduzierung des Flächenverbrauchs kann über die Ausweisung von Frei- und Grünflächen gemäß § 5 II Nr. 5, Nr. 9, Nr. 10 BauGB erfolgen. Solche Darstellungen schützen die Flächeninanspruchnahme vor Siedlung und Verkehr⁴².

Auf der Ebene des Bebauungsplans kommt es im Rahmen des § 9 I BauGB schließlich zur Feinsteuerung des Flächenverbrauchs⁴³: Dem Flächenverbrauch entgegenwirken können danach Festsetzungen über nicht überbaubare Flächen (Nr.2), über die Größe der Baugrundstücke (Nr.3), über von Bebauung freizuhaltende Flächen (Nr.10), über öffentliche und private Grünflächen (Nr.15), über Flächen zum Schutz von Natur und Landschaft (Nr.20) sowie über von Bebauung freizuhaltende Schutzflächen (Nr.24). Entsiegelungsflächen können mittels solcher Festsetzungen Einzug in die Bauleitplanung finden, die eine Nutzung des Bodens ohne Bebauung oder Versiegelung vorsehen und deshalb die Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens ermöglichen, so z.B. die Festsetzungen nach § 9 I Nr. 10 und 15⁴⁴.

Über §§ 5 II Nr. 1, 9 I Nr. 1 BauGB können auch die Instrumente der BauNVO für die Belange des Bodenschutzes brauchbar gemacht werden. Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung wirken mit Hilfe einer sparsamen Flächeninanspruchnahme einer vermeidbaren Versiegelung entgegen und sind geeignet, den Flächenverbrauch sinnvoll zu lenken⁴⁵. Zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme relevant ist dabei zum einen § 6 BauNVO, der die Durchmischung von Wohn- und Arbeitsbereichen ermöglicht. Die innerstädtische Nutzungsmischung dient der Verwirklichung des Leitbildes der kompakten Stadt. Durch das Beieinander von Wohnen, Arbeiten und Freizeit erhöht sich die Attraktivität der Innenstädte und es kommt zu infrastrukturellen Flächeneinsparungen⁴⁶. Darüber hinaus können durch Heraufsetzung der nach § 16 BauNVO maßgeblichen Werte oder durch Erweiterung der überbaubaren Grundstücksflächen nach § 23 BauNVO die Bebauungsdichte erhöht und damit Nachverdichtungsmaßnahmen rechtlich umgesetzt werden⁴⁷. Insbesondere die Festsetzungsverpflichtung des § 16 III BauNVO dient der Konkretisierung der

⁴¹ Schink, Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche Entwicklung, in: Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, S. 94; Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 153.

⁴² Schink, Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche Entwicklung, in: Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, S. 96.

⁴³ Schink, DVBl. 2000, 229.

⁴⁴ Schimansky, S. 171; Stock, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 179 Rn 31.

⁴⁵ Krautzberger, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1a Rn 49; Fickert/Fieseler, § 16 Rn 1.

⁴⁶ Krautzberger, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1a Rn 49; Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 155.

⁴⁷ Gierke, in: Brügelmann, § 13a Rn 60; BT-Drs. 10/4630, S. 71.

Bodenschutzklausel. Ziel ist dabei eine stärkere ökologische Ausrichtung der BauNVO⁴⁸. Durch die Festsetzung von Mindestmaßen nach § 16 IV BauNVO kann vorhandenes Bauland optimal ausgenutzt und so ein Beitrag zum flächensparenden Bauen geleistet werden⁴⁹. Im Hinblick auf die zulässige Grundflächenzahl dient § 19 VI 1 BauNVO der Vermeidung unvertretbarer Bodenversiegelungen und damit der Reduzierung des Flächenverbrauchs⁵⁰. Da jedoch gemäß § 19 IV 2 BauNVO die zulässige Grundfläche um bis zu 50 % überschritten werden darf, sollte zur effektiven Durchsetzung einer flächensparenden Bauweise von der Möglichkeit nach § 19 IV 3 BauNVO Gebrauch gemacht werden⁵¹.

Von besonderer Bedeutung für die Vermeidung der Entstehung von Brachflächen ist darüber hinaus die Möglichkeit der Festsetzung bedingter oder befristeter Nutzungen nach § 9 II BauGB. Die Regelung ist eine Reaktion auf das Bedürfnis, verkürzte Nutzungszyklen städtischer Groß- und Freizeitanlagen und sonstigen Zweckbauten planerisch zu bewältigen und so drohende Leerstände zu vermeiden. Diese beeinträchtigen die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, da Leerstand und Mindernutzung städtebauliche negative Auswirkungen haben und die vorhandene Infrastruktur entwerten⁵². Diese sog. „Baurechte auf Zeit“ zielen auf die planerische Absicherung der mit Rückbaumaßnahmen angestrebten Zwischennutzungen im Rahmen der Maßnahmen des Stadtumbaus und sollen so Brachflächen von vornherein vermeiden⁵³. Da die Festsetzungen nach § 9 II BauGB jedoch auf besondere Fälle beschränkt sind, ist der Anwendungsbereich des Baurechts auf Zeit relativ gering⁵⁴, so dass § 9 II BauGB keinen großen Einfluss auf eine Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Stärkung der Innenentwicklung hat.

Anders § 9 II a BauGB: Dieser erlaubt den Gemeinden den Erlass eines Negativplans, um bestimmte Anlagentypen im unbeplanten Innenbereich für unzulässig zu erklären⁵⁵. Die Vorschrift ist eine Reaktion auf einen wirtschaftlichen Strukturwandel, der zum Brachfallen innerstädtischer Produktionsstandorte und Einzelhandelsbetriebe führt⁵⁶. Trotz sinkender Kaufkraft kommt es zu einer enormen Ausweisung von Flächen für Einzelhandelsbetriebe im Außenbereich.

⁴⁸ Fickert/Fieseler, § 16 Rn 41.

⁴⁹ Fickert/Fieseler, § 16 Rn 50.

⁵⁰ Fickert/Fieseler, § 19 Rn 10.

⁵¹ Fickert/Fieseler, § 19 Rn 22.

⁵² Thiel, UFZ-Bericht, S. 83; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 Rn 98 f, 98 h; Pietzcker, NVwZ 2001, 968; Pietzcker, NVwZ 2001, 972.

⁵³ Thiel, UFZ-Bericht, S. 83; Schieferdecker, BauR 2005, 323.

⁵⁴ Schieferdecker, BauR 2005, 334; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 Rn 98 h.

⁵⁵ Uechtritz, BauR 2007, 487.

⁵⁶ Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 Rn 98 i.

