

Schriften zum Umweltrecht

Band 104

Freiraumschutz und Innenentwicklung

Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme
und Innenentwicklung vor der Forderung nach
ökologischem Bauen

Von

Thorsten Franz



Duncker & Humblot · Berlin

THORSTEN FRANZ

Freiraumschutz und Innenentwicklung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 104

Freiraumschutz und Innenentwicklung

Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme
und Innenentwicklung vor der Forderung nach
ökologischem Bauen

Von

Thorsten Franz



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Franz, Thorsten:

Freiraumschutz und Innenentwicklung : das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen / von Thorsten Franz. – Berlin :

Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 104)

Zagl.: Halle, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-09863-3

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09863-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Der verantwortliche Umgang mit dem immer knapper werdenden Raum außerhalb geschlossener Siedlungen – dem Freiraum – ist eine wichtige wenn nicht zentrale Zukunftsfrage. Der anhaltend hohe Landschaftsverbrauch von zur Zeit mindestens 70 ha pro Tag widerspricht dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung. Die mit der Aufnahme der Bodenschutzklausel in das Baugesetzbuch (1986) erhoffte „Trendwende im Landschaftsverbrauch“ wurde nicht erreicht. Schlimmer noch: altbekannte städtebauliche Fehler wurden und werden vor allem beim Aufbau der neuen Bundesländer wiederholt.

Auf der Gemeinde lastet als Trägerin der Bauleitplanung die entscheidende Verantwortung für einen Städtebau, der dem Ziel des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet ist. Da das geltende Städtebaurecht der schleichenden Landschaftszerstörung wenig entgegenzusetzen hat, ist es um so wichtiger, daß die Gemeinden zumindest die vorhandenen gesetzlichen Schranken der Freirauminanspruchnahme beachten. Dabei kommt vor allem den Vorgaben für eine Innenentwicklung besiedelter Bereiche eine besondere Bedeutung zu.

Die vorliegende Arbeit wurde am 2. 2. 1999 von der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Die Grundidee entstand während meiner Anwaltstätigkeit in Halle (Saale) – geprägt durch das unmittelbare Erleben der städtebaulichen Fehlentwicklungen der Anfangsjahre der neuen Bundesländer.

Erstellt habe ich die Arbeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Frau Prof. Dr. Monika Böhm (Konstanz, vormals Halle), die die Arbeit auch betreut hat. Ihr gilt mein besonderer Dank. Dank gebührt auch dem Zweitgutachter Herrn Prof. Dr. Michael Kilian (Halle) und dem Drittgutachter Herrn Prof. Dr. Michael Heintzen (Berlin) für die zügige, gleichwohl eingehende Begutachtung der Arbeit. Meinem Schwiegervater Herrn Prof. Dr. Raimund Borgmeier und meiner Frau danke ich für die Mühe des Korrekturlesens.

Halle (Saale), im Mai 2000

Thorsten Franz

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	25
I. Einführung in das Thema	25
II. Zusammenhänge zwischen Freiraumbauung und zentralen Umweltproblemen	26
1. Allgemeines	26
2. Landschaftsverbrauch	27
3. Zerschneidung / Verinselung von Landschaft	30
4. Ressourcenverbrauch	31
5. Sonstige Umweltprobleme	31
III. Die Begriffe Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung	32
1. Freirauminanspruchnahme	32
2. Innenentwicklung	34
3. Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen	36
a) Innenbereichsentwicklung	36
aa) Die bauplanungsrechtlichen Begriffe Innen- und Außenbereich	36
bb) Außenbereich	36
cc) Innenbereich	37
dd) Abgrenzung	39
b) Stadtentwicklung	39
c) Städtebauliche Entwicklung	39
d) Siedlungs- oder Innenoptimierung	40
e) Bestandsorientierter Städtebau	41
f) Bedarfsdeckung im Siedlungsraum	41
g) Nachverdichtung	42
h) Flächenrecycling	43
i) Neue Leitbilder	44
IV. Forderungen ökologischen Planens und Bauens	44
1. Ökologie	44
2. Ökologisches Planen und Bauen	47

3. Geschichte des ökologischen Planens und Bauens	48
4. Freiraumschutz als Forderung ökologischen Planens und Bauens	51
a) Abgrenzung der Begriffe Freiraum und Siedlungsraum	51
b) Allgemeine Bedeutung des Freiraums	53
aa) Lebensraum der Tier- und Pflanzenwelt	53
bb) Land-, forst- und fischereiwirtschaftlicher Produktionsraum	53
cc) Bedeutung für den Wasserhaushalt	54
dd) Bedeutung für das Klima	55
ee) Raum zur Gewinnung von Bodenschätzen	55
ff) Erholungsraum	55
gg) Ästhetisches Gut	56
hh) Archiv der Natur- und Kulturgeschichte	56
ii) Bedeutung als Ressource im übrigen	56
jj) Eigenwert des Freiraums im Sinne des biozentrischen Holismus ..	57
c) Freiraumschutz als Forderung ökologischen Planens und Bauens	57
aa) Prüfung des Zwecks der Freirauminanspruchnahme	57
bb) Prüfung der Erforderlichkeit der Freirauminanspruchnahme	59
cc) Prüfung des konkreten Bedarfs an Freirauminanspruchnahme	59
dd) Prüfung der Belastbarkeit des Freiraums	59
ee) Absolute Begrenzung der Siedlungsflächenausdehnung	60
5. Die Forderung des ökologischen Planens und Bauens nach einem Vorrang der Innenentwicklung vor einer Freirauminanspruchnahme	61
a) Vorrang der Innenentwicklung	61
b) Konkretisierung: Grundsätzlicher Vorrang	62
c) Positive Nebeneffekte eines Vorrangverhältnisses	63
d) Zusammenfassung	63
V. Verhältnis von Innenentwicklung und Freirauminanspruchnahme in tatsächlicher Hinsicht	63
1. Allgemeines	63
2. Bebauungsdruck	65
3. Schwierigkeiten der Innenentwicklung	66
a) Rechtliche Schwierigkeiten	66
b) Schwierigkeit der planerischen Aufgabe in fachlicher Hinsicht	67
c) Höhere Kosten der Innenentwicklung für die Gemeinde	68
d) Höhere Kosten der Innenentwicklung für Vorhabenträger	69
e) Ökologische Bedeutung potentieller Innenentwicklungsflächen	69
f) Probleme der Verdrängung rechtlich ungesicherter Nutzungen	70

