

Flächenrecycling als Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung

Strategien und Rechtsfragen in der kommunalen Praxis

Von Professor Dr. Stephan Tomerius, Trier

Die Konjunktur des Themas „Flächenverbrauch und Flächensparen“ hält in der umweltpolitischen und umweltwissenschaftlichen Diskussion an. Angesichts der nach wie vor erheblichen Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke kommt der Nutzung von Potenzialen im Bestand der Gemeinden wachsende Bedeutung zu. Eine Schlüsselrolle kann hierbei die Revitalisierung und Wiedernutzung brach gefallener Flächen spielen. Der Beitrag schildert Strategien und Instrumente des „Flächenrecyclings“ im Umfeld der für die Planungspraxis einschlägigen umwelt- und planungsrechtlichen Regelungen.

I. Einleitung

Manchmal lohnt ein Blick über die Grenzen: In Großbritannien hat es der Deputy Prime Minister der Blair-Regierung schon im Jahre 1998 zur politischen Vorgabe gemacht, 60% der Neu-ansiedlung auf innerstädtischen Brachflächen zu realisieren¹. Die massive Neu-Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die in ihren mittel- bis langfristigen negativen Folgewirkungen für die Umwelt auch in Deutschland seit längerem als Schlüsselproblem erkannt worden ist², schreitet allerdings mehr oder weniger ungebremst fort: Belief sich das Maß der Flächen-Neuinanspruchnahme in der Bundesrepublik im Bezugszeitraum 1997–1999 auf die horrende Größenordnung von 129 ha pro Tag³, so verweisen die neuesten Zahlen des Statistischen Bundesamtes zwar auf eine Verlangsamung. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland hat hiernach im Laufe des Jahres 2002 „nur noch“ um durchschnittlich 105 ha pro Tag zugenommen⁴. Diese Entwicklung kann aber – so das Bundesamt selbst in seiner Erklärung – nicht als Trendwende in Richtung auf das Fernziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – tägliche Inanspruchnahme für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag – interpretiert werden. Für die Verlangsamung werden überwiegend die konjunkturelle Entwicklung und der Einbruch bei den Bauinvestitionen verantwortlich gemacht. Es besteht also weder aus ökologischer noch aus ökonomischer Sicht ein Grund zum Feiern: Zum Leitbild einer nachhaltigen Regional- und Stadtentwicklung stehen auch diese Werte in krassm Gegensatz.

Die Gründe für die wachsende Flächen-Neuinanspruchnahme⁵ – ein Großteil hiervon scheint in der Praxis im Wohnungsbau und im großflächigen Einzelhandel stattzufinden – sind vielfältig. Starker Einfluss wird gesellschaftlichen Entwicklungen und – am Zeitgeist orientierten – Trends (u. a. auch zum „Häuschen im Grünen“) zugemessen. Zudem reagiert der Immobilienmarkt auf die immer noch enorme Nachfrage jüngerer, oft besser situierter Familien. Das Preis- und Mietgefälle im Umland im Vergleich zur Innenstadt trägt hierbei zur Stadtfucht bei. In einigen Städten ist die Entwicklung rückläufiger Einwohnerzahlen, aber ansteigender spezifischer Wohnfläche pro Kopf – wachsende Single-Haushalte und Zunahme allein lebender älterer Menschen – zu verzeichnen. Schon seit Jahren ist eine Abwanderung der Bevölkerung aus den Ballungskernen in den Ballungsrand und den ländlichen Raum festzustellen⁶. Die direkten und indirekten negativen Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme auf Boden, Stadtklima und Landschaftsbild, Flora und Fauna sowie die Folge der Steigerung von Stoff- und Verkehrsströmen sind wohl bekannt.

Der Bund und die Länder haben inzwischen – anknüpfend an die Forderungen des Bundes zu nachhaltigem Umgang mit der Ressource Fläche⁷ und zur Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020⁸ – zum Teil gemeinsame Arbeitsgruppen mit dem Ziel der Verringerung der Flächeninanspruchnahme eingesetzt⁹. Auch die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die turnus-

mäßig alle zwei Jahre fortgeschrieben wird, soll – so das Bundesumweltministerium auf einer Tagung der „Initiative Flächenoptimierung“ im Umweltbundesamt in Berlin – im Rahmen des für Herbst 2004 angekündigten ersten Fortschrittsberichts aller Wahrscheinlichkeit nach ein Schwerpunktthema „Flächeninanspruchnahme“ enthalten.

II. Flächenrecycling als bodenschützender Planungsansatz

Vor dem Hintergrund des rapide steigenden Landschaftsverbrauchs ist damit der bodensparende Ansatz einer vorrangigen Nachnutzung von Industrie- und Brachflächen verstärkt in den

- 1 Vgl. die Nachweise unter http://www.sustainable-development.gov.uk/areas/subject/sus_comm_meet_needs.htm
- 2 Vgl. etwa *Apel/Henckel* u. a., Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16, Berlin 1995; *Apel* u. a., Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landwirtschaftschonenden Siedlungsentwicklung (Berichte des Umweltbundesamtes 1/00), Berlin 2001; umfassender aktueller Überblick jüngst bei Umweltbundesamt, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, 2003, Texte des Umweltbundesamtes 90/03; zur verfassungsrechtlichen Beurteilung neuer bundesgesetzlicher Instrumente *Brandt/Sanden*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs; Berichte des Umweltbundesamtes 4/03, Berlin.
- 3 Das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR) hat auf der Basis vorläufiger Ländermeldungen, an denen sich 15 der 16 Bundesländer beteiligt haben, im Oktober 2000 eine aktuelle Hochrechnung zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Bundesgebiet erstellt; die Ergebnisse verdeutlichen eine Intensivierung der Umwidmung von Freiflächen in Siedlungsflächen; so betrug die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Bundesgebiet im Jahr 1999 129 ha; im Bundesmittel ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner von 1997 bis 1999 von 513 m² auf 524 m² angestiegen, siehe die Nachweise über die BBR-Homepage unter <http://www.bbr.bund.de>
- 4 Presseerklärung des Statistischen Bundesamtes am 6. 11. 2003; zwischen 1993 und 2000 hatte die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche noch von 120 ha/Tag auf 131 ha/Tag zugenommen, im Jahr 2001 lag sie noch bei 117 ha/Tag.
- 5 Der Begriff „Flächenverbrauch“ ist unscharf und nicht mit der „Flächenversiegelung“ gleichzusetzen, da neben Flächen für Siedlung und Verkehr auch Freiflächen auf privaten Grundstücken oder städtische Grünanlagen in der offiziellen Statistik als Siedlungsflächen gelten.
- 6 *Mädig*, Wanderungsprozesse – Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft und die Städte, in: Aktuelle Information (Difu), November 2000, S. 12ff.; zu Entwicklung und Hintergründen des Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauchs vgl. *Dosch/Beckmann*, Informationen zur Raumentwicklung, 1999, Heft 8, S. 493ff.
- 7 *Deutscher Bundestag*, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“: Zwischenbericht, Konzept Nachhaltigkeit, Fundamente einer Gesellschaft von morgen, Zur Sache 1/97, Bonn 1997, S. 53.
- 8 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Berlin 1998, S. 58ff.
- 9 So hat etwa der Bund/Länder Arbeitskreis „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“ (BLAK) einen Bericht „Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme“, mit Datum vom 13. 4. 2003 verfasst; zu nennen sind außerdem eine Interministerielle Arbeitsgruppe des Bundes zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme unter Federführung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) sowie die „Initiative Flächenoptimierung“, die auf Initiative des Umweltbundesamtes in Berlin im Jahr 2003 geboren wurde.