Folge dieser Entwicklung sind die Gefährdung der verbrauchernahen Versorgung einerseits und Flächenleerstände bei gleichzeitig zunehmender Außenentwicklung andererseits⁵⁷. § 9 II a BauGB gestattet den Gemeinden daher, über unbeplantes Gemeindegebiet einen Bebauungsplan zu legen, der nur Ort und Weise der Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben regelt⁵⁸.

b) Abwägungsrelevante Vorgaben

Die Anforderungen an eine bodenschützende und flächensparende Planung sind in § 1 VI Nr. 7 a) BauGB normiert und danach als abwägungsrelevante Belange bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Die städtebauliche Abwägung ist das zentrale Entscheidungskriterium innerhalb der Bauleitplanung, in deren Rahmen Planungsentscheidungen getroffen werden⁵⁹, so dass flächensparende Vorgaben dort ansetzen müssen.

aa) Grundsatz der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, § 1V 1 BauGB

Nach § 1 V BauGB sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt. Zu dem Grundsatz einer nachhaltigen Stadtentwicklung gehört auch, dass der fortschreitende Bodenverbrauch vermieden wird und eine Entwicklung mit Konzentration auf die Innenentwicklung am Leitbild der kompakten Stadt stattfindet, um den Außenbereich weitgehend von Bebauung freizuhalten⁶⁰.

bb) Bodenschutzklausel, § 1a II BauGB

Die Bodenschutzklausel des § 1a II BauGB greift das Anliegen der Verringerung des Flächenverbrauchs durch Maßnahmen der Innenentwicklung auf⁶¹. Ziel der Bodenschutzklausel ist zum einen die vorrangige Innenentwicklung, zum anderen die flächensparende Bauweise innerhalb der Plangebiete⁶². Darüber hinaus steht sie in engem sachlichem Zusammenhang mit dem Entsiegelungsgebot: Neben dem schonenden Umgang mit Grund und Boden forciert sie auch eine Begrenzung von Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß⁶³. Als

⁵⁷ Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 2007, 122; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 Rn 98 i.

⁵⁸ Gronemeyer, BauR 2007, 819.

⁵⁹ Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 147.

⁶⁰ Schrödter, in: Schrödter, § 1 Rn 91; Thiel, UFZ-Bericht, S. 42; Troge/Hülsmann/Burger, DVBl. 2003, 86.

⁶¹ BT-Drs. 15/2250, S. 31.

⁶² Schink, UPR 2001, 166.

⁶³ Stock, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 179 Rn 27; BT-Drs. 15/2250, S. 31; Louis/Wolf, NuR 2002, 65.

Optimierungsgebot gibt die Bodenschutzklausel den Kommunen zwar eindeutig die Richtung vor hin zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, sie enthält jedoch weder ein Versiegelungsverbot noch eine Baulandsperrung und kann daher wie die anderen Belange auch in der Abwägung überwunden werden⁶⁴.

cc) Eingriffsregelung, § 1a III BauGB

Gemäß § 1a III BauGB sind erhebliche Eingriffe in Natur und Landschaft zu vermeiden bzw. minimieren, verbleibende auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren⁶⁵. Da die Eingriffsregelung notwendigerweise die Flächeninanspruchnahme voraussetzt, stellt sie auf den ersten Blick kein Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs dar⁶⁶. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang jedoch das Vermeidungsgebot des § 1a III BauGB: Dieses lenkt die Bauleitplanung in Richtung einer vorrangigen Innenentwicklung, was im Einzelfall dazu führen kann, dass letztlich weniger Fläche in Anspruch genommen wird als vorgesehen⁶⁷. Sofern es trotzdem zum Flächenverbrauch kommt, ist als nächster Schritt der Ausgleich in der Abwägung zu berücksichtigen. Insbesondere bei der Nachverdichtung wirkt sich dabei die Möglichkeit der zeitlich-räumlichen Entkopplung von Eingriff und Ausgleich nach § 1a III 2 BauGB i.V.m. der Ökokontenregelung des § 135a II 2 BauGB flächensparend aus, da Kompensationsmaßnahmen am Ort des Eingriffs in diesen Fällen typischerweise nicht mehr zur Verfügung stehen⁶⁸. Sie unterstützt die Gemeinden bei der Entwicklung von Freiraumverbundsystemen bei gleichzeitiger dichter und flächensparender Bebauung⁶⁹. § 1a III 5 BauGB ist Ausdruck der gesetzlichen Privilegierung der Inanspruchnahme von planerisch oder tatsächlich bereits der baulichen oder sonstigen Nutzung gewidmeter Flächen gegenüber der Ausweisung neuen Baulands und fördert das Flächenrecycling, indem es die Gemeinde von der Ausgleichspflicht befreit⁷⁰.

c) Beschleunigtes Verfahren, § 13a BauGB

§ 13a BauGB ist mit der BauGB-Novelle 2007 ins BauGB eingefügt worden und ergänzt die durch die Bodenschutzklausel des § 1a II BauGB forcierte Innenentwicklung instrumentell⁷¹. Den Gemeinden soll ein Instrument zur

⁶⁴ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1a Rn 7.

⁶⁵ Götz/Müller, ZUR 2008, 12.

⁶⁶ Louis/Wolf, ZUR Sonderheft 2002, 147.

⁶⁷ Schink, UPR 2001, 164; Louis/Wolf, ZUR Sonderheft 2002, 147.

⁶⁸ Schink, UPR 2001, 165.

⁶⁹ Troge/Hülsmann/Burger, DVBl. 2003, 89.

⁷⁰ Krautzberger, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1a Rn 61; Thum, NuR 2005, 764.

⁷¹ Krautzberger, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1a Rn 36; Tomerius, ZUR 2008, 2; Scheidler, ZfBR 2006, 753.

zügigen Schaffung von Baurechten in vorhandenen Siedlungsbereichen zur Verfügung gestellt werden, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und damit zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beizutragen⁷². Gemäß § 13a BauGB können solche Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren aufgestellt, geändert oder ergänzt werden, die die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung zum Ziel haben. Die vorrangige Innenentwicklung soll mit Hilfe der in § 13a BauGB normierten Verfahrenserleichterungen und die Schaffung investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen beschleunigt und so für die Gemeinden attraktiv gemacht werden⁷³. Die Praxistauglichkeit der einzelnen Regelungen wird dabei unterschiedlich beurteilt. So führt das Entfallen der Umweltprüfung nach § 13a II Nr.1 BauGB zwar zur Kostensenkung, da schwere Umweltauswirkungen jedoch nach wie vor im Rahmen der Abwägung ermittelt werden müssen, wird sich dieser Verfahrensvorteil in der Praxis wohl kaum auswirken⁷⁴. Demgegenüber wird die Befreiung von der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung nach § 13a II Nr.4 BauGB im Hinblick auf den Verzicht auf Kompensationsverpflichtungen und die damit verbundenen Kostensenkungen begrüßt⁷⁵. Durch diese Regelung soll die Praktikabilität kleinräumiger Bebauungspläne der Innenentwicklung verbessert werden⁷⁶. Der Verzicht auf den Ausgleich erscheint unter dem Aspekt der Reduzierung des Flächenverbrauchs auf den ersten Blick widersinnig⁷⁷, rechtfertigt sich jedoch aus der Intention des § 13a BauGB, mit Hilfe einer vereinfachten Innenentwicklung dem Flächenverbrauch im Außenbereich insgesamt entgegenzutreten⁷⁸.

