

Bodenschutz im städtebaulichen Planungsrecht.

Zur Bodenschutzklausel des Baugesetzbuchs von Prof. Dr. Michael Krautzberger

Schlagwörter

Bodenschutz, Stadtentwicklung, erleichterte Innenentwicklung, Baurecht auf Zeit, Stadtumbau, Klimaschutz

Zusammenfassung

Wenn in diesen Zeiten besonders eingehend nach den Antworten auf die Herausforderungen des Klimawandels gesucht werden, stellt sich die Frage nach dem Beitrag des Städtebaus und der Stadtentwicklung dazu. Die städtebauliche Dimension des Klimaschutzes lässt sich dabei – stichwortartig – auf ein breites Handlungsspektrum beziehen¹. Zu nennen sind dabei u.a. die Sicherung klimaschonender und -schützender Stadtstrukturen, vor allem auch kompakter Stadt- und Siedlungsstrukturen oder die Anpassung an topographische Gegebenheiten. An erster Stelle – und originär dem Städtebau aufgegeben – steht damit als Aufgabe die Vermeidung der Zersiedelung und damit des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden. **Bodenschutz:** Eine originär stadtentwicklungspolitische Aufgabe – und eine Forderung des Klimaschutzes zugleich. Ist das Instrumentarium der Stadtentwicklung auf diese Aufgabe vorbereitet? Stehen die Instrumente zur Verfügung? Die Entwicklungen, namentlich die gewaltigen Suburbanisierungen der zurück liegenden Jahrzehnte – mit der im Zeitraffer-Tempo vollzogenen Zersiedelung ostdeutscher Siedlungsräume – führt zu vielen nachdenklichen Fragen. Ob es aber am Recht liegt und an den Instrumenten oder doch am politischen Gestaltungswillen auf lokaler und regionaler Ebene?

I. Bodenschutz als städtebauliche Aufgabe

1. Die Bodenschutzklausel

Der Gesetzgeber hat jedenfalls mit dem am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Baugesetzbuch² – damals in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB 1987 geregelt – erstmals eine „Bodenschutzklausel“ in das Städtebaurecht des Bundes eingefügt worden: „**Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden**“. Auf diese knappe Formel wurde das damals gebracht. Diese damals neu eingeführte Bodenschutzklausel wurde in

zwei späteren Novellen – unter Beibehaltung des Kernsatzes von 1987 – sprachlich und mit neuen inhaltlichen Akzenten erweitert: durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998³ und durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) 2004⁴. Die letzte größere Änderung des Städtebaurechts durch die BauGB Novelle 2007⁵ ließ die Bodenschutzklausel unverändert, berief sich jedoch bei der Einführung eines neuen Verfahrens der Bauleitplanung für „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ in § 13a BauGB auf das Ziel einer Implementierung der Bodenschutzklausel⁶ und griff im Wortlaut, nämlich bei der Beschreibung des Anwendungsbereichs, also dem, was unter „Innenentwicklung“ zu verstehen sei, wörtlich auf die Bodenschutzklausel (Fassung EAG Bau 2004) zurück.

2. Überblick

In einem gewissen Kontrast zum gesetzgeberischen Vertrauen auf die Gestaltungskraft dieses gesetzlichen Ansatzes – darauf wurde schon hingewiesen – steht die praktische Relevanz der Vorschrift,

Absichtserklärung oder Steuerungsinstrument?

misst man diese einmal – sicher verengend, aber dann doch letztlich unübertroffen – an ihrer Bedeutung in der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Prüft man die veröffentlichten oder sonst dokumentierten Entscheidungen, so sieht man vor sich ein weites und offenbar leeres Feld. Ist die Bodenschutzklausel also – rechtlich betrachtet – dann doch ein „zahnloser Tiger“ und erschöpft sie sich als edle Handlungsrichtschnur oder auch als eine Art Freizeichnungsklausel des Städtebaurechts gegen den Vorwurf, eine wesentliche Grundlage für die Zersiedelung der Landschaften in Vergangenheit und Gegenwart zu sein? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden, auch unter Einbeziehung der aktuellen gesetzlichen Entwicklungen⁷.

II. Die städtebaurechtliche Bodenschutzklausel

1. Innenentwicklung

Mitte der 80er Jahre des gerade vergangenen Jahrhunderts fand der Begriff der „Innenentwicklung“ Eingang in die städtebauliche Begriffswelt⁸. Er begleitete leitbildartig das damals neu kodifizierte Baugesetzbuch. Als rechtlicher Begriff ist die Innenentwicklung jedoch noch nicht in den Text des BauGB aufgenommen worden. Die planungsrechtliche „Bodenschutzklausel“ ist in das Städtebaurecht des Bundes – wie bereits erwähnt – erstmals durch das Baugesetzbuch (BauGB) 1987 eingefügt worden. Die damalige Gesetzgebung hatte – auch vor dem Hintergrund der Mitte der 80er Jahre stagnierenden Siedlungserweiterung; der Begriff der „**Innenentwicklung**“ wurde zwar erst mit dem EAG Bau 2004⁹ und dem BauGB 2007¹⁰ in den Text des BauGB auf-