Blick genommen worden¹⁰. Das *Flächenrecycling*, das ohne neuen Landverbrauch Siedlungs- und Naturraum bereitstellen soll, wird als „nutzungsbezogene Wiedereingliederung solcher Grundstücke in den Wirtschafts- und Naturkreislauf“ definiert, „die ihre bisherige Nutzung verloren haben – wie stillgelegte Industrie- oder Gewerbebetriebe, Militärliegenschaften, Verkehrsflächen u.ä. – mittels planerischer, umwelttechnischer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen“¹¹. Die Nutzung der Ressource Brachfläche erscheint auch dringend angezeigt, denn zukünftig wird man mit einer weiteren Zunahme an Brachflächen rechnen können.

Dies hat nicht nur mit einer Wendung in der Liegenschaftspolitik der großen privaten Flächeneigentümer zu tun (etwa Deutsche Bahn AG oder die Ruhrkohle AG, zukünftig verstärkt wohl auch die Deutsche Post AG und die Deutsche Telekom AG), die ihr Grundstückseigentum inzwischen nicht nur als Sicherheiten für Kredite einsetzen, sondern zunehmend dazu übergehen, dieses aus Gründen eines „Facility Managements“ oder auch der Bilanzlegung im Interesse des „Shareholder Value“ aktiv am Markt zu verwerten. Hinzu tritt eine geringere Intensität der Nutzung von Büroplätzen (Heimarbeitplätze, Telearbeit usw.) sowie die Schrumpfung von Dienstleistungsbereichen: So macht etwa im Hinblick auf das Bankengewerbe und auf die Post der Begriff der „Dienstleistungsbranche“ die Runde. Zudem erwartet man in nicht allzu ferner Zeit das Brachfallen großer Einkaufsbereiche in städtischen Außengebieten vor allem in den Neuen Bundesländern – neben einem deutlichen Anstieg der Brachflächen in Form von militärischen Konversionsflächen, ehemaligen Wohnbauflächen der sowjetischen Streitkräfte und aufgegebenen Industriestandorten¹². Darüber hinaus hat die Beschleunigung der ökonomischen Abläufe sowie die Flexibilisierung von Produktionsprozessen und Betriebszeiten zu einer Verkürzung der Flächennutzungszyklen geführt. Im Zuge der wachsenden Abhängigkeit von Trends und baulichen Spezialisierungen insbesondere im Freizeitsektor (Freizeitparks u.ä.) wird mit einem weiteren Anwachsen von Brachflächen gerechnet¹³.

Auch der Bauland- und Immobilienmarktbericht 2001 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verweist darauf, dass zwei Drittel der befragten Gemeinden über wiedernutzbare gewerbliche und industrielle Brachflächenpotenziale verfügen, die im Durchschnitt 13,6 ha = rund 500 Wohneinheiten pro Gemeinde ausmachen; 80% der Gemeinden gaben an, dass sie diese Potenziale auch für neues Wohnbauland nutzen wollen¹⁴. Diese Zahlen harmonisieren mit den Ergebnissen einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu, Berlin), nach der 88% der an der Umfrage beteiligten Städte die Revitalisierung von Brachflächen als vorrangige stadtentwicklungspolitische Aufgabe betrachten¹⁵. Neben der Konzentration auf die Identifizierung und Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen geht es allerdings auch um die Ausschöpfung von Ausbau-, Umnutzungs- und Wiedernutzungspotenzialen, die Mobilisierung von Baulücken, um Nachverdichtung und Nachmischung sowie um multifunktionale und intensive Flächennutzung¹⁶.

Der Bauland- und Immobilienmarktbericht 2001 des BBR macht deutlich, dass die in den nächsten fünf Jahren zu erwartenden Baulandbedarfe zu einem erheblichen Anteil aus Baulandpotenzialen im Bestand gedeckt werden können. Hiernach kann der Bedarf an neuem Wohnbauland in 37% der 196 befragten Städte und Gemeinden durch eine parallele Mobilisierung von Wiedernutzungspotenzialen und Baulücken ausgeglichen werden, in 31% kann der Bedarf durch eine Kombination von Wiedernutzungspotenzialen, Baulücken und neu bereit zu stellenden Flächen gedeckt werden, rund 10% der Gemeinden sind in der Lage, den Bedarf allein aus vorhanden Potenzialen im Bestand zu sichern¹⁷.

Vor diesem Hintergrund spielt also augenscheinlich auch die Revitalisierung gemeindlicher Brachflächen eine wichtige Rolle zur Ausschöpfung landschaftsschonender Wiedernutzungspotenziale. Flächenrecycling stellt allerdings eine konfliktbeladene Querschnittsmaterie und damit eine besondere Herausforderung für die Städte und Gemeinden dar. Geeignete Strategien und Instrumente müssen daher entwickelt bzw. situationsadäquat eingesetzt werden.

III. Flächenrecycling als integrative Herausforderung für nachhaltige Stadtentwicklung

Die Revitalisierung von Brachflächen in Form des „Flächenrecyclings“ steht in engem Zusammenhang mit dem Leitbild der „Nachhaltigen Stadtentwicklung“. Wie derzeit kaum ein zweites Aufgabenfeld verbindet die Revitalisierung von Brachflächen die viel zitierten drei Komponenten der Nachhaltigkeit: die *ökologische* Komponente, indem zusätzlicher Flächenverbrauch verhindert wird; die *ökonomische* Komponente, indem die Ansiedlung von Investoren auf attraktiven innerstädtischen Flächen unter in der Regel geringeren Erschließungskosten gefördert wird; die *soziale* Komponente, indem Projekte der Revitalisierung mit Arbeitsförderungs- und -qualifizierungsmaßnahmen kombiniert werden können und realisierte Projekte die soziale und historische Identifikation der Bürger mit ihrer Region stärken können (so z.B. bei den Industrie-Park-Projekten der IBA Emscher Park).

Zunächst einmal liegt es in der planerischen Verantwortung der Gemeinden, im Einklang mit der Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) von den bauplanungsrechtlichen Instrumenten im Interesse eines vorsorgenden Bodenschutzes Gebrauch zu machen¹⁸. Schon auf der vorentscheidenden Ebene der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung kommt es somit darauf an, sparsamen Flächenverbrauch vorzuzeichnen. An hinreichenden Instrumenten mangelt es dem Bauplanungsrecht an sich nicht, obgleich auch rechtliche

- 10) Vgl. etwa *Umweltbundesamt*, Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen, Texte des Umweltbundesamtes 15/98, Berlin 1998; *Umweltbundesamt*, Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling, Texte des Umweltbundesamtes 1/00, Berlin 2000; *Juckenack/Barczewski/Schrenk*, Flächenrecycling und Flächenmanagement in Ballungsräumen. Ein Ansatz zur Strukturierung: Der Projektverbund „Figura“ in Baden-Württemberg, TerraTech 1999, H. 5, S. 50ff.; dies., Flächenressourcen-Management in Baden-Württemberg, in: Altlastenspektrum 2000, S. 257f.; *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) Umweltberatung für Kommunen, Berlin 2001.
- 11) Vgl. *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Sondergutachten Altlasten I, Stuttgart 1990, Tz. 1034; *Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen*, Altlasten-ABC, Düsseldorf 1992; zum Begriff des Flächenrecyclings auch *Dombert*, Flächenrecycling: Juristische Anmerkungen zu einem aktuellen Thema, Altlastenspektrum 1998, 7ff.; *Wichert*, Altlasten – Chancen und Risiken beim Flächenrecycling, Umwelt 1997, 12ff.
- 12) *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen. Nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“. Eine Dokumentation von Fallbeispielen. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, H. 144, Stuttgart 1999, S. 153f.
- 13) Hierzu *Adrian/Bunzel/Eberling*, Studie über die spezifischen wirtschaftlichen Nutzungszeiten von städtebaulichen Funktionen und Einrichtungstypen. Difu-Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, Dezember 2000, S. 30ff.
- 14) *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Bauland- und Immobilienmärkte 2001, BBR-Berichte, Bd. 9, Bonn 2001; der neueste BBR-Bericht aus dem Jahre 2003 enthält zu den Potenzialen der Innenentwicklung keine so genauen Informationen wie der Bericht aus 2001.
- 15) *Tomerius/Preuß*, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, Difu-Reihe „Umweltberatung für Kommunen“, Berlin 2001, S. 34f.
- 16) Hierzu *Apel u.a.*, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung (Berichte des Umweltbundesamtes 1/00), Berlin 2001, Kapitel 4; ferner *Einig*, Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung? in: Naturschutzbund Deutschland (Hrsg.), Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, Bonn 2002, S. 37/39f.; vgl. auch *Schink*, Nachverdichtung, Baulandmobilisierung und Umweltschutz, UPR 2001, 161ff.
- 17) *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Bauland- und Immobilienmärkte 2001, BBR-Berichte, Bd. 9, Bonn 2001.
- 18) Zur Bedeutung der Bodenschutzklausel im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung bei der Ausweisung neuer Baugebiete trotz vorhandener erheblicher Baulandreserven vgl. jüngst VGH München, Urt. v. 12. 5. 2004 – 20 N 04.329 und 20 NE 04.336, S. 17 und 19ff. = NuR 2004, 528.

Verbesserungsmöglichkeiten im Interesse des Bodenschutzes denkbar sind¹⁹. Aus stadtplanerischer Sicht ergeben sich hierbei unter der Maxime der nachhaltigen Stadtentwicklung vor allem zwei Handlungsschwerpunkte:

- Das weitere Entstehen von Brachflächen möglichst von vornherein zu verhindern oder zumindest den Zeitraum des Brachliegens auf ein Mindestmaß zu verkürzen und
- für die entstandenen Brachflächen möglichst schnell eine Nachnutzung zu finden.

Kommunale Planung und Flächenrecycling stehen in einem wechselseitigen Verhältnis: Zum einen steuern die städtebaulichen Nutzungskonzepte die Anforderungen an die Sanierung, je nachdem, ob es sich beispielsweise um eine Wohnbebauung mit Kinderspielplatz oder um gewerblich-industrielle Nachnutzungen handeln soll. Frühzeitig abgestimmte planungsrechtliche Vorstellungen können insofern dazu beitragen, die Gefahrenbewertung nutzungsbedingt zu strukturieren und vorzuzeichnen²⁰. Zum anderen können die Ergebnisse von Untersuchungen und Gefährdungsabschätzungen aber auch Korrekturen der ursprünglichen städtebaulichen Planung erfordern. Inzwischen gibt es deutliche Anzeichen, dass die Städte die Revitalisierung von Brachflächen als zukunftsweisende Aufgabe einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erkannt haben und gemeinsam mit privaten Partnern Organisations- und Verfahrensmodelle entwickeln, um brachgefallene Flächen wieder einer produktiven Nachnutzung zuzuführen²¹. Allerdings gilt es insbesondere in Gegenden, die nicht wie etwa das Ruhrgebiet auf langjährige Erfahrungen mit der Sanierung von Brachflächen zurückgreifen können, das Flächenrecycling zu einem integrativen Bestandteil der Flächennutzungs- und Bauleitplanung zu entwickeln. Und dies angesichts der Herausforderung, dass mitunter ganze, vormals industriell geprägte Stadtquartiere mit erheblichen sozialen und ökologischen Konsequenzen brach fallen, so dass Flächenrecycling in Größenordnungen der beschriebenen Art soziale Dimensionen im Sinne des Stadumbaues oder der Stadterneuerung erreichen kann²². Nach wie vor scheinen auch noch kommunale Planungsblockaden im Hinblick auf das Monstrum „Altlast“ zu bestehen²³, die durch stärker kooperative und kommunikative Verfahrenskonzepte abgebaut werden müssen. Zu den hierbei gefragten Kooperationspartnern gehören neben der Kommune der Investor und Developer, die zuständigen Fachbehörden, Kreditgeber und etwaige Drittbetroffene. Sekundär ist, ob man diese Art des Vorgehens Projekt-, Verfahrens- oder Verwaltungsmanagement nennen will. Entscheidend ist, dass Zuständigkeiten, Zeitschiene sowie Arbeits- und Verfahrensablauf – u.U. auch von einer aus der Verwaltung ausgegliederten oder neutralen Stelle aus – koordiniert und gesteuert werden. Dies ist nötig, um einen frühzeitigen Konsens über die nutzungsbedingte Zielsetzung und Umsetzung des Flächenrecyclings zu erzielen.

IV. Navigieren zwischen planungs- und umweltrechtlichen Regelungen

Die Revitalisierung von Brachflächen steht naturgemäß oftmals im Zusammenhang mit der Sanierung von Bodenverunreinigungen infolge industrieller, gewerblicher oder auch militärischer Vornutzung. Dies führt in erster Linie zu Überlagerungen von Planungs- und Bodenschutzrecht. Aber auch über die Verzahnung von Planungs- und Bodenschutzrecht hinaus sind es weitere, vor allem umweltrechtliche Abgrenzungsfragen, die für das Flächenrecycling – vor allem was Sanierungsfragen anbetrifft – praxisrelevant werden. Hier ergeben sich insbesondere Schnittstellen zwischen Bodenschutz-, Wasser- und Abfallrecht.

1. Regelungen des Bauplanungs- und Bodenschutzes mit „Schubkraft“ für die Revitalisierung von Brachflächen

Im Zusammenspiel können die bundesweit verbindlichen Regelungen des Bauplanungs- und des Bodenschutzes der Revitalisierung brach gefallener Industrie- oder Gewerbeflächen im Wege des Flächenrecyclings in den Städten einen zusätzlichen Schub geben²⁴. Unter den bauplanungsrechtlichen Vorschriften

des BauGB finden sich mittlerweile eine Reihe bodenschutzrelevanter Regelungen und Instrumente. Schubkraft für das Flächenrecycling können sie in der kommunalen Planung dann entfalten, wenn das Ziel einer flächensparenden Stadtentwicklung stärkeren Niederschlag in den Festsetzungen bzw. Darstellungen im Bebauungsplan und Flächennutzungsplan der Kommunen findet sowie über das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB als zentrale Vorgabe für die Bauleitplanung stärkeres Gewicht entfaltet. Bauplanungsrechtliche Regelungen, die diese Trägerfunktionen haben können, sind:

- § 1 a Abs. 2 BauGB („Bodenschutzklausel“):

Die Regelung sieht für die Bauleitplanung vor, dass mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden soll und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind; sollen Belange des Bodenschutzes in der planerischen Abwägung im Einzelfall aufgrund anderer Belange überwunden werden, so ist hierfür im Sinne eines planungsrechtlichen „Optimierungsgebotes“ eine besondere Begründung erforderlich²⁵. In einer aktuellen Entscheidung des VGH München ist jüngst die rechtliche Bedeutung der Bodenschutzklausel für die kommunale Bauleitplanung anschaulich unterstrichen worden: So führte die – in diesem Fall krasse – Fehleinschätzung der Gemeinde hinsichtlich in erheblichem Maße vorhandener anderweitiger Baulandreserven und hinsichtlich von zu vermeidender Eingriffe in Natur und Landschaft (§§ 1 a Abs. 1, 1 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB a.F.) zu Abwägungsfehlern in der Planung, die letztendlich als Verstöße gegen das Abwägungsgebot aus § 1 Abs. 6 BauGB a.F. zur Nichtigkeit des entsprechenden Bebauungsplanes führten²⁶

- § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB

§ 1 Abs. 5 S. 2 BauGB fordert als Leitlinie der Bauleitplanung eine besondere Berücksichtigung von Umweltschutz- und damit ausdrücklich auch von Bodenschutzbelangen. Flächensparende Bebauung wird als Soll-Verpflichtung in die planerische Abwägung integriert. Angesichts der erheblichen Anteile von Wiedernutzungspotentialen am vorhandenen Gesamtbestand der Baulandreserve erhält die Revitalisierung von Brachflächen daher im Rahmen der Abwägung zusätzliches Gewicht.

- § 5 Abs. 3 Nr. 3 und § 9 Abs. 5 Nr. 3 BauGB

Diese Regelungen enthalten eine Kennzeichnungspflicht für Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden

19) Vgl. *Brandt/Sanden*, Verstärkter Bodenschutz durch die Verzahnung zwischen Bau- und Raumordnungsrecht und Bodenschutzrecht, UPR 1999, 367/372 ff.

20) *Dombert* Flächenrecycling: Juristische Anmerkungen zu einem aktuellen Thema, altlasten-spektrum 1998, 7f.; *Meyka*, Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenrecycling, Bundesbaublatt 1998, 25/27 f.

21) *Tomerius/Preuß*, Brachflächenentwicklung statt Landschaftsverbrauch?! – Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zu praxisrelevanten Aspekten des Flächenrecyclings in den deutschen Städten, Der Städtetag 2001, 26ff.; näher *dies.*: Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) „Umweltberatung für Kommunen“, Berlin 2001.

22) Hier besteht eine innere Verbindung zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, vgl. <http://www.sozialestadt.de>.

23) Die vorsichtige Zurückhaltung der Kommunen bei der Überplanung von Altlasten wird herkömmlicherweise mit den Unsicherheitsfaktoren „Nachforschungspflichten, Bewertung und Haftung“ erklärt, hierzu *Kratzenberg*, Bodenschutz in der Bauleitplanung. Bestandsaufnahme und Ausblick auf die Novellierung des Baugesetzbuchs und das neue Bundes-Bodenschutzgesetz, UPR 1997, 177/178f.; nach der oben erwähnten Difu-Umfrage (s. vorherige Fußnote) scheint allerdings das Haftungsrisiko aus Sicht der Stadtplanung nicht mehr das entscheidende Hemmnis für das Flächenrecycling darzustellen.

24) *Tomerius* ZUR 1999, 78ff.; *Brandt/Sanden* UPR 1999, 367ff.

25) Vgl. im Einzelnen *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1 a Rdnr. 5ff.; *Kratzenberg* UPR 1997, 177/181f.; *Otto* NVwZ 2000, 47ff.

26) VGH München, Urt. v. 12. 5. 2004 – 20 N 04.329 und 20 NE 04.336, S. 17 und 19ff., a.a.O.; diese Entscheidung dürfte eines der wenigen Urteile sein, in denen der Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 1 BauGB im Planungsverfahren „Zähne verliehen“ wurde.

Stoffen belastet sind, im Flächennutzungs- und Bebauungsplan²⁷.

- § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB und § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB
Nach der Erweiterung des Katalogs der Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten für Flächennutzungs- und Bebauungspläne können im Flächennutzungsplan ausdrücklich auch Flächen zur Entwicklung von Boden dargestellt werden (§ 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB), was vor allem für die Konzentration von städtebaulichen Entwicklungen auf den Innenbereich wichtig ist; darüber hinaus ermöglicht § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB die Festsetzung von Flächen zur Entwicklung von Boden im Bebauungsplan²⁸.

- § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB und § 35 Abs. 5 S. 1 BauGB
§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB nimmt den Bodenschutz als einen der Bebauung entgegenstehenden öffentlichen Belang für den Außenbereich auf. Ergänzend sieht § 35 Abs. 5 S. 1 BauGB für die im Außenbereich zulässigen Vorhaben die Pflicht vor, die Vorhaben in einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß begrenzenden und den Außenbereich schonenden Weise auszuführen.

Aus planungsrechtlicher Sicht können allerdings neben den Bezügen zum Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) auch Implikationen des Immissionschutzrechts (etwa infolge verkehrlicher Folgen des Projekts oder aufgrund gewerblicher Nachnutzungen) sowie naturschutzrechtliche Belange (etwa Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung²⁹) relevant für die Realisierung von Flächenrecycling-Projekten werden. Eine gute Planung nimmt gerade auch diese Aspekte ernst, da etwa die Immissionsbelastung eines geplanten Projekts nachbarschaftliche Konflikte heraufbeschwören kann, die dem Vorhaben empfindliche und kostenträchtige Verzögerungen oder Schlimmeres bereiten können. Diese rechtlichen Bezüge gilt es im Vorfeld der Planung zu identifizieren, ihre Risiken für die Projektrealisierung einzuschätzen und durch geeignete Verfahrensvorkehrungen – vor allem die rechtzeitige Einbindung der relevanten Entscheidungsträger – zu mindern.

2. Planungsrechtliche Instrumente für Brachflächenrecycling im Überblick

Flächenrecycling stellt im Grunde eine Unterform des Immobilienmanagements, vorzugsweise in innerstädtischen Lagen, dar. Für seine Planung und Realisierung steht daher an sich die gesamte Palette des städtebaurechtlichen Instrumentariums zur Verfügung, geregelt durch das BauGB im Allgemeinen (§§ 1 ff. BauGB) und Besonderen Städtebaurecht (§§ 136 ff. BauGB)³⁰. Hieran wird sich auch durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau), das am 20. 7. 2004 in Kraft getreten ist³¹, nichts ändern. Das novellierte BauGB räumt sogar in § 1 a Abs. 2 der Nutzung vorhandener innerstädtischer Potenziale einen besonderen Rang ein und nennt hierbei neben der Nachverdichtung und anderen Maßnahmen zur Nutzung von innerörtlichen Potenzialen ausdrücklich auch die Wiedernutzbarmachung von Flächen. Die Belange und Instrumente des planerischen Bodenschutzes erfahren somit eine konkretere gesetzliche Ausgestaltung und damit zusätzliches Gewicht im Rahmen der bauplanerischen Abwägung.

Als Instrumente für das Brachflächenrecycling werden nach einer Praxisumfrage vor allem folgende bauplanungsrechtliche Instrumente aufgeführt und bewertet³²:

- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§ 165 BauGB)
Bei Vorliegen der strengen Voraussetzungen ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme regelmäßig für größere Brachflächenareale auch gegen den Willen des Eigentümers, notfalls auch über eine Enteignung einsetzbar. Sie kann insofern Verhandlungsmacht für vertragliche Regelungen mit Privateigentümern verleihen. Der Erwerb der Flächen ist zum sog. entwicklungsunbeeinflussten Wert und Weiterverkauf zum Verkehrswert möglich. Die Differenz dieser Beträge ist zur Refinanzierung der Entwicklungsmaßnahmen einsetzbar³³.