3. Planungssurrogate

Für den Fall des Fehlens der gemeindlichen Planung kommen gemäß § 30 III BauGB die Planersatzregelungen der §§ 34, 35 BauGB zur Anwendung. In Bezug auf den Innenbereich erleichtert § 34 III a BauGB die dortige Wohnnutzung und korrespondiert daher mit dem Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung. Auch im Rahmen von Außenbereichsvorhaben sind gemäß § 35 III Nr. 5 BauGB die Belange des Bodenschutzes zu beachten. Mit Belangen des Bodenschutzes sind dabei die Erhaltung oder Wiederherstellung der Bodenfunktionen gemeint und

⁷² BT-Drs. 16/2496, S. 9; Gierke, in: Brügelmann, § 13a Rn 1.

⁷³ Uechtritz, BauR 2007, 477; Scheidler, ZfBR 2006, 752 f.

⁷⁴ Tomerius, ZUR 2008, 5.

⁷⁵ Tomerius, ZUR 2008, 6.

⁷⁶ Battis/Krautzberger/Löhr, NVwZ 2007, 125.

⁷⁷ Scheidler, BauR 2007, 655; Mitschang, ZfBR 2007, 446.

⁷⁸ Bunzel, LKV 2007, 449; Battis,/Krautzberger/Löhr, NVwZ 2007, 125.

damit insbesondere eine flächensparende Bebauung⁷⁹. Die Bodenschutzklausel findet für den Außenbereich in § 35 V BauGB ihre Entsprechung. Als spezielle Bodenschutzklausel hat § 35 V 1 BauGB zur Folge, dass Bauvorhaben die Schonung des Außenbereichs nicht in unangemessener Weise beeinträchtigen dürfen⁸⁰. Nach der Rückbauverpflichtung des § 35 V 2, 3 BauGB sind Vorhaben nach § 35 I Nr. 2 - 6 BauGB nur bei Abgabe einer Verpflichtungserklärung zulässig, wonach das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen oder zu beseitigen ist. Insgesamt bezweckt die Regelung den Freiflächenschutz durch eine Begrenzung der bebaubaren Fläche und ist damit rechtliches Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs⁸¹.

4. Kooperatives Städtebaurecht

a) Städtebauliche Verträge

§ 11 BauGB eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, städtebauliche Verträge zu schließen. Städtebauliche Verträge sind solche, die Fragen des Städtebaurechts regeln. Sie ermöglichen die Einbindung Privater in den Verfahrensablauf und haben die Funktion, die Planungsziele der Gemeinde mit den flächenbezogenen Nutzungsinteressen der Eigentümer und Investoren in Einklang zu bringen⁸². Sie erlauben eine situationsgerechte und präzise Feinsteuerung und helfen so bei der Lösung sektoral begrenzter Einzelprobleme, insbesondere jedoch bei der Finanzierung von städtebaulichen Vorhaben⁸³. Städtebauliche Verträge führen zu einer Win-Win-Situation für die Vertragspartner, indem sie für private Investoren angesichts der Aussicht auf zügige Realisierung von Bauvorhaben attraktiv sind und den Gemeinden die Möglichkeit geben, ihre Haushalte durch die von den Investoren übernommenen Leistungen zu entlasten⁸⁴. Angesichts der finanziellen Schwierigkeiten, denen viele Gemeinden auf Grund der hohen Kosten für die Beseitigung etwaiger Altlastenrückstände, den Abriss nicht mehr genutzter Gebäude und die Aufrechterhaltung der Infrastruktur im Rahmen des Flächenrecyclings gegenüberstehen⁸⁵, sind städtebauliche Verträge insbesondere für Gemeinden in brachanfalligen, strukturschwachen Regionen ein geeignetes Mittel, ihre Innenentwicklung trotz der damit verbundenen Kosten voranzutreiben. Ihre Regelungsmöglichkeiten sind dabei vielseitig: Sie können

⁷⁹ Brandt/Sanden, UPR 1999, 369.

⁸⁰ Krautzerger, in: Battis/Krautzbberger/Löhr, § 35 Rn 124.

⁸¹ Söfker, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg./Krautzbberger, § 35 Rn 165; Kloepfer, § 10 Rn 88; Krautzbberger, in: Battis/Krautzbberger/Löhr, § 35 Rn 125.

⁸² Spannowsky, UPR 1996, 203.

⁸³ Spannowsky, DÖV 2000, 571 f; Kahl, DÖV 2000, 799.

⁸⁴ Spannowsky, DÖV 2000, 579; ders. in: UPR 2003, 81; Ergbuth/Wagner, § 5 Rn 182.

⁸⁵ Schink, UPR 2001, 163; Dräger/Kraemer, S. 7.

zur Sanierung von Altstandorten zur Baureifmachung von Flächen im Rahmen des Flächenrecyclings genutzt werden⁸⁶, sind gemäß § 171c BauGB Instrument zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen und kommen darüber hinaus zur Durchführung von Umlegungsvereinbarungen, Erschließungen, Enteignungen, Abwendungsvereinbarungen im Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufsrechts und der Durchführung förmlicher städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Instandsetzungs- und Modernisierungsvorhaben in Betracht⁸⁷.

Städtebauliche Verträge sind damit insgesamt ein flexibles, vielfältiges und ökonomisch sinnvolles Instrument zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs.

b) Vorhaben- und Erschließungspläne

Dem Vorhaben- und Erschließungsplan des § 12 BauGB kommt bei der Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung hohe Bedeutung zu⁸⁸. Er dient ebenfalls der Kooperation mit Privaten und bietet den Gemeinden damit die Möglichkeit einer zügigen Schaffung von Baurechten und Realisierung von Bauvorhaben⁸⁹. Der Vorteil für die Gemeinde liegt darin, dass sie durch die Übernahme der Planungs- und Erschließungskosten durch Private finanziell entlastet wird, wohingegen er für den Vorhabenträger eine beschleunigte bauliche Nutzung der Grundstücke ermöglicht⁹⁰. Zugleich wird die private Initiative im Rahmen von Planung und Erschließung gestärkt, ohne jedoch die Gemeinde aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Indem der Investor vertragliche Baupflichten gegenüber der Gemeinde eingeht, wird eine zügige Realisierung von Bauvorhaben sicher gestellt⁹¹. Dadurch ermöglicht § 12 BauGB gerade kleineren personal- und finanzschwachen Kommunen eine kostengünstige und umsetzungsorientierte Planung im Sinne einer reduzierten Flächeninanspruchnahme⁹².

5. Recht der Planverwirklichung

a) Gemeindliche Vorkaufsrechte, §§ 24 ff. BauGB

Die §§ 24 ff. BauGB regeln die gesetzlichen Vorkaufsrechte der Gemeinde. Ihre

⁸⁶ Brandt/Sanden, UPR 1999, 39.

⁸⁷ Spannowsky, Vertragliche Regelungen als Instrumente zur Sicherung der nachhaltige städtebaulichen Entwicklung, in: Spannowsky/Mitschang, S. 134; Kahl, DÖV 2000, 796.

⁸⁸ BT-Drs. 16/2496, S. 10.

⁸⁹ Busch, Probleme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, in: FS Hoppe, S. 416.

⁹⁰ Stich, GewArch 2001, 137; Busch, Probleme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, in: FS Hoppe, S. 416.

⁹¹ Söfker, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 12 Rn 3.

⁹² Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 154 f.

