

Bodenmanagementkonzept der Landeshauptstadt Wiesbaden



BODENMANAGEMENT WIESBADEN

Oktober 2025

Arbeitsgemeinschaft Bodenmanagement

Stadtplanungsamt und Umweltamt der Landeshauptstadt Wiesbaden

Inhalt

Vorwort	3
1 Der Wert des Bodens.....	4
2 Ziele des Bodenmanagements Wiesbaden	4
3 Rechtsrahmen	5
4 Bodenfunktionale Bewertung Wiesbadens.....	6
5 Bodenindex - Verbindung von Quantität und Qualität	7
6 Bodenkontingent für Wiesbaden.....	8
6.1 Quantität.....	9
6.2 Qualität.....	9
Ergebnis:	9
7 Abbuchung.....	11
Ergebnis:	11
8 Verhältnis zur Eingriffsregelung.....	11
9 Darstellung in der Bebauungsplanung	12
9.1 Aufstellungsbeschluss.....	12
9.2 Umweltbericht.....	12
10 Überwachung und Berichtswesen.....	12
11 Anlagen.....	13
Anlage 1 Bodenfunktionsbewertungskarte.....	13
Anlage 2 Rechenbeispiel am Beispiel Bebauungsplan „Bierstadt-Nord“	13
Anlage 3 Rechtsgutachten Bodenmanagement	13

Vorwort

Die Sicherung und nachhaltige Steuerung der Ressource Boden gehört zu den zentralen Zukunftsaufgaben der Stadtentwicklung. Vor dem Hintergrund steigender Nutzungsansprüche, des demografischen Wandels und der Herausforderungen des Klimaschutzes kommt dem Boden als multifunktionalem Bestandteil des Naturhaushalts eine herausragende Bedeutung zu. Boden ist nicht vermehrbar und erfüllt zugleich zahlreiche ökologische, ökonomische und soziale Funktionen, die in verantwortungsvoller Weise bewahrt und gesteuert werden müssen.

Die Stadt Wiesbaden hat sich deshalb entschieden, ein integriertes Bodenmanagementkonzept zu entwickeln, das auf einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Stadtplanungsamt und dem Umweltamt beruht. Ziel dieses Konzeptes ist es, die städtische Flächenentwicklung transparent und nachvollziehbar zu steuern und damit die Inanspruchnahme von Bodenflächen dauerhaft zu reduzieren.

Die Grundlage bilden die Flächensparziele des Landes Hessen und der Bundesregierung:

Eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf **2,5 Hektar pro Tag** sowie das langfristige Ziel der **Netto-Null-Flächenneuinanspruchnahme bis zum Jahr 2050**.

Diese Ziele sind für Wiesbaden handlungsleitend und werden durch das Bodenmanagementkonzept in konkrete Instrumente und Steuerungsmechanismen überführt. Dabei geht es nicht allein um die quantitative Begrenzung neuer Siedlungs- und Gewerbeflächen, sondern auch um die qualitative Steuerung: die gezielte Berücksichtigung der Bodenqualität, die Förderung innerstädtischer Entwicklungspotenziale und die Sicherung ökologisch wertvoller Flächen.

Mit dem vorliegenden Konzept soll ein praxisnahes Werkzeug zur Verfügung gestellt werden, das es ermöglicht, die Ressource Boden im Sinne der Sparsamkeit, Nachhaltigkeit und Resilienz zu bewirtschaften. Es unterstützt die Stadt Wiesbaden darin, ihre Entwicklungschancen mit Verantwortung wahrzunehmen, die Flächenziele des Landes umzusetzen und zugleich den nachfolgenden Generationen einen intakten Bodenhaushalt zu bewahren.

Wiesbaden, Oktober 2025



Camillo Huber-Braun

Leiter des Stadtplanungsamts



Dr. Klaus Friedrich

Leiter des Umweltamts

1 Der Wert des Bodens

Böden sind in Ihrer vielfältigen Ausprägung zentraler Funktionsraum im Natur- und Landschaftshaushalt. Sie fungieren als Bindeglied zwischen Atmosphäre, Biosphäre, Hydrosphäre und Lithosphäre und tragen durch ihre Speicher-, Puffer- und Transformationsfunktionen wesentlich zur Stabilität ökologischer Systeme bei. Intakte Böden sind komplexe, lebendige System mit unzähligen Organismen als Lebensraum. Sie speichern Kohlenstoff und auch Schadstoffe, sind Grundlage für die Biodiversität, regeln den lokalen Klimahaushalt, sind zentrales Bindeglied für die natürliche Grundwasserneubildung und Grundlage für die Ernährungssicherung. Damit geht ihr meist unterschätzte Wirkung weit über den physischen Gebrauch als Fläche für Siedlung, Verkehr und wirtschaftliche Nutzung hinaus.

Aus multifunktionaler Perspektive ist der Boden daher ein nicht vermehrbares, übergeordnetes Gut, dessen Wert weit über seine unmittelbare Nutzbarkeit hinausgeht. Er ist Träger von Kultur- und Landschaftsgeschichte, Grundlage der Ernährungssicherheit und zugleich zentrales Element einer nachhaltigen Stadt- und Freiraumentwicklung.

Für Wiesbaden bedeutet dies: Der Wert des Bodens bemisst sich nicht allein an seiner Nutzbarkeit, sondern an seiner Gesamtfunktion im urbanen System. Ziel ist es, diese vielfältigen Leistungen zu erhalten und in Planungsprozessen zu berücksichtigen. Nur durch eine integrative Betrachtung seiner Funktionen und Wechselwirkungen kann der Boden in seiner Rolle als multifunktionaler Bestandteil des Naturhaushalts bewahrt und zukunftsfähig genutzt werden.

2 Ziele des Bodenmanagements Wiesbaden

Das Bodenmanagement der Landeshauptstadt Wiesbaden verfolgt das Ziel, den verantwortungsvollen und sparsamen Umgang mit der Ressource Boden dauerhaft in der Stadtentwicklung zu verankern. Dabei wird Boden in seiner **Doppelfunktion als räumliche Entwicklungsressource** und als **multifunktionaler Bestandteil des Naturhaushalts** verstanden. Mit dem Bodenmanagement der Landeshauptstadt Wiesbaden werden im Einzelnen folgende Ziele verfolgt:

1. Begrenzung des Flächenverbrauchs im Außenbereich (Quantität)

Der Flächenverbrauch soll in der Flächengröße gemessen in ha begrenzt werden. Hierfür werden die Siedlungs- und Gewerbeflächenkontingent des im Aufstellungsverfahren befindlichen Regionalplans Südhessen herangezogen (Entwurf Regionalplan Südhessen, Stand 2025). Die Kontingente, die aus dem Flächensparziel des Landes von 2,5 ha/Tag entwickelt wurden (Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen), werden durch das Bodenmanagement auf die strategische kommunale Ebene übertragen und erhalten damit eine eigenständige Bedeutung. Sie werden zudem als Soll-Grenze für den zukünftig insgesamt noch beabsichtigen Flächenverbrauch festgeschrieben. Auch wenn mit dem Bodenmanagement Wiesbaden kein Zieljahr verbunden wird, unterstützt das Bodenmanagementkonzept daher das Netto-Null-Ziel der Bundesregierung bis 2050.¹

2. Lenkung des Flächenverbrauchs im Außenbereich zur Schonung höherwertiger Böden (Qualität)

Durch die Berücksichtigung der Bodenwertigkeiten² soll das Bodenmanagement den zukünftig insgesamt noch beabsichtigen Flächenverbrauch von Böden mit höherer Bodenwertstufe weglenken.

¹ Drucksache 20/12650

² Differenzierte Bodenfunktionsbewertungen [...] auf Grundlage der Bodenflächendaten [...] des HLNUG, Schnittstelle Boden - Ingenieurbüro für Boden- und Grundwasserschutz, 2023

3. Privilegierung der Innenentwicklung

Ausgehend von dem Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“, welches aus der Bodenschutzklausel des § 1 a des Baugesetzbuchs (BauGB) abgeleitet ist, werden Flächeninanspruchnahmen im Innenbereich, also im überwiegend bereits bebauten, bestehenden Siedlungsbereich, im Rahmen des Bodenmanagements nicht angerechnet. Sie führen also nicht zur Abschmelzung des noch zur Verfügung stehenden Kontingents. Die fachliche Begründung hierfür ergibt sich dadurch, dass die Böden im Innenbereich in ihren natürlichen Funktionen regelmäßig stärker vorbelastet sind.

4. Erhaltung von Spielräumen in der Stadtentwicklung

Trotz des Ziels, die Flächeninanspruchnahme in Wiesbaden angesichts der nicht vermehrbaren, endlichen Ressource Boden zu begrenzen, sollen auch zukünftig Spielräume in der Stadtentwicklung erhalten bleiben.

3 Rechtsrahmen

Zur Klärung des Rechtsrahmens für die Erstellung eines Bodenmanagementkonzepts der Landeshauptstadt Wiesbaden wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Das Rechtsgutachten mit dem Titel „Bodenmanagement im Schnittpunkt zwischen Bodenschutz und Bauleitplanung der Landeshauptstadt Wiesbaden unter besonderer Berücksichtigung der geplanten Erstellung eines kommunalen Bodenmanagementkonzepts nach dem Stuttgarter Modell“, Prof. Dr. iur. Alfred Stapelfeldt, Technische Hochschule Bingen, wurde im August 2025 vorgelegt.

Die Kernaussagen des Gutachtens (siehe Anhang 3) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Flächen- und Bodenschutz unterliegt der Abwägung mit den anderen in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belangen, wie den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung oder den Belangen der Wirtschaft.
- Aufgrund der Bodenschutzklausel gemäß § 1 a Abs. 2 BauGB, nach der mit Grund und Boden sparsam umzugehen ist, kommt dem Belang des „Bodenschutzes“ in der Abwägung ein erhöhtes Gewicht zu.³
- Die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds sowie der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts sind gemäß § 1 a Abs. 3 BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen.⁴
- Kommunale Bodenmanagementkonzepte als informelle Konzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind als öffentlicher Belang in die Abwägung einzustellen.⁵
- Sofern Bodenmanagementkonzepte Flächenkontingent enthalten, handelt es sich hierbei nicht um eine unüberwindbare Vorgabe, sondern um eine „Soll-Regelung“. Dies ist derart zu verstehen, dass es keinen rechtlichen Zwang gibt das Kontingent verbindlich einzuhalten, dennoch ein Auftrag an die Kommune abzuleiten ist die Bodeninanspruchnahme zu regeln.

³ Rechtsgutachten Bodenmanagement im Schnittpunkt zwischen Bodenschutz und Bauleitplanung der Landeshauptstadt Wiesbaden unter besonderer Berücksichtigung der geplanten Erstellung eines kommunalen Bodenmanagementkonzepts nach dem Stuttgarter Modell“, Prof. Dr. iur. Alfred Stapelfeldt, Technische Hochschule Bingen, August 2025, S. 2

⁴ ebenda, S. 37 ff.

⁵ ebenda, S. 4 f.

- Die Festlegung eines Kontingents und die Reduzierung der noch vorhandenen Kontingentpunkte bzw. Bodenindexpunkte im Falle von flächenverbrauchenden Planungen sind allerdings Aspekte, die im Planungsverfahren und insbesondere in der Abwägung eine Rolle spielen müssen.⁶
- „Die Bedeutung dieses Belangs „Kontingentüberschreitung“ bzw. „demnächst drohende Kontingentüberschreitung“ würde in seinem Gewicht voraussichtlich mit dem Abschmelzen des Kontingents ansteigen,“⁷ d.h. je stärker das Kontingent verbraucht ist und Boden in Anspruch genommen wurde, desto schwerer wird es voraussichtlich sein, zusätzliche Baurechte für Bodeninanspruchnahmen im Außenbereich zu schaffen.

Im Rechtsgutachten wird empfohlen, das Bodenmanagementkonzept durch die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden als informelle Planung im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschließen zu lassen, um die oben beschriebene Wirkung des Flächenkontingents zu erreichen.

4 Bodenfunktionale Bewertung Wiesbadens

Die bodenfunktionale Bewertung der Landeshauptstadt Wiesbaden, welche die maßgebliche Datengrundlage für dieses Gutachten darstellt, basiert auf Bodenflächendaten Hessens.⁸ Diese Bewertung erfasst die ökologische Leistungsfähigkeit des Bodens. Sie berücksichtigt vier Funktionen des Bodens als Lebensraum für Pflanzen (Standorttypisierung für Biotopentwicklung), sein Ertragspotenzial, sein Wasserspeichervermögen (Feldkapazität) sowie seine Fähigkeit, Nitrate zurückzuhalten. Diese Funktionen werden rechnerisch in einer Gesamtbewertung zusammengeführt, welche die ökologische Bedeutung des Bodens in fünf Kategorien von niedrig (1) bis sehr hoch (5) einstuft.

Das Verfahren zur Ermittlung der bodenfunktionalen Bewertung für Wiesbaden beruht zunächst auf der Zusammenführung der beiden Datenbestände BFD5L (Bodenfunktionsdaten, Maßstab 1:5000; landwirtschaftliche Nutzflächen) und BFD50.2 (Maßstab 1:50 000; flächendeckend). Die flächendeckenden Daten (BFD50.2) erweitern die Verfügbarkeit der Daten auf nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen (z.B. Forst) und stellen auch potenziell natürliche Bodeneinheiten für überprägte Gebiete dar. Bei den stark überprägten Gebieten wurde ein pauschaler Abschlag von einer Wertstufe auf alle vier Bodenfunktionen angewandt. Kernstadtbereiche (historisches Fünfeck), sowie Abbau- und Aufschüttungsflächen, die in den Bodenflächendaten nicht enthalten sind, bleiben ohne Bewertung.

Weitere Bearbeitungen der bodenfunktionalen Bewertung erfolgen durch die Anpassung der Funktion des Biotopentwicklungspotenzials, sowie von stark überprägten Flächen die in mehreren Funktionen eine hohe bis sehr hohe Bewertungsstufe aufweisen. Hier wurden spezifische Anpassungen vorgenommen, um eine realistische und fachlich begründete Gesamtbewertung zu erhalten. Alle vorgenommenen Bearbeitungen wurden im Anschluss fachlich überprüft und in der Kartendarstellung plausibilisiert.

Mit der „Differenzierten Bodenfunktionsbewertung“⁹ liegt eine belastbare Grundlage für die Berücksichtigung des Schutzguts Boden in Planungs- und Umweltprüfungen und damit auch für dieses

⁶ ebenda, S. 5

⁷ ebenda, S. 5

⁸ Bodeninformationen sind auf der Homepage des Hessischen Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie (HLNUGs) abrufbar (<https://www.hlnug.de/themen/boden/information/bodenflaechenkataster-und-kartenwerke>, Stand Oktober 2025)

⁹ Differenzierte Bodenfunktionsbewertungen [...] auf Grundlage der Bodenflächendaten [...] des HLNUG, Schnittstelle Boden - Ingenieurbüro für Boden- und Grundwasserschutz, 2023

Bodenmanagementkonzept vor, die die naturräumlichen Unterschiede der Böden im Stadtgebiet Wiesbaden berücksichtigt.

Bodenfunktion (Qualität)	Prozent	Hektar (Quantität)	Bodenindexpunkte
sehr gering (1)	9,42	806	806
gering (2)	13,98	1.196	2.393
mittel (3)	36,36	3.111	9.335
hoch (4)	8,76	750	3.001
sehr hoch (5)	31,48	2.694	13.475
Gesamt	100	8.557	29.010

Abbildung 1: Relatives Auftreten der Bodenfunktionsbewertung auf potenziell noch bebaubaren Flächen des Wiesbadener Stadtgebiets

Die Verteilung der Bodenfunktionsbewertung auf potenziell noch bebaubaren Flächen im Stadtgebiet Wiesbaden zeigt die ökologische Leistungsfähigkeit des Bodens in diesen für die Bebauungsplanung in Frage kommenden Gebieten (siehe Abbildung 1). Rund zwei Drittel der Flächen weisen eine mittlere bis sehr hohe Bodenfunktion auf (Bewertungsstufen 3-5). Besonders hervorzuheben ist, dass 31,48 % der Flächen mit der höchsten Bewertungsstufe (5) klassifiziert sind, während nur 9,42 % als sehr gering eingestuft werden.

5 Bodenindex - Verbindung von Quantität und Qualität

Der Bodenindex stellt eine zentrale Kennziffer im Bodenmanagement dar, da er die beiden Dimensionen Flächenumfang (Quantität) und Bodenwertstufe (Qualität) miteinander verknüpft.

Die Formel lautet:

Quantität (ha) × Qualität (Bodenwertstufe) = Bodenindexpunkte



Abbildung 2: Bodenindexpunkte (Abbildung KI-generiert)

Quantität (ha): Gibt an, welche Fläche in Hektar für bestimmte Nutzungen zur Verfügung steht oder in Anspruch genommen wird.

Qualität (Bodenwertstufe): Bewertet den Boden nach seiner Leistungsfähigkeit. Hierbei spielen Faktoren wie Ertragsfähigkeit, ökologische Funktionen und Standortbedingungen eine Rolle.

Durch die Multiplikation ergibt sich ein Wert, der sowohl die Fläche als auch ihre Güte berücksichtigt. Der Vorteil des Bodenindex liegt darin, dass er eine objektivierbare Vergleichsgröße schafft:

Große Flächen mit geringer Bodenqualität können so direkt mit kleineren, aber hochwertigen Flächen in Relation gesetzt werden.

Dies erleichtert die Steuerung, Priorisierung und Begründung von Planungsentscheidungen.

Ergebnis: Der Bodenindex stellt sicher, dass der Boden in Wiesbaden nicht allein nach Flächengröße, sondern auch nach ökologischer und funktionaler Qualität in die Entscheidungsfindung einbezogen wird.

6 Bodenkontingent für Wiesbaden

Das Bodenkontingent beschreibt den gesamtstädtischen Rahmen, innerhalb dessen Flächen für unterschiedliche Zwecke (z. B. Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur, Energie (soweit ein bauleitplanerisches Verfahren angewendet wird) in Anspruch genommen werden können.

Das Bodenkontingent bildet die Grundlage für eine nachhaltige Flächensteuerung und für die Erreichung übergeordneter Ziele, etwa des Klimaschutzes, der Biodiversität und der Ressourcenschonung.

Das Bodenkontingent der Landeshauptstadt Wiesbaden leitet sich unmittelbar aus den Vorgaben des Regionalplans Südhessen (Entwurf Regionalplan Südhessen, Stand 2025) ab. In diesem Rahmen wird für Wiesbaden ein Flächenkontingent von **insgesamt 308 ha vorgesehen**, das im Sinne des regionalplanerischen Zielsystems als Entwicklungsreserve berücksichtigt werden kann.

Die rein quantitative Größe allein ist jedoch nicht ausreichend, um die Belastung des Bodens realistisch darzustellen. Deshalb wird das Flächenkontingent in einen Bodenindex überführt, der sowohl die Fläche (Quantität) als auch die jeweilige Bodenqualität berücksichtigt.

Um die Bodenqualität zu in eine fassbare Größe als Grundlage der Berechnung zu überführen wurde der potentiell bebaubare Anteil Wiesbadens ermittelt.

Aus den Bodenwerten der zur Verfügung stehenden Flächen (siehe Abbildung 3) wurde der Mittelwert errechnet.

$$308 \text{ ha} \times \text{Qualität (mittlere Bodenwertstufe)} 3,39 = \text{Bodenindexpunkte}$$

Es errechnet sich ein Kontingent für die Landeshauptstadt Wiesbaden von **1.044 Bodenindexpunkten**.

6.1 Quantität

308 ha stellen die zukünftig maximal beabsichtigte Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Gewerbeflächen für Wiesbaden als Flächenkontingent dar. Als Basis hierfür werden die Siedlungs- und Gewerbeflächenkontingente des im Aufstellungsverfahren befindlichen Regionalplans Südhessen herangezogen (Entwurf Regionalplan Südhessen, Stand 2025). Diese obere Grenze für die weitere Siedlungsentwicklung soll für Wiesbaden (als Oberzentrum) einen Endpunkt darstellen. In diesem Zuge zählt Wiesbaden auf die Erfüllung des Netto-Null-Ziels der Bundesregierung bis 2050 ein.

Einordnung in Bezug auf die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans 2040

In Bezug auf die aktuelle Neuaufstellung des Flächennutzungsplans muss vorbehaltlich des weiteren Planungsprozesses damit gerechnet werden, dass die zukünftigen Darstellungen im Angebot über das anvisierte regionalplanerische Kontingent - wie oben beschrieben - hinausgeht. Daraus resultierend kann das Bodenmanagement eine innerhalb der Flächenkulisse wirksames Steuerungsinstrument darstellen. Die Entscheidung, welche Flächen tatsächlich auf B-Plan-Ebene in Anspruch genommen werden, wird hiermit durch die Inanspruchnahme des Kontingents und dessen Abschmelzens im städtischen Handeln maßgeblich beeinflusst und gesteuert. Begleitend zum FNP-Prozess ist im Sinne eines Monitorings die Steuerungswirkung des Bodenmanagements zu beurteilen und das Abschmelzen des Kontingents transparent zu machen.

6.2 Qualität

Die Quantität wird mit einem Mittelwert der Bodenqualität der potenziell noch bebaubaren Flächen multipliziert. Dieser ergibt sich aus den standörtlichen Bodenwertstufen im Stadtgebiet und bildet ab, wie leistungsfähig und empfindlich die in Anspruch genommenen Flächen im Durchschnitt sind. Der errechnete Mittelwert aller potentiell überbaubaren Flächen im Außenbereich liegt bei 3,39.

Böden mit hoher Qualität (z. B. gute Ackerstandorte, Böden mit hoher Wasserspeicher- oder Klimafunktion) erhöhen den Bodenindex (Wertstufen 1 bis 5).

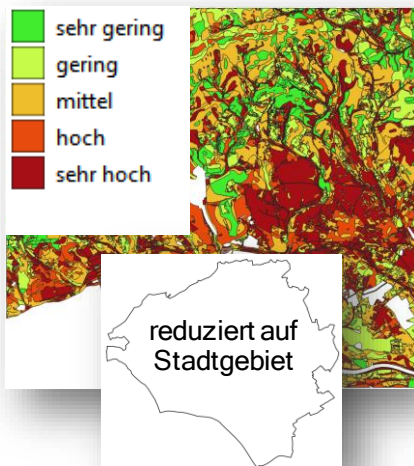
Böden mit niedriger Qualität (z. B. stark versiegelte oder anthropogen geprägte Flächen) wirken entsprechend weniger stark.

Die Einbeziehung der Qualitätsdimension stellt sicher, dass nicht allein die quantitativen Flächenvorgaben entscheidend sind, sondern auch die funktionale Wertigkeit der Böden im Stadtgebiet angemessen berücksichtigt wird.

Die Verteilung der Bodenwertstufen 1 bis 5 in Bezug auf die potenziell noch bebaubaren Flächen kann der Abbildung 1 entnommen werden.

Ergebnis:

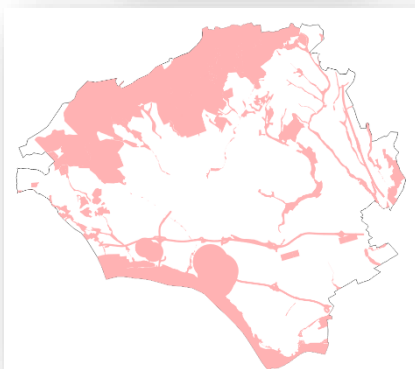
Das Bodenkontingent Wiesbadens ergibt sich als Produkt aus der quantitativen Obergrenze von 308 ha und dem qualitativen Mittelwert der Böden. Der daraus resultierende Bodenindexwert bildet die Steuerungsgröße für die weitere Flächenpolitik der Stadt.



Bodenfunktionsbewertungskarte:

„Differenzierte Bodenfunktionsbewertungen [...] auf Grundlage der Bodenflächendaten [...] des HLNUG“ (Schnittstelle Boden - Ingenieurbüro für Boden- und Grundwasserschutz, 2023)

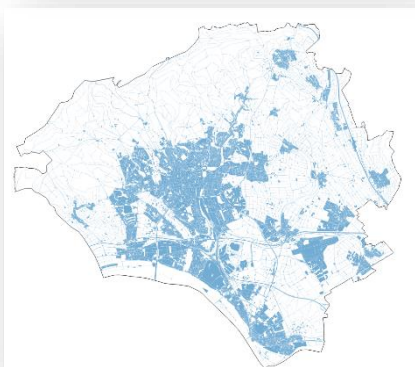
(minus)



Flächen mit Restriktionen:

Flora-Fauna-Habitate (Natura 2000)
Vogelschutzgebiete (Natura2000)
Naturschutzgebiete
Landschaftsschutzgebiet Zone 1
Trinkwasser- und Heilquellenschutzgebiete Zonen 1 und 2
Überschwemmungsgebiete (HQ100)
Clear Zone Airfield Erbenheim
40 m Abstand zu Autobahnen (FStrG)
Achtungsabstände Seveso III

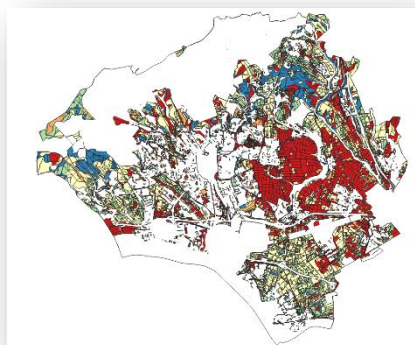
(minus)



Bereits bebaute Flächen:

Verkehrs- und Siedlungsflächen nach
Biotoptypenkartierung 2022

(gleich)



Bodenwerte der potenziell noch bebaubaren Flächen im Stadtgebiet

Abbildung 3: Bodenwerte der potenziell bebaubaren Flächen Wiesbadens

7 Abbuchung

Das Verfahren der Abbuchung beschreibt, wie das Bodenkontingent durch tatsächliche Flächeninanspruchnahmen reduziert wird.

Die Abbuchung erfolgt auf Ebene der Bebauungspläne (mit Inkrafttreten als Satzung):

Für jedes neue Baugebiet wird die im Bebauungsplan festgesetzte Fläche in Hektar ermittelt. Diese Fläche wird entsprechend ihrer Bodenwertstufen in Bodenindexpunkten berechnet.¹⁰ Die so ermittelten Punkte werden vom Gesamtkontingent abgebucht. Abgebucht werden alle Bebauungspläne, die nach dem Beschluss des Bodenmanagementkonzept in Kraft treten. Eine rückwirkende Abbuchung erfolgt nicht. Im Anhang 2 ist auf der Grundlage des Bebauungsplans „Bierstadt-Nord“ ein Rechenbeispiel enthalten.

Ausnahmen

Zusammenhängende Grünflächen¹¹, die mehr als 10 % der Fläche des Bebauungsplans betragen, werden nicht bei der Abbuchung des Kontingents eingerechnet, da sie nicht zur Versiegelung beitragen und somit keine Reduktion der Bodenressource darstellen. Diese Vorgaben entsprechen den Vorgaben der Regionalplanung und werden 1:1 in Wiesbaden angewendet.

Flächen, die im Bebauungsplan als Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzt sind, werden – da diese selbst dem Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft dienen – ebenfalls nicht bei der Abbuchung des Kontingents eingerechnet. Zudem werden diese Flächen bei der Ermittlung des Anteils der zusammenhängenden Grünflächen nicht als Fläche des Bebauungsplans angerechnet.

Ergebnis:

Die Abbuchung gewährleistet, dass Planungen konsequent an den Zielen des Bodenmanagements ausgerichtet werden. Sie macht sichtbar, welche Auswirkungen einzelne Bebauungspläne auf das gesamtstädtische Kontingent haben und erlaubt eine laufende, transparente Steuerung der Flächenentwicklung.

8 Verhältnis zur Eingriffsregelung

Das Bodenmanagement erfährt seine Umsetzung im Wege der Bauleitplanung. Während auf der Ebene der Flächennutzungsplanung unter Berücksichtigung der Belange des Bodens in den Grundzügen entschieden wird, welche Flächen zukünftig für bauliche Nutzungen in Anspruch genommen werden sollen, erfolgt die Abbuchung der Bodenindexpunkte auf der Ebene der Bebauungsplanung.¹²

In § 18 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) wird das Verhältnis der Eingriffsregelung zum Baurecht geregelt. Wenn auf Grund der Aufstellung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden. Nach § 1 a BauGB sind die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds sowie der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts in der Abwägung zu berücksichtigen.

¹⁰ Maßgeblich sind hierbei die Bodenwerte der potenziell noch bebaubaren Flächen im Stadtgebiet

¹¹ Verkehrswege unterbrechen nicht den Zusammenhang der Grünflächen.

¹² Hierin inbegriffen sind etwaige Flächeninanspruchnahmen im Außenbereich in Folge von Änderungen des Baurechts, sofern diese der Zustimmung der Kommune bedürfen (z.B. Bauturbo)

Bedeutung erlangt das Bodenmanagement vor allem für die Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Wenn im Rahmen der Entscheidung, für welche Flächen durch Bebauungsplan Baurechte begründet werden, die Bodenwertigkeiten und der Umfang der zu verbrauchenden Bodenindexpunkte berücksichtigt werden, kann der Umfang der Eingriffe in den Boden von vornherein vermindert werden. In der Folge wird der durch Eingriffe in den Boden resultierende Ausgleichsbedarf reduziert. Dabei spielt auch die steuernde Wirkung in Richtung Innenentwicklung eine bedeutende Rolle.

Hiervon unberührt bleibt das Erfordernis im Rahmen der Abwägung auf der Ebene der Bebauungsplanung über weitergehenden Maßnahmen der Vermeidung und Maßnahmen zum Ausgleich der verbleibenden Eingriffe zu entscheiden und eine Eingriffs-Ausgleich-Bilanzierung vorzunehmen.

9 Darstellung in der Bebauungsplanung

9.1 Aufstellungsbeschluss

Damit das Abschmelzen des Kontingents bereits frühzeitig bei der Entscheidung über die Aufstellung eines Bebauungsplans berücksichtigt werden kann, ist es erforderlich, dass der Umfang der Bodenindexpunkte, um den das noch vorhandene Kontingent reduziert werden soll, dargestellt wird. Zudem ist darzulegen, wieviel Restkontingent verbleibt. Hierfür bietet sich die Begründung unter D. einer jeden Sitzungsvorlage an. Da zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses regelmäßig noch nicht bekannt ist, ob zusammenhängende Grünflächen mit mehr als 10 % des Planbereichs festgesetzt werden und wie groß die Grünflächen absolut ausfallen werden, kann die potenzielle Kontingentabschmelzung nur vorbehaltlich einer späteren Reduzierung dargestellt werden. Hierauf wird in der Sitzungsvorlage hingewiesen.

9.2 Umweltbericht

Für die Belange des Umweltschutzes, zu denen auch die Belange des Schutzes von Boden und Fläche gehören, wird gemäß § 2 Abs. 4 BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und im Umweltbericht beschrieben und bewertet werden.

Da das Bodenmanagementkonzept als informelles Konzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als öffentlicher Umweltbelang in die Abwägung einzustellen ist, hat eine Darstellung und Bewertung der mit der Planung einhergehenden Reduzierung des Kontingents im Umweltbericht zu erfolgen. Hierbei erfolgt dann auch die Berücksichtigung zusammenhängender Grünflächen von mehr als 10 %.

10 Überwachung und Berichtswesen

Um die politischen Gremien über den aktuellen Stand der Kontingentierung bzw. die seit dem Beschluss des Bodenmanagementkonzepts „verbrauchten“ Bodenindexpunkte zu informieren, wird den zuständigen Gremien in einem Turnus von 2 Jahren ein Bericht zur Kenntnisnahme vorgelegt, erstmals also 2 Jahre nach Beschlussfassung des Bodenmanagementkonzepts.

Im Bericht werden die abgebuchten Bodenindexpunkte getrennt nach den zwischenzeitlich in Kraft getretenen Bebauungsplänen aufgeführt. Er ermöglicht damit die Überwachung und gleichzeitig die Gewichtung der Belange des Boden- und Flächenschutzes für zukünftige Entscheidungen der Stadtentwicklung.

Der Bericht wird seitens des Umweltamtes zur Verfügung gestellt und übersichtlich im Steckbrief-Format gestaltet. Vorrangiges Ziel ist eine einfach verständliche Übersicht zur aktuellen Lage des Bodenkontingents zu gewährleisten.



11 Anlagen

Anlage 1 Bodenfunktionsbewertungskarte

Anlage 2 Rechenbeispiel am Beispiel Bebauungsplan „Bierstadt-Nord“

Anlage 3 Rechtsgutachten Bodenmanagement

Anlage 1 Bodenfunktionsbewertungskarte

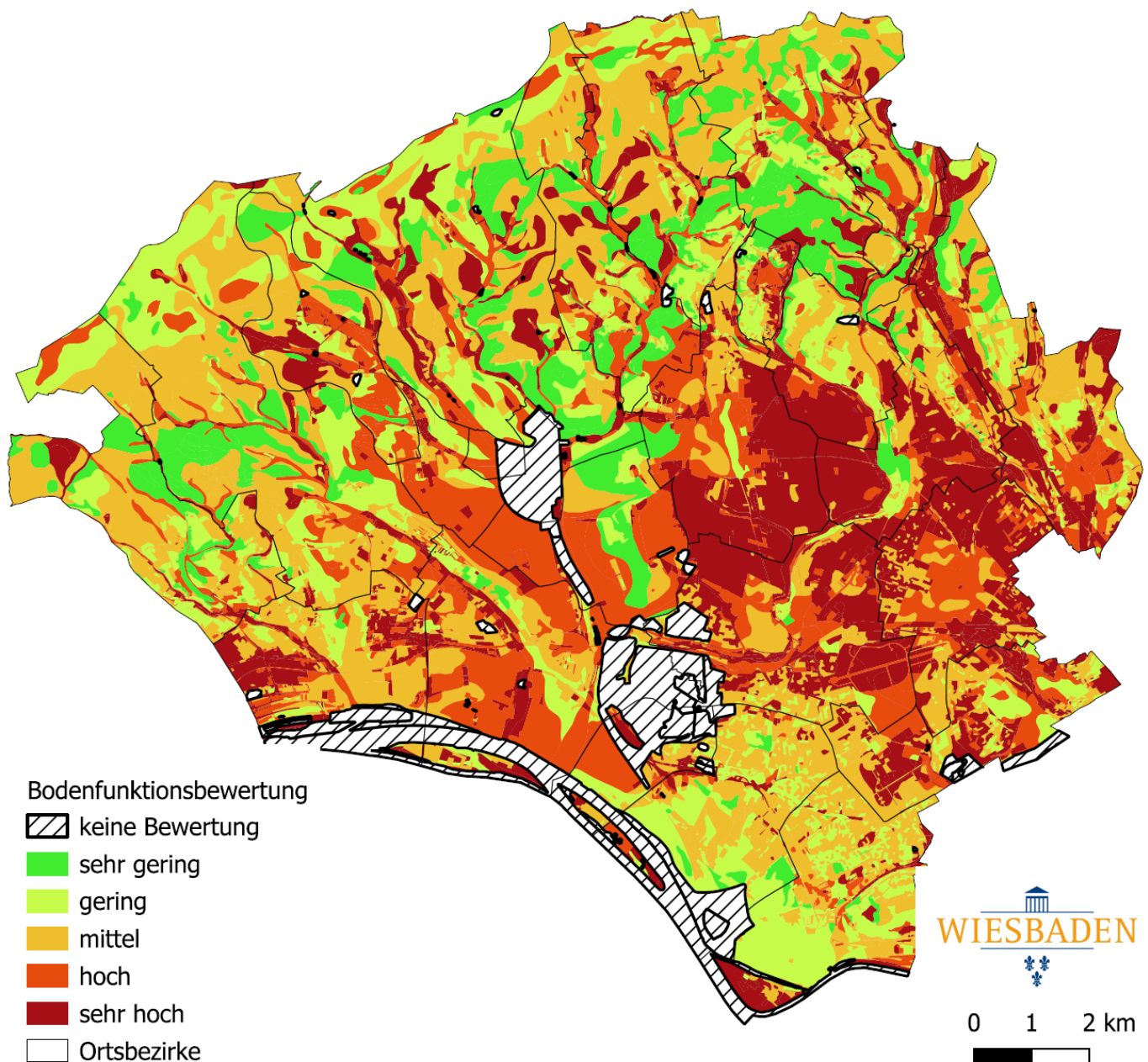
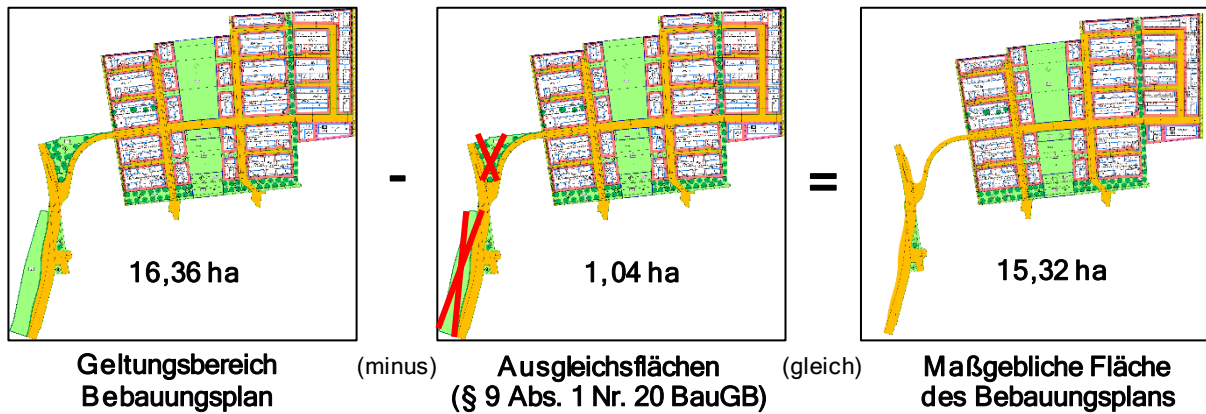


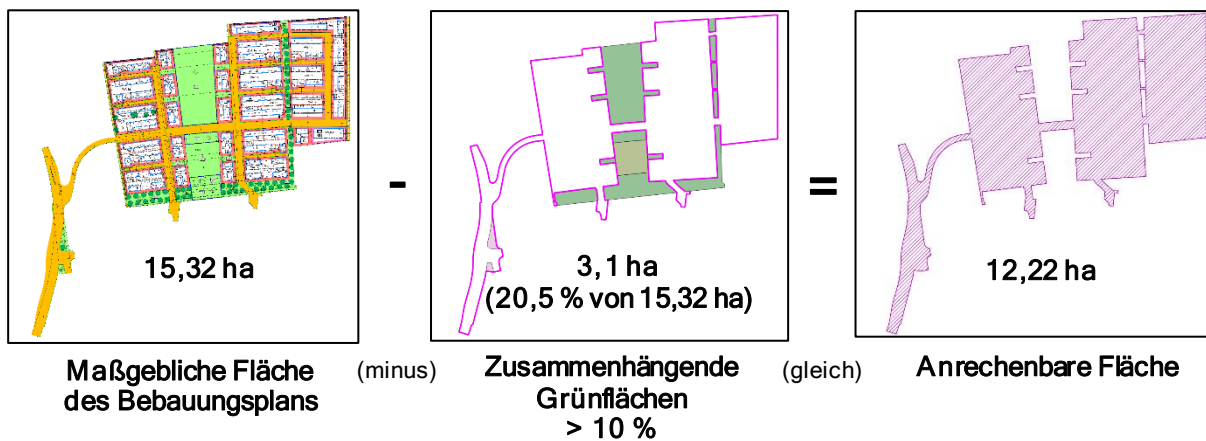
Abbildung A1.1: Bodenfunktionsbewertung nach "Differenzierte Bodenfunktionsbewertungen [...]" auf Grundlage der Bodenflächendaten [...] des HLNUG, Schnittstelle Boden" – Ingenieurbüro für Boden- und Grundwasserschutz, 2023 überlagert mit den Wiesbadener Ortsbezirken

Anlage 2 Rechenbeispiel am Beispiel Bebauungsplan „Bierstadt-Nord“

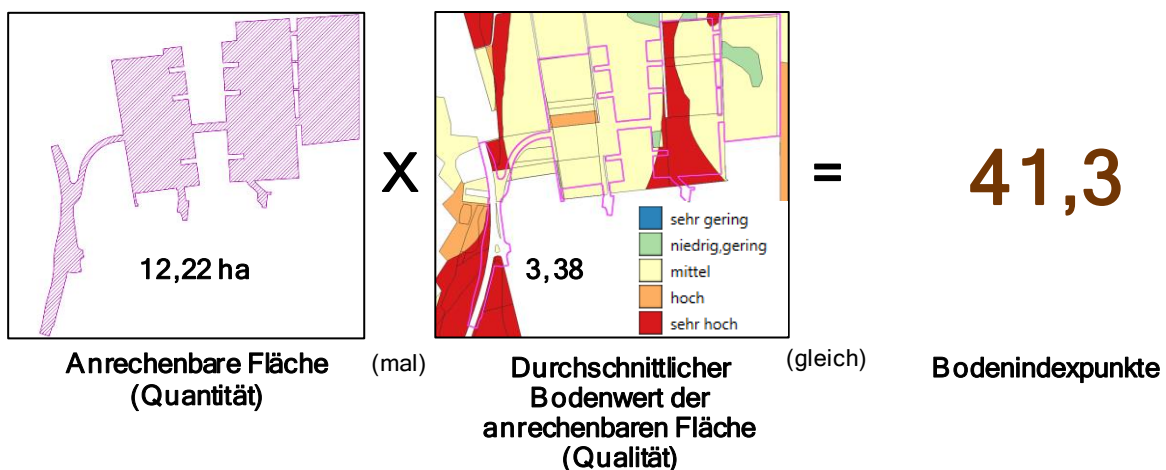
Schritt 1: Ermittlung der maßgeblichen Fläche des Bebauungsplans



Schritt 2: Ausschluss zusammenhängender Grünflächen > 10 % der maßgeblichen Fläche



Schritt 3: Berechnung der Bodenindexpunkte





Rechtsgutachten

Bodenmanagement im Schnittfeld zwischen Bodenschutz und Bauleitplanung der Landeshauptstadt Wiesbaden unter besonderer Berücksichtigung der geplanten Erstellung eines kommunalen Bodenmanagementkonzepts nach dem Stuttgarter Modell

vorgelegt im

August 2025

erstattet von

Prof. Dr. iur. Alfred Stapelfeldt

Professur für Umweltrecht und Klimaschutzrecht

im Auftrag der

Landeshauptstadt Wiesbaden

Um die Lesbarkeit sowie das textliche Verständnis des Gutachtens zu gewährleisten, wird keine gendergerechte Sprache verwendet. Das Gutachten ist deshalb ausschließlich in männlicher Form geschrieben, spricht jedoch alle Geschlechter an. Das Gutachten befindet sich im Wesentlichen auf dem Sach- und Rechtsstand vom Mai 2025.

