

Anne Herrmann

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch das Bauplanungsrecht

Juristische Geltung und Realisierung im sozialen System



Nomos

Schriften zum Baurecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Universität Leipzig

Prof. Dr. Wolfgang Durner, Universität Bonn

Prof. Dr. Annette Guckelberger, Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Martin Kment, Universität Augsburg

Prof. Dr. Thomas Mann,

Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Gerd Motzke, OLG München

Prof. Dr. Stefan Muckel, Universität zu Köln

Prof. Dr. Wolfgang Voit, Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff,

Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow, Deutsches Forschungs-

institut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Band 20

Anne Herrmann

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch das Bauplanungsrecht

Juristische Geltung und Realisierung im sozialen System



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5721-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-9853-5 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 17 |
| Erster Teil: Grundlagen | 26 |
| Erstes Kapitel: Flächeninanspruchnahme und nachhaltige Flächennutzung | 26 |
| I. Die Auswirkungen von Flächeninanspruchnahme | 26 |
| 1. Folgen für die Ressource Fläche | 27 |
| 2. Folgen für die Ressource Luft | 30 |
| 3. Folgen für die Qualität des Siedlungsgebietes | 31 |
| 4. Folgen für den Haushalt der Gemeinden | 32 |
| II. Der Umgang mit Fläche im Laufe der Siedlungsentwicklung | 34 |
| III. Maßnahmen nachhaltiger Flächennutzung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | 39 |
| 1. Unterlassung der Flächeninanspruchnahme | 40 |
| a. Nachhaltige Nutzung des Siedlungsgebietes | 42 |
| aa. Nutzungskoordination, Nutzungsintensivierung, Mehrfachnutzung | 42 |
| bb. Folgenutzung | 44 |
| b. Nachhaltige Baustruktur des Siedlungsgebietes | 48 |
| aa. Ausschöpfung des Potentials der Höhe und des Untergrundes | 48 |
| bb. Ausschöpfung des Potentials der Fläche | 50 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---|---|----|
| c. | Nachhaltige Mobilität im Siedlungsgebiet | 52 |
| aa. | Nutzungsmischung und Nachverdichtung anderer Nutzungen | 53 |
| bb. | Nachhaltige Nutzung der Verkehrsebenen | 55 |
| cc. | Ausschöpfung des Potentials der Höhe und des Untergrundes für Verkehrsebenen | 55 |
| d. | Stadtökologie | 56 |
| 2. | Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (im engeren Sinn) | 58 |
| 3. | Freiraumentwicklung | 59 |
| 4. | Renaturierung | 60 |
| Zweites Kapitel: Das Bauplanungsrecht als Instrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | | 64 |
| I. | Die Eignung des Bauplanungsrechts für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | 64 |
| II. | Die Wirkung des Bauplanungsrechts auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | 66 |
| 1. | Die Phase der Implementation | 71 |
| 2. | Wirkungsfaktoren | 73 |
| a. | Merkmale des Problems | 73 |
| b. | Merkmale der Implementationsinstanz | 74 |
| aa. | Wertvorstellungen und Interessen | 74 |
| bb. | Verwaltungskultur | 78 |
| c. | Merkmale des gesellschaftlichen Bereichs | 82 |
| aa. | Gesellschaftliche Verhältnisse | 82 |
| bb. | Zielgruppen | 84 |
| d. | Merkmale der Normen | 87 |
| aa. | Klarheit der Normen | 87 |
| bb. | Regelungsdichte | 89 |
| cc. | Organisation | 90 |
| dd. | Programmtyp | 91 |

| | |
|--|-----|
| ee. Steuerung der Anwendung der Normen | 92 |
| 3. Subjektiver Nutzen | 93 |
| 4. Zusammenfassung der Anforderungen an die Wirkung | 94 |
| | |
| Drittes Kapitel: Verfassungsrechtliche Pflichten und Grenzen bezüglich der Auswirkungen von Flächeninanspruchnahme | 98 |
| | |
| I. Verfassungsrechtliche Pflichten und Grenzen des Schutzes der Ressource Fläche | 98 |
| 1. Die Pflicht des Schutzes aus den Grundrechten | 98 |
| 2. Die Pflicht des Schutzes aus dem Umweltschutzprinzip | 100 |
| a. Zielsetzung bezüglich der Ressource Fläche | 101 |
| b. Adressaten der Zielsetzung | 106 |
| aa. Gesetzgebung | 107 |
| bb. Vollziehende Gewalt | 109 |
| cc. Rechtsprechung | 111 |
| dd. Die Planungshoheit der Gemeinden | 111 |
| c. Verfassungsrechtliche Grenzen | 114 |
| aa. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Stadtökologie | 116 |
| (1) Schutz des Menschen | 116 |
| (2) Schutz des Naturhaushalts | 117 |
| bb. Wirtschaftsverfassung | 118 |
| (1) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht | 118 |
| (2) Die Baufreiheit | 120 |
| (3) Die Berufsfreiheit | 124 |
| II. Verfassungsrechtliche Pflichten und Grenzen bezüglich der weiteren Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme | 127 |

| | |
|---|-----|
| cc. Größe der Grundstücke | 156 |
| c. Ausschöpfung des Potentials des Untergrundes | 157 |
| aa. Überbaubare Grundstücksfläche | 158 |
| bb. Maß der baulichen Nutzung | 159 |
| d. Ausschöpfung des Potentials der Fläche, der Höhe und des Untergrundes | 160 |
| aa. Bebaubarkeit der Grundstücke | 160 |
| (1) Geschossfläche | 160 |
| (2) Baumasse | 163 |
| (3) Aspekte der Wirkung hinsichtlich der Bebaubarkeit der Grundstücke | 165 |
| bb. Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden | 165 |
| 3. Nachhaltige Mobilität im Siedlungsgebiet | 166 |
| a. Nutzungsmischung und Nachverdichtung anderer Nutzungsarten | 166 |
| aa. Begrenzung von Nutzungskonflikten | 166 |
| bb. Wohnklima | 169 |
| b. Nachhaltige Nutzung der Verkehrsebenen | 171 |
| c. Ausschöpfung des Potentials der Höhe und des Untergrundes für Verkehrsebenen | 172 |
| IV. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | 174 |
| V. Freiraumentwicklung | 174 |
| 1. Naturgemäße Flächennutzung | 174 |
| a. Grünflächen sowie Schutz, Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft | 174 |
| b. Landwirtschaft und Wald | 176 |
| c. Aspekte der Wirkung hinsichtlich naturgemäßer Flächennutzung | 177 |
| 2. Der Erholung dienende Sondergebiete | 178 |
| VI. Renaturierung | 178 |

| | |
|--|-----|
| Zweiter Abschnitt: Die Abwägung in der Bauleitplanung | 181 |
| I. Einführung | 181 |
| II. Maßnahmen nachhaltiger Flächennutzung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | 186 |
| 1. Umweltschutz | 186 |
| a. Planungsziele | 186 |
| b. Planungsleitlinien | 188 |
| c. Aspekte der Wirkung hinsichtlich der Planungsziele und -leitlinien | 190 |
| 2. Bevölkerung | 194 |
| 3. Wirtschaft | 195 |
| III. Direkte Unterlassung der Flächeninanspruchnahme | 196 |
| IV. Indirekte Unterlassung der Flächeninanspruchnahme durch Innenentwicklung | 198 |
| 1. Innenentwicklung | 198 |
| a. Offenheit der Planung | 198 |
| b. Vorrang der Innenentwicklung | 199 |
| c. Vorhandene Ortsteile | 200 |
| d. Bodenschutzklausel und Umwidmungssperrklausel | 201 |
| e. Planerische Eingriffsregelung | 204 |
| 2. Nachhaltige Nutzung des Siedlungsgebietes | 205 |
| 3. Nachhaltige Baustruktur des Siedlungsgebietes | 208 |
| 4. Nachhaltige Mobilität im Siedlungsgebiet | 209 |
| a. Nutzungsmischung und Nachverdichtung anderer Nutzungsarten | 209 |
| aa. Vermeidung und Verringerung von Verkehr | 210 |
| bb. Begrenzung von Nutzungskonflikten | 210 |
| cc. Zentrale Versorgungsbereiche | 211 |
| dd. Wohnklima | 213 |
| b. Nachhaltige Nutzung der Verkehrsebenen | 214 |

| | |
|---|---------|
| c. Ausschöpfung des Potentials der Höhe und des Untergrundes für Verkehrsebenen | 215 |
| V. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | 215 |
| 1. Offenheit der Planung | 215 |
| 2. Bodenschutzklausel | 216 |
| 3. Planerische Eingriffsregelung | 216 |
| VI. Freiraumentwicklung | 217 |
| 1. Naturschutz | 217 |
| 2. Land- und Forstwirtschaft | 218 |
| 3. Planerische Eingriffsregelung | 219 |
| VII. Renaturierung | 221 |
| Dritter Abschnitt: Aspekte der Wirkung in der Bauleitplanung | 223 |
| I. Bauleitplanung und Zielgruppen | 223 |
| 1. Das kooperative Städtebaurecht | 223 |
| 2. Ausnahmen und Befreiungen | 226 |
| 3. Sozialplan | 228 |
| 4. Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Bauleitpläne | 228 |
| II. Der Bebauungsplan der Innenentwicklung | 230 |
| III. Die Kontrolle von Bauleitplänen | 231 |
| 1. Genehmigungsbedürftigkeit | 231 |
| 2. Begründung und zusammenfassende Erklärung | 233 |
| 3. Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften | 233 |
| Zweites Kapitel: Planungsersatzvorschriften | 236 |
| I. Einführung | 236 |
| II. Direkte Unterlassung Flächeninanspruchnahme | 237 |
| 1. Abgrenzung Innenbereich und Außenbereich | 237 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|--|-----|
| a. | Im Zusammenhang bebaute Ortsteile | 238 |
| b. | Innenbereichssatzungen | 240 |
| c. | Aspekte der Wirkung bei der Abgrenzung von Innenbereich und Außenbereich | 242 |
| 2. | Vorhaben im Außenbereich | 243 |
| a. | Privilegierte Vorhaben | 243 |
| b. | Teilprivilegierte Vorhaben | 245 |
| c. | Vorhaben und Außenbereichssatzungen | 246 |
| e. | Aspekte der Wirkung bei Vorhaben im Außenbereich | 247 |
| III. | Indirekte Unterlassung der Flächeninanspruchnahme durch Innenentwicklung | 248 |
| 1. | Innenentwicklung | 248 |
| 2. | Nachhaltige Nutzung des Siedlungsgebietes | 251 |
| a. | Nutzungscoordination, Nutzungsintensivierung und Mehrfachnutzung | 251 |
| b. | Folgenutzung | 252 |
| 3. | Nachhaltige Baustruktur des Siedlungsgebietes | 254 |
| a. | Einfügungsgebot | 254 |
| b. | Abgrenzung Innenbereich und Außenbereich | 255 |
| 4. | Nachhaltige Mobilität im Siedlungsgebiet | 256 |
| a. | Nutzungsmischung | 256 |
| aa. | Abweichen vom Erfordernis des Einfügens | 256 |
| bb. | Zentrale Versorgungsbereiche | 257 |
| cc. | Vergnügungsstätten | 260 |
| b. | Weitere Maßnahmen der nachhaltigen Mobilität im Siedlungsgebiet | 262 |
| IV. | Reduzierung der Flächeninanspruchnahme | 262 |
| a. | Konzentrationszonen | 262 |
| b. | Ausführung der Vorhaben | 264 |
| V. | Freiraumentwicklung | 265 |
| VI. | Renaturierung | 267 |