Ausübung stellt für die Gemeinde ein Instrument zum gemeindlichen Flächenerwerb und damit zur Stärkung der Innenentwicklung dar⁹³. Durch den Erwerb von Grundeigentum nach Maßgabe der §§ 24 ff. BauGB erhält die Gemeinde die Möglichkeit, unmittelbar auf die Verwirklichung ihrer selbst festgelegten Innen- und Bestandsentwicklungsprojekte einzuwirken⁹⁴. Dabei erschließt sich die Bedeutung des § 24 BauGB im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 27 I BauGB, wonach der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts dadurch abwenden kann, dass er sich verpflichtet, die Flächen entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen. So kann die Gemeinde nach Abschluss solcher Abwendungsvereinbarungen Baurechte schaffen, die mit einer vertraglichen Bauverpflichtung verbunden sind und so eine zügige Erschließung und Bebauung der Grundstücke sicherstellen⁹⁵. Der Flächenerwerb durch die Gemeinde ist damit ein wichtiges Steuerungsinstrument zur Innenentwicklung⁹⁶, von dem in der Praxis jedoch angesichts knapper Haushaltskassen nur selten Gebrauch gemacht wird⁹⁷.

b) Umlegung, §§ 45 ff. BauGB

Die Umlegung ist ein Instrument zur Planverwirklichung und dient gemäß § 45 BauGB der Erschließung oder Neugestaltung von Gebieten. Als bodenordnende Maßnahme kommt sie in den Fällen zum Einsatz, in denen eine Neuordnung von Grund und Boden nötig ist, um Planung realisieren zu können⁹⁸. Ihr Ziel ist damit die Entstehung zweckmäßig gestalteter, baureifer Grundstücke. Sie reduziert zwar nicht direkt die Flächeninanspruchnahme, lenkt sie aber im Sinne der Innenentwicklung, da Umlegungsgebiete erfahrungsgemäß zügiger bebaut werden⁹⁹. In der Praxis kommt die Umlegung als flächensparendes Instrument jedoch kaum zum Einsatz, da die meisten Brachen groß genug sind und daher keiner Umlegung bedürfen¹⁰⁰.

c) Enteignung, §§ 85 ff. BauGB

Nach den §§ 85 ff. BauGB steht den Gemeinden das Instrument der städtebaulichen Enteignung zur Verfügung. Als Enteignungszweck ist dabei die Schließung von Baulücken ausdrücklich in § 85 I Nr.2 BauGB genannt. Die

⁹³ Franz, S. 195.

⁹⁴ Stock, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 24 Rn 1; Thiel, S. 150.

⁹⁵ Runkel, ZUR Sonderheft 2002, 141.

⁹⁶ Franz, S. 195.

⁹⁷ Stock, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 24 Rn 1.

⁹⁸ Erbguth/Wagner, § 7 Rn 3.

⁹⁹ Runkel, ZUR Sonderheft 2002, 141.

¹⁰⁰ Bovet, ZUR 2005, 51; Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung er zukünftigen Flächeninanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 160.

Enteignung kommt gemäß Nr. 5 auch zur Durchsetzung des Baugebots nach § 176 BauGB, zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen nach Nr. 7 und zur Verwirklichung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen nach § 169 III BauGB zur Anwendung und ist damit Instrument zur Stärkung der Innenentwicklung und damit zur Reduzierung des Flächenverbrauchs im Außenbereich.

6. Städtebauliche Gebote

a) Baugebot, § 176 BauGB

Gemäß § 176 I BauGB kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des B-Plans zu bebauen (Nr. 1) oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des B-Plans anzupassen (Nr. 2). Die Notwendigkeit der Verhängung eines Baugebots ergibt sich häufig aus dem Spannungsverhältnis zwischen städtebaulichen Bebauungserfordernissen und dem fehlenden Bauwillen einzelner Grundstückseigentümer¹⁰¹. Als Anordnungsgrund wird die Nutzung unbebauter oder geringfügig bebauter Grundstücke, insbesondere die Schließung von Baulücken, ausdrücklich in § 176 II BauGB erwähnt. Die Verhängung des Baugebots dient damit der Mobilisierung von Flächenreserven zur vorrangigen Bebauung im Innenbereich und ist daher als Instrument zur Schließung von Baulücken geeignet¹⁰².

Der Verhängung des Baugebots steht in der Praxis oft die wirtschaftliche Unzumutbarkeit des § 176 III BauGB bzw. das Erforderlichkeitsgebot nach § 175 II BauGB entgegenstehen. So setzt Nachverdichtung durch Schließung von Baulücken oftmals mangels rechtlicher Relevanz die Zustimmung der Eigentümer voraus¹⁰³. Allerdings kann häufig allein die gemeindliche Androhung der Verhängung eines Baugebots die Grundstückseigentümer zur freiwilligen Bebauung bewegen¹⁰⁴.

b) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, § 177 BauGB

§ 177 BauGB gibt den Gemeinden die Möglichkeit, einzelfallorientiert die Beseitigung oder Behebung baulicher Missstände oder Mängel durch Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen anzuordnen. Ziel ist die Verbesserung und Ausnutzung des vorhandenen Bestands¹⁰⁵. Die standardmäßige Aufwertung und Instandsetzung heruntergekommener Wohngebäude sorgt für eine effizientere Auslastung vorhandener Infrastruktur und kann zur Stabilisierung

¹⁰¹ Stock, in: E/Z/B/K, § 176 Rn 1.

¹⁰² Franz, S. 433; Thiel, S. 166.

¹⁰³ Schink, UPR 2001, 163.

¹⁰⁴ Thiel, S. 167; Franz, S. 435.

¹⁰⁵ Thiel, UFZ-Bericht, S. 171 f; Ferner, in: Ferner/Kröniger/Aschke, § 1a Rn 5.

von Wohnbereichen beitragen¹⁰⁶. Damit ist das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot ein adäquates Instrument zur Stärkung der Innenentwicklung.

c) Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 179 BauGB

Gemäß § 179 BauGB kann eine Gemeinde den Eigentümer dazu verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans unter gewissen Umständen ganz oder teilweise beseitigt wird. Ziel ist die Kompensation des Bodenverbrauchs¹⁰⁷. Von seiner Zielsetzung her eignet sich § 179 BauGB zum flächenhaften Einsatz im Rahmen von Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung, wie z.B. des Stadtumbaus. Dem steht jedoch die Planakzessorietät des § 179 I BauGB entgegen, so dass dem Rückbau

Da der Eigentümer den Abbruch nur zu dulden hat, ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit zwar keine Voraussetzung für den Erlass eines Rückbaugeschäfts¹⁰⁸, in der Praxis wird von der Möglichkeit des § 179 BauGB angesichts der notwendigen Ausgleichszahlungen gemäß § 179 III BauGB und der Kostentragungspflicht der Gemeinde jedoch trotzdem nur zurückhaltend Gebrauch gemacht¹⁰⁹.

7. Besonderes Städtebaurecht

a) Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Gemäß § 136 II BauGB sind städtebauliche Sanierungsmaßnahmen solche, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird, während städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß § 165 II BauGB auf die Entwicklung ungenutzter und die Neuordnung bereits bebauter Ortsteile abzielen¹¹⁰. Unter den Begriff der städtebaulichen Missstände fällt auch das Flächenrecycling¹¹¹. Für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen steht in erster Linie das Erhalten von Gebietscharakter und Gebäudesubstanz im Vordergrund, für die Entwicklungsmaßnahmen die Erneuerung in unbebauten Gebieten¹¹². Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind im Vergleich zum Aufstellen von B-Plänen kostengünstiger¹¹³. In § 165 III 1 Nr. 2 BauGB werden sie darüber hinaus ausdrücklich als Instrument zur Revitalisierung von Brachflächen genannt. Insgesamt können durch städtebauliche Sanierungs- und

¹⁰⁶ Stock, in: Ernst/Zinhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 177 Rn 15.

¹⁰⁷ Schink, DVBl. 2000, 230.

¹⁰⁸ Bank, in: Brügelmann, § 179 Rn 15.

¹⁰⁹ Risch, S. 161; Schink, BauR 1998, 1169; Schimansky, S. 166.

¹¹⁰ Busch, Probleme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, in: FS Hoppe, S. 411.

¹¹¹ Tomerius, NuR 2005, 17.

¹¹² BVerwG, NVwZ 1998, 1299.

¹¹³ Busch, Probleme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, in: FS Hoppe, S. 407.

Entwicklungsmaßnahmen kompakte und qualitativ hochwertige Baustrukturen geschaffen und so die Attraktivität der Innenstädte erhöht werden. Damit sind sie durchaus geeignet, einen Beitrag zur Verringerung des weiteren Flächenverbrauchs zu leisten¹¹⁴. In der Praxis werden sie jedoch häufig dazu genutzt, neues Bauland zu entwickeln statt Brachflächen zu Wohnzwecken zu revitalisieren¹¹⁵.

b) Stadtumbau und Soziale Stadt

Im Zusammenhang mit der Steigerung der innerstädtischen Wohnqualität sind die Maßnahmen des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt relevant. Die Stadtumbaumaßnahmen der §§ 171a-171d BauGB sind die Reaktion auf einen von Schrumpfungs- und Anpassungsprozessen gekennzeichneten gesellschaftlichen Wandel¹¹⁶. Gemäß § 171a II BauGB dienen Stadtumbaumaßnahmen der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von Funktionsverlusten betroffenen Gebieten. Ihre Zielrichtung ist gemäß § 171a III BauGB die Stärkung einer qualitativ hochwertigen innerstädtischen Entwicklung. Der Stadtumbau bietet die Möglichkeit, den Flächenverbrauch durch verstärkte Innenentwicklung erheblich zu verringern¹¹⁷ und bedient sich dabei sowohl des Instruments der Enteignung (§ 85 I Nr.7), des Rückbaus (§ 171a III Nr.5) als auch des städtebaulichen Vertrages (§ 171c).

Bei den Maßnahmen der Sozialen Stadt handelt es sich nach der Legaldefinition des § 171 e II 1 BauGB um solche zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Sie sind im Zusammenhang mit dem Sanierungsrecht der § 136 ff BauGB zu sehen und haben insofern indirekte flächenreduzierende Wirkung, als sie auf die Aufwertung der Attraktivität der Innenstädte abzielen.

8. Baulandkataster, § 200 III BauGB

§ 200 III BauGB räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans zu erfassen. Diese sog. Baulandkataster dienen der Ermittlung und Mobilisierung nicht oder nicht ausreichend genutzter Baulandpotenziale im Bestand, indem sie die Grundstücke für Interessenten transparent machen¹¹⁸. Ihre Veröffentlichung trägt damit zu einer erleichterten Baulückenschließung bei, so dass sie einen wesentlichen Beitrag

¹¹⁴ Ferner, in: Ferner/Kröniger/Aschke, § 1a Rn 5; Enquete-Kommission, S. 296.

¹¹⁵ Runkel, ZUR Sonderheft 2002, 142.

¹¹⁶ Stemmler, ZfBR 2004, 128; Goldschmidt, DVBl. 2005, 81.

¹¹⁷ Thiel, UPR 2005, 213.

¹¹⁸ Troge/Hülsmann/Burger, DVBl. 2003, 89; Runkel, ZUR Sonderheft 2002, 144.

zum Schutz des Außenbereichs vor unnötiger Inanspruchnahme leisten¹¹⁹.

9. Bauordnungsrecht

Hinsichtlich der Instrumente des Bauordnungsrechts wird im Folgenden exemplarisch auf Vorschriften der HBO eingegangen. Von Bedeutung für die Innenentwicklung sind dabei die in § 6 HBO geregelten Abstandsflächen. Sie sind im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten und dienen in erster Linie der Sicherstellung der ausreichenden Belichtung und Belüftung der Grundstücke sowie der Wahrung der Anforderungen an den Brandschutz und stehen insofern grundsätzlich nicht zur Disposition der Gemeinde¹²⁰. Darüber hinaus ist jedoch auch die Baulandersparnis durch Verdichtung der Bebauung ein Ziel der Regelung: Bei grundsätzlicher Wahrung des Gefahrenschutzes lässt § 6 HBO bauliche Verdichtung zu, um den Geschosswohnungsbau zu begünstigen und dadurch einen Beitrag zur Einsparung von knappem und teurem Bauland beizutragen¹²¹. Damit dient die Abstandsregelung des § 6 HBO als Instrument zur Nachverdichtung der Lenkung des Flächenverbrauchs vom Außen- auf den Innenbereich.

10. Bodenschutzrecht

Zweck des BBodSchG ist es nach dessen § 1, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern und wiederherzustellen. In Bezug auf den Flächenverbrauch tritt es dabei jedoch nach § 3 I Nr. 9 hinter die Regelungen des BauGB und ROG zurück. Eigenständigen Anwendungsbereich erlangt es nur im Rahmen des Entsiegelungsgebot des § 5: Danach regelt es die Entsiegelung für die Fälle, in denen die Bodenversiegelung nicht auf Bautätigkeit zurückgeht¹²². Das BBodSchG ist damit zwar subsidiär zur Entsiegelung nach dem BauGB, nichtsdestoweniger leistet es Vorgaben für die bauplanerische Abwägung, indem es Informationen über die unterschiedliche Wertigkeit der Böden liefert¹²³. Die Normierung von Prüfwerten für altlastverdächtige Flächen nach § 8 i.V.m. der BBodSchV erleichtert die Revitalisierung möglicherweise kontaminierter Brachen für die Gemeinde, indem sie sich an den Prüfwerten orientieren und so evtl. kostspielige Sanierungsmaßnahmen vermeiden kann. Damit schafft das BBodSchG die Grundlage für eine flächensparende Innenentwicklung¹²⁴. Darüber bietet es mit dem Sanierungsvertrag nach § 13 BBodSchG ein flexibles

¹¹⁹ Kalb, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, § 200 Rn 32.

¹²⁰ Franz, S. 335; Weiß/Allgeier/Jasch/Skoruppa, § 6 S. 5.

¹²¹ Weiß/Allgeier/Jasch/Skoruppa, § 6 S. 4.

¹²² Brandt/Sanden, UPR 1999, 369.

¹²³ Schink, DVBl. 2000, 224; Brandt/Sanden, UPR 1999, 371; Schäfer, UPR 2001, 327.

¹²⁴ Schink, DVBl. 2000, 224.

und kostengünstiges Instrument zum Flächenrecycling¹²⁵, ähnlich dem städtebaulichen Vertrag des § 11 BauGB.

11. Naturschutzrecht

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung des § 18 BNatSchG greift dann ein, wenn entsprechende fachgesetzliche Ansätze nicht einschlägig sind¹²⁶; gemäß § 21 BNatSchG gilt sie im Verhältnis zum Baurecht nur für den bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Wie in der Bauleitplanung steht an erster Stelle der Vermeidungsgrundsatz, an zweiter Ausgleich und Ersatz; erst an dritter kommt es zur Abwägung. Um durch Flächenverbrauch hervorgerufene Beeinträchtigungen auszugleichen wäre es eigentlich erforderlich, eine ebenso große Fläche mit demselben Versiegelungsgrad 1:1 zu entsiegeln, was jedoch von der Eingriffsregelung nicht gefordert wird¹²⁷. Sie verlangt lediglich einen Ausgleich im Hinblick auf den Eingriff insgesamt, so dass im Rahmen des Flächenverbrauchs immer ein Kompensationsdefizit verbleibt¹²⁸. Insofern ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zwar grundsätzlich als Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs geeignet, da sie aber nicht speziell auf Flächeneinsparung ausgelegt ist, leistet sie faktisch keinen großen Beitrag zu seiner Reduzierung¹²⁹.

C. Bewertung

Wie oben dargestellt gibt es zahlreiche Instrumente zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs. Angesichts des nach wie vor hohen Freiflächenverbrauchs stellt sich jedoch die Frage nach ihrer Effizienz.

Das städtebaulich einflussreichste Instrument ist die Planung. Sie bietet differenzierte Möglichkeiten der Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs, allerdings sind ihre abwägungsrelevanten Vorgaben für die Gemeinden nicht zwingend, so dass flächensparende Belange im Einzelfall trotz eines evtl. höheren Begründungsaufwands „weggewogen“ werden können¹³⁰. Ihre flächensparende Wirkung scheidet dabei oft an tatsächlichen Gegebenheiten: Gemeindliche Entscheidungsträger sind politische Repräsentanten bzw. Delegierte, die unter kommunalpolitischen Erwägungen handeln und daher für „ihre“ Gemeinde das Beste wollen. Da für die Gemeinden Flächenverbrauch

¹²⁵ Bovet, ZUR 2005, 51; Tomerius, NuR 2005, 19.

¹²⁶ Louis/Wolf, ZUR Sonderheft 2002, 147.

¹²⁷ Thum, NuR 2005, 765.

¹²⁸ Louis/Wolf, ZUR Sonderheft 2002, 149.

¹²⁹ Thum, NuR 2005, 768.

¹³⁰ Schimansky, S. 140; Schrödter, in: Schrödter, § 1a Rn 21; Einig/Spiecker, ZUR Sonderheft 2002, 151.

finanziell reizvoll¹³¹ ist, hat die Reduzierung des Flächenverbrauchs im gemeindlichen Wettbewerb um Steuereinnahmen dabei oft das Nachsehen¹³². Daher wäre es sinnvoll, die Steuerung des Flächenverbrauchs verstärkt auf die regionale Ebene zu verlagern¹³³. Im Rahmen eines regionalen Bodenmanagements könnte der Baulandbedarf basierend auf einem regionalen Entwicklungskonzept gezielt auf Kernstädte und Gemeinden verteilt werden. Zu diesem Zwecke kann und sollte das Instrument des § 13 S.5 ROG verstärkt genutzt werden¹³⁴. Darüber hinaus könnte das Raumordnungsrecht dazu dienen, dem Flächenverbrauch eine absolute Grenze zu setzen, indem Quantitätsziele in die Regionalpläne aufgenommen werden¹³⁵. Auf Grund des Anpassungsgebots des § 1 IV BauGB wären den Gemeinde ein Abweichen von diesen Zielvorgaben nicht möglich¹³⁶. Solche Mengenziele könnten als verbindliche Obergrenzen einer zulässigen baulichen Flächeninanspruchnahme innerhalb eines bestimmten Zeitraums fungieren, indem sie den Planungsträgern Höchstgrenzen für die Umwandlung von Frei- in Siedlungs- und Verkehrsflächen setzen¹³⁷. In Hessen haben Mengenziele bereits Einzug in die Regionalpläne gefunden¹³⁸.

Weiterhin könnte zur Lösung der instrumentellen Vollzugsprobleme bei der Bodenschutzklausel als für die Reduzierung des Flächenverbrauchs relevantesten Abwägungsbelang angesetzt werden. Statt eines bloßen Optimierungsgebots könnte sie in Richtung einer Bodenschutzvorrangklausel weiterentwickelt werden, die die Neubaufächenausweisung an die Abarbeitung innerstädtischer Brachflächenpotenziale knüpft¹³⁹.

Das bestehende Instrumentarium könnte auch dahingehend verbessert werden, dass eine zeitliche Befristung der bislang unbefristet gültigen Bauleitpläne eingeführt wird. Da in alten Plänen oftmals sehr große Grundstücksgrößen zugelassen wurden und neue Ziele wie Versiegelungsverbote noch nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten, würde eine Befristung dabei helfen, die Pläne auf aktuellem bodenschützendem Stand zu halten¹⁴⁰.

¹³¹ Positionspapier ARL, S. 5; Schimansky, S. 188.

¹³² Tomerius, ZUR 2008, 6.

¹³³ Positionspapier ARL, S. 5.

¹³⁴ Runkel, ZUR Sonderheft 2002, 146.

¹³⁵ Bovet, NuR 2006, 475; Köck, ZUR Sonderheft 2002, 123; Groß, Nachhaltige Raumentwicklung als Rechtsprinzip, in: Nachhaltigkeit im Recht, S. 140; Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, § 7 Rn 72.

¹³⁶ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, § 7 Rn 72.

¹³⁷ Einig/Spiecker, ZUR Sonderheft 2002, 151.

¹³⁸ Regionalplan Nordhessen (2000), 2.5.1; Regionalplan Mittelhessen (2001), S. 41 ff; Regionalplan Südhessen (2000), S. 17 ff.

¹³⁹ Brandt/Sanden, UPR 1999, 373 f; Penn-Bressel, S. 126; Krautzberger, ZUR Sonderheft 2002, 138.

¹⁴⁰ Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der zukünftigen Flächeninanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 171; Positionspapier ARL, S. 6.

Darüber hinaus sollte über die verpflichtende Einrichtung von Brachflächen- und Baulandkatastern nachgedacht werden, um ein zum Flächenrecycling notwendiges Informationsportal für alle Beteiligten zu schaffen.

D. Lösungsansätze

Es existieren zahlreiche rechtlich kodifizierte Instrumente, um den Flächenverbrauch zu lenken und bestenfalls zu reduzieren. Allerdings mangelt es in der Praxis oft an deren konsequenter Umsetzung, vielmehr wird der Schaffung neuer Bausubstanz Vorrang vor einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung eingeräumt¹⁴¹. Zwar ist eine Verbesserung der bereits bestehenden Instrumente wie oben aufgezeigt möglich, allerdings nur zielführend, wenn von ihnen auch Gebrauch gemacht wird. Da sich die Fachliteratur bereits seit über 15 Jahren mit der Problematik des Freiflächenverbrauchs beschäftigt¹⁴², und der Flächenverbrauch trotz zwischenzeitlich eingeführter bzw. verbesserter Instrumentarien sehr hoch ist, kann das Problem offensichtlich nicht allein mit Hilfe immer neuer und verbesserter rechtlicher Instrumente gelöst werden. Um die Reduzierung des Flächenverbrauchs voran zu treiben, sollte man zunächst die Ursachen für die mangelnde Umsetzungsbereitschaft der bestehenden Instrumente klären und versuchen, bestehende Vollzugsdefizite zu beseitigen, um den Weg zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs frei zu machen.

I. Ökonomische Instrumente

Flächeninanspruchnahme ist oft ökonomisch motiviert, so dass es flächensparende Instrumente in der Praxis schwer haben, sich gegen ökonomische Motive durchzusetzen¹⁴³. Problematisch ist insbesondere, dass die ökologische Wertigkeit von Freiflächen keine Entsprechung in ihrer ökonomischen Wertigkeit findet. Die Vorhaltung von Freiflächen ist für die Kommunen kostspielig, wohingegen die Neuausweisung von Bauland für die Kommunen finanziell ergiebig ist¹⁴⁴. Steigende kommunale Finanzdefizite bei gleichzeitig steigendem kommunalem Investitionsbedarf haben die Wirtschaftlichkeit der Baulandentwicklung zu einem entscheidenden Faktor gemacht¹⁴⁵. Angesichts der Mittelknappheit vieler Gemeinden stehen diese im Wettbewerb mit anderen Gemeinden um die Ansiedlung von Investoren und Bürgern und damit um Gewerbe- und

¹⁴¹ Flacke, S. 36; Franz, S. 513; Positionspapier ARL, S. 65.

¹⁴² Vgl. Kauch, DVBl. 1993, 1033.

¹⁴³ Köck, ZUR Sonderheft 2002, 125; Szczekalla, DVBl. 2005, 356; Krautzberger, ZUR Sonderheft 2002, S. 137; Bovet, ZUR 2005, 50.

¹⁴⁴ BT-Drs. 15/4100, S. 119.

¹⁴⁵ Hofmeister, UPR 2005, S. 297.

Gemeinschaftssteuereinnahmen¹⁴⁶. Daher ist es sinnvoll, den bereits bestehenden rechtlichen Instrumenten zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs ökonomische Steuerungsinstrumente zur Seite zu stellen, um mit ihrer Hilfe unerwünschte Verhaltensweisen zu verteuern und erwünschte zu belohnen¹⁴⁷. Darüber hinaus könnten ökonomische Instrumente dabei helfen, die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Fällen, in denen sie vernünftigerweise schon nicht zu vermeiden sind, zumindest in erster Linie dort zuzulassen, wo sie einen hohen ökonomischen Nutzen haben¹⁴⁸.

1. Steuern und Abgaben

Eine effektive Lenkung des Flächenverbrauchs kann zum einen über die Einführung von Preismechanismen erreicht werden¹⁴⁹. So können durch eine stärkere Besteuerung von Außenbereichsvorhaben im Vergleich zu solchen im Innenbereich Anreize zum Flächensparen geschaffen werden. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang die Einführung einer Flächennutzungssteuer, einer kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer, einer Neuversiegelungssteuer und einer Infrastrukturabgabe für Brachflächen¹⁵⁰. Darüber hinaus könnte eine Ökologisierung der Grundsteuer das Halten baureifer, aber unbebauter Grundstücke verteuern und so Anreize zur Innenentwicklung bieten¹⁵¹.

Allerdings hätte die Einführung von Steuern und Abgaben einen tief greifenden Eingriff in das bestehende Steuersystem zur Folge und birgt damit enormes politisches Konfliktpotenzial¹⁵². Insofern könnten Steuern nicht in der Höhe erhoben werden, die nötig wäre, um das Ziel einer Neuversiegelung von nur noch 30 ha/Tag zu erreichen und hätten damit wohl nur marginal flächensparende Wirkungen. Darüber hinaus könnten sie sich sogar kontraproduktiv auswirken: So würde beispielsweise eine reine Flächensteuer angesichts geringerer Steuereinnahmen gerade die Kommunen finanziell bestrafen, in denen – wie eigentlich gewünscht – wenig Fläche verbraucht wird¹⁵³. Vielversprechender sind daher Abgaben wie die Versiegelungsabgabe, sofern sie sich durch eine enge Bemessungsgrundlage und entsprechend hohe Abgabesätze auszeichnen¹⁵⁴. Insbesondere die Einführung einer Neuversiegelungsabgabe hätte den Vorteil, dass sie mit der Reduzierung der Neuversiegelung direkt bei dem primären Ziel

¹⁴⁶ Schmalzholz, ZUR Sonderheft 2002, 158; Dräger/Kraemer, S. 12.

¹⁴⁷ Flacke, S. 37.

¹⁴⁸ Michaelis, ZUR Sonderheft 2002, 134.

¹⁴⁹ Borchard, Empfehlungen und Thesen, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 6.

¹⁵⁰ Michaelis, ZUR Sonderheft 2002, 130.

¹⁵¹ BT-Drs. 15/4100, S. 122; Rodi, ZUR Sonderheft 2002, 164; Köck, ZUR Sonderheft 2002, 125.

¹⁵² Michaelis, ZUR Sonderheft 2002, 130.

¹⁵³ Dosch/Preuß/Jakubowski, LKV 2007, 389; Michaelis, ZUR Sonderheft 2002, 130.

¹⁵⁴ Michaelis, ZUR Sonderheft 2002, 131.

der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ansetzt¹⁵⁵.

2. Handelbare Flächenausweisungsrechte

Das Modell handelbarer Nutzungsrechte wurde ursprünglich zur Begrenzung der Schadstoffemissionen entwickelt, wird aber seit einiger Zeit auch in Bezug auf die Verringerung des Flächenverbrauchs diskutiert. Dazu würde auf Bundesebene ein Mengenziel festgelegt, das mittels Verteilungsprozess vom Bund über die Länder und Regionen hin zu den Kommunen dazu führt, dass diesen jeweils ein Kontingent an zulässiger Flächeninanspruchnahme zugeteilt wird, mit dem sie dann bundesweit untereinander handeln können¹⁵⁶. Handelbare Flächenausweisungsrechte wären damit ein ökologisch treffsicheres und gleichzeitig flexibles Instrument zur effektiven Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs¹⁵⁷. Allerdings haben sie zwar einen quantitativen, nicht aber einen qualitativen Nutzen für die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Nicht ökonomisch motivierte Gesichtspunkte, wie z.B. Anliegen des Umweltschutzes, bleiben völlig außer Acht. Daher sind handelbare Flächenausweisungsrechte lediglich als Ergänzung zu den bereits bestehenden planungsrechtlichen Instrumenten denkbar¹⁵⁸. Darüber hinaus sind der Kontingentierung von Bauland angesichts der grundgesetzlich verankerten gemeindlichen Planungshoheit und der Baufreiheit enge Grenzen gesetzt. Insofern ist fraglich, ob der Aufwand, den die Einführung eines solchen Systems mit sich bringen würde, im Verhältnis zu seinem Nutzen steht.

3. Subventionen und allgemeine Förderinstrumente

Wichtig ist, dass Flächenverbrauch nicht auch noch subventioniert wird; vielmehr müssen Anreize zur Flächeninanspruchnahme im Außenbereich abgebaut werden¹⁵⁹. Insofern ist die Streichung der Eigenheimzulage zum 1.1.2006 ein Schritt in die richtige Richtung, dem nun aus flächensparender Sicht auch noch die ersatzlose Streichung der Entfernungspauschale als Maßnahme zur Minderung der Stadt-Umland-Wanderung folgen sollte¹⁶⁰. In der Wohnungspolitik müssen sich die Förderschwerpunkte vom Neubau hin in Richtung Altbausanierung und Innenentwicklung verlagern¹⁶¹. Dabei könnte die Wohnungsbauförderung dazu genutzt werden, das Bauland-Kostengefälle zwischen Kernstadt und Umland

¹⁵⁵ Michaelis, ZUR Sonderheft 2002, 131.

¹⁵⁶ Bovet, NuR 2006, 474; Senftleben, ZUR 2008, 65.

¹⁵⁷ Bovet, NuR 2006, 473; Senftleben, ZUR 2008, 66.

¹⁵⁸ BT-Drs. 15/4100, S. 120.

¹⁵⁹ Dosch/Preuß/Jakubowski, LKV 2007, 386.

¹⁶⁰ BT-Drs. 15/4100, S. 118; Rodi, ZUR Sonderheft 2002, 165.

¹⁶¹ BT-Drs. 15/4100, S. 118; Runkel, ZUR Sonderheft 2002, 145.

abzufedern und so das Wohnen in der Stadt insbesondere für Familien finanziell attraktiv zu machen¹⁶². Darüber hinaus ist es zur finanziellen Entlastung der Gemeinden notwendig, dass Infrastrukturvorhaltekosten minimiert und damit die Innenstadtentwicklung gefördert werden¹⁶³.

Darüber hinaus sollte über eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs, der flächenbezogene Indikatoren mit berücksichtigt, nachgedacht werden¹⁶⁴. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten zurzeit Verdichtungsräume eine finanzielle Kompensation für die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen, die vom Umland mit genutzt werden. Dabei bleibt jedoch der Umstand unberücksichtigt, dass das Umland angesichts seines hohen Freiflächenpotenzials einen wichtigen ökologischen Ausgleich für die Verdichtungsräume erbringt.

II. Informelle Instrumente

Das größte Hindernis auf dem Weg zur effektiven Nutzung der bestehenden rechtlichen Instrumente zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs sind die gegenläufigen Interessen, Bedürfnisse und politischen Prioritäten der verantwortlichen Akteure¹⁶⁵. Eine oftmals unzureichende Informationspolitik der Verantwortungsträger untereinander und das mangelnde Problembewusstsein in der Bevölkerung tun oft ein Übriges¹⁶⁶. Darüber hinaus sind die negativen Folgen des Flächenverbrauchs, z.B. in Form von Zersiedelungsprozessen, nicht auf den ersten Blick erkennbar, so dass sich die Gemeinden mit für sie dringenderen Problemen wie der Schaffung von Wohnraum oder von Arbeitsplätzen durch Ansiedlung von Industrie beschäftigen¹⁶⁷. Eine flächenschonende Stadtentwicklung erfordert einen kontinuierlichen Steuerungsprozess, der auf der Grundlage förmlicher Instrumente allein nicht gelingen kann, sondern einen aktuellen und regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Handlungsträgern erfordert¹⁶⁸. Dazu müssen die zahlreichen Akteure miteinander vernetzt und Verständnis für die negativen Folgen des Flächenverbrauchs hervorgerufen werden¹⁶⁹. Erforderlich ist sowohl ein verbesserter ressortübergreifender Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung als auch

¹⁶² Runkel, ZUR Sonderheft 2002, 145.

¹⁶³ Dräger/Kraemer, S. 7.

¹⁶⁴ BT-Drs. 15/4100, S. 119; Wohltmann, ZUR Sonderheft 2002, 170.

¹⁶⁵ Greiving, Die Rolle der Bauleitplanung bei der Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 156.

¹⁶⁶ Bovet, ZUR 2005, 49; Positionspapier ARL, S. 5; Szczekalla, DVBl. 2005, 355.

¹⁶⁷ Schmalzholz, ZUR Sonderheft 2002, 158.

¹⁶⁸ Streich/Homa, Informationsmedien in der Flächenhaushaltspolitik, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 184; Scholich, Informelle Planungsansätze, in: Flächenhaushaltspolitik, S. 142.

¹⁶⁹ Bovet, ZUR 2005, 49.

eine verbesserte Kommunikation und Kooperation der Kommunen mit Privaten. Der interkommunalen Konkurrenz kann durch Förderung der regionalen Kooperation entgegengetreten werden¹⁷⁰. Dazu sollten bereits bestehende Instrumente wie der regionale Flächennutzungsplan genutzt und ausgebaut werden. Notwendig ist außerdem die systematische Erfassung von Flächenpotenzialen sowie deren Abgleich mit der zu erwartenden Nachfrage. Dazu sollte über die Etablierung von Flächeninformationssystemen ähnlich der Baulandkataster nachgedacht werden¹⁷¹. Darüber hinaus bedarf es einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit auf allen Ebenen und der Aus- und Fortbildung von Stadtplanern und Architekten¹⁷².

E. Ausblick

Theoretisch sind die Chancen, das ehrgeizige Ziel eines Flächenverbrauchs von maximal 30 ha/Tag zu erreichen, bestens: Den Gemeinden stehen zahlreiche sinnvolle rechtliche Instrumente zur Reduzierung und Lenkung des Flächenverbrauchs zur Verfügung und über die Einführung zusätzlicher ökonomischer Instrumente wird von Expertenseite fleißig nachgedacht. In der Praxis ist jedoch vielmals das einzige, was in punkto Flächenverbrauch geschieht, der Flächenverbrauch selbst. Daher ist zur Reduzierung des Flächenverbrauchs ein Umdenken auf allen Entscheidungsebenen erforderlich. Der Boden muss als begrenzte Ressource wahrgenommen und die gebaute Stadt als dynamisches System verstanden werden, dessen Bedürfnisse im Einklang mit dem Boden- und Freiraumschutz befriedigt werden müssen und auch können. Dazu ist die Etablierung eines flexiblen Instrumentenmixes unter dem Leitbild einer Flächenhaushaltswirtschaft notwendig, die die bestehenden Instrumentarien dazu nutzt, die Bedürfnisse sowohl des Boden- und Freiraumschutzes als auch der Planungsträger und Bevölkerung in einen nachhaltigen Ausgleich miteinander zu bringen.

¹⁷⁰ Dräger/Kraemer, S. 15.

¹⁷¹ Thiel, UPR 2005, 216 f; BT-Drs. 15/4100, S. 120.

¹⁷² BT-Drs. 15/4100, S. 120.