

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Teil 1: Einleitung	25
A. Anlass der Untersuchung	25
B. Gegenstand der Untersuchung	26
C. Gang der Untersuchung	27
Teil 2: Konzeptionelle Einordnung	29
A. Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung im Städtebaurecht	29
I. Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung	29
1. Nachhaltigkeitskonzept	29
2. Nachhaltige Stadtentwicklung	31
II. Stadtentwicklung als Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	33
III. Das BauGB als Rechtsgrundlage der Stadtentwicklung	33
IV. Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Stadtentwicklung	34
V. Zwischenergebnis	35
B. Tatsächliche Stadtentwicklung in Deutschland	36
I. Stadtentwicklung in Deutschland im 20. Jahrhundert	36
II. Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert	39
1. Aktuelle städtebauliche Herausforderungen	39
2. Aktuelle städtebauliche Leitbilder	40
3. Die Stadt im Wandel	43
C. Planerisches Innenentwicklungskonzept	43
I. Inhalt des Innenentwicklungskonzepts	43
II. Ziele der Innenentwicklung	44
1. Ökologische Ziele der Innenentwicklung	45
2. Ökonomische Ziele der Innenentwicklung	46
3. Soziale Ziele der Innenentwicklung	47
III. Zwischenergebnis: Innenentwicklung als Mittel zur nachhaltigen Stadtentwicklung	48

## *Inhaltsverzeichnis*

D. Doppelte Innenentwicklung als Erweiterung des Innenentwicklungskonzepts	49
I. Defizite des Innenentwicklungs konzepts	49
II. Der Ansatz der doppelten Innenentwicklung	50
1. Inhalt der doppelten Innenentwicklung	50
2. Ziele der doppelten Innenentwicklung	52
3. Räumlicher Bezug und praktische Umsetzung der doppelten Innenentwicklung	55
a) Grünflächen und Blauflächen	55
b) Begrünung von Bauwerken	55
4. Zusammenfassung: Ansatz der doppelten Innenentwicklung	56
III. Ausblick: Dreifache, vierfache und fünffache Innenentwicklung	56
IV. Zusammenfassung Teil D	57
E. Planerische Begriffe der Innenentwicklung und doppelten Innenentwicklung	58
I. Innenentwicklungs begriff	58
II. Doppelter Innenentwicklungs begriff	59
III. Kritik an der Innenentwicklungs begrifflichkeit	60
F. Zwischenergebnis Teil 2	61
Teil 3: Rechtliche Rezeption des Innenentwicklungs konzepts im Mehrebenensystem	63
A. Internationale Ebene	63
I. Soft Law	63
1. Brundtland-Bericht	63
2. Die Rio-Konferenz – Nachhaltige Entwicklung als internationales Leitbild und Agenda 21	64
3. UN-Habitat Konferenzen – New Urban Agenda	65
4. Sustainable Development Goals – Ziel 11	67
II. Hard Law	69
III. Zwischenergebnis	69
B. Europäische Ebene	70
I. Politische Absichtserklärungen	70
1. Aalborg-Charta – Lokale Agenda 21	70

2. Leipzig-Charta 2007 und Neue Leipzig Charta 2020	70
a) Leipzig-Charta 2007	70
b) Neue Leipzig-Charta 2020	72
3. Urbane Agenda für die EU – „Pakt von Amsterdam“	74
4. Territoriale Agenda der EU 2020 – Raumentwicklungsrecht	75
5. No net land take by 2050	76
6. Zwischenergebnis	76
II. Unionsrecht	77
1. Primärrecht	77
2. Sekundärrecht	78
a) Kompetenzgrundlagen der Europäischen Union	78
b) Städtebaurechtberührendes Umweltunionsrecht	79
aa) FFH-Richtlinie	80
bb) Umgebungslärm-Richtlinie	80
cc) Luftqualitätsrichtlinie	82
dd) Seveso III-Richtlinie	82
ee) UVP-Richtlinie und Plan-UP-Richtlinie	83
(1) UVP -Richtlinie	83
(2) Plan-UP-Richtlinie	84
ff) Zwischenergebnis	84
III. Zwischenergebnis	85
C. Deutsche Ebene	86
I. Politische Absichtserklärungen	86
1. Nationale Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 – 2016	86
2. Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt	88
3. Integriertes Umweltprogramm 2030	89
4. Klimaschutzplan 2050	89
5. Zwischenergebnis	90
II. Bundesrecht	90
1. Art. 20a GG: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tierschutz	90
2. Überörtliches und örtliches Gesamtplanungsrecht	93
a) Planungsrechtliche Kompetenzen im Föderalismus	93
b) Überörtliche Gesamtplanung	94
aa) Innenentwicklung als Ziel der Raumordnung	95