4. Psychologische Aspekte	70
a) Psychologie des Wachstums	70
b) Prägung durch das bisherige Leitbild	71
c) Fixierung auf das Hier und Jetzt	71
d) Fixierung auf das Gemeindegebiet	72
e) Umweltbewußtsein	72
5. Probleme, die sich aus Stellung und Funktion der Gemeinderäte ergeben	73
a) Beeinflussung durch Interessenvertreter	73
b) Interessenlage der kommunalen Mandatsträger	73
c) Zeitliche und fachliche Überforderung der Gemeinderäte	74
6. Hindernisse aufgrund der Struktur der Gemeindeverwaltungen	75
7. Flucht in das Planungsvertragsrecht	75
B. Stellung und Aufgaben der Gemeinde im Bereich des Bauwesens	77
I. Verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinde	77
1. Planungshoheit als Ausfluß der Selbstverwaltungsautonomie	77
2. Schutz sonstigen gemeindlichen Bauwesens durch Art. 28 Abs. 2 GG ...	80
3. Landesverfassungsrecht	80
II. Einfachgesetzliche Stellung der Gemeinden im Bauwesen	81
1. Bauleitplanungsrecht	81
2. Besonderes Städtebaurecht	82
3. Bauordnungsrecht	83
C. Rechtliche Vorgaben für das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung	85
I. Allgemeines	85
II. Völkerrecht	86
III. Europarecht	86
1. Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und eines hohen Maßes an Umweltschutz und der Verbesserung der Umweltqualität gem. Art. 2 EGV (n.F.)	87
2. Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik gem. Art. 174–176 EGV	88
3. Sekundäres Gemeinschaftsrecht	90

IV. Bundesverfassungsrecht	90
1. Allgemeines	90
2. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gem. Art. 20 a GG	90
a) Allgemeines	90
b) Adressat des Schutzauftrages	91
c) Schutzobjekt natürliche Lebensgrundlagen	92
d) Art und Weise des Schutzes	95
aa) Art. 20 a GG als Staatszielbestimmung	95
bb) Offenheit des Gestaltungsauftrages	97
cc) Rang und Vorrang des Lebensgrundlagenschutzes	98
e) Nachweltverantwortung	101
f) Vorbehalt	102
g) Aus der Schutzpflicht ableitbare Grundsätze	103
aa) Bestandsschutzprinzip	103
bb) Verpflichtung zur Bestandsverbesserung	103
cc) Verhältnismäßigkeitsprinzip	104
h) Freiraumschutz durch Art. 20 a GG	106
aa) Allgemeiner Freiraumschutz durch Art. 20 a GG	106
bb) Mindestfreiraumschutz	107
cc) Bedeutung des Unterlassens der Festlegung einer Mindestfrei- raumfläche	108
i) Bedeutung der Freiraum-Schutzpflicht für das Verhältnis von Innen- entwicklung und Freirauminanspruchnahme	110
aa) Ermittlungs- und Prüfungspflicht	110
bb) Vermeidung unnötiger Freirauminanspruchnahme durch Innen- entwicklung	110
j) Zusammenfassung der Ergebnisse zu Art. 20 a GG	111
3. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	111
a) Allgemeines	111
b) Ableitung gemeindlicher Schutzpflichten für den Freiraum	113
4. Art. 14 Abs. 1 GG	114
a) Allgemeines	114
b) Baufreiheit	114
c) Sozialbindung des Eigentums	117
d) Situationsgebundenheit	118
e) Bestandsschutz als Hindernis der Innenentwicklung	119
f) Nachbarrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG	120

V. Landesverfassungsrecht	121
VI. Raumordnungsrecht	122
1. Bundesraumordnungsrecht	122
a) Rechtslage bis zum 31. 12. 1997	122
b) Rechtslage ab dem 1. 1. 1998	123
c) Bindungswirkung der Ziele und Grundsätze	126
d) Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung	127
2. Landesplanungsrecht	127
VII. Bauplanungsrecht (ohne Bodenschutzklausel)	128
1. Allgemeines	128
2. Aufgabe der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 1 BauGB	130
3. Erforderlichkeit gem. § 1 Abs. 3 BauGB (sog. Planrechtfertigung)	131
a) Freiraumschutz durch § 1 Abs. 3 BauGB?	131
b) § 1 Abs. 3 BauGB und Innenentwicklung	133
4. Die Anpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB	134
5. Umweltrelevante Planungsziele	136
a) Allgemeines	136
b) Inhalt des Nachhaltigkeitsbegriffs i.S. von § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB ...	137
c) Inhalt des Begriffs „menschwürdige Umwelt“	137
d) Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen	139
e) Art und Weise des Schutzes	139
f) Aussagen der umweltbezogenen Planungsziele für das Verhältnis von Innenentwicklung und Freirauminanspruchnahme	140
g) Abwägbarkeit der Planungsziele	141
6. Berücksichtigungsgebote gem. § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB	143
a) Allgemeines	143
b) Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung	145
c) Belange der Erholung	146
d) Förderung vorhandener Ortsteile	147
aa) Begriff der Erhaltung eines vorhandenen Ortsteils	147
bb) Bestandsaufnahme aufgrund des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BauGB	148
cc) Berücksichtigungspflicht	149
dd) Ermittlungspflicht	149

e) Belange des Umweltschutzes, Naturschutzes und der Landschaftspflege	154
aa) Allgemeine Bedeutung des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB	154
bb) Bestandsaufnahme	154
cc) Bedeutung für Freiraumschutz und Innenentwicklung sowie deren Verhältnis	156
f) Belange der Wirtschaft	157
g) Zusammenfassung	157
7. Umwidmungssperrklausel	157
8. Das Abwägungsgebot gem. § 1 Abs. 6 BauGB	160
a) Allgemeines	160
b) Ermittlung der Belange der Innenentwicklung und des Freiraumschutzes	161
c) Ermittlung der mit Freiraumschutz und Innenentwicklung konkurrierenden Belange	163
d) Pflicht zur Alternativenprüfung aus § 1 Abs. 6 BauGB	164
aa) Pflicht zur Prüfung möglicher Innenentwicklung als Planungsalternative	164
bb) Pflicht zur Prüfung von Alternativen im Freiraum	165
e) Einstellung der relevanten Belange in die Abwägung	165
f) Gewichtung der Belange des Freiraumschutzes und der Innenentwicklung	165
aa) Gewichtung der Belange des Freiraumschutzes in der Abwägung	166
bb) Gewichtung der Belange der Innenentwicklung in der Abwägung	166
g) Abwägung im engeren Sinne	167
h) Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 28. 11. 1989 zur Baulückenermittlung	169
9. Umweltschutzbezogene Belange i.S.v. § 1 a BauGB	171
10. Darstellungen im Flächennutzungsplan gem. § 5 BauGB	172
11. Festsetzungen im Bebauungsplan gem. § 9 BauGB	175
a) Freiraumschutz durch Festsetzungen	175
b) Freiraumschutz durch die Aufhebung von Festsetzungen	177
c) Innenentwicklung durch Festsetzungen	177
d) Festsetzungsmöglichkeiten	178
e) Pflicht zur Verwirklichung von Festsetzungen zugunsten der Innenentwicklung und des Freiraumschutzes	186
f) Begründungspflicht	188

12. Wegfall der Anzeigepflicht	189
13. Das neue Planungsvertragsrecht	190
14. Veränderungssperre gem. § 14 BauGB	193
15. Teilungsgenehmigung gem. § 19 BauGB	193
16. Sonderfall der Teilungsgenehmigung: Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion gem. § 22 BauGB	194
17. Vorkaufsrecht gem. § 24 BauGB	195
18. Die Änderung des Vorhabenbegriffs	196
19. Bedeutung des § 34 BauGB für Freirauminanspruchnahme /Innenent- wicklung	197
a) Vorhabenzulässigkeit nach § 34 Abs. 1 bis 3 BauGB	197
b) Funktionsbestimmung des Innenbereichs durch § 34 BauGB	198
c) Streichung des § 34 Abs. 3 BauGB	200
d) Klarstellungssatzung gem. § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB	201
e) Entwicklungssatzung gem. § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB	201
f) Abrundungs- bzw. Einbeziehungssatzung	202
20. Bedeutung des § 35 BauGB für das Verhältnis von Freirauminanspruch- nahme und Innenentwicklung	205
a) Vorhabenzulässigkeit nach § 35 Abs. 1 und 2 BauGB	205
b) Bauvorhaben der Land- und Forstwirtschaft gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB	207
c) Die Bedeutung des § 35 Abs. 3 BauGB für den Freiraumschutz	208
d) Begünstigte Außenbereichsvorhaben gem. § 35 Abs. 4 BauGB	211
e) Sparsamkeits- und Schonungsgebot gem. § 35 Abs. 5 BauGB	212
f) Außenbereichssatzung	214
g) Zusammenfassung	216
21. Umlegungsrecht gem. §§ 45 ff. BauGB	216
22. Enteignungsrecht gem. §§ 85 ff. BauGB	217
23. Besonderes Städtebaurecht	217
a) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gem. §§ 136 ff. BauGB	217
b) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gem. §§ 165 ff. BauGB	221
c) Zusammenfassung	222
24. Erhaltungssatzungen gem. § 172 BauGB	222
25. Städtebauliche Gebote gem. §§ 175 ff. BauGB	223
a) Baugebote gem. § 176 Abs. 1 und 2 BauGB	223
b) Bau- und Beseitigungsgebote gem. § 176 Abs. 5 Satz 1 BauGB	225

c) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote gem. § 177 BauGB	225
d) Abbruchgebot gem. § 179 Abs. 1 S. 1 BauGB	226
e) Entsiegelungsgebot gem. § 179 Abs. 1 S. 1 BauGB	226
26. Baulandkataster gem. § 200 Abs. 3 BauGB	227
27. Schutz des Mutterbodens gem. § 202 BauGB	228
28. Informelle Planung von Innenentwicklung	229
VIII. Bodenschutzklausel	231
1. Allgemeines / Gesetzesgeschichte	231
2. Sinn und Zweck des Gesetzes	233
3. Bodenschutzklausel als Umweltschutzrecht	234
4. Absoluter / relativer, mittelbarer / unmittelbarer Bodenschutz	237
5. Bundeskompetenz zum Erlaß der Bodenschutzklausel	238
6. Grund und Boden	239
7. „Umgegangen werden“	241
8. „Sparsam“	241
9. „Schonend“	249
a) Schonung als Schutz vor Belastungen	249
b) Schutz vor unnötigen Belastungen	250
c) Abgrenzung zum Sparsamkeitsgebot / Schonung als qualitativer Bodenschutz	251
d) Schonungsgebot der Bodenschutzklausel	252
e) Ergebnis	253
10. Wechselbeziehungen zwischen Sparsamkeits- und Schonungsgebot	254
11. Vorrang der Innenentwicklung	255
a) Unschärfe des Begriffs Vorrang	255
b) Abstrakter und konkreter Vorrang	257
c) Absoluter und relativer Vorrang	258
d) Genereller und individueller Vorrang	259
e) Ansicht Söfkers: Kein Vorrang innerörtlicher Entwicklung	259
f) Herrschende Ansicht: Vorrang nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse	260
g) Vorrang der Innenstadtentwicklung	261
h) Stellungnahme	261
aa) Wortlaut	261
bb) Systematik	263

cc) Sinn und Zweck	264
dd) Auslegung nach Wirksamkeit oder Praktikabilität der Norm	269
ee) Verfassungskonforme Auslegung im Lichte des Art. 20 a GG ...	269
ff) Verstoß gegen das Bestimmtheitsprinzip	271
i) Zusammenfassung der Ergebnisse zur Frage des Vorrangs	272
12. Soll	272
13. Abwägbarkeit der Bodenschutzklausel	273
a) Alte Bodenschutzklausel gem. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB a.F.	274
aa) Die herrschende Ansicht von der Abwägbarkeit der Boden- schutzklausel	274
bb) Bodenschutzklausel als Soll-Planungsleitsatz	279
c) Zur Terminologie: Planungsleitsatz	281
d) Grundlagenkritik der Theorie des planungsrechtlichen Optimierungs- gebotes	283
e) Stellungnahme zur Frage der Abwägbarkeit der alten Bodenschutz- klausel	291
aa) Wortlaut des § 1 Abs. 6 BauGB	291
bb) Systematik	293
cc) Materialien / Gesetzesgeschichte zu § 1 Abs. 6 BauGB	295
dd) Sinn und Zweck des § 1 Abs. 6 BauGB	295
ee) Wortlaut des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB a.F. – Sollstruktur	297
ff) Systematik	300
gg) Systematik – Vergleich mit den Katalogbelangen	302
hh) Systematik – Vergleich mit § 2 Abs. 2 BauGB	304
ii) Systematik – Vergleich mit § 1 Abs. 1 Satz 2 BauGB-Maßnah- menG	305
jj) Systematik – Vergleich mit dem Raumordnungsrecht	306
kk) Zulässigkeit von Soll-Planungsleitsätzen	307
ll) Materialien / Sinn und Zweck	308
14. Abwägbarkeit der neuen Bodenschutzklausel gem. § 1 a Abs. 1 BauGB	315
a) Gesetzgeberischer Wille	315
b) Optimierungsgebot	317
c) Bedeutung der Soll- und Ist-Fassung	319
d) Verfassungskonforme Auslegung	320
15. Inhalt des Versiegelungsbegrenzungsgebotes	320
a) Versiegelung / Verhältnis zum Sparsamkeitsgebot	320
b) „Dabei“	321
c) Zusatzklausel	322

16. Geltung der alten Bodenschutzklausel für besondere städtebauliche Satzungen	322
a) Rechtslage bis 31. 12. 1997	322
b) Rechtslage ab 1. 1. 1998	324
17. Bedeutung der Klausel für die Erforderlichkeit gem. § 1 Abs. 3 BauGB	324
18. Bedeutung der Bodenschutzklausel für die Aufhebung von Bauleitplänen	325
19. Bedeutung der alten Bodenschutzklausel für das Anzeige- und Genehmigungsverfahren i.S.v. § 11 BauGB a.F.	325
20. Verhältnis der alten Bodenschutzklausel zu § 1 BauGB-MaßnahmenG ..	326
21. Verhältnis der Bodenschutzklausel zum Naturschutzrecht	327
22. Arten der Mißachtung der Bodenschutzklausel	329
23. Folgen der Nichtbeachtung	330
a) Alte Bodenschutzklausel	330
b) Neue Bodenschutzklausel	332
c) Zusammenfassung der Ergebnisse zur Bodenschutzklausel	332
IX. Bauordnungsrecht	332
X. Naturschutzrecht	337
1. Allgemeines	337
2. Die Ziele des Naturschutzes	338
3. Grundsätze des § 2 BNatSchG mit freiraumschützenden Aussagen	339
a) Freiraumschutz durch § 2 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG	339
b) Sparsame Nutzung	342
c) Naturschutzrechtliche Bodenschutzklausel	343
d) Erschließung, Gestaltung und Erhaltung geeigneter Flächen	343
e) Zusammenfassung	344
4. Naturschutzrechtliches Abwägungsgebot des § 1 Abs. 2 BNatSchG	344
5. Freiraumschutz durch Landschaftsplanung	346
6. Eingriffsregelung außerhalb der Bauleitplanung	349
a) Allgemeines	349
b) Inhalt / Sinn und Zweck der Eingriffsregelung	350
c) Eingriffsbegriff und Freirauminanspruchnahme	352
d) Vermeidungsgrundsatz	353
aa) Allgemeines	353
bb) Erforderlichkeits- / Bedarfsprüfung	354
cc) Standortalternativen- / Trassenalternativenprüfung	356

dd) Verhältnis des Vermeidungsgebotes zu den Grundsätzen des Naturschutzes	357
ee) Vermeidungsgrundsatz und Abwägungsgebot	358
ff) Vermeidungsgebot und Minimierungsgebot	358
gg) Bindungswirkung des Vermeidungsgrundsatzes	360
hh) Bedeutung des Vermeidungsgrundsatzes für das Verhältnis von Freiflächeninanspruchnahme und Innenentwicklung	362
e) Ausgleichsgrundsatz	362
f) Abwägungsgrundsatz	364
g) Kompensationsgrundsatz	365
7. Eingriffsregelung in der Bauleitplanung	366
a) Rechtslage bis 31. 12. 1997	366
aa) Allgemeines	366
bb) Bedeutung des Vermeidungsgebots gem. § 8 a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG a.F.	367
cc) Ausgleichsgrundsatz und Kompensationsgebot in der Bauleitplanung	371
dd) Anwendbarkeit der alten Eingriffsregelung auf sonstige städtebauliche Satzungen	372
ee) Erlaß von Wiederherstellungsverfügungen	374
ff) Ergebnisse zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung i.d.F. bis 31. 12. 1997	374
b) Eingriffsregelung in der Bauleitplanung nach der Rechtslage ab dem 1. 1. 1998	375
aa) Überblick über die Änderungen	375
bb) Anwendungsbereich	376
cc) Vermeidungsgrundsatz	377
dd) Ausgleichsgrundsatz	378
ee) Ergebnisse zur Eingriffsregelung nach der Rechtslage ab 1. 1. 1998	379
8. Schutzverordnungserlaß	379
9. Besonderer Biotopschutz	382
10. Gemeindliches Baumschutzrecht	383
XI. Forstrecht	385
XII. Bodenschutzgesetz	387
1. Gesetzgebungsgeschichte	387
2. Bundeskompetenz	387

3. Bedeutung für die Bauleitplanung	388
4. Gegenentwurf	388
XIII. Wasserrecht	389
XIV. Immissionsschutzrecht	390
1. Allgemeines	390
2. Betreiberpflichten	391
3. Bedeutung des § 50 BImSchG für Freiraumschutz und Innenentwicklung	392
XV. Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Großbauten	395
XVI. Abgabenrecht	396
XVII. Subventionsrecht	397
XVIII. Fehlerfolgen rechtswidriger Freirauminanspruchnahme	399
1. Allgemeines Fehlerfolgensystem des Baugesetzbuchs	399
2. Mißachtung von Rechtssätzen des Freiraumschutzes und der Innenentwicklung	400
3. Prozessuales	402
D. Gesetzgebungsvorschläge zur Neuregelung des Verhältnisses von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung	403
I. Gesetzgebungsvorhaben Umweltgesetzbuch	403
1. Allgemeines	403
2. Umweltpflichtigkeit des Eigentums	403
3. Bauplanungsrecht	404
4. Das Bodenschutzrecht des Sachverständigenentwurfs	405
a) Bodenschutzklausel	405
b) Bodenschutzplanung	406
c) Qualitativer Bodenschutz	406
5. Naturschutzrecht im UGB-KoME	407
6. Forstrecht im UGB-KoME	407
II. Sonstige Regelungsmöglichkeiten	408
1. Grundgesetzänderung	408
2. Reform des Raumordnungsrechts	408

3. Änderungen des Bauplanungsrechts	409
a) Zwingende Geltung der Bodenschutzklausel	409
b) Regelvorrang der Innenentwicklung	410
c) Pauschale Vorgaben für einen Mindestfreiflächenschutz	412
d) Eingriffsregelung	412
e) Änderung des § 34 BauGB	412
f) Änderung des § 35 BauGB	412
g) Umweltverträglichkeitsprüfung	413
h) Änderung der Baunutzungsverordnung	414
4. Naturschutzrechtsänderungen	415
a) Aufhebung des § 8 a Abs. 2 BNatSchG	415
b) Mindestfreiflächenschutz	415
c) Eigene Rechte des Freiraums	416
d) Stärkung des Verbandsklagerechts	417
5. Neue abgabenrechtliche Instrumente zur Einschränkung des Freiflächen- verbrauchs und zur Förderung der Innenentwicklung	418
a) Allgemeines	418
b) Reform der Grundsteuer	419
c) Schaffung einer Baulandsteuer	419
d) Wohnflächensteuer	420
e) Erhebung einer Versiegelungsabgabe	421
f) Bodenwertsteuer	421
g) Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer	422
h) Innenstadtzufahrts- bzw. Pendlerabgabe	422
6. Sonstige neue Instrumente	423
a) Handelbare Flächenausweisungsrechte	423
b) Baurechtsverlagerung	423
c) Grundstücksbörse	424
d) Baulückenfonds	424
7. Subjektive Ansprüche auf Freiraumschutz und Innenentwicklung	425

E. Möglichkeiten der Innenentwicklung und deren Umsetzung durch die Ge- meinde	428
I. Allgemeines	428
II. Innenentwicklung durch Baulückenschließung	428
1. Allgemeines	428
a) Begriff der Baulücke	428

b) Situationsbeschreibung – Entstehung und Bedeutung von Baulücken	431
c) Allgemeine Probleme der Baulückennutzung	432
2. Maßnahmen der Bauleitplanung	433
a) Bebauungsplangebiete	433
aa) Baugebot	433
bb) Umlegung	435
cc) Enteignung	436
dd) Grenzregelung	438
ee) Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen gem. §§ 182, 183, 184 BauGB	438
ff) Ausübung von Vorkaufsrechten	439
gg) Befreiungen	441
hh) Planänderung und -ergänzung	442
b) Unbeplanter Innenbereich i.S.v. § 34 BauGB	442
aa) Baugebote	442
bb) Umlegung	442
cc) Enteignung	443
dd) Grenzregelung	443
ee) Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen	443
ff) Vorkaufsrecht	444
gg) Erlaß von Bebauungsplänen (Überplanung)	444
3. Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	447
a) Sanierungsgebiete	447
b) Entwicklungsgebiete	447
4. Bauordnungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	448
5. Subventionsrecht	448
6. Gemeindlicher Flächenerwerb und -verkauf	449
7. Informelles Verwaltungshandeln durch Beratung und Information	451
III. Ruinengeländebebauung	451
1. Allgemeines	451
a) Begriff der Ruine	451
b) Situationsbeschreibung	452
2. Bauleitplanungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	453
a) Bebauungsplangebiete	453
aa) Vorkaufsrechtsausübung in beplanten Gebieten	455
bb) Modernisierungsgebot in beplanten Gebieten	456

b) Unbeplanter Innenbereich	456
3. Besonderes Städtebaurecht	457
a) Städtebauliche Sanierung	457
b) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	458
4. Bauordnungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	459
a) Abrißverfügung	459
aa) Rechtsgrundlage	459
bb) Materielle Illegalität von Ruinen	460
cc) Bestandsschutz von Ruinengebäuden	461
dd) Abrißverfügung	463
b) Örtliche Bauvorschriften	464
5. Denkmalschutzrecht	464
6. Naturschutzrecht	464
7. Sonstige Ermächtigungsgrundlagen des besonderen Verwaltungsrechts ..	465
8. Sonstige Handlungsmöglichkeiten	466
IV. Beseitigung von Minderbebauung	467
V. Aufstockung	467
1. Allgemeines	467
2. Bauleitplanungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde	469
a) Bebauungsplangebiete	469
aa) Maßnahmen auf der Grundlage des unveränderten Bebauungs-	
plans	469
bb) Änderung des Bebauungsplans	470
cc) Mindestmaßfestsetzung	471
dd) Geschoßflächenzahl	471
b) Innenbereich i. S. d. § 34 BauGB	471
3. Besonderes Städtebaurecht	472
4. Bauordnungsrechtliche Aspekte	472
VI. Anbau	473
1. Situationsbeschreibung	473
2. Bauplanungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde	474
a) Bebauungsplangebiete	474
aa) Maßnahmen auf der Grundlage des unveränderten Bebauungs-	
plans	474
bb) Änderung des Bebauungsplans	474

b) Unbeplante Gebiete	475
aa) Baugebote im unbeplanten Innenbereich	475
bb) Erlaß von Bebauungsplänen für den Innenbereich	475
3. Besonderes Städtebaurecht	476
4. Bauordnungsrechtliche Aspekte	476
a) Allgemeines	476
b) Abstandflächen	476
c) Stellplätze	477
d) Wohnungen	477
e) Deckenhöhe	478
f) Statik	478
g) Notweg	479
5. Sonstige Handlungsmöglichkeiten	479
VII. Ausbau	479
1. Allgemeines	479
2. DachgeschoBausbau	480
a) Bauplanungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde	481
aa) Bebauungsplangebiete	481
bb) Unbeplante Gebiete	483
b) Besonderes Städtebaurecht	484
c) Bauordnungsrechtliche Aspekte	485
d) Sonstige Rechtsvorschriften	486
3. Kellerausbau / Souterrainnutzung	486
4. Garagenausbau	487
5. Scheunenausbau	487
a) Allgemeines	487
b) Bauplanungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	488
c) Bauordnungsrechtliche Aspekte	488
6. Stallausbau	489
VIII. Sanierung bzw. Modernisierung ungenutzter Wohnbebauung	490
1. Allgemeines	490
2. Bauleitplanungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	490
3. Besonderes Städtebaurecht	491
IX. Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriebrachen	492
1. Allgemeines	492

2. Bauplanungsrechtliche Aspekte	493
a) Allgemeines	493
b) Altlastenproblematik	493
c) Einkaufszentren im städtischen Umland	494
3. Besonderes Städtebaurecht	495
4. Bauordnungsrecht	495
X. Konversion ehemaliger Militärstandorte	495
1. Allgemeines	495
2. Bauplanungsrechtliche Besonderheiten	496
3. Besonderes Städtebaurecht	497
4. Bauordnungsrechtliche Aspekte	497
5. Sonstige Handlungsmöglichkeiten	498
XI. Verkehrsflächenbebauung	498
1. Allgemeines	498
2. Bauplanungsrechtliche Aspekte	499
3. Besonderes Städtebaurecht	500
4. Bauordnungsrechtliche Aspekte	500
XII. Wochenendhausgebiete	500
1. Allgemeines	500
2. Bauleitplanungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	501
3. Besonderes Städtebaurecht	502
4. Bauordnungsrechtliche Aspekte	502
XIII. Kleingartenbebauung	502
1. Allgemeines	502
2. Bauplanungsrechtliche Instrumente einer Umnutzung	504
a) Bebauungsplanung	504
b) Kleingartengebiete	506
3. Besonderes Städtebaurecht	506
4. Bauordnungsrechtliche Aspekte	507
F. Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeit	508
Literaturverzeichnis	515
Stichwortverzeichnis	528

A. Einleitung

I. Einführung in das Thema

Die öffentliche Diskussion des Themas „ökologisches Planen und Bauen“ begann in der Bundesrepublik Deutschland Ende der siebziger Jahre. Zwischenzeitlich handelt es sich um einen nicht nur in Fachkreisen gebräuchlichen Begriff, mit dem auch eine breitere Öffentlichkeit zunehmend bestimmte Inhalte verbindet. Jener Begriff wird allerdings oft mit unterschiedlicher Bedeutung verwandt, zumal er eine Vielzahl von Aspekten umfaßt. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit steht ein zentraler Teilaspekt der Forderungen ökologischen Planens und Bauens im Mittelpunkt: die Forderung nach einem grundsätzlichen Vorrang der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme von Freiraum für bauliche Zwecke. In diesem Zusammenhang tauchen in der Diskussion auch Schlagwörter wie bestandsorientierter Städtebau, Flächenrecycling, Siedlungsoptimierung oder Nachverdichtung auf, die allerdings mit dem Begriff der Innenentwicklung nicht deckungsgleich sind.

Ökologisches Planen und Bauen ist keine gänzlich neue Form in Abgrenzung zu einer herkömmlichen Form des Planens und Bauens. Vielmehr ist im Laufe der letzten Jahre zunehmend die Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte für die Planung von Bebauung und das Bauen rechtlich festgeschrieben worden.

In der vorliegenden Arbeit soll das rechtliche Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor dem Hintergrund der Forderungen ökologischen Planens und Bauens untersucht werden. Ziel ist es, dabei das komplexe Gefüge rechtlicher Vorgaben für dieses Verhältnis darzustellen, diese Vorgaben an den Forderungen ökologischen Planens und Bauens zu messen und zu untersuchen, ob eine rechtliche Neuordnung des Verhältnisses von Innenentwicklung und Freirauminanspruchnahme anzuraten ist. Die Arbeit behandelt das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung aus der Perspektive der Gemeinde, da ihr als Trägerin der Bauleitplanung eine zentrale Stellung bei der Umsetzung jener Vorgaben zukommt.

Der erste Teil der Arbeit beginnt mit einer Übersicht über die Bedeutung des Freiraumschutzes. Dabei werden die Zusammenhänge zwischen Bebauung und Umweltproblemen und insbesondere die Folgen freiraumverbrauchender Bebauung als Problem eines nachhaltigen Umweltschutzes aufgezeigt. Der zweite Teil gibt einen Überblick über die allgemeine Stellung der Gemeinde im Bereich des Bauwesens, um deren verfassungs- und einfachgesetzliche Einbindung in das System des planungsrechtlichen Umgangs mit der Landschaft aufzuzeigen.

Den Kern der Arbeit bildet der dritte Teil. Er behandelt die einzelnen rechtlichen Vorgaben für das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung. Neben einer Behandlung der aus Art. 20 a GG abzuleitenden Vorgaben werden Schwerpunkte auf die Auslegung der bauplanungsrechtlichen Bodenschutzklausel, Ermittlungspflichten der Gemeinde und das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot gelegt.

In einem vierten Teil werden mögliche Regelungen *de lege ferenda* zur Ausgestaltung des Verhältnisses von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung skizziert.

Der fünfte und letzte Teil dient dazu, die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vielfältigen Möglichkeiten der Innenentwicklung darzustellen. Dabei werden die wichtigsten bei der gemeindlichen Innenentwicklung auftretenden Rechtsfragen behandelt.

Die Arbeit schließt mit einer thesenhaften Zusammenstellung der gewonnenen Ergebnisse.

II. Zusammenhänge zwischen Freiraumbebauung und zentralen Umweltproblemen¹

1. Allgemeines

Die allgemeine Umweltsituation wird durch eine nationale² wie weltweite³ Verschärfung von Umweltproblemen gekennzeichnet. Unter dem Begriff Umweltproblem soll die noch ungelöste schwierige Aufgabe⁴ der Beseitigung bzw. Abwehr von eingetretenen oder zu erwartenden Umweltschäden verstanden werden.⁵ Die

¹ Zur allgemeinen Umweltsituation in der Bundesrepublik Deutschland s. Umweltbundesamt, Umweltzustandsbericht 1997; zur Umweltsituation speziell in den neuen Bundesländern: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission: Zustand der Umwelt in den sechs neuen Bundesländern, 1998 – KOM 1998, S. 33.

² „Unter den Industriestaaten der Erde ist die Bundesrepublik Deutschland durch Bevölkerungsdichte und intensive wirtschaftliche Tätigkeit heute eines der Länder mit der weitaus höchsten Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung. Die Bevölkerungsdichte im Bundesgebiet ist mit 247 Einwohnern je Quadratkilometer außerordentlich hoch. Die Umweltbeanspruchung erstreckt sich auf das gesamte Bundesgebiet.“ (Einleitungssätze der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung vom 6. 2. 1985 BT-Drucksache 10/2977, S. 4). Die Bundesrepublik Deutschland zählt zu den am dichtesten besiedelten Ländern Europas (vgl. Umweltbericht 1988 – Unterrichtung durch die Bundesregierung – BT-Drucksache 13/10735, S. 8).

³ Es sei hier nur an die Zunahme der Weltbevölkerung von 1970 bis 1990 von 3,6 auf 5,3 Milliarden erinnert, die eine Vielzahl von Umweltproblemen im „Schlepptau“ hat (vgl. von Weizsäcker/Lovins/Lovins, S. 286).

⁴ Vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, S. 1182.

⁵ Der Begriff der Umwelt wird in sehr verschiedener Weise definiert (vgl. Bender/Sparwasser/Engel, Teil 1 Rdnr. 5). Mit Kloepfer (Umweltrecht, § 1 Rdnr. 14) kann zwischen

zur Zeit mehr oder minder intensiv diskutierten Umweltprobleme lassen sich schlagwortartig unter folgende Begriffe fassen: Landschaftsverbrauch⁶, Zerschneidungseffekte, Artenschwund, Ozonproblematik, Saurer Regen/Waldsterben⁷, Treibhauseffekt, Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen (fossile Brennstoffe, Metalle), Luftschadstoffe⁸, Nitrat- und Schwermetallbelastung der Böden und Verkehrsinfarkt der Städte. Mögen auch nicht alle Umweltprobleme ihre Ursache in der Bebauung haben, so hat die Bautätigkeit insbesondere im Freiraum eine zentrale Bedeutung für Art und Ausmaß der bestehenden Umweltprobleme.

2. Landschaftsverbrauch

Die Hauptursache der Landschaftszerstörung ist der sog. Landschafts- oder Landverbrauch⁹ durch Siedlungs- und Verkehrsflächen.¹⁰ Unter Landschaftsverbrauch versteht man nicht ein Verbrauchen im Sinne der umgangssprachlichen Hauptbedeutung¹¹ des Wortes.¹² Landschaft „verschwindet“ nicht durch Siedlungs- und Verkehrsflächen, sondern erfährt eine durch Überbauung und Bodenversiegelung geprägte Umgestaltung und Umnutzung. Der Terminus „verbrauchen“ ist jedoch inhaltlich gerechtfertigt, soweit man als Gegenstand des Verbrauchs nicht Land bzw. die Landschaft an sich, sondern nur die offene oder freie Landschaft ansieht. Siedlungstätigkeit mit einhergehender Überbauung und Versie-

einem extensiven und einem restriktiven Umweltbegriff unterschieden werden. Während der extensive unsere gesamte Umgebung einschließlich unserer Mitmenschen und aller sozialen, kulturellen und politischen Einrichtungen umfaßt (*Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 15), konzentriert sich der restriktive Umweltbegriff (des juristischen Raums) auf die natürliche Umwelt (*Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 16). Natürliche Umwelt ist in Anlehnung an § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UVPG zu definieren als Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft einschließlich der Wechselwirkungen untereinander, wobei die ebenfalls in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG genannten Kultur- und Sachgüter nicht umfaßt werden. Der Begriff der natürlichen Umwelt greift damit über die sog. Umweltmedien (vgl. *Bender/Sparwasser/Engel*, Teil 3 Rdnr. 2) Boden, Luft und Wasser weit hinaus. Zu anderen normativen Umweltbegriffen s. *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rdnr. 17.

⁶ Eine intensivere öffentliche Diskussion setzte etwa in der Mitte der achtziger Jahre ein.

⁷ Seit Mitte der achtziger Jahre.

⁸ Seit Mitte der siebziger Jahre.

⁹ Soweit hier von Landverbrauch die Rede ist, wird hierunter nur die Inanspruchnahme von Boden durch bauliche Zwecke als Siedlungs- oder Verkehrsfläche verstanden. Es sei darauf hingewiesen, daß der Begriff bisweilen auch in einem anderen, weiteren Sinn gebraucht wird. So meint etwa *Winter*, S. 134: „Auch das ist ‚Landschaftsverbrauch‘: ausgeräumte Äcker, Furchen ohne Baum oder Strauch bis zum Horizont und betonierte Bäche. Hügel sind abgetragen, Hohlwege zugeschüttet und Hecken verschwunden.“

¹⁰ *Bender/Sparwasser/Engel*, Teil 3 Rdnr. 17.

¹¹ Vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, S. 1635: „regelmäßig (eine gewisse Menge von etw.) nehmen u. für einen best. Zweck verwenden [bis nichts mehr davon da ist]“.

¹² Hierauf weisen *von Grot/Kunst/Raabe/Sander*, S. 13 und *Sening*, in: *Rosenkranz/Bachmann/Einsele/Harreß*, 0510 S. 1 hin.