A. Gutachterliche Einschätzung (Zusammenfassung)

I. Grundsätze der Abwägung in der Bauleitplanung am Beispiel des quantitativen Bodenschutzes

Das Abwägungsgebot beansprucht in der gesamten Raumplanung Geltung und verlangt vom jeweiligen Entscheidungsträger (in der Bauleitplanung ist dies die Stadt oder Gemeinde), dass er alle nach Lage der Dinge relevanten Belange in die Abwägung einstellt (1. Schritt), die Bedeutung der betroffenen Belange nicht verkennt (2. Schritt) und schließlich zwischen den Belangen einen Ausgleich schafft, der zur Gewichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht (3. Schritt).

Ein Belang, der regelmäßig in die Abwägung einzustellen ist, ist – im Sinne eines quantitativen Bodenschutzes – die Fläche als natürliche Ressource und ihre nachhaltige Verfügbarkeit. Im o. g. dritten Schritt geht es – im Hinblick auf den quantitativen Bodenschutz – sodann im Kern um die Frage, ob überhaupt und wenn ja, in welchem Umfang bislang anderweitig, insbesondere nicht baulich genutzte Flächen zukünftig für die bauliche und sonstige Nutzung in Anspruch genommen werden sollen bzw. können. Mit anderen Worten ist die Frage zu beantworten, ob der Flächenschutz gegenüber anderen Belangen zurücktritt oder andere Belange zu seinen Gunsten zurücktreten müssen, und falls ja, in welchem Umfang. Bei dieser Frage ist das „Gewicht“ des Belangs (ermittelt im 2. Schritt, s. o.) von zentraler Bedeutung. Denn je größer das Gewicht eines Belangs ist, desto mehr spricht dafür, dass sich dieser Belang gegen andere, weniger gewichtige Belange durchsetzt bzw. durchsetzen muss.

II. Gewicht des Belangs „Boden- bzw. Flächenschutz“ in der Abwägung

Alle in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belange und mithin auch der o. g. Boden- und Flächenschutz sind im Rahmen der Abwägung grundsätzlich zunächst einmal von gleichem Gewicht und erhalten ein ggf. höheres oder geringeres Gewicht durch die Umstände des jeweiligen Einzelfalles. Davon abweichend gibt es allerdings einzelne Belange, die entweder aufgrund einer Entscheidung des Gesetzgebers oder von Verfassungen wegen per se ein größeres Gewicht aufweisen, also ungeachtet des Einzelfalles bereits mit einem erhöhten Gewicht in die Abwägung einfließen.

Eine derartige Gewichtung hat der Gesetzgeber für den Boden- bzw. Flächenschutz in § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB vorgenommen (sog. Bodenschutzklausel). Rechtlich ist die dortige Regelung als sog. Abwägungsdirektive zu verstehen, was bedeutet, dass der Bodenschutz mehr als nur (irgend)ein in der Abwägung zu berücksichtigender Belang ist. Dem Belang „Bodenschutz“ kommt in der Abwägung ein relativer Vorrang, allerdings kein absoluter Vorrang zu. Der Vorrang ist in dem Sinne relativ, dass im konkreten Einzelfall ein Bodenverbrauch und die Bodenversiegelung durch höherwertige andere öffentliche Belange gerechtfertigt werden können. Die Gründe müssen jedoch von entsprechendem Gewicht sein, um die gesetzliche Wertung bzw. Einstufung des Bodenschutzes als Abwägungsdirektive überwinden zu können. Für ein Zurückstellen der Bodenschutzbelange bedarf es folglich einer Rechtfertigung, die deren herausgehobener Stellung Rechnung trägt.

III. Bewältigung des Eingriffs in Natur und Landschaft in Gestalt des Flächenverbrauchs

Die Stadt/Gemeinde hat bei der Aufstellung eines Bebauungsplans zusätzlich zu prüfen, ob aufgrund des Plans Eingriffe in Natur und Landschaft i. S. des § 14 Abs. 1 BNatSchG zu erwarten sind. Sie hat ferner Erwägungen darüber anzustellen, ob und wie sich die festgestellten Eingriffsfolgen sachgemäß bewältigen lassen.

Die Inanspruchnahme von Grund und Boden für Bauzwecke und eine damit verbundene Versiegelung bislang unversiegelter Flächen stellen (jedenfalls bei einer Planung „auf der grünen Wiese“) regelmäßig Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne des § 14 BNatSchG dar. Liegt ein solcher Eingriff vor, muss sich die Stadt/Gemeinde im Rahmen der Abwägung zwingend mit der Frage auseinandersetzen, ob der mit der Planung verbundene Eingriff vermieden, minimiert oder ausgeglichen (kompensiert) werden kann bzw. soll. Sie hat dabei zu prüfen, mit welchen Maßnahmen vernünftigerweise unter Wahrung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dem Anliegen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Flächennutzungs- oder Bebauungsplan Rechnung getragen werden kann. Insofern sollen hier exemplarisch folgende Grundsätze hervorgehoben werden:

- *Die Vermeidung eines Eingriffs bzw. von Eingriffsfolgen hat keinen generellen Vorrang.* Im Rahmen der Abwägung sind allerdings im Interesse des Vermeidungsgebots die planerischen Aussagen auf eine möglichst schonende Behandlung von Natur und Landschaft auszurichten (sog. Minimierungsgebot). Ein hilfreiches Instrument kann in diesem Zusammenhang z. B. ein Bodenmanagementkonzept sein, mit dem u. a. die hierfür notwendigen Daten und Bewertungen zur Verfügung gestellt werden.
- Die aus dem Naturschutzrecht bekannte Pflicht zur Kompensation unvermeidbarer Eingriffsfolgen (§ 15 Abs. 2 BNatSchG) ist im Bauplanungsrecht insofern modifiziert, als *keine unbedingte Pflicht zur vollständigen Kompensation* besteht. Vielmehr ist über die Frage, ob vollständig oder nur teilweise kompensiert wird, im Rahmen der Abwägung zu entscheiden. Die Entscheidung, ein bestimmtes Kompensationsdefizit im Rahmen der Abwägung „hinzunehmen“, ist zulässig, muss aber (gut) begründet werden.
- Sofern und soweit sich die Stadt/Gemeinde für eine Kompensation (einen Ausgleich) entscheidet, *verlangt das BauGB nicht zwingend, für die Überbauung oder Versiegelung einer Fläche anderenorts Flächen in gleichem Umfang freizulegen.* Die Kompensation kann z. B. auch durch andere geeignete Bodenverbesserungs- und -pflagemassnahmen erfolgen. Das entbindet allerdings nicht davon, die Frage der Entsiegelungsmöglichkeiten überhaupt zu prüfen und bestehende Entsiegelungsmöglichkeiten – sofern umsetzbar und zumutbar – auch vorrangig zu realisieren.
- Sollen Eingriffsfolgen ausgeglichen werden, stehen aber keine bodenbezogenen Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung, bleibt nur, das verbleibende Kompensationsdefizit im Rahmen der Abwägung hinzunehmen. *Eine Kompensation mit Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, die keinerlei Bodenbezug aufweisen, ist hingegen unzulässig.* Dies gilt auch für bevorratete Kompensationsmaßnahmen (Ökokonto). Die Aussage im Erlass des Hessischen Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat vom 21.08.2024, wonach dann, wenn „nicht ausreichend bodenbezogene Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen und ein Defizit in Bodenwerteinheiten verbleibt, [...] die Möglichkeit [besteht], Maßnahmen für andere Schutzgüter umzusetzen“ ist deshalb unzutreffend.

In der Bauleitplanung kann die Hessische Kompensationsverordnung (KV) als Verfahren zur Bewertung von Eingriffen in der Bauleitplanung herangezogen werden und dies wird auch regelmäßig empfohlen. Sofern es sich um das Schutzgut Boden handelt, können die hierauf bezogenen hessischen Arbeitshilfen in der jeweils aktuellen Fassung ergänzend hinzugezogen werden. Eine Pflicht zur Nutzung von KV und/oder Arbeitshilfen besteht allerdings nicht.

IV. Sonstige fachgesetzliche Vorgaben

In dem „eigentlichen“ Fachgesetz zum Bodenschutz, dem Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) ist der Aspekt des vorsorgenden, quantitativen Bodenschutzes nur sehr rudimentär geregelt. Ferner gelten die Regelungen des BBodSchG auch nur subsidiär (also nachrangig). Nach § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG findet das Gesetz auf schädliche Bodenveränderungen keine Anwendung, wenn bzw. soweit Vorschriften des Bauplanungs- und/oder Bauordnungsrechts Einwirkungen auf den Boden regeln. Dies ist – wie im Gutachten im Einzelnen dargestellt wird – sehr weitgehend der Fall, so dass das BBodSchG im Bauleitplanverfahren kaum von Relevanz ist.

V. Bedeutung eines kommunalen Bodenmanagementkonzepts

Alle Kommunen benötigen zur ordnungsgemäßen Behandlung des Boden- und Flächenschutzes in der Bauleitplanung Informationen über die Böden. Diese Bodendaten bilden die Grundlage dafür, dass der Planungsträger in die Lage versetzt wird, die Belange des Bodenschutzes in der Planaufstellung hinreichend berücksichtigen zu können. Angesichts dessen ist es ohne weiteres zulässig und sicherlich auch sinnvoll, wenn eine Stadt/Gemeinde ein Bodenmanagementkonzept erstellt, welches – in Ergänzung des Bodeninformationssystems gem. § 7 HAltBodSchG – eben (auch) dieser Erfassung und Bereitstellung von Bodendaten dient.

Ferner kann Gegenstand eines Bodenmanagementkonzepts auch eine „Flächenkontingentierung“ sein, wie sie auch im Stuttgarter Modell vorgesehen ist. Im Hinblick auf diesen Regelungsgegenstand stellt sich in besonderem Maße die Frage, welche Verbindlichkeit ein Bodenmanagementkonzept hat, insbesondere ob eine in ihm enthaltene „Flächenkontingentierung“ für die Bauleitplanung verbindlich ist. Insofern gilt:

- Selbstbindungen und Vorabfestlegungen, die dazu führen, dass ein ordnungsgemäßes Abwägungsverfahren nicht mehr durchgeführt werden kann, sind nicht zulässig (sog. subjektive Abwägungssperre). Es widerspricht dem Gebot der gerechten Abwägung, wenn der abschließende Abwägungsvorgang durch vorherige Bindungen der Stadt/Gemeinde sachwidrig verkürzt wird. Dort, wo Vorabfestlegungen unvermeidbar sind, bedarf eine dadurch bewirkte sachliche Verkürzung des abschließenden Abwägungsvorganges stets einer besonderen Rechtfertigung.
- Bei Vorabentscheidungen, die – wie ein Bodenmanagementkonzept – für eine Vielzahl zukünftiger und mit ihren Besonderheiten noch nicht bekannten Planungen gelten soll, bedarf es einer besonderen Zurückhaltung hinsichtlich der tatsächlich – im Rechtssinne – bindenden Vorgaben. Das Konzept darf insofern eine Berücksichtigung der konkreten Belange im Einzelfall und damit eine ordnungsgemäße Abwägung nicht vereiteln.
- Ein kommunales Bodenmanagementkonzept stellt keine zwingende Rechtsvorschrift dar und gehört daher nicht zu den Regelungen, welche die äußeren Grenzen der Abwägung bestimmen (dürfen). Dies gilt auch dann, wenn das Konzept durch die Gemeindevertretung bzw. die Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde. Bodenmanagementkonzepte sind auch keine Abwägungsdirektiven wie etwa die o. g. Bodenschutzklausel.
- Die Bodenmanagementkonzepte stellen ein Planungsinstrument dar, das die planerische Auseinandersetzung mit Fragen des Bodenschutzes unterstützen soll. Es handelt sich im Rechtssinne um ein informelles Konzept bzw. eine informelle Planung (diese bilden das Pendant zu den förmlichen Plänen der Raumordnung und der Bauleitplanung).
- Derartige informelle Planungen werden in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB angesprochen. Kommunale Bodenmanagementkonzepte als informelle Konzepte lösen danach keine unmittelbare Rechtswirkung aus. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ordnet als Rechtsfolge

(lediglich) an, dass die Ergebnisse eines von der Stadt/Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts oder einer von der Stadt/Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Als informatorische oder vorbereitende Konzepte sind diese Konzepte also auf eine Umsetzung in der Bauleitplanung angewiesen. Sie stellen einen öffentlichen Belang dar, der in die Abwägung einzustellen ist.

- Gegenstand dieser Berücksichtigungspflicht ist das Ergebnis des Konzepts oder der Planung, also der von der Stadt/Gemeinde beschlossene Planinhalt. Darüber hinaus kann den Inhalten und Ergebnissen einer informellen Planung eine die Bauleitplanung im Rahmen der Abwägung unterstützende Wirkung zukommen, indem sie das Gewicht von Belangen sowie von Zusammenhängen verdeutlichen, denen die Bauleitplanung Rechnung tragen soll.
- Nicht erlaubt wäre es, die Abwägung durch einen Verweis auf die beschlossenen Ergebnisse des informellen Konzeptes insofern zu verkürzen, dass diese als „unverrückbar“ gelten. Denn eine „Selbstbindung“ der Stadt/Gemeinde an das Bodenmanagementkonzept besteht nur dahingehend, die Ergebnisse dieses Konzeptes als Belang in die Abwägung einzubringen (im Sinne einer Pflicht zur Berücksichtigung). Die Leitlinien solcher Planungen oder Konzepte sind in die Abwägung im Bebauungsplanverfahren einzustellen, ohne aber eine strikte Selbstbindung des Planungsermessens zu begründen. Die Ergebnisse des Konzeptes ersetzen weder die Abwägung noch haben sie ein derart starkes Gewicht, dass sie gleichsam abstrakt allen anderen zu berücksichtigenden Belangen vorgehen.
- Sollte das Bodenmanagementkonzept entsprechend den Regelungen des BOKS ein Flächenkontingent enthalten, würde es sich hierbei nicht um eine unüberwindbare Vorgabe handeln, sondern um eine Art „Soll-Regelung“. Diese gäbe folglich auch keine feste Grenze vor, bei der im Rahmen der Abwägung zwingend eine Neuinanspruchnahme von Boden bzw. Flächen unterbleiben muss bzw. ein 1:1-Ersatz erforderlich wird.
- Dass es ein Kontingent gibt und dass die Planung zu einer Reduzierung der noch vorhandenen Kontingentpunkte – ohne Kontingentüberschreitung – führt, ist allerdings ein Aspekt, der im Planungsverfahren und insbesondere in der Abwägung eine Rolle spielen muss. Die Bedeutung dieses Belangs „Kontingentüberschreitung“ bzw. „demnächst drohende Kontingentüberschreitung“ würde in seinem Gewicht voraussichtlich mit dem Abschmelzen des Kontingents ansteigen. Gibt es also in Gestalt eines Bodenmanagementkonzeptes eine Zielmarke, die nicht überschritten werden „soll“, steigt das Gewicht des Boden- und Flächenschutzes in der Abwägung an, je näher diese Marke heranrückt. Dies hat dann zur Folge, dass es immer schwerer wird, den Belang des Bodenschutzes im einzelnen Planungsfall abwägend zu Gunsten anderer Belange zu überwinden (siehe oben). In diesem Sinne würde sich ein im Rahmen eines beschlossenen Bodenmanagementkonzeptes festgelegtes Kontingent (wie z. B. das 1.000-Punkte-Kontingent des BOKS) in der bauleitplanerischen Abwägung „schutzverstärkend“ auswirken.
- Ist die beschriebene Wirkung eines Flächenkontingents erwünscht, empfiehlt es sich, das Bodenmanagementkonzept als informelle Planungen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB durch die Stadtverordnetenversammlung beschließen zu lassen.

Gliederung

A.	Gutachterliche Einschätzung (Zusammenfassung)	II
I.	Grundsätze der Abwägung in der Bauleitplanung am Beispiel des quantitativen Bodenschutzes	II
II.	Gewicht des Belangs „Boden- bzw. Flächenschutz“ in der Abwägung	II
III.	Bewältigung des Eingriffs in Natur und Landschaft in Gestalt des Flächenverbrauchs ..	II
IV.	Sonstige fachgesetzliche Vorgaben	IV
V.	Bedeutung eines kommunalen Bodenmanagementkonzepts.....	IV
B.	Aufgabenstellung und Einführung	9
I.	Aufgabenstellung.....	9
II.	Hintergrund und Einführung.....	10
1.	Die Problematik des Flächenverbrauchs und die politische Zielsetzung auf nationaler und europäischer Ebene	10
2.	Nationale Rechtsquellen für Vorgaben zur Begrenzung des Flächenverbrauchs	12
C.	Vorsorgender Bodenschutz im Bauleitplanverfahren ohne kommunales Bodenmanagementkonzept.....	15
I.	Vorsorgender Bodenschutz und Flächenverbrauch.....	15
1.	Bedeutung der Raumordnung für die Reduzierung des Flächenverbrauchs	16
a)	Landesentwicklungsplan Hessen	17
b)	Regionalplan Südhessen (Entwurf)	19
c)	Auswirkungen auf die Bauleitplanung	20
2.	Vorgaben des BauGB für die Bauleitplanung.....	22
a)	Planungsgrundsätze, -leitlinien und -leitsätze (§ 1 Abs. 5 S. 1 und 3 BauGB)	24
b)	Die Berücksichtigung der Schutzgüter Boden und Fläche in der Abwägung (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB)	28
(1)	Schutzgüter Boden und Fläche	28
(2)	Pläne nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB.....	30
c)	Die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB).....	30
(1)	Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB	30
(2)	Die Umwidmungssperrklausel des § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB	31
(3)	Einordnung der Bodenschutzklausel in die Abwägung.....	32
(4)	Verhältnis Bodenschutz – Wohnraumbedarf	35
(5)	Ermittlungs- und Bewertungspflichten	36
d)	Vermeidung und Ausgleich von Eingriffen (§ 1a Abs. 3 BauGB).....	36
(1)	Flächeninanspruchnahme/-versiegelung als Eingriff.....	38
(2)	Vermeidung	39
(3)	Ausgleich	41

Anlage 3 Rechtsgutachten Bodenmanagement



7

(4) Kompensationsdefizit in der Abwägung	45
(5) Kosten der Kompensation	46
3. Bewertungsverfahren und Verwendung von Arbeitshilfen beim Eingriffs-Ausgleich.....	47
a) Beispiel Bundeskompensationsverordnung.....	51
b) Beispiel Hessische Kompensationsverordnung	52
c) Widerspruchsfreie Anwendung standardisierter Bewertungsmethoden.....	54
II. Vorsorgender Bodenschutz im Fachrecht.....	55
1. Vorsorgender Bodenschutz im originären Bodenschutzrecht.....	55
a) § 4 Abs. 1 und 2 BBodSchG	56
b) § 7 BBodSchG	56
c) Bewertung	56
d) Subsidiarität des BBodSchG	57
e) Exkurs: Quantitativer Bodenschutz gem. § 5 BBodSchG	58
2. Bodenschutz durch bzw. im Naturschutzrecht.....	59
a) Naturschutzrechtlicher Abwägungsvorbehalt	60
b) Relevanz in der Bauleitplanung	61
D. Vorsorgender Bodenschutz und Flächenverbrauch im Bauleitplanverfahren mit einem kommunalen Bodenmanagementkonzept	62
I. Gesetzliche Ausgangslage	62
II. Inhalt kommunaler Bodenmanagementkonzepte	63
1. Ausgangslage	63
2. Mögliche Inhalte kommunaler Bodenmanagementkonzepte	63
3. Beispiel Bodenschutzkonzept Stuttgart	64
a) Zielsetzung	64
b) Steuerung der Planung durch das Bodenschutzkonzept.....	65
III. Rechtliche Einordnung kommunaler Bodenmanagementkonzepte.....	67
1. Grundsätzliches zur Vorabbindung und Abwägung	68
2. Bodenmanagementkonzept als zwingendes Recht?	69
3. Bodenmanagementkonzept als Abwägungsdirektive?	70
4. Bodenmanagementkonzepte als informelle Planung?.....	70
a) Einordnung als informelle Planung.....	71
b) Konsequenzen der Einordnung als informelle Planungen	72
5. Anwendung auf das Beispiel des Bodenmanagementkonzeptes der Landeshauptstadt Stuttgart	75
a) Kein verbindliches Flächenkontingent.....	75
b) Umgang mit der Kontingentierung	76
c) Sonstige Aspekte	77

Anlage 3 Rechtsgutachten Bodenmanagement



8

(1) Verstoß eines Bodenmanagementkonzeptes gegen § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB?	77
(2) Verstoß eines Bodenmanagementkonzeptes gegen § 1 Abs. 7 BauGB?	78
(3) Verstoß eines Bodenmanagementkonzeptes gegen § 12 Abs. 2 BauGB?	78
(4) Auswirkungen des Kontingents auf Vorhaben, für die kein Baurecht geschaffen werden muss	79

B. Aufgabenstellung und Einführung

I. Aufgabenstellung

Mit Beschluss vom Mai/Juni 2024 (Beschluss Nr. 0150) – diesem Gutachten als **Anhang 1** beigelegt – hat die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden den Magistrat gebeten,

1. ein Verfahren vorzuschlagen, mit dem der verfügbare Bodenvorrat bilanziert und dessen Bewirtschaftung transparent und systematisch gesteuert werden kann;
2. ein Wiesbadener Konzept zum Bodenmanagement und Bodenschutz zu erarbeiten und hierbei die Erfahrungen zu berücksichtigen, die in Stuttgart mit dem dortigen Bodenmanagementkonzept BOKS gemacht wurden;
3. das in Nr. 2 genannte Konzept zum Bodenschutz als Abwägungsgrundlage für die Bauleitplanung zu entwickeln und zu berücksichtigen;
4. mit Hilfe des Bodenmanagementkonzepts die Vorgaben des zukünftigen Regionalplans Südhessen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen umzusetzen;
5. zur Umsetzung der genannten Beschlusspunkte zeitnah eine fachübergreifende Arbeitsgruppe, mit gleichberechtigter Steuerung und Aufteilung der Aufgaben nach Kompetenzen, einzurichten.

Zur Nr. 1 wird ergänzend ausgeführt, hierzu gehöre

- a) die Erstellung einer „Planungskarte Bodenqualität“, auf der alle Böden nach ihrer funktionalen Leistungsfähigkeit klassifiziert werden;
- b) die Entwicklung eines Bodenindex-Verfahrens zur transparenten und systematischen Bewirtschaftung des Bodenvorrats. Dieses soll wiederum u. a. beinhalten
 - (1) die Berechnung von Bodenindexpunkten (kombinierte Betrachtung von Quantität und Qualität),
 - (2) die Registrierung und gebietsspezifische Darstellung des Bodenverbrauchs bei allen Vorhaben der Bauleitplanung,
 - (3) die Prüfung von möglichen Regelungen zur bodenfunktionalen Kompensation von Eingriffen sowie Kontrollierbarkeit der Umsetzung,
 - (4) die Prüfung der rechtlichen Situation zur Kompensation von Eingriffen in das Schutzgut Boden, insbesondere in der Verzahnung von Planungs- und Umweltrecht.

Das vorliegende Rechtsgutachten greift die letztgenannte Aufgabenstellung sowie die in Nr. 3 angesprochene Berücksichtigung des Bodenmanagementkonzepts in der bauleitplanerischen Abwägung auf. Zur näheren Spezifizierung der rechtsgutachterlich zu prüfenden Fragestellungen wurde ein gemeinsamer Fragenkatalog von Umweltamt und Stadtplanungsamt erstellt. Dieser ist als **Anhang 2** diesem Gutachten beigelegt. Im Rahmen dieses Rechtsgutachtens sollen diese fachlich-rechtlichen Fragen beantwortet und aufgezeigt werden, unter welchen Rahmenbedingungen ein Bodenmanagementkonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden rechtskonform aufgebaut werden kann.

II. Hintergrund und Einführung

Die o. g. Beschlussfassung erfolgte vor folgendem Hintergrund (Auszug aus dem Beschluss Nr. 0150):

„Böden sind eine unverzichtbare und unersetzliche Lebensgrundlage und müssen daher mit ihren wichtigen Funktionen für nachfolgende Generationen erhalten werden. Eine Neubildung der Böden ist in für Menschen überschaubaren Zeiträumen ausgeschlossen, die „Reparatur“ von Verunreinigungen und Verdichtungen schwierig, aufwändig und teuer. Angesichts des fortschreitenden Klimawandels und des weltweiten Verlustes fruchtbarer Böden hat das Thema größte Dringlichkeit.

Stuttgart hat vor diesem Hintergrund bereits ein Schutzkonzept zur nachhaltigen Nutzung der Ressource Boden entwickelt. Zur Vorbereitung eines Wiesbadener Bodenschutz-/Bodenmanagementkonzepts wurde das Stuttgarter Modell (BOKS) am 17.01.2024 im Rahmen einer gesonderten Informationsveranstaltung für die Fachausschüsse Stadtentwicklung, Planung und Bau sowie Umwelt, Klima und Energie vorgestellt. Auf Basis dieser Informationen und mit Hilfe der im Umweltamt bereits vorhandenen Datengrundlage zur Qualität und Quantität der Böden im Stadtgebiet soll die Stadt Wiesbaden umgehend mit dem nachhaltigen Bodenmanagement beginnen. Hierzu ist einerseits das Verfahren zu entwickeln und andererseits sind die Zielgrößen und Leitplanken (Netto-Null-Verbrauch) auf der Basis einer breiten Debatte verbindlich als Konzept festzulegen.“

1. Die Problematik des Flächenverbrauchs und die politische Zielsetzung auf nationaler und europäischer Ebene

Angesprochen ist damit der bundesweite Flächenverbrauch¹ insbesondere durch Flächen für Verkehr und Siedlung. Daten des Umweltbundesamtes (UBA) zeigen, dass die Fläche für Siedlung und Verkehr (SuV-Fläche) die drittgrößte Nutzungsart darstellt und Ende 2023 ca. 14,6 % der Gesamtfläche Deutschlands in Anspruch nahm². Zu dieser SuV-Fläche zählen Flächen für Wohnen, öffentliche Zwecke oder Gewerbe, aber auch Erholungsflächen, Friedhöfe und Verkehrsflächen. Hierbei handelt es sich um Flächen, die insbesondere auch auf der Grundlage kommunaler Bauleitplanung entstanden sind. Die SuV-Fläche ist die am dynamischsten wachsende Nutzungsart in Deutschland. Sie wuchs von 2016 bis 2022 bundesweit um 0,8 %, das entspricht rund 2.820 km². Im Zeitraum 1992 bis 2022 hat sich diese Fläche sogar von 40.305 auf 51.903 km² ausgedehnt. Damit ist die Fläche für Siedlung und Verkehr in 30 Jahren um 11.598 km² bzw. 28,8 % angestiegen³.

¹ Flächenverbrauch meint in dem hier gegebenen Zusammenhang in erster Linie die Neuinanspruchnahme bislang nicht baulich genutzter Flächen. Flächenverbrauch ist damit v. a. der Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche und natürlichen Lebensräumen, verbunden mit der Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche.

² <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flachennutzungen> (abgerufen am 31.03.2025).

³ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke> (abgerufen am 31.03.2025).

Das Tempo hat sich zwischenzeitlich reduziert. So betrug der tägliche Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Jahren 1997 bis 2000 im Schnitt noch 129 ha am Tag⁴. Demgegenüber ging der durchschnittliche tägliche Anstieg in den Jahren 2019 bis 2022 auf 52 ha/d zurück; die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) ist in Deutschland im vierjährigen Mittel der Jahre 2020 bis 2023 durchschnittlich um 51 ha/d gewachsen⁵.

Angesichts dieser Entwicklung hatte die Bundesregierung schon 2002 im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie⁶ das Ziel vorgegeben, den täglichen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren, was – wie gezeigt – nicht gelang. Im Rahmen der Neuauflage 2016 wurde sodann das Ziel formuliert, den Zuwachs bis zum Jahr 2030 auf „weniger als 30 Hektar“ zu begrenzen. Auch hiervon ist – wie oben dargestellt – Deutschland aktuell noch ein gutes Stück weit entfernt. In der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie (2021) wurde das 30-Hektar-Ziel bestätigt und zugleich festgehalten:

„Das Erreichen des 30-Hektar-Ziels ist in erster Linie eine Aufgabe der Länder und Kommunen.“⁷

Bis 2050 wird ausweislich des Klimaschutzplans 2050⁸ eine vollständige Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt (sog. Netto-Null-Ziel), sodass die SuV-Fläche in Summe nicht weiter ansteigt.

Nach dem Landesentwicklungsplan des Landes Hessen soll(te) bis zum Jahr 2020 entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen landesweit auf 2,5 ha/Tag reduziert werden⁹, bezogen auf den Vierjahresdurchschnitt. Dieses Ziel wurde bis 2020 nicht erreicht und wird nunmehr für 2030 postuliert¹⁰.

31.03.2025). Zur Situation in Hessen siehe Hess. Statistisches Landesamt, Statistischer Bericht – Flächenerhebung in Hessen zum 31.12.2023 – Tatsächliche Nutzung.

⁴ Das entspricht etwa 180 Fußballfeldern.

⁵ Zu den aktuellen Daten (Stand 31.12.2023) für Deutschland siehe auch Statistisches Bundesamt, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, erschienen am 01.08.2025; https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Land-Forstwirtschaft-Fischerei/flaechenerhebung.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 14.08.2025) sowie Statistisches Bundesamt, Erläuterungen zum Indikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“, erschienen am 01.08.2025; https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Methoden/anstieg-suv.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 14.08.2025).

⁶ Siehe hierzu <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte-der-bundesregierung/nachhaltigkeitspolitik/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-318846>.

⁷ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, Seite 271.

⁸ https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 14.08.2025).

⁹ 3.1-3 (G), 3. LEP-Änderung.

¹⁰ Hierzu heißt es im Fortschrittsbericht 2022 zur Hessischen Nachhaltigkeitsstrategie – Ziele und Indikatoren (Kapitel 15.1): „Die FINA zeigt keine eindeutige Tendenz Richtung Zielwert von 2,5 ha/d im Jahr 2030. So schwankten die letzten sechs Vierjahresdurchschnitte – diese betrachten den Zeitraum Ende 2011 bis Ende 2020 – zwischen 2,62 und 3,03 ha/d. Verwendet man jedoch die Vierjahresdurchschnitte von 2015 und 2020 und setzt die Entwicklung dieser beiden Vierjahresdurchschnitte fort, würde der Zielwert von 2,5 ha pro Tag im Jahr 2030 erreicht werden. Hervorzuheben ist auch die Tatsache, dass diese Vierjahresdurchschnitte deutlich niedriger waren als diejenigen im betrachteten Zeitraum bis 2008, als diese noch zwischen 3,6 und 4,9 ha/d lagen.“

Auf europäischer Ebene wird der fortschreitende Flächenverbrauch ebenfalls thematisiert. Ausweislich der EU-Bodenstrategie für 2030¹¹ vom 17.11.2021 gehört das „Erreichen von Netto-Null-Flächenverbrauch“ zu den Langfristzielen der EU bis 2050.

Hierbei wird auch ein Zusammenhang zum Klimaschutz hergestellt („Die EU sollte bis 2050 einen Netto-Null-Flächenverbrauch erreichen, was zur Verwirklichung des Ziels eines Nettoabbaus von Treibhausgasen für 2030 beitragen wird.“). Zu diesem Zweck sollen die Mitgliedstaaten

- „bis 2023 ihre eigenen ehrgeizigen nationalen, regionalen und lokalen Ziele zur Verringerung des Netto-Flächenverbrauchs bis 2030 festlegen, um einen messbaren Beitrag zum EU-Ziel für 2050 zu leisten, und über die Fortschritte Bericht erstatten;
- die „Flächenverbrauchs-Hierarchie“ in ihre Pläne für die Begrünung der Städte aufnehmen und der Wiederverwendung und dem Recycling hochwertiger städtischer Böden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene Vorrang einräumen, und zwar durch geeignete Regulierungsinitiativen und durch die schrittweise Abschaffung finanzieller Anreize, die dieser Hierarchie zuwiderlaufen, wie z. B. lokale steuerliche Vorteile für die Umwandlung von landwirtschaftlichen oder natürlichen Flächen in bebaute Gebiete.“

Es kann folglich festgehalten werden, dass über die Notwendigkeit der Reduzierung des Flächenverbrauchs auf allen Ebenen ein grundsätzlicher Konsens besteht. Mit ihrem Beschluss vom Mai 2024 folgt die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden dem insbesondere an die Länder sowie die Städte und Gemeinden gerichteten und oben beschriebene Handlungsauftrag zur (weiteren) Reduzierung des Flächenverbrauchs.

2. Nationale Rechtsquellen für Vorgaben zur Begrenzung des Flächenverbrauchs

Das den Städten und Gemeinde und damit auch der Landeshauptstadt Wiesbaden hierfür zur Verfügung stehende Instrumentarium ist im Wesentlichen jenes des Baugesetzbuches und konkreter jenes der Bauleitplanung. Wie noch im Einzelnen zu zeigen sein wird (siehe nachfolgend C.), ergeben sich aus dem Baugesetzbuch (BauGB) einige Vorgaben für den Umgang mit dem hier in Rede stehenden Boden- bzw. Flächenverbrauch, wobei der oben geschilderte und schon über Jahrzehnte zu hohe Flächenverbrauch in der Vergangenheit erheblich das Konzept des Umweltschutzes durch Bauleitplanung und auch die Glaubwürdigkeit dieses Konzepts in Frage gestellt hat¹². Ein zusätzliches Instrument oder Hilfsmittel, um dem Boden- und Flächenschutz mehr Aufmerksamkeit und ggf. auch ein größeres Gewicht in der Bauleitplanung zu verschaffen, könnte ein kommunales Bodenmanagementkonzept darstellen (siehe unten D.).

Angesichts der erheblichen Bedeutung des Bodens und seiner Funktionen für alle Bereiche des Naturhaushaltes finden sich neben den oben angesprochenen Regelungen im BauGB und im Raumordnungsrecht weitere Regelungen zum Bodenschutz in erster Linie

¹¹ COM (2021) 699 final.

¹² Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 164.

im Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) und dem diesbezüglichen untergesetzlichen Regelwerk insbesondere in Gestalt der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) als dem „fachgesetzlichen Regelwerk“, zudem auch in mehreren untereinander verknüpften fachrechtlichen Vorschriften, namentlich im Naturschutzrecht, im Anlagenzulassungsrecht sowie im Gefahrstoff- und sonstigen Stoffrecht¹³.

Bodenschutzrecht im weiteren Sinne, also auch unter Einbeziehung der vorgenannten verschiedenen fachgesetzlichen Regelungen, hat in einem umfassenden Sinne zwei wesentliche Ziele, nämlich in qualitativer Hinsicht den Schutz und Erhalt bzw. Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen und in quantitativer Hinsicht den Schutz vor übermäßiger Inanspruchnahme durch einzelne menschliche Nutzungen und damit die Erhaltung von Freiräumen für künftige Generationen im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung¹⁴. Der zuletzt genannte Aspekt steht im Zentrum dieser Ausarbeitung, welche sich mit Fragestellungen zum Verhältnis von Bodenschutzrecht und Bauplanungsrecht und insbesondere mit der Frage beschäftigt, welche Bedeutung der Bodenschutz aktuell im Bauleitplanverfahren hat und welche Auswirkungen ein kommunales Bodenmanagementkonzept auf das Bauleitplanverfahren hätte.

Das Bodenschutzrecht ist zwar grundsätzlich vom Bodenrecht zu trennen. Allerdings finden sich bodenschutzrechtliche Regelungen im obigen Sinne häufig auch im Zusammenhang mit bodenrechtlichen Regelungen. Das typische Beispiel hierfür ist das Städtebaurecht des Baugesetzbuches, das mit der Bauleitplanung in allererster Linie der städtebaulichen Entwicklung, also der Nutzbarmachung von Grund und Boden, insbesondere als Baugrund dient, aber in § 1a Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) als ausdrückliche Handlungsmaxime auch nennt, dass mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden soll¹⁵. Da es vorliegend gerade um die Frage geht, welche Restriktionen sich aus dem quantitativen Bodenschutz für die Bauleitplanung schon heute ergeben und inwiefern ein kommunales Bodenmanagementkonzept einen (weiteren) Beitrag zum Boden- bzw. Flächenschutz innerhalb der Bauleitplanung liefern kann, ist genau dies hier der zentrale Ansatzpunkt. Der Schutz vor Bodenverbrauch wird hauptsächlich durch planungsrechtliche Entscheidungen vermittelt¹⁶.

Auf Landesebene sei der Vollständigkeit halber noch das Hessische Altlasten- und Bodenschutzgesetz – HAltBodSchG – vom 28. September 2007¹⁷ erwähnt. Dieses enthält ergänzende Bestimmungen zum Bundes-Bodenschutzgesetz, die den Vorsorgebereich und die Altlastensanierung betreffen. Dort findet sich in § 1 Satz 2 u. a. das Ziel,

„einen sparsamen und schonenden Umgang mit dem Boden, unter anderem durch Begrenzung der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß“

¹³ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 35, 152ff.

¹⁴ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 36.

¹⁵ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 179.

¹⁶ Klopfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 13 Rn. 78.

¹⁷ GVBl. I S. 652, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. September 2021 (GVBl. S. 602, ber. S. 701).

zu verwirklichen. § 3 Abs. 1 HAltBodSchG regelt sodann, dass u. a. die Gemeinden,

„vorbildhaft dazu beitragen sollen, dass die Zielsetzungen und Grundsätze des § 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes und des § 1 HAltBodSchG erreicht werden“.

Bei Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren ist im Rahmen der planerischen Abwägung vor der Inanspruchnahme von nicht versiegelten, nicht baulich veränderten oder unbebauten Flächen zu prüfen, ob eine Wiedernutzung von bereits versiegelten, sanierten, baulich veränderten oder bebauten Flächen möglich ist (§ 3 Abs. 2 HAltBodSchG)¹⁸. Weitergehende oder detaillierte Vorgaben – insbesondere auch im Hinblick auf die Bauleitplanung – enthält das Gesetz nicht.

Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) – wenn auch in anderem Zusammenhang – schon früh die Bedeutung des Bodens und seine „Unvermehrbarkeit“ im Sinne eines nur begrenzt verfügbaren Umweltgutes hervorgehoben hat¹⁹:

„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.“

¹⁸ Die Bauleitplanung wird hier nicht erwähnt. Grund hierfür ist die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landes für bodenrechtliche Regelungen. Was in welcher Art und Weise in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen ist, regelt allein das Bundesrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG; konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, von der der Bundesgesetzgeber mit dem BauGB vollumfänglich Gebrauch gemacht hat).

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 12.01.1967 – 1 BvR 169/63 –, NJW 1967, 619 ff.; Beschluss vom 22.05.2001 – 1 BvR 1512/97 und 1677/97 –, NVwZ 2001, 1023 ff.

C. Vorsorgender Bodenschutz im Bauleitplanverfahren ohne kommunales Bodenmanagementkonzept

I. Vorsorgender Bodenschutz und Flächenverbrauch

Die Bauleitplanung steckt – unter Beachtung der Vorgaben der Raumordnung²⁰ – auf kommunaler Ebene die Rahmenbedingungen für die Bodennutzung ab. Mit der Bauleitplanung ist hier wie auch allgemein die im 1. Teil des Baugesetzbuches (BauGB) geregelte Bauleitplanung gemeint. Diese besteht im Wesentlichen in der Aufstellung von Bauleitplänen in Gestalt von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen (§ 1 Abs. 2 BauGB). Hierbei kommt der Frage, wie mit den vorhandenen Böden und Flächen sorgsam und sparsam umgegangen werden soll und kann, große Bedeutung zu. Die in der Einleitung angesprochenen politischen Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs spielen gerade in der Bauleitplanung, die maßgeblichen Einfluss auf die konkrete Nutzung von Flächen und Böden hat, eine entscheidende Rolle. Welche Flächen in welchem Umfang für welche Nutzungen zur Verfügung stehen bzw. welche Flächen gerade keiner Nutzung zugeführt werden sollen, gehört zu den zentralen Weichenstellungen, die die Bauleitplanung trifft. Ebenso relevant sind in diesem Zusammenhang Fragen vorhandener oder entstehender stofflicher Bodenbelastungen im Plangebiet sowie mögliche Beeinträchtigungen geplanter Gebäude und Infrastruktureinrichtungen durch Erosion und Oberflächenabfluss²¹.

Wenn nachfolgend vom vorsorgenden Bodenschutz die Rede ist, wird damit ein Teilaspekt des Bodenschutzes in der Bauleitplanung herausgegriffen, nämlich der sog. quantitative Bodenschutz, also der Schutz gegen den in der Einleitung bereits thematisierten Flächenverbrauch. Kein Gegenstand der Betrachtung ist hingegen der qualitative Bodenschutz im Sinne eines Schutzes des Bodens vor stofflichen Bodenbelastungen bzw. des Schutzes der (zukünftigen) Nutzer im Plangebiet gegen bereits vorhandene stoffliche Bodenveränderungen. Ebenfalls nicht betrachtet wird die Inanspruchnahme von Böden und Flächen durch Einzelvorhaben und deren Genehmigung, sei es im bereits beplanten oder unbeplanten Innenbereich oder im bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Gleiches gilt für die Flächeninanspruchnahme durch Fachplanungen.

Die gesetzlichen Regelungen, die – im Zusammenhang mit der Bauleitplanung – den Flächenverbrauch schon heute reglementieren und steuern, sollen in diesem Kapitel C dargestellt werden. Hierbei bleibt das Bodenmanagementkonzept, welches die Landeshauptstadt Wiesbaden einzuführen gedenkt, unberücksichtigt, um zunächst aufzuzeigen, was schon heute gilt und in der Bauleitplanung zu berücksichtigen und/oder zu beachten ist. In Kapitel D wird sodann eben jenes zukünftige Bodenmanagementkonzept und seine Bedeutung für das Bauleitplanverfahren näher beleuchtet.

²⁰ Siehe hierzu nachfolgend 1.

²¹ Vgl. *Apel*, NuL 2011, 314. Dieser Aspekt spielt im Rahmen dieses Gutachtens keine Rolle.

1. Bedeutung der Raumordnung für die Reduzierung des Flächenverbrauchs

Eine besondere Bedeutung für die Reduzierung des Flächenverbrauchs kommt der Raumordnung zu, die deshalb an dieser Stelle kurz angesprochen werden soll²², obgleich die Raumordnung und ihre Vorgaben im Übrigen nicht Gegenstand dieses Gutachtens sind. Die besondere Bedeutung der Raumordnung resultiert vor allem daraus, dass sie für die Bauleitplanung bindende Vorgaben machen kann, die nicht im Rahmen der Abwägung auf Ebene der Bauleitplanung überwunden werden können. Ausgangspunkt sind die Regelungen des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG).

Eine ressourcenschonende Raumentwicklung ist gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ein durch Ziele der Raumordnung konkretisierungsfähiger Grundsatz der Raumordnung²³. Obgleich der Bodenschutz im ROG ausdrücklich angesprochen wird, kommt ihm in der Raumordnung keine hervorgehobene Stellung dergestalt zu, dass er als eine Art Gewichtungsvorgabe zu verstehen wäre, welche die planerische Gestaltungsfreiheit – zugunsten des Bodenschutzes – begrenzt oder einschränkt²⁴. Vielmehr sind die Raumordnungsgrundsätze i. d. R. gleichwertig, keiner dieser Grundsätze geht den anderen im Range vor. Dessen ungeachtet gibt § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG ausdrücklich die sparsame und schonende Inanspruchnahme des Bodens vor, also den Schutz des Bodens vor seinem „Verbrauch“. § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG sieht ferner den Schutz und die Entwicklung einer großräumigen, übergreifenden Freiraumstruktur vor und spricht ausdrücklich die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme an²⁵. Deshalb soll die Siedlungstätigkeit räumlich konzentriert und auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur ausgerichtet werden²⁶.

Von zentraler Bedeutung für die Umsetzung des Gebotes, den Flächenverbrauch auf ein Mindestmaß zu begrenzen, sind vor diesem Hintergrund die Vorgaben der Regionalplanung, die gemäß § 1 Abs. 4 BauGB für die gemeindliche Bauleitplanung verbindlich sind. Hier ist der maßgebliche Ort, um seitens der übergeordneten Planung die Gemeinden²⁷

²² Die Frage, mit welchen Instrumenten des Raumordnungsrecht mit welcher Verbindlichkeit eine Reduktion des Flächenverbrauchs erzielt werden kann und wie das kommunale Selbstverwaltungsrecht diese Möglichkeiten ggf. einschränkt, ist Gegenstand lebhafter, aktueller Diskussion in der Fachwelt. Sie spielt hingegen für dieses Rechtsgutachten keine bzw. nur eine untergeordnete Rolle. Zu dieser Thematik vgl. z. B. *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung, Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Landes Baden-Württemberg (November 2023).

²³ § 2 Abs. 1 ROG: „Die Grundsätze der Raumordnung sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.“

²⁴ *Kloepfer*, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 13 Rn. 82-84.

²⁵ „Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die Brachflächenentwicklung soll gegenüber neuer Flächeninanspruchnahme nach Möglichkeit vorgezogen werden. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft sowie von Wald- und Moorflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden.“

²⁶ Vgl. *Kloepfer*, UmweltR, 4. Aufl. 2016; § 13 Rn. 82-84. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.“

²⁷ Der Begriff „Gemeinde“ wird – wie auch im BauGB – im gesamten Text dieses Gutachtens stellvertretend für Gemeinden und Städte verwandt, schließt also ausdrücklich auch die Städte ein.

im Flächenverbrauch auf den Bedarf zu begrenzen²⁸. So können z. B. im Regionalplan Ziele und Grundsätze auch für den Bodenschutz, z. B. in Bezug auf Flächenrecycling und verdichtetes Bauen festgelegt werden²⁹.

Auch ohne eine – wünschenswerte³⁰ – rechtliche Verankerung einer Flächenverbrauchs-obergrenze im ROG wird damit den Ländern eine Möglichkeit gegeben, ihrerseits Höchstgrenzen einzuführen. Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Bayern hat in seiner Entscheidung vom 17.07.2018³¹ u. a. festgehalten, dass eine flächenbezogene Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit nicht zwingend einen von vornherein unzulässigen Eingriff in den Kernbestand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts darstellen muss³².

a) Landesentwicklungsplan Hessen

In Hessen ergeben sich aus dem Landesentwicklungsplan (LEP) i. d. F. der 4. Änderung 2021 insofern einige Vorgaben³³. So enthält er z. B. folgende Ziele und Grundsätze für die Siedlungsentwicklung³⁴:

²⁸ Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ist „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 Wiedernutzbar-machung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen, den Erfordernissen des Biotopverbundes ist Rechnung zu tragen.“

²⁹ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 174.

³⁰ Dies unterstreichen zu Recht Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 174ff.

³¹ BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18 –, BeckRS 2018, 15430.

³² Ob das auch für das Netto-Null-Ziel gilt, hat das Gericht nicht thematisiert. Zum Spannungsverhältnis zwischen der raumordnerischen Flächenverbrauchsbegrenzung und dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vgl. z. B. Kment, NuR 2018, 217ff.

³³ Der Landesentwicklungsplan ist der Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG. Die Regionalpläne sind aus diesem Raumordnungsplan zu entwickeln. Siehe zu den Vorgaben des LEP mit Blick auf den Bodenschutz auch HMUKLV, Rechtliche, planerische und fachliche Grundlagen zum Bodenschutz (Stand April 2022), S. 4ff.

³⁴ In der Begründung zur 3. Änderung des LEP heißt es hierzu u.a.: „Für jene Siedlungsflächenbedarfe, die nicht im Rahmen der Innenentwicklung gedeckt werden können, hat die Regionalplanung durch die Festlegung von ausreichend bemessenen Flächen für den Wohnsiedlungs-, Infrastruktur- und Gewerbeflächenbedarf Vorsorge zu treffen. Dabei sind Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung, wie z.B. die Freihaltung klimarelevanter Freiflächen in verdichteten Räumen, vorzusehen. [...] Das Land strebt eine nachhaltige Reduzierung der Siedlungsflächeninanspruchnahme an. [...] Die Erschließung weiterer Bauflächen im Außenbereich führt i. d. R. zu erheblichen langfristigen Folgekosten, wie den Unterhalt zuzätzlicher technischer und sozialer Infrastrukturen, die von den Kommunen im Hinblick auf Alternativen analysiert werden sollten. Mit der Reduzierung der Siedlungsflächeninanspruchnahme werden Freiflächen und wichtige landwirtschaftliche Nutzflächen erhalten. Einer Zersiedlung ist entgegenzuwirken. [...] Durch den Vorrang der Innenentwicklung sollen auch im Hinblick auf die zukünftige demografische Entwicklung tragfähige und kostengünstige Siedlungsstrukturen entstehen. Innenentwicklung führt i. d. R. zu einer Belebung und Aufwertung innerörtlich gewachsener Strukturen und einer besseren Auslastung zum Erhalt vorhandener Infrastruktureinrichtungen. [...] Zur Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung sind von den Kommunen die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale in den Siedlungsflächen Bestand im Rahmen von Flächennachweisen zu ermitteln und zu nutzen. Auch dem Eigenbedarf der Gemeinden ist vorrangig durch die Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen Rechnung zu tragen.“

„(Z) Eine weitere Ausdehnung der Siedlungsflächeninanspruchnahme ist so weit wie möglich zu minimieren. 3.1-2 (Z), 3. LEP-Änderung

(G) Bis zum Jahr 2020 soll entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen landesweit auf 2,5 ha/Tag reduziert werden. 3.1-3 (G), 3. LEP-Änderung

(Z) Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung, das heißt, vor der Festlegung zusätzlicher Siedlungsflächen im Außenbereich sind vorrangig die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale zu nutzen. Dies gilt auch für die Eigenentwicklung. Ausnahmen sind zulässig, wenn eine weitere Innenentwicklung nicht möglich ist. 3.1-4 (Z), 3. LEP-Änderung

(G) Ortsteile, für die im Regionalplan keine „Vorranggebiete Siedlung Planung“ festgelegt sind, oder die diese nicht in Anspruch nehmen können, dürfen im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Siedlungsfläche zur Arrondierung bis maximal 5 ha in Anspruch nehmen. 3.1-5 (g), 3. LEP-Änderung [...]

(G) Brachliegende und brachfallende Bauflächen, insbesondere Gewerbe-, Industrie- und Verkehrsflächen sollen möglichst einer neuen Nutzung zugeführt werden. Isoliert im Freiraum liegende Flächen oder nicht revitalisierbare Brachen sollen rekultiviert oder renaturiert werden. 3.1-7 (g), 3. LEP-Änderung

(Z) In den Regionalplänen ist für jede Gemeinde der voraussichtliche maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf zu ermitteln und tabellarisch darzustellen. 3.2-2 (Z), 3. LEP-Änderung

(Z) Die Inanspruchnahme von bisherigen Außenbereichsflächen für Wohnsiedlungszwecke ist nur dann zulässig, wenn keine geeigneten Flächen im Innenbereich zur Verfügung stehen. Das Erfordernis wohnortnaher Grün- und Erholungsflächen sowie klimarelevanter Ausgleichsflächen (Temperaturminderung) ist zu beachten. 3.2-4 (Z), 3. LEP-Änderung

(G) Neue Siedlungsflächen sollen unmittelbar angrenzend an vorhandene Siedlungsgebiete festgelegt werden. Dies gilt auch für die Umnutzung und Neuanlage von Wochenendhausgebieten, Hotels- und Freizeitanlagen. Eine Arrondierung vorhandener Wohngebiete ist anzustreben. 3.2-5 (g), 3. LEP-Änderung“

Während das Entwicklungsgebot des § 13 Abs. 2 S. 1 ROG im Verhältnis LEP zu Regionalplänen von eher untergeordneter Bedeutung ist³⁵, ist für die Frage der Verbindlichkeit der Vorgaben des LEP für die Regionalpläne § 4 Abs. 1 ROG entscheidend. Die mit (Z) gekennzeichneten Ziele der Raumordnung sind danach verbindliche Vorgaben (für den Regionalplan), während es sich bei den Grundsätzen (G) der Raumordnung um Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen handelt.

³⁵ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, 2. Aufl. 2018, ROG § 13 Rn. 41.

b) Regionalplan Südhessen (Entwurf)

Der Entwurf für den Regionalplan Südhessen (Stand 2024) sieht derzeit zu der o. g. Thematik u. a. folgende Regelungen vor:

„3.1.2 Ziele und Grundsätze der Raumordnung

G 3.1.2-1 Nachhaltige Entwicklung von Siedlungsflächen

Art und Maß der baulichen Nutzung in Bebauungsplänen sind so festzusetzen, dass der Flächenbedarf sowie negative verkehrliche, infrastrukturelle und lokalklimatische Auswirkungen minimiert werden. Gebäude und Grundstücksflächen sind – soweit entsprechende Festsetzungen verhältnismäßig und abwägungsfehlerfrei möglich sind – durch flächeneffiziente Bebauung, Dach- und Fassadenbegrünungen, Maßnahmen zur ökologischen Grundstücksgestaltung und Energieeinsparung sowie zur Gewinnung regenerativer Energien zu gestalten. Dies ist in der Begründung der Bebauungspläne entsprechend zu dokumentieren.

Z 3.1.2-2 Innen- vor Außenentwicklung

Im Rahmen der Bauleitplanung sind vorrangig Vorranggebiete Siedlung oder Industrie und Gewerbe, Bestand, in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme von entsprechenden Vorranggebieten, Planung, ist ausschließlich zulässig, wenn durch den Planungsträger in der Begründung des Bauleitplans dargelegt und begründet wird, dass innerhalb der Vorranggebiete Siedlung bzw. Industrie und Gewerbe, Bestand, keine geeigneten Flächen für die Planung aktiviert werden können. Ergänzend zu den Anforderungen nach § 1a Abs. 2 BauGB soll durch Bezugnahme auf das landesweite Digitale Potenzialflächenkataster eine Darlegung der Bemühungen zur Baulandmobilisierung erfolgen. Die Inanspruchnahme von Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft ist ausschließlich zulässig, wenn [...] eine Realisierung des Bauleitplans in den festgelegten Vorranggebieten Bestand [...] Planung, nachgewiesenermaßen nicht möglich ist.

Z 3.1.2-3 Begrenzung der Siedlungsentwicklung

(1) Bei der Ausweisung von Baugebieten außerhalb der Vorranggebiete Siedlung, Bestand sowie Industrie und Gewerbe, Bestand dürfen die in Tabelle 4 jeweils für Wohn- bzw. gewerbliche Nutzungen festgelegten Werte nicht überschritten werden. Die Einhaltung der Tabellenwerte durch Ausweisung von Baugebieten wird aufgrund aussagekräftiger Darlegungen der Kommunen durch die obere Landesplanungsbehörde bilanziert. Maßgeblich ist jeweils der Geltungsbereich des Bebauungsplans. Zusammenhängende Grünflächen, die mehr als 10 % der Fläche des Bebauungsplans betragen, werden nicht angerechnet.

(2) Bei Baugebieten, die im Sinne des § 8 Abs. 2 BauGB aus gemischten Bauflächen entwickelt sind, wird die Fläche des Geltungsbereichs des Bebauungsplans jeweils zur Hälfte auf die für Wohnen und gewerbliche Nutzungen festgelegten Tabellenwerte angerechnet.

(3) Bei Bebauungsplänen, die dem Ausbau der Freiflächenphotovoltaik dienen, wird der Geltungsbereich des Bebauungsplans nicht auf den jeweiligen Tabellenwert angerechnet. [...]

5.7 Bodenschutz

5.7.1 Grundsätze der Raumordnung

5.7.1-1 Sicherung

Böden und ihre vielfältigen Funktionen für den Naturhaushalt, die Gesellschaft und Wirtschaft, als Lebens- und Siedlungsraum sollen erhalten und nachhaltig gesichert werden.

5.7.1-2 Schonung

Böden sind schonend und sparsam zu nutzen. Die Versiegelung ist auf ein unvermeidbares Maß zu beschränken. Die Wiederverwendung von bereits für Siedlungs-, Gewerbe- und Infrastrukturanlagen genutzten Flächen hat Vorrang vor der Inanspruchnahme bisher anders genutzter Böden.

5.7.1-3 Besondere Böden

Böden mit hoher Leistungsfähigkeit für Produktion (Land- und Forstwirtschaft) und Regelung im Stoffhaushalt, Böden mit hohem Filter- und Speichervermögen für den Grundwasserschutz, Böden von kultur- und naturgeschichtlicher Bedeutung, besondere erdgeschichtliche Bildungen und Böden der Extremstandorte sollen erhalten, vor Beeinträchtigungen und anderweitigen Inanspruchnahmen gesichert und schonend und standortgerecht genutzt werden. [...]

5.7.1-6 Erhalt

Bei Entscheidungen über raumbedeutsame Planungen ist der Erhaltung von Böden, die aufgrund ihrer natürlichen oder archivarischen Bodenfunktionen oder ihrer hohen Ertragssicherheit eine hohe Bedeutung besitzen, ein hohes Gewicht beizumessen.

5.7.1-7 Entsiegelung

Dauerhaft nicht mehr baulich genutzte Flächen sollen möglichst entsiegelt werden. Abgrabungen, Aufschüttungen, sanierte sowie entsiegelte Flächen sollen möglichst rekultiviert oder renaturiert werden.“

c) Auswirkungen auf die Bauleitplanung

Die Ziele der Raumordnung sind – wie bereits angesprochen – von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten, die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen (§ 4 ROG). Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) daher den Zielen der Raumordnung anzupassen. Für die Bauleitplanung bedeuten diese Regelungen³⁶, dass

- die Vorgaben im Landesentwicklungsplan für die Bauleitplanung nicht direkt relevant sind, da sie sich an die nächste Planungsebene (Regionalpläne) richten (System der Mehrstufigkeit);

³⁶ Es wird nachfolgend unterstellt, dass der Entwurf für den Regionalplan Südhessen in der dargestellten Fassung auch tatsächlich umgesetzt wird.

- die Ziele und Grundsätze in den Regionalplänen hingegen für die kommunale Bauleitplanung in der oben beschriebenen Art und Weise zu beachten sind.

Im Verhältnis Flächennutzungsplan zu Bebauungsplan sind gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB wiederum die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Rahmen (LEP → Regionalpläne, Regionalpläne → Bauleitplanung) aufgrund ihrer bindenden Wirkung die Ziele der Raumordnung. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass die bloße Bezeichnung bzw. Kennzeichnung als Ziel der Raumordnung z. B. im Regionalplan für die juristische Einstufung als Ziel oder Grundsatz nicht entscheidend ist; maßgeblich ist vielmehr, ob der Inhalt der Regelung den Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung entspricht³⁷. Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG (nur) verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Mit anderen Worten: Als Ziele der Raumordnung können nur strikt bindende Planungsleitsätze eingestuft werden. Ein verbleibender Konkretisierungsspielraum spricht allerdings nicht per se gegen die Einordnung als Ziel der Raumordnung³⁸. Im Falle der Umsetzung des o. g. Entwurfs für den Regionalplan Süd werden insbesondere die Ziele 3.1.2-2 und 3.1.2-3 für die Bauleitplanung Bedeutung erlangen³⁹.

So folgt z. B. aus Z 3.1.2-2, dass – bezogen auf den Wohnungsbau – vorrangig⁴⁰ die „Vorranggebiete Siedlung – Bestand“ in Anspruch zu nehmen sind⁴¹. Die Inanspruchnahme von „Vorranggebieten Siedlung – Planung“ ist nur dann zulässig, wenn durch den Planungsträger (die Gemeinde) in der Begründung des Bauleitplans dargelegt und begründet wird, dass innerhalb der „Vorranggebiete Siedlung – Bestand“, keine geeigneten Flächen für die Planung aktiviert werden können. Daraus folgt also kein striktes Verbot, in den „Vorranggebieten Siedlung – Planung“ Bebauungspläne aufzustellen. Die Anforderungen, um dies zulässigerweise tun zu dürfen, sind im nächsten Satz beschrieben. Danach muss dargelegt und begründet werden, dass innerhalb der „Vorranggebiete Siedlung – Bestand“, keine geeigneten Flächen für die Planung zur Verfügung stehen. Daraus folgt, dass nicht nur (rein formell) eine Darlegung und Begründung zu erfolgen hat, sondern dass diese auch zutreffen muss. Diese Ausnahme in Gestalt der Unmöglichkeit zielkonformer bestandsnaher Siedlungsentwicklung ist allerdings nicht von der konkreten Bauleitplanung abhängig. Vielmehr haben die Gemeinden ihre Planungen an dem

³⁷ Vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49.20 –, ZfBR 2021, 764, 765 Rn. 10. Siehe hierzu z. B. auch OVG Koblenz, Urteil vom 20.05.2020 – 1 C 11567/18 –, BeckRS 2020, 15330 Rn. 32ff.

³⁸ Stürer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 478.

³⁹ Es wird entsprechend der Kennzeichnung (Z) hier ohne nähere Prüfung davon ausgegangen, dass es sich hierbei im Sinne der vorangegangenen Ausführungen auch tatsächlich um verbindliche Ziele und nicht lediglich um Grundsätze handelt.

⁴⁰ Durch die Verwendung des Begriffs „vorrangig“ wird – ähnlich wie bei „Soll-Zielen“ – zum Ausdruck gebracht, dass das Ziel nicht ausnahmslos gilt, sondern im Ausnahmefall zurückweicht (siehe VGH Mannheim, Urteil vom 19.02.2014 – 8 S 808/12 –, ZfBR 2014, 480ff.). Dieser Ausnahmefall ist – abschließend – im Folgesatz beschrieben.

⁴¹ Zur grundsätzlichen Zulässigkeit derartiger, die Flächeninanspruchnahme begrenzender Ziele der Raumordnung vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 20.05.2020 – 1 C 11567/18 –, BeckRS 2020, 15330.

Ziel auszurichten. Ist eine zielkonforme Siedlungsentwicklung nicht an und für sich, sondern nur im Hinblick auf Größe und Inhalt einer bestimmten Bauleitplanung ausgeschlossen, greift die Ausnahme nicht, sondern es ist gegebenenfalls in einem Zielabweichungsverfahren zu prüfen, ob diese Bauleitplanung dennoch unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die weiteren Voraussetzungen für eine Zielabweichung erfüllt⁴².

Aus Z 3.1.2-3 Abs. 1 folgt ferner eine strikte Bindung an die dort angesprochenen Schwellenwerte. Diese sind einer Überschreitung nicht zugänglich, lediglich die „Anrechnungsregelungen“ eröffnen gewisse Spielräume.

2. Vorgaben des BauGB für die Bauleitplanung

Im Fokus dieses Gutachtens stehen allerdings nicht die o. g. raumordnerischen Vorgaben (zumal diese, was den neuen Regionalplan anbelangt, auch noch nicht abschließend feststehen), sondern die Regelungen des BauGB selbst, die sich mit dem Flächen- und Bodenschutz beschäftigen und direkt auf die Bauleitplanung einwirken. Im BauGB selbst wird der vorsorgende, quantitative Boden- bzw. Flächenschutz mehrfach (direkt und indirekt) angesprochen⁴³:

Nachhaltige städtebauliche Entwicklung⁴⁴

Nach § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.

Vorrang der Innenentwicklung⁴⁵

Gemäß § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB soll hierzu die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

Berücksichtigung der Schutzgüter Boden und Fläche in der Abwägung⁴⁶

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB verlangt, dass die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Auswirkungen auf Fläche und Boden sowie das Wirkungsgefüge zwischen den einzelnen Schutzgütern sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt, bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Ferner sind gem. § 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB auch die Belange der Land- und Forstwirtschaft zu berücksichtigen, wozu regelmäßig der Erhalt von Flächen für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung zählen. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB ist zudem die ausreichende

⁴² So schon VGH Mannheim, Urteil vom 19.02.2014 – 8 S 808/12 –, ZfBR 2014, 480, 482.

⁴³ Dargestellt werden hier insofern nur die im Zusammenhang mit der Bauleitplanung relevanten Regelungen.

⁴⁴ Siehe unten a).

⁴⁵ Siehe unten a).

⁴⁶ Siehe unten b).

Versorgung mit Grün- und Freiflächen ein abwägungsrelevanter Belang. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind gem. § 1 Abs. 7 BauGB die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, zu denen auch die vorgenannten Belange zählen.

Bodenschutzklausel⁴⁷

Nach § 1a Abs. 2 BauGB soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Diese Grundsätze sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 BauGB zu berücksichtigen.

Ergänzend ist gem. § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen zu begründen; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.

Vermeidung und Ausgleich von Eingriffen⁴⁸

Unter Bezugnahme auf die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB aufgeführten Schutzgüter, zu denen – wie gezeigt – auch Boden und Fläche gehören, regelt § 1a Abs. 3 BauGB, dass die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen u. a. eben dieser Schutzgüter in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen sind. Der Ausgleich erfolgt durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. Ausdrücklich Bezug genommen wird dabei durch einen Klammerzusatz auf die Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz.

Boden und Fläche im Umweltbericht

Gem. Anlage 1 zu § 2 Abs. 4 und den §§ 2a und 4c BauGB muss der Umweltbericht zunächst eine Einleitung u. a. mit einer Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans, einschließlich einer Beschreibung der Festsetzungen des Plans mit Angaben über den Bedarf an Grund und Boden der geplanten Vorhaben enthalten. Darüber hinaus muss er u. a. eine Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung beinhalten; hierzu sind, soweit möglich, insbesondere die möglichen erheblichen Auswirkungen während der Bau- und Betriebsphase der geplanten Vorhaben auf die

⁴⁷ Siehe unten c).

⁴⁸ Siehe unten d).

Belange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB zu beschreiben, unter anderem infolge der Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere auch Fläche und Boden, wobei soweit möglich die nachhaltige Verfügbarkeit dieser Ressourcen zu berücksichtigen ist.

Die vorstehend aufgeführten Regelungen gelten sowohl für die Aufstellung des Flächennutzungsplans als auch die Aufstellung der Bebauungspläne.

a) Planungsgrundsätze, -leitlinien und -leitsätze (§ 1 Abs. 5 S. 1 und 3 BauGB)

Die beiden o. g. Regelungen aus § 1 Abs. 5 BauGB enthalten allgemeine Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung⁴⁹, u. a. das Ziel einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung. Der Begriff der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung wurde durch das BauROG 1998 eingeführt und durch das EAG Bau 2004 um den Zusatz ergänzt, dass eine städtebauliche Entwicklung anzustreben ist, die sowohl die sozialen wie auch die wirtschaftlichen und die umweltschützenden Anforderungen – gerade auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen – miteinander in Einklang bringt⁵⁰.

Insbesondere durch den Verweis auf die „Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“ wird deutlich, dass es (auch) Ziel der Bauleitplanung sein muss, den zukünftigen Generationen Spielräume zu belassen⁵¹. Der aus Art. 20a GG resultierende Staatsauftrag zum nachhaltigen Umgang mit Ressourcen⁵² gebietet, dass eine Generation (oder auch mehrere) die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht vollständig abbaut bzw. verbraucht⁵³. Der *„objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20 a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltsamkeit weiter bewahren können“*⁵⁴. Das gilt auch für die (endliche⁵⁵) Ressource Boden⁵⁶.

⁴⁹ Dirnberger, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1 Rn. 72.

⁵⁰ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 45.

⁵¹ Schon in Grundsatz 3 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung heißt es: *„Das Recht auf Entwicklung muss so verwirklicht werden, dass den Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen der heutigen und der kommenden Generationen in gerechter Weise entsprochen wird.“*

⁵² Das Nachhaltigkeitsprinzip ist in Art. 20a GG zum Verfassungsprinzip erhoben worden; Reese, ZUR 2010, 339, 341.

⁵³ Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523, 529.

⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 –, NVwZ 2021, 951ff., Rn. 193 (Klimaschutzbeschluss).

⁵⁵ *„Die natürlichen Prozesse, die zur Entstehung der Böden führen, benötigen sehr viel Zeit: In Mitteleuropa dauert es etwa 10.000 Jahre, bis sich ein Meter Boden auf natürliche Weise neu gebildet hat. Das sind nur 0,1 mm Boden pro Jahr. Nach menschlichen Maßstäben gilt der Boden daher als nicht erneuerbar.“* (Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz des Saarlandes, Bedeutung des Bodens, 27.09.2019)

⁵⁶ So bereits für den Artenschutz im Angesicht der Biodiversitätskrise: Callies, Das Umweltstaatsziel des Art. 20a GG verlangt ein Leitgesetz; <https://clubofrome.de/meinungen-diversitaetsschutz/> (abgerufen am 04.04.2025). Dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Art. 20 a GG ist auch der Freiflächen-schutz zuzuordnen; Marty, ZUR 2011, 395, 402. Ebenso Franz, ZfBR 2001, 445 ff.: *„Aufgrund des untrennbaren Zusammenhangs zwischen dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Erhalt naturnaher Freiräume schützt Art. 20a GG auch den naturnahen Freiraum in seiner Funktion als natürliche Lebensgrundlage.“*

Zu berücksichtigen ist überdies, dass Art. 20a GG die natürlichen Lebensgrundlagen in den Rang eines verfassungsrechtlichen Schutzgutes hebt. Vor diesem Hintergrund ist der teilweise vertretenen Sichtweise, die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsaspekte sei seit jeher der Abwägung immanent und habe deshalb kaum eine eigenständige Bedeutung⁵⁷, nicht zu folgen. In Verbindung mit § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB führt die Forderung nach einer nachhaltigen, der Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen gerecht werdenden Bauleitplanung dazu, dass die Reduzierung der Inanspruchnahme neuer Flächen den Rang eines allgemeinen Planungsleitsatzes inne hat⁵⁸.

Durch die – in der zurückliegenden 20. Legislaturperiode nicht mehr umgesetzte – BauGB-Novelle durch das Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung (Kabinettsbeschluss vom 04.09.2024) sollte Abs. 5 im Hinblick auf den Nachhaltigkeitsaspekt ergänzt werden⁵⁹. Einerseits sollten im geplanten neuen § 1b Abs. 1 BauGB – angelehnt an die Neue Leipzig-Charta – die drei Dimensionen der nachhaltigen Stadtentwicklung (die gerechte, grüne und produktive Stadt) ausdrücklich genannt werden. Andererseits war beabsichtigt, den Grundsatz der „dreifachen Innenentwicklung“ im Gesetz zu verankern⁶⁰.

Die Gemeinden sind aufgrund der o. g. Nachweltverantwortung, die sich sowohl aus § 1 Abs. 5 BauGB als auch aus Art. 20a GG ergibt, zum nachhaltigen Umgang mit dem Freiraum im Rahmen eines nachhaltigen Städtebaus verpflichtet⁶¹. Der Boden ist nicht nur eine von mehreren Komponenten im natürlichen Ökosystem, sondern eine entscheidende Grundlage für das Leben auf der Erde. Er steht in enger Wechselbeziehung mit Faktoren wie Wasser, Luft, Pflanzen, Tieren und Menschen und hat zusammen mit diesen eine Reihe wichtiger Funktionen:

- Boden hat eine Lebensraumfunktion, d. h. er ist Grundlage der pflanzlichen Photosynthese.
- Er übt eine Produktionsfunktion aus, indem er einerseits das Wachstum von Pflanzen ermöglicht (insbesondere zur Lebensmittelproduktion) und andererseits eine Vielzahl verschiedener Rohstoffe bereitstellt.
- Boden regelt die natürlichen Stoffkreisläufe von Wasser, Luft, Kohlenstoff, Stickstoff etc. und hat damit eine Regulationsfunktion.
- Er hat ferner Filter-, Reinigungs-, Puffer-, Transformations- und Speicherfunktionen von erheblicher Bedeutung.
- Schließlich sind Böden für den Erhalt der Biodiversität essenziell.

⁵⁷ In diesem Sinne noch *Kuschnerus*, ZfBR 2000, 15, 20.

⁵⁸ So schon *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 44.

⁵⁹ Zur aktuellen Entwicklung siehe den Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung, BT-Drs. 21/781 vom 07.07.2025; <https://dserver.bundestag.de/btd/21/007/2100781.pdf> (abgerufen am 14.08.2025).

⁶⁰ Danach umfasst die Innenentwicklung neben der baulichen Entwicklung auch die Entwicklung der Grün- und Freiflächen und die Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität.

⁶¹ *Franz*, ZfBR 2001, 445, 446.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass dieses Schutzgut – wie viele Umweltschutzgüter – aus verschiedenen Richtungen vermehrt „unter Druck“ gerät bzw. geraten ist⁶². Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV; nunmehr Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit – BMUKN) hat u. a. deshalb am 01.03.2022 Eckpunkte für eine Novelle des nationalen Bodenschutzrechts vorgestellt⁶³. Danach soll das Bodenschutzrecht an die aktuellen Herausforderungen in Gestalt des Klimawandels, des fortschreitenden Biodiversitätsverlustes und der notwendigen nachhaltigen Sicherung natürlicher Ressourcen angepasst werden. Auch wenn es zu dieser Anpassung bislang (noch) nicht gekommen ist, lassen sich die Anpassungsgründe auch im Planungsrecht fruchtbar machen. Konstatiert wird im o. g. Eckpunktepapier u. a., dass

- die im BBodSchG definierten natürlichen Bodenfunktionen der zentralen Rolle des Bodens im Klimageschehen nicht gerecht werden, der Beitrag der Böden für den Klimaschutz wird nicht abgebildet;
- die besonderen Anforderungen zur Anpassung an den Klimawandel und den Erhalt der Biodiversität sich im BBodSchG nicht wiederfinden;
- die „Standortfunktion“ die anderen und insbesondere die natürlichen Bodenfunktionen zu „überrollen“ scheine;
- für den nicht-stofflichen Bodenschutz kaum rechtsverbindliche Vorgaben vorliegen und vorhandene Regelungen, wie die Entsiegelungsvorschriften (§ 5 BBodSchG und §§ 179 ff. BauGB) in der Praxis keine Relevanz haben;
- das Bodenschutzrecht keinen Schutz (besonders wertvoller Böden) vor Bebauung gewähre bzw. keine besondere Berücksichtigung von natürlichen Bodenfunktionen in der Güterabwägung verlange;
- die fehlende Rechtsverbindlichkeit dazu führe, dass die fachlichen Anforderungen des Bodenschutzes beim Vollzug der Regelungen aus anderen Rechtsbereichen bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen „weggewogen“ werden.

Insbesondere die beiden letztgenannten Punkte zeigen Regelungsdefizite auf, geben aber auch Anlass dazu, die Bedeutung des Bodenschutzes im Rahmen des geltenden Rechts zu hinterfragen und ggf. aufzuwerten⁶⁴.

Auch in der bisherigen Rechtsprechung (insbesondere auch außerhalb des Bauplanungsrechts) ist durchweg anerkannt, dass ein erhebliches Interesse des Gemeinwesens am wirkungsvollen Schutz des Bodens als natürlicher Lebensgrundlage besteht und damit im Schutz des Bodens unter Berücksichtigung von Art. 20a GG ein

⁶² Siehe hierzu z. B. *Nabel et al.*, BfN Bodenreport: Vielfältiges Bodenleben – Grundlage für Naturschutz und nachhaltige Landwirtschaft (2021).

⁶³ <https://www.bmuv.de/download/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-nationalen-bodenschutzrechts> (abgerufen am 24.03.2025). Siehe hierzu auch *Bodle et al.*, Entwurf für das Diskussionspapier zur Überarbeitung des Bodenschutzrechts – Ergebnisse zu ausgewählten Rechtsfragen, Stand 2022; <https://www.ecologic.eu/de/19345> (abgerufen am 04.04.2025), dort v. a. Kapitel 2.4.2.

⁶⁴ Der 6. Bodenschutzbericht der Bundesregierung vom 30.07.2025 greift diese Regelungsdefizite nunmehr ebenfalls auf; <https://www.bundesumweltministerium.de/download/bodenschutzberichte-der-bundesregierung> (abgerufen am 14.08.2025).

Gemeinwohlbelang von hohem Rang vorliegt⁶⁵. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „Klimabeschluss“ vom 24.03.2021 die Funktion des Art. 20 a GG unterstrichen, dem politischen Prozess, der durch die Kurzfristigkeit der Legislaturperioden und die Schwäche der langfristig zu verfolgenden öffentlichen Umweltinteressen geprägt sei, etwas entgegenzusetzen⁶⁶. Das gilt nicht nur für den Klimaschutz, sondern für alle Schutzgüter des Art. 20a GG, zumal dann, wenn es sich um endliche, nicht regenerierbare Ressourcen handelt, deren „Verbrauch“ heute zum „Mangel“ morgen führt⁶⁷. So wird im Zusammenhang mit der Diskussion um verbindliche Mengenziele bei der Bewirtschaftung der Ressource Boden zurecht darauf hingewiesen, dass es hierbei nicht nur um legitime politische Interessen geht, sondern derartige (u. a. die kommunale Planungshoheit stark einschränkende) Restriktionen im Wesentlichen der Verfassungsdirektive des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20 a GG) dienen und einen durch die Verfassung selbst vorgegebenen Gemeinschaftswert verfolgen⁶⁸. Ist eine zur Zweckerreichung geeignete Innenentwicklung ohne oder mit geringerer Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen durchführbar, so folgt bereits aus Art. 20a GG i. V. m. dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein von der Gemeinde zu beachtender Vorrang der Innenentwicklung vor der Freirauminanspruchnahme⁶⁹.

Schon heute enthält § 1 Abs. 5 BauGB Gewichtungsvorgaben. Der Gesetzgeber hat von seiner Möglichkeit Gebrauch gemacht, durch gewichtende Vorgaben auf den Abwägungsprozess steuernd Einfluss zu nehmen. Den Grundsätzen und Belangen des § 1 Abs. 5 BauGB ist durch den Gesetzgeber im Sinne programmatischer Wertung ein entsprechendes Gewicht beigemessen worden⁷⁰. Sie sind zwar nicht von vornherein unüberwindbar. Ihre Überwindbarkeit setzt jedoch ein entsprechend höheres Gewicht der für die Planung sprechenden Belange voraus⁷¹. Gestärkt wird dieses Gewicht in Bezug auf den Bodenschutz durch Art. 20a GG. Auch wenn Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen besitzt, misst ihm das BVerfG ein „besonderes Gewicht“ zu⁷², welches folglich auch zu Gunsten des Bodenschutzes durchschlägt.

⁶⁵ VG Karlsruhe, Beschluss vom 10.04.2015 – 6 K 2584/14 –, BeckRS 2015, 45407 Rn. 6; VGH Mannheim, Beschluss vom 03.09.2002 – 10 S 957/02 –, NVwZ-RR 2003, 103, 104; VG Augsburg, Beschluss vom 24.03.2021 – Au 9 S 21.329 –, BeckRS 2021, 10225.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 –, NVwZ 2021, 951 ff.

⁶⁷ Tendenziell ebenso in Bezug auf „Phosphor als endliche Ressource“: *Stubenrauch*, ZUR 2021, 617 ff. Nach *Manten/Elbel* ist neben dem Klimaschutz gerade auch der Ressourcenschutz „von außerordentlichem Gewicht“; LKV 2009, 1, 8.

⁶⁸ *Köck*, ZUR 2024, 599, 601; in die gleiche Richtung bereits *Marty*, ZUR 2011, 395 ff.; a. A. wohl *Uschkereit*, NJW-Spezial 2019, 748.

⁶⁹ *Franz*, ZfBR 2001, 445, 446.

⁷⁰ OVG Koblenz, Urteil vom 01.03.2023 – 8 C 10166/22.OVG –, ZfBR 2023, 475, 477 Rn. 58; *Söfker/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1, Rn. 144b sprechen von einem „hervorgehobenen Stellenwert“.

⁷¹ Siehe schon BVerwG, Beschluss vom 31.01.1997 – 4 NB 27.96 –, juris Rn. 27. In diesem Sinne auch VGH München, Beschluss vom 03.07.2020 – 22 CS 20.799 –, BeckRS 2020, 16919 Rn. 39 („hohes Gewicht des öffentlichen Interesses an dem Schutz von Boden und Grundwasser“).

⁷² BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 –, NVwZ 2021, 951 ff. Rn. 140.

Im Ergebnis bedeutet dies: Eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung in Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen und der Vorrang der Innenentwicklung stellen Planungsleitsätze dar, die im Rahmen der Abwägung von Bedeutung und dort zu berücksichtigen sind. Sie genießen zwar im Rahmen der Abwägung keinen generellen Vorrang gegenüber anderen Belangen und Interessen⁷³. Gleichwohl kommt ihnen ein besonderes Gewicht zu, sie sind gerade nicht „gleichgewichtig“ mit sämtlichen anderen zu berücksichtigenden Belangen. Der Vorrang der Innenentwicklung ist damit nicht ohne weiteres abwägend zu überwinden, das im o. g. Eckpunktepapier konstatierte, *regelmäßige* „Wegwägen“ der Anforderungen des Bodenschutzes ist schon heute mit dem geltenden Recht kaum zu vereinbaren⁷⁴.

b) Die Berücksichtigung der Schutzgüter Boden und Fläche in der Abwägung (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB)

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind nicht nur die o. g. Planungsleitsätze (zu denen – wie gezeigt – auch solche mit der Zielsetzung des Umweltschutzes gehören), sondern gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB auch explizit umweltschützende Belange und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. Eine Konkretisierung dieser Belange findet sich u. a. in den jeweiligen Umweltfachgesetzen, z. B. auch in Gestalt des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) sowie in den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen. Die umweltschützenden Belange sind in einem weiten Sinne zu verstehen⁷⁵, die in lit. a) bis j) aufgeführten Aspekte sind nur eine beispielhafte Aufzählung („...insbesondere...“).

(1) Schutzgüter Boden und Fläche

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB sind in der Abwägung unter anderem auch die Auswirkungen der Planung auf den Boden und die Fläche zu berücksichtigen. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB zeigt damit die enge Verzahnung des BauGB mit dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) und dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)⁷⁶ und verlangt die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes und damit auch der Belange von Boden und Fläche bei der Aufstellung von Bauleitplänen. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB ist zudem die Grundlage der nachfolgend noch genauer zu betrachtenden Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB)⁷⁷. Alle in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belange und mithin auch der Boden- und Flächenschutz unterliegen folglich der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.

⁷³ Dirnberger, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1 Rn. 73.

⁷⁴ Ebenso zum Zusammenspiel von Art. 20a GG mit der (noch zu erörternden) Bodenschutzklausel Franz, ZfBR 2001, 445, 447: „Die Bodenschutzklausel ist jedoch insoweit verfassungskonform auszulegen, als ein „Wegwägen“ der Klausel nicht dazu führen darf, dass vermeidbare Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen entstehen. Ebenso ist im Rahmen der Abwägung der Verfassungsrang und der absolute relative Vorrang des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen vor einfachen Belangen zu beachten.“

⁷⁵ Stürer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2240.

⁷⁶ HMUKLV, Bodenschutz in Hessen – Rechtliche, planerische und fachliche Grundlagen zum Bodenschutz (April 2022), S. 3.

⁷⁷ Stürer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2247.

Dabei differenziert das Gesetz zwischen Fläche und Boden. Das Schutzgut „Fläche“ wurde durch das BauGB-Änderungsgesetz 2017 zusätzlich in die Aufzählung eingefügt, obgleich dort schon damals das Schutzgut „Boden“ enthalten war. In der damaligen Begründung zum Gesetzentwurf⁷⁸ heißt es hierzu:

„In Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c der UVP-Richtlinie wird nunmehr das Schutzgut „Fläche“ neben dem Schutzgut „Boden“ genannt. Auch wenn das Thema „Flächeninanspruchnahme“ schon nach bisherigem Recht im Rahmen der UVP zu berücksichtigen war, erscheint es auch vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sachgerecht, das Schutzgut „Fläche“ zur Klarstellung auch in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe a BauGB explizit aufzunehmen (vgl. Gutachten, S. 15 f.).“

Daraus kann zweierlei abgeleitet werden: Einerseits diene die Aufnahme dieses Schutzgutes der „Klarstellung“, was auf den ersten Blick gegen eine besondere Akzentuierung dieses Belangs seitens des Gesetzgebers spricht. Andererseits wird ausdrücklich auf die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verwiesen, in der schon vor 2002 (siehe oben B. II. 1) das 30-ha-Ziel verankert war („Senkung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha minus x pro Tag bis 2030“). Folglich ging es auch darum, den Aspekt der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme deutlicher zu akzentuieren, als dies zuvor der Fall war. Dessen ungeachtet stellt der Belang „Fläche“ bei isolierter Betrachtung nur einen einfachen Abwägungsbelang dar. Seine besondere Bedeutung erlangt er erst im Zusammenspiel mit § 1 Abs. 5 BauGB (siehe oben C. I. 2. a) sowie der Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB (siehe unten C. I. 2. c).

Der Begriff der Fläche als Schutzgut, der auch in § 1a Abs. 2 BauGB Verwendung findet, bedeutet in dem hier gegebenen Zusammenhang die Berücksichtigung der Inanspruchnahme von Flächen für städtebauliche Zwecke, insbesondere für die bauliche und sonstige Nutzung, auf die sich die Bauleitplanung bezieht (§ 1 Abs. 1 BauGB)⁷⁹. Berücksichtigt werden soll im Rahmen der Abwägung die Fläche als natürliche Ressource und ihre nachhaltige Verfügbarkeit⁸⁰. Bei der Berücksichtigung des Belangs „Auswirkungen auf die Fläche“ geht es folglich um Fragen der Inanspruchnahme von Flächen durch Ausweisung von Flächen und Gebieten für die bauliche und sonstige Nutzung nach Maßgabe des § 9 BauGB und der Baunutzungsverordnung (BauNVO).

Im Hinblick auf den hier im Fokus stehenden quantitativen Bodenschutz überschneidet sich das Schutzgut Fläche mit jenem des Bodens. Zu den im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigenden Bodenfunktionen gehören u. a. jene als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen und als Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen⁸¹. Im Zusammenhang mit dem o. g. Flächenschutz geht es im Kern darum, dass durch einen

⁷⁸ BT-Drucksache 18/10942 vom 23.01.2017.

⁷⁹ Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1, Rn. 144b.

⁸⁰ Vgl. Anlage 1 zum BauGB, Nr. 2b bb.

⁸¹ Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1, Rn. 144b.

Bauleitplan die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Bebauung von Boden geschaffen wird und dies regelmäßig mit einer Bodenversiegelung verbunden ist. Solche Versiegelungen sollen im Rahmen der Abwägung – unter zusätzlicher Berücksichtigung der Bodenschutzklausel (siehe unten) – auf das notwendige Maß begrenzt werden. Es geht also gerade auch um die Frage der Flächeninanspruchnahme für bauliche Zwecke überhaupt⁸², also das „Ob“ und das „Wieviel“ der Flächeninanspruchnahme. Hinsichtlich des „Wie“ haben unter Bodenschutzaspekten die in den vorgesehenen Baugebieten vorgesehenen Festsetzungen des Bebauungsplans Bedeutung, mit denen die Versiegelung begrenzt werden kann⁸³ und auch sollte.

Von der Berücksichtigung der Schutzgüter Boden und Fläche gleichsam „um ihrer selbst Willen“ bzw. zugunsten der Allgemeinheit zu unterscheiden sind Belange Dritter, insbesondere gerichtet auf die Beibehaltung einer bestimmten Bodennutzung⁸⁴. Sie sind für die hier gestellten Rechtsfragen nicht von Belang, in der Praxis aber natürlich ebenfalls in die Abwägung einzustellen, wobei ihnen dann aber nur der Charakter eines einfachen, privaten Belangs zukommt.

(2) Pläne nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB steuert das Verhältnis von umweltschutzbezogenen Fachplanungen zur bauleitplanerischen Abwägung. Besonderer Bedeutung kommt dabei der Landschaftsplanung zu. Die Auflistung in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB ist nicht abschließend, sondern nur beispielhaft. In Betracht käme insofern, hier auch kommunale Bodenmanagementkonzepte zu verorten⁸⁵. Dies soll in Kapitel D einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

c) Die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB)

§ 1a Abs. 2 BauGB setzt sich aus der eigentlichen Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB, der sog. Umwidmungssperrklausel in § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB und der Berücksichtigung beider Anforderungen im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zusammen⁸⁶.

(1) Die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB

Nach § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden, wobei zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelung auf das notwendige Maß zu

⁸² Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1, Rn. 144b.

⁸³ Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1, Rn. 144b.

⁸⁴ Siehe hierzu z. B. OVG Lüneburg, Urteil vom 27.11.2013 – 1 KN 149/12 –, ZfBR 2014, 382ff.

⁸⁵ In diesem Sinne Schink/Reidt/Mitschang/Mitschang, 2. Aufl. 2023, UVP § 50 Rn. 55d.

⁸⁶ Schwarz, UPR 2013, 408 ff.

begrenzen sind. Damit wird der Zielsetzung des § 1 BBodSchG entsprochen, den Boden insbesondere in seiner natürlichen Funktion als Lebensgrundlage sämtlicher Organismen, Bestandteil des Naturhaushalts und Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen nachhaltig zu sichern oder wiederherzustellen⁸⁷.

Mit dieser Bestimmung ist ein Aspekt des Bodenschutzes angesprochen, der gerade in der Bauleitplanung von Bedeutung ist, nämlich der des Flächenverbrauchs, der auch im Fokus dieses Gutachtens steht. Der in der Bodenschutzklausel geforderte sparsame Umgang mit Grund und Boden bedeutet eine Reduzierung der erstmaligen Inanspruchnahme unversiegelten Bodens⁸⁸. Ziel ist es, dass vor allem noch unversiegelter („naturnaher“) Boden nur in dem Umfang „verplant“ und für die Ausführung von Bauvorhaben sowie für die Herstellung von Erschließungsanlagen in Anspruch genommen werden darf, wie es dem Wohl der Allgemeinheit unter sorgfältiger Abwägung aller im gegebenen Fall planungserheblichen Belange gegeneinander und untereinander entspricht (§ 1 Abs. 7 BauGB)⁸⁹. Ein sparsamer Umgang verlangt zugleich, dass bereits versiegelte Flächen soweit wie möglich der städtebaulichen Wiedernutzung im Sinne eines sog. Flächenrecyclings zugeführt werden und dadurch die Überplanung noch naturnaher Flächen für bauliche und sonstiger mit Bodenversiegelung verbundene Zwecke möglichst vermieden wird⁹⁰. Erfolgt – trotz Beachtung des Gebots des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden – eine Inanspruchnahme noch unversiegelter Flächen, so ist nach Möglichkeiten zu suchen, die erwartete Versiegelung gering zu halten; dies kommt in dem Gebot, schonend mit Böden umzugehen, zum Ausdruck⁹¹.

(2) Die Umwidmungssperrklausel des § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB

Neben der o. g. Bodenschutzklausel hat auch die Umwidmungssperrklausel des § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB besondere Bedeutung für den Bodenschutz. Die Vorschrift ergänzt § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB insofern, als landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen „nur im notwendigen Umfang“ für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden sollen. Dies schließt Veränderungen der Bodennutzung zwar nicht aus, legt der Gemeinde aber gesteigerte Abwägungs- und Begründungspflichten auf⁹². Die Umwidmungssperrklausel erfasst nicht nur die Überführung der in der Regelung genannten Nutzungen in eine andere (dort nicht genannte) Nutzungsart (z. B. die Inanspruchnahme als Gewerbe- oder Verkehrsfläche), sondern gerade auch die Umwidmung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen zu Siedlungszwecken⁹³.

⁸⁷ Hyckel, ZfBR 2016, 335, 342-343.

⁸⁸ Schwarz, UPR 2013, 408 ff. Der andere, für die Bauleitplanung ebenso bedeutsame Gesichtspunkt, nämlich die Bewältigung vorhandener Bodenkontaminationen sowie die Abwehr durch emittierende Nutzungen verursachter zusätzlicher Bodenbelastungen, ist in § 1a Abs. 1 BauGB hingegen nicht thematisiert.

⁸⁹ Stich, ZfBR 2003, 643, 646. Zur Bedeutung der Bodenschutzklausel in der Abwägung s. nachfolgend (3).

⁹⁰ Stich, ZfBR 2003, 643, 646 m. w. N.

⁹¹ Stich, ZfBR 2003, 643, 646.

⁹² Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 156.

⁹³ Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 158.

Mit der Einschränkung auf den „notwendigen Umfang“ der Nutzungsänderungen ist nicht lediglich der Verzicht auf „überflüssigen“ Bodenverbrauch gemeint⁹⁴. § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB ist vielmehr dahingehend auszulegen, dass eine gegenüber dem Ziel des Freiflächenschutzes eindeutig unabwiesbare Notwendigkeit der Ausweisung für eine andere Nutzungsart dargelegt werden muss⁹⁵.

(3) Einordnung der Bodenschutzklausel in die Abwägung

Das Abwägungsgebot verlangt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) dreierlei, nämlich dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass – drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn die planende Gemeinde sich in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet.

Es gibt wenige umweltrechtliche Vorgaben, die gar nicht unter diesem Abwägungsvorbehalt stehen; sie sind der Abwägung entzogen⁹⁶. Dies betrifft z. B. (teilweise) den Schutz der Natura 2000-Gebiete nach § 1a Abs. 4 BauGB sowie das besondere Artenschutzrecht. Verstöße gegen das besondere Artenschutzrecht stellen ein dauerhaftes rechtliches Vollzugshindernis auf Planverwirklichungsebene dar und führen dazu, dass der Bebauungsplan im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB als nicht erforderlich und damit nichtig anzusehen ist. Zu diesen der Abwägung entzogenen Belangen gehört der vorsorgende Bodenschutz nicht.

Ob die geschilderten Vorgaben eingehalten werden, ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls. Eine generalisierende Aussage dazu, wie der vorsorgende Bodenschutz hierbei zu berücksichtigen ist und insbesondere, wann und unter welchen Umständen seine „Nichtberücksichtigung“ bzw. seine ggf. unzureichende Berücksichtigung zu einem Abwägungsfehler führt, ist nicht möglich. Dessen ungeachtet kann aber das Gewicht des Abwägungsbelangs „Bodenschutz“ näher spezifiziert werden.

⁹⁴ Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 158.

⁹⁵ Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 158.

⁹⁶ Siehe hierzu Stürer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2248.

Die in (1) und (2) angesprochenen „Klauseln“ stellen jeweils eine materiell wirkende Abwägungsdirektive für das Bauleitplanverfahren dar⁹⁷. Belange, die als Abwägungsdirektive einzustufen sind, haben ein grundsätzlich erhöhtes Gewicht im Vergleich zu den „einfachen“ Abwägungsbelaugen. Der Bodenschutz (als Abwägungsdirektive) ist deshalb mehr als nur ein in der Abwägung zu berücksichtigender Belang, er geht über den Rang eines der nur in § 1 Abs. 6 BauGB bezeichneten Belange hinaus. Dem Belang „Bodenschutz“ kommt mithin in der Abwägung ein relativer Vorrang, allerdings kein absoluter Vorrang zu⁹⁸. Der Vorrang ist in dem Sinne relativ, dass im konkreten Einzelfall ein Bodenverbrauch und die Bodenversiegelung durch höherwertige andere öffentliche Belange gerechtfertigt werden kann⁹⁹. Die Gründe müssen jedoch von entsprechendem Gewicht sein, um die gesetzliche Wertung bzw. Einstufung des Bodenschutzes als Abwägungsdirektive überwinden zu können¹⁰⁰. Für ein Zurückstellen der Bodenschutzbelange bedarf es folglich einer Rechtfertigung, die deren herausgehobener Stellung Rechnung trägt¹⁰¹. Daraus folgt:

- Bevor unversiegelte Flächen überplant (und nachfolgend überbaut) werden, ist zunächst zu begründen, weshalb überhaupt ein Flächenbedarf besteht¹⁰².
- Ferner ist seitens der Gemeinde zu ermitteln, welche alternativen Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen und Nachverdichtung sowie andere Maßnahmen der Innenentwicklung bestehen¹⁰³. Ob und in welchem Umfang die Möglichkeiten der Innenentwicklung

⁹⁷ Dies ist in der Literatur umstritten. Für ein Optimierungsgebot bzw. eine Abwägungsdirektive: *Wagner*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1a Rn. 53; *Söfker/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/, 156. EL September 2024, BauGB § 1, Rn. 144b; *Appel/Stark*, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 15 Rn. 222; *Schink*, ZfBR 2000, 154, 156/157; *Hyckel*, ZfBR 2016, 335, 337; *Balla/Sangenstedt*, ZUR 2023, 476, 483; *Stüer/Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 8148; wohl auch *Tomerius*, ZUR 2008, 1, 6. Nach a. A. handelt es sich um einen Planungsleitsatz, vgl. *Gröhn/Sanden*, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 174ff., während *Kloepfer* (UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 13 Rn. 79) von einer „Gewichtungsvorgabe“ spricht. Nach wiederum anderer Ansicht soll es sich nur um einen einfachen Abwägungsbelaug handeln: *Halama*, in: Berkemann (Hrsg.), BauGB 2004 - Nachgefragt, Berlin 2006, S. 62; *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2005, 751ff.; *Otto*, ZfBR 2013, 434, 436; *Dirnberger*, DNotZ 2014, 424, 425; *Franz*, ZfBR 2001, 445, 447; *Erbguth*, NVwZ 1988, 289, 291. Die Rechtsprechung geht dessen ungeachtet mehrheitlich von einer Abwägungsdirektive aus, vgl. z. B. VGH München, Urteil vom 28.06.2006 – 8 N 06.710 –, juris Rn. 32; VGH München, Urteil vom 10.12.2020 – 1 N 16.682, 1 N 16.896 –, BeckRS 2020, 41292 Rn. 42; OVG Koblenz, Urteil vom 16.01.2020 – 8 C 11089/19.OVG –, BeckRS 2020, 2280 Rn. 70 ff.; OVG Münster, Beschluss vom 14.07.2014 – 2 B 581/14.NE –, ZfBR 2014, 774, 777; OVG Münster, Urteil vom 18.12.2009 – 7 D 124-07 –, BeckRS 2010, 49748; vgl. zum Begriff der Abwägungsdirektive auch BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1075.04 –, Rn. 164, BVerwGE 125, 116, 172 (zu § 50 BImSchG).

⁹⁸ *Götze*, ZUR 2008, 8, 9.

⁹⁹ *Stüer/Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2351-2353. Ebenso für den Belang Klimaschutz: *Shirvani*, NVwZ 2025, 447ff.

¹⁰⁰ BVerwG, Beschluss vom 12.06.2008 – 4 BN 8.08 –, ZfBR 2008, 689 ff.: Ein Zurückstellen der in § 1a Abs. 2 S. 1 und 2 BauGB genannten Belange bedarf einer Rechtfertigung, die „dem Gewicht dieser vom Gesetzgeber herausgehobenen Belange Rechnung trägt“.

¹⁰¹ BVerwG, Beschluss vom 12.06.2008 – 4 BN 8.08 –, a. a. O. und juris Rn. 4.

¹⁰² *Schwarz*, UPR 2013, 408 ff.

¹⁰³ Vgl. *Wagner*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1a Rn. 42ff.; *Faßbender*, ZUR 2010, 81, 84: „[Die] Berücksichtigung der Vorgaben zum Bodenschutz [ist] schlechterdings nur dann möglich, wenn die planende Gemeinde zuvor die Möglichkeiten der Entwicklung der

bzw. der vorhandenen Baulandreserven der Gemeinde zu ermitteln sind, hängt von der jeweiligen Planungskonzeption der Gemeinde und den tatsächlichen Gegebenheiten im Einzelfall ab¹⁰⁴.

- Die Zurückstellung des Bodenschutzbelangs ist zu begründen. Diese Begründung dient dazu, die Gemeinde im Bauleitplanverfahren dazu „zu zwingen“, sich intensiv mit den Argumenten für und gegen eine Flächenneuanspruchnahme auseinanderzusetzen. Die Möglichkeiten der Innenentwicklung sollen der Begründung zugrunde gelegt werden¹⁰⁵. Ein konkreter *aktueller* Bauflächenbedarf muss für ein stimmiges städtebauliches Konzept allerdings i. d. R. nicht vorliegen. Die Gemeinde darf auch für einen Bedarf planen, der sich erst für die Zukunft abzeichnet¹⁰⁶.
- Aus § 1a Abs. 2 BauGB kann hingegen nicht hergeleitet werden, dass eine Gemeinde gezwungen ist, vor der Umwidmung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen in ein Wohngebiet zunächst die Möglichkeiten einer Innenentwicklung auszuschöpfen¹⁰⁷. Aus der Bodenschutzklausel folgt auch nicht, dass eine weitere Inanspruchnahme der Landschaft für eine Bebauung nur aus zwingenden Gründen zulässig ist, wenn noch innerhalb des bereits bebauten Gebiets Flächen vorhanden sind, die für eine solche Bebauung in Betracht kommen¹⁰⁸. Das gilt vor allem im Verhältnis zum Belang der Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum¹⁰⁹. Im Ergebnis werden der Gemeinde keine strikten, unüberwindbaren Grenzen durch die Bodenschutzklausel aufgezeigt¹¹⁰.

Kurz gesagt¹¹¹: Der Belang des flächensparenden Umgangs mit Grund und Boden ist nach Möglichkeit zu verfolgen und kann nur dann zurückgestellt werden, wenn es andere Belange mit herausragendem Gewicht gibt, die die Gemeinde berechtigen, diese Gesichtspunkte hinter anderen zurückzustellen¹¹². Deshalb bedarf die Zurückstellung

Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung ermittelt hat.“ Siehe hierzu auch unten (5).

¹⁰⁴ OVG Koblenz, Urteil vom 16.01.2020 – 8 C 11089/19.OVG –, BeckRS 2020, 2280 Rn. 70 ff.

¹⁰⁵ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 174ff.

¹⁰⁶ Stürer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2351-2353. Etwas anderes soll nach Auffassung des OVG Münster (Beschluss vom 14.07.2014 – 2 B 581/14.NE –, ZfBR 2014, 774ff.) vor dem Hintergrund der Bodenschutzklausel ausnahmsweise dann gelten, wenn für die Ausweisung eines neuen Wohngebiets außerhalb der bestehenden Ortslage in der konkreten Planungssituation offensichtlich absehbar keinerlei Bedarf besteht.

¹⁰⁷ VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 3 S 748/13 –, BeckRS 2015, 46910.

¹⁰⁸ VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 3 S 748/13 –, BeckRS 2015, 46910.

¹⁰⁹ Siehe hierzu auch nachfolgend (4).

¹¹⁰ Götze, ZUR 2008, 8, 9; Hyckel, ZfBR 2016, 335, 342-343: So kann eine Abweichung gerechtfertigt sein, wenn neue Wohngebiete ausgewiesen werden sollen, innerorts jedoch lediglich industrielle und nur durch eine aufwendige Sanierung („Flächenrecycling“) nutzbar zu machende Brachflächen vorhanden sind.

¹¹¹ Siehe hierzu VGH München, Urteil vom 13.12.2021 – 15 N 20.1649 –, BeckRS 2021, 41411 Rn. 62.

¹¹² Götze (ZUR 2008, 8, 9) spricht zurückhaltend davon, dass der vorsorgende Bodenschutz durch die gesetzgeberische Bewertung innerhalb der in § 1 Abs. 6 BauGB bezeichneten Belange eine „gewisse Hervorhebung“ erfahren habe. OVG Bremen, Urteil vom 10.12.2001 – 1 D 203/01 –, BeckRS 2002, 22720 Rn. 142: „Die Bodenschutzklausel statet den Belang des Bodenschutzes mit erheblichem Gewicht aus, enthält aber keine Sperre in dem Sinne, dass die Inanspruchnahme unbebauter Flächen erst nach Erschöpfung aller anderen Entwicklungsmöglichkeiten zulässig wäre. Es ist Aufgabe des Plangebers, den gravierenden Bodenschutzbelang mit dem ihm zukommenden besonderen Gewicht zu berücksichtigen und abzuwägen, ob andere Belange gleichwohl die erstmalige Inanspruchnahme unbebauter Flächen rechtfertigen.“

des Belanges „Bodenschutz“ einer Begründung, die dem Gewicht dieses hervorgehobenen Belangs Rechnung trägt. Eine wie auch immer geartete „Baulandsperre“ oder ein „Versiegelungsverbot“ sind mit der Abwägungsdirektive aus § 1a Abs. 2 S. 1, 2 BauGB allerdings nicht verbunden¹¹³.

(4) Verhältnis Bodenschutz – Wohnraumbedarf

In der Praxis stellt die Rechtsprechung ungeachtet dieser Anforderungen nur sehr selten einen Verstoß gegen die o. g. Bodenschutzklausel und damit einen Abwägungsfehler fest¹¹⁴. Dies gilt insbesondere im Verhältnis des Bodenschutzbelangs zum Belang der „Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse“. Der Wohnraumbedarf einerseits und der Freiraumschutz andererseits können nicht auf der gleichen Fläche verwirklicht werden, so dass es insofern typischerweise zu einem Zielkonflikt kommt¹¹⁵. Kommen in dieser Konstellation Maßnahmen der Innenentwicklung als geeignete Alternative nicht in Betracht und wird die Bodenversiegelung im Rahmen der Bebauungsplanung auf das notwendige Maß begrenzt und eventuell kompensiert, kann die Gemeinde in der planerischen Abwägung dem festgestellten gewichtigen öffentlichen Interesse an der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum rechtsfehlerfrei den Vorrang vor dem Belang des Bodenschutzes einräumen¹¹⁶.

Dies geschieht in der Praxis nahezu regelmäßig. Vor allem der Belang der Deckung des Wohnbedarfs setzt sich vor diesem Hintergrund in der Praxis bei der Ausweisung neuer Baugebiete z. B. auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen regelmäßig – trotz Bodenschutzklausel – durch¹¹⁷. Das vom Gesetzgeber in § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB gesetzte rechtliche Signal, dass „landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen (...) nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden“ sollen, läuft daher in der Praxis oftmals leer.

Dieser rein tatsächliche Befund bedeutet aber nicht, dass das „regelmäßige“ Zurückstellen der bodenschutzrechtlichen Belange gegenüber den Belangen der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum rechtlich unproblematisch wäre. Vielmehr ist in jedem Einzelfall die o. g. Abwägung vorzunehmen, es besteht also keinesfalls eine Art Abwägungsautomatismus dergestalt, dass dem Belang der Wohnraumversorgung ohne weiteres der Vorrang eingeräumt werden darf. Angesichts der bereits beschriebenen Bedeutung des Boden- und Flächenschutzes in der Abwägung ist vielmehr das Gegenteil der

¹¹³ Götze, ZUR 2008, 8, 9; Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR/, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 174ff.; Stüer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2353.

¹¹⁴ Zu einem solchen Ausnahmefall siehe VGH München, Urteil vom 21.12.2010 – 1 N 08.3385 –, BeckRS 2010, 33350.

¹¹⁵ Külpmann, ZUR 2022, 81, 83.

¹¹⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 06.07.2021 – 3 S 2103/19 –, ZfBR 2022, 71, 77.

¹¹⁷ Zur Problematik „Flächensparen versus neue Wohnungsnot“ siehe auch Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2016, Kapitel 4.4.; Baron/Dross, Flächensparen und Wohnungsnot – ein Widerspruch? Bodenschutz 22 (4), S. 113–117; HMUKLV, Nachhaltige Innenentwicklung für Wohnungsbau (2017). Siehe auch Sachverständigenrat für Wirtschaft, Jahresgutachten 2024/2025, Kapitel 4, Rn. 382: „Ein zentrales Hemmnis für den Wohnungsbau in Ballungszentren ist der Mangel an Baugrundstücken. Der gesetzliche Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB) ist mit Blick auf den Flächenverbrauch zwar begrüßenswert, die Innenentwicklung wird bei der derzeitigen Bebauungsdichte aber voraussichtlich nur wenige Jahre den Flächenbedarf decken können. [...]“

Fall. Den Regelungen zum Boden- und Flächenschutz ist vielmehr zu entnehmen, dass vorrangig Fläche für Wohnraum durch Innenentwicklung bereitgestellt werden und damit zugleich der Freiraum geschont werden soll¹¹⁸. Nur wenn dies nicht möglich ist und ein entsprechender Wohnraumbedarf besteht¹¹⁹, kann der Belang der Wohnraumversorgung jenen des Boden- und Flächenschutzes überwinden.

(5) Ermittlungs- und Bewertungspflichten

Schließlich sollte nicht vergessen werden, dass nicht nur das Abwägungsgebot selbst von Bedeutung ist, sondern auch die diesem vorgelagerten (und z. T. bereits indirekt angesprochenen) Ermittlungs- und Bewertungspflichten nach § 2 Abs. 3 BauGB. Das als Verfahrensnorm ausgestaltete Gebot des § 2 Abs. 3 BauGB tritt selbstständig vor die materiellen Anforderungen an die verhältnismäßige Gewichtung und den gerechten Ausgleich der konkurrierenden Belange gemäß § 1 Abs. 7 BauGB. Die Bewertung nach dieser Vorschrift bedeutet vor dem Hintergrund einer noch vorzunehmenden Abwägungsentscheidung die Feststellung des jeweiligen Inhalts und Gewichts der abwägungserheblichen Belange¹²⁰. Im Einzelnen geht es um deren Wertigkeit bzw. Qualität in der gegebenen städtebaulichen Situation, um Art und Ausmaß der voraussichtlichen Auswirkungen der Planung sowie um mögliche Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich, die die Betroffenheit abschwächen oder kompensieren können¹²¹. Daher sind Art und Ausmaß des Berührtseins der Belange durch die Bauleitplanung sowie das Gewicht des jeweiligen Belangs im Verhältnis zu seiner Betroffenheit zu ermitteln und zu bewerten¹²². Die Bewertung zielt auf die Feststellung der objektiven Wichtigkeit, die den betroffenen Belangen zukommt, und unterliegt in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle¹²³.

d) Vermeidung und Ausgleich von Eingriffen (§ 1a Abs. 3 BauGB)

Ergänzt werden die o. g. Vorschriften durch § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB. Danach sind die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem BNatSchG) – wozu auch das Schutzgut Boden gehört – in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Die Gemeinde hat danach bei der Aufstellung eines Bebauungsplans zu prüfen, ob aufgrund des Plans Eingriffe in Natur und Landschaft i. S. des § 14 Abs. 1 BNatSchG zu erwarten sind (siehe nachfolgend (1)). Sie hat ferner Erwägungen darüber anzustellen, ob und wie sich die festgestellten Eingriffsfolgen sachgemäß bewältigen lassen (siehe nachfolgend (2)). Trägt die Gemeinde diesen

¹¹⁸ In diesem Sinne auch *Külpmann*, ZUR 2022, 81, 86.

¹¹⁹ Ein solcher ist insbesondere in verdichteten Gebieten mit einer hohen Nachfrage nach Wohnraum denkbar. In ländlichen Regionen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen wird hingegen in der Regel nicht von einem Mangel an Wohnraum auszugehen sein. Entsprechend ergibt sich hier auch kein Bedarf zur Schaffung neuen Wohnraums, zumal dieser auch nicht zu einer Reduzierung der Wohnungsnot in den Verdichtungsgebieten beitragen würde (so zutreffend *Arndt/Mitschang*, ZfBR 2017, 737).

¹²⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.12.2019 – OVG 2 A 6/16 –, BeckRS 2019, 38117 Rn. 30.

¹²¹ Vgl. *Gierke/Schmidt-Eichstaedt*, Die Abwägung in der Bauleitplanung, 2019, Rn. 284.

¹²² OVG Koblenz, Urteil vom 12.01.2012 – 1 C 10546/11 –, juris Rn. 38.

¹²³ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.12.2019 – OVG 2 A 6/16 –, BeckRS 2019, 38117 Rn. 30.

Pflichten nicht hinreichend Rechnung, liegt hierin ein Ermittlungsdefizit und damit ein Abwägungsfehler. Für die Frage, welche Konsequenzen ein Eingriff eventuell nach sich zieht, sind die Regelungen des BauGB maßgeblich. Verfahrensrechtlich ist diese planerische Eingriffsregelung wiederum in das Trägerverfahren der Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB) integriert¹²⁴.

Nach § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB, der nach § 18 Abs. 1 BNatSchG die Eingriffsregelung der §§ 13ff. BNatSchG – zusammen mit weiteren Regelungen – in die Bauleitplanung überführt, sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu berücksichtigen¹²⁵. Damit entspricht die bauplanungsrechtliche Eingriffsregelung im Wesentlichen der naturschutzrechtlichen nach §§ 13ff. BNatSchG, allerdings mit dem wesentlichen Unterschied einer abschließenden planungsrechtlichen Abwägung. Letztere führt dazu, dass – anders als im Naturschutzrecht – als Ergebnis dieser Prüfschritte und der sich anschließenden Abwägung ein Ausgleichsdefizit verbleiben darf, d. h. eine vollständige Kompensation ist nicht erforderlich¹²⁶. Geringfügige Ausgleichsdefizite können bereits wegen der „Unzulänglichkeiten jedes rechnerischen Verfahrens zur Bewertung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und deren Ausgleich“ gerechtfertigt sein¹²⁷. Die Hinnahme umfänglicherer Defizite ist abwägend zu begründen.

Die einzelnen Prüfungsschritte können im Detail wie folgt zusammengefasst werden¹²⁸:

- Die Gemeinde hat zu prüfen, ob auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne des § 14 BNatSchG zu erwarten sind.
- Sie hat sodann ganz allgemein der Frage nach dem vorfindlichen Zustand von Natur und Landschaft und damit dem berührten Integritätsinteresse nachzugehen.
- Sie hat ferner Erwägungen darüber anzustellen, ob und wie sich die festgestellten voraussichtlichen Eingriffsfolgen sachgemäß bewältigen lassen. Das in § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB normierte Erwägungs- und Kompensationskonzept soll dazu einen steuernden Einfluss auf die Bauleitplanung nehmen.
- Trägt die Gemeinde diesen Pflichten weder bei der Informationsgewinnung noch bei der Beachtung von Planungsalternativen hinreichend Rechnung, läge hierin ein Ermittlungsdefizit.
- Kommt die Gemeinde auf Grund der gebotenen Untersuchungen zu der Erkenntnis, dass sich die von der Planverwirklichung zu erwartenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten vermeiden oder durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen mindern

¹²⁴ Auch im vereinfachten bzw. beschleunigten Bauleitplanverfahren (§§ 13, 13a BauGB), in denen keine Umweltprüfung erforderlich ist, sind die Bodenbelange dessen ungeachtet zu ermitteln, zu bewerten und in der Abwägung zu berücksichtigen.

¹²⁵ BVerwG, Beschluss vom 26.11.2020 – 4 BN 26.20 –, BeckRS 2020, 39761 Rn. 6.

¹²⁶ Schmidt-Eichstaedt, LKV 2007, 114, 117.

¹²⁷ OVG Saarlouis, Urteil vom 08.05.2024 – 2 C 149/23 –, BeckRS 2024, 13274 für ein Ausgleichsdefizit von 5%.

¹²⁸ Prüfungsschema übernommen von Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1a Rn. 99.

oder kompensieren lassen, so hat sie diesen Umstand in ihre Abwägung einzustellen.

- Lässt sich die Gemeinde nicht von der normativen Wertung des § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB leiten, so verfehlt sie das Gebot, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit dem Gewicht in die Abwägung einzustellen, das ihnen objektiv zukommt.
- Eine Zurückstellung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt folglich nur zugunsten entsprechend gewichtiger anderer Belange in Betracht. Dies bedarf besonderer Rechtfertigung.
- Die Gemeinde muss die Belange, die sie für vorzugswürdig hält, präzise benennen. Sie hat, auch wenn sie diese gegenläufigen Belange zu Recht gewichtig einschätzen darf, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.
- Lässt die Verwirklichung ihrer Planung Eingriffe in Natur und Landschaft erwarten, so hat sie demgemäß zu prüfen, ob das planerische Ziel auf andere Weise mit geringerer Eingriffsintensität erreichbar ist.
- Auch der in § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB genannte Belang darf gegenüber kollidierenden Belangen nicht weiter als erforderlich zurückgestellt werden.

(1) Flächeninanspruchnahme/-versiegelung als Eingriff

Die Frage, ob ein Bauleitplan einen Eingriff darstellt bzw. ermöglicht¹²⁹, beurteilt sich nach § 14 BNatSchG (Eingriffsbegriff)¹³⁰. Sieht der Bauleitplan eine wie auch immer gartete Überbauung / Versiegelung bislang unbebauter / unversiegelten Flächen vor, liegt hierin (bzw. im späteren Vollzug dieser Festsetzung) regelmäßig eine Veränderung der Gestalt von Grundflächen oder eine Veränderung der Nutzung von Grundflächen. Hinzutreten muss bei beiden Varianten, dass durch die jeweilige Eingriffshandlung entweder die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild möglicherweise erheblich beeinträchtigt wird. Das Merkmal „erheblich“ verweist insofern auf die Intensität der Einwirkung auf die maßgeblichen Schutzgüter¹³¹, hier das Schutzgut Boden. Die Erheblichkeitsschwelle ist desto eher überschritten, je empfindlicher das jeweilige Ökosystem und je schutzwürdiger die betroffenen Bestandteile des Naturhaushalts sind¹³². Das Kriterium der Erheblichkeit erfordert nur, dass die Beeinträchtigung nach Art, Schwere und Dauer jedenfalls nicht völlig unbedeutend ist¹³³.

Durch eine Versiegelung wird auf der betroffenen Fläche jede Vegetation verhindert und die unterirdische oberflächennahe Fauna weitgehend vernichtet; für den Zufluss von Regenwasser steht diese Fläche nur noch eingeschränkt – soweit es an ihren Rändern

¹²⁹ Den eigentlichen (tatsächlichen) Eingriff stellen die durch den Bebauungsplan zugelassenen Baumaßnahmen dar.

¹³⁰ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1a Rn. 17.

¹³¹ OVG Lüneburg, Urteil vom 02.10.2024 – 1 KN 34/23 –, ZUR 2025, 167, 168.

¹³² Martin, ZUR 2021, 677, 679.

¹³³ Martin, ZUR 2021, 677, 679. VG Düsseldorf, Urteil vom 22.04.2010 – 4 K 4380/09 –, BeckRS 2011, 53607: „Entscheidend ist der zur Zeit des mutmaßlichen Eingriffs vorhandene Zustand des Ökosystems der Umgebung, so weit, wie er einerseits durch die Veränderung der Nutzung der Grundfläche beeinflusst werden kann und andererseits auf diese zurückwirkt. [...] Die Entscheidung setzt eine Wertschätzung von Natur und Landschaft in ihren Bestandteilen und im Zusammenhang und ohne die beeinträchtigende Veränderung voraus. Dabei muss ihre „Vorbelastung“ berücksichtigt werden.“

versickert – zur Verfügung. Schon daraus folgt – bei versiegelten Flächen von nicht völlig unbedeutendem Umfang – eine erhebliche Störung des Naturhaushalts auf der so in Anspruch genommenen Fläche. Eine solche Beeinträchtigung ist als erheblich einzustufen. Da zum Naturhaushalt auch das Umweltmedium Boden gehört, genügt auch dessen Beeinträchtigung zur Erfüllung des Eingriffsbegriffs, selbst wenn nicht zugleich auf die Tier- und Pflanzenwelt eingewirkt wird¹³⁴. Die Inanspruchnahme von Grund und Boden für Bauzwecke und die damit verbundene Versiegelung stellen daher regelmäßig auch Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne des § 14 BNatSchG dar¹³⁵. Nur ausnahmsweise kann dies – z. B. wegen der geringen Größe der versiegelten Fläche oder der Vorbelastung der Fläche – zu verneinen sein. Im Zweifel sollte, auch um Rechtsfehler im Planaufstellungsverfahren zu vermeiden, davon ausgegangen werden, dass die durch den Bebauungsplan ermöglichte (zusätzliche) Versiegelung als Eingriff einzustufen ist.

(2) Vermeidung

Liegt ein Eingriff – hier: in das Schutzgut Boden/Fläche – vor, ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit sich dieser Eingriff bzw. die Eingriffsfolgen vermeiden oder minimieren lassen. Lässt die Verwirklichung der Planung also Eingriffe in Natur und Landschaft erwarten, so hat die Gemeinde zu prüfen, ob das planerische Ziel auf andere Weise mit geringerer Eingriffsintensität erreichbar ist¹³⁶. Insofern wird – wie im Naturschutzrecht – teilweise von einem Vorrang der Vermeidung von Beeinträchtigungen vor einem etwaigen Ausgleich¹³⁷ ausgegangen. Dem kann jedoch nicht gefolgt werden, da schon nach dem Wortlaut der Norm Vermeidung und Ausgleich *in der Abwägung zu berücksichtigen* sind. Der Vorrang einer Vermeidungsmaßnahme *kann* Ergebnis der Abwägung sein¹³⁸, ist aber nicht per se gegenüber anderen (Kompensations-) Maßnahmen vorrangig¹³⁹. Im Rahmen dieser Abwägung sind allerdings im Interesse des Vermeidungsgebots die planerischen Aussagen auf eine möglichst schonende Behandlung von Natur und Landschaft auszurichten (sog. Minimierungsgebot)¹⁴⁰.

Insofern darf als unstrittig gelten, dass für den räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes Alternativen zu untersuchen sind, die zu einer schonenderen Behandlung von Natur und Landschaft führen¹⁴¹. Als praktische Minimierungsmöglichkeiten für

¹³⁴ Scheidler, ZUR 2019, 145, 146.

¹³⁵ Ebenso Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL September 2024, BauGB § 1a Rn. 57; Brückner/Hermsdorf, LKV 2022, 433, 440.

¹³⁶ Mit anderen Worten: Die Planung an sich wird durch das Vermeidungs- bzw. Minimierungsgebot nicht in Frage gestellt. Sehr wohl ist aber zu prüfen, wie bei grundsätzlicher Beibehaltung des Planungsziels der Flächenverbrauch minimiert werden kann.

¹³⁷ OVG Lüneburg, Urteil vom 05.10.2023 – 1 KN 66/20 –, BeckRS 2023, 30355 Rn. 58, wobei nicht eindeutig zum Ausdruck kommt, ob das Gericht tatsächlich von einem generellen Vorrang ausgeht.

¹³⁸ BVerwG, Beschluss vom 26.11.2020 – 4 BN 38.20 –, BeckRS 2020, 39739 Rn. 6-7.

¹³⁹ So zutreffend Dirnberger, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1a Rn. 22; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1a Rn. 22.

¹⁴⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 07.03.1997 – 4 C 10.96 –, BVerwGE 104, 144-153, juris Rn. 25; Beschluss vom 19.09.2014 – 7 B 6.14 –, juris Rn. 15; Beschluss vom 26.11.2020 – 4 BN 33.20 –, BeckRS 2020, 39735; OVG Bautzen, Urteil vom 14.07.2021 – 1 C 4/20 –, KommJur 2021, 388, 397.

¹⁴¹ Schrödter, LKV 2008, 109, 111.

die Bodeninanspruchnahme im Bebauungsplan werden in der Fachliteratur unter anderem folgende Festsetzungsmöglichkeiten hervorgehoben¹⁴²:

- Steuerung der Bebauung über das Maß, insbesondere durch größere Höhen und Geschossflächenzahlen, § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i. V. m. § 16 BauNVO;
- Festsetzung überbaubarer und nicht überbaubarer Grundstücksflächen, § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. § 23 BauNVO, auch zur Freihaltung von wertvollen Böden auf einem Grundstück;
- Festsetzung von Höchstmaßen für Wohngrundstücke, die nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ausdrücklich „aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden“ zulässig ist;
- Festsetzung von Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind und ihre Nutzung, § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB;
- Ausweisung von privaten und öffentlichen Grünflächen, § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB;
- Ausweisung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft, § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB;
- Ausweisung von Waldflächen, § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB.

Sind innerhalb des Plangebiets die Auswirkungen einer Versiegelung von unterschiedlicher Schwere (z. B. wegen unterschiedlicher Bodenqualitäten), greift zudem die grundsätzliche Pflicht zur Alternativenprüfung insofern, als zu prüfen ist, ob die Inanspruchnahme von Flächen (weitgehend) auf solche mit geringerer Qualität beschränkt werden kann¹⁴³. Diese Frage der Standortauswahl hinsichtlich der geplanten Bodennutzungen ist dabei aber grundsätzlich auf das Plangebiet beschränkt¹⁴⁴. Dabei ist zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan zu differenzieren: Im Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan kommt mit Blick auf die Standortauswahl der Flächennutzungsplanung größere Bedeutung zu, denn dort ist grundsätzlich eine gemeindegebietsweite Suche nach Alternativstandorten gefordert¹⁴⁵. Bei der Aufstellung des Bebauungsplans, welcher gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist, ist dann diese Vorauswahl grundsätzlich zu beachten und nur in Grenzen modifizierbar¹⁴⁶.

¹⁴² Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 174ff.

¹⁴³ In diesem Sinne auch VGH Mannheim, Urteil vom 22.05.2019 – 8 S 2431/17 –, BeckRS 2019, 49810 Rn. 80ff., allerdings nicht bezogen auf den Bodenschutz, sondern auf den Standort einer Lärmschutzwand. Zur Standortauswahl für ein Parkhaus: OVG Greifswald, Urteil vom 27.02.2024 – 3 K 543/21 –, BeckRS 2024, 11319 Rn. 94.

¹⁴⁴ Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 272. Siehe hierzu auch OVG Saarlouis, Urteil vom 01.06.2023 – 2 C 121/22 –, NVwZ-RR 2023, 936ff. Rn. 40.

¹⁴⁵ Weiß/Wurster, VBIBW 2011, 252, 255; Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 273. Zur Alternativenprüfung in der Raumordnung siehe zuletzt BVerwG, Urteil vom 07.12.2023 – 4 CN 6.22 –, NVwZ 2024, 917ff.

¹⁴⁶ Kloepfer, a.a.O. Fn. 144.

Der Umfang der Alternativenprüfung beschränkt sich dabei auf die Untersuchung planzielkonformer Alternativen¹⁴⁷ und steht folglich weitgehend im Planungsermessen der Gemeinde¹⁴⁸. Nicht in die Alternativenprüfung einzubeziehen sind daher Varianten, die einen vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Planung darstellen würden¹⁴⁹.

(3) Ausgleich

Der Ausgleich des in (1) beschriebenen und nicht im Sinne von (2) vermiedenen Eingriffs erfolgt durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich (§ 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB). Soweit dies mit einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist, können die Darstellungen und Festsetzungen auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen (§ 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB). Anstelle von Darstellungen und Festsetzungen können auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 BauGB oder sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden (§ 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB)¹⁵⁰. Nach § 200a Satz 1 BauGB umfassen Darstellungen für Flächen zum Ausgleich und Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich i. S. des § 1a Abs. 3 BauGB auch Ersatzmaßnahmen. Ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich ist nicht erforderlich, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist (§ 200a Satz 2 BauGB). Während die Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht für Beeinträchtigungen, die nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, zudem die Einrichtung einer Ersatzzahlung vorsieht (§ 15 Abs. 6 BNatSchG), existiert dieses Instrument im Bauplanungsrecht nicht.

Mit § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege keinen abstrakten Vorrang vor den in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen haben¹⁵¹. Gegenüber anderen öffentlichen, beispielhaft in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB aufgeführten Belangen haben die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege jedoch insoweit eine herausgehobene Bedeutung, als in der Bauleitplanung nicht nur darüber zu entscheiden ist, ob sich die Eingriffe in Natur und Landschaft im Planbereich überhaupt rechtfertigen lassen, sondern auch darüber, ob und in welchem Umfang für – angesichts vorrangiger städtebaulicher Erfordernisse – unvermeidbare Beeinträchtigungen Ausgleich und Ersatz zu leisten ist¹⁵². In diesem Sinne wird den genannten Belangen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB) dann im Ergebnis doch eine gegenüber den in § 1 Abs. 6 BauGB ebenfalls erwähnten anderen

¹⁴⁷ OVG Lüneburg, Urteil vom 15.05.2024 – 1 KN 53/21 –, ZfBR 2024, 340, 342.

¹⁴⁸ Schink, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 5, Rn. 116; Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 274.

¹⁴⁹ Vgl. im Einzelnen BVerwG, Beschluss vom 18.10.2023 – 4 BN 8.23 –, juris Rn. 17.

¹⁵⁰ Siehe hierzu auch Stapelfeldt, in: Mengel (Hrsg.), Naturschutzrecht und Städtebaurecht (2019), S. 59ff.

¹⁵¹ Ständige Rspr., z. B. VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 3 S 748/13 –, juris Rn. 48; OVG Saarlouis, Urteil vom 08.05.2024 – 2 C 149/23 –, BeckRS 2024, 13274.

¹⁵² VGH Mannheim, Urteil vom 24.05.2022 – 3 S 1813/19 –, BeckRS 2022, 15706 Rn. 78; OVG Saarlouis, Urteil vom 08.05.2024 – 2 C 149/23 –, BeckRS 2024, 13274.

Belangen herausgehobene Bedeutung beigemessen¹⁵³. Zusammenfassend heißt es zu den Konsequenzen dieser Einordnung in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁵⁴:

„Zum einen muss die planende Gemeinde auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme und Bewertung des vorhandenen Zustands von Natur und Landschaft die durch die Umsetzung des Bebauungsplans hervorgerufenen oder zu erwartenden Eingriffe selbst in Art und Ausmaß erfassen und bewerten und im Anschluss daran abwägend entscheiden, ob und in welchem Umfang die Zurückstellung der Belange des Naturschutzes sich überhaupt durch hinreichend gewichtige städtebauliche Gründe rechtfertigen lässt; dabei sind im Interesse des Vermeidungsgebots die planerischen Aussagen auf eine möglichst schonende Behandlung von Natur und Landschaft auszurichten (Minimierungsgebot; vgl. BVerwG, Urteil vom 7. März 1997 - 4 C 10.96 - BVerwGE 104, 144 <149 f.>; Beschluss vom 19. September 2014 - 7 B 6.14 - Buchholz 406.403 § 15 BNatSchG 2010 Nr. 3 Rn. 15). Zum anderen – und darin liegt das Besondere – werden die in der Abwägung zu berücksichtigenden Naturschutzbelange, falls das Integritätsinteresse nicht gewahrt werden kann, über dieses hinausgehend auf das – gemäß § 200a Satz 1 BauGB sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen im Sinne von § 15 Abs. 2 Satz 1 bis 3 BNatSchG umfassende – Kompensationsinteresse erweitert (BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 1997 - 4 NB 27.96 - BVerwGE 104, 68 <73>). Hierfür enthält das Gesetz in § 1a Abs. 3 Satz 2 bis 4 BauGB besondere konkretisierende Regelungen. [...] Mit diesen Regelungen sind den Gemeinden flexible Handlungsmöglichkeiten eröffnet, um einem festgestellten Ausgleichsbedarf zu entsprechen. Allein diesen Bedarf nehmen die Regelungen in den Blick, dessen Realisierungschancen sich durch ein vielfältiges, an die jeweilige Fallkonstellation angepasstes planerisches Instrumentarium im Rahmen der gebotenen Abwägung erhöhen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2003 - 4 BN 37.03 - Buchholz 406.11 § 1a BauGB Nr. 4). [...]

Vermeidungsmaßnahmen, die den Eingriff als eine erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft minimieren, sind örtlich in dem Sinne radiziert, als sie sich zwingend auf das Gebiet des Bebauungsplans als des „Eingriffsbebauungsplans“ beziehen. Eine räumliche Entkoppelung vom Eingriffsort, die bei den Ausgleichsmaßnahmen Anlass für die Eröffnung verschiedener Handlungsoptionen ist, kommt hier nicht in Betracht. Erweist sich eine Vermeidungsmaßnahme als Ergebnis der planerischen Abwägung als geboten, muss dies, soweit möglich, im Bebauungsplan seinen Niederschlag finden. Der Bebauungsplan setzt die städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde um (§ 8 Abs. 1 BauGB) und bringt dabei das Ergebnis der planerischen Abwägung zum Ausdruck. Eine dabei angestrebte Minimierung der Eingriffsfolgen ist folglich grundsätzlich durch entsprechende Festsetzungen nach Maßgabe des abschließenden Katalogs des § 9 BauGB (BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1993 - 4 C 18.91 - BVerwGE 92, 56 <60>) zu

¹⁵³ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 31.01.1997 – 4 NB 27.96 –, BVerwGE 104, 68, 77.

¹⁵⁴ BVerwG, Beschluss vom 26.11.2020 – 4 BN 38.20 –, BeckRS 2020, 39739 Rn. 6, 7.

regeln. Steht eine solche Festsetzung, wie in der Fragestellung allgemein – und im Übrigen vom Oberverwaltungsgericht fallbezogen in Gestalt von § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB jedenfalls im Grundsatz zutreffend (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. August 2001- 4 CN 9.00 - BVerwGE 115, 77 <81 f.>; siehe auch Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2020, § 9 Rn. 158 a.E.; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, Stand Juli 2014, § 1a Rn. 101) – vorausgesetzt, zur Verfügung, scheidet ein Ausweichen auf eine andere Art der Regelung aus.“

Die Leistungsfähigkeit der im Bauleitplanverfahren mehr oder weniger analog anzuwendenden naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§§ 13–19 BNatSchG) ist allerdings – gerade im Hinblick auf den quantitativen Bodenschutz – begrenzt. Das Gebot, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft auszugleichen, verlangt insbesondere nicht, für die Überbauung oder Versiegelung einer Fläche anderenorts Flächen in gleichem Umfang freizulegen¹⁵⁵. Vielmehr steht der Gemeinde nach der bisherigen Rechtsprechung sowohl hinsichtlich der Bewertung der Eingriffswirkungen als auch hinsichtlich der Bewertung der Kompensationswirkung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu, die nur einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist¹⁵⁶. Die in diesem Rahmen getroffenen, i. d. R. auf fachgutachtliche Stellungnahmen gestützten Annahmen der Gemeinde unterliegen gerichtlicher Prüfung nur dahingehend, ob sie im Einzelfall naturschutzfachlich vertretbar sind und nicht auf einem Bewertungsverfahren beruhen, das sich als unzulängliches oder gar ungeeignetes Mittel erweist, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden¹⁵⁷.

Durch die flexibel gestalteten Regelungen für einen räumlich und zeitlich entkoppelten Ausgleich (§ 200a BauGB), ist allerdings ein „Wegwägen“ von notwendigen Kompensationsmaßnahmen (Ausgleich und Ersatz stehen gleichwertig nebeneinander) wegen Umsetzungshemmnissen in den meisten Fällen schwer begründbar¹⁵⁸. Die Kernfrage im Zusammenhang mit Eingriffen in das Schutzgut Boden ist deshalb vielmehr, welche Kompensationsmaßnahmen (noch) als geeignet und rechtlich ausreichend angesehen werden können, wenn es um die Kompensation eines Bodeneingriffs geht.

Der Unterscheidung zwischen Ausgleichsmaßnahmen einerseits und Ersatzmaßnahmen andererseits folgend, liegt eine „gleichartige“ Ausgleichsmaßnahme im Falle der Versiegelung von Flächen nur vor, wenn an anderer Stelle eine Entsiegelung vorgenommen wird¹⁵⁹. Demgegenüber kommen als (ebenfalls generell zulässige) Ersatz-

¹⁵⁵ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR/, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 170.

¹⁵⁶ So bspw. VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 3 S 748/13 –, BeckRS 2015, 46910. Ebenso Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1a Rn. 23.

¹⁵⁷ So zuletzt OVG Saarlouis, Beschluss vom 30.01.2025 – 2 B 177/24 –, BeckRS 2025, 935 Rn. 83 m. w. N.

¹⁵⁸ Zutreffend *Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz*, Planungshinweise zum Bodenschutz – Leitbild und Maßnahmenkatalog für den vorsorgenden Bodenschutz in Berlin, Mai 2021, Kapitel 2.2.

¹⁵⁹ Was den räumlichen Bezug anbelangt, ist bei Ausgleichsmaßnahmen nach dem BauGB ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich nicht erforderlich, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist (§ 200a BauGB).

maßnahmen auch andere Bodenverbesserungs- und -pflagemassnahmen in Betracht¹⁶⁰. Denn im Falle von Ersatzmaßnahmen genügt die Herstellung ähnlicher Funktionen, die aus dem Eingriff ableitbar sind¹⁶¹. Daraus könnte man wiederum ableiten, dass gänzlich andere, mit den Bodenfunktionen in keinem Zusammenhang stehenden (Ersatz-) Maßnahmen nicht ausreichend sein könnten. In diesem Sinne hat das VG Berlin¹⁶² (zu § 15 BNatSchG) ausgeführt, dass

„die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes so weit wie möglich erhalten bleiben muss. Die Ersetzungsmaßnahmen dürfen nicht beliebig andere naturschutzrechtliche und landschaftspflegerische Funktionen erfüllen.“

Für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes (durch Windkraftanlagen) hat das Bundesverwaltungsgericht jüngst klargestellt¹⁶³, dass derartige Beeinträchtigungen nicht nur durch den gleichsam spiegelbildlichen Rückbau bestehender Mast- und Turmbauten ausgeglichen werden können¹⁶⁴, sondern auch ein (gleichwertiger, aber eben nicht gleichartiger) Ersatz denkbar ist. Es hat dessen ungeachtet aber auch daran festgehalten, dass als Ersatz die Herstellung ähnlicher, mit den beeinträchtigten nicht identischer Funktionen einerseits genügt, aber andererseits auch erforderlich ist. In Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen hatte das Bundesverwaltungsgericht z. B. die „Herstellung einer abwechslungsreicheren und natürlich wirkenden Pflanzenwelt an Stelle eintönigen Ackerlandes“ als Kompensation für die Beeinträchtigung von Kulturdenkmalen und ihrer Umgebung anerkannt¹⁶⁵.

Allerdings haben Ersatzmaßnahmen nicht die Aufgabe, allgemeine Verbesserungen des Zustandes von Natur und Landschaft herbeizuführen – und hier liegt die zu beachtende Grenze¹⁶⁶. Ersatzmaßnahmen beziehen sich auf einen konkreten Eingriff, haben die eingriffsbedingten Folgen zu bewältigen und müssen daher aus dem Eingriff ableitbar sein. Dafür spricht auch, dass gerade die „beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes“ (§ 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG) ersetzt werden sollen. Das erfordert – wie angesprochen – dass das durch Ersatzmaßnahmen geschaffene Surrogat den beeinträchtigten Funktionen und Werten möglichst ähnlich ist¹⁶⁷.

¹⁶⁰ Schrader, in: BeckOK UmweltR, 73. Ed. 1.1.2025, BNatSchG § 15 Rn. 28. Ebenso in einem straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren bereits BVerwG, Urteil vom 09.06.2004 – 9 A 11/03 –, NVwZ 2004, 1486, 1498.

¹⁶¹ BVerwG, Urteil vom 22.11.2016 – 9 A 25/15 –, BeckRS 2016, 114179 Rn. 21: „Da der Ersatz durch eine gleichwertige (statt gleichartige) Herstellung der betroffenen Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum gekennzeichnet ist, unterscheidet er sich vom Ausgleich durch eine Lockerung des notwendigen räumlich-funktionalen Zusammenhangs mit dem Eingriff. Gefordert ist die Herstellung ähnlicher, wenngleich mit der beeinträchtigten nicht identischer Funktionen.“

¹⁶² VG Berlin, Beschluss vom 10.11.2015 – 24 L 63.15 –, BeckRS 2015, 54655.

¹⁶³ BVerwG, Urteil vom 12.09.2024 – 7 C 3.23 – 7 C 3.23 –, BeckRS 2024, 24459.

¹⁶⁴ Vgl. hierzu auch § 13 Abs. 2 S. 2 BKompV, der vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung des BVerwG mit § 15 Abs. 3 BNatSchG nicht in Einklang steht.

¹⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 12.09.2024 – 7 C 3.23 –, BeckRS 2024, 24459 Rn. 16 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 15.01.2004 – 4 A 11.02 –, BVerwGE 120, 1, 16.

¹⁶⁶ Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BNatSchG § 15 Rn. 24.

¹⁶⁷ Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BNatSchG § 15 Rn. 24.

Folglich kann beispielsweise der vollständige Verlust aller Bodenfunktionen aus Anlass eines Straßenbauvorhabens nicht durch die ökologische Aufwertung eines Fließgewässers ersetzt werden, weil diese Maßnahme keinen Bezug zu den beeinträchtigten Bodenfunktionen hat¹⁶⁸.

Dies gilt es auch im Zusammenhang mit der Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen (§ 16 BNatSchG) und mithin bei dem Einsatz von „Ökopunkten“ zu beachten. Da die Bevorratung als Mittel zur Flexibilisierung der Eingriffsregelung (nur) in zeitlicher Hinsicht dient, das Eingriffsfolgenregime des § 15 BNatSchG hierdurch aber nicht modifiziert wird, stellt § 16 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ausdrücklich klar, dass im jeweils konkreten Einzelfall, in dem bevorratete Kompensationsmaßnahmen einen konkreten Eingriff kompensieren sollen, eine Anerkennung dieser Maßnahmen als Ausgleich oder Ersatz nur möglich ist, wenn die an einen Ausgleich oder Ersatz im Sinne des § 15 Abs. 2 BNatSchG zu stellenden Anforderungen – im Hinblick auf die bevorratete Kompensationsmaßnahme – erfüllt werden¹⁶⁹.

Nichts anderes gilt in der Bauleitplanung. Der Unterschied zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung besteht allerdings darin, dass – wie bereits angesprochen – dort keine Vollkompensation erforderlich ist. Stehen also nicht ausreichend geeignete Ausgleich- oder Ersatzmaßnahmen (auch nicht in Gestalt bevorrateter Maßnahmen) – z. B. betreffend die beeinträchtigten Bodenfunktionen – zur Verfügung, kann das verbleibende Kompensationsdefizit abwägend überwunden werden (dazu nachfolgend (4)).

(4) Kompensationsdefizit in der Abwägung

Wie bereits angesprochen, ist eine Gemeinde hinsichtlich des Umfangs der Kompensationsmaßnahmen nicht an eine volle Kompensation gebunden¹⁷⁰. Sind nach den Ermittlungen der Gemeinde Kompensationsmaßnahmen naturschutzfachlich erforderlich, stellt sich für sie im Rahmen der Abwägung die Frage, ob und in welchem Umfang ggf. auf Kompensationsmaßnahmen verzichtet werden kann. In diesem Zusammenhang muss sich die Gemeinde allerdings zwingend mit der Frage auseinandersetzen, ob der mit der Planung verbundene Eingriff vermieden, minimiert oder ausgeglichen werden kann. Sie hat dabei zu prüfen, mit welchen Maßnahmen vernünftigerweise unter Wahrung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dem Anliegen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Flächennutzungs- oder Bebauungsplan Rechnung getragen

¹⁶⁸ Beispiel nach Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BNatSchG § 15 Rn. 24. In diesem Sinne auch Schrader, in: BeckOK UmweltR/Schrader, 73. Ed. 1.1.2025, BNatSchG § 15 Rn. 28, wonach z. B. Maßnahmen zur Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts nicht im Wege einer Gesamtbilanzierung so mit Maßnahmen zugunsten des Landschaftsbildes verrechnet werden dürfen, dass ein positiver Gesamtsaldo ermittelt wird.

¹⁶⁹ Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BNatSchG § 16 Rn. 6: „Ein Eingriffsverursacher, der im Vorfeld eines von ihm geplanten Eingriffs Tümpel und Teiche für Amphibien auf von ihm erworbenen Flächen anlegt, darf daher nicht erwarten, dass diese Maßnahme Anerkennung findet, wenn durch den Eingriff Trockenheiden oder Sandmagerrasen in Mitleidenschaft gezogen werden. Entsprechendes hat zu gelten, wenn die Maßnahmen zwar – ihrer Art nach – den notwendigen funktionellen Zusammenhang wahren, aber sogar noch außerhalb des vom Eingriff betroffenen Naturraums ergriffen werden, der für Ersatzmaßnahmen die räumliche Bezugsebene darstellt.“

¹⁷⁰ Siehe hierzu bspw. OVG Lüneburg, Urteil vom 02.03.2023 – 1 KN 55/20 –, BeckRS 2023, 14785 Rn. 67 m. w. N.

werden kann¹⁷¹. Erst im Anschluss an diese Überlegungen ist eine (begründete) Entscheidung möglich, ein bestimmtes Kompensationsdefizit im Rahmen der Abwägung „hinzunehmen“.

In diesem Zusammenhang erscheint es überlegenswert¹⁷², den Umstand, dass im Hinblick auf das Schutzgut Boden fast schon regelmäßig ein (mehr oder weniger großes) Kompensationsdefizit verbleibt, insbesondere weil keine im obigen Sinne geeigneten Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen (bzw. nicht in ausreichendem Umfang), bei der generellen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB in Rechnung zu stellen. Das Zurückstellen der (wie gezeigt bereits grundsätzlich gewichtigen) Belange des Bodenschutzes dürfte umso schwieriger zu begründen sein, je weniger Möglichkeiten es gibt, den – mit der Zurückstellung verbundenen – Eingriff zu kompensieren und je größer insofern das Kompensationsdefizit ausfällt.

(5) Kosten der Kompensation

Wie, in welchem Umfang und an welcher Stelle ein Ausgleich für einen Eingriff im Rahmen der Bauleitplanung zu erfolgen hat, entscheidet die Gemeinde folglich im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 i. V. m. § 1a Abs. 3 S. 1 BauGB. Die Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen erfolgt auf Kosten des Vorhabenträgers (§ 135a Abs. 1 und 2 BauGB). Vorhabenträger in diesem Sinne ist der Bauherr, da letztlich durch ihn der tatsächliche (durch den Bebauungsplan zugelassene) Eingriff erfolgt¹⁷³.

Denkbar wäre es, dass im Rahmen der Abwägung auch die Kosten der Ausgleichsmaßnahmen zu berücksichtigen sind, da diese von dem oder den Vorhabenträger(n) zu tragen sind und sie folglich finanziell in unterschiedlichem Umfang belasten können. Das ist aber insofern nicht der Fall, als die Auferlegung von Kosten für Ausgleichsmaßnahmen über § 135a BauGB nicht unbeschränkt zulässig ist und deshalb die Vorhabenträger bereits durch die Beschränkung auf die sog. umlagefähigen Kosten¹⁷⁴ hinreichend geschützt werden. Sind die Kosten aber nach § 135a BauGB umlagefähig, stehen sie im Rahmen der Abwägung auch der Festlegung bestimmter Ausgleichsmaßnahmen nicht entgegen.

Zur Frage der Umlagefähigkeit kann nichts anderes gelten als im Erschließungsbeitragsrecht, dem die Regelungen der § 135a ff. BauGB nachgebildet sind. Maßgeblich dürfte folglich auch hier sein, ob die kostenauslösenden Maßnahmen (noch) als erforderlich angesehen werden können¹⁷⁵. Wie im Erschließungsbeitragsrecht hat auch hier die Gemeinde hinsichtlich der Wahl und Ausführung der Maßnahmen einen weiten Beurteilungsspielraum¹⁷⁶. Dieser ist in der Regel erst

¹⁷¹ Stüer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2267.

¹⁷² Bislang hat sich diese hier vertretene Sichtweise – soweit ersichtlich – aber noch nicht durchgesetzt, sie findet jedenfalls bislang keine Stütze in Literatur und/oder Rechtsprechung.

¹⁷³ Dirnberger, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 135a Rn. 2.

¹⁷⁴ Vgl. hierzu Dirnberger, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 135a Rn. 9ff.

¹⁷⁵ Vgl. zur Erforderlichkeit im Erschließungsbeitragsrecht z. B. Ernst/Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 129 Rn. 10.

¹⁷⁶ Siehe Ernst/Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 129 Rn. 10a.

dann überschritten, wenn die im konkreten Fall gewählte Lösung (hier: Wahl einer bestimmten Art von Ausgleichsmaßnahme) sachlich schlechterdings unvertretbar ist. Kein entscheidender Gesichtspunkt ist demgegenüber, ob es andere zulässige Ausgleichsmaßnahmen gegeben hätte, die (deutlich) kostengünstiger zu realisieren gewesen wären¹⁷⁷. Ist z. B. der bodenfunktionale Ausgleich fachlich gerechtfertigt und stellt er – wie bereits angesprochen – sogar den „Standardausgleich“ dar, kann er auch dann gewählt werden, wenn er die teurere Variante darstellt.

Relevant werden die Ausgleichsmaßnahmenkosten für die Abwägung deshalb nur im Hinblick darauf, dass Kosten, die nicht umlagefähig sind, von der planenden Gemeinde zu tragen sind.

3. Bewertungsverfahren und Verwendung von Arbeitshilfen beim Eingriffs-Ausgleich

Ein bestimmtes fachliches Verfahren für die Bewertung der Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes und des insoweit gegebenen Ausgleichsbedarfs speziell bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist bis heute nicht vorgegeben¹⁷⁸. Die Bindung einer Gemeinde an die Ergebnisse eines fehlerfrei durchgeführten standardisierten Verfahrens zur Eingriffsbewertung existiert nicht. Insofern ist es Aufgabe der planenden Gemeinde, in eigener Verantwortung die prognostizierten Eingriffe in Natur und Landschaft zu bewerten und über Vermeidung, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen abwägend zu entscheiden¹⁷⁹. Der Gemeinde steht dabei sowohl hinsichtlich der Bewertung der Eingriffswirkungen als auch hinsichtlich der Bewertung der Kompensationswirkung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu¹⁸⁰. Soweit sich die Gemeinde hierbei an einem bestimmten Bewertungsverfahren orientiert, kann die vorgenommene Bewertung nur auf ihre sachgerechte, aus naturschutzrechtlicher Sicht plausible Begründung hin gerichtlich überprüft werden¹⁸¹. Die von der Gemeinde vorgenommenen Quantifizierungen bei Eingriffswirkungen und Kompensationsmaßnahmen sind daher nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich; sie sind vom Gericht hinzunehmen, sofern sie im Einzelfall naturschutzfachlich vertretbar sind und auch nicht auf einem Bewertungsverfahren beruhen, das sich als unzulängliches oder gar ungeeignetes Mittel erweist, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden¹⁸².

¹⁷⁷ Siehe z. B. VG München, Urteil vom 03.07.2023 – 28 K 21.5673 –, BeckRS 2023, 23443 Rn. 25.

¹⁷⁸ VGH Kassel, Urteil vom 25.02.2004 – 9 N 3123/01 –, NVwZ-RR 2004, 726, 731; VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 3 S 748/13 –, BeckRS 2015, 46910; vgl. hierzu bereits BVerwG, Beschluss vom 23.04.1997 – 4 NB 13.97 –, NVwZ 1997, 1215 ff.

¹⁷⁹ BVerwG, Beschluss vom 23.04.1997 – 4 NB 13.97 –, NVwZ 1997, 1215; Beschluss vom 07.11.2007 – 4 BN 45.07 –, NVwZ 2008, 216; VGH Kassel, Urteil vom 25.02.2004 – 9 N 3123/01 –, NVwZ-RR 2004, 726; OVG Münster, Beschluss vom 14.07.2014 – 2 B 581/14.NE –, ZfBR 2014, 774.

¹⁸⁰ VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 3 S 748/13 –, BeckRS 2015, 46910.

¹⁸¹ VGH Kassel, Urteil vom 25.02.2004 – 9 N 3123/01 –, NVwZ-RR 2004, 726ff.

¹⁸² Vgl. zur Fachplanung BVerwG, Urteil vom 09.06.2004 – 9 A 11.03 –, BVerwGE 121, 72 Rn. 118; Urteil vom 18.03.2009 – 9 A 14.07 –, BVerwGE 131, 274 Rn. 28.

Eine Pflicht der Gemeinde, unter den zur Verfügung stehenden Bewertungsverfahren eine Auswahl zu treffen und zu begründen, warum sie sich für das von ihr verwendete Verfahren entschieden hat, besteht nicht¹⁸³. Entscheidend ist vielmehr allein, dass das von ihr gewählte Verfahren ein geeignetes Mittel ist, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Zu den von der Rechtsprechung anerkannten Bewertungsverfahren, die nicht nur im „reinen“ Naturschutzrecht, sondern auch im Bauleitplanverfahren herangezogen werden können, gehört u. a. das Bewertungsmodell des Biotopwertverfahrens gemäß der Hessischen Kompensationsverordnung¹⁸⁴. Hierzu heißt es bspw. in dem Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (VGH) vom 25.02.2004¹⁸⁵:

„Das Biotopwertverfahren stellt ein formalisiertes Berechnungsverfahren dar, nach welchem bestimmte Flächen anhand einer Liste von etwa 150 Biotoptypen mittels eines vorgegebenen Systems von zwischen 3 bis 80 Punkten je Quadratmeter je nach ihrer ökologischen Wertigkeit bewertet werden. Dieses Verfahren stellt eine naturschutzfachlich fundierte, in sich schlüssige Bewertungsmethode zur Verfügung, die weitgehend aus rechtlichen Wertungen abgeleitet und zudem vergleichsweise einfach zu handhaben ist (vgl. dazu VGH Kassel, NVwZ-RR 1998, 68; u. Hinw. auf Marticke, NuR 1996, 387 [395]). Die sich nach dieser Methode ergebende Punktzahl des Ist-Bestandes hat die Ast. mit dem Punktwert verglichen, den eine Bewertung der Eingriffsfläche nach Durchführung des Eingriffs und vorgesehener Kompensationsmaßnahmen ergibt. Eine auf diese Weise erstellte Eingriffs-Ausgleichs-Bilanz ist nicht zu beanstanden (der VGH Kassel, Beschl. v. 22.08.2000 - 9 NG 645/00 – hat eine Flächenbilanzierung nach dem Biotopwertverfahren nicht beanstandet; vgl. auch VGH Kassel, Beschl. v. 17.07.2003 – 4 N 1559/01 – zur Heranziehung des Biotopwertverfahrens der Ausgleichsabgabenverordnung als Ausgangs- und Anhaltspunkt für die Bestimmung des quantitativen Bedarfs an Ausgleichsflächen).“

Die Hessische Kompensationsverordnung kann also, muss aber nicht herangezogen werden, um Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen zu bewerten und deren Kompensation zu ermitteln¹⁸⁶.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, ob ein „Flächenverlust“ überhaupt im Sinne der (naturschutzrechtlichen wie auch bauplanungsrechtlichen) Eingriffsregelung „kompensierbar“ ist. Insofern ist festzuhalten, dass die Fläche (durch Überplanung und spätere Bebauung bzw. Versiegelung) nicht tatsächlich „verloren“ geht. Sie wird vielmehr einer anderen Nutzung zugeführt. Durch diese fallen allerdings je nach

¹⁸³ VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 3 S 748/13 –, BeckRS 2015, 46910.

¹⁸⁴ So bereits zur Hessischen Ausgleichsabgabenverordnung: VGH Kassel, Urteil vom 25.02.2004 – 9 N 3123/01 –, NVwZ-RR 2004, 726, 731. Zur weitgehenden Anerkennung sog. „Arbeitshilfen“ vgl. z. B. VGH Mannheim, Urteil vom 24.05.2022 – 3 S 1813/19 –, BeckRS 2022, 15706 Rn. 80. In Hessen wird den Kommunen seit 2018 die Anwendung der Arbeitshilfe zur Ermittlung des Kompensationsbedarfs für das Schutzgut Boden durch das (damalige) HMUKLV empfohlen.

¹⁸⁵ 9 N 3123/01 – NVwZ-RR 2004, 726, 731.

¹⁸⁶ So zutreffend auch HMUELV, Arbeitshilfe zur Berücksichtigung von Bodenschutzbelangen in der Abwägung und der Umweltprüfung nach BauGB in Hessen (2011), S. 16.

Einzelfall in größerem oder kleinerem Umfang bestimmte oder alle Funktionen weg, die diese Fläche (der Boden) an dieser Stelle bislang erfüllt hat. Der Verlust besteht also darin, dass Bodenfunktionen¹⁸⁷ gemindert oder gänzlich aufgehoben werden¹⁸⁸.

Kompensierbar ist der Verlust von Bodenfunktionen nur eingeschränkt, denn die Ressource Boden ist durch die verfügbare Fläche begrenzt. Bei Beeinträchtigungen oder dem vollständigen Verlust von Bodenfunktionen kann dessen ungeachtet vom Grundsatz her von einer Kompensierbarkeit ausgegangen werden¹⁸⁹. Sofern und soweit keine Vermeidung des Eingriffs in die Bodenfunktionen möglich ist, kann dieser ausgeglichen werden (§ 1a Abs. 3 S. 1 BauGB). Damit sind sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen angesprochen. Hierfür kommen in erster Linie und vorrangig Abriss- und Entsiegelungsmaßnahmen in Betracht¹⁹⁰. Den Eingriffsausgleich für Abriss und Entsiegelung einzusetzen, ist sachlich naheliegend. Die Entsiegelung dürfte gemäß den Anforderungen des § 1a Abs. 3 S. 1 BauGB i. V. m. der Eingriffsregelung des BNatSchG ein notwendiges – wenn auch oft kein hinreichendes – Mittel der Kompensation sein; denn sowohl für die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes (Ausgleich) als auch für den gleichwertigen Ersatz der beeinträchtigten Funktionen (Ersatzmaßnahme) ist zuvörderst auf Entsiegelungsmöglichkeiten abzustellen¹⁹¹. Dass derartige Entsiegelungsmaßnahmen taugliche Kompensationsmaßnahmen darstellen, liegt auf der Hand¹⁹² und ist in der Rechtsprechung¹⁹³ anerkannt.

Dessen ungeachtet ist ein Ausgleich durch Entsiegelung nur möglich, wenn hierfür überhaupt geeignete Flächen zur Verfügung stehen und – falls das der Fall ist – nur in dem Umfang, wie die entsiegelungsfähigen Flächen auch mit zumutbarem Aufwand entsiegelt werden können. Fehlt es generell oder vom Umfang her an entsiegelungsfähigen Flächen, ist der Ausgleich anderweitig zu bewerkstelligen. Weder die naturschutzrechtliche

¹⁸⁷ Zu den damit angesprochenen natürlichen Bodenfunktionen zählen beispielsweise die Lebensraumfunktion, die Bodenfruchtbarkeit, die Wasserspeicherkapazität und die Puffer- und Filterfunktion des Bodens; vgl. Schäfer/Lechtape, ZUR 2020, 150, 154.

¹⁸⁸ „Flächeninanspruchnahme für Baumaßnahmen, Bodenerosion, Schadstoffeinträge sowie Veränderungen des Bodengefüges können Böden und ihre Funktionen zumindest zeit- und gebietsweise schädlich verändern und nachhaltige Nutzungen gefährden. Bodenversiegelungen führen in der Regel zu einem Totalverlust der Bodenfunktionen, der nur mit hohem Aufwand rückgängig gemacht werden kann.“ (HMLUWFJH, <https://landwirtschaft.hessen.de/umwelt/bodenschutz>, abgerufen am 21.03.2025)

¹⁸⁹ Zum Ausgleich der Lebensraumfunktion des Plangebiets für die Avifauna siehe OVG Lüneburg, Beschluss vom 30.04.2024 – 1 MN 161/23 –, NVwZ 2024, 1688, 1692.

¹⁹⁰ Siehe hierzu den sog. Entsiegelungserlass des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 30.07.2009: „[...] Aus diesem Grunde ist stets prioritär die Möglichkeit von Entsiegelungs- und Abrissmaßnahmen zur Umsetzung der Kompensationsverpflichtung zu prüfen. [...]“ (https://www.natur.sachsen.de/download/Erlass_300709.pdf; abgerufen am 21.03.2025)

¹⁹¹ Köck, ZUR 2005, 306, 309; dort auch zu den Gründen für die weitgehende Nichtnutzung der Entsiegelungspotenziale in der Praxis. In diese Richtung auch VGH Mannheim, Urteil vom 24.05.2022 (3 S 1813/19, BeckRS 2022, 15706 Rn. 83), der rügt, dass die Gemeinde in dem entschiedenen Fall nicht dargelegt habe, im zeitlichen Zusammenhang mit der Planung ihr gesamtes Gemeindegebiet auf die Möglichkeiten einer (Teil-)Entsiegelung von Flächen untersucht oder geprüft zu haben, ob bei gemeindlichen Gebäuden (Kindergärten, Schulen, Turnhallen etc.) deren Dächer nachträglich begrünt werden könnten.

¹⁹² Louis/Wolf, ZUR 2002, 146, 149, die sogar davon sprechen, dass „die Versiegelung von Flächen [...] nur durch Entsiegelung ausgeglichen werden [kann].“ Das ist nach der hier vertretenen Auffassung aber zu weitgehend.

¹⁹³ BVerwG, Urteil vom 26.01.2005 – 9 A 7.04 –, ZUR 2005, 306ff.

Eingriffsregelung noch § 1a Abs. 3 BauGB gebieten es, dass eine Flächenversiegelung vollständig durch die Entsiegelung von Flächen kompensiert werden muss¹⁹⁴. Die Kompensation kann vielmehr auch durch andere geeignete Bodenverbesserungs- und -pflagemassnahmen erfolgen¹⁹⁵. Das entbindet allerdings nicht davon, die Frage der Entsiegelungsmöglichkeiten überhaupt zu prüfen und bestehende Entsiegelungsmöglichkeiten – sofern umsetzbar und zumutbar – auch vorrangig¹⁹⁶ zu realisieren.

Nicht zulässig ist – und insofern sei auf die obigen Ausführungen unter C. I. 2. d) (3) verwiesen – eine Kompensation mit Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, die keinerlei Bodenbezug aufweisen. Die Regelung im Erlass des Hessischen Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat vom 21.08.2024

„Sofern nicht ausreichend bodenbezogene Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen und ein Defizit in Bodenwerteinheiten verbleibt, besteht die Möglichkeit, Maßnahmen für andere Schutzgüter umzusetzen. Hierfür ist eine Umrechnung von Bodenwerteinheiten in Wertpunkte notwendig. Eine Bodenwerteinheit (BWE/ha) entspricht 2.000 Wertpunkten (WP/m²).“

begegnet vor diesem Hintergrund erheblichen Bedenken, sollte sie so zu verstehen sein, dass Eingriffe in das Schutzgut Boden in der dort geschilderten Konstellation durch jegliche anderweitige Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen werden dürfen. Sofern folglich – wie im o. g. Erlass beschrieben – nicht ausreichend bodenbezogene Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen und ein Defizit in Bodenwerteinheiten verbleibt, kann dieses Defizit in der Bauleitplanung (nur) im Rahmen der Abwägung überwunden werden¹⁹⁷. Eine Vollkompensation unter Hinzuziehung nicht bodenbezogener Maßnahmen ist hingegen nicht möglich.

¹⁹⁴ So BVerwG, Urteil vom 09.06.2004 – 9 A 11/03 –, NVwZ 2004, 1486, 1498 zum naturschutzrechtlichen Ausgleich im Rahmen einer Planfeststellung. Anderer Ansicht wohl *Louis/Wolf*, a. a. O. Fn. 192.

¹⁹⁵ Siehe hierzu die Ausführungen unter C. I. 2. d) (3).

¹⁹⁶ Ebenso *HMUELV*, Arbeitshilfe zur Berücksichtigung von Bodenschutzbelangen in der Abwägung und der Umweltprüfung nach BauGB in Hessen (2011), S. 62: „Die wirksamste und daher primär zu bevorzugende Kompensationsmaßnahme ist die Entsiegelung.“

¹⁹⁷ Diskutiert wird (de lege ferenda) eine Ergänzung der (naturschutzrechtlichen wie auch bauplanungsrechtlichen) Eingriffsregelung hin zu einer „Zubau-Rückbau-Regelung“ im Verhältnis 1:1, deren Umsetzungswahrscheinlichkeit aber als wohl eher gering eingestuft werden muss. Siehe hierzu *Stielike et. al.*, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), Positionspapier aus der ARL 149: Perspektive Netto-Null Flächenverbrauch (2024), Kapitel 4.2.

a) Beispiel Bundeskompensationsverordnung

Die in der Praxis angewandten Verfahren der Biotopbewertung eignen sich bislang allerdings nur begrenzt, um das Schutzgut Boden angemessen zu berücksichtigen¹⁹⁸. Eine tendenzielle Verbesserung der Rechtslage hat, wenn auch zunächst nur für die Anwendung der Eingriffsregelung in ausschließlicher Zuständigkeit der Bundesverwaltung, der Erlass der Bundeskompensationsverordnung (BKompV) im Jahr 2020 gebracht. Mit ihr wurde u. a. eine bundeseinheitliche Grundlage zur Schutzgutbewertung geschaffen und es wurde vor allem für hochwertige Funktionsausprägungen der Schutzgüter die Pflicht zur funktionspezifischen Kompensation eingeführt, wenn „erhebliche Beeinträchtigungen besonderer Schwere“ der Schutzgüter Biotop, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Klima oder Luft vorliegt. Die Prüfung, ob eine erhebliche Beeinträchtigung besonderer Schwere zu erwarten ist, erfolgt für das Schutzgut Boden gem. Anlage 3 Nr. 2 BKompV bei einer dauerhaften Versiegelung oder einem Bodenabtrag von bisher unversiegelten Flächen ab einer Größe von 2.000 m² sowie bei sonstigen dauerhaften Wirkungen (Verdichtung, Veränderung des Bodenwasser- oder Stoffhaushalts). Für die Bewertung sind die Bedeutung der betroffenen Bodenfunktion im konkreten räumlichen Zusammenhang und die Empfindlichkeit gegenüber der spezifischen Wirkung maßgeblich.

Ist eine erhebliche Beeinträchtigung besonderer Schwere festzustellen, richten sich Ausgleich und Ersatz nach § 9 Abs. 3, 4 BKompV i. V. m. Anlagen 4 und 5 BKompV. Erforderlich sind dann für den Ausgleich (§ 9 Abs. 3 BKompV) bzw. den Ersatz (§ 9 Abs. 4 BKompV) die Wiederherstellung oder Optimierung der erheblich und mit besonderer Schwere beeinträchtigten natürlichen Bodenfunktionen¹⁹⁹. Bei einer erheblichen Beeinträchtigung besonderer Schwere in der Vielfalt von Bodentypen und Bodenformen als Ausdruck des natürlichen und kulturellen Erbes ist die Wiederherstellung/Optimierung der betroffenen Bodentypen und Bodenformen oder Geotopkategorien (Ausgleich) bzw. ähnlicher Bodentypen/Bodenformen/Geotopkategorien mit Relevanz für die Sicherung des natürlichen und kulturellen Erbes (Ersatz) geboten²⁰⁰.

Anlage 5 benennt für beide Varianten mögliche Maßnahmen. Diese sind nicht abschließend, geben aber im Sinne einer Aufzählung von Regelbeispielen einen Rahmen vor, der durch den vorgesehenen Funktionsbezug der Folgenbewältigung begrenzt ist²⁰¹. Bodenbeeinträchtigungen und insbesondere Flächenversiegelungen im Rahmen der

¹⁹⁸ So zutreffend Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 170; in diesem Sinne auch HLNUG (Hrsg.), Kompensation des Schutzguts Boden in Planungs- und Genehmigungsverfahren, 3. Aufl. 2023, Kapitel 1: „Flächenverbrauch und Flächenversiegelung führen zu einem Verlust an Böden und ihrer Funktionen. Dennoch wird das Schutzgut Boden meist nicht in gleichem Maße wie die anderen Schutzgüter betrachtet.“ Siehe ferner Köck, ZUR 2005, 306, 309: „Die naturschutzfachlichen Bewertungskonzepte vernachlässigen die Bodenaspekte und veranlassen die für die Kompensation der Beeinträchtigungen zuständigen Eingriffsverursacher nicht dazu, den Entsiegelungspotenzialen nachzugehen. Vielfach enthalten Bewertungskonzepte sogar gegenläufige Anreize und lenken die Kompensation eher auf die Herstellung von Streuobstwiesen und andere Formen der »Landschaftsmöblierung«, weil sie Möglichkeiten bieten, auf wenig Fläche eine hohe ökologische Aufwertung (viele Biotopwertpunkte) zu erzielen und demgemäß mit kleinen Ausgleichsflächen auszukommen.“

¹⁹⁹ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 170.

²⁰⁰ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 170.

²⁰¹ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 170.

Eingriffsfolgenbewältigung schlicht zu „verrechnen“ wird damit im Anwendungsbereich der BKompV deutlich erschwert. Die BKompV und die dazu erlassene Handreichung sind ein erster richtiger Schritt zur Konkretisierung des Eingriffsfolgenregimes²⁰².

b) Beispiel Hessische Kompensationsverordnung

Auf Länderebene greift in Hessen die bereits angesprochene Hessische Kompensationsverordnung (KV), die regelmäßig auch im Bauleitplanverfahren herangezogen wird. Zum Schutzgut Boden finden sich dort folgende Regelungen²⁰³:

§ 2 Abs. 4 S. 1: „Soweit möglich soll eine schutzgutbezogene Kompensation im Sinne der in § 7 Abs. 1 Nr. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes genannten Naturgüter, auch hinsichtlich der Bodenfunktionsverluste, erfolgen.“

§ 2 Abs. 6 Nr. 10: „Kompensationsmaßnahmen können insbesondere sein: [...] bodenfunktionsaufwertende Maßnahmen, wie zum Beispiel Voll- und Teilentsiegelung, Herstellung oder Verbesserung eines durchwurzelbaren Bodenraums, produktionsintegrierte Maßnahmen mit bodenschützender Wirkung, Nutzungsex-tensivierung oder Erosionsschutz.“

Nr. 2.2.5 der Anlage 2: „Bodenfunktion - Zu bewerten ist eine Veränderung der Funktion des Bodens bezüglich seines Ertragspotentials, soweit die Ertragsmesszahl je Ar (EMZ) unter 20 beziehungsweise über 60 liegt und die Eingriffsfläche nicht mehr als 10 000 Quadratmeter beträgt.“

Nr. 2.3 der Anlage 2: „Für Nr. 2.2.5 gilt, dass je angefangene 10 EMZ über beziehungsweise unter der in Nr. 2.2.5 genannten Grenze ein Zuschlag von 3 WP je qm erfolgt. Eingriffe in Archivböden oder Bodendenkmäler werden immer mit einem Aufschlag von 3 WP je qm bewertet. Bei einer Eingriffsfläche unter 10 000 Quadratmeter erfolgt diese Bewertung innerhalb der Eingriffs-/Ausgleichsplanung. Bei einer Eingriffsfläche über 10 000 Quadratmeter ist die Bewertung in einem geeigneten Gutachten vorzunehmen. Dabei werden Eingriffe in die natürlichen Bodenfunktionen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG und bodenbezogene Kompensationsmaßnahmen gesondert bewertet und bilanziert.“

Nr. 2.6 der Anlage 4: „Der Bestandsplan hat für die zu bewertenden Flächen und soweit erforderlich für die angrenzenden Flächen darzustellen: [...] den Bodenzustand anhand der natürlichen Bodenfunktionen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG sowie vorhandene Archivböden und Bodendenkmäler.“

²⁰² Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 170.

²⁰³ Mit der Novelle der Kompensationsverordnung im Jahr 2018 wurde erstmalig in der KV verankert, dass eine schutzgutbezogene Kompensation auch hinsichtlich der Bodenfunktionsverluste erfolgen soll.

Die Kompensationsverordnung unterscheidet also zwei Vorgehensweisen (nachfolgend zitiert aus der zusammenfassenden Darstellung in der Arbeitshilfe des HLNUG „Kompensation des Schutzguts Boden in Planungs- und Genehmigungsverfahren“, 3. Aufl. 2023, 2.3.1):

„1. Eingriffsfläche bis 10 000 m²

Bei einer Eingriffsfläche kleiner 10 000 m² findet ein einfaches Verfahren Anwendung. Die Bewertung des Eingriffs erfolgt hier nur gemäß Anlage 2 Nr. 2.2.5 und Nr. 2.3 KV Hessen (2018) anhand des Ertragspotenzials des Bodens unter Zugrundelegung der Ertragsmesszahl je Ar (EMZ). Es findet eine Zusatzbewertung zu der Grundbewertung gemäß einer Wertliste nach Nutzungstypen (Biotopbewertung) statt, sofern die EMZ besonders hoch (über 60) oder besonders niedrig (unter 20) liegt. In letzterem Fall handelt es sich um Böden mit einem hohen Biotopentwicklungspotenzial, die deswegen besonders wertvoll sind. Je 10 EMZ unter 20 oder über 60 werden 3 Biotopwertpunkte (WP) je m² als Zusatzpunkte vergeben. Liegt die EMZ zwischen 20 und 60, werden hingegen keine zusätzlichen WP vergeben. Die weitere Bodenfunktion Archiv der Natur- und Kulturgeschichte wird ebenfalls pauschal mit 3 WP je m² bewertet, wenn in Archivböden oder Bodendenkmäler eingegriffen wird.

2. Bodenkundliches Gutachten/Fachbeitrag Bodenschutz bei Eingriffsfläche größer 10 000 m²

Bei einer Eingriffsfläche über 10 000 m² ist die Bewertung „in einem geeigneten Gutachten“ vorzunehmen (Anlage 2 Nr. 2.3 KV Hessen 2018). „Dabei werden Eingriffe in die natürlichen Bodenfunktionen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG und bodenbezogene Kompensationsmaßnahmen gesondert bewertet und bilanziert.“ Das bodenkundliche Gutachten ist als ergänzender Fachbeitrag zum landwirtschaftspflegerischen Begleitplan oder zur Eingriffs-/Ausgleichsbilanz vorzulegen. Die Arbeitshilfe zur KV Hessen (2018) empfiehlt, hierfür die vorliegende Arbeitshilfe des HLNUG zugrunde zu legen und das ergänzende Berechnungstool zu verwenden und verweist auch auf die ergänzenden Maßnahmensteckbriefe für Kompensations- und Minderungsmaßnahmen auf der Webseite des HLNUG (HMuKLV in Vorbereitung).“

Noch etwas konkreter als die Verordnung selbst wird demgegenüber die Arbeitshilfe des HLNUG „Kompensation des Schutzguts Boden in Planungs- und Genehmigungsverfahren“ (3. Aufl. 2023). Die Anwendung dieser Arbeitshilfe im Bauleitplanverfahren begegnet keinen Bedenken. Zentral ist auch in dieser Arbeitshilfe die Aussage, dass der

„Verlust oder die Beeinträchtigung von Bodenfunktionen durch Eingriffe, die aus einem geplanten Vorhaben resultieren, durch geeignete bodenfunktionsbezogene Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen werden (sollen). Dabei wird auf

Böden, auf denen die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, der Erfüllungsgrad der betroffenen Bodenfunktionen erhöht. Dies setzt entsprechend aufwertbare Standorte²⁰⁴ für die Umsetzung der Maßnahmen voraus.“

In der Bauleitplanung kann folglich die KV als Verfahren zur Bewertung von Eingriffen in der Bauleitplanung herangezogen werden und dies wird auch regelmäßig empfohlen²⁰⁵. Sofern es sich um das Schutzgut Boden handelt, können die hierauf bezogenen Arbeitshilfen in der jeweils aktuellen Fassung ergänzend hinzugezogen werden. Derzeit sind folgende (teilweise bereits angesprochene) Arbeitshilfen verfügbar, wobei bei sich überschneidenden Inhalten der jeweils aktuelleren Arbeitshilfe der Vorzug gegeben werden sollte:

- Arbeitshilfe zur Berücksichtigung von Bodenschutzbelangen in der Abwägung und der Umweltprüfung nach BauGB in Hessen (HMUELV, 2011)
- Methodendokumentation zur Arbeitshilfe: Bodenfunktionsbewertung für die Bauleitplanung auf Basis der Bodenflächendaten 1:5.000, landwirtschaftliche Nutzfläche (BFD5L) (HMUELV, 2013). Die Methodendokumentation ergänzt und aktualisiert die Kapitel „3 Datengrundlagen“ und „4 Bodenbewertung in der Umweltprüfung“ der erstgenannten Arbeitshilfe aus dem Jahr 2011.
- Kompensation des Schutzguts Boden in Planungs- und Genehmigungsverfahren – Arbeitshilfe zur Ermittlung des Kompensationsbedarfs für das Schutzgut Boden in Hessen und Rheinland-Pfalz (HLNUG, 3. Auflage 2023).

Soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht ist die angekündigte Arbeitshilfe zur Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, das Führen von Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung der Ersatzzahlung. Relevant für die unten unter D. angesprochenen Bodenmanagementkonzepte ist ferner die Arbeitshilfe „Kommunale Bodenmanagementkonzepte, Stadt gestalten – Boden erhalten“ (HMUKLV 2021).

c) Widerspruchsfreie Anwendung standardisierter Bewertungsmethoden

Nochmals hervorgehoben sei, dass zur Anwendung der KV wie auch der o. g. Arbeitshilfen aber keine rechtliche Verpflichtung besteht, da die Gemeinden in der Wahl der methodischen Vorgehensweise frei sind²⁰⁶. Wenn sich eine Gemeinde zur Heranziehung der Hessischen Kompensationsverordnung (i. V. m. den Arbeitshilfen) entschließt, muss sie sich allerdings konsequent hinsichtlich aller zu prüfender Schutzgüter im Rahmen dieser Regelungen bewegen. So wäre es beispielsweise nicht zulässig, die Vorgaben

²⁰⁴ Bei Anwendung der bauplanungsrechtlichen Eingriffsregelung gilt, dass die in Rede stehende Fläche aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig sein muss; vgl. zur BKompV Schwintowski, EWeRK 2024, 157, 161.

²⁰⁵ So schon HMUELV, Arbeitshilfe zur Berücksichtigung von Bodenschutzbelangen in der Abwägung und der Umweltprüfung nach BauGB in Hessen (2011), S. 27.

²⁰⁶ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.04.1997 – 4 NB 13/97 –, NVwZ 1997, 1215ff.

der Hessischen Kompensationsverordnung mit jenen der Bundeskompensationsverordnung (oder der Kompensationsverordnung eines anderen Bundeslandes) nach Belieben zu vermischen und so eine Art „Rosinenpickerei“ zu betreiben²⁰⁷.

II. Vorsorgender Bodenschutz im Fachrecht

Anschließend an die obige Darstellung zum Bodenschutz in der Bauleitplanung nach Maßgabe des BauGB soll nachfolgend der Frage nachgegangen werden, welche Bedeutung vor diesem Hintergrund die fachrechtlichen Regelungen zum vorsorgenden quantitativen Bodenschutz (noch) haben.

1. Vorsorgender Bodenschutz im originären Bodenschutzrecht

Die spezialgesetzlichen Regelungen zum Bodenschutz enthält das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG). Dieses Gesetz ist allerdings auch weiterhin im Kern ein Altlastensanierungsgesetz²⁰⁸ und regelt den vorsorgenden Bodenschutz nur in beschränktem Umfang. Vorbeugender Bodenschutz und Altlastensanierung sind im Rahmen dieses Gesetzes zusammengeführt worden. Konkretisiert wird der vorsorgende Bodenschutz im BBodSchG durch verschiedene Verpflichtungen zum Schutz des Bodens und durch eine Regelung zur Beseitigung von Bodenversiegelung²⁰⁹.

Zweck des Gesetzes ist es, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen (§ 1 S. 1 BBodSchG). Zu diesem Zweck sind schädliche Bodenverunreinigungen abzuwehren, der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen (§ 1 S. 2 BBodSchG). Der Bodenschutz umfasst folglich sowohl die Vorsorge und den Schutz gegen schädliche Einwirkungen (sog. qualitativer Bodenschutz) wie auch den Schutz vor einem Bodenverbrauch (sog. quantitativer Bodenschutz)²¹⁰. Der quantitative Bodenschutz wird zwar in § 1 BBodSchG nicht ausdrücklich angesprochen. Er ist aber in der Gesetzesbegründung genannt und hat in Gestalt der Entsiegelungsvorschrift des § 5 BBodSchG im Gesetz selbst auch seinen Niederschlag gefunden²¹¹.

Regelungen zum vorsorgenden Bodenschutz, um den allein es in diesem Gutachten geht, finden sich in § 4 Abs. 1 und 2 BBodSchG sowie § 7 S. 1 BBodSchG. Diese Vorschriften beziehen sich auf schädliche Bodenveränderungen; dies sind gem. § 2 Abs. 3 BBodSchG solche Beeinträchtigungen der Bodenfunktion, die geeignet sind, Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen.

²⁰⁷ Zu verlangen ist eine „widerspruchsfreie Anwendung“ des gewählten Bewertungsverfahrens, was bei der Vermischung verschiedener Verfahren in der Regel nicht der Fall sein wird; siehe hierzu *Dirnberger*, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1a Rn. 21 m. w. N.

²⁰⁸ *Stüer/Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2354.

²⁰⁹ *Stüer/Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2354.

²¹⁰ *Stüer/Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2357.

²¹¹ BT-Drucks. 13/6701, S. 28; siehe auch *Stüer/Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2357.

a) § 4 Abs. 1 und 2 BBodSchG

Durch § 4 Abs. 1 und 2 BBodSchG wird der Boden mit seinen natürlichen Bodenfunktionen und damit in seiner ökologischen Bedeutung geschützt. Um dies zu gewährleisten, erfordert es auch Maßnahmen bereits im Vorfeld der Entstehung schädlicher Bodenveränderungen. Dies betrifft nicht nur den Schutz vor stofflichen, sondern auch vor physikalischen Beeinträchtigungen. Damit bietet § 4 Abs. 1 und 2 BBodSchG in Verbindung mit § 10 BBodSchG auch die Grundlage für präventive Gefahrenabwehrmaßnahmen zum Schutz des Bodens²¹².

b) § 7 BBodSchG

Im Unterschied zu § 4 Abs. 1 und 2 BBodSchG gewährt § 7 BBodSchG die Möglichkeit zur Anordnung von Vorsorgemaßnahmen gegen solche Einwirkungen, die generell geeignet sind, schädliche Bodenveränderungen zu verursachen (Besorgnis einer schädlichen Bodenveränderung), wobei es aber für Anordnungen zur Vorsorge gegen schädliche Bodenveränderungen nach §§ 7 S. 4, 10 Abs. 1 S. 3 BBodSchG – anders als für Anordnungen der Gefahrenabwehr – konkretisierender Vorgaben in einer Rechtsverordnung bedarf.

c) Bewertung

Weder § 4 Abs. 1 und 2 BBodSchG noch § 7 BBodSchG geben für den Umgang mit bzw. die Einschränkung des Flächenverbrauchs im hier maßgeblichen Zusammenhang etwas Substantielles her. Zwar handelt es sich bei dem Flächenverbrauch um Belastungen bzw. Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen²¹³, vor allem unter Berücksichtigung der Auswirkungen von Versiegelungen²¹⁴. Dessen ungeachtet sind die genannten Regelungen schon tatbestandlich nicht auf den Flächenverbrauch im Zusammenhang mit der Bauleitplanung zugeschnitten.

§ 4 Abs. 2 BBodSchG richtet sich ausschließlich an Grundstückseigentümer und Inhaber der tatsächlichen Gewalt, mithin nicht an Städte und Gemeinden in ihrer Funktion als Träger der Bauleitplanung. § 4 Abs. 1 BBodSchG adressiert zwar „jeden“, gemeint ist damit aber nur diejenige juristische oder natürliche Person, die aktiv und kausal auf den Boden einwirkt²¹⁵. Wer – wie die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung – lediglich plant, ohne selbst in den Boden aktiv einzugreifen, wird hiervon nicht erfasst. Zu den Adressaten des § 7 BBodSchG zählen die Gemeinden – sofern und soweit es um die Bauleitplanung geht – ebenfalls nicht²¹⁶. Adressaten der Norm sind nur die Grundstückseigentümer, die Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück und diejenigen, die Verrichtungen auf einem Grundstück durchführen oder durchführen lassen.

²¹² Ständiger Ausschuss "Recht" (BORA) der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz - „Übersicht über ordnungsrechtliche Instrumente zum vorsorgenden Bodenschutz“ Stand: 15.06.2023, S. 2/3.

²¹³ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 4ff.

²¹⁴ Siehe auch Marty, ZUR 2011, 395, 396.

²¹⁵ Giesberts/Hilf, in: BeckOK UmweltR, 73. Ed. 1.1.2025, BBodSchG § 4 Rn. 3.

²¹⁶ Ebenso Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 13 Rn. 234.

Weitere Regelungen zum vorsorgenden, quantitativen Bodenschutz finden sich – abgesehen von der Entsiegelungspflicht des § 5 BBodSchG, die aber für die Bauleitplanung ebenfalls keinen Ertrag verspricht²¹⁷ – im BBodSchG nicht. Dies zeigt einmal mehr: Ein umfassender Schutz des Bodens wie für die Natur durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) oder für das Wasser durch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) wird durch das BBodSchG nicht gewährleistet²¹⁸.

d) Subsidiarität des BBodSchG

In dem „eigentlichen“ Fachgesetz zum Bodenschutz ist der Aspekt des (vorsorgenden) Bodenschutzes – wie dargestellt – nur sehr rudimentär geregelt. Viel wichtiger ist aber, dass die Regelungen des BBodSchG – selbst wenn sie zur Problematik des vorsorgenden Bodenschutzes in quantitativer Hinsicht Aussagen treffen würden – nur subsidiär (also nachrangig) gelten. So kann man (wie angesprochen) z. B. die Versiegelung des Bodens unter den Begriff der „schädlichen Bodenveränderung“ i. S. d. § 2 Abs. 3 BBodSchG subsumieren²¹⁹. Gleichwohl greift in dem hier maßgeblichen Zusammenhang mit Baumaßnahmen bzw. der Bauleitplanung § 4 BBodSchG²²⁰ schon deshalb nicht, weil nach § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG das Gesetz auf schädliche Bodenveränderungen keine Anwendung findet, wenn bzw. soweit Vorschriften des Bauplanungs- und/oder Bauordnungsrechts Einwirkungen auf den Boden regeln. Mit anderen Worten: Baugesetzbuch und Hessische Bauordnung haben – wenn sie Einwirkungen auf den Boden erfassen – Vorrang vor den Regelungen des BBodSchG. Das BBodSchG füllt dann nur noch eventuelle Regelungslücken. Man kann dieses Verhältnis von fachgesetzlichem Bodenschutzrecht und Bauplanungsrecht wie folgt zusammenfassen²²¹:

Das BBodSchG regelt die fachlichen Aspekte des Bodenschutzes, demgegenüber berücksichtigt das Städtebaurecht aufgrund seines originären Bezugs zur Bodennutzung die planungsrechtlichen Aspekte des Bodenschutzes. Nur sofern und soweit Aspekte des Bodenschutzes nicht abschließend im BauGB geregelt werden, ist gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 9 BBodSchG das Bundes-Bodenschutzgesetz anzuwenden. Dies ist z. B. der Fall bei der Bewertung von Auswirkungen auf das Schutzgut Boden im Rahmen der Umweltprüfung in der Bauleitplanung. Hierzu erfolgt regelmäßig ein Rückgriff auf die Bodenwerte der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV), die auf der Grundlage des BBodSchG erlassen wurde.

²¹⁷ Siehe hierzu unten 3.

²¹⁸ Ständiger Ausschuss "Recht" (BORA) der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz - „Übersicht über ordnungsrechtliche Instrumente zum vorsorgenden Bodenschutz“ Stand: 15.06.2023, S. 4.

²¹⁹ So bspw. *Erbguth/Schubert*, in: BeckOK UmweltR, 73. Ed. 1.7.2020, BBodSchG § 2 Rn. 14; *Nies*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BBodSchG § 2 Rn. 16; *Martin*, ZUR 2021, 677, 680.

²²⁰ Diese Vorschrift greift wie gezeigt für die Frage des Bodenschutzes in der Bauleitplanung aber auch inhaltlich nicht, da die Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung nicht Adressatin dieser Regelung ist.

²²¹ Siehe hierzu *Schwarz*, UPR 2013, 408 ff. m. w. N.

Das gesamte Baurecht stellt für den Bodenschutz folglich eine zentrale Regelungsmaterie dar²²². Nach § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG findet das BBodSchG weder auf die bauplanungs- noch auf die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens Anwendung²²³. Gleiches gilt für die der Vorhabenzulassung vorgelagerte Phase der Bauleitplanung. Das BauGB enthält – wie in C. I. umfassen dargestellt – mehrere Vorschriften, die sich mit der Frage beschäftigen, wie im Planaufstellungsverfahren die durch den zukünftigen Plan zugelassenen (baulichen) Einwirkungen auf den Boden zu berücksichtigen sind.

Nur im Fall des § 9 Abs. 5 Nr. 3 BauGB kommt „lückenfüllend“ das BBodSchG bzw. die BBodSchV zur Anwendung. Ob eine Belastung im Sinne der Vorschrift erheblich ist, muss nämlich anhand der Prüfwerte des Bodenschutzes festgestellt werden²²⁴. Im Übrigen handelt es sich bei den bereits erörterten freilächenschützenden Bodenschutzklauseln des BauGB um abschließende bodenschutzrechtliche Regelungen²²⁵. Das Bodenschutzrecht enthält zwar die fachlichen Anforderungen und ist bei der Auslegung heranzuziehen²²⁶; die Vorschriften des Baurechts sind für die Bodennutzung aber spezieller, so dass der Vorrang nach § 3 Abs. 1 Nr. 9 BBodSchG greift²²⁷. Der Schutz von Boden bzw. Flächenverbrauch wird also hauptsächlich durch planungsrechtliche Entscheidungen vermittelt²²⁸, für die das Planungsrecht – und nicht das Bodenschutzrecht – maßgeblich ist. Soweit das BBodSchG wegen der o. g. Subsidiaritätsvorschrift nicht zur Anwendung kommt, obliegt es den für das jeweilige sonstige Fachrecht zuständigen Behörden, die geregelten Bodenbelange zu prüfen und darauf zu achten, dass die Bodenbelange in der Abwägung entsprechend ihrem Gewicht berücksichtigt werden²²⁹.

e) Exkurs: Quantitativer Bodenschutz gem. § 5 BBodSchG

Selbst wenn die Regelungen des BBodSchG auch im Rahmen der Zulassung von Bauvorhaben oder der Bauleitplanung zur Anwendung kämen oder „lückenfüllend“ zur Anwendung kommen, erschöpft sich der Regelungsgehalt des BBodSchG in Bezug auf den quantitativen Bodenschutz auf die in § 5 BBodSchG geregelte Entsiegelungspflicht.

In § 5 S. 1 BBodSchG wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Grundstückseigentümer zu verpflichten, bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, deren

²²² Siehe zur Berücksichtigung von Bodenschutzaspekten im Baurecht: *Erbguth/Stollmann*, Bodenschutzrecht, 2001, Rn. 21 ff.

²²³ *Erbguth/Schubert*, in: BeckOK UmweltR, 73. Ed. 1.7.2020, BBodSchG § 3 Rn. 16.

²²⁴ *Erbguth/Schubert*, in: BeckOK UmweltR, 73. Ed. 1.7.2020, BBodSchG § 3 Rn. 16. Anknüpfungspunkt im Bauleitplanverfahren ist insofern die Umweltprüfung, bei der auch das Schutzgut Boden mituntersucht wird. Bei der dort vorzunehmenden Beurteilung spielen die mittelbar zu berücksichtigenden sog. Prüfwerte nach § 8 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BBodSchG i. V. m. Anhang 3 BBodSchV eine entscheidende Rolle.

²²⁵ *Kloepfer*, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 161.

²²⁶ *Ständiger Ausschuss "Recht" (BORA) der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz* – „Übersicht über ordnungsrechtliche Instrumente zum vorsorgenden Bodenschutz“ Stand: 15.06.2023, S. 6. Der Ausschuss spricht von einer „Ausstrahlungswirkung“ von BBodSchG und BBodSchV auf das BauGB.

²²⁷ *Kloepfer*, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 11, Rn. 161.

²²⁸ *Kloepfer*, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 13 Rn. 78.

²²⁹ *Ständiger Ausschuss "Recht" (BORA) der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz* – „Übersicht über ordnungsrechtliche Instrumente zum vorsorgenden Bodenschutz“, Stand: 15.06.2023, S. 1.

Versiegelung im Widerspruch zu den (bau-) planungsrechtlichen Festsetzungen steht, den Boden in seiner Leistungsfähigkeit (i. S. d. § 1 BBodSchG) so weit wie möglich und zumutbar zu erhalten oder wiederherzustellen – dies allerdings auch nur dann, wenn es keine Vorschriften des Baurechts gibt, aus denen sich bereit entsprechende Befugnisse der Behörden ableiten lassen. Bis zum Inkrafttreten einer solchen Rechtsverordnung – die bis heute nicht existiert – können die nach Landesrecht zuständigen Behörden im Einzelfall gegenüber den Verpflichteten Anordnungen zur Entsiegelung getroffen werden, wenn die in § 5 S. 1 BBodSchG im Übrigen genannten Voraussetzungen vorliegen (§ 5 S. 2 BBodSchG).

Der Anwendungsbereich ist angesichts der dort formulierten Anforderungen allerdings in der Praxis gering. Für den Fall der Überplanung von noch unbebauten bzw. unversiegelten Flächen durch einen Bebauungsplan gibt die Vorschrift nichts her. Erst wenn (1) der Bebauungsplan wirksam wird, (2) die Flächen entgegen den Festsetzungen des Bebauungsplans versiegelt sind und (3) die Flächen nicht mehr dauerhaft genutzt werden, kann die Entsiegelung angeordnet werden. Dies betrifft also mehr oder weniger nur den Fall, dass die Flächen vor der Überplanung bereits versiegelt waren, nunmehr diese Versiegelung den (neuen) Festsetzungen des Bebauungsplans widerspricht (der Bebauungsplan dort z. B. Grünflächen festsetzt) und eine Versiegelung nicht mehr erforderlich ist, weil die Flächen dauerhaft nicht mehr genutzt werden.

2. Bodenschutz durch bzw. im Naturschutzrecht

Dem vorsorgenden Bodenschutz dient auch das Naturschutzrecht²³⁰. Als Rechtsgrundlage zur Begrenzung des Landschafts- und Bodenverbrauchs kommen auch die Vorschriften des Natur- und Landschaftsschutzrechts in Betracht. Naturgüter, die sich – wie der Boden – nicht erneuern, sind entsprechend § 1 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG sparsam und schonend zu nutzen. Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG gehört auch die Bodenerhaltung zum Natur- und Landschaftsschutz²³¹. Nach dem Wortlaut der Vorschrift zielt der Bodenschutz des Bundesnaturschutzgesetzes primär auf die Erhaltung der Funktionen des Bodens sowie seine Renaturierung und Entsiegelung nach Ende der Nutzung ab²³². Die Gewährleistung umfassenden Bodenschutzes gehört folglich nicht nur zu den Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege i. S. v. §§ 8 und 13 BNatSchG, sondern ist vielmehr ein eigenständiges Gesetzesziel i. S. v. § 1 BNatSchG²³³.

Nach § 1 Abs. 5 BNatSchG sind großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume vor weiterer Zerschneidung zu bewahren. Die erneute Inanspruchnahme bereits bebauter Flächen sowie die Bebauung unbebauter Flächen im beplanten und unbeplanten Innenbereich, soweit sie nicht als Grünfläche oder als anderer Freiraum für die

²³⁰ Gröhn/Sanden, in: Koch/Hofmann/Reese HdB UmweltR, 6. Aufl. 2024, § 10 Rn. 168.

²³¹ „Zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sind insbesondere [...] 2. Böden so zu erhalten, dass sie ihre Funktion im Naturhaushalt erfüllen können; nicht mehr genutzte versiegelte Flächen sind zu renaturieren, oder, soweit eine Entsiegelung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, der natürlichen Entwicklung zu überlassen [...]“.

²³² Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 13 Rn. 85.

²³³ Kloepfer, UmweltR, 4. Aufl. 2016, § 13 Rn. 86.

Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgesehen oder erforderlich sind, hat Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich.

Die Ziele des BNatSchG werden in dem als allgemeiner Grundsatz gefassten und oben bereits angesprochenen § 1 Abs. 1 BNatSchG festgelegt. Die Konkretisierungen der dort aufgeführten drei Zieldimensionen (Schutz der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit und des Erholungswerts von Natur und Landschaft) erfolgt durch die Abs. 2–4. Abs. 5 spricht darüber hinaus weitere Aspekte an, die der Erhaltung von unzerschnittenen Landschaftsräumen dienen und Abs. 6 dient dem Freiraumschutz. Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege können als Konkretisierungen dieser Ziele verstanden werden²³⁴.

a) Naturschutzrechtlicher Abwägungsvorbehalt

Wie bei anderen gesetzlichen Zielbestimmungen auch, steht bei § 1 BNatSchG die Zielverwirklichung unter einem internen und externen Abwägungsvorbehalt und wird durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Die entsprechende Abwägungsklausel befindet sich in § 2 Abs. 3 BNatSchG²³⁵. Gegenstand der Abwägung sind die sich aus § 1 Abs. 1 BNatSchG ergebenden, untereinander geltenden Anforderungen (interner Abwägungsvorbehalt) sowie die Abwägung der Naturschutzziele mit den sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft (externer Abwägungsvorbehalt)²³⁶.

Die zur Verwirklichung der Ziele erforderlichen Maßnahmen stehen folglich unter dem Vorbehalt der Abwägung aller naturschutzinternen und -externen Anforderungen²³⁷. Es ist daher in jedem Einzelfall zu prüfen, welche der drei Zieldimensionen bei Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen im Einzelfall Vorrang genießt und welches Gewicht Naturschutzmaßnahmen im Verhältnis zu anderen, kollidierenden Belangen zukommt²³⁸. Da bei gebundenen Entscheidungen (wie z. B. der Baugenehmigung) kein Raum für eine Abwägungsentscheidung ist, kommt das Abwägungsgebot nur dort zur Anwendung, wo ein planerisches oder sonstiges Ermessen eingeräumt ist²³⁹.

²³⁴ Lütkes, in: Lütkes/Ewer, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 1 Rn. 26.

²³⁵ „Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus § 1 Absatz 1 ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist.“

²³⁶ Lütkes, in: Lütkes/Ewer, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 2 Rn. 10.

²³⁷ Vgl. Gellermann, NVwZ 2010, 73, 75.

²³⁸ Lütkes, in: Lütkes/Ewer, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 2 Rn. 11.

²³⁹ Brinktrine, in: BeckOK UmweltR, 73. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 2 Rn. 24.

Das in § 2 Abs. 3 BNatSchG enthaltene Abwägungserfordernis unterwirft allerdings nicht das gesamte Naturschutzrecht einem Abwägungsvorbehalt. Soweit spezielle Normen des Naturschutzrechts Gebote oder Verbote aufstellen, sind diese einzuhalten²⁴⁰. Andere Regelungen greifen das Abwägungsgebot explizit auf, so z. B. bei der Abwägung im Rahmen der Eingriffsregelung nach § 15 Abs. 5 BNatSchG²⁴¹.

b) Relevanz in der Bauleitplanung

Was die Bauleitplanung anbelangt, erfolgt dort die Abwägung in Bezug auf den Natur- und Landschaftsschutz nicht nach § 3 Abs. 2 BNatSchG, sondern allein nach Maßgabe des § 1 Abs. 6 BauGB. Die Bodennutzungskonflikte, die durch die Bauleitplanung ausgelöst werden, werden allein durch das Abwägungsgebot in § 1 Abs. 6 und Abs. 7 BauGB gesteuert²⁴². Das Abwägungsgebot des § 3 Abs. 2 BNatSchG tritt hinter die – auch deutlich detaillierteren und den Bodenschutz ebenfalls einbeziehenden – Abwägungsvorgaben des § 1 Abs. 6 BauGB (i. V. m. § 1a BauGB) zurück. § 1 Abs. 6 und 7 i. V. m. § 1a BauGB (im hier gegebenen Zusammenhang insbesondere § 1a Abs. 2 BauGB) stellen insofern – wenn es um die Bauleitplanung geht – die gegenüber § 2 Abs. 3 i. V. m. § 1 BNatSchG spezielleren und damit vorrangig anzuwendenden Normen dar.

Das bauplanungsrechtliche Pendant zu § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG (wie auch zum quantitativen Bodenschutz nach § 1 BBodSchG) ist der bereits oben intensiv erörterte § 1a Abs. 2 BauGB. Diese Vorschrift verdrängt im Rahmen der Abwägung in der Bauleitplanung sowohl die Regelungen des BBodSchG als auch des BNatSchG. Im Ergebnis werden also die Regelungen des § 1 BNatSchG wie auch das Abwägungsgebot aus § 2 Abs. 3 BNatSchG für das Bauleitplanverfahren durch die Abwägungsvorgaben des § 1 Abs. 6 und 7 BauGB sowie § 1a BauGB) verdrängt.

²⁴⁰ Brinktrine, in: BeckOK UmweltR, 73. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 2 Rn. 23.

²⁴¹ „[...] und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen.“

²⁴² In diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 11.12.2003 – 4 CN 10/02 –, NVwZ 2004, 729 ff.

D. Vorsorgender Bodenschutz und Flächenverbrauch im Bauleitplanverfahren mit einem kommunalen Bodenmanagementkonzept

Die Landeshauptstadt Wiesbaden erwägt in Ergänzung zu den in Kapitel C. I. näher beschriebenen gesetzlichen Regelungen die Aufstellung eines kommunalen Bodenmanagementkonzeptes in Anlehnung an das Bodenmanagementkonzept der Landeshauptstadt Stuttgart²⁴³. Vor diesem Hintergrund ist nunmehr in diesem Kapitel zu prüfen, welche Auswirkungen ein derartiges Bodenmanagementkonzept – beschlossen durch die Stadtverordnetenversammlung – für zukünftige Bauleitplanverfahren (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) hätte.

I. Gesetzliche Ausgangslage

Kommunale Bodenmanagementkonzepte finden in den bislang behandelten Rechtsnormen (noch) keine ausdrückliche Erwähnung. Das ist in einigen Bundesländern – allerdings nicht in Hessen – anders. So wurde beispielsweise in das Landes-Bodenschutzgesetz von Berlin die Zuständigkeit der Senatsverwaltung aufgenommen, eine Bodenmanagementkonzeption aufzustellen und fortzuschreiben (§ 1 Abs. 4 LBodSchG Bln):

„Die für den Bodenschutz zuständige Senatsverwaltung stellt für das Gebiet des Landes Berlin eine Bodenmanagementkonzeption auf und schreibt diese soweit erforderlich fort. Darin sollen der Stand und die vorgesehene Weiterentwicklung von Maßnahmen zum Bodenschutz medienübergreifend in den unterschiedlichen Sach- und Rechtsbereichen dargestellt sowie Defizite und Regelungslücken benannt werden. Die Bodenmanagementkonzeption besteht aus zeichnerischen und textlichen Darstellungen; es können auch sachliche und räumliche Teilpläne aufgestellt werden.“

Die in Hessen fehlende ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage im Landesrecht steht der Aufstellung von kommunalen Bodenmanagementkonzepten allerdings nicht entgegen. Auf dem Gebiet des nicht-stofflichen vorsorgenden Bodenschutzes verfügt das deutsche Bodenschutzrecht zwar – wie in Kapitel C. II. aufgezeigt – kaum über eigene Instrumente. So enthält das BBodSchG selbst keine unmittelbaren Anforderungen für die Berücksichtigung des Schutzgutes Boden in Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Regelung erfolgt vielmehr – wie dargelegt – vor allem über das Raumordnungs-, Bauplanungs- und Naturschutzrecht. Insofern benötigen allerdings alle mit Planungsaufgaben befassten Landesbehörden und die Kommunen Informationen über die Böden ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche. Diese Bodendaten bilden die Grundlage dafür, dass Planungs- und Vorhabenträger in die Lage versetzt werden, die Belange des Bodenschutzes in der Planaufstellung hinreichend berücksichtigen zu können. Angesichts dessen ist es ohne weiteres zulässig, wenn eine Gemeinde ein Bodenmanagementkonzept erstellt, welches – in Ergänzung des Bodeninformationssystems gem. § 7 HAltBodSchG – eben dieser Erfassung und Bereitstellung von Bodendaten

²⁴³ Vor diesem Hintergrund werden die in Hessen auf Grundlage der Arbeitshilfe „Kommunale Bodenmanagementkonzepte – Stadt Gestalten – Boden erhalten“ des HMUKLV (2021) mittlerweile erstellten Bodenmanagementkonzepte und insbesondere auch das Bodenmanagementkonzept der Stadt Wetzlar (als Modell- bzw. Musterkonzept) im Gutachten nicht berücksichtigt; siehe auch II. 1.

dient. In welchem Maße und mit welchen Konsequenzen für die Planungsprozesse neben der Bereitstellung von Bodeninformationen in einem Bodenmanagementkonzept auch „Vorgaben“ für die Planung gemacht werden können, ist hingegen eine andere Frage und wird nachstehend unter III. näher betrachtet.

II. Inhalt kommunaler Bodenmanagementkonzepte

1. Ausgangslage

In Hessen wurde das Pilotprojekt „Bodenschutzkonzept Wetzlar“ als Modell für Bodenmanagementkonzepte zur Vernetzung kommunaler Aufgaben mit Bodenbezug durchgeführt. Mittlerweile haben mehrere Städte und Gemeinden in Hessen die Erstellung eines Bodenmanagementkonzeptes zumindest begonnen (z. B. in Idstein 2023, Rodgau 2023, Dietzenbach 2024), andere haben ein solches bereits vor dem o. g. Pilotprojekt eingeführt (z. B. Bad Homburg 2004).

In Baden-Württemberg ist die Landeshauptstadt Stuttgart Vorreiterin bei der Konzeptionierung und Umsetzung eines Bodenschutzkonzeptes²⁴⁴. Die Landeshauptstadt Wiesbaden hat sich entschieden, sich an diesem Konzept zu orientieren, so dass im Folgenden auf das o. g. Pilotprojekt nicht näher eingegangen wird.

2. Mögliche Inhalte kommunaler Bodenmanagementkonzepte

Ein Hilfsmittel zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Berücksichtigung des Bodenschutzes in Planungsverfahren können also kommunale Bodenmanagementkonzepte sein. Die kommunalen Bodenmanagementkonzepte verfolgen i. d. R. verschiedene, sich ergänzende Zielsetzungen. Dazu können u. a. gehören:

- Verbesserung der Wissensbasis bzw. der Kenntnisse über den Zustand der Böden im Gemeindegebiet im Sinne einer bodenbezogenen Bestandsaufnahme, zum Beispiel:
 - Welche Böden kommen im Gemeindegebiet vor?
 - Wo finden sich Böden mit hoher Funktionalität?
 - Wie empfindlich sind die Böden im Gemeindegebiet gegenüber Erosion oder Verdichtung?
 - Welche Böden eignen sich besonders für die landwirtschaftliche Nutzung?
 - Wo treten Böden mit hoher Schutzfunktion für das Grundwasser auf?

²⁴⁴ Auch in anderen Bundesländern wurden und werden kommunale Bodenmanagementkonzepte erstellt und umgesetzt, siehe hierzu bspw. das Bodenschutzkonzept der Hanse- und Universitätsstadt Rostock (2019).

- Erfassung des bisherigen Umgangs mit den Belangen des Bodenschutzes in der Stadt, zum Beispiel:
 - Welche Rolle spielt der Bodenschutz bislang im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen?
 - Wann fließen welche Stellungnahmen zum Bodenschutz in Entscheidungsprozesse ein?
 - Wird der Bodenschutz bzw. werden Bodeneigenschaften bei Maßnahmen des Naturschutzes, des Klimaschutzes, des Hochwasserschutzes oder im Rahmen der Grünflächenpflege berücksichtigt?
- Nutzung dieser Erkenntnisse in Planungsprozessen durch vereinfachte und kostengünstige Bereitstellung von Fachinformationen über den Bodenzustand, insb. in Gestalt von Bodenfunktionsbewertungskarten;
- Aufstellung eines Leitbildes bzw. von Handlungsleitlinien zum Beispiel mit dem Ziel, Flächenverbrauch zu begrenzen und Innenentwicklungspotenziale zu nutzen.

3. Beispiel Bodenschutzkonzept Stuttgart

Das Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS)²⁴⁵ gliedert sich – nach einer Einführung in die Problematik – im Wesentlichen in die Kapitel 2 – Bodenschutzkonzept Stuttgart – das Projekt BOKS, 3 – Fachliche und kartographische Grundlagen des BOKS, 4 – Bodenindikation im BOKS und 5 – Steuerung der Inanspruchnahme und des Bodenverbrauchs im BOKS sowie 6 – Implementierung des BOKS in die kommunale Bauleitplanung.

a) Zielsetzung

In Kapitel 2.1 heißt es einleitend, dass es Leitgedanke des Bodenschutzkonzepts Stuttgart sei,

„dem Boden im Abwägungsprozess der Bauleitplanung einen gleichrangigen Stellenwert wie Luft und Wasser zu verschaffen. Den kommunalen Planern und Entscheidungsträgern sollen geeignete Grundlagen und Methoden zur Verfügung gestellt werden, mit denen die Qualität der Böden in der Fläche vermittelt, der Bodenverbrauch in Menge und Güte bilanziert und die Handlungsspielräume nachhaltiger Bewirtschaftungsansätze aufgezeigt und gezielt genutzt werden können. Dabei wird besonderer Wert darauf gelegt, keine Entscheidungen vorwegzunehmen oder Planungen zu verhindern. Vielmehr sollen Entscheidungsprozesse ermöglicht und unterstützt werden. Zielobjekt des vorsorgenden Bodenschutzes ist die Bauleitplanung mit ihren verschiedenen Ebenen. Dort wird nach heutigem Planungsrecht über die Nutzung der vorhandenen Flächen und damit auch über

²⁴⁵ Die nachfolgend dargestellten Inhalte des BOKS sind der Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz - Heft 4/2006 (Hrsg.: Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz) entnommen, welches hier abrufbar ist: http://www.nfp68.ch/SiteCollectionDocuments/Wolff_Bodenmanagementkonzept_Stuttgart_2006.pdf

die Inanspruchnahme der dortigen Böden entschieden. Dies geschieht im Rahmen zugehöriger Abwägungsprozesse, bei denen unterschiedliche Belange und Interessen gewichtet werden, die oftmals miteinander konkurrieren oder gar kollidieren.“

Mithilfe des Bodenschutzkonzeptes solle (Kapitel 2.3) der Bodenverbrauch „*planbar, messbar und steuerbar*“ gemacht werden. Für die Planbarkeit würden Planungskarten benötigt, welche die räumliche Verteilung der Bodenqualität aufzeigen. Für die Messbarkeit würden Indikatoren benötigt, die den Verbrauch von Boden in einer Kombination von Quantität (Fläche) und Qualität (Güte) kennzeichnen. Schließlich sei eine Steuerung gefragt, mit der die Ziele des Bodenschutzes sicher erreicht und eingehalten werden können. Vorteilhaft sei es, wenn dies ohne die Festlegung neuer Restriktionsflächen (z. B. Bodenschutzgebiete) gelingen würde.

Dieser Konzeption folgend wurde zunächst die Planungskarte Bodenqualität entwickelt. Sie zeigt die Qualität der Stuttgarter Böden in flächiger Verbreitung und ist die fachliche Grundlage, auf der die weiteren Schritte inhaltlich und methodisch aufbauen. Im zweiten Schritt stand die Messbarkeit des Bodenverbrauchs im Vordergrund. Hier wurde die Bodenindikation hergeleitet und getestet, mit welcher der Bodenverbrauch unter Einsatz der Planungskarte objektiv messbar ist. Im dritten Schritt (Kapitel 5) wurde auf die Steuerung der Bodeninanspruchnahme als zentralen Bestandteil eines nachhaltigen Bodenmanagementkonzeptes hingearbeitet. Dabei kristallisierte sich ein Leitbild heraus, das die Handlungsmuster und die strategischen Entscheidungserfordernisse konkretisiert. Danach wurde die Übertragbarkeit der Ergebnisse untersucht und Empfehlungen zur Implementierung der Projektergebnisse ausgearbeitet.

Nachfolgend soll entsprechend der unter B. dargelegten Aufgabenstellung nur das 5. Kapitel (Steuerung) näher betrachtet werden.

b) Steuerung der Planung durch das Bodenschutzkonzept

Kapitel 5 des BOKS beschäftigt sich eingehend mit dem Thema der „Steuerung der Inanspruchnahme und des Bodenverbrauchs“. In Bezug auf das Bauleitplanverfahren wird einführend ausgeführt, dass

„das EAG-Bau für die Verfahren zur Bauleitplanung neue Schwerpunkte (setzt). Hier muss im Vorfeld der Entscheidungen ab sofort auch die qualitative Bodeninanspruchnahme nachvollziehbar prognostiziert und bewertet werden. Gleichzeitig werden im Zusammenhang mit den Begründungen der Abwägung Berichte zu planungsbezogenen Umweltauswirkungen auf den Boden verlangt.“

Mit dieser neuen Gesetzgebung werde die qualitative und quantitative Eigenschaft des Bodens als Schutzgegenstand maßgeblich konkretisiert. Außerdem werde deutlich, dass eine geordnete Bewirtschaftung, mit welcher die Bodenvorräte möglichst erhalten bleiben sollen, künftig mehr im Vordergrund stehen werde als bisher.

Konstatiert wird sodann, dass der (theoretisch mögliche) Ausgleich von Eingriffen in den Boden bzw. die Fläche in der Praxis nur selten gelingt:

„... denn sie unterstellen, dass der Ausgleich im Bedarfsfall anstandslos funktioniert. Diese Annahme ist jedoch falsch. In Wirklichkeit sind die Realisierungschancen für eine erfolgreiche Kompensation von Eingriffen in Böden nämlich eher gering. Oft ist es schon schwierig, die grundlegende materielle Anforderung überhaupt, geschweige denn im ausreichenden Umfang, zu erfüllen. [...] Daher taugen Strategien, die zwingend auf einen Ausgleich setzen, in der allgemeinen Praxis kaum. [...] Angesichts dieser Missverhältnisse ist schnell klar, dass vielerorts das Angebot geeigneter Ausgleichsflächen zur Kompensation neuer Bodeninanspruchnahmen kaum ausreichen wird.“

Dieser Befund führt zu folgender Zielsetzung:

„Bodenverbrauch führt unweigerlich zu Ressourcenengpässen und damit in die Handlungsunfähigkeit. Gleichzeitig sind Strategien, die auf einen Rückgewinn von Boden setzen, wenig aussichtsreich. Nachhaltigkeit kann insofern nur dort erreicht werden, wo dauerhaft stabile Bodenverhältnisse eintreten. Hierzu muss die Inanspruchnahme naturnaher Böden eingedämmt und über kurz oder lang vollkommen eingefroren werden.“

Das führt wiederum zu folgenden strategischen Vorgaben (Leitbild):

- Konzeptioneller Bodenschutz soll die übrigen Bemühungen zur Umweltsicherung ergänzen. Boden und andere Schutzgüter konkurrieren dabei nicht.
- Die Bodenressourcen sollen ohne Schutzgebiete im Sinne von „Tabuflächen“ gesichert werden.

Im Endergebnis kommt es zur Ermittlung eines Bodenkontingents, welches als abstraktes Qualitätsziel definiert wird und das im Rahmen einer gesteuerten Bodeninanspruchnahme flächenunabhängig bewirtschaftet werden kann. Diese Kontingentierung hat im Wesentlichen drei Konsequenzen:

- Mit jedem Bodenverbrauch wird das Bodenkontingent kleiner.
- Beim Zugriff auf qualitativ höherwertige Böden verringert sich das Bodenkontingent schneller.
- Wenn das Bodenkontingent aufgebraucht ist, endet die Nachhaltigkeit. Weitere Bodenverluste sind nicht vorgesehen und entsprechen einem massiven Ressourcenabbau.

Der auf diesen Leitlinien basierende Beschluss des Gemeinderates der Landeshauptstadt Stuttgart vom 16.03.2006 hatte folgenden Wortlaut (*Zitat kursiv*):

1. *Der Gemeinderat spricht sich für die Einführung von Teil II zum "Bodenschutzkonzept Stuttgart" (BOKS II) aus und nimmt zur Kenntnis, dass eine nachhaltige Stadtentwicklung maßgeblich von der Minderung des Neuverbrauchs an Böden abhängt.*

2. *Aus diesem Grund soll im Zuge der Bauleitplanung*
 - 2.1 *das Funktionspotenzial der hoch- und sehr hochwertigen Böden in hohem Maß gesichert werden, indem der haushälterische Umgang mit Boden grundsätzlich über die gezielte Bewirtschaftung eines "Bodenkontingents" auf der Grundlage von 1000 Bodenindex-Punkten gesteuert wird,*
 - 2.2 *die Rate der Neuinanspruchnahme schrittweise so reduziert wird, dass die Aufzehrung des "Bodenkontingents" vermieden oder möglichst lange hinausgezögert wird. Gleichzeitig soll der Bedarf an Boden schon heute vorrangig und im Fall einer Aufzehrung des "Bodenkontingents" möglichst vollständig im heutigen Innenbereich gedeckt werden.*
3. *Die Verwaltung wird mit der Umsetzung o.g. Ziels beauftragt, wobei*
 - 3.1 *in den Erläuterungen zur jeweiligen Bauleitplanung der Punktestand des "Bodenkontingents" fortlaufend zu aktualisieren und darzustellen sind und*
 - 3.2 *alle 2 Jahre, spätestens aber bei jeder Fortschreibung des FNP, eine Bilanz zum Bodenverbrauch vorzulegen ist und bei Überbewirtschaftungen Vorschläge für Kurskorrekturen zu unterbreiten sind.*

Insofern lässt sich für die Wirkweise des BOKS und insbesondere des dort festgeschriebenen „Bodenkontingents“ zusammenfassend folgendes festhalten:

- Es wird ein Bodenkontingent mit max. 1000 Bodenindexpunkten festgelegt.
- Die Neuinanspruchnahme von Flächen führt zu einer Reduzierung der Bodenindexpunkte.
- Die Rate der Neuinanspruchnahme soll vor diesem Hintergrund schrittweise so reduziert werden, dass die Aufzehrung des "Bodenkontingents" vermieden oder möglichst lange hinausgezögert wird.
- Für den Fall, dass das Bodenkontingent erschöpft ist, soll der ggf. fortbestehende Bedarf an Boden „möglichst vollständig im ... Innenbereich gedeckt werden“.

Der Fall, dass das Bodenkontingent erschöpft ist und im Innenbereich – trotz fortgestehenden Flächenbedarfs – keine Flächen mehr zur Verfügung stehen, ist im BOKS nicht geregelt. Insbesondere findet sich dort keine Aussage dergestalt, dass in diesem Falle eine Inanspruchnahme von Flächen – über das Kontingent hinaus – unzulässig sein soll bzw. nur dann möglich sein soll, wenn im Sinne des Netto-Null-Prinzips ein Flächenrecycling stattfindet.

III. Rechtliche Einordnung kommunaler Bodenmanagementkonzepte

Der entscheidende Ansatzpunkt zur rechtlichen Einordnung kommunaler Bodenmanagementkonzepte im Zusammenhang mit der Bauleitplanung ist die Frage, ob und in welchem Umfang derartige Konzepte Verbindlichkeit in der Bauleitplanung beanspruchen können, insbesondere in welchem Verhältnis die Vorgaben aus einem solchen Konzept zur gesetzlich vorgeschriebenen Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) stehen. Das Stadtplanungsamt geht in dem Fragenkatalog (**Anhang 2**) insofern davon aus, dass das zukünftige Bodenmanagement der Landeshauptstadt Wiesbaden darauf abzielt,

„dass die LHW ein Kontingent für die noch mögliche Bodeninanspruchnahme durch Selbstbindung beschließt, d. h. wenn das Kontingent aufgebraucht ist, wird keine weitere Bodeninanspruchnahme unter Wahrung der Selbstbindung möglich sein.“

Die Rechtmäßigkeit einer solchen Selbstbindung wird vom Stadtplanungsamt unter Hinweis auf verschiedene Vorschriften des BauGB in Frage gestellt. Dieser Fragestellung soll nachfolgend näher nachgegangen werden.

Allerdings ist vorzuschicken, dass weder das BOKS, an welches sich das zukünftige Konzept der Landeshauptstadt Wiesbaden anlehnen soll, noch der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom Mai/Juni 2024 (Beschluss Nr. 0150) eine derartige Vorgabe enthält. Wie dargestellt, ergeben sich aus dem BOKS für diese Konstellation keine Vorgaben und auch der Stadtverordnetenbeschluss sagt nichts zu der Fragestellung, was geschieht bzw. geschehen soll, wenn das Bodenkontingent erschöpft ist. Insofern ist die Prüfung dieser Rechtsfrage eher eine präventive, da zum heutigen Stand noch gar nicht feststeht, dass es zu einer solchen Regelung kommt bzw. kommen soll.

1. Grundsätzliches zur Vorabbindung und Abwägung

Mit Ausnahme derjenigen Vorgaben, die der Abwägung entzogen sind und insofern bindendes Recht darstellen, welches durch Abwägung nicht überwunden werden kann (siehe C. I. 2. c) (3)), gilt im Übrigen, dass Selbstbindungen und Vorabfestlegungen, die dazu führen, dass ein ordnungsgemäßes Abwägungsverfahren nicht mehr durchgeführt werden kann, nicht zulässig sind (sog. subjektive Abwägungssperre)²⁴⁶. Es widerspricht dem Gebot der gerechten Abwägung, wenn der abschließende Abwägungsvorgang durch vorherige Bindungen der Gemeinde sachwidrig verkürzt wird²⁴⁷. Derartige Vorabbindungen sind zwar oft nicht vermeidbar und dem Bauleitplanverfahren sogar inhärent²⁴⁸. Sie sind allerdings insofern problematisch, als es durch sie zu einer (unangemessenen) Reduzierung des Abwägungsmaterials und in Folge zu einer unsachgemäßen Behandlung einzelner Belange in der Abwägung kommen kann. Eine sachliche Verkürzung des abschließenden Abwägungsvorganges bedarf deshalb stets einer besonderen Rechtfertigung²⁴⁹.

Vorentscheidungen gehören andererseits zu jeder Bauleitplanung, können einen Beitrag zur effektiven Planung leisten und sind deshalb nicht grundsätzlich verboten. Den sich hieraus ergebenden Konflikt zwischen der Effektivität einer Planung mit Hilfe von Vorentscheidungen einerseits und dem nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen umfassenden und ungebundenen Abwägungsvorgang hat das BVerwG grundsätzlich zugunsten des Grundsatzes einer von Bindungen freien Abwägungsentscheidung entschieden.

²⁴⁶ Stüer/Beckmann, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2458, 2482 ff.; BVerwG, Urteil vom 05.07.1974 – IV C 50/72 –, NJW 1975, 70ff.; Beschluss vom 28.12.2005 – 4 BN 40/05 –, NVwZ 2006, 458ff.

²⁴⁷ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 113.

²⁴⁸ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 21.07.1999 – 1 K 3526/97 –, ZfBR 2000, 269ff.

²⁴⁹ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 113.

„Abwägungsdefizite“, die auf selbstbindende, offensichtlich eine bestimmte Planung in bestimmter Richtung beeinflussende Entscheidungen zurückgehen, sind nach der Rechtsprechung des BVerwG²⁵⁰ deshalb nur unter drei (kumulativen) Voraussetzungen zulässig:

Erstens muss die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich gerechtfertigt sein. Zweitens muss bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt bleiben, d.h. es muss, soweit die Planung dem Gemeinderat (hier: der Stadtverordnetenversammlung) obliegt, dessen/deren Mitwirkung an den Vorentscheidungen in einer Weise gesichert werden, die es gestattet, die Vorentscheidungen (auch) ihm/ihr zuzurechnen. Drittens darf die vorgezogene Entscheidung nicht inhaltlich zu beanstanden sein. Sie muss insbesondere den Anforderungen genügen, denen sie genügen müsste, wenn sie als Bestandteil des abschließenden Abwägungsvorganges getroffen würde. Die unter diesen Voraussetzungen getroffene (zulässige) Vorentscheidung hat zur Folge, dass es einer erneuten Abwägung insoweit nicht bedarf, als sie im Zusammenhang mit der Vorentscheidung bereits getroffen wurde²⁵¹.

Damit stellt sich die Frage, wie vor diesem Hintergrund die Inhalte eines Bodenmanagementkonzeptes rechtlich einzuordnen sind und ob diese ggf. gegen die vorstehend skizzierten Grundsätze verstoßen könnten. Bei Vorabentscheidungen, die – wie ein Bodenmanagementkonzept – für eine Vielzahl zukünftiger und mit ihren Besonderheiten noch nicht bekannten Planungen gelten soll, bedarf es einer besonderen Zurückhaltung hinsichtlich der tatsächlich – im Rechtssinne – bindenden Vorgaben. Das Konzept darf insofern eine Berücksichtigung der konkreten Belange im Einzelfall und damit eine ordnungsgemäße Abwägung nicht vereiteln.

2. Bodenmanagementkonzept als zwingendes Recht?

Im Hinblick auf die in jedem Bauleitplanverfahren durchzuführende Abwägung ist zwischen dem Abwägungsmaterial im Sinne des § 2 Abs. 3 BauGB (Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind) und abstrakten, nicht auf die konkrete Situation des jeweiligen Bauleitplanverfahrens bezogene Planungsdirektiven zu unterscheiden.

Belange im erstgenannten Sinne sind neben subjektiven Rechten Privater, institutionellen Garantien oder Kompetenzen und Befugnissen öffentlicher Träger auch darüber hinaus gehende sonstige Interessen. Der Begriff ist also weit zu verstehen. Belange sind im Einzelfall nur dann für die Bauleitplanung städtebaulich bedeutsam und damit abwägungserheblich, wenn sie nach der konkreten Situation die Bodennutzung betreffen oder sich auf diese auswirken²⁵². Maßgebend ist die Betrachtung „nach Lage der Dinge“²⁵³.

Von diesen Belangen zu unterscheiden sind abstrakte, nicht auf die konkrete Situation bezogene Planungsdirektiven. Hierzu zählen v. a. die „äußeren“ Grenzen der Abwägung in Gestalt zwingender Rechtsvorschriften, die der bauleitplanerischen Abwägung vorge-lagert sind und die im Wege der Abwägung nicht überwunden werden können. Dies

²⁵⁰ Grundlegend BVerwG, Urteil vom 05.07.1974 – IV C 50/72 –, NJW 1975, 70ff.

²⁵¹ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 211.

²⁵² BVerwG, Urteil vom 19.04.2012 – 4 CN 3/11 –, NVwZ 2012, 1338 ff.

²⁵³ So bereits BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 – 4 C 105/66 –, BVerwGE 34, 301 ff.

können z. B. zwingende Regelungen des Baugesetzbuches sein, verbindliche Festlegungen einer privilegierten Fachplanung, zwingende Vorschriften des Naturschutzrechts oder verfassungsrechtliche Regelungen wie das Bestimmtheitsgebot oder der Schutz von Leben und Gesundheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG.

Das hier in Rede stehende kommunale Bodenmanagementkonzept stellt keine derartige zwingende Rechtsvorschrift dar und gehört daher nicht zu den Regelungen, welche die äußeren Grenzen der Abwägung bestimmen. Dies gilt auch dann, wenn das Konzept durch die Gemeindevertretung bzw. die Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde. Insofern fehlt es bereits am Charakter einer Rechtsvorschrift.

3. Bodenmanagementkonzept als Abwägungsdirektive?

Sind also die Inhalte von Bodenmanagementkonzepten nicht als der Abwägung entzogene Planungsdirektiven zu verstehen, könnte es sich allerdings um sogenannte innere Bindungen der Abwägung in Gestalt von Abwägungsdirektiven handeln. Die sogenannten Abwägungsdirektiven wurden von der Rechtsprechung entwickelt, auf die obigen Ausführungen unter C.I. 2. c) (3) wird verwiesen.

Aus der obigen Darstellung zur Einordnung einer Regelung als Abwägungsdirektive ist für die rechtliche Einordnung kommunaler Bodenmanagementkonzepte zweierlei zu entnehmen: Zum einen sind nur die im Gesetz vom Gesetzgeber besonders hervorgehobenen Belange als Abwägungsdirektiven einzustufen. Allein der (Bundes-) Gesetzgeber kann einzelne Belange innerhalb des BauGB vorab und abstrakt unterschiedlich gewichten. Hat er dies im Hinblick auf einzelne Belange (wie hier den Bodenschutz) getan, handelt es sich bei diesen Belangen um Abwägungsdirektiven, denen in der konkreten Abwägung ein besonderes Gewicht zukommt. Da kommunale Bodenmanagementkonzepte aber „nur“ durch Gemeindevertretung oder Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurden, kann ihnen im Sinne des BauGB nicht der Charakter einer Abwägungsdirektive zugesprochen werden. Damit verbleibt es – zum anderen – dabei, dass allein die Bodenschutzklausel selbst eine Abwägungsdirektive darstellt.

4. Bodenmanagementkonzepte als informelle Planung?

Sind – wie dargelegt – kommunale Bodenmanagementkonzepte weder der Abwägung entzogene Planungsdirektiven noch im Rahmen der Abwägung besonders zu gewichtende Abwägungsdirektiven, stellt sich die Frage, wie diese Konzepte rechtlich im Zusammenhang mit der Bauleitplanung einzustufen sind. Ausgangspunkt ist dabei die bereits mehrfach angesprochene Bodenschutzklausel. Diese macht unter anderem deutlich, dass eine sachgerechte Behandlung des Bodenschutzes in der Bauleitplanung eine stärkere planerische Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Innenentwicklung erfordert. Die Bodenmanagementkonzepte stellen vor diesem Hintergrund ein Planungsinstrument dar, dass eben diese planerische Auseinandersetzung mit Fragen des Bodenschutzes unterstützen soll. Das BauGB kennt als formelle Planungen – was den kommunalen Zuständigkeitsbereich anbelangt – allerdings nur Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne, Satzungen nach BauGB,

Satzungen nach der Hessischen Bauordnung, Satzungen nach anderen Gesetzen und städtebauliche Gebote. Kommunale Bodenmanagementkonzepte gehören hierzu nicht. Folglich kann es sich bei ihnen nur um informelle Planungen handeln.

a) Einordnung als informelle Planung

Informelle Konzepte oder Planungen bilden das Pendant zu den förmlichen Plänen der Raumordnung und der Bauleitplanung²⁵⁴. Diese werden auch als „nicht formalisierte Pläne zur Stadtentwicklung insgesamt bzw. für räumliche oder sachliche Teilbereiche“²⁵⁵ bezeichnet. Abgesehen vom Bereich des besonderen Städtebaurechts, in dem Entwicklungskonzepte zur Konkretisierung von Zielen des Stadtumbaus nach § 171b Abs. 2 BauGB und Maßnahmen der Sozialen Stadt nach § 171e Abs. 3 BauGB verpflichtend aufgestellt werden müssen, besteht in der Bauleitplanung keine Verpflichtung zur Aufstellung derartiger Planungen.

Kennzeichen informeller Konzepte oder Planungen ist u. a. das Fehlen gesetzlicher Vorgaben zu den Inhalten sowie dem Verfahren zur Aufstellung. Informelle städtebauliche Pläne haben, da sie anders als etwa Bauleitpläne nicht förmlich festgestellt wurden, weder gegenüber dem Bürger noch gegenüber anderen Behörden eine Außenwirkung²⁵⁶. Derartige informelle Planungen werden in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB angesprochen. Danach sind die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Was hierunter im Einzelnen zu verstehen ist, regelt das BauGB nicht. Die städtebaulichen Planungen i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind einerseits abzugrenzen von den o. g. förmlichen Plänen²⁵⁷. Andererseits sind sie abzugrenzen von Konzepten, die Bestandteil anderer städtebaurechtlicher Instrumente sind und in den jeweiligen Sachbereichen eine eigenständige städtebaurechtliche Funktion haben²⁵⁸. Hierzu zählen z. B. vorbereitende Untersuchungen nach § 141 BauGB oder Sozialpläne nach § 180 BauGB aber bspw. auch Satzungen über die förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen nach §§ 142 und 165 BauGB.

Maßgeblich für die Einordnung als informelles Konzept i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ist, ob und inwieweit dieses in Abgrenzung zur förmlichen Bauleitplanung aufgestellte Konzept einen städtebaulichen Gehalt hat, ob und inwieweit also seine Inhalte ganz und teilweise einen Bezug zu Aufgaben des Städtebaus haben, folglich zu Angelegenheiten der Gesamtheit der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung²⁵⁹. Ein solcher städtebaulicher Gehalt ist bei einem Bodenmanagementkonzept gegeben. Dieses dient einerseits zur Ermittlung des Abwägungsmaterials in der Bauleitplanung (z. B. durch

²⁵⁴ Vgl. *Pahl-Weber*, in: Henckel/von Kuczkowski/Lau et al. (Hrsg.), *Planen - Bauen - Umwelt*, Wiesbaden 2010, S. 227.

²⁵⁵ *Thiel*, *Städtebauliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus*, UGZ-Bericht Nr. 14/2004, Leipzig 2004, S. 73.

²⁵⁶ Vgl. *Gierke*, in: Brügelmann, 123. EL Juli 2022, BauGB § 1 Rn. 1201.

²⁵⁷ *Dirnberger*, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1 Rn. 127.

²⁵⁸ *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 174.

²⁵⁹ *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 174.

Bewertung der Böden) und formuliert andererseits Ziele, die im Rahmen der Bauleitplanung verfolgt werden sollen. Ein Bezug zu Aufgaben des Städtebaus liegt damit auf der Hand.

Die vorstehend (exemplarisch) näher beschriebenen Inhalte kommunaler Bodenmanagementkonzepte (vgl. D. II. 2.) korrespondieren mit dieser Einordnung. Einerseits fehlt es an gesetzlichen Vorgaben, einer gesonderten Ermächtigungsnorm und Regelungen zum Verfahren der Aufstellung derartiger Konzepte. Andererseits handelt es sich um ein planerisches Instrument, anhand dessen die Berücksichtigung des Bodenschutzes in förmlichen Planungsverfahren gefördert werden soll. Soweit ersichtlich besteht daher in der Fachliteratur Einigkeit dahingehend, dass es sich bei kommunalen Bodenmanagementkonzepten regelmäßig um informelle Konzepte bzw. (Fach-) Planungen handelt²⁶⁰. Ebenso wie im Falle von integrierten Stadtentwicklungskonzepten, Stadtteilentwicklungsplänen, Quartierskonzepten, Freiraumentwicklungskonzepten, Brachflächenkatalogen usw., handelt es sich auch bei kommunalen Bodenmanagementkonzepten um eine informelle Planung²⁶¹.

b) Konsequenzen der Einordnung als informelle Planungen

Die entscheidende Schnittstelle zur Integration informeller Planungen und Konzepte in die Bauleitplanung stellt die planerische Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB dar.

Kommunale Bodenmanagementkonzepte können als informelle Konzepte keine unmittelbare Rechtswirkung auslösen. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ordnet als Rechtsfolge (lediglich) an, dass die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts oder einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Als informatorische oder vorbereitende Konzepte sind diese Konzepte also auf eine Umsetzung in der Bauleitplanung angewiesen. Sie stellen einen öffentlichen Belang dar, der in die bauleitplanerische Abwägung einzustellen ist.

Gegenstand dieser Berücksichtigungspflicht ist das Ergebnis des Konzepts oder der Planung, also der von der Gemeinde beschlossene Planinhalt²⁶². Zu den städtebaulichen Konzepten und sonstigen Planungen kommt ferner eine die Bauleitplanung unterstützende Bedeutung dergestalt zu, dass damit ein konzeptgemäßes Vorgehen begründet wird²⁶³. Für ein Bodenmanagementkonzept bedeutet dies beispielsweise, dass sich die Gemeinde an dem im Konzept vorgesehenen Vorgehen bei der Prüfung und Bewertung des Belangs des Boden- und Flächenschutzes orientieren soll. Dies kann z. B. dergestalt erfolgen, dass – wie im BOKS vorgesehen – ein Bodenkontingent gebildet und in jedem Bauleitplanverfahren bei der Inanspruchnahme von Flächen eine entsprechende Reduzierung dieses Kontingents erfolgt.

²⁶⁰ Schwarz, UPR 2013, 408 ff.; Mitschang, in: Schink/Reidt/Mitschang/Mitschang, 2. Aufl. 2023, UVP § 50 Rn. 55d: „umweltbezogene Fachplanung“.

²⁶¹ zur Nedden, ZUR 2022, 74, 80.

²⁶² Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 175.

²⁶³ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 175.

Darüber hinaus kann den Inhalten und Ergebnissen einer informellen Planung eine die Bauleitplanung im Rahmen der Abwägung unterstützende Wirkung zukommen, indem sie das Gewicht von Belangen sowie von Zusammenhängen verdeutlichen, denen die Bauleitplanung Rechnung tragen soll²⁶⁴. Dies gilt in Bezug auf das BOKS z. B. bei der "Vorgabe", die Neuinanspruchnahme von Flächen schrittweise so zu reduzieren, dass die Aufzehrung des Bodenkontingents vermieden oder möglichst lange hinausgezögert wird. Insofern unterstreicht diese Vorgabe des Bodenmanagementkonzepts die grundsätzliche Zielsetzung – sowohl der Bodenschutzklausel des BauGB als auch (in Hessen) des § 1 HAltBodSchG – eines sparsamen und schonenden Umgangs mit dem Boden, unter anderem durch Begrenzung der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß. Was das angestrebte (maximale) Maß der Flächeninanspruchnahme anbelangt, konkretisiert das BOKS dieses im oben beschriebenen Sinne.

Das erlaubt es allerdings nicht, die Abwägung durch einen Verweis auf die beschlossenen Ergebnisse des informellen Konzeptes insofern zu verkürzen, dass diese als „unverrückbar“ gelten. Denn eine "Selbstbindung" der Gemeinde an das Bodenmanagementkonzept besteht nur dahingehend, die Ergebnisse dieses Konzeptes als Belang in die Abwägung einzubringen (im Sinne einer Pflicht zur Berücksichtigung). Die Leitlinien solcher Planungen oder Konzepte sind in die Abwägung im Bebauungsplanverfahren einzustellen, ohne aber eine strikte Selbstbindung des Planungsermessens zu begründen²⁶⁵. Die Ergebnisse des Konzeptes ersetzen weder die Abwägung noch haben sie ein derart starkes Gewicht, dass sie gleichsam abstrakt allen anderen zu berücksichtigenden Belangen vorgehen. Insofern kann Rückgriff genommen werden auf die Rechtsprechung zu anderen städtebaulichen Entwicklungskonzepten und informellen Planungen. Dass derartigen Konzepten nicht die Funktion einer bindenden Vorentscheidung zukommt, sie vielmehr der Abwägung unterliegen, hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in Bezug auf Zentrenkonzepte festgestellt²⁶⁶. Nichts anderes ergibt sich – wie gezeigt – auch aus § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB selbst, der als Rechtsfolge anordnet, dass die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne „zu berücksichtigen“ sind.

Entsprechend den Abwägungsgrundsätzen des § 1 Abs. 7 BauGB besteht, ebenso wie hinsichtlich der übrigen in § 1 Abs. 6 BauGB bezeichneten Belange, auch in Bezug auf die in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bezeichneten Konzepte und Planungen – zu denen nach der hier vertretenen Ansicht auch Bodenmanagementkonzepte gehören – keine strikte Bindung an die Ergebnisse eines beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes und einer beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung. Die Abweichungsmöglichkeit im Rahmen der Abwägung ist grundsätzlich nicht auf Details der Entwicklungskonzepte und sonstigen städtebaulichen Pläne beschränkt.

²⁶⁴ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 175.

²⁶⁵ Dirnberger, BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1 Rn. 129.

²⁶⁶ Siehe z. B. BVerwG, Urteil vom 29.01.2009 – 4 C 16/07 –, NVwZ 2009, 1103 ff. Rn. 25; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.12.2014 – OVG 2 A 15.12 –, BeckRS 2015, 44023.

Eine Bauleitplanung kann sich über die grundlegenden Aussagen einer informellen Planung nach den gleichen Abwägungsregeln hinwegsetzen, wie dies bei der Zurückstellung abwägungsbeachtlicher Belange zu Gunsten anderer Belange möglich ist²⁶⁷. Die Möglichkeit des Abweichens von städtebaulichen Konzepten oder ihrer nur teilweisen Umsetzung hat die Rechtsprechung im Zusammenhang mit Bauleitplanungen zur Steuerung von Einzelhandelsbetrieben bestätigt. Danach ist eine Abweichung auch unter Gesichtspunkten des Abwägungsgebots (§ 1 Abs. 7 BauGB) möglich, um situationsgemäß etwa auf vorhandene Einzelhandelsbetriebe und deren Entwicklungsmöglichkeiten Rücksicht zu nehmen oder um neue Entwicklungen zu berücksichtigen, ohne dass das Konzept seine Funktion i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB einbüßt²⁶⁸. Allerdings kann das Gewicht des Konzepts als abwägungsbeachtlicher Belang umso geringer sein, je häufiger und umfangreicher davon abgewichen worden ist²⁶⁹.

Zusammenfassend ist daher im Hinblick auf kommunale Bodenmanagementkonzepte wie beispielsweise das BOKS festzustellen, dass deren Inhalte und Ergebnisse in den einzelnen Aufstellungsverfahren für Flächennutzungspläne und Bebauungspläne nach Maßgabe von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen sind. Diese Berücksichtigungspflicht ist keine Beachtungspflicht, d. h. die Inhalte und Ergebnisse derartiger Konzepte können im Rahmen der konkreten Abwägungsentscheidung zurückgestellt werden. Wird auf Grund des Abwägungsergebnisses von dem Konzept abgewichen, müssen die Abweichungsgründe, wie auch sonst beim Zurückstellen von Belangen erkennbar und nachvollziehbar in der Begründung nach § 2a BauGB i. V. m. § 5 Abs 5 BauGB bzw. § 9 Abs. 8 BauGB dargestellt werden²⁷⁰.

Die Inhalte einer informellen Planung wie dem Bodenmanagementkonzept können allerdings in der Abwägung umso gewichtiger sein, je mehr diese Planung in materiell- und verfahrensrechtlicher Hinsicht entsprechend den an die förmliche Bauleitplanung zu stellenden Anforderungen aufgestellt worden sind; dies gilt namentlich hinsichtlich der durch die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden erreichbaren Einbeziehung planerisch und abwägungsrechtlich relevanter öffentlicher und privater Belange und deren Behandlung bei der Aufstellung der informellen Planung. Die Grenzen setzt in jedem Fall das Abwägungsgebot insoweit, als es auf der Ebene der förmlichen Bauleitplanung der Abwägung der Inhalte der städtebaulichen Konzepte und sonstigen städtebaulichen Planungen, die Grundlage und städtebauliche Begründung der Bauleitplanung sind, mit den davon berührten (anderen) öffentlichen und privaten Belange bedarf.

²⁶⁷ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 175.

²⁶⁸ BVerwG, Beschluss vom 04.10.2007 – 4 BN 39.07 –; Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07 –; Urteil vom 27.03.2013 – 4 C 13.11 –, BeckRS 2013, 51964.

²⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07 –, a.a.O. Fn. 268.

²⁷⁰ Gierke, in: Brügelmann, 123. EL Juli 2022, BauGB § 1 Rn. 1214.

5. Anwendung auf das Beispiel des Bodenmanagementkonzeptes der Landeshauptstadt Stuttgart

Ausgehend von der oben dargestellten rechtlichen Einordnung kommunaler Bodenmanagementkonzepte müsste auch ein entsprechendes Konzept der Landeshauptstadt Wiesbaden, welches im Wesentlichen dem BOKS entspricht, in der Abwägung berücksichtigt werden. Die Wirkung dieses Konzepts an sich ginge allerdings grundsätzlich nicht über jenes der Bodenschutzklausel als Abwägungsdirektive hinaus, würde allerdings auf jeden Fall zum Ausdruck bringen, dass die Stadtverordnetenversammlung dem Boden- bzw. Flächenschutz ein hohes Gewicht beimisst. Diese Gewichtung wäre im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

a) Kein verbindliches Flächenkontingent

Im Übrigen kommt es allerdings auf die konkreten Inhalte des Konzepts an. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass – ungeachtet der obigen Ausführungen – selbst bei einer weitgehenden Übernahme des BOKS-Konzeption nicht von einer Selbstbindung an ein Bodenkontingent ausgegangen werden kann. Denn eine solche – aus den o. g. Gründen auch nicht zulässige – Selbstbindung sieht auch das BOKS nicht vor. Das BOKS spricht – wie dargelegt – lediglich davon, dass im Zuge der Bauleitplanung das Funktionspotenzial der hoch- und sehr hochwertigen Böden in hohem Maß gesichert werden *soll*, in dem der haushälterische Umgang mit Boden *grundsätzlich* über die gezielte Bewirtschaftung eines "Bodenkontingents" auf der Grundlage von 1.000 Bodenindex-Punkten gesteuert wird. Es geht also um eine Orientierung an dieser Zielmarke, ohne dass diese Zielmarke als feste „Maximalgrenze“ festgeschrieben wird. Ferner *soll* die Rate der Neuinanspruchnahme schrittweise so reduziert werden, dass die Aufzehrung des "Bodenkontingents" *vermieden oder möglichst lange hinausgezögert wird*. Gleichzeitig *soll* der Bedarf an Boden *vorrangig* und im Fall einer Aufzehrung des "Bodenkontingents" *möglichst vollständig* im Innenbereich gedeckt werden. Ferner wird in Kapitel 2.1 dem BOKS vorangestellt, dass es (nur) darum geht,

„dem Boden im Abwägungsprozess der Bauleitplanung einen gleichrangigen Stellenwert wie Luft und Wasser zu verschaffen. [...] Dabei wird besonderer Wert darauf gelegt, keine Entscheidungen vorwegzunehmen oder Planungen zu verhindern. Vielmehr sollen Entscheidungsprozesse ermöglicht und unterstützt werden. Zielobjekt des vorsorgenden Bodenschutzes ist die Bauleitplanung mit ihren verschiedenen Ebenen. Dort wird nach heutigem Planungsrecht über die Nutzung der vorhandenen Flächen und damit auch über die Inanspruchnahme der dortigen Böden entschieden. Dies geschieht im Rahmen zugehöriger Abwägungsprozesse, bei denen unterschiedliche Belange und Interessen gewichtet werden, die oftmals miteinander konkurrieren oder gar kollidieren.“

Die kursiv hervorgehobenen Textteile und das obige Zitat aus Kapitel 2.1 zeigen, dass von einer „harten“ Verpflichtung zur Einhaltung des Kontingents keine Rede sein kann. Es gibt keine Vorgabe dahingehend, dass das Kontingent nicht überschritten werden darf. Vielmehr geht es ausdrücklich (nur) darum, den Belang des Bodenschutzes in der Abwägung zu stärken.

b) Umgang mit der Kontingentierung

Stuft man folglich das 1.000-Punkte-Kontingent (oder ein vergleichbares Kontingent) aus den o. g. Gründen nicht als unüberwindbare Vorgabe ein, sondern eher als eine Art „Soll-Regelung“ („soll“, „grundsätzlich“, „möglichst“, „vorrangig“), gibt es auch keine feste Grenze, bei der im Rahmen der Abwägung zwingend eine Neuinanspruchnahme von Boden bzw. Flächen unterbleiben muss bzw. ein 1:1-Ersatz erforderlich wird. Eine solche Situation tritt im Übrigen auch erst dann ein, wenn in einem konkreten Bauleitplanverfahren (erstmalig) die Überschreitung dieses Kontingents droht und sich damit die Frage stellt, ob deshalb die Planung abgeändert oder gar auf sie verzichtet werden muss. In allen anderen Fällen stellt sich (nur) die Frage, welche Bedeutung dem „Abschmelzen“ des Kontingents in der Abwägung zukommt.

Dass es ein Kontingent gibt und dass die Planung zu einer Reduzierung der noch vorhandenen Punkte – ohne Kontingentüberschreitung – führt, ist allerdings ein Aspekt, der im Planungsverfahren und insbesondere in der Abwägung eine Rolle spielen muss. Die Bedeutung dieses Belangs „(drohende) Kontingentüberschreitung“ würde in seinem Gewicht voraussichtlich mit dem Abschmelzen des Kontingents ansteigen. Insofern könnte man von einer ähnlichen Situation ausgehen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Klimabeschluss für die Situation beschreibt, dass das vom Gericht angenommene nationale CO₂-Restbudgets im Lauf der Zeit immer weiter abschmilzt und gleichzeitig die Auswirkungen des Klimawandels sich verstärken. Für diese Konstellation eines immer weiter fortschreitenden Klimawandel hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass dann „das relative Gewicht einer nicht klimaneutralen Freiheitsbetätigung in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter abnimmt“²⁷¹ bzw. das „relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu(nimmt)“²⁷². Für die Bauleitplanung wird hierzu zutreffend ausgeführt²⁷³, dass

„... die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung die weitere Entwicklung der Treibhausgasemissionen und eine etwaige, sich abzeichnende Verfehlung der Klimaschutzziele berücksichtigen (müssen). Sollten die Jahresemissionsgesamtmengenvorgaben des Klimaschutzgesetzes verfehlt werden, wird das relative Gewicht des Klimaschutzes als Abwägungsbelang zunehmen. Insoweit kann es zu einer „sukzessive(n) Verschiebung“ der relativen Gewichte der einschlägigen Belange im Rahmen der Abwägung kommen. Der Klimaschutz wird in der Abwägung zwar keinen „Super-Belang“ darstellen, aber zunehmend schwieriger zu überwinden sein.“

²⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 –, NJW 2021, 1723 Rn. 120, 185.

²⁷² BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 –, NJW 2021, 1723 Rn. 198.

²⁷³ Shirvani, NVwZ 2025, 447, 449.

Auch wenn die Auswirkungen des Klimawandels mit denen des Boden- und Flächenverlustes nicht vergleichbar sind, kann hier doch eben dieser Grundgedanke fruchtbar gemacht werden: Wenn die Nutzung einer bestimmten Ressource begrenzt ist und es ein (politisch festgelegtes) „Restkontingent“ gibt, steigt das Gewicht des Ressourcenschutzes in der Abwägung, je stärker dieses Restkontingent abschmilzt.

Gibt es also in Gestalt eines Bodenmanagementkonzeptes eine Zielmarke, die nicht überschritten werden „soll“, steigt das Gewicht des Boden- und Flächenschutzes in der Abwägung an, je näher diese Marke heranrückt. Dies hat dann zur Folge, dass es immer schwerer wird, den Belang des Bodenschutzes abwägend zu Gunsten anderer Belange zu überwinden. In diesem Sinne könnte ein im Rahmen eines von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Bodenmanagementkonzeptes festgelegtes Kontingent wie das oben beschriebene 1.000-Punkte-Kontingent sich in der bauleitplanerischen Abwägung „schutzverstärkend“ auswirken.

Hingegen wäre es mit dem Abwägungsgebot nicht zu vereinbaren, wenn bei Erreichen der Zielmarke der Bodenschutzbelang überhaupt nicht mehr abwägend überwunden werden könnte. Das gilt auch im Hinblick auf eine dann ggf. greifende „Pflicht“ zum 1:1-Ausgleich in dem Sinne, dass nur noch Fläche in Anspruch genommen werden darf, wenn zugleich in gleichem Umfang Fläche entsiegelt wird (Flächenkreislaufwirtschaft), sofern eine fehlende Flächenverfügbarkeit dann zu einer faktischen Planungssperre führt. Es muss vom Grundsatz her weiter möglich bleiben, dass bei besonders gewichtigen, für eine Flächenneuanspruchnahme streitenden Belangen, auch dann Flächen neu in Anspruch genommen werden dürfen, wenn ein im Bodenmanagementkonzept festgelegtes Kontingent erschöpft ist und im Sinne einer 1:1-Kompensation keine ausreichenden entsiegelungsfähigen Flächen zur Verfügung stehen.

An dieser Stelle sei ergänzend angemerkt, dass es in einer solchen Situation selbstverständlich der Stadtverordnetenversammlung freistünde, das Bodenmanagementkonzept zu modifizieren oder gar komplett aufzuheben, wenn sie an der durch das Bodenmanagementkonzept bewirkten „Selbstbeschränkung“ nicht mehr festhalten will. Eine Gemeinde kann sich ohne weiteres von selbst auferlegten und gesetzlich nicht geforderten Bindungen wieder befreien, so dass dann hinsichtlich der Gewichtung der Abwägungsbelange „nur noch“ die gesetzlichen Gewichtungsvorgaben zu beachten wären.

c) Sonstige Aspekte

Als „sonstige Aspekte“ sollen an dieser Stelle die Fragen des Stadtplanungsamtes – in der gebotenen Kürze – zur Vereinbarkeit des Bodenmanagementkonzeptes mit im Einzelnen benannten Regelungen des BauGB beantwortet werden.

(1) Verstoß eines Bodenmanagementkonzeptes gegen § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB?

§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verpflichtet die Gemeinden, Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Das Gesetz enthält damit eine strikte Bindung für die Gemeinden sowohl mit Blick auf den Zeitpunkt, wann bzw. ob sie einen Bauleitplan aufstellt („sobald“), und ferner, wo und in

welchem Umfang sie dies tut („soweit“)²⁷⁴. Damit geht ein Verbot einher, nicht von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung geforderte Bauleitpläne aufzustellen, als auch ein Gebot, Bauleitplanung dann zu betreiben, wenn dies von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung verlangt wird²⁷⁵. Ob und wie die Gemeinde Bauleitpläne aufstellt, richtet sich folglich (allein) nach den Erfordernissen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung. Nur unter bestimmten Voraussetzungen kann sich die Vorgabe des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB nach Auffassung des BVerwG²⁷⁶ zu einer „harten“ Verpflichtung der Gemeinde verdichten, einen bestimmten Bebauungsplan aufzustellen. Hierzu müssen qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen²⁷⁷. Eine Selbstbindung durch ein Bodenmanagementkonzept, die es verhindern würde, dass eine Gemeinde in einer solchen Ausnahmesituation ihrer Pflicht zur Planung nachkommen kann, würde gegen § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verstoßen. Jenseits dieser „harten“ Verpflichtung ist es aber denkbar, dass das Bodenmanagementkonzept bzw. dessen Ziele den Erfordernissen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung entspricht.

Welche städtebaulichen Ziele sich eine Gemeinde setzt, liegt in ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit²⁷⁸. Sie ist vom Gesetzgeber grundsätzlich ermächtigt, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entsprechende „Städtebaupolitik“ zu betreiben²⁷⁹, die auch darin bestehen kann, die Neuversiegelung von Flächen bis „auf Null“ zu reduzieren bzw. nur im Gegenzug zu Entsiegelungen an anderer Stelle zu realisieren. Mit anderen Worten: § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB steht einer Städtebaupolitik (ggf. manifestiert in einem kommunalen Bodenmanagementkonzept), die (mittelfristig) darauf ausgerichtet ist, die Neuversiegelung auf „Netto-Null“ zu reduzieren, nicht entgegen²⁸⁰.

(2) Verstoß eines Bodenmanagementkonzeptes gegen § 1 Abs. 7 BauGB?

§ 1 Abs. 7 BauGB greift erst, wenn das „Ob“ einer Bauleitplanung zugunsten der Planung entschieden wurde. Dem darin postulierten Gebot der gerechten Abwägung widerspricht es, wenn der abschließende Abwägungsvorgang durch vorherige (Selbst-) Bindungen sachwidrig verkürzt werden würde. Insofern darf auf die obigen Ausführungen unter III. 1. verwiesen werden.

(3) Verstoß eines Bodenmanagementkonzeptes gegen § 12 Abs. 2 BauGB?

Eine Gemeinde hat im Falle eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans gem. § 12 Abs. 2 BauGB auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Im Rahmen dieser Ermessensentscheidung kann auch die Entscheidung getroffen werden, dass das Planaufstellungsverfahren nicht eingeleitet wird, insbesondere wenn der beabsichtigte Vorhabenbezogene

²⁷⁴ Dirnberger, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1 Rn. 32.

²⁷⁵ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 25.

²⁷⁶ BVerwG, Urteil vom 17.09.2003 – 4 C 14/01 –, NVwZ 2004, 220ff.

²⁷⁷ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 39a.

²⁷⁸ Dirnberger, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 1 Rn. 35.

²⁷⁹ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker, 157. EL November 2024, BauGB § 1 Rn. 30 m. w. N. zur ständigen Rechtsprechung des BVerwG.

²⁸⁰ D. h. aber – wie gezeigt – nicht, dass sich ein Netto-Null-Konzept im Rahmen der Abwägung zwingend durchsetzt. Vielmehr geht es hier um die der Abwägung vorgelagerte Frage, ob überhaupt ein Planaufstellungsverfahren eingeleitet wird.

Bebauungsplan im Widerspruch zu den städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde steht²⁸¹. Diese städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen können sich – wie oben dargestellt – gerade auch aus einem Bodenmanagementkonzept ergeben.

Darüber hinaus muss für die Antragstellung (also zeitlich vor der von der Gemeinde zu treffenden Ermessensentscheidung) ein mit der Gemeinde abgestimmter Vorhaben- und Erschließungsplan vorliegen. Daran wird es – wenn die Planung des Vorhabenträgers im Widerspruch zum Bodenmanagementkonzept steht – bereits fehlen. Hierauf ist der Vorhabenträger so früh wie möglich hinzuweisen. Das Antragsrecht bezieht sich also ausschließlich auf das Recht, eine Entscheidung über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens herbeizuführen²⁸². Der Anspruch richtet sich daher zunächst darauf, dass die Gemeinde überhaupt über die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens entscheidet. Sie hat auf Grund des Antrags zu prüfen, ob sich der Vorhaben- und Erschließungsplan nach dem Stand der Abstimmung in ihr städtebauliches Konzept einfügt oder ob er ggf. so verändert werden kann, dass er den städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde für das Gebiet entspricht. Entspricht der V+E-Plan diesen Vorstellungen nicht und kann er diesen auch nicht angepasst werden, kann der Antrag abgelehnt werden.

Nach alledem steht § 12 Abs. 2 BauGB einem Bodenmanagementkonzept nicht entgegen.

(4) Auswirkungen des Kontingents auf Vorhaben, für die kein Baurecht geschaffen werden muss

Die in einem kommunalen Bodenmanagementkonzept ggf. vorgesehene Kontingentierung des Flächenverbrauchs bezieht sich nur auf die Bauleitplanung und soll/kann nur diese steuern. Hierzu heißt es in Kapitel 2.1 des bereits mehrfach angesprochenen BOKS, an dem sich die Landeshauptstadt Wiesbaden orientieren will (Unterstreichung durch den Verfasser):

„Leitgedanke des Bodenmanagementkonzepts Stuttgart ist, dem Boden im Abwägungsprozess der Bauleitplanung einen gleichrangigen Stellenwert wie Luft und Wasser zu verschaffen.“

Das Bodenmanagementkonzept soll allein den Umgang mit dem Belang Bodenschutz in der bauleitplanerischen Abwägung „steuern“. Besteht auf Grundlage z. B. von § 34 BauGB für eine noch unversiegelte Fläche bereits Baurecht, kann dieses nicht entzogen werden, weil das Kontingent erschöpft ist. Ebenso wenig könnte man einem entsprechenden Bauantrag entgegenhalten, dass das noch bestehende Kontingent durch die Flächeninanspruchnahme reduziert wird, die Stadt das volle (noch bestehende) Kontingent aber für anderweitige Planungen benötigt oder benötigen könnte. Die Inanspruchnahme dieser Flächen durch eine Baugenehmigung kann nach diesseitigem Verständnis auch gar nicht auf das Kontingent angerechnet werden, weil diese Flächeninanspruchnahme durch das Konzept weder gesteuert werden soll noch gesteuert werden kann. Das Kontingent kann sich daher nur auf die durch die Bauleitplanung erstmalig

²⁸¹ Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 15. Aufl. 2022, BauGB § 12 Rn. 49.

²⁸² Busse, in: BeckOK BauGB, 65. Ed. 1.11.2024, BauGB § 12 Rn. 2.

überplanten Flächen beziehen. Auch das BOKS bezieht sich im Zusammenhang mit dem 1.000-Punkte-Kontingent nur von die Neuinanspruchnahme von Böden im Außenbereich und spricht davon, dass das Konzept (nur) Eingang finden soll in den „Abwägungsprozess der Bauleitplanung“ (siehe oben). Darüber hinaus geht das BOKS in Kapitel 5.3.2.1 auch davon aus, dass durch eine gezielte Innenentwicklung der Punktevorrat geschont wird, weil z. B. Flächen, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind und für die eine Vornutzung besteht, von der Kontingentierung nicht erfasst werden.

Nach diesseitigem Verständnis des BOKS, welches für das Bodenmanagementkonzept der Landeshauptstadt Wiesbaden eine Vorbildfunktion haben soll, ist die Inanspruchnahme von Flächen, für die nach BauGB bereits ohne Bebauungsplan ein Baurecht besteht oder die durch Fachplanung erstmalig bebaubar werden, nicht „kontingentwirksam“.

Bingen, 17.09.2025

gez. Stapelfeldt

(Prof. Dr. Alfred Stapelfeldt)



Die Stadtverordnetenversammlung

Tagesordnung I Punkt 6 der öffentlichen Sitzung am 29. Mai 2024Antrags-Nr. 24-F-63-0046**Bodenmanagementkonzept Wiesbaden****- Antrag der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke und Volt vom 21.05.2024 -**

Böden sind eine unverzichtbare und unersetzliche Lebensgrundlage und müssen daher mit ihren wichtigen Funktionen für nachfolgende Generationen erhalten werden. Eine Neubildung der Böden ist in für Menschen überschaubaren Zeiträumen ausgeschlossen, die „Reparatur“ von Verunreinigungen und Verdichtungen schwierig, aufwändig und teuer. Angesichts des fortschreitenden Klimawandels und des weltweiten Verlustes fruchtbarer Böden hat das Thema größte Dringlichkeit.

Stuttgart hat vor diesem Hintergrund bereits ein Schutzkonzept zur nachhaltigen Nutzung der Ressource Boden entwickelt. Zur Vorbereitung eines Wiesbadener Bodenschutz-/Bodenmanagementkonzepts wurde das Stuttgarter Modell (BOKS) am 17.01.2024 im Rahmen einer gesonderten Informationsveranstaltung für die Fachausschüsse Stadtentwicklung, Planung und Bau sowie Umwelt, Klima und Energie vorgestellt. Auf Basis dieser Informationen und mit Hilfe der im Umweltamt bereits vorhandenen Datengrundlage zur Qualität und Quantität der Böden im Stadtgebiet soll die Stadt Wiesbaden umgehend mit dem nachhaltigen Bodenmanagement beginnen. Hierzu ist einerseits das **Verfahren** zu entwickeln und andererseits sind die Zielgrößen und Leitplanken (Netto-Null-Verbrauch) auf der Basis einer breiten Debatte verbindlich als **Konzept** festzulegen.

Die Stadtverordnetenversammlung möge beschließen:

I. Es wird zur Kenntnis genommen, dass

- die Datengrundlagen für eine Klassifizierung aller Böden nach ihrer funktionalen Leistungsfähigkeit vorliegen und somit eine flächendeckende „Planungskarte Bodenqualität“ für Wiesbaden erstellt werden kann („qualitative Bodenbewertung“).
- Bewertungsverfahren zum Eingriff und Ausgleich vorliegen, ebenso wie Maßnahmenvorschläge zur bodenfunktionalen Kompensation (gemäß den Empfehlungen des HLNUG und der Hessischen Kompensationsverordnung).

II. Der Magistrat wird gebeten,

1. ein **Verfahren** vorzuschlagen, mit dem der verfügbare Bodenvorrat bilanziert und dessen Bewirtschaftung transparent und systematisch gesteuert werden kann.

Dazu gehört:

- die Erstellung einer „Planungskarte Bodenqualität“, auf der alle Böden nach ihrer funktionalen Leistungsfähigkeit klassifiziert werden.
- die Entwicklung eines Bodenindex-Verfahrens zur transparenten und systematischen Bewirtschaftung des Bodenvorrats, dies beinhaltet u. a.:
 - die Berechnung von Bodenindexpunkten (kombinierte Betrachtung von Quantität und Qualität),

- die Registrierung und gebietsspezifische Darstellung des Bodenverbrauchs bei allen Vorhaben der Bauleitplanung,
- die Prüfung von möglichen Regelungen zur bodenfunktionalen Kompensation von Eingriffen sowie Kontrollierbarkeit der Umsetzung,
- die Prüfung der rechtlichen Situation zur Kompensation von Eingriffen in das Schutzgut Boden, insbesondere in der Verzahnung von Planungs- und Umweltrecht.

2. ein Wiesbadener **Konzept** zum Bodenmanagement und Bodenschutz zu erarbeiten und hierbei die Erfahrungen zu berücksichtigen, die in Stuttgart mit dem dortigen Bodenschutzkonzept BOKS gemacht wurden. Ziel ist der Einstieg in ein nachhaltiges Bodenmanagement, mit dem insbesondere die hochwertigen Böden besser geschützt sowie neue Bodenversiegelungen verringert werden. Mittelfristig ergibt sich durch eine konsequente Bodenpolitik nach dem Stuttgarter Modell (BOKS) ein Netto-Null-Verbrauch.

Dies beinhaltet u. a. die Prüfung und Entwicklung eines Bodenkontingent- bzw. Bodenvorratsverfahrens, das Flächenkontingente aus bodenfachlicher Sicht bewertet und regelt. Die Inanspruchnahme von Böden mit einem besonders hohen funktionalen Wert soll im Rahmen einer qualitativen Flächenbewertung gesteuert werden. Die Anwendung des Bodenkontingents auf Flächenbedarfe für regenerative Energien ist im Konzept gesondert zu prüfen.

3. das oben genannte Konzept zum Bodenschutz als Abwägungsgrundlage für die Bauleitplanung zu entwickeln und zu berücksichtigen. Das verfügbare Bodenkontingent mit Bodenindexpunkten ist zu ermitteln und fortlaufend zu kontrollieren. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob außerhalb der Bauleitplanung Instrumente und Verfahren zur Stärkung des Bodenschutzes (Minderung der Flächeninanspruchnahme) entwickelt werden können. Die Sicherung einer bedarfsorientierten und den zukünftigen Herausforderungen gerecht werdenden Bauflächenentwicklung im Rahmen der Flächennutzungsplanung 2040 fließt in die Entwicklung des Bodenkontingents mit ein.

4. mit Hilfe des Bodenmanagementkonzepts die Vorgaben des zukünftigen Regionalplans Südhessen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen umzusetzen.

5. zur Umsetzung der genannten Beschlusspunkte zeitnah eine fachübergreifende Arbeitsgruppe, mit gleichberechtigter Steuerung und Aufteilung der Aufgaben nach Kompetenzen, einzurichten.

Beschluss Nr. 0150

Der Antrag wird angenommen.

Der Stadtverordnetenvorsteher

Wiesbaden, .06.2024

Dem Magistrat
mit der Bitte um Kenntnisnahme
und weitere Veranlassung

Dr. Gerhard Obermayr
Stadtverordnetenvorsteher

Anlage 3 Rechtsgutachten Bodenmanagement

- Stadtverordnetenversammlung -

Seite 2 des Beschlusses 0150 vom 29. Mai 2024

Der Magistrat
- 16 -

Wiesbaden, .06.2024

Dezernat I und Dezernat II
mit der Bitte um weitere Veranlassung

Gert-Uwe Mende
Oberbürgermeister

Bodenschutzmanagementkonzept der LHW | Vorschläge 36 & 61 zu möglichen Fragestellungen

Allgemeine Fragestellungen des Bodenschutzes in Verbindung mit bauplanungsrechtlichen und umweltrechtlichen Fragestellungen in Bezug auf eine nachhaltige und ressourcenschonende Stadtentwicklung.

Detailfragen werden nach Angebotsvergabe weiter ausformuliert.

Vorschlag 36 (Umweltamt):

- Wie verbindlich ist der vorsorgende Bodenschutz gesetzlich verankert und in Einklang zu bringen mit bauplanungsrechtlichen Anforderungen u.a. aus dem BauGB?
- Inwiefern sind bodenschutzrechtliche gesetzliche Grundlagen aus den jeweiligen Fachgesetzen zusammenzuführen und in eine rechtlich fundierte Handlungsanleitung für Kommunen zu überführen, die aufzeigt wie mit bodenschutzrechtlichen Fragestellungen in der Stadtentwicklung umzugehen ist? Ergo: Was ist die tatsächliche Anforderung?
- Wie steht das Instrument der Bodenschutzstrategie in Verbindung mit umweltrechtlichen Anforderungen der Minimierung in Bezug auf die Auswirkungen auf den Naturhaushalt? Gibt es hierzu eine aus den Fachgesetzen (z.B. UVPg) abgeleitete gesetzliche Verpflichtung bzw. Rechtfertigung?

Vorschlag 61 (Stadtplanungsamt):

- In welchem Verhältnis steht das Bodenschutzrecht zum Bauplanungsrecht?
- Unterliegen die Belange des Bodenschutzes im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen der Abwägung mit anderen privaten und öffentlichen Belangen?
- Das Bodenschutzmanagement zielt darauf ab, dass die LHW ein Kontingent für die noch mögliche Bodeninanspruchnahme durch Selbstbindung beschließt, d.h. wenn das Kontingent aufgebraucht ist, wird keine weitere Bodeninanspruchnahme unter Wahrung der Selbstbindung möglich sein. Dies betrifft - sofern Flächen nicht bereits versiegelt sind - auch Maßnahmen der Innenentwicklung:
 - Wie ist eine solche Selbstbindung mit der Regelung des § 1 Abs. 3 BauGB vereinbar, nach welcher die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist?
 - Wie ist eine solche Selbstbindung mit der Regelung des § 1 Abs. 7 BauGB vereinbar, nach welcher bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind? Stellt eine bindende Kontingentierung in diesem Zusammenhang eine unzulässige Vorwegbindung dar, zumal die Umstände des Einzelfalls sowie die Betroffenheit der berührten sonstigen Belange und deren Gewicht zum Zeitpunkt der Vorwegbindung noch nicht bekannt sind oder ermittelt werden können?
 - Wäre eine solche Selbstbindung mit der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens nach § 12 Abs. 2 BauGB im Falle eines Antrags über die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens vereinbar?
- Wie verhält es sich hinsichtlich des Kontingents mit Vorhaben, für die kein Baurecht geschaffen werden muss (Planfeststellungsverfahren oder Vorhaben, die nach § 34 oder § 35 BauGB genehmigungsfähig sind).
- Erfordert die Eingriffsregelung gemäß § 1a Abs. 3 BauGB vor dem Hintergrund des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB einen bodenfunktionalen Ausgleich? Welche Bedeutung hat dabei die Regelung des § 200a Satz 1 BauGB, nach der

Anlage 3 Rechtsgutachten Bodenmanagement

Darstellungen für Flächen zum Ausgleich und Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auch Ersatzmaßnahmen umfassen?

- Dürfen die Kosten von Maßnahmen für einen bodenfunktionalen Ausgleich nach § 135a BauGB auf den Vorhabenträger oder den Eigentümer übertragen werden, wenn der Ausgleich auch auf andere, gleichwertige Weise mit erheblich geringeren Aufwendungen erfolgen kann? Wo liegen die Grenzen einer Kostenübertragung vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit?