

This is the preprint version of the contribution published as:

Neubauer, M. (2024):

Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht. Zum rechtlichen Spannungsverhältnis zwischen Freiraumschutz und dem Erhalt und Ausbau innerstädtischer Grünräume
Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 35 (6), 340 - 347

Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht

Zum rechtlichen Spannungsverhältnis zwischen Freiraumschutz und dem Erhalt und Ausbau innerstädtischer Grünräume

Marvin Neubauer

Abstract: ‚Einfache‘ Innenentwicklung bedeutet, Baubedarfe innerhalb des bestehenden Siedlungsraums aufzufangen, um den Freiraum zu schützen und Urbanität zu erhalten. Dabei besteht die Gefahr, dass innerstädtische Grün- und Freiräume weiter zurückgedrängt werden, die allerdings für eine klimaresiliente, gesundheitsfördernde, biodiversitätsreiche Stadt unerlässlich sind. Deshalb wird zunehmend eine sog. doppelte Innenentwicklung gefordert, die auch die grüne Infrastruktur mitdenkt. Der Aufsatz skizziert, aus welchen Gründen sich die beiden Leitbilder der Innenentwicklung und der doppelten Innenentwicklung jeweils entwickelt und wo sie sich im Städtebaurecht niedergeschlagen haben. Zum Schluss geht er auf rechtliche Entwicklungsperspektiven ein.

Schlagwörter: Innenentwicklung, Freiraumschutz, Doppelte Innenentwicklung, Blau-grüne Infrastruktur, Grünräume, Klimaanpassung, Städtebauliche Leitbilder

A. Einleitung*

Seit einigen Jahren wird eine sog. doppelte Innenentwicklung gefordert.¹ Doppelte Innenentwicklung bedeutet, Baulandmobilisierung, Freiraumschutz und Urbanität auf der einen Seite mit dem Erhalt und Ausbau innerstädtischer grüner Infrastruktur auf der anderen Seite in Einklang zu bringen. Der Begriff birgt das politische Versprechen, dass Stadtentwicklung auf den Mangel an bezahlbarem Wohnraum in deutschen Großstädten, den rasanten Flächenverbrauch und den Verlust der Biodiversität durch Ausweitung der Städte sowie auf die Gesundheitsrisiken des Klimawandels, die gerade in aufgeheizten Großstädten auftreten werden, in einem integrierten Gesamtkonzept reagieren kann. Das Leitbild der doppelten Innenentwicklung ist dabei als Fortführung des Leitbilds der ‚einfachen‘, d.h. der nur baulichen Innenentwicklung zu verstehen, mit dem es teils in einem Kontinuitäts-, teils in einem Spannungsverhältnis steht.

B. Bauliche Innenentwicklung als städtebauliches Leitbild

Innenentwicklung lässt sich als ein Leitbild² der heutigen Stadtentwicklung bezeichnen. Es bedeutet, „im bereits (weitgehend) bebauten Siedlungsbereich bestehende Nutzungspotenziale zu aktivieren und dabei gleichzeitig auf eine Inanspruchnahme von noch naturhaften Flächen des Außenbereichs

* Der Verf. dankt Prof. Dr. Wolfgang Köck, Dr. Henriette Dahms, Dr. Jana Bovet, Jascha Wiehn, Rainer Temme und Petra Neubauer herzlich für wichtige Hinweise und stud. iur. Meri Mäkelä, Hilfskraft am UFZ, für Ihre wertvolle Unterstützung. Sämtliche Fehler verantwortet der Verf.

¹ Soweit ersichtlich zuerst *DRL*, Durch doppelte Innentwicklung Freiraumqualitäten erhalten, in: *DRL*, Freiraumqualitäten in der zukünftigen Stadtentwicklung, 2006, S. 5. Vgl. auch *Böhm et al.*, Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung, BfN-Skripten, 2016; *Kühnau et al.*, Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün, Empfehlungen für Kommunen, o.J.; *SRU*, Wohnungsneubau langfristig denken – Für mehr Umweltschutz und Lebensqualität in den Städten, 2018, Tz. 59; *SRU*, Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken, 2023, Tz. 504.

² Zu den klassischen städtebaulichen Leitbildern wird Innenentwicklung jedoch nur selten explizit gezählt, so aber etwa *Reiß-Schmidt*, Innenentwicklung, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 995 (996).

zu verzichten“³. Es geht darum, „die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungskräfte, die in der Stadt ständig am Werk sind, durch entsprechende Nutzungsänderungen *im bebauten Stadtgefüge* aufzufangen, anstatt sie auf die Inanspruchnahme neuen Baulandes zu lenken.“⁴ Das Prinzip der Innenentwicklung postuliert also einen grundsätzlichen Vorrang der baulichen Innen- vor der Außenentwicklung.⁵ Dazu sollen freie Flächen im Innenbereich bebaut und bestehende Strukturen nachverdichtet⁶ sowie brachliegende Flächen, etwa ehemalige militärische Flächen, ungenutzte Infrastrukturanlagen oder Industrie- und Gewerbebrachen, wiedergenutzt werden.⁷

Das Leitbild der Innenentwicklung speist sich historisch einerseits aus stadtentwicklungspolitischen, andererseits aus umweltpolitischen Quellen. Stadtentwicklungspolitisch ist es als Antwort auf das ‚Leitbild der funktionalen Stadt‘ und das daran in Teilen anschließende und noch in den 1950er Jahren vorherrschende ‚Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt‘ zu lesen. Eine Kernforderung dieser Leitbilder lautete, die städtebauliche Dichte zu begrenzen, um die Lebensqualität in Städten zu erhöhen.⁸ Die zunehmende Suburbanisierung und ein sich daran anschließendes ‚Ausbluten‘ der Innenstädte führte jedoch zu Gegenbewegungen.⁹ Geringe Dichte wurde als kleinstädtisch abgetan, während eine hohe Dichte zunehmend als Voraussetzung ersehnter Urbanität gesehen wurde – Dichte, die durch Innenentwicklung erreicht wird.¹⁰ Damit fügt sich das Leitbild der Innenentwicklung ein in das heute verbreitete ‚Leitbild der traditionellen europäischen Stadt‘ und das ‚Leitbild der kompakten und durchmischten Stadt‘, der gemäß sich Städte dicht,utzungsgemischt, bestandsorientiert, kleinteilig und schrittweise ‚nach innen‘ entwickeln sollen, statt durch weiträumige, aufgelockerte und am Reisbrett geplante Neubaugebiete ‚nach außen‘.¹¹ Hinzu kommen ökonomische Überlegungen. Je geringer die Siedlungsdichte, desto höher sind die Pro-Kopf-Kosten der Erschließung und infrastrukturellen Ausstattung.¹² Es müssen mehr Straßen und Leitungen gebaut und verlegt werden, um weit gestreute Einfamilienhäuser zu erschließen, als im Falle dichter, mehrstöckiger Quartiere. Außerdem sichert Innenentwicklung die Rendite der Bodennutzung im Innenbereich. Zuletzt stellt eine zergliederte und funktionsgetrennte Stadt für jene Bevölkerungsgruppen eine Herausforderung dar, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind – Bevölkerungsgruppen, die in einer alternden Gesellschaft tendenziell wachsen.¹³

Umweltpolitisch wiederum reagiert das Leitbild der Innenentwicklung auf die ökologischen Folgekosten von Siedlungsausdehnung in den Außenbereich, konkret Bodenverdichtungen und Inanspruchnahmen landwirtschaftlicher oder biodiversitätsreicher Flächen, ein erhöhter CO₂-Ausstoß

³ Mitschang, ZfBR 2013, 324 (324). Zum Begriff und seiner Abgrenzung zu ähnlichen Konzepten siehe auch Franz, Freiraumschutz und Innenentwicklung, Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen, 2000, S. 34-44.

⁴ Mitschang, ZfBR 2007, 433 (434, Herv. v. mir), m.w.N.

⁵ Franz (Fn. 3), S. 61-63. So auch in § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB.

⁶ Franz (Fn. 3), S. 42.

⁷ Mitschang, ZfBR 2013, 324 (324); Reiß-Schmidt (Fn. 2), S. 996.

⁸ Roskamm, Dichte, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 407 (409 f.); Fürst/Himmelbach/Potz, Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit?, 1999, S. 29 ff., 41 ff.

⁹ Reiß-Schmidt (Fn. 2), S. 996.

¹⁰ Roskamm (Fn. 8), S. 410 f.; Siebel, Urbanität, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 2755 (2756).

¹¹ Schubert, Europäische Stadt, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 601, (603 f.); vgl. aber auch die weitere Konzeption von Siebel, Einleitung: Die europäische Stadt, in: ders., Die europäische Stadt, 2004; ferner Jessen, Leitbilder der Stadtentwicklung, in: ARL, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 1399 (1402–1404); Krautzberger, DVBl. 2014, 270 (271); Krautzberger, fub 2008, 1 (3); Mitschang, ZfBR 2013, 324 (324).

¹² Bovet, ZUR 2020, 31 (33).

¹³ Bovet, ZUR 2020, 31 (33); Mitschang, ZfBR 2013, 324 (324).

durch einen Anstieg des Verkehrs sowie ein erhöhter Ressourcenverbrauch zur Errichtung der erforderlichen Infrastruktur. Innenentwicklung sollte und soll dem entgegenwirken.¹⁴

Um den Begriff der Innenentwicklung in diesem auf bauliche Entwicklung bezogenen Sinne von der historisch später hinzutretenden Grünraumentwicklung abzugrenzen, kann man von ‚einfacher‘ oder ‚baulicher‘ Innenentwicklung sprechen.

C. Bauliche Innenentwicklung im Städtebaurecht

I. Rechtsentwicklung im Zeichen baulicher Innenentwicklung

Bauliche Innenentwicklung ist über die Jahrzehnte zu einem zentralen Steuerungsziel des Städtebaurechts geworden.¹⁵ Die Vielzahl der ihr gewidmeten BauGB-Novellen zeugen davon. 1987 – und damit 12 Jahre vor Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes¹⁶ – hielt das Politikfeld des Bodenschutzes und die damit verbundene Strategie der Innenentwicklung Einzug ins Städtebaurecht. Der Bundesgesetzgeber fügte in das gerade neu entworfene BauGB¹⁷ eine „Bodenschutzklausel“ ein.¹⁸ Nach mehrfacher Überarbeitung findet sie sich heute in § 1a Abs. 2 S. 1 u. 2 BauGB. Sie verpflichtet die Gemeinden, bei der Aufstellung von Bauleitplänen mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen, „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“. Neben der Bodenschutzklausel enthält § 1a Abs. 2 BauGB mit der sogenannten Umwidmungssperrklausel eine weitere Regelung zur Förderung der Innenentwicklung.¹⁹ § 1a Abs. 2 S. 2–4 BauGB bestimmen, dass Landwirtschafts-, Wald- oder zu Wohnzwecken genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang umgenutzt und diese Notwendigkeit durch einen Nachweis entsprechend fehlender Innenentwicklungsmöglichkeiten belegt werden soll. Die Bodenschutz- und die Umwidmungssperrklausel stellen keine strikten ‚Versiegelungsverbote‘ dar, sondern lediglich Grundsätze, die in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen sind (§ 1a Abs. 2 S. 3 BauGB).²⁰

2007 folgte mit dem ‚Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung‘ die nächste Innenentwicklungsnovelle.²¹ Ihr Kern war die Einführung von § 13a BauGB.²² Die Norm erlaubt es, Bebauungspläne, die „der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung“ (damit wiederholt § 13a BauGB die Formulierung von § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB) dienen (sog. Bebauungspläne der Innenentwicklung), bei Vorliegen einiger zusätzlicher Voraussetzungen, im beschleunigten Verfahren zu erlassen. In diesem Verfahren

¹⁴ Vgl. auch Franz (Fn. 3), S. 48–51, 61; Faller, Rettet die Innenentwicklung!, vhw Schriftenreihe, 2023, S. 5.

¹⁵ Etwa Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, 961; Mitschang, ZfBR 2013, 324; Spannowsky, ZfBR 2013, 752; Spannowsky, UPR 2013, 201. Einen Überblick mit Stand 1999 bietet Franz (Fn. 3), Kap. C.

¹⁶ Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17.03.1998 (BGBl. I S. 502).

¹⁷ Baugesetzbuch vom 08.12.1986, BGBl. I S. 2191.

¹⁸ Krautzberger, fub 2008, 1; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1a Rn. 3; Kment, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Auflage 2022, § 1a Rn. 2; Dirnberger, in: BeckOK BauGB, BauGB, 4. Auflage 2022, § 1a Rn. 8.

¹⁹ Mitschang, ZfBR 2013, 324 (326 f.); Battis, Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1a Rn. 9; Dirnberger, in: BeckOK BauGB, BauGB, 4. Auflage 2022, § 1a Rn. 9.

²⁰ Krautzberger, fub 2008, 1 (5 f.); Mitschang, ZfBR 2013, 324 (326 f.); Bovet, ZUR 2020, 31 (35); Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1a Rn. 5 f.; Kment, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Auflage 2022, § 1a Rn. 4.

²¹ Gesetz vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3316.

²² Speziell zu § 13a BauGB s. Mitschang, ZfBR 2007, 433; Mitschang, ZfBR 2013, 324 (333–335); Krautzberger, DVBl 2014, 270; zum rechtshistorischen Hintergrund Bohnenberg, Die Regelung des § 13a BauGB verstehen und anwenden, Anreize zur Flächenersparnis durch Förderung der Innenentwicklung in Theorie und Praxis, 2021, S. 24 ff.; zum Gesetzespaket insgesamt Gronemeyer, BauR 2007, 815.

kann die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung beschränkt oder verkürzt werden (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 2 BauGB) und es muss keine Umweltprüfung durchgeführt sowie kein Umweltbericht erstellt werden (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 3 S. 1).²³ Außerdem können Bebauungspläne der Innenentwicklung auch abweichend vom Flächennutzungsplan aufgestellt werden, soweit eine geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets dadurch nicht beeinträchtigt wird. Der Flächennutzungsplan ist dann im Wege der Berichtigung anzupassen (§ 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB).²⁴ Schließlich müssen bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung mit einer Grundfläche von weniger als 20.000 m² Eingriffe in Natur und Landschaft, die aufgrund des Plans erfolgen, nicht ausgeglichen werden, wie es § 1a Abs. 3 BauGB ansonsten erfordern würde (§ 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB).²⁵ Bebauungspläne der Innenentwicklung finden in der Praxis häufig Anwendung,²⁶ wobei einer Studie zur Planungspraxis in Baden-Württemberg im Zeitraum von 2007 bis 2009 zufolge viele der Pläne auch ohne die Verfahrenserleichterungen aufgestellt worden wären und häufig auch nicht der baulichen Entwicklung des Innenbereichs, sondern der Sicherung oder des Ausschlusses bestimmter Nutzungen dienten.²⁷

Mit der Innenentwicklungsnovelle 2013²⁸ ergingen weitere einschlägige Regelungen. Unter anderem hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung zu einer Planungsleitlinie erklärt (sog. Vorrangklausel).²⁹ Dies sollte dem Innenentwicklungsbelang in der planerischen Abwägung zusätzliche Aufmerksamkeit verschaffen.³⁰ Außerdem erleichterte der Gesetzgeber es den Gemeinden, den Rückbau leerstehender und nicht mehr wirtschaftlich nutzbarer Gebäude (sog. Schrottimmobilien) anzuordnen, um Platz für die Innenentwicklung zu schaffen (vgl. § 179 BauGB).³¹

Im Jahr 2017 hat der Bund dann das Urbane Gebiet (MU) als neue Baugebietskategorie in die BauNVO eingeführt.³² Sie ermöglicht eine stärkere Nutzungsmischung (§ 6a BauNVO) sowie hohe Dichtewerte (§ 17 BauNVO).