1 Vgl. nur Mitschang, DVBl. 2008, S. xxx

2 Baugesetzbuch vom 8.12.1986 (BGBl. I S. 2191).

3 Gesetz vom 27.8.1997 (BGBl. I S. 2141).

4 Gesetz vom 24. 6. 2004 (BGBl. I S. 1359).

5 Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

6 Vgl. A.1.2 der Amtlichen Begründung, BR-Drs. 558/06.

7 Zum folgenden ist der Verf. auch eingegangen in: Festschrift für Hans-Werner Rengeling, Köln 2008, S.139 .

8 Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Aufl. 2007, Einleitung Rn. 24

9 Siehe unten lit.c.

10 Siehe unten lit.d.

genommen, fand aber bereits Eingang in das Repertoire stadtentwicklungspolitischer Zielbeschreibungen¹¹ – die Berücksichtigung ökologischer Belange im städtebaulichen Planungsrecht fortentwickelt: die „Altlastenkennzeichnung“ in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, die planerischen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen, der Anwendungsbe reich städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen auch auf Maßnahmen des Bodenschutzes.

2. Baugesetzbuch 1987

Die in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB 1987 eingefügte Bodenschutzklausel setzte zugleich die Ziele des sich Mitte der 80er Jahre herausformenden **Bodenschutzgedankens** in die Grundsatznorm des § 1 BauGB über die Aufgaben

Bodenschutz als neues Handlungsfeld

und Ziele der städtebaulichen Planung um – lange vor dem Erlass eines bundesrechtlichen Bodenschutzgesetzes¹² um. Die Begründung des damaligen Regierungsentwurfs zum BauGB¹³ be rief sich hierzu ausdrücklich auf die „Bodenschutzkonzeption“ der damaligen Bundesregierung vom 6.2.1985, mit der die Arbeiten an der späteren Bodenschutzgesetzgebung begannen. Die damalige Bodenschutzklausel lautete wie folgt: „*Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden.*“ Als Ziel dieser Neuregelung wurde in der Begründung des Gesetzentwurfs u.a. angegeben, dass die Verpflichtung zum sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden als besonders wichtiges Kriterium für die Abwägung der vielfältigen Belange nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB 1987 (jetzt: § 1 Abs. 6) im Sinne eines „Gebots“ aufgenommen werden solle. Dieses Gebot soll vor allem auch darin seinen Ausdruck finden, dass je nach den örtlichen Verhältnissen und der städtebaulichen Situation anstelle der Neuausweisung von Bauflächen die Möglichkeiten der innerörtlichen Entwicklung auszuschöpfen und bei Inanspruchnahme un bebauter Flächen flächensparende Bauweisen zu bevorzugen seien. Davon könne im Rahmen der Bauleitplanung in begründeten Fällen abgewichen werden, z. B. wenn städtebauliche Alternativen nicht möglich sind, der Verzicht auf Neuanweisung von Bauland zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung anderer Belange führen würde oder auch wenn Gründe des Umweltschutzes eine Abweichung erforderlich machen. Die Gemeinden – so die Gesetzesbegründung – „können den Erfordernissen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden durch die in vielfältiger Weise möglichen Darstellungen und Feststellungen in den Bauleitplänen Rechnung tragen.“

3. Die weitere Ausformung der Bodenschutzklausel bis zur BauGB-Novelle 2007

a) Abstimmung mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz

Die **Novellierung der Bodenschutzklausel** durch das Bau- und

Raumordnungsgesetz 1998 hatte vor allem die Aufgabe, die genauere und aktualisierte Abstimmung mit dem damals parlamentarisch weitgehend „parallel“ beratenen Bund-Bodenschutzgesetz zu leisten. Die Klausel wurde als **§ 1 a Abs. 1 BauGB 1998** in eine damals neu eingeführte zentrale Vorschrift über das Verhältnis von Umwelt- und Städtebaurecht eingefügt. Gegenüber der Fassung im BauGB 1987 wurde die „neue“ Bodenschutzklausel um den Aspekt der Begrenzung der „Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß“ ergänzt.

b) Kodifizierung der „Innenentwicklung“

Durch das **EAG Bau 2004**¹⁴ ist die vorher in § 1 a Abs. 1 enthaltene **Bodenschutzklausel** in einen neuen Absatz 2 übernommen und zugleich inhaltlich weiter ausgeformt worden: Die Bodenschutzklausel wurde durch folgenden Halbsatz konkretisiert: „dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“ (§ 1 a Abs. 2 Satz 1 BauGB). Diese Konkretisierung der Bodenschutzklausel und die beispielhafte Nennung von Instrumenten, die im Rahmen der Bauleitplanung entsprechend den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen genutzt werden können, soll – so die Begründung zum Regierungsentwurf¹⁵ – der Bedeutung Rechnung tragen, die dem Anliegen einer möglichst schonenden und sparsamen Inanspruchnahme von Grund und Boden im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zukommt¹⁶.

c) Weitere Instrumente: Baurecht auf Zeit und Stadtumbau

Das Instrumentarium der Innenentwicklung und damit die Flankierung des Bodenschutzes wurde durch das EAG Baurecht auch durch neue Regelungen fortentwickelt:

aa) Baurecht auf Zeit

Mit den Vorschriften über das „**Baurecht auf Zeit**“, vor allem durch die Möglichkeit der Befristung und Bedingung planerischer Festsetzungen (§ 9 Abs. 2 BauGB) und durch die Verpflichtung, bei bestimmten privilegierten Vorhaben für den Fall der nachhalti-

11 Vgl. für viele Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Aufl., München 2007, Einleitung, Rn.24.

12 Vgl. das nach einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17.3.1998 (BGBl. I S. 502).

13 BT-Drs. 10/4630.

14 Gesetz vom 24. 6. 2004 (BGBl. I S. 1359).

15 BT-Drs. 15/2250, S. 40.

16 Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland, – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, BT-Drs. 14/8953, S. 42, 121 ff.

17 Gesetz vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

18 BTDrucks. 16/2496

gen Nutzungsaufgabe den Rückbau und die Entsiegelung vorzusehen (§ 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB), wurden die Gestaltungsmöglichkeiten einer gemeindlichen Stadtentwicklungsstrategie der Innenentwicklung mit neuen Instrumenten flankiert: eine für den Bodenschutz weit reichende neue Entwicklung – heute von der städtebaulichen und kommunalpolitischen Praxis vermutlich noch nicht voll wahrgenommen.

bb) Stadtumbau

Mit den Regelungen über den **Stadtumbau** (§§ 171 a bis 171 d BauGB) soll eine Städtebaupolitik des planmäßigen und nachhaltigen Rückbaus und der Innenentwicklung neue Akzente verlangen. Nach § 171 a Abs. 2 Satz 2 sollen Stadtumbaumaßnahmen insbesondere dazu beitragen, dass

- die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft angepasst wird,
- die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert werden,
- innerstädtische Bereiche gestärkt werden,
- nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt werden,
- einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden,
- freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden,
- innerstädtische Altbaubestände erhalten werden.

d) Bebauungsplan der Innenentwicklung

aa) Überblick

Das **BauGB 2007**¹⁷ ließ die Bodenschutzklausel unverändert. § 13a BauGB über den „**Bebauungsplan der Innenentwicklung**“ greift jedoch in der gesetzlichen Beschreibung des Anwendungsbereichs wörtlich die Vorgabe des § 1a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 auf, nämlich Bebauungspläne „für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung“. Das rechtspolitische Ziel, das mit § 13 a angestrebt wird, ist eine Begünstigung der Entwicklung des Gemeindegebiets „nach innen“, d.h. von Bebauungsplänen zugunsten der **Innenentwicklung**. Dieses Ziel liegt dem Städtebaurecht wie eine Leitvorstellung zugrunde; sie ist kennzeichnend für das europäische Stadtverständnis, sieht sich aber angesichts massiver Wachstumstendenzen und einer Siedlungsentwicklung in die Fläche und das Umland der Städte und Gemeinden seit Jahrzehnten erheblichen Gefährdungen ausgesetzt: Wachstum der Städte in die Fläche hinein, Zersiedelung der Landschaft, Gefahr disperser Siedlungs- und Stadtstrukturen, peripherer „Einfamilienhausbrei“ und periphere, die gewachsen urbanen Zentren gefährdende Handelszentren, die auf die Grüne Wiese außerhalb der Städte reichen.

bb) Ergänzende Neuregelungen für die städtebauliche Innenentwicklung

Zu den bis zum EAG Bau 2004 geschaffenen städtebaurechtlichen Akzenten zugunsten der Innenentwicklung sind mit dem BauGB 2007 zusätzliche Akzente gesetzt worden, namentlich mit

- dem neuen städtebaulichen Belang der **Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche** (§ 1 Abs. 6 Nr. 4),
- den **Festsetzungen zentraler Versorgungsbereiche** (§ 9 Abs. 2 a),
- der **erweiterten Wohnnutzung bei Gemengelage** im Innenbereich (§ 34 Abs. 3 a) oder
- auch der **privaten Initiativen der Stadtentwicklung** (§ 171 f).

cc) Beschleunigtes Verfahren; Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB 2007)

Mit dem beschleunigten Verfahren wird anstelle oder unbeschadet möglicher gesetzlicher und sonstiger Restriktionen einer Außenentwicklung ein Instrument zur deutlichen **Erleichterung der Innenentwicklung** gegenüber der Außenentwicklung bereitgestellt. Damit soll es den Gemeinden auch erleichtert werden, neben den Zielen einer Verminderung des Flächenverbrauchs, auch die Entwicklung der Stadt- und Ortsteilzentren in ihrer prägenden Bedeutung für die Stadt- und Ortsentwicklung zu stärken.

Erleichterung der Innenentwicklung

§ 13 a setzt damit insbesondere auch die **Leitlinie der Bodenschutzklausel** nach § 1 a Abs. 2

Satz Halbsatz 2 BauGB über das Ziel der gemeindlichen Innenentwicklung um. Der verpflichtende Charakter dieser Regelung findet in § 13a BauGB damit eine Instrumentierung.

dd) Zu einem Rechtsbegriff der Innenentwicklung

Nach § 13a Absatz 1 Satz 1 ist das „**beschleunigte Verfahren**“ für Bebauungspläne der Innenentwicklung vorgesehen. Das Gesetz enthält hierzu – wie schon erwähnt: in Übernahme von § 1a Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 – eine Aufzählung von drei Anwendungsfällen, nämlich die

- „Wiedernutzbarmachung von Flächen“,
- die „Nachverdichtung“ sowie
- „andere Maßnahmen der Innentwicklung“.

Ein Bebauungsplan mit diesen Gegenständen wird vom Gesetz als „**Bebauungsplan der Innenentwicklung**“ bezeichnet. Der Begriff „Innenentwicklung“ wird dabei als städtebaufachlicher Begriff vorausgesetzt und gesetzlich nicht näher abstrakt definiert. Der Regierungsentwurf zum BauGB 2007¹⁸ hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass die **heutige Stadtentwicklung** die Orientierung der Siedlungsentwicklung auf die Städte und vorhandenen Orte, auf die Wiederherstellung und die Sicherung funktionsfähiger, urbaner Stadtzentren und -quartiere sowie die zügige Durchführung notwendiger Anpassungsmaßnahmen erfordere und dass hierzu insbesondere die Grundlagen dafür ge-

schaffen werden sollen, damit Planungsverfahren der Innenentwicklung beschleunigt durchgeführt werden können. „Dem diene“ – so der Originalton des erwähnten RegE – „§ 13a, indem er für Bebauungspläne der Innenentwicklung ein beschleunigtes Verfahren ermögliche.“

Unbeschadet dieser stadtentwicklungspolitischen und -fachlichen Aspekte ist der Begriff der **Innenentwicklung ein unbestimmter Rechtsbegriff**. Das ergibt sich schon daraus, dass das Vorliegen eines Bebauungsplans der Innenentwicklung rechtliche Voraussetzung ist, z.B. die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung außer Anwendung zu stellen (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 4), von der Umweltprüfung abzusehen (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V. mit § 13 Abs. 3 Satz 2) oder dafür, von einem bestehenden Flächennutzungsplan abzuweichen (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 2).

Freilich ist die konkrete Ausfüllung des Begriffs der Innenentwicklung zugleich Aufgabe der planenden Gemeinde, d.h. es handelt sich um eine **planerische Aufgabe**, bei der die Gemeinde aus ihrer Verantwortung für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung des Gemeindegebiets Gestaltungsräume hat, das, was Innenentwicklung für das Gemeindegebiet bedeutet, im Rahmen der Vorgaben des § 13a Abs. 1 Satz 1 auszuformen. Dabei kann es ggf. auch hilfreich sein, dass die Gemeinde Flächen, die für ihre Bebauungsplanung strategische Bedeutung haben oder die sie aus sonstigen Gründen für die Bebauungsplanung in Erwägung zieht, in einem planerischen Konzept i.S. des § 1 Abs. 6 Nr. 11 („informeller städtebaulicher Plan“) z.B. durch einen **Beschluss** – letztlich wohl deklaratorisch – zu bezeichnen.

III. Städtebaulicher Bodenschutz und Bundes-Bodenschutzgesetz

Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) und die Novellierung der Bodenschutzklausel im BauGB 1998 wurden im Deutschen Bundestag weitgehend parallel beraten¹⁹. Das Konzept der Abstimmung von Planungs- und Bodenschutzrecht war es, die Ziele des Bodenschutzes, soweit sie das Bauplanungsrecht des Bundes betreffen, unmittelbar in das BauGB zu integrieren. Eine entsprechende Zielsetzung wurde für das Bauordnungsrecht verfolgt; vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 9 BBodSchG²⁰. In der Begründung des Regierungsentwurfs des BauROG²¹ wird dementsprechend ausgeführt, dass die Neuregelung die Anliegen des BBodSchG unmittelbar im BauGB umgesetzt werden solle, damit den Anliegen des vorsorgenden Bodenschutzes „bereits bei der Aufstellung von Bauleitplänen im Rahmen der Abwägung das notwendige Gewicht zukommt. Durch entsprechende Darstellungen und Festsetzungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist sicherzustellen, dass schädliche Bodenveränderungen, die auf Bodenversiegelungen zurückzuführen sind, möglichst vermieden werden.“

Das **BauGB (BauROG 1998)**²² setzte den Bodenschutz spezialgesetzlich insbesondere um im (jetzigen)

- **§ 1 a Abs. 2** über die Bodenschutzklausel,
- **§ 5 Abs. 2 Nr. 10** über die Darstellungen von Flächen im Flächennutzungsplan für Maßnahmen u. a. zum Schutz des Bodens,
- **§ 9 Abs. 1 Nr. 14** über die Festsetzung von Flächen für die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser im Bebauungsplan,
- **§ 9 Abs. 1 Nr. 20** über Flächen u. a. zum Schutz des Bodens,
- **§ 35 Abs. 5 S. 1** über die Berücksichtigung der Ziele des Bodenschutzes bei Außenbereichsvorhaben sowie
- **§ 179 Abs. 1 S. 2** über das Entsiegelungsgebot.

Durch das **EAG Bau 2004** und das **BauGB 2007** kamen – wie erwähnt – weitere wichtige Implementierungen des Bodenschutzes und des Vorrangs der Innenentwicklung hinzu, insbesondere:

Die städtebaulichen Instrumente des Bodenschutzes

- die weitere Ausformung der Bodenschutzklausel selbst; **§ 1 a Abs. 2**,
- **§ 9 Abs. 2** über das Baurecht auf Zeit, vor allem auch
- **§ 13 a** über den Bebauungsplan der Innenentwicklung sowie
- **§ 35 Abs. 5 Satz 2** über die Verpflichtung zum Rückbau und zur Entsiegelung bei der Nutzungsaufgabe bestimmter Außenbereichsvorhaben und
- **§§ 171 a bis 171 d** über den Stadttumbau.

IV. Die städtebauliche Bodenschutzklausel im Einzelnen

1. Ziele

§ 1 a Abs. 2 BauGB zielt auf einen wesentlichen umweltpolitischen Aspekt der Bauleitplanung, die nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB dazu beitragen soll, die **natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln**. Im Rahmen der Bauleitplanung wird über das „Ob“ und „Wie“ der Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Zwecke entschieden. Die Befugnis der Gemeinden, im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit den Mitteln der Bauleitplanung die bauliche und sonstige Nutzung vorzubereiten und zu leiten, korrespondiert mit der Verpflichtung, dabei mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen und die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die Gemeinde hat dieser Verpflichtung nach Maßgabe des § 1 Abs. 6 Nr. 7 b BauGB und §

¹⁹ Vgl. zu dem gesetzgeberischen Konzept BT-Drs. 13/6392, S. 43.

²⁰ Vgl. hierzu die Begründung des Regierungsentwurfs zum Bundes-Bodenschutzgesetz (BTDrucks. 13/6701, S. 32).

²¹ A.a.O.

²² Vgl. weiterhin auch § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG über die Grundsätze des Bodenschutzes in der Raumordnung.

1 Abs. 7 BauGB sowie § 1 a Abs. 2 Satz 3 BauGB nachzukommen. § 1 a Abs. 2 BauGB enthält eine auf den Bodenschutz gerichtete und auf die speziellen Aufgaben der Bauleitplanung bezogene **Verpflichtung für die Planung**. Der Regelung des Verhältnisses von Bauleitplanung zur sog. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in § 1 a Abs. 3 BauGB kommt hier gleichfalls Bedeutung zu, ohne dass im BBodSchG und im BNatSchG das Verhältnis beider sich beim Schutzgut z.T. überlappenden Regelungen näher spezifiziert wird: Auch mit dem **Schutz des Naturhaushaltes**, der begrifflich den Bodenschutz mit umfasst²³, wird ein wichtiger Teilbereich der Bodenschutzanliegen aufgegriffen. In dieser Beziehung hat die Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 2 BauGB rechtlich keine eigenständige Bedeutung, wengleich das BauGB beide Anliegen vernetzt. Vgl. auch **§ 135 b Satz 2 Nr. 3 BauGB**, wonach Verteilungsmaßstab für die von der Gemeinde gem. § 135a Abs. 2 BauGB durchgeführten Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft u. a. die zu erwartende **Versiegelung** ist.

2. Vorgaben für die Bauleitplanung

§ 1 a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB enthält zwei Regelungselemente: Zum einen soll den Belangen des Bodenschutzes durch sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden bereits im Rahmen der **Bauleitplanung** und damit „vorsorgend“ Rechnung getragen werden; dem Bodenschutz soll durch Begrenzung der Bodenversiegelung auf das (für das Vorhaben) notwendige Maß begrenzt werden (**wertender Aspekt** im Rahmen der planerischen Abwägungsklausel nach § 1 Abs. 6 BauGB).

Zum anderen korrespondiert der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden mit den **Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten** in den Bauleitplänen nach §§ 5 und 9 BauGB, d. h. mit dem Gebrauchmachen von Darstellungen und Festsetzungen (**instrumenteller Aspekt** im Hinblick auf die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten).

§ 1 a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 ergänzt das durch mehrere siedlungspolitische Empfehlungen, namentlich die der Innenentwicklung.

3. Planungsrechtliche Einordnung

Durch den **wertenden Aspekt** der „Bodenschutz-Klausel“ ist der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden und die Begrenzung der Bodenversiegelung tendenziell mehr als nur ein in der Abwägung zu berücksichtigender Belang, dessen Gewicht sich aus den jeweiligen – objektiven – Verhältnissen und dem planerischen Ermessen der Gemeinde ergibt. Vielmehr wird durch die gesetzgeberische Bewertung der Bodenschutz – ähnlich wie in § 50 BImSchG der Immissionsschutz – innerhalb der in § 1 Abs. 6 BauGB bezeichneten Belange herausgehoben. Ihrem Charakter entsprechend und auch nach der Formulierung („sparsam“ und

„schonend“) enthält die „Bodenschutz-Klausel“ allerdings keine unüberwindbaren Grenzen und auch keinen gesetzlichen Vorrang. Sie verpflichtet dazu, „möglichst“ den sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden zu erreichen. Dies wird im Schrifttum vielfach als **„Optimierungsgebot“** in dem Sinne verstanden: Berücksichtigung des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden im Rahmen des Möglichen²⁴. So hindert die „Bodenschutz-Klausel“ z. B. nicht eine Neuausweisung von Bauland in bisher unbebautem Bereich, auch wenn dadurch erstmals Natur und Landschaft in Anspruch genommen werden. Dies bedarf aber einer entsprechenden Rechtfertigung und damit Darlegung von Belangen, die das gesetzgeberische „Gewicht“ des § 1 a Abs. 2 BauGB berücksichtigten. Hier wird den speziellen Naturschutzbelangen allerdings durch § 1 a Abs. 3 BauGB (naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) Rechnung getragen.

Zwischen Optimierungsgebot und Abwägung

4. Verhältnis zur planerischen Abwägung

§ 1 a Abs. 2 enthält somit kein **„Versiegelungsverbot“** und keine **„Baulandssperre“** in dem Sinne, dass eine Weiterentwicklung nicht oder nur dann möglich ist, wenn innerörtliche Entwicklungsmöglichkeiten umfassend ausgeschöpft sind. Gleichwohl ergibt sich aus § 1 a Abs. 2 BauGB in Verbindung mit der Bodenschutzgesetzgebung sowie Art. 20 a GG die Sichtweise für eine prioritäre Ausnutzung der Entwicklungsmöglichkeiten „nach innen“. Ein darüber hinaus gehendes „abstraktes“ Gebot der Schonung des Außenbereichs für den nicht-qualifizier beplanten Außenbereich (§ 35 BauGB) besteht für die Bauleitplanung nicht. Dies stellt das BauGB vielmehr in den Gesamtzusammenhang der **Abwägung**. Das bedeutet, dass die Frage nicht ohne Rücksicht auf die tatsächlichen innerörtlichen Entwicklungsmöglichkeiten zu entscheiden ist, dass die rechtlichen, finanziellen und sonstigen tatsächlichen Möglichkeiten der Gemeinde sowie ein städtebauliches Gesamtkonzept berücksichtigt werden und dass ein Abgleich mit sonstigen, insbesondere auch anderen Umweltbelangen (u. a. energiesparenden Bauweisen; naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen), getroffen werden muss. Je nach den örtlichen Gegebenheiten kann den Verpflichtungen des § 1 a Abs. 2 BauGB – ggf. gestuft – Rechnung getragen werden, z. B. wenn der Verzicht auf die Neuausweisung von Bauland zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung anderer Belange führen würde oder Gründe des Immissionsschutzes (etwa die Belastung einer im wesentlichen bebauten Tallage) eine Abweichung erforderlich machen. Im Kontext der Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 2 BauGB

²³ Vgl. nur § 1 Abs. 6 Nr. 7 a sowie im Einzelnen das BNatSchG.

²⁴ Vgl. z.B. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Loseblatt-Kommentar, München, § 1 a Rn. 54; zu den planungsrechtlichen Optimierungsgeboten mit überzeugenden kritischen Bemerkungen Bartlspurger, DVBl. 1996, 1.

kommt dem Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft, die durch § 1 a Abs. 3 BauGB gesteuert wird, maßgebliche Bedeutung zu. § 1 a Abs. 2 BauGB zwingt im Übrigen nicht zu einer Ausschöpfung der Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten nach § 5 und § 9 BauGB; das Planungsermessen der Gemeinde bleibt in den dargelegten Grenzen unberührt.

Die eigentliche instrumentelle Ergänzung findet die Regelung aber durch die Erleichterungen der Planungen der Innenentwicklung namentlich durch **§ 13a** über den Bebauungsplan der Innenentwicklung, aber auch durch **§ 9 Abs. 2a** über die Bebauungsplanung zugunsten zentraler Versorgungsbereiche, die jeweils den **Begriff der Innenentwicklung** ausdrücklich aufgreifen und damit einen städtebau-fachlich geschlossenen Bewertungskreis erschließen.

Kein Versiegelungsverbot – keine Baulandsperr

5. Zu den einzelnen Begriffen der Bodenschutzklausel

Ein **sparsamer Umgang mit Grund und Boden** und die **Begrenzung der Bodenversiegelung** – § 1 a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 – kann z. B. seinen Ausdruck darin finden, dass je nach der örtlichen und städtebaulichen Situation anstelle der Neuausweisung von Bauflächen die Möglichkeiten der innerörtlichen Entwicklung genutzt und bei Inanspruchnahme unbebauter Flächen flächensparende Bauweisen bevorzugt werden. Dies kann durch entsprechende Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen erreicht werden, z. B. durch den Verzicht auf Darstellung von (Neu-)Bauflächen und durch die Festsetzung von Höchstmaßen für Wohnbaugrundstück (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). Ein **schonender** Umgang mit Grund und Boden bedeutet vor allem die Nutzung von Ausgleichsmaßnahmen im Falle der Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Zwecke, z. B. durch Darstellung und Festsetzung von „Ausgleichsflächen“ (Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Entwicklung von Natur und Landschaft § 5 Abs. 2 Nr. 10, § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) und Festsetzung von Grünflächen und Bepflanzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 und 25 BauGB zum Zwecke der Durchgrünung bebauter Bereiche. Für den Bodenschutz und die Begrenzung der Bodenversiegelung enthalten, § 5 Abs. 2 Nr. 10 und § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB weitere planerische Darstellungs- bzw. Festsetzungsmöglichkeiten.

Zum Begriff der **Innenentwicklung**, der in § 1 a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 als Richtschnur für eine Städtebaupolitik des Bodenschutzes vorgesehen ist, enthält die Bestimmung selbst keine Umsetzung; diese ist jetzt maßgeblich durch **§ 13a BauGB** – Bebauungsplan der Innenentwicklung – vorgegeben.

V. Bewertung

1. Inanspruchnahme von Grund und Boden

Misst man den Erfolg der städtebaurechtlichen Bodenschutzklausel an den Zielen, das Flächenwachstum insgesamt zu begrenzen, so fällt die Bilanz – zurückhaltend ausgedrückt – ernüchternd aus. Raumordnungsberichte, Ergebnisse von Enquete- und Nachhaltigkeits-Kommissionen zeigen, dass die öffentliche und gewerbliche Boden-Inanspruchnahme ebenso wie der individuelle Wohnflächen-„Verbrauch“ in den zurückliegenden Jahrzehnten kontinuierlich angestiegen sind. Eine Trendwende beim sog. „Landverbrauch“ ist weder in den 80er noch in den 90er Jahren oder in der Gegenwart eingetreten. Im Gegenteil: Der Freiraumverlust schreitet auf hohem Niveau fort. In positivem Kontrast dazu ist die bodenschonende Ausführungsplanung – vor dem Hintergrund der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung – inzwischen wohl fest in das planerischen Repertoire eingegangen.

2. Die Aufnahme der Neuregelung im Planungsalltag

Um die städtebaurechtliche Bodenschutzklausel selbst blieb es in den Jahren seit ihrer Kodifizierung eher „still“. Die Praxis konnte daraus augenscheinlich wenig Innovation gewinnen – sei es dass sie die Klausel als eine dem Planungsrecht ohnehin immanente Vorgabe bewertete, sei es dass in fachlichen Diskussionen nicht selten das Anliegen eines „sparsamen“ Umgangs mit Grund und Boden (also z. B. flächensparende, intensive Bodennutzung) als Widerspruch zum Anliegen des „schonenden“ Umgangs (also z. B. Vermeidung von Versiegelungen) abgetan wurde.

Auch die **Rechtsprechung** sah sich bislang augenscheinlich von der Bodenschutzklausel nicht angesprochen.

Viel entscheidender dürfte bei der Beurteilung jedoch sein, dass die intensive fachliche Auseinandersetzung bei der Vernetzung von **naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung** mit dem Bauplanungsrecht, dessen Lösung immerhin zweier Novellierungen bedurfte²⁵, den Blick auf Lösungen für den Bodenschutz auf die Eingriffsregelung lenkte, und dies – was bodenschonende Planungen betrifft – mit gutem Grund²⁶. Nur: Zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme leistete die Eingriffsregelung wenig – sie ist ja, jedenfalls in der Praxis, eine kostenorientierte Kompensationsstrategie, so dass sie systemimmanent zu einem mehr an Flächeninanspruchnahme führt, wenn es auch Ausgleichsmaßnahmen sind.

3. Was die Bodenschutzklausel nicht leisten kann

Das Flächenwachstum, das letztlich seit der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts die europäische Siedlungsentwicklung prägt, steht in einem Kontrast zu den Zielen einer kompakten europä-

²⁵ Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 1993; Bau- und Raumordnungsgesetz 1998.

²⁶ Vgl. den Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, BT-Drs. 14/3652 (19.6.2000).

schen Stadtlandschaft und eines dezentralen Siedlungsgefüges, über das nach wie vor Konsens besteht verwirklichen soll. An welchen Maßstäben soll aber die Flächenentwicklung gemessen werden? Aus welchen Gründen gibt es auch keine verbindlichen siedlungspolitische Vorgaben, wie z. B. quantifizierbare Flächenverwendungszahlen oder doch Diskussionen darüber?²⁷ Die Triebkräfte der Suburbanisierung, der Zersiedelung der Peripherie, der Mobilität scheinen von einer so elementaren Kraft, dass die Erwartung einer Korrektur der Entwicklung mittels feinzisellierter Bauleitpläne unzulässig naiv wäre. Soll die dezentrale kommunale Politik mehr leisten als Gesamtstaat und Gesellschaft vorzugeben bereit sind? Dass solche zahlenmäßige Vorgaben, sofern sie fachlich begründbar wären, wegen der unterschiedlichen Notwendigkeiten zu absurden Ergebnissen und „Verteilungskämpfen“ führen würde, ist evident. Ebenso evident ist aber, dass keine hinreichenden ökonomischen Anreize dafür bestehen, den Flächenverbrauch zu begrenzen. Wie sollten denn ein Bodenbesteuerungssystem und Subventionsmechanismen, die die Zunahme des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung als quantität negligible definieren, durch eine örtliche Planung überwunden werden? Kann und soll sich die kommunale Planung – so lässt es sich in aller Kürze zuspitzen – gegen die das Verhalten der Einzelnen bestimmenden ökonomischen Rahmenbedingungen und damit gegen die realen gesellschaftlichen Leitbilder von Siedlungsentwicklung durchsetzen? Das bedeutet: Die planerische Steuerung der Flächensteuerung kann Erfolge im Mikrobereich haben – die Suburbanisierung und Flächenexpansion selbst vermag sie nur zu steuern, wenn sie eingebettet ist in gesellschaftliche Überzeugungen und entsprechende ökonomische Rahmenbedingungen.

VI. Überlegungen zur weiteren Entwicklung

Der optimistischen Einschätzung der Bodenschutzklausel, was das Ziel der Bodenschonung betrifft, steht die skeptische Einschätzung gegenüber, was die Begrenzung des Flächenwachstums insgesamt betrifft. Im engeren Bereich des jeweiligen Bauleitplans ist gleichwohl eine stärkere Steuerung des **Flächenverbrauchs** durch die städtebaurechtliche Bodenschutzklausel

denkbar und möglich. Die Konturen des § 1 a Abs. 2 BauGB ließen sich in der planerischen Praxis durchaus schärfen, z. B. im Sinne obligatorischer quantitativer Angaben, was angesichts beabsichtigter Baulandausweisungen an Flächenreserven in Bebauungsplänen und im Innenbereich vorhanden ist. Abzuwarten bleibt auch, ob die von der EU erwogene **Bodenschutzrichtlinie**²⁸ neue Akzente setzen wird. Ob diese Entwicklung nüchtern ins Auge gefasst werden sollte, wird aber wohl sehr viel stärker von der Akzeptanz der zum 1. Januar 2007 neu eingeführten Bestimmung des **§ 13a BauGB** (Bebauungsplan der Innenentwicklung) in der Praxis abhängen. Die Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 2 BauGB ist – das wurde bereits bemerkt – ist eine Bestimmung ohne wegweisende höchstrichterliche Rechtsprechung – ist sie daher von zweifelhafter rechtlicher Relevanz? Das kann sich zukünftig ändern. Auch wenn es die Heilungsklausel des § 214 Abs. 2 a Nr. 1 BauGB der Rechtsprechung zunächst einmal abnimmt, sich mit der Entwicklung einer Rechtsbegriffs der Innenentwicklung zu mühen, so dass hier zunächst die Kommentierungen gefordert sind, wird der Begriff über kurz oder lang die Rechtsprechung beschäftigen: Wenn das beschleunigte Verfahren nach § 13a zum „Regelverfahren“ der Bebauungsplanung wird²⁹, kann dies nicht ausbleiben – und sei es auch über die Auslegung des gleich lautenden Begriffs in der Anwendungsvoraussetzung des **§ 9 Abs. 2 a** über Bebauungspläne zum Schutz zentraler Versorgungseinrichtungen. Wenn sich dann ein **städtebaurechtlicher Begriff der Innenentwicklung** herausbildet, liegt dann die Rückwirkung auf die praktische Bedeutung und die rechtliche Bewertung der Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 2 BauGB nahe. So kann sich in der Zukunft ein Entscheidungspfad ergeben, der die Inanspruchnahme von bisher nicht genutzter Flächen für die bauliche und sonstige Entwicklung unter das Beurteilungsregime einer dann justiziablen Bodenschutzklausel stellt.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Michael Krautzberger
Ministerialdirektor
Kolfhausstr. 7
53173 Bonn

²⁷ Vgl. zum Folgenden Krautzberger, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2002, S. 135

²⁸ Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (KOM(2006) 232 endgültig 2006/0086 (COD)) vom 22.9.2006.

²⁹ Vgl. Krautzberger, UPR 2007, S. 170/174.