## *Inhaltsverzeichnis*

bb) Exkurs: Zulässigkeit von Innenentwicklungsmaßnahmen als Ziele der Raumordnung	98
(1) Vorrang der Innenentwicklung	98
(2) Flächenverbrauchsobergrenzen als Ziele der Raumordnung	99
(aa) Flächenverbrauchsobergrenze aufgrund der Raumordnungskompetenz	100
(bb) Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	101
(cc) Zwischenergebnis	103
(3) Prozentuale Bedarfslösung zur Eigenentwicklung der Gemeinde	103
(4) Auslegung als Grundsätze der Raumordnung	104
cc) Innenentwicklung als Grundsatz der Raumordnung	104
(1) § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 bis 6 ROG	105
(2) § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 und 3 ROG	106
(3) § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 und 3 ROG	107
dd) Zwischenergebnis	108
c) Örtliche Gesamtplanung	109
aa) BauGB-Novellen	109
(1) Entwicklungen bis zum EAG Bau 2004	110
(2) EAG Bau 2004	112
(3) BauGB-Novelle 2007	112
(4) Klimaschutznovelle 2011	113
(5) Innenentwicklungsnovelle 2013	114
(6) Novelle 2017: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt	115
(7) Baulandmobilisierungsgesetz 2021	116
(8) Zwischenergebnis	117
bb) De lege ferenda Ansätze jüngerer Zeit: Der Flächenzertifikatehandel	118

## *Inhaltsverzeichnis*

3. Umweltrechtliche Fachgesetze und Innenentwicklung	120
a) BBodSchG	121
b) BNatSchG	121
c) BImSchG	123
d) Zwischenergebnis: Umweltrechtliche Fachgesetze und Innenentwicklung	124
4. Zwischenergebnis: Bundesrecht	124
<b>D. Städtebaurechtlicher Innenentwicklungsgrundbegriff</b>	<b>125</b>
I. Innenentwicklung als unbestimmter Rechtsbegriff	125
II. Abgrenzung von Innenentwicklung zur Außenentwicklung	126
III. Mittel zur nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	128
IV. Verringerung der Flächeninanspruchnahme	129
1. Maßnahmen der Innenentwicklung	129
a) Wiedernutzbarmachung von Flächen	130
b) Nachverdichtung	131
c) Andere Maßnahmen der Innenentwicklung	132
2. Möglichkeiten der Innenentwicklung	132
a) Brachflächen	133
b) Gebäudeleerstand	133
c) Baulücken	134
d) Andere Nachverdichtungsmöglichkeiten	134
V. Zentrale Versorgungsbereiche	135
1. Begriff der zentralen Versorgungsbereiche	135
2. Kategorien zentraler Versorgungsbereiche	137
3. Funktion der zentralen Versorgungsbereiche	138
VI. Zwischenergebnis: Städtebaurechtlicher Innenentwicklungsgrundbegriff	139
<b>E. Zwischenergebnis Teil 3</b>	<b>140</b>
<b>Teil 4: Städtebaurechtliche Konkretisierung der Innenentwicklung</b>	<b>143</b>
<b>A. Kommunale Planungshoheit</b>	<b>143</b>
<b>B. Städtebaurechtlicher Regulierungsrahmen</b>	<b>145</b>
I. Städtebaurechtliches Leitbild	146
II. Allgemeines Städtebaurecht	146
1. Instrumente der Bauleitplanung und das Bauleitplanverfahren	146
a) Instrumente der Bauleitplanung	146

## *Inhaltsverzeichnis*

b) Bauleitplanverfahren	147
2. Planungsrechtliche Abwägung	148
a) Vorrangregelungen	149
b) Planungsleitbegriffe	150
c) Belange – Planungsleitlinien	151
d) Optimierungsgebote	152
3. Planerhaltungsvorschriften	153
III. Besonderes Städtebaurecht	154
IV. Zwischenergebnis: Ausgleich zwischen zwingenden Normen und Gestaltungsfreiheit der Gemeinden	154
C. Innenentwicklung durch allgemeines Städtebaurecht	155
I. Innenentwicklung im Bauleitplanverfahren	155
1. Erforderlichkeitsgebot	155
a) Keine Erforderlichkeit bei Außenentwicklung?	157
b) Keine Erforderlichkeit bei positiver Innenentwicklungspotentialanalyse	157
c) Keine Erforderlichkeit bei mangelndem Bedarf?	158
d) Zwischenergebnis: Geringe Steuerungswirkung der Erforderlichkeitsprüfung	159
2. Anpassung an die Ziele der Raumordnung	160
a) Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung	161
b) Verdichtung zur Erstplanungspflicht	162
c) Zwischenergebnis	162
3. Öffentlichkeitsbeteiligung	163
4. Umweltprüfung	165
a) Belange Boden und Fläche	166
b) § 1a BauGB	170
c) § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB: Begründungserfordernis und Alternativenprüfung	171
aa) Begründungserfordernis	171
bb) Alternativenprüfung	172
5. Abwägung	176
a) Erhebung der Abwägungsbelange	176
b) Gewichtung der berührten Belange	177
aa) Planungsleitbegriff § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB	177
bb) Abwägungsbelange § 1 Abs. 6 BauGB	180
cc) § 1a BauGB – Optimierungsgebote?	182
(1) § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB	182

(2) § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB	185
(3) Zwischenergebnis: Abwägung	187
<b>II. Innenentwicklung und Bauleitpläne</b>	<b>187</b>
1. Flächennutzungsplan	188
a) Darstellungen des Flächennutzungsplans	188
b) Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans	190
c) Zwischenergebnis	190
2. Bebauungsplan	191
a) Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 9 BauGB	191
aa) § 9 Abs. 1 BauGB	192
bb) § 9 Abs. 2a S. 1 BauGB	193
cc) § 9 Abs. 2b BauGB	195
dd) § 9 Abs. 2d BauGB	197
ee) Zwischenergebnis	199
b) Regelungen der BauNVO – insbesondere das Urbane Gebiet nach § 6a BauNVO	200
aa) Art der baulichen Nutzung	200
(1) Baugebietstypisierung	200
(2) § 6a BauNVO: Urbanes Gebiet	203
(3) Baulandmobilisierungsgesetz: § 5a BauNVO: Dörfliches Wohngebiet	206
(4) Zwischenergebnis Art der baulichen Nutzung gemäß der BauNVO	208
(5) Exkurs: Lei de Zoneamento in Brasilien	210
bb) Maß der baulichen Nutzung	211
(1) Orientierungswerte des § 17 BauNVO	211
(2) Urbanes Gebiet und die TA-Lärm- Anpassung	215
(3) Zwischenergebnis: Maß der baulichen Nutzung gemäß der BauNVO	217
cc) Bauweise, überbaubare Grundstücksfläche	217
dd) Zwischenergebnis Regelungen der BauNVO	218
3. Vorhabenbezogener Bebauungsplan – Flexible Kooperation im Städtebau	219
4. Vereinfachter Bebauungsplan	222

## *Inhaltsverzeichnis*

5. Bebauungsplan der Innenentwicklung	224
a) Anwendungsbereich	225
aa) Räumlicher Anwendungsbereich	225
(1) Flächen im Siedlungsanschluss	227
(2) Außenbereichsinseln	228
(3) Brachflächen	229
(4) Mittelbare Innenentwicklung auf Außenbereichsflächen	230
bb) Sachlicher Anwendungsbereich	230
cc) Zwischenergebnis: Anwendungsbereich und Innenentwicklung	232
b) Ausschlussgründe	233
c) Rechtsfolge: Beschleunigtes Verfahren	234
aa) Verlust der Öffentlichkeitserkenntnisse	234
bb) Verlust der eingehenden Auseinandersetzung mit Umweltbelangen	235
cc) Zwischenergebnis Rechtsfolge: Kurzfristig gedachte Verfahrensbeschleunigung – auf lange Sicht nicht nachhaltig	235
6. Bebauungsplan der Außenentwicklung	236
a) Räumlicher Anwendungsbereich	236
b) Sachlicher Anwendungsbereich	239
c) Unionsrechtswidrigkeit des § 13b BauGB	242
d) Bewertung des § 13b BauGB	245
e) Verhältnis von §§ 13a und 13b BauGB	248
III. Zwischenergebnis: Innenentwicklung und allgemeines Städtebaurecht	249
D. Innenentwicklung durch besonderes Städtebaurecht	249
I. Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	250
1. Anwendungsbereich	250
a) Räumlicher Anwendungsbereich	250
b) Sachlicher Anwendungsbereich	251
aa) Städtebaulicher Missstand	251
bb) Öffentliches Interesse	252
c) Zwischenergebnis	253
2. Konkretisierung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen	254
3. Konsensuale Maßnahme	255

4. Ziele des Allgemeinwohls	256
5. Zwischenergebnis: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme und Innenentwicklung	257
II. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	258
1. Anwendungsbereich	259
a) Räumlicher Anwendungsbereich	259
b) Sachlicher Anwendungsbereich	260
2. Städtebaulicher Entwicklungsbereich	260
3. Verfahren	261
4. Zwischenergebnis: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und Innenentwicklung	262
III. Stadtumbau	263
IV. Maßnahmen der sozialen Stadt	266
V. Private Initiativen zur Stadtentwicklung	269
VI. Städtebauliche Gebote	273
1. Baugebot	273
a) Baulückenschließung durch Baugebot	273
b) Baulandmobilisierungsgesetz: Wohnraumbedarf	275
2. Modernisierungs- und Instandsetzungsgesetz	276
3. Pflanzgebot	277
4. Rückbau- und Entsiegelungsgesetz	278
VII. Baulandmobilisierungsgesetz: Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung	279
VIII. Zwischenergebnis: Besonderes Städtebaurecht	282
E. Zwischenergebnis Teil 4	283
Teil 5: Städtebaurechtliche Konkretisierung der doppelten Innenentwicklung	285
A. Rezeption der doppelten Innenentwicklung	285
I. Politische Absichtserklärungen	285
1. Sustainable Development Goal 11.7	285
2. Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	286
3. Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt	286
4. Grünbuch Stadtgrün und Weißbuch Stadtgrün	287
a) Grünbuch Stadtgrün	287
b) Weißbuch Stadtgrün	289
II. Rechtliche Rezeption der doppelten Innenentwicklung	290

## *Inhaltsverzeichnis*

III. Zwischenergebnis	290
B. Doppelte Innenentwicklung durch allgemeines Städtebaurecht	291
I. Erforderlichkeit	291
II. Öffentlichkeitsbeteiligung	292
III. Umweltverträglichkeitsprüfung	292
1. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. c BauGB	292
2. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB	293
3. Zwischenergebnis	294
IV. Bauleitpläne	295
1. Flächennutzungsplan	295
2. Bebauungsplan	297
a) Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 BauGB	297
aa) § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB	298
bb) § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB	300
cc) § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB	300
dd) Zwischenergebnis	301
b) Sektorale Bebauungspläne: § 9 Abs. 2a und § 9 Abs. 2b BauGB	302
c) Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumvorsorge	302
d) Verhältnis der Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 BauGB: Flexible Kombinationsmöglichkeiten	302
e) BauNVO	303
aa) Art der baulichen Nutzung	304
bb) Maß der baulichen Nutzung	304
cc) Zwischenergebnis: BauNVO und doppelte Innenentwicklung	305
f) Zwischenergebnis: Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplans und doppelte Innenentwicklung	305
3. Bebauungsplan der Innenentwicklung	305
a) Anwendungsbereich	305
b) Beschleunigtes Verfahren	307
aa) Verzicht auf die Umweltprüfung	307
bb) Eingriffsausgleichsfiktion	307
4. Bebauungsplan der Außenentwicklung	308
5. Zwischenergebnis: Bauleitpläne und doppelte Innenentwicklung	309

V. Abwägung	309
1. Abwägungsbelange	309
a) Planungsgrundsätze des § 1 Abs. 5 BauGB	309
b) Belange des § 1 Abs. 6 BauGB	311
aa) § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB: Soziale und kulturelle Bedürfnisse sowie Belange von Sport, Freizeit und Erholung	311
bb) § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB: Darstellungen von Landschaftsplänen	312
cc) § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB: Städtebauliches Entwicklungskonzept	312
dd) § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB: Ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen	313
c) § 1a Abs. 2 BauGB: Bodenschutzklausel	316
d) § 1a Abs. 3 BauGB: Eingriffsausgleich	317
2. Vorrang bezüglich der doppelten Innenentwicklung?	318
VI. Zwischenergebnis	318
C. Doppelte Innenentwicklung durch besonderes Städtebaurecht	319
I. Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	319
II. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	322
III. Stadtumbau	322
IV. Maßnahme der sozialen Stadt	325
V. Private Initiative	327
VI. Städtebauliche Gebote	329
1. Baugebot	329
2. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot	330
3. Pflanzgebot	330
4. Rückbau- und Entsiegelungsgebot	332
5. Zwischenergebnis: Städtebauliche Gebote	333
VII. Baulandmobilisierungsgesetz: Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung	333
VIII. Zwischenergebnis: Besonderes Städtebaurecht	334
D. Zwischenergebnis Teil 5	335

## *Inhaltsverzeichnis*

Teil 6: Doppelte Innenentwicklung im Fokus des BNatSchG	337
A. Die Landschaftsplanung	337
I. Landschaftsplanung nach dem BNatSchG	337
1. Instrumente der Landschaftsplanung	338
2. Örtliche Landschaftsplanung	338
a) Inhalt der örtlichen Landschaftsplanung	338
b) Landschaftsplan	339
c) Grünordnungsplan	339
II. Landesrechtliche Konkretisierung der Landschaftsplanung	340
1. Zuständigkeit für die örtliche Landschaftsplanung	340
2. Anwendungsbereich der Landschaftsplanung	341
3. Rechtswirkung der örtlichen Landschaftsplanung	341
B. Integrativer Ansatz von Städtebaurecht und Landschaftsplanung	342
I. Verhältnis der Landschaftsplanung zum Städtebaurecht nach dem BNatSchG	343
1. § 11 Abs. 3 BNatSchG	343
a) Verwertbarkeit der Darstellungen in der Bauleitplanung	343
b) Allgemeine Berücksichtigungs- und Begründungspflicht	344
c) Berücksichtigung in der Abwägung	344
2. Schwache Einwirkung auf das Städtebaurecht	345
II. Berücksichtigung der Landschaftsplanung aufgrund des Städtebaurechts	345
1. Heranziehung in der Umweltverträglichkeitsprüfung	346
2. Abwägungserheblichkeit nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB	346
3. Schwache Heranziehung durch das Städtebaurecht	346
III. Ergänzende Wirkung der Landschaftsplanung	346
C. Doppelte Innenentwicklung durch Landschaftsplanung	347
I. Potential der Landschaftsplanung	347
1. Räumlicher Anwendungsbereich	347
2. Inhalt der Landschaftsplanung	348
3. Ergänzende Grünflächenplanung	350
4. Zwischenergebnis	350

*Inhaltsverzeichnis*

II. Durchsetzungsschwäche der Landschaftsplanung	351
1. Funktionale Trennung von Landschaftsplanung und Bauleitplanung	351
2. Teilstakutive Aufstellung der Landschaftspläne	351
3. Landesspezifische Regelungskonzepte der Landschaftsplanung	352
4. Schwache Ausprägung der Berücksichtigung der Landschaftsplanung innerhalb des Städtebaurechts	353
D. Zwischenergebnis Teil 6	354
Teil 7: Ergebnis	357
A. Innenentwicklung unter Erweiterungsdruck	357
B. Innenentwicklung als politische Zielvorstellung	358
C. Fragmentarische Innenentwicklungsrechtssystematik	359
D. Keine doppelte Innenentwicklungsrechtssystematik	360
E. Konträre Entwicklung und Öffnungspotential der Innenentwicklungssystematik	360
I. Entgegengesetzte Entwicklung	361
1. Beschleunigte Außenentwicklung	361
2. Gesetzlich gesteuerte Funktionstrennung	362
II. Öffnungspotential	362
F. Rückgriff auf die städtebauliche Landschaftsplanung	363
G. Ausblick	364
H. Zusammenfassung in Thesen	365
Literaturverzeichnis	367