Die jüngste Novelle zur Förderung der baulichen Innenentwicklung stellt das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) dar, das 2021 in Kraft getreten ist.³³ Es soll insbesondere dazu dienen, bezahlbaren Wohnraum im Außen-, v.a. aber im Innenbereich zu entwickeln.³⁴ Die Gemeinden können nun besondere Bebauungspläne (§ 9 Abs. 2d BauGB) und städtebauliche

²³ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1a Rn. 11 ff.; *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Auflage 2022, § 13a Rn. 5.

²⁴ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1a Rn. 15; *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Auflage 2022, § 13a Rn. 5.

²⁵ *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Auflage 2022, § 13a Rn. 5.

²⁶ *Külpmann*, ZUR 2022, 81 (83); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 13a Rn. 2a; *Jachmann/Mitschang*, BauR 2009, 913 (927); *Siedentop et al.*, Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen, 2010, S. 62; vgl. auch *Bovet*, ZUR 2020, 31 (36).

²⁷ *Siedentop et al.* (Fn. 26), 62 f.

²⁸ Gesetz vom 11.06.2013, BGBl. I, S. 1548, vgl. die Übersicht in *Battis et al.*, NVwZ 2013, 961.

²⁹ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 46c; *Dirnberger*, in: *BeckOK BauGB*, BauGB, 60. Ed. 1.10.2023, § 1 Rn. 76a; *Schrödter/Wahlhäuser*, in: *Schrödter*, BauGB, § 1 Rn. 208 f.; *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 30.

³⁰ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 44, 46c; *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Auflage 2022, § 1 Rn. 30; *Battis et al.*, NVwZ 2013, 961 (962); *Mitschang*, ZfBR 2013, 324 (325 f.), der darauf hinweist, dass der Grundsatz der Innenentwicklung auch einige der übrigen Ziele des § 1 Abs. 5 BauGB fördert.

³¹ *Spannowsky*, UPR 2013, 201; mit Blick auf die Wirksamkeit krit. *Battis et al.*, NVwZ 2013, 961 (967 f.); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 179 Rn. 4.

³² Gesetz vom 04.05.2017, BGBl. I, S. 1057.

³³ Gesetz vom 17.06.2021, BGBl. I, S. 1802. Dazu *Spannowsky*, ZfBR 2022, 127 (127–129).

³⁴ Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 19/24838, S. 1.

Entwicklungskonzepte (§ 176a BauGB³⁵) beschließen, um so insbesondere im Innenbereich Wohnraum zu schaffen. Das Baulandmobilisierungsgesetz gibt Ländern darüber hinaus die Möglichkeit, per Rechtsverordnung sog. ‚Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt‘ zu bestimmen (§ 201a BauGB). Dort können Gemeinden leichter ihr Vorkaufsrecht zum Zwecke der Wohnraumversorgung geltend machen (§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB),³⁶ von den Festsetzungen eines Bebauungsplans befreien (§ 31 Abs. 3 S. 1 BauGB) oder ein Baugebot erlassen (§§ 175 Abs. 2 S. 1 HS. 2, 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB). Außerdem wurde die Möglichkeit erweitert, vom Erfordernis des Einfügens im unbeplanten Innenbereich (vgl. § 34 Abs. 1 BauGB) abzusehen, wenn ein Wohngebäude errichtet, geändert oder erneuert werden soll (§ 34 Abs. 3a S. 3 BauGB).

Schließlich hat das Baulandmobilisierungsgesetz die sog. städtebaulichen Kennwerte, deren Durchsetzungskraft schon in früheren Reformen abgeschwächt worden war, von verbindlichen Obergrenzen zu bloßen Orientierungswerten herabgestuft.³⁷ Die städtebaulichen Kennwerte begrenzen, welches Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks in einem Bebauungsplan je Baugebietstyp maximal erlaubt werden darf (in Form der sog. Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl und Baumassenzahl, § 9 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 BauGB i.V.m. §§ 16, 17 BauNVO).³⁸ Je schwächer diese Begrenzung ausfällt, desto dichter wird ein Gebiet tendenziell bebaut.³⁹ Dass die BauNVO überhaupt Obergrenzen für die bauliche Dichte einzieht, ist ein spätes Überbleibsel des oben⁴⁰ beschriebenen ‚Leitbildes der aufgelockerten und gegliederten Stadt‘.⁴¹ Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wird dieses Leitbild im Bauplanungsrecht weiter zurückgedrängt.

Auch das Raumordnungsrecht enthält Regelungen, die die bauliche Entwicklung auf schon bestehende Siedlungsgebiete lenken sollen.⁴² So bestimmt § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG den abwägungsrelevanten Grundsatz, dass die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und vorrangig auf vorhandene Siedlungen und Zentrale Orte auszurichten sowie die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen ist. In § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 ROG wird ergänzt, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind. Ferner ist gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Dabei macht insbesondere die Erwähnung quantifizierter Vorgaben, die erst mit der ROG-Novelle 2017⁴³ ergänzt wurde, auf den ersten Blick den Eindruck, als ob der Bundesgesetzgeber zunehmend zu größerem Besteck greift. Sie hat aber nur deklaratorischen Charakter – quantitative Vorgaben waren auch schon zuvor möglich und jedenfalls partiell gebräuchlich – und erfüllt insofern nur eine Anstoßfunktion gegenüber den Ländern.⁴⁴

Auf Bundesebene hat sich die Regierung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen bis 2030 auf unter 30 Hektar und bis 2050 auf ein

³⁵ Spannowsky, ZfBR 2022, 127 (133).

³⁶ Spannowsky, ZfBR 2022, 127 (134).

³⁷ Grigoleit/Otto, BauNVO, 8. Auflage 2021, § 17 Rn. 1, 6, 11; Jaeger, in: BeckOK BauNVO, BauNVO, 34. Edition 2023, § 17 Rn. 3b.

³⁸ Battis et al., NVwZ 2013, 961 (968); Mitschang, ZfBR 2013, 324 (331).

³⁹ Held, in: BeckOK BauNVO, BauNVO, 2. Auflage 2021, § 19 Rn. 2.

⁴⁰ Kap. B.

⁴¹ Roskamm (Fn. 8), S. 410.

⁴² Spannowsky, UPR 2013, 201.

⁴³ Gesetz vom 23.05.2017, BGBl. I, S. 1245.

⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 18/10883, S. 39; Bovet, ZUR 2020, 31 (37 f.).

„Netto Null“ (Flächenkreislaufwirtschaft) zu begrenzen.⁴⁵ Da derartige Mengenziele naturgemäß gut mit dem Instrument der Kontingentierung oder Budgetierung harmonisieren, ist seit langem ein Handelssystem für Flächenzertifikate in der Diskussion.⁴⁶ Bislang ist es jedoch bei den planungsrechtlichen Instrumenten geblieben, wohl auch, weil diese im Vergleich zu ökonomischen Mengenansätzen das deutlich mildere und damit politisch besser durchsetzbare Mittel darstellen.⁴⁷

II. Resultate der Innenentwicklungsnovellen und gegenläufige Faktoren

Eine Studie für NRW zeigt, dass sich die Wohnungsbautätigkeit im Landesgebiet zwischen 1979 und 2011 stärker auf den Innen-, als auf den Außenbereich gerichtet hat und dass in den 1990er und 2000er Jahren 70 % der neu gebauten Wohneinheiten im Innenbereich realisiert wurden.⁴⁸ Im Untersuchungszeitraum danach hat sich der Anteil der Innenentwicklung im Untersuchungszeitraum nicht weiter vergrößert.⁴⁹ Außerdem wuchs in den Jahren 2016 bis 2019 die Siedlungs- und Verkehrsfläche bundesweit durchschnittlich um 52 Hektar pro Tag.⁵⁰ Dies stellt zwar ggü. dem Zeitraum 2015 bis 2018 ein Rückgang von 4 Hektar pro Tag dar. Vom 30 Hektar-Ziel der Bundesregierung bis 2030 ist man aber noch weit entfernt. Es stellt sich also die Frage, wo die verbliebenen Treiber der Außenentwicklung liegen.

Nachfrageseitig besteht ein wesentlicher Treiber des Flächenverbrauchs im kontinuierlichen Anstieg der durchschnittlichen Wohnfläche-pro-Kopf, von 39 m² im Jahr 1998 auf 47,7 m² im Jahr 2022.⁵¹ Gründe dafür waren und sind, dass die Ansprüche an die Wohnungsgröße wachsen, die Anzahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte zunimmt und die Menschen häufig auch dann noch in der (entsprechend großen) Familienwohnung wohnen bleiben, wenn die Kinder ausgezogen sind und/oder der bzw. die Ehepartner:in in eine betreute Wohnform umgesiedelt oder verstorben ist (sog. Remanenzeffekt, der letztlich die durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche mit zunehmendem Alter ansteigen lässt).⁵² Historisch zeigt sich außerdem, dass der Außenbereich tendenziell stärker bebaut wird, wenn eine hohe Wohnraumnachfrage besteht und/oder die Entwicklungskapazitäten der Innenbereiche gerade auf niedrigem Stand sind.⁵³ Es wäre aber verkürzt, davon auszugehen, dass der Außenbereich nur dann bebaut wird, wenn der Innenbereich „voll“ ist und „überläuft“. Das zeigt sich insbesondere daran, dass Flächenverbrauch in erster Linie auf dem Land stattfindet, während der Wohnraummangel im Wesentlichen in Großstädten besteht,⁵⁴ was allerdings jedenfalls partiell auch damit zusammenhängen mag, dass junge Familien gerade aufgrund der in den Städten hohen

⁴⁵ Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, 2021, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1>, 8.12.23, S. 270 f.; Zu den historischen Vorläufern dieses politischen Ziels siehe Bovet, ZUR 2020, 31 (34).

⁴⁶ Bovet, ZUR 2020, 31 (38 f.); Köck/Bovet/Tietz, ZUR 2018, 67; Marty, ZUR 2011, 395; Senftleben, ZUR 2008, 64; zu Mengenzielen seitens der Raumordnung siehe Kümper, DÖV 2021, 155.

⁴⁷ Spannowsky, UPR 2013, 201.

⁴⁸ Eichhorn/Siedentop, Raumforschung und Raumordnung 2022, 640 (653 f.).

⁴⁹ Eichhorn/Siedentop, Raumforschung und Raumordnung 2022, 640 (653 f.).

⁵⁰ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 209 vom 30. April 2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_209_412.html, 8.12.23.

⁵¹ SRU, Umweltgutachten 2016, Tz. 294; UBA, Wohnfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche>; Reiß-Schmidt (Fn. 2), S. 996.

⁵² SRU (Fn. 51), Tz. 294; Bovet, ZUR 2020, 31 (33).

⁵³ Faller (Fn. 14), S. 6; Külpmann, ZUR 2022, 81 (129); Franz (Fn. 3), S. 65 f.; zum Verhältnis von Wohnraumvorsorge und Freiraumschutz im Städtebaurecht s. Külpmann, ZUR 2022, 81; Kümper, ZfBR 2021, 902.

⁵⁴ Bovet, ZUR 2020, 31 (33, 36), m.w.N.

Mieten in den Speckgürtel ziehen und sich so den Wunsch von einem bezahlbaren Eigenheim im Grünen erfüllen.⁵⁵

Auf der Angebotsseite wird Außenentwicklung vorangetrieben, weil auch Kommunen mit abnehmender Bevölkerung neue Baugebiete ausweisen, um neue Einwohner:innen oder Gewerbebetriebe für sich zu gewinnen und so ihre Steuereinnahmen zu steigern.⁵⁶ Gemeinden neigen außerdem dazu, Neubaugebiete lieber am Siedlungsrand auszuweisen als Flächen innerhalb des besiedelten Bereichs zu entwickeln.⁵⁷ Das liegt unter anderem daran, dass die hohe Nutzungskonkurrenz innerhalb des bebauten Bereichs bei Bauprojekten häufig zu rechtlichen und stadtplanerischen Konflikten führt. Auch sind die Eigentumsstrukturen im Innenbereich regelmäßig komplexer als im Außenbereich. Für die Gemeinden erhöht dies den Steuerungsaufwand und erschwert und verteuert die Planungsverfahren, im Vergleich zur Überplanung einer ‚grünen Wiese‘ am Siedlungsrand.⁵⁸ Hinzu kommen etwaige Prozesskosten, Entschädigungszahlungen und Schadensersatzansprüche der Grundstückseigentümer gegen die Gemeinde, höhere Erschließungskosten, von denen die Gemeinde mindestens 10 % zu tragen hat (§ 129 Abs. 1 S. 3 BauGB) und tendenziell höhere Bodenpreise für die von der Gemeinde zur Verwirklichung von Angebotsbebauungsplänen zu erwerbenden Flächen.⁵⁹ Häufig wollen die Eigentümer:innen ihre innerstädtischen Grundstücke auch nicht verkaufen, sondern als Spekulationsobjekte nutzen oder den eigenen Kindern oder Enkeln als Baugrundstücke vorbehalten.⁶⁰ Als weitere, der Innenentwicklung entgegenwirkende Faktoren werden u.a. genannt: „[g]egenläufige Anreize durch Grundsteuersystem und Entfernungspauschale“, „Erschwerung von Nutzungsmischung durch den Trennungsgrundsatz des Immissionsschutzrechts“ und „fehlende Akzeptanz der Innenentwicklung“⁶¹, letztere insbesondere aufgrund von – mit höherer Dichte – zunehmendem Verkehrsaufkommen, verringerten Grün- und Freiflächen sowie befürchteter Abnahme gewachsener Identität im Quartier.⁶² Franz sieht schließlich auch das in westlichen Gesellschaften tief verankerte Wachstumsparadigma als einen Treiber der Außenentwicklung.⁶³

D. Von der einfachen zur doppelten Innenentwicklung

Ein zu hohes Maß an ‚einfacher‘, d.h. baulicher Innenentwicklung kann negative Folgen haben, etwa „Verschlechterung des Kleinklimas durch Verringerung des Luftaustauschs und der Kühlungswirkung von Vegetation, Verlust naturnaher Böden und Flora durch Bebauung, Versiegelung und Drainage sowie die Zunahme der Umweltbelastungen durch erhöhten Verkehr“⁶⁴. Insbesondere die durch den Klimawandel bedingte Zunahme von Hitzewellen macht eine Anpassung der städtischen Flächennutzung erforderlich, um die Gesundheit der Bewohner:innen zu schützen. Schon seit einigen Jahren reift deshalb die Erkenntnis, dass ein bloß quantitatives Verständnis von Innenentwicklung – im Sinne eines bloßen ‚Mehr‘ an baulicher Nutzung im Innenbereich – nicht ausreicht, um gesunde und lebenswerte Städte zu schaffen. Innenentwicklung müsse auch qualitative Aspekte

⁵⁵ SRU (Fn. 51), Tz. 294.

⁵⁶ SRU (Fn. 51), Tz. 295.

⁵⁷ Bovet, ZUR 2020, 31 (33).

⁵⁸ Eichhorn/Siedentop, Raumforschung und Raumordnung 2022, 640 (654); Franz (Fn. 3), S. 66–69.

⁵⁹ Franz (Fn. 3), S. 68 f.

⁶⁰ Bovet, ZUR 2020, 31 (33).

⁶¹ Reiß-Schmidt (Fn. 2), S. 998.

⁶² Eichhorn/Siedentop, Raumforschung und Raumordnung 2022, 640 (654).

⁶³ Franz (Fn. 3), S. 70. Es wäre zu klären, inwieweit das mit der vorherig beschriebenen modernistischen Lesart der Innenentwicklung in Widerspruch steht. Vgl. des Weiteren auch die übrigen dort aufgezählten Faktoren, S. 65–76.

⁶⁴ Jessen (Fn. 11), S. 107.

miteinbeziehen.⁶⁵ Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die innerstädtischen Grünräume gelegt.⁶⁶

Innerstädtische grüne Infrastruktur kühlt das Mikroklima und mindert durch Beschattung und Verdunstungskühle die Hitzebelastung, die in den kommenden Jahren und Jahrzehnten klimawandelbedingt hohe gesundheitliche Probleme verursachen wird.⁶⁷ Bei Starkregen fängt sie außerdem Wasser auf und speichert es für Dürrezeiten.⁶⁸ Sie bindet Feinstaub, sie schafft Raum für Begegnung und Teilhabe und fördert den sozialen Zusammenhalt, sie schafft Möglichkeiten der Naturerfahrung in der Stadt, sie bietet Anreize zu Sport und Bewegung und kann erwiesenermaßen dazu beitragen, Stress abzubauen.⁶⁹ Sie bietet Lebensräume für Tiere und Pflanzen, stärkt somit die urbane Biodiversität und trägt außerdem zur Vernetzung der Biotop bei, da Städte häufig Engstellen der deutschen Lebensraumkorridore bilden.⁷⁰ Schließlich erhöht grüne Infrastruktur die Attraktivität von Städten und Quartieren und wirkt dadurch als ‚weicher‘ Standortfaktor beim Wettbewerb um Einwohner:innen, Arbeitskräfte und Unternehmen.⁷¹

Hieran schließt das Leitbild der ‚doppelten Innenentwicklung‘ an.⁷² Es verfolgt das Ziel, innerstädtische Flächenreserven zur Bebauung zu nutzen, zugleich aber eine funktionsfähige grüne Infrastruktur in den Städten aufrechtzuerhalten, qualitativ zu verbessern und weiter auszubauen. Die Grünflächen sollten dabei möglichst frei zugänglich, qualitativ hochwertig und gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt sein. Letzteres ist von besonderer Bedeutung, um auch die gerade in einkommensschwachen Quartieren hohen umweltbezogenen Gesundheitsbelastungen zu adressieren und so die Umweltgerechtigkeit zu fördern.⁷³

Da innerstädtische Flächen knapp sind, kommt es in Zukunft vermehrt auf eine multifunktionale Flächennutzung an.⁷⁴ Wohnhäuser mit Dach- und Fassadenbegrünung dienen ebenso dem Wohnen wie der Speicherung von Wasser und der Kühlung des Mikroklimas. Tiefergelegte Parkflächen oder Bolzplätze können bei Starkregen als Rückhaltebecken fungieren. Auch Stadtwälder, biodiversitätsfördernd angelegte Parkanlagen, urbane Waldgärten,⁷⁵ stark begrünte öffentliche Plätze oder Verkehrsflächen mit versickerungsfähigen Belägen erfüllen mehrere soziale, ökonomische, ökologische und gesundheitliche Funktionen zugleich. Freilich sollte man die Potenziale einer solchen Strategie der Multifunktionalität nicht überschätzen. Ab einem gewissen Punkt stehen zusätzliche Grünflächen, Straßenbäume, Blühstreifen und Versickerungsmöglichkeiten

⁶⁵ Zu diesem weiten Verständnis von Innenentwicklung vgl. *Franz* (Fn. 3), S. 34 f.; *Mitschang*, ZfBR 2007, 433 (434) m.w.N.; *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 72a.

⁶⁶ So etwa *Mitschang*, ZfBR 2013, 324 (324); *ders.*, ZfBR 2007, 433 (434), *Spannowsky*, UPR 2013, 201.

⁶⁷ *SRU*, 2023 (Fn. 1), Kap. 3.4.; *Hansen et al.*, Grüne Infrastruktur im urbanen Raum: Grundlagen, Planung und Umsetzung in der integrierten Stadtentwicklung, BfN-Skripten 503, 2018, S. 39 ff.

⁶⁸ *SRU*, 2023 (Fn. 1), Tz. 501; aus rechtswissenschaftlicher Perspektive *UBA*, Wege zum abflussfreien Stadtquartier, 2023, Kap. 6.

⁶⁹ Ausführlich zu den Gesundheitseffekten von Naturräumen *SRU*, 2023 (Fn. 1), Kap. 4; auch *Hansen et al.* (Fn. 67), S. 39 ff.; *Lütke*, in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 74.

⁷⁰ *Lütke*, in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 74; *Hansen et al.* (Fn. 67), S. 41 f.; zum Schutz urbaner Biodiversität aus rechtswissenschaftlicher Perspektive s. *Roden*, Urbane Biodiversität als städtebaurechtliches Nachhaltigkeitskonzept, Analyse, Umsetzung und Perspektiven, 2017.

⁷¹ *Hansen et al.* (Fn. 67), S. 46.

⁷² Siehe Fn. 1. Vgl. auch die Neue Leipzig Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, 2020, die zwar den Begriff der doppelten Innenentwicklung nicht verwendet, aber die „grüne Stadt“ proklamiert.

⁷³ Zu diesem Zusammenhang und zum Konzept der Umweltgerechtigkeit s. *SRU*, 2023 (Fn. 1), Kap. 2.2, Tz. 349 ff., Kap. 7.1.

⁷⁴ *Hansen et al.* (Fn. 67), S. 32 f.; *SRU*, 2023 (Fn. 1), Tz. 505; *Böhm et al.* (Fn. 1), S. 22 f.

⁷⁵ Zum Begriff des urbanen Waldgartens s. *Schulz et al.*, Waldgärten im urbanen Raum, BfN-Schriften, 2022, S. 18.

in Flächenkonkurrenz mit baulichen Nutzungen, insbesondere mit mehrspurigen Straßen und Parkplätzen für den motorisierten Individualverkehr. Nicht ohne Grund betont das UBA, dass auch die innerstädtische Mobilitätsinfrastruktur mitbedacht und in den Stadtumbau integriert werden sollte (sog. dreifache Innenentwicklung).⁷⁶

E. Grünraumentwicklung im Städtebaurecht

Das Städtebaurecht gibt den Gemeinden schon seit langem Möglichkeiten an die Hand, ihre grüne Infrastruktur zu erhalten und zu entwickeln, etwa örtliche Bauvorschriften und Baumschutzsatzungen⁷⁷, kommunales Flächenmanagement⁷⁸ oder die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts⁷⁹. Im Folgenden soll näher beleuchtet werden, welche Möglichkeiten die Bauleitplanung bietet.⁸⁰ Der Katalog in § 9 Abs. 1 BauGB, der die Festsetzungsmöglichkeiten eines Angebotsbebauungsplans abschließend regelt, enthält eine Vielzahl von Festsetzungen, die dafür verwendet werden können, Einzelaspekte grüner Infrastruktur zu planen.⁸¹ Dazu zählen unter anderem Flächen für den Gemeinbedarf sowie für Sport- und Spielanlagen (Nr. 5), Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind (Nr. 10), Flächen für die Abwasserbeseitigung, einschließlich der Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser (Nr. 14), öffentliche und private Grünflächen, wie Parkanlagen, Naturerfahrungsräume, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze sowie Friedhöfe (Nr. 15), Flächen zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes (Nr. 15a) oder Flächen für die Regelung des Wasserabflusses, einschließlich des Niederschlagswassers aus Starkregenereignissen (Nr. 16b). Auch Anpflanzungspflichten (Nr. 25 lit. a) und Erhaltungspflichten (Nr. 25 lit. b) können in Bebauungsplänen festgesetzt werden.⁸² Hinzu kommen Festsetzungsmöglichkeiten bzgl. Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 1a Absatz 3 BauGB gemäß § 9 Abs. 1a BauGB. Dass Grünräume häufig mehreren dieser Festsetzungen zugleich entsprechen, beweist deren Eignung für eine Strategie der multifunktionalen Flächennutzung.

Über die (abschließend geregelten) Festsetzungsmöglichkeiten einer Angebotsplanung gem. § 9 BauGB hinaus ist es den Gemeinden ferner möglich, in Abstimmung mit dem Grundstückseigentümer weitere grünraumbezogene Maßnahmen oder Nutzungen festzusetzen, konkret im Rahmen eines planergänzenden oder planersetzenen städtebaulichen Vertrags gem. § 11 Abs. 1 BauGB oder eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans in Kombination mit einem Durchführungsvertrag gem. § 11 Abs. 1 Alt. 1 i.V.m. § 12 Abs. 1 BauGB.⁸³ Gerade weil Gemeinden häufig nicht mehr über die

⁷⁶ UBA, Dreifache Innenentwicklung, Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung, 2023.

⁷⁷ Vornholt, KlimaRZ 2023, 226; Vornholt, NVwZ 2023, 705 (708 f.); Albrecht, ZUR 2023, 273 (278 f.); Marschall, ZfBR 2024, 6 (12 f.).

⁷⁸ Marschall, ZfBR 2024, 6 (10–12).

⁷⁹ Beachte insb. § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. c BauGB; s. auch Mitschang, ZfBR 2020, 613; Albrecht, ZUR 2023, 273; Marschall, ZfBR 2024, 6 (13 f.).

⁸⁰ Dazu außerdem Albrecht, ZUR 2023, 273 (276); Marschall, ZfBR 2024, 6 (7–10). Zur Klimaanpassung auf kommunaler Ebene im Allgemeinen Albrecht, IR 2024, 37; Albrecht, ZUR 2023, 273; Groth et al., ZfU 2021, 385; Albrecht, ZUR 2023, 273; Groth et al., ZfU 2021, 385; Mitschang, ZfBR 2020, 613; Albrecht et al., Klimaanpassung im Raumordnungs-, Städtebau- und Umweltfachplanungsrecht sowie im Recht der kommunalen Daseinsvorsorge, Im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2018; Burgi, NJW 2022, 2726; Kment, NJW-Beil 2022, 48; Baumgart, NJW-Beil 2022, 52.

⁸¹ Hingegen mit Blick auf die Planung eines klima- und naturverträglichen Gewerbegebiets Eschenhagen/Schäfer, KlimR 2022, 300–305. Eine unzulässige Negativplanung ist in der Planung grüner Infrastruktur nicht zu erblicken, vgl. Külpmann, ZUR 2022, 81 (82 f.).

⁸² Vornholt, NVwZ 2023, 705 (706 f.).

⁸³ Albrecht, ZUR 2023, 273 (279).

finanziellen Mittel verfügen, selbstständig Grünflächen zu errichten oder zu erhalten, greifen sie seit einigen Jahren zunehmend auf solche Formen kooperativer Grünraumentwicklung zurück.

Grünraumbezogene Festsetzungen in Angebotsbebauungsplänen, städtebaulichen Verträgen oder vorhabenbezogenen Bebauungsplänen mit Durchführungsverträgen werden dabei idealerweise durch eine übergeordnete Planung gesamtstädtisch konzeptionell vorbereitet und koordiniert.⁸⁴ Diese übergeordneten Freiraumkonzepte kann die Gemeinde dann auf Bebauungsplanebene mithilfe einer Kombination der vielfältigen genannten Festsetzungsmöglichkeiten konkretisieren. Ein solches Freiraumkonzept kann formell, in Gestalt eines Flächennutzungsplans (Grünraumbezug weisen dabei v.a. die Festsetzungen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2c, 5, 5a, 7 und 9 lit. b BauGB auf), insb. bei größeren Gemeinden auch in Form eines Landschaftsplans (§ 11 BNatSchG), aufgestellt werden oder auch informell in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept, das gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen ist.

Im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 hat die Gemeinde zu beachten, dass gerade die Festsetzung einer privaten Grünfläche dem Eigentümer weitgehend andere Nutzungsmöglichkeiten versperrt, sogar die Wirkungen einer „Teilenteignung“⁸⁵ aufweisen kann und deshalb besonders begründungsbedürftig ist.⁸⁶ Das gilt in noch stärkerem Maße, wenn auf einem privaten Grundstück eine öffentliche Grünfläche festgesetzt wird.⁸⁷ In der planerischen Abwägung sind jedoch auch Belange zu berücksichtigen, die im Einzelfall für den Erhalt oder Ausbau grüner Infrastruktur sprechen können, etwa die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1), der Umweltschutz (Nr. 7), insbesondere die umweltbezogenen Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt (Nr. 7 lit. c), der Hochwasserschutz und die Hochwasservorsorge (Nr. 12) und schließlich die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen (Nr. 14). Der letztgenannte Belang wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 eingefügt,⁸⁸ um die „Bedeutung von Grün- und Freiflächen als Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung“⁸⁹ hervorzuheben. Dieser „stellt sich einer rein quantitativ bzw. ‚mathematisch‘ verstandenen Innenentwicklung entgegen, die einen zu hohen bzw. fehlgeleiteten Verdichtungsgrad erreicht und dabei das Erfordernis ausreichender Grün- und Freiflächen aus den Augen verliert.“⁹⁰ Mit dem Begriff der „Versorgung“, der im Bauplanungsrecht und gerade auch in der Liste der Planungsleitlinien üblicherweise im Zusammenhang mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen verwendet wird (etwa in § 1 Abs. 6 Nr. 4, 7 lit. f, 8 lit. a und e BauGB),⁹¹ räumt der Gesetzgeber der „grünen Infrastruktur“ (der Begriff wird auch in der Gesetzesbegründung gebraucht) einen ähnlich hohen Stellenwert ein wie der baulichen Strom-, Wärme-, Abwasser- und Verkehrsinfrastruktur. Die Planungsleitlinie der Nr. 14 steht damit in einer Sinnverwandtschaft mit § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. c BauGB, der eine unzureichende Ausstattung mit und Vernetzung von Grün- und Freiflächen als städtebaulichen Missstand wertet, welcher

⁸⁴ *Marschall*, ZfBR 2024, 6 (6 f.).

⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 19.12.2002, 1 BvR 1402/01, NVwZ 2003, 727; OVG Koblenz, Urt. v. 12.7.2012, 1 C 11 236/11, BauR 2011, 1753.

⁸⁶ *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 9 Rn. 83.

⁸⁷ *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 9 Rn. 84; OVG Greifswald, Urt. v. 26.9.2023, 3 K 751/17, juris (Rn. 32).

⁸⁸ Gesetz vom 17.06.2021, BGBl. I, S. 1802.

⁸⁹ BT-Drucksache 19/24838, S. 24; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 86c; *Dirnberger*, in: BeckOK BauGB, BauGB, 60. Ed. 1.10.2023, § 1 Rn. 131f.

⁹⁰ So *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 72a.

⁹¹ *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 151. EL August 2023, § 1 Rn. 178f.

Sanierungsmaßnahmen begründen kann.⁹² Auch diese Regelung wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz nochmal deutlich ausgebaut, um den Risiken durch Wärmeinseleffekte und Starkregenereignissen vorzubeugen.⁹³

Die Steuerungswirkung der Planungsleitlinie in § 1 Abs. 6 Nr. 14 bleibt freilich begrenzt, da ihr Belang im Einzelfall weggewogen werden kann. Im Konflikt mit der Vorrangklausel des § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB sollte sich ein Belang nach § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB jedenfalls dann durchsetzen können, wenn die Bebauung auf eine minderwertigere Außenbereichsfläche gelenkt werden soll, um hochwertige innerstädtische Grün- und Freiflächen zu schützen.⁹⁴ Problematisch ist, dass der Gesetzgeber nicht weiter konkretisiert hat, welche Quantität und Qualität der Grün- und Freiflächenversorgung „ausreichend“ im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 14 ist. Wann Quantität oder Qualität der geplanten grünen Infrastruktur derart schlecht ausgeprägt sind, dass der Bauleitplan gegen das Abwägungsgebot aus § 1 Abs. 7 BauGB verstößt, bleibt damit der Auslegung im konkreten Einzelfall überlassen, jedenfalls bis sich eine höchstrichterliche Rechtsprechung herausgebildet hat. Dabei ist bislang weder klar, anhand welcher Parameter die Grün- und Freiflächenversorgung bewertet werden soll (bspw. Größe, Art und Ausmaß des Bewuchses, Erreichbarkeit, Ausstattung etwa mit qualitativ hochwertigen Spielplätzen oder Sportanlagen sowie Multifunktionalität hinsichtlich Temperatur- und Wasserregulierung, Freizeitgestaltung oder Biodiversitätsförderung) noch ob das im Einzelfall ausreichende Maß in Abhängigkeit von anderen Faktoren bestimmt wird (bspw. dem Baugebietstyp der Umgebung, der tatsächlichen baulichen Dichte vor Ort,⁹⁵ den klimatischen und Wetterbedingungen, die für die nächsten Jahrzehnte für das entsprechende Gebiet prognostiziert werden, oder der Vulnerabilität der örtlichen Bevölkerung) noch ob bei der Bestimmung des ausreichenden Maßes ein Abwägungsspielraum besteht,⁹⁶ wie es etwa hinsichtlich der „schädlichen Umwelteinwirkungen“ i.S.d. § 3 Abs. 2 BImSchG der Fall ist.⁹⁷ Diese rechtliche Vagheit von § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB mindert nicht nur dessen Steuerungskraft, sondern auch die Rechtssicherheit für solche Kommunen, die zu einer weitreichenden Grünraumentwicklung gewillt sind und sich in der Abwägung auf Nr. 14 stützen wollen.⁹⁸ Um Abhilfe zu schaffen, könnte die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung Orientierungswerte für die grüne Infrastruktur erlassen, die verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe grünraumbezogen konkretisiert („gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ gem. § 1 Abs. 6 Nr. 1 sowie § 34 Abs. 1 BauGB; „Freiräume [...] in ausreichendem Maße und hinreichender Qualität“ gem. § 1 Abs. 6 BNatSchG und eben auch die „ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen“ gem. § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB), wie es kürzlich der *SRU* vorgeschlagen hat.⁹⁹

F. Die Anerkennung der doppelten Innenentwicklung in der Rechtsprechung zu § 13a BauGB

Der Begriff der doppelten Innenentwicklung steht dafür, dass Innenentwicklung nicht rein quantitativ verstanden werden dürfe, sondern auch die Lebensqualität der innerstädtischen Strukturen im Blick

⁹² *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 136 Rn. 17; *Schmitz*, in: BeckOK BauGB, BauGB, 60. Ed. 1.10.2023, § 136 Rn. 50a; *Krautzberger/Fieseler*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 151. EL August 2023, § 136 Rn. 123.

⁹³ Drucksache 19/24838, S. 29; *Krautzberger/Fieseler*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 151. EL August 2023, § 136 Rn. 123a.

⁹⁴ *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 72a; vgl. zu diesem Konflikt auch *Kment*, Gutachten D zum 73. DJT, D 54.

⁹⁵ In diesem Sinne OVG Greifswald, Urt. v. 26.09.2023, 3 K 751/17, juris (Rn. 32).

⁹⁶ So wohl *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 151. EL August 2023, § 1 Rn. 178f.

⁹⁷ *Schulte/Michalk*, in: BeckOK UmweltR, BImSchG, 69. Ed. 1.1.2022, § 3 Rn. 43.

⁹⁸ Vgl. etwa OVG Greifswald, Urt. v. 26.09.2023, 3 K 751/17, juris (Rn. 32).

⁹⁹ *SRU*, 2023 (Fn. 1), Kap. 7.2.2.; vgl. auch *Köck/Neubauer/Dahms*, NVwZ 2024, 296 (298 f.).

behalten und dazu neben baulichen auch die Grünraumstrukturen mitentwickelt werden müssen. Das wirft die Frage auf, ob auch der gesetzliche Wortgebrauch von „Innenentwicklung“ in diesem Sinne auszulegen ist. Das betrifft insbesondere Bebauungspläne der Innenentwicklung i.S.d. § 13a BauGB. Wäre nur die einfache, auf bauliche Nachverdichtung und Wiedernutzbarmachung gerichtete Innenentwicklung umfasst, würde § 13a BauGB nur solche Bebauungspläne erleichtern, die neues Baurecht schaffen. Wäre durch das Gesetz hingegen der Begriff der doppelten Innenentwicklung angesprochen, wären auch Bebauungspläne mit (teils oder ausschließlich) grünraumbezogenen Festsetzungen erfasst. Weder die Gesetzesbegründung¹⁰⁰ noch der Wortlaut („... oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung“) geben darauf eine eindeutige Antwort.

In den Oberverwaltungsgerichten hatten sich bis vor Kurzem zwei Meinungen herausgebildet:¹⁰¹ Die eine Meinung¹⁰² wollte nur solche Pläne als Bebauungspläne der Innenentwicklung ansehen, die Baurechte schafften. Schon der Begriff der *Innenentwicklung* verlange, dass nicht nur bestehende Strukturen gesichert, sondern eine Fläche entwickelt werden müsse, und zwar auf eine Weise, die den Druck auf den Außenbereich reduziere. Die andere Meinung¹⁰³ bestimmte den Innenentwicklungsbegriff in § 13a BauGB über § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, demgemäß bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile zu berücksichtigen seien. Dies wolle der Gesetzgeber mit § 13a BauGB fördern, um den Außenbereich zu schützen. Folglich sei auch die Sicherung vorhandener Strukturen eine „andere Maßnahme der Innenentwicklung“ im Sinne des Gesetzes. In den entsprechenden Entscheidungen ging es allerdings um die Sicherung *baulicher* Strukturen.

Mit Urteil vom 25.04.2023¹⁰⁴ hat das BVerwG die Regelung des § 13a BauGB nun ganz explizit an das Leitbild der doppelten Innenentwicklung rückgebunden. Zur Entscheidung stand die Zulässigkeit eines nach dem Verfahren des § 13a BauGB erlassenen Bebauungsplans, der reine und allgemeine Wohngebiete festsetzte, aber auch eine private Grünfläche mit der Zweckbestimmung „Gartenanlage, Gartenland, Streuobstwiese“ belegte sowie Erhaltungsgebote für Einzelbäume enthielt. Dem BVerwG zufolge beschränke sich nun „der Begriff der Innenentwicklung nicht auf eine quantitative Vermehrung baulicher Nutzungsmöglichkeiten; er hat nicht nur die Beseitigung von ‚Baulücken‘ jeglicher Art im Blick. Vielmehr soll § 13a BauGB in einem weiten Sinne eine Planung fördern, die der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile dient [...]. Danach umfasst § 13a BauGB – in Einklang mit dem städtebaulichen Begriff der ‚doppelten Innenentwicklung‘ [...] – auch eine qualitative Entwicklung des Siedlungsbereichs, etwa durch Einbeziehung und Bewahrung von Grünflächen, nicht zuletzt – wie hier – aus stadtklimatischen Gründen.“¹⁰⁵ Damit ist das Leitbild der doppelten Innenentwicklung endgültig auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung angekommen.

G. Rechtliche Entwicklungsperspektiven

Die Bundesregierung möchte noch 2024 eine großangelegte Reform des BauGB durchführen. Es empfiehlt sich, dabei auch das Leitbild der doppelten Innenentwicklung signifikant zu stärken. Dazu sollten die Handlungsmöglichkeiten, aber auch die Pflichten- und die Anreizstrukturen der

¹⁰⁰ BT-Drs. 16/2496, S. 12.

¹⁰¹ *Külpmann*, ZUR 2022, 81 (84); zum Thema schon *Mitschang*, ZfBR 2007, 433 (433–435); *Mitschang*, ZfBR 2013, 324 (324).

¹⁰² VGH München, Urt. v. 18.10.2016, 15 N 15.2613, juris (Rn. 12); VGH Mannheim, Urt. v. 7.5.2018, 3 S 2041/17, juris (Rn. 35 f.).

¹⁰³ OVG Münster, Urt. v. 30.9.2014, 2 D 89/13.NE, juris (Rn. 36), OVG Schleswig, Urt. v. 5.8.2021, 1 KN 20/17, juris (Rn. 37 f.); VGH Mannheim, Urt. v. 12.10.2021, 8 S 48/19, juris (Rn. 57 ff.).

¹⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 25.04.2023, 4 CN 5.21, BeckRS 2023, 18347.

¹⁰⁵ BVerwG, Urt. v. 25.04.2023, 4 CN 5.21, BeckRS 2023, 18347, Rn. 28.

Kommunen dahingehend modifiziert werden, dass sie neben der baulichen Innenentwicklung auch die Grünraumentwicklung fördern.¹⁰⁶ Dies würde zum einen der Klimaanpassung und dem Gesundheitsschutz dienen, zum anderen aber auch dazu, die Vorgaben sowohl des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG)¹⁰⁷ als auch der – derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindlichen – europäischen Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (Nature Restoration Law)¹⁰⁸ zu erfüllen.

So hat die Bundesregierung in ihrer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie i.S.v. § 3 KAnG auch das Cluster Stadtentwicklung, Raumplanung und Bevölkerungsschutz mit hinreichend ambitionierten, messbaren Zielen und geeigneten Maßnahmen zur Klimaanpassung zu bedenken (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 KAnG). Klimaanpassungsziele mit einem, auch am Gesetzeszweck in § 1 KAnG gemessenen, „hinreichenden“ Ambitionsniveau sind in der Stadtentwicklung aber ohne eine energische Förderung grüner Infrastruktur, auch von Seiten des Bundes, kaum zu erreichen. Der Entwurf des Nature Restoration Law der EU, der Ende Februar das Europäische Parlament passiert hat und derzeit noch der Zustimmung des EU-Rates harrt (Stand: März 2024), betont seinerseits die Bedeutung gut ausgebauter und gesunder städtischer Ökosysteme für die biologische Vielfalt.¹⁰⁹ Deshalb schreibt der Entwurf den Mitgliedstaaten vor, bis Ende 2030 sicherzustellen, dass kein Nettoverlust an der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber dem Jahr des Inkrafttretens zu verzeichnen ist, ausgenommen jene städtische Räume, die schon heute mehr als 45 % Grünfläche und mehr als 10 % Baumüberschirmung besitzen (Art. 8 Abs. 1). Ab 2031 muss der Anteil der städtischen Grünfläche an der nationalen Gesamtfläche dann ansteigen, bis ein – noch näher zu bestimmendes – „zufriedenstellendes Niveau“ erreicht ist (Art. 8 Abs. 2). Ähnliches gilt für den Anteil städtischer Baumüberschirmung (Art. 8 Abs. 3).

Durch Änderungen des BauGB kann der Bundesgesetzgeber wesentlich darauf hinwirken, dass diese Ziele des KAnG und des Nature Restoration Law erreicht werden.¹¹⁰ Der *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)* hat in seinem 2023 erschienenen Gutachten „Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken“ verschiedene Empfehlungen in dieser Hinsicht ausgearbeitet.¹¹¹ Dazu zählt unter anderem, Standards und Richtwerte für urbanes Grün in einer Grünraumverordnung festzuschreiben,¹¹² Flächennutzungs- und Bebauungsplanung mit grünraumbezogenen Festsetzungen zu erleichtern,¹¹³ grüne Infrastrukturen durch eine Modifikation des § 34 BauGB auch im unbeplanten Innenbereich zu stärken¹¹⁴ sowie einen sog. Grünflächenfaktor in die BauNVO einzuführen¹¹⁵.

H. Schluss

In der Vergangenheit war die stadtentwicklungspolitische Debatte von einem Zielkonflikt zwischen Baulandmobilisierung und Wohnraumvorsorge auf der einen Seite und Freiraumschutz und einem

¹⁰⁶ Ausführlich Köck/Neubauer/Dahms, NVwZ 2024, 296; Baumgart, IR 2024, 31 (35 f.).

¹⁰⁷ Gesetz vom 20.12.2023 – BGBl. I 2023, Nr. 393 vom 22.12.2023. Das KAnG tritt am 01.07.2024 in Kraft. Vgl. Fellenberg/Dingemann/Römling, NVwZ 2024, 281; Köck, ZUR 2024, 53; Schlößer, KlimR 2024, 2.

¹⁰⁸ Europ. Parl., Angenommener Text zur Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, P9_TA(2024)0089, 2024.

¹⁰⁹ Europ. Parl. (Fn. 108), Erwägungsgrund 47.

¹¹⁰ Zur Bedeutung des Nature Restoration Law für das Städtebaurecht auch Vornholt, NVwZ 2023, 705 (710 f.).

¹¹¹ SRU, 2023 (Fn. 1), Kap. 7.2. Der Verf. hat als damaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter des SRU an diesen Vorschlägen mitgewirkt. Vgl. auch Köck/Neubauer/Dahms, NVwZ 2024, 296.

¹¹² SRU, 2023 (Fn. 1), Kap. 7.2.2.

¹¹³ SRU, 2023 (Fn. 1), Tz. 517 ff.

¹¹⁴ SRU, 2023 (Fn. 1), Tz. 527 ff.

¹¹⁵ SRU, 2023 (Fn. 1), Tz. 534 ff.

Urbanitätsideal auf der anderen Seite geprägt. Das Leitbild der ‚einfachen‘, baulichen Innenentwicklung, die sich insbesondere durch bauliche Wiederverwertung von Flächen sowie Nachverdichtung auszeichnet, stellt den Versuch dar, diesen Konflikt zu lösen, indem bauliche Entwicklung befördert, aber auf das Stadtgebiet geleitet werden soll. Dieses Leitbild hat sich über mehrere Novellen rechtlich niedergeschlagen. Durch bauliche Innenentwicklung steigt jedoch der Druck auf die innerstädtischen Grün- und Freiflächen, die für gesunde, klimaresiliente und biodiversitätsreiche Städte essenziell sind. Das Leitbild der doppelten Innenentwicklung betont deshalb, dass sich neben den baulichen Strukturen auch die grüne Infrastruktur der Städte in Quantität und Qualität entwickeln müsse. Auch dieses Leitbild hält zunehmend Einzug in Rechtssetzung und Rechtsprechung. Offen bleibt jedoch die Frage, wie sich die Vision der doppelten Innenentwicklung – sowohl bauliche als auch ökologische Nutzungsansprüche innerhalb des bestehenden Stadtraums aufzufangen – langfristig realisieren lässt. Flächen multifunktional zu nutzen, kann die Nutzungskonflikte nur bis zu einem gewissen Punkt entschärfen. Urbane Klimaanpassung ist nicht flächenneutral. Soll sie nicht zulasten des Freiraums gehen, ist die Frage politisch zu beantworten, welche der anderen Nutzungen in Zukunft weniger Platz in Anspruch nehmen sollen. Das Städtebaurecht kann dazu beitragen, solche tiefgreifenden Funktionsänderungen des Stadtraums zu begleiten und zu befrieden.

Zum Autor

Marvin Neubauer war bis 2023 juristischer Referent beim SRU und ist derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ und Mitglied des BMBF-finanzierten Promotionskollegs *KomUR*. Dissertationsprojekt: Politikplanungsrecht als Instrument der Nachhaltigkeitstransformation. Letzte Publikation: *Köck/Neubauer/Dahms*, Die geplante „Große BauGB-Novelle“ für die Stärkung der grünen Infrastruktur in den Städten nutzen!, NVwZ 2024, 296.