Allerdings sind in den letzten Jahren in diversen Projekten auch negative Erfahrungen mit dem Instrument der Entwick-

lungsmaßnahme gemacht worden. Zum Teil bereitete es erhebliche Schwierigkeiten, den Anfangswert „entwicklungsunbeeinflusst“ und damit möglichst niedrig zu halten, so dass die Gewinnspanne beim Verkauf der entwickelten Grundstücke sank und die – möglicherweise unerwartet hohen – Entwicklungskosten z. T. bei weitem nicht mehr decken konnte.

- Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§ 136 BauGB)
Flächenrecycling kann unter die „Behebung städtebaulicher Missstände“ (§ 136 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) subsumiert werden. Hierbei ist der Erwerb der Grundstücke nicht unbedingt erforderlich, aber zum „sanierungsunbeeinflussten“ Wert möglich³⁴. Die Sanierungsmaßnahme eröffnet Investoren bestimmte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, weshalb sie vor allem in der Praxis des Public Private Partnership Vorteile bringen kann.

- Flächenentwicklung über Bebauungs- oder auch Teilbebauungspläne;
- unter Umständen: Zulässigkeit des Vorhabens während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)³⁵;
- Aufstellung eines Bebauungsplans ohne Zwischenerwerb;
- Entwicklung im unbeplanten und im Zusammenhang bebauten Innenbereich nach § 34 BauGB (eher bei kleineren Flächen)³⁶;

27) Eine extensive Interpretation und Anwendung der Kennzeichnungspflicht kann sich für die Praxis des Flächenrecyclings allerdings auch hemmend auswirken; insofern fragt sich, ob nicht gesicherte, teilsanierte Flächen von der Kennzeichnungspflicht in FNP und BP im Einzelfall ausgenommen werden können, so dass sich die Handlungsspielräume für die kommunale Planung erweiterten; hält man den Normzweck der Vorbeugung und Warnung vor einer möglichen Gesundheitsgefährdung für entscheidend – vgl. etwa Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 5 Rdnr. 40f., § 9 Rdnr. 113, 8. Aufl., 2002 –, so lässt sich vertreten, gesicherte und teilsanierte Flächen dann aus der Kennzeichnungspflicht herauszunehmen, wenn aufgrund ihrer Sicherung und Sanierung keine erheblichen (so der Gesetzeswortlaut) umweltgefährdenden Belastungen zu befürchten sind; diese Frage der Voraussetzungen und Anforderungen an die Kennzeichnungspflicht ist allerdings umstritten (vgl. die Nachweise bei Löhr a.a.O., Rdnr. 41); insofern sollten, um auf der sicheren Seite zu sein, verbleibende potenzielle Risiken für die Gesundheit weitestgehend auszuschließen sein.

28) Zu den einzelnen bauplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten für den Bodenschutz Kratzberg UPR 1997, 177/182.

29) Hierzu Kukk, Naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsprüfung beim innerstädtischen „Flächenrecycling“, UPR 2001, 180ff.

30) Zu den einzelnen einschlägigen Regelungen zu Flächennutzungs-, Bebauungs-, Vorhaben- und Erschließungsplan, Städtebaulichen Verträgen sowie den Instrumenten der Erschließungs- und Sanierungsmaßnahmen vgl. im Einzelnen die Kommentierungen des praxisnahen Kommentars von Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., 2002.

31) BGBl. I, Nr. 31 v. 30. 6. 2004, S. 1359ff.;

im Netz unter <http://217.160.60.235/BGBl/bgb11f/bgb1104s1359.pdf>

32) LBS (Hrsg.), Dokumentation des LBS-Stadtappenwettbewerbs „Wohnen auf Brachen“, Köln 2001, S. 42ff.

33) Näher zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als Instrument des kommunalen Flächenmanagements *MSWV Bbg.*, Flächenmanagement in Brandenburg, Potsdam 1994, S. 70ff. und 79ff.; *Bunzel*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, Berlin 1994 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 11).

34) *Franz*, Freiraumschutz durch Innenentwicklung, *ZfBR* 2001, 445/447f. hält das städtebauliche Sanierungsrecht für ein geeignetes Instrumentarium für das Flächenrecycling; zur städtebaulichen Sanierungsmaßnahme als Instrument des kommunalen Flächenmanagements vgl. *MSWV Bbg.*, Flächenmanagement in Brandenburg, Potsdam 1994, S. 73 und 86.

35) Aus der Praxis wird der Vorteil genannt, dass im Verfahren des § 33 BauGB Entscheidungsspielraum erhalten bleibe und keine planungsrechtlichen Festsetzungen erfolgten, die sich bei etwaigen notwendigen Umplanungen als hinderlich erweisen könnten; die Anwendung des § 33 BauGB ist aber an bestimmte Voraussetzungen wie etwa die formelle und materielle Planreife gebunden, die es ernst zu nehmen gilt, vgl. näher *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 8. Aufl., 2002, § 33 Rdnr. 4ff.

36) Zum Teil werden die Voraussetzungen des § 34 BauGB aus praktischer Notwendigkeit heraus recht großzügig gehandhabt und interpretiert – hierzu auch *Pommer* *ZfIR* 2003, 892/900 –, etwa hinsichtlich des Merkmals „im Zusammenhang bebaut“; dies kann bei Vorhaben des Flächenrecyclings auf größeren Freiflächen zu planungsrechtlichem Begründungsbedarf führen, ob denn die Fläche

- Vorhabenbezogener Bebauungsplan (Vorhaben- und Erschließungsplan, § 12 BauGB);

Beim Vorhabenbezogenen Bebauungsplan kann die Kommune den städtebaurechtlichen Rahmen schaffen sowie das Kostenrisiko der Maßnahmen von der Planung bis zur Vermarktung auf den privaten Entwickler verlagern. Situationsadäquate Regelungen können im Durchführungsvertrag verankert werden.

- Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB; Städtebauliche Verträge sind ausdrücklich auch zur Sanierung von Böden einsetzbar. Eine Kombination mit dem Sanierungsvertrag nach § 13 Abs. 4 BBodSchG ist hierbei möglich³⁷. Kostenübertragung (z. B. Planungen, Gutachten, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Bodenordnung) und Kostenverteilung zwischen Kommune und privatem Partner sind angemessen regelbar. Die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für das Vorhaben ist die kommunale Gegenleistung.

- Unter Umständen kommunaler Zwischenerwerb zur Mobilisierung von Brachflächen;

Der kommunale Zwischenerwerb der jeweiligen Fläche kann eine Chance zur Dämpfung der Bodenpreise sowie die Chance zur Teilnahme an planungsbedingten Bodenwertsteigerungen bieten. Darüber hinaus wird eine kommunale Steuerung der Flächenentwicklung nach ökologischen und sozialen Kriterien möglich.

Allerdings bestehen unter Umständen auch erhebliche finanzielle Risiken, wie ggf. hohe Zwischenfinanzierungskosten und das Erfordernis einer schnellen Vermarktung bei kurzfristigem hohem Verwertungsdruck. In Zeiten knapper Kassen wird eine Belastung des Haushalts durch eine notwendige kommunale Vorfinanzierung zusehends kritisch gesehen. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich einer hohen finanziellen Belastung durch die zu zahlende Grunderwerbssteuer.

3. Vorgaben des Bodenschutzes für die Überplanung industrieller Brachflächen

Mit Blick auf die Planungsphase, die für die Chancen des Flächenrecyclings weichenstellende Vorentscheidungen treffen kann, hat sich die Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) und des Raumordnungsgesetzes (ROG) durch die sog. BauROG-Novelle von 1998 die Pflicht zum sparsamen Umgang mit dem Boden in der Bauleitplanung verstärkt³⁸. Das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG)³⁹ enthält in Verbindung mit der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)⁴⁰ demgegenüber vor allem Vorschriften über die Altlastensanierung und nur vereinzelt Regelungen über den vorsorgenden Bodenschutz. Die Planung von Vorhaben des Flächenrecyclings bewegt sich dennoch in einer Gemengelage von bauplanungs- und bodenschutzrechtlichen Vorschriften, denn die planende Gemeinde ist sowohl dem bauplanerischen Vorsorgegebot als auch dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung verpflichtet⁴¹. Nach überwiegender Auffassung können die Werte der BBodSchV bei der Ermittlung und Bewertung von Bodenbelastungen zu Hilfe genommen werden. Überwiegend geht man davon aus, dass eine Unterschreitung der Prüfwerte die Nutzungsverträglichkeit begründe, weil Gefahren nicht bestünden. Die Unterschreitung eines Prüfwertes zeige an, dass die in der Bauleitplanung vorgesehene Nutzung zulässig sei, weil eine Gefährdungssituation, die sich auf die Nutzung negativ auswirken würde, nicht vorhanden sei⁴². Allerdings wird berechtigterweise auch darauf aufmerksam gemacht, dass die Bauleitplanung im Auftrag einer nachhaltigen und städtebaulichen Entwicklung und der Schaffung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) eine vor allem vorsorgende Verantwortung trägt. Daher könne den bodenschutzrechtlichen Bodenwerten, die einer effektiven Gefahrenabwehr dienen, allenfalls eine orientierende Wirkung zukommen⁴³. Hierzu ist zu sagen, dass eine alleinige Orientierung an Gefahrenabwehrwerten im Einzelfall mit dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB in Konflikt geraten kann, nämlich dann, wenn die spezifische bodenbezogene Situation Anlass für eine strengere, vorsorgende Planung nahe legen. Dies folgt schon aus dem bauplanungsrechtlichen Gebot einer effektiven und längerfris-

tig orientierten Konfliktbewältigung. Von besonderer Bedeutung und auch Hilfe für die kommunale Planungspraxis ist indes, dass die BBodSchV nach Nutzungen differenzierte Prüfwerte vorsieht. Solange die für die Nutzung einschlägigen Werte eingehalten sind, kann eine Gemeinde auf diese Weise etwa Industrie- und Gewerbegrundstücke auf der kontaminierten Fläche festsetzen, auch wenn der für Wohngebiete vorgesehene Wert überschritten wäre. Letztendlich entscheidender praktischer Gesichtspunkt ist, dass das Risiko für Abwägungsfehler, die zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes führen könnten, durch die Heranziehung der Prüfwerte zumindest stark verringert wird⁴⁴.

V. Flächenrecycling zwischen informeller Planung und formellem Bauplanungsrecht – von der Angebotsplanung zum umsetzungsorientierten Projektmanagement

Schon informelle Planungen wie Stadtentwicklungskonzepte oder Leitbilder der kompakten Stadt können die Richtung für formelle Planungen wie etwa die Flächennutzungsplanung durch eine bewusste Konzentration auf die Innenbereichsentwicklung und durch gezielten Freiflächenschutz durch Flächenrecycling vorgeben. Bauplanungsrechtliche Instrumente zur Sicherung und Realisierung solcher Planungsziele könnten nachfolgend in Gestalt von entsprechenden Festsetzungen in Bebauungsplänen, durch städtebauliche Gebote oder auch im Wege vertraglicher Vereinbarungen⁴⁵ eingesetzt werden. Mobilisierungsinstrumente⁴⁶ wie städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB)⁴⁷ oder auch das städtebauliche Sanierungsrecht (§§ 136 ff. BauGB) können als Umsetzung von strategischen und abgestimmten flächensparenden Entwicklungskonzepten stärkeren Rückenwind und praktische Durchschlagskraft verleihen (s. o. unter IV.2).

1. Konzeptionelle Planung und beschleunigendes Rechtsinstrumentarium

Zur Vorbereitung und Unterstützung von Flächenrecycling-Projekten hat es sich in der Praxis als hilfreich erwiesen, im Rahmen einer Vor- oder Rahmenplanung Vorstellungen und Konzepte für die Revitalisierung des betreffenden Standortes zu entwickeln. Dies setzt Untersuchungen im Hinblick auf die Nutzbarkeit der Grundstücke, die wirtschaftliche Realisierbarkeit und die Schutzwürdigkeit von Belangen Dritter voraus,

noch im tatsächlichen Bebauungszusammenhang liegt oder einem „im Innenbereich gelegenen Außenbereich“ zuzuordnen ist (§ 35 BauGB); zu diesen Interpretations- und Abgrenzungsfragen *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 8. Aufl., 2002, § 34 Rdnr. 2.

- 37) Zu Bodensanierungen im Wege des städtebaulichen Vertrags *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, Berlin 1999 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 31), S. 75 ff.; *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 8. Aufl., 2002, § 11 Rdnr. 8.
- 38) *Kratzenberg* UPR 1999, 177 ff.; *Otto* BauR 2000, 311 ff.; *Schink* ZfBR 2000, 154 ff.
- 39) Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG – vom 17. 3. 1998, BGBl. I S. 501.
- 40) Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung – BBodSchV – vom 12. 7. 1999, BGBl. I S. 1554; zur BBodSchV näher *Kobes* NVwZ 2000, 261 ff.
- 41) Vgl. *Pommer*, Die Nachnutzung kontaminierter Grundstücke zwischen Gefahrenabwehr und vorsorgender kommunaler Bauleitplanung, ZfIR 2003, 892 ff.
- 42) *Brandt/Sanden* UPR 1999, 367/370; *Schink* ZfBR 2000, 154/158; *Erbguth/Stollmann*, Bodenschutzrecht, 2001, S. 31, Rz. 31; *Sondermann/Terfehr* altlasten-spektrum 2000, 107 f.
- 43) *Pommer* ZfIR 2003, 892/898 f., 902.
- 44) *Schink* ZfBR 2000, 154/158.
- 45) Hierzu eingehend *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, Berlin 1999 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 31).
- 46) Vgl. hierzu den Überblick über traditionelle und neuere, insbesondere kooperative Instrumente der Wohnbaulandmobilisierung bei *Runkel*, Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002 „Flächenhaushaltspolitik“, S. 138 ff.
- 47) *Bunzel*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, Berlin 1994 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 11).

deren Ergebnisse in das zu entwickelnde städtebauliche Konzept einfließen. In der nachfolgenden zweiten Phase der Bauleitplanung kann das zuvor erarbeitete Konzept dann verbindlich festgesetzt werden. Schon in der ersten informellen Phase der Projektentwicklung muss ein Verfahren organisiert werden, das der Komplexität des Projektes Rechnung trägt und die für das Flächenrecycling relevanten Akteure frühzeitig an einen Tisch bringt. Im weiteren Verfahren können gerade auch vertragliche Regelungen zur Strukturierung des Prozesses hilfreich sein und der Beschleunigung dienen⁴⁸. Der Sanierungsplan kann nach § 13 Abs. 4 BBodSchG mit dem Entwurf eines Sanierungsvertrages verbunden werden⁴⁹. Da er als vertragliches Instrument besonders flexibel komplexe Interessenlagen erfassen, austarieren und auf diese Weise zur Verfahrensbeschleunigung beitragen kann, ist er geeignet, wichtige Funktionen beim Flächenrecycling zu übernehmen:

- Koordinierung der unterschiedlichen Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren bei aufeinander abgestimmter rechtlicher Betrachtungsweise,
- Fixierung eines Konsenses der verschiedenen Behörden und sonstigen rechtlichen Interessensvertretern über die Anforderungen, um das Grundstück wieder nutzbar zu machen (Abstimmung zwischen Gefahrenabwehr und nutzungsbedingten Planungsanforderungen), hier aber nur Fixierung planerischer Eckdaten (Grenze: kein Anspruch auf bestimmtes Bauleitplanverfahren, § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB),
- Festschreibung von Sanierungskonzept und Sanierungsleistungen, Entscheidungsabläufe, Umfang der Sanierungspflichten.

Der Sanierungsvertrag ist nicht nur als flexibles sondern auch als konsensbildendes Instrument des Flächenrecyclings nutzbar. Bei der Erarbeitung des Vertragsentwurfs besteht nach § 13 Abs. 4 BBodSchG die Möglichkeit, Dritte zu beteiligen. Hierin können Chancen der Beschleunigung liegen, denn durch eine frühzeitige Einbeziehung können die Risiken späterer Projektblockaden mit u.U. hohen Kosten im Vorfeld verringert werden.

Aus Sicht des Projektentwicklers ist eine frühzeitige Klärung der planungsrechtlichen Situation in Kooperation mit der Kommune unabdingbar. Mit dem Ziel der Einpassung des geplanten Vorhabens in die bestehende und geplante städtebauliche Situation gehört hierzu insbesondere die Klärung etwaiger Festsetzungen im Fall bestehender Flächennutzungs- und Bebauungspläne bzw. die Sichtung übergeordneter Rahmenpläne oder Entwicklungskonzepte bei nicht vorhandener Überplanung.

2. Von der gemeindlichen Angebotsplanung zum städtebaulichen Projektmanagement

In der planerischen Praxis des Flächenrecyclings wird der Trend von der klassischen kommunalen „Angebotsplanung“ zum umsetzungsorientierten städtebaulichen Projektmanagement sehr deutlich. Die planungsrechtliche und in der Praxis zuweilen etwas verschwimmende Grenze liegt hierbei bei § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB: Die Gemeinde darf keine vertraglichen Verpflichtungen zur Aufstellung von Bebauungsplänen eingehen, mit anderen Worten: auf bestimmte Bebauungspläne haben Investoren keinen Anspruch. Der Trend zum eher einzelfallorientierten städtebaulichen Projektmanagement hat naturgemäß Auswirkungen auf den Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums: Im Interesse der Flexibilität, die für eine schrittweise Realisierung des Prozesses der Flächenreaktivierung geboten ist, scheinen sich in der Praxis die weniger fixierenden Instrumente im Zusammenspiel mit kooperativ-vertraglichen Ansätzen zu bewähren. So wird aus der Praxis zusehends darauf hingewiesen, dass bindende Festsetzungen durch Bebauungspläne die Anpassungsfähigkeit an Bedingungen, die sich unvorhergesehenweise im Prozess des Flächenrecyclings ändern, behindern können. Diese Schwäche des festsetzenden Planungsrechts wird etwa auch für die Durchsetzung ökologischer Standards im Projekt gesehen, die sich oftmals zielgenauer im Wege des städtebaulichen oder Grundstücksvertrags verankern lassen⁵⁰. Die Schaffung verbindlichen Baurechts kann

sich daher zunächst nur für kleinere Teilareale und über Teilbebauungspläne anbieten.

Hinzu kommt, dass die Schaffung von Baurecht im Wege der verbindlichen kommunalen Angebotsplanung für das Flächenrecycling allenfalls in den Fällen praktikabel erscheint, in denen – wie eher bei kleineren Flächen – die Aufbereitungskosten nicht so hoch sind und die Baulandnachfrage wegen zu erwartenden Gewinns nach Überplanung und damit verbundener Grundstücksaufwertung groß sein wird⁵¹.

VI. Ausblick

Soll die Revitalisierung von Brachflächen in nächster Zeit einen wesentlichen Schritt vorangetrieben werden, so sind Veränderungen auf zwei Ebenen essentiell: Auf der kommunalen Ebene, also der Ebene der vorgelagerten und weichenstellenden Bauleitplanung, muss eine stärkere Rückbesinnung auf eine möglichst vorrangige Entwicklung aus ungenutzten Potenzialen im Bestand erfolgen. Hierbei ist ein strategisches kommunales Flächenmanagement gefragt, das die Siedlungsentwicklung in eine ressourcen- und flächensparende Richtung zu lenken vermag. An einer solchen strategischen kommunalen – geschweige denn regionalen – Ausrichtung, die den Flächenbedarf dezidiert und vorrangig aus dem vorhandenen Bestand mobilisiert und u.a. auch besonderen Wert auf eine stringente Handhabung des Schutzes des Außenbereichs nach § 35 BauGB legt, fehlt es vielerorts allerdings noch. Ebenso fehlt es noch überwiegend an einer nachhaltigen kommunalen Flächenhaushaltspolitik, die sich eine konsequente Umsetzung der Strategie der Innen- vor Außenentwicklung zum Ziel setzt und erkennt, dass längerfristig auch aus ökonomischer Sicht Weniger an Flächeninanspruchnahme *Mehr* an Gewinn für die Kommune ist.

Auf der zweiten Ebene, nämlich der der gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen, müssen sich grundlegende Änderungen des Handlungsrahmens ergeben, ohne die sich kommunale Verhaltensänderungen nicht nachhaltig in der Praxis werden niederschlagen können. Von den Kommunen kaum beeinflussbar sind die finanziellen Förder- und steuerlichen Rahmenbedingungen⁵² mit massiven Lenkungswirkungen in Richtung anhaltender Zersiedlungsprozesse im Umland. Kontraproduktiv wirken zudem die Subventionierung der Zersiedelung – Stichwort „Entfernungspauschale“ – und erhebliche Benachteiligungen bei der Förderung der Wiedernutzung von innerstädtischen Flächen gegenüber dem sonstigen Eigenheimbau in Außengebieten (z.B. das krasse Missverhältnis im Fördervolumen im Vergleich von Eigenheimzulage und Städtebauförderung). Hierzu sind mittlerweile erschöpfend Strategien und – planerische, gesetzliche und ökonomische – Instrumente entwickelt und immer wieder in die Diskussion gebracht wor-

48) Umfassende Handlungsempfehlungen finden sich im F+E-Vorhaben Nr. 20340827 des *Umweltbundesamtes* „Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenmanagement“, Texte des Umweltbundesamtes 10/00, Kurzfassung in: altlasten-spektrum 2000, 23ff.

49) Zum Sanierungsvertrag *Dombert* ZUR 2000, 303 ff.; ders., altlasten-spektrum 1998, 7/8f.; zu den Vorteilen vertraglicher Regelungen auch *Spieth* altlasten-spektrum 1996, 163 ff.; *Fischer* BauR 2000, 833 ff., zum Einsatz des städtebaulichen Vertrags im Rahmen des Flächenrecyclings *Spannowsky* UPR 1996, 201 ff.

50) So etwa *Kahnert/Rudowsky*, Wiedernutzung von Brachflächen. Eine Dokumentation von Fallbeispielen, Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg Nr. 144, 1999, S. 82.

51) Vgl. auch die Praxiserfahrungen in *LBS (Hrsg.)*, Dokumentation des LBS-Stadtwappenwettbewerbs „Wohnen auf Brachen“, Köln 2001, S. 78 f.

52) Zur Problematik der Grundsteuer im Zusammenhang mit der Mobilisierung ungenutzter Flächen vgl. *Lehmbrock/Coulmas*, Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33, Berlin 2001; vgl. auch *Rodi*, Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft „Flächenhaushaltspolitik“ 2002, S. 164 ff.

den⁵³. Es besteht insofern kein Forschungs-, dafür aber seit längerem dringender politischer Handlungsbedarf. Reformbedarf dürfte allerdings vor allem bei den rahmensetzenden Regelungen liegen, die sich auf den Bodenmarkt auswirken. Im Zentrum müssten gesetzliche Reformen für ökonomische Instrumente stehen, die – etwa über abgaben- und steuerrechtliche Regelungen – deutliche Sanktionen für zusätzliche Flächeninanspruchnahme und zugleich wirtschaftliche Anreize für Kommunen und Investoren für eine flächensparende Siedlungs- und Verkehrsentwicklung etablieren⁵⁴.

Zumindest aktuelle Entwicklungen in der Gesetzgebung der Bauleitplanung lassen hoffen: Die Novellierung des BauGB über das „Europarechtsanpassungsgesetz Bau“ – EAG Bau – misst offensichtlich der Revitalisierung von Brachflächen im Dienste einer nachhaltig flächensparenden Stadtentwicklung deutlich mehr Bedeutung zu: § 1a Abs. 2 BauGB weist der Ermittlung vorhandener Nutzungspotenziale im Bestand und hierbei ausdrücklich auch der „Wiedernutzbarmachung von Flächen“ eine erhöhte Bedeutung zu. Das „Optimierungsgebot“ der Bodenschutzklausel erfährt hierdurch eine instrumentelle Konkretisierung, und somit wird man insbesondere auch der ausdrücklich genannten Revitalisierung von Brachflächen im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung einen zusätzlichen Stellenwert einräumen müssen. Über den rechtlichen Gehalt dieser Norm wird wieder trefflich gestritten werden: Angesichts der Tatsache, dass die Integration der Bodenschutzklausel in das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB nach wie vor erhalten bleibt, wird man nicht von einer strikten Rechtspflicht der Kommune zur Nutzung innerstädtischer Potenziale im Bestand sprechen können. Allerdings würde das bestehende Optimierungsgebot in der Bodenschutzklausel deutlich durch den Gesetzgeber konkretisiert. Dies lässt den gesetzgeberischen Willen erkennen, dass die planende Kommune gehalten ist, Entwicklungspotenziale wie Baulücken, Flächenrecycling oder sonstige Verdichtungsmaßnahmen zu prüfen, bevor sie an die Ausweisung neuer Verkehrs- und Siedlungsflächen geht.

Schützenhilfe könnte ferner von der EU kommen, nämlich durch das europäische Umweltrecht: Denn die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung von bestimmten Plänen und Programmen (Strategische UP oder Plan-UP), die im Juli 2004 umgesetzt sein musste⁵⁵, schreibt vor, auch Standortalternativen zu überprüfen und die Gründe für die Wahl

der geprüften Alternativen in den Umweltbericht aufzunehmen. Dies könnte zu einer gesteigerten Begründungspflichtigkeit für Projekte führen, deren Standort auf der grünen Wiese geplant wird, obwohl u.U. Potenziale der Flächenrevitalisierung im Innenbereich bestehen.

Angesichts der immer noch massiv anhaltenden Flächeninanspruchnahme muss Flächenrecycling stärker als zuvor als Chance für eine nachhaltige und letztendlich auch ökonomisch tragfähigere Stadtentwicklung begriffen werden. Eine Vielzahl von Brachflächen liegt immerhin innerhalb attraktiver innerstädtischer und erschlossener Bereiche⁵⁶. Insbesondere in schrumpfenden Regionen wird es darauf ankommen, die „Chance in der Brache“ in einer strategischen Qualifizierung der urbanen Lebensqualität, ggf. bis hin zur Renaturierung des städtischen Raumes zu nutzen. Eine solche vorsorgende Qualifizierung der weichen Standortfaktoren könnte sich durchaus einmal in harter Währung für die Kommune auszahlen.

-
- 53) Umfangreiche Nachweise für kontraproduktive Lenkungswirkungen und Hinweise auf flächensparende finanzielle Anreizinstrumente finden sich bei *Apel* u.a., Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächen- und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung (Berichte des Umweltbundesamtes 1/00), Berlin 2001, Kapitel 5.2.; *Bergmann/Einig/Hutter/Müller/Siedentop* (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999; zu verfassungsrechtlichen Fragestellungen bei der Einführung bundesgesetzlicher Instrumente wie Informations- und Begründungspflichten für die Landesplanung, Flächenkontingentierungen und Lizenhandelsmodelle vgl. jüngst *Brandt/Sanden*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, Berichte des Umweltbundesamtes 4/03, Berlin.
- 54) Überblick über das bestehende rechtliche Instrumentarium und die derzeit diskutierten planungsrechtlichen sowie ökonomischen Ansätze bei *Köck*, Boden- und Freiraumschutz durch Flächenhaushaltspolitik, ZUR Sonderheft 2002, 121/124f.
- 55) Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 6. 2001 über Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Abl. L 197/30)
- 56) Zu den durchaus auch möglichen ökonomischen Vorteilen der Brachflächenentwicklung vgl. schon die Fallbeispiele in Umweltbundesamt: Revitalisierung von Altlaststandorten versus Erschließung von Naturflächen, Texte des Umweltbundesamtes 15/98, Berlin 1998.

Grenzen der Summation und Kumulation im Umweltrecht

Von Professor Dr. Nikolaus Herrmann, Meißen, und Rechtsanwalt Dr. Thomas Wagner, Frankfurt a. Main*

Das Zusammenwirken von Umwelteinwirkungen unterschiedlicher Vorhaben ist in einem dicht besiedelten und hoch industrialisierten Raum wie Mitteleuropa ein allgemeines Phänomen. Eine „ganzheitliche“ Betrachtung von Summations- bzw. Kumulationswirkungen stößt allerdings an prinzipielle und strukturelle rechtliche Grenzen. Insbesondere erweist sich eine Zuordnung zum Vorhabenzulassungsverfahren, wie sie das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung und das Naturschutzrecht vornimmt, als zur Problembewältigung weitgehend ungeeignet. Konflikte, die sich aus dem Zusammenwirken mehrerer Vorhaben ergeben, lassen sich im Rahmen von Zulassungsverfahren nur nach den Grundsätzen der Priorität und der Antragsbindung der Behörde bewältigen. Eine im Zulassungsverfahren praktikable Einbeziehung „ganzheitlicher“ Elemente ist nur dort möglich, wo diese spezifisch, namentlich durch präzise formulierte Schutzgebietsausweisungen, normiert sind.

I. Vorbemerkungen

Das deutsche Umweltrecht ist gekennzeichnet durch eine im Wesentlichen sektorale Ausrichtung und durch punktuelle Regelungsansätze, die der hochgradig vernetzten Struktur seines Regelungsgegenstandes, der Umwelt, nur partiell gerecht werden können. Insbesondere gilt dies dort, wo dasselbe Schutzgut Einwirkungen aus mehreren Quellen ausgesetzt ist und erst im Zusammenwirken dieser Quellen Einwirkungen auftreten, die als erheblich, bedenklich oder gar unzulässig angesehen wer-

*) Nikolaus Herrmann ist Professor der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen, Thomas Wagner ist Partner der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer in Frankfurt am Main.