

## Gesundheitsfördernde Stadtentwicklung und Umweltgerechtigkeit als Problem des Städtebau- und Bauplanungsrechts

Köck, Wolfgang; Fischer, Henrik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Köck, W., & Fischer, H. (2018). Gesundheitsfördernde Stadtentwicklung und Umweltgerechtigkeit als Problem des Städtebau- und Bauplanungsrechts. In S. Baumgart, H. Köckler, A. Ritzinger, & A. Rüdiger (Hrsg.), *Planung für gesundheitsfördernde Städte* (S. 145-165). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59578-1>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

*Köck, Wolfgang; Fischer, Henrik*

## **Gesundheitsfördernde Stadtentwicklung und Umweltgerechtigkeit als Problem des Städtebau- und Bauplanungsrechts**

URN: urn:nbn:de:0156-0853100



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 145 bis 165

Aus:

*Baumgart, Sabine; Köckler, Heike; Ritzinger, Anne; Rüdiger, Andrea (Hrsg.):*  
**Planung für gesundheitsfördernde Städte**

Hannover 2018

Forschungsberichte der ARL 08

Wolfgang Köck, Henrik Fischer

## GESUNDHEITSFÖRDERNDE STADTENTWICKLUNG UND UMWELTGERECHTIGKEIT ALS PROBLEM DES STÄDTEBAU- UND BAUPLANUNGSRECHTS

### Gliederung

- 1 Einführung: Gesundheitsfördernde Stadtentwicklung, Umweltgerechtigkeit und die Aufgaben der Stadtplanung
- 2 Rechtliche Ansatzpunkte für die Überplanung von Stadträumen im Interesse der Gesundheitsförderung und Umweltgerechtigkeit
  - 2.1 Ausgangspunkt: Das eingeschränkte Konfliktsteuerungspotenzial der Genehmigung von Bauvorhaben gem. § 34 BauGB
  - 2.2 Die Überplanung von Innenbereichslagen: Möglichkeiten und Grenzen der Gesundheitsförderung durch Bauleitplanung
  - 2.3 Anreize für die Überplanung von Innenbereichslagen: Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) und „Seveso-Recht“
    - 2.3.1 Bebauungspläne der Innenentwicklung
    - 2.3.2 Planungsanreize in Stadtquartieren, die dem Abstandswahrungsgebot der Seveso-II-Richtlinie unterliegen
  - 2.4 Zur Anerkennung von Überplanungspflichten (§ 1 Abs. 3 BauGB)
    - 2.4.1 Annäherung an eine objektiv determinierte Planungspflicht in der Bauleitplanung
    - 2.4.2 Annäherung an eine subjektiv determinierte Planungspflicht aus informellen Plänen
  - 2.5 Zwischenfazit
- 3 Zur Rolle der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung
- 4 Integrierte gemeindliche Verkehrsplanung als Instrument zur Herstellung von Umweltgerechtigkeit: zur Notwendigkeit eines Gemeindeverkehrsgesetzes
- 5 Das Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts, insbesondere städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
- 6 Fazit  
Literatur

### Kurzfassung

Die kommunale Bauleitplanung mit ihrer umfassenden Einbeziehung der Umwelt- und Gesundheitsbelange, den vielfältigen Festsetzungsmöglichkeiten im Interesse von Umwelt- und Gesundheitsschutz und dem Entscheidungsmaßstab des Gebots gerechter Abwägung ist im Wesentlichen ein Instrument für die wachsende Stadt, taugt aber nur partiell zur Problembewältigung, wenn es um bereits bebaute Areale geht. Auf entsprechende Überplanungen kommt es aber an, wenn Städte versuchen, mehrfach belastete Stadtquartiere, also städtische Räume, die durch eine Vielzahl

erheblicher Umwelteinwirkungen (Lärm, schlechte Luft, schlechtes Bioklima und schlechte Freiflächenversorgung) charakterisiert sind, zu entlasten, um damit mehr lokale Umweltgerechtigkeit herzustellen. Der folgende Beitrag zeichnet die gegenwärtige planerische Diskussion um eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung und um Umweltgerechtigkeit in der Stadt nach, analysiert die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen, mithilfe der Bauleitplanung sowie anderer städtebaulicher Instrumente entsprechende Planungsziele zu erreichen, und prüft in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Planungspflichten der Gemeinde gem. § 1 Abs. 3 BauGB. Ein großes Augenmerk gilt den Anreizen, die das Städtebaurecht sowie das Umwelt- und Klimawandelrecht für Überplanungen im Interesse des Umwelt- und Gesundheitsschutzes setzen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Umweltfachplanungsinstrumente betrachtet und auch die Möglichkeiten kommunaler Verkehrsplanung erörtert.

### **Schlüsselwörter**

Überplanung – Bauleitplanung – Planungspflicht – Innenentwicklung – Bestandsschutz – Sanierungsgebiet – Verkehrsplanung

## **Health-promoting urban development and environmental justice as an issue of urban planning legislation**

### **Abstract**

Urban land-use planning with its comprehensive inclusion of environmental and health issues, its various designation options and its guiding rule of fair consideration is a suitable instrument for a growing city. However, its ability to overcome problems is limited in existing built-up areas. Nevertheless, redesign is necessary to achieve more environmental justice in situations where municipalities try to relieve districts facing various considerable environmental impacts (noise, poor air quality, poor bioclimate or a poor provision of green areas). This paper presents the current discussion about health-promoting urban development and environmental justice, analyses the legal options and limitations of using land-use planning and other urban planning instruments to achieve these goals, and thereby especially considers the legal planning obligations of the municipalities laid out in Section 1 (3) BauGB. It also focuses on how urban planning law, environmental law und climate change law incentivise municipalities to redevelop in the interests of environmental and health protection. In this context it also regards different environmental planning instruments and discusses options related to urban traffic planning.

### **Keywords**

Redesign – land-use planning – planning obligation – inner urban development – protection of existing fabric – redevelopment area – transport planning

## 1 Einführung: Gesundheitsfördernde Stadtentwicklung, Umweltgerechtigkeit und die Aufgaben der Stadtplanung

„Not ist hierarchisch, Smog ist demokratisch“ (Beck 1986) lautete die plakative Formel von Ulrich Beck in seiner berühmten Studie über die „Risikogesellschaft“ aus dem Jahre 1986. Ob Umweltrisiken sich allerdings wirklich dadurch auszeichnen, dass sie demokratisch sind, indem sie alle gleich treffen, ist höchst zweifelhaft (Fisahn 2014; Diekmann/Meyer 2011). Becks These mag für einige Typen von Umweltbelastungen stimmen, insbesondere für tendenziell globale und permanente, nicht aber für die vielen räumlich eng begrenzten Umweltbelastungen, wie etwa den Umgebungslärm oder andere verkehrsbedingte Belastungen, die insbesondere in den Städten zunehmend zu einem Problem geworden sind, das nach integrativen Lösungskonzepten verlangt.

Überlagert wird die Debatte um Möglichkeiten der Bewältigung lokaler Umweltbelastungen zur Förderung des Gesundheitsschutzes und der städtischen Lebensqualität durch eine neue Diskussion über Umweltgerechtigkeit und Gesundheitsförderung im städtischen Raum (Böhme/Bunzel/Landua et al. 2014; Bolte/Bunge/Hornberg et al. 2012; Maschewsky 2001; Dieckmann 2013), die eine sozialräumlich ungleiche Verteilung von Umweltbelastungen, die ungleichen Zugangsmöglichkeiten zu natürlichen Ressourcen, insbesondere städtischen Erholungsräumen wie etwa Grünanlagen oder Wasser in der Stadt (Kistemann/Völker 2014), sowie ungleiche Partizipationschancen an planerischen und vorhabenbezogenen Entscheidungsverfahren thematisiert (Böhme/Bunzel/Landua et al. 2014: 5; Böhme/Köckler in diesem Band). Umweltgerechtigkeit in diesem Verständnis beinhaltet nicht, die Nutzung der natürlichen Ressourcen in die Bahnen ökologischer Leitplanken zurückzuführen, wie in der politischen Ökologiedebatte („dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung“ SRU 1994) gefordert, sondern schaut allein auf das Schutzgut Mensch und auf soziale Ungleichgewichtslagen bei der Exposition von Umweltbelastungen sowie den Möglichkeiten, diese zu beseitigen oder doch wenigstens zu mindern (Böhme/Bunzel/Landua et al. 2014: 5). Eine so verstandene Umweltgerechtigkeitsdebatte schließt an die US-amerikanische „Environmental Justice“-Diskussion an (Kloepfer 2008). Diese hatte ihren Ausgangspunkt in der Beobachtung, dass Giftmülldeponien und andere besonders gefährliche Aktivitäten bevorzugt ihren Standort in Minderheiten-Gemeinden der USA zugewiesen bekamen (Kloepfer 2006: 57 ff.; 2000: 751). Heute wird die Gerechtigkeitsdebatte breiter verstanden, ist nicht auf ethnische Zumutungen fokussiert und erfasst auch Alltagsrisiken, wie Straßenlärm, Fluglärm oder Mobilfunkmasten (Kloepfer 2008: 2).

Besondere Schritte in dem Bemühen, die Umweltgerechtigkeit in der Stadt voranzutreiben, hat das Land Berlin mit seinem Modellvorhaben „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ eingeleitet, das für seinen städtischen Raum eine „Umweltgerechtigkeitskarte“ anhand der Umweltfaktoren „Lärm, Luft, Bioklima und Freiflächenversorgung“ erarbeitet hat und auf diese Weise Stadtquartiere identifizieren konnte, die durch drei- oder gar vierfache Umweltbelastungen charakterisiert sind (Dieckmann 2013: 1576). Der Befund, dass diese Quartiere zumeist im „hochverdichteten Innenstadtbereich“ gelegen sind (Dieckmann 2013: 1576; Lakes/Klimeczek 2011: 42 f.), überrascht nicht; denn die städtebauliche Nutzung im innerstädtischen Bereich ist i. d. R. historisch gewachsen und nicht bewusst geplant. Planungsrechtliche Konfliktbewältigungs-

regeln, wie das in § 50 BImSchG verankerte Trennungsgebot für konfigrierende Nutzungen, das für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gilt, sind hier gerade nicht zur Anwendung gekommen. Auch das Gebot der planerischen Abwägung und die besonderen Steuerungsmöglichkeiten, die die Bauleitplanung bietet, wenn neue Räume für die städtebauliche Entwicklung erschlossen werden sollen (siehe für den Umgang mit Gewerbelärm: Rüdiger/Lamker in diesem Band), sind für den „unbeplanten Innenbereich“ nicht einsetzbar. Die bauliche Nutzung solcher Räume vollzieht sich i. d. R. über die Anforderungen des § 34 BauGB, der Schutz nur nach Maßgabe des an den relativen Umgebungsbedingungen orientierten Rücksichtnahmegebots gewährt (dazu näher unten 2.1). Spezielle immissionsschutzrechtliche Anforderungen sind sehr unterschiedlich entwickelt: Sie sind im Bereich der Ansprüche an die Luftqualität deutlich höher (Köck/Lehmann 2013) als mit Blick auf den Lärmschutz, der im Wesentlichen lediglich quellenbezogen, aber nicht akzeptorbezogen konzipiert, und mit Blick auf den Straßenverkehr nur bei baulichen Veränderungen einer Straße zu beachten ist (§ 41 BImSchG), nicht aber bei Belastungsveränderungen durch straßenrechtliche Maßnahmen, wie etwa der Umwidmung von Straßen (Schulze-Fielitz 2001: 186 f.). Auch die europarechtlich veranlasste Lärminderungsplanung (§§ 47a ff. BImSchG) hat diesen Zustand bisher nicht signifikant verbessern können, weil es an klaren Vorgaben für eine Lärmsanierungsplanung fehlt (näher unten 3.), was auch als „größtes Defizit des Verkehrslärmschutzes“ bezeichnet worden ist (Schulze-Fielitz 2001: 191).

Es gibt also insbesondere mit Blick auf die (Verkehrs-)Lärmbelastung (aber in engem Zusammenhang damit auch mit der Verkehrsschadstoffbelastung; Stichwort: Feinstaub und Stickoxide) viel zu tun in den Stadtquartieren, die durch Hauptverkehrsstraßen belastet und durch eine Gemengelage unterschiedlicher Nutzungen geprägt sind.

Für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklungspolitik insbesondere an solchen „hot spots“ anzusetzen, ist sicherlich sinnvoll, und das Recht gebietet dies auch, wenn man auf die Pflichten zur Luftreinhalteplanung und zur Lärminderungsplanung schaut (siehe unten 3.). Die städtebaurechtlichen und fachrechtlichen Instrumente, solchen Zuständen aktiv zu begegnen, sind vorhanden, in ihrer Reichweite aber unterschiedlich entwickelt, wie im Folgenden zu zeigen sein wird (siehe unten die Abschnitte 2, 3 und 5). Der Einsatz insbesondere des städtebauplanerischen Instrumentariums ist zudem auf flankierende finanzielle Instrumente angewiesen, weil die Überplanung intensiv genutzter Stadtquartiere den baurechtlichen Bestandsschutz nicht ohne Weiteres aushebeln kann (siehe unten 2.2). Für die Bewältigung der spezifischen Probleme des städtischen Verkehrs erscheint darüber hinaus ein besonderes fachplanerisches Instrument, die Gemeindeverkehrsplanung, sinnvoll, dessen Rechtsrahmen gegenwärtig nur lückenhaft entwickelt ist (siehe unten Abschnitt 4).

Die Berliner „Umweltgerechtigkeitskarte“ gibt nicht nur Auskunft darüber, dass intensiv genutzte Innenbereichslagen in deutlich höherem Maße mehrfach belastet sind als Stadtquartiere in der Peripherie, sondern macht auch transparent, dass die mehrfach belasteten Stadtquartiere in hohem Maße von Menschen mit einem „niedrigen Entwicklungsindex“ genutzt werden. Der Berliner Entwicklungsindex basiert auf dem Monitoring „Soziale Stadtentwicklung Berlin“, das soziale Statusindikatoren

und Dynamikindikatoren räumlich ausgewertet (Welsch/Bömermann/Nagel 2011). Eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklungspolitik, der es nicht nur um die Umweltqualitätsverbesserung mehrfach belasteter Stadtquartiere geht, sondern zugleich um die Verbesserung der stadträumlichen Lebenssituation von Bevölkerungsschichten mit niedrigem Entwicklungsindex, ist mit noch weitergehenden Steuerungsproblemen konfrontiert, denn eine Umweltrisiken mindernde Stadtentwicklungspolitik in den „hot spot“-Lagen wird zur Aufwertung dieser Quartiere führen und jedenfalls mittelfristig Gentrifizierungsprobleme auslösen. Will man erreichen, dass die heute in den mehrfach belasteten Quartieren wohnenden Menschen sich auch morgen noch das Leben in den dann entlasteten Gebieten leisten können, bedarf es vielfacher sozialer Maßnahmen, die nur sehr partiell über das Städtebaurecht gesteuert werden (Stichwort: Milieuschutzsatzungen, § 172 BauGB (Schmidt-Eichstaedt 2002); Maßnahmen der Sozialen Stadt, § 171e BauB; dazu unten 5.) und nicht mehr Gegenstand dieser Untersuchung sein können.

## **2 Rechtliche Ansatzpunkte für die Überplanung von Stadträumen im Interesse der Gesundheitsförderung und Umweltgerechtigkeit**

Das wichtigste städtebaurechtliche Instrument zur Steuerung der Flächennutzung ist die Bauleitplanung der Gemeinden. Durch das BauGB sind die Gemeinden dazu ermächtigt worden, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Das BauGB bietet ihnen dafür vielfache Gestaltungsmöglichkeiten, wie sich insbesondere aus dem Festsetzungskatalog des § 9 BauGB für die verbindliche Bauleitplanung ergibt (Dieckmann 2013: 1576 f.). Wie bereits einleitend festgestellt (siehe oben 1.), sind die hier besonders interessierenden intensiv genutzten Innenbereichsquartiere i. d. R. dadurch charakterisiert, dass für diese Räume gar kein qualifizierter Bauleitplan besteht, der die Raumnutzung regelt. Demgemäß vollzieht sich in diesen Räumen die (bauliche) Nutzung auf der Grundlage von § 34 BauGB, der nur wenige Möglichkeiten für gestalterische Einflussnahmen der Gemeinden bietet (dazu näher unten 2.1). Gemeinden haben allerdings die Möglichkeit und unter bestimmten Voraussetzungen sogar die Pflicht, bislang unbeplante Räume des Innenbereichs zu überplanen und damit der künftigen Nutzung eine neue Ordnung zu geben. Von dieser Möglichkeit machen die Gemeinden nur äußerst selten Gebrauch, weil Bauleitplanung aufwendig und teuer ist (und deshalb zu meist nur vorhabenbezogen erfolgt, § 12 BauGB), und weil die Überplanung für sich allein nicht die Probleme des Bestandes lösen kann, denn der bauliche Bestand genießt den sog. baurechtlichen Bestandsschutz. Korrekturen in diesem Bereich lösen vielfach Entschädigungspflichten aus und erreichen damit schnell die finanziellen Handlungsgrenzen der Gemeinden (siehe unten 2.2). Hinzu kommt, dass bei der Überplanung baulich genutzter Gebiete die privaten Belange der dort wohnenden Menschen und der dort wirtschaftenden Gewerbebetriebe in die Planungsüberlegungen eingestellt werden müssen. Immissionsschutzbezogene Festsetzungen, wie etwa ein Verbot, künftig Holz, Kohle oder andere geruchsbelästigende und die Gesundheit belastende Stoffe zu verbrennen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB), müssen demgemäß auch die wirtschaftliche Zumutbarkeit für die dort lebenden Menschen und produzierenden Betriebe in der Abwägung mitbedenken (Schrödter in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 9 Rn. 154). Immerhin aber könnte durch eine Überplanung eine Trend-

umkehr eingeleitet werden und deshalb sollten die Erträge der Überplanung für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung nicht unterschätzt werden. Weitergehend erscheinen die Möglichkeiten, auf fachrechtlicher (immissionsschutzrechtlicher) Grundlage die Verhältnisse zu verbessern. Die Nutzung immissionsschutzrechtlicher Eingriffsbefugnisse kann aber nur teilweise durch die Gemeinde gesteuert werden, weil der Immissionsschutz staatlichen Behörden obliegt und keine weisungsfreie Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden ist (dazu näher unten 3.).

In gewissem Maße bietet das Recht auch Anreize, Innenbereichslagen zu überplanen. So ist mit dem „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ (§ 13a BauGB) ein besonderer Planungstypus geschaffen worden, der für die Gemeinden den planerischen Aufwand in Grenzen halten soll. Ob dieser Anreiz allerdings ausreicht, um Gemeinden zur Überplanung bislang nicht planerisch gestalteter Innenbereichslagen zu veranlassen, ist sehr skeptisch zu beurteilen (dazu unten 2.3). Ein gewisser Anreiz, künftig verstärkt auf die Bauleitplanung im Innenbereich zurückzugreifen, ist kürzlich durch die europäische Rechtsprechung zum Störfallrecht ausgelöst worden (Köck 2012b). Diese Entwicklung könnte auch von Interesse sein für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklungspolitik, weilsiediegemeindlicheHemmschwellefürdieÜberplanungsentscheidung in bestimmten räumlichen Lagen absenken kann (siehe unten 2.3). In vielen Fällen wird es aber für die Frage der Überplanung darauf ankommen, ob die Situation des mehrfach belasteten Stadtquartiers eine Überplanungspflicht auslöst. Damit beschäftigt sich der Abschnitt 2.4.

## **2.1 Ausgangspunkt: Das eingeschränkte Konfliktsteuerungspotenzial der Genehmigung von Bauvorhaben gem. § 34 BauGB**

Die Nutzung von Stadträumen, die nicht überplant sind, werden städtebaulich durch § 34 BauGB gesteuert, was praktisch bei einer weit überwiegenden Zahl der Fälle ist. Dazu gibt es zwar keine den Autoren bekannten empirischen Untersuchungen, StadtbauDirektoren nennen aber Zahlen von bis zu 80% des gesamten Stadtkörpers, für die kein qualifizierter Bebauungsplan besteht. § 34 BauGB ersetzt in diesen Fällen den Bebauungsplan und wird deshalb als planersetzende Vorschrift bezeichnet (BVerwGE 119: 30; Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 1) und als solche in der Lage, einfach gelagerte städtebauliche Konflikte zu lösen, die ohne § 34 BauGB eine Planung erfordern würden (§ 1 Abs. 3 BauGB). § 34 BauGB gilt nur für Bauvorhaben, die bestehende Situation kann er nicht beeinflussen. In komplexen Situationen, wie gesundheitsbelastenden Gemengelage, sind die Steuerungsmöglichkeiten des § 34 BauGB als defizitär anzusehen.

Gem. § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Dafür muss es grundsätzlich innerhalb eines aus der Umgebung abgeleiteten Rahmens liegen (BVerwGE 55: 369; Mitschang/Reidt in: Battis/Mitschang/Reidt et al. 2014: § 34 Rn. 25; Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 38). Die Zulässigkeit richtet sich also nicht nach absoluten Vorgaben, sondern orientiert sich relativ an der Umgebung. Zeichnet sich diese Umgebung bereits durch eine Belastungssituation aus („Vorbelastung“), kann sich ein ebenfalls störendes Vor-



haben einfügen, wenn seine Auswirkungen in den vorhandenen Immissionen „untergehen“ (Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 42).

Passt ein Vorhaben in diesen Rahmen, ist es nur ausnahmsweise unzulässig, wenn gegen das Rücksichtnahmegebot verstoßen wird, das Bestandteil des Tatbestandselements des „sich Einfügens“ ist (BVerwGE 55: 386; BVerwG ZfBR 1981: 151; BVerwG NVwZ 1999: 880; Mitschang/Reidt in: Battis/Mitschang/Reidt et al. 2014: § 34 Rn. 32; Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 39). Das Rücksichtnahmegebot ist keine einzeln stehende, absolute Härtefallklausel, sondern wird an den Kriterien gemessen, die § 34 Abs. 1 BauGB vorgibt (BVerwG NVwZ 1999: 880). Es dient daher der Auslegung des § 34 BauGB (Gaentzsch 2009: 324) und ist somit ebenfalls relativ an der Umgebung orientiert (Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 40). Das Rücksichtnahmegebot dient der Feinststeuerung und soll insbesondere die Belange der unmittelbaren Nachbarschaft, die regelmäßig kleiner als die nähere Umgebung ist, berücksichtigen (BVerwGE 55: 386; Mitschang/Reidt in: Battis/Mitschang/Reidt et al. 2014: § 34 Rn. 32; Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 39). Zumutbare Rücksichtnahme wird dabei sowohl von der störenden wie auch von der gestörten Nutzung erwartet (BVerwG NVwZ 1984: 647; Spannowsky in: Spannowsky/Uechtritz 2016: § 34 Rn. 43). Was daraus im Einzelnen folgt, beurteilt sich nach der jeweiligen Situation der benachbarten Grundstücke und insbesondere auch nach den vorhandenen Vorbelastungen (Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 59). „Ist der Standort schon durch Belästigungen in einer bestimmten Weise vorgeprägt, so vermindern sich entsprechend die Anforderungen des Rücksichtnahmegebots“ (Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 59). Ein Bauvorhaben, das nach § 34 BauGB zu beurteilen ist, ist nach alledem nur unzulässig, wenn es die gegebene Situation verschlechtert, stört, belastet oder so in Bewegung bringt, dass aufgrund der Veränderung der näheren Umgebung eine Erhöhung der städtebaulichen Spannungen zu erwarten (BVerwGE 55: 386 f.; BVerwGE 75: 43) und ein „trading-down-Effekt“ (Bayrischer VGH BauR 2012: 1626; BVerwG NVwZ 1995: 700) zu befürchten sind. § 34 BauGB taugt nach alledem lediglich dazu, groben Verschlechterungen entgegenzuwirken, kann aber eine Verminderung der Belastung nicht sicherstellen.

So kommt beispielsweise aufgegebenen und beseitigten Nutzungen (Altbestand) noch so lange eine prägende Wirkung zu, wie mit der Wiederaufnahme der Tätigkeit nach der Verkehrsauffassung gerechnet werden kann (BVerwGE 68: 368; BVerwG BauR 1999: 155; BVerwG BauR 2008: 482; OVG Greifswald DVBl 2012: 575; Mitschang/Reidt in: Battis/Mitschang/Reidt et al. 2014: § 34 Rn. 23; Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: § 34 Rn. 29). Dies kann bis zu zwei Jahre lang der Fall sein (Mitschang/Reidt in: Battis/Mitschang/Reidt et al. 2014: § 34 Rn. 151). Die Norm reagiert somit träge auf realisierte Verbesserungen und hält eine gesundheitsbelastete Lage normativ länger aufrecht, als diese tatsächlich besteht.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit nach § 34 BauGB ist Teil des bauordnungsrechtlichen Baugenehmigungsverfahrens (bspw. §§ 63 f. SächsBO; §§ 68 Abs. 1 S. 3, 75 Abs. 1 S. 1 BauO NRW), das durch die Bauaufsichtsbehörden durchgeführt wird, die den Kreisen und kreisfreien Städten zugeordnet sind (§ 57 Abs. 1 Nr. 1 SächsBO; § 60 Abs. 1 Nr. 3 BauO NRW). Dabei handelt es sich um eine gebundene, sich nur an

den Kriterien des § 34 BauGB orientierende Entscheidung. Daran ändert auch die Notwendigkeit des gemeindlichen Einvernehmens gem. § 36 BauGB nichts, da sie mit Mitteln der Kommunalaufsicht erzwungen werden kann, wenn sie in rechtswidriger Weise – also trotz Vorliegen der Voraussetzungen des § 34 BauGB – verweigert worden ist (Reidt in: Battis/Mitschang/Reidt et al. 2014: § 36 Rn. 14).

## **2.2 Die Überplanung von Innenbereichslagen: Möglichkeiten und Grenzen der Gesundheitsförderung durch Bauleitplanung**

Als geeignetes Instrument einer gesundheitsfördernden Stadtentwicklung rückt daher die Überplanung bislang unbepannter intensiv genutzter Innenbereichslagen in den Fokus der Betrachtung, mit der die Städte und Gemeinden die Erteilung künftiger Baugenehmigungen, aber mit Blick auf den Immissionsschutz auch die künftige Nutzung bereits bestehender baulicher Anlagen, nach ihrem planerischen Konzept und ihren Vorstellungen steuern können, soweit der Bebauungsplan dem Gebot der gerechten Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange genügt.

Überplanungen dürfen grundsätzlich auch mit dem ausschließlichen Planungsziel durchgeführt werden, die Umweltsituation zu verbessern (zum planerischen Vorsorgeauftrag siehe den Beitrag von Kühling/Kawe in diesem Band). Wichtige Festsetzungsmöglichkeiten der planenden Gemeinde, die diesem Zweck dienen, sind beispielsweise die Festsetzung von Grünanlagen (Rößler 2015: 125; § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB), von Wasserflächen („Wasser in der Stadt“; § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB) und insbesondere die Festsetzung von Gebieten, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB), sowie die Festsetzung