| | |
|---|-----|
| Drittes Kapitel: Besonderes Städtebaurecht | 269 |
| I. Einführung | 269 |
| II. Direkte Unterlassung der Flächeninanspruchnahme: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen | 271 |
| III. Indirekte Unterlassung der Flächeninanspruchnahme durch Innenentwicklung | 274 |
| 1. Nachhaltige Nutzung des Siedlungsgebietes | 275 |
| a. Folgenutzung: Erhaltungssatzungen | 275 |
| b. Mobilisierung von Brachflächen | 275 |
| aa. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 276 |
| (1) Substanzschwäche | 276 |
| (2) Funktionsschwäche | 277 |
| (3) Öffentliches Interesse | 278 |
| (4) Sanierungsrechtliches Abwägungsgebot | 280 |
| (5) Aspekte der Wirkung bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen | 280 |
| bb. Stadtumbaumaßnahmen | 282 |
| (1) Funktionsverlust | 282 |
| (2) Öffentliches Interesse | 282 |
| (3) Abwägungsgebot für den Stadtumbau | 283 |
| (4) Aspekte der Wirkung bei Stadtumbaumaßnahmen | 284 |
| cc. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen | 285 |
| c. Zwischennutzung: Stadtumbaumaßnahmen | 287 |
| 2. Nachhaltige Baustruktur des Siedlungsgebietes | 287 |
| a. Ausschöpfung des Potentials der Fläche | 287 |
| aa. Grünflächen | 288 |
| (1) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 288 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| (2) Stadtumbaumaßnahmen | 289 |
| bb. Abstandsflächen: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 290 |
| cc. Brachflächen | 291 |
| (1) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 291 |
| (2) Stadtumbaumaßnahmen | 292 |
| (3) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen | 292 |
| (4) Aspekte der Wirkung hinsichtlich der Ausschöpfung des Potentials der Fläche durch Brachflächen | 293 |
| b. Ausschöpfung des Potentials der Fläche und Höhe: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 294 |
| 3. Nachhaltige Mobilität im Siedlungsgebiet | 295 |
| a. Verkehr | 295 |
| aa. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 295 |
| bb. Stadtumbaumaßnahmen | 296 |
| b. Nutzungsmischung | 296 |
| aa. Begrenzung von Nutzungskonflikten: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 297 |
| bb. Versorgungsfunktion eines Gebietes | 297 |
| (1) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 297 |
| (2) Stadtumbaumaßnahmen | 298 |
| (3) Private Initiativen | 299 |
| cc. Wohnklima in einem Gebiet | 300 |
| (1) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 300 |
| (2) Stadtumbaumaßnahmen | 301 |
| (3) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen | 301 |

| | |
|---|---------|
| (4) Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt | 302 |
| IV. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen | 303 |
| V. Freiraumentwicklung: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen | 304 |
| VI. Renaturierung | 305 |
| 1. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen | 305 |
| 2. Stadumbaumaßnahmen | 305 |
| 3. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen | 307 |
| VII. Aspekte der Wirkung im besonderen Städtebaurecht | 307 |
| 1. Sanierungsverfahren und Umgang mit Betroffenen | 308 |
| 2. Städtebauförderung | 309 |
| Dritter Teil: Untersuchungsergebnis | 312 |
| I. Entwicklung des Bauplanungsrechts | 312 |
| II. Zusammenfassung der bauplanungsrechtlichen Normen: Maßnahmen | 314 |
| 1. Direkte Unterlassung der Flächeninanspruchnahme | 314 |
| 2. Innenentwicklung | 315 |
| 3. Nutzungskoordination, Nutzungsintensivierung und Mehrfachnutzung | 316 |
| 4. Folgenutzung | 317 |
| 5. Nachverdichtung | 318 |
| 6. Nachhaltige Mobilität im Siedlungsgebiet | 321 |
| 7. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (im engeren Sinn) | 324 |
| 8. Freiraumentwicklung | 325 |
| 9. Renaturierung | 326 |
| III. Zusammenfassung der bauplanungsrechtlichen Normen: Wirkungsanforderungen | 326 |
| 1. Zweck der Normen | 327 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| 2. Struktur der Normen | 329 |
| 3. Ausgestaltung der Normen hinsichtlich der Zielgruppen | 332 |
| 4. Verfahren zu den Normen | 333 |
| 5. Steuerung der Anwendung der Normen | 336 |
| | |
| Hauptthesen der Untersuchung | 339 |
| | |
| Literaturverzeichnis | 345 |