

Freiraumschutz und Innenentwicklung

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

Von

Thorsten Franz



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| A. Einleitung | 25 |
| I. Einführung in das Thema | 25 |
| II. Zusammenhänge zwischen Freiraumbebauung 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. Umlageungsrecht 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 Bodenschutzklausel | 274 |
| bb) Bodenschutzklausel als Soll-Planungsleitsatz | 279 |
| c) Zur Terminologie: Planungsleitsatz | 281 |
| d) Grundlagenkritik der Theorie des planungsrechtlichen Optimierungsgebotes | 283 |
| e) Stellungnahme zur Frage der Abwägbarkeit der alten Bodenschutzklausel | 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-MaßnahmenG | 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 | 358 |
| 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 |
| I. 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. Dachgeschoßausbau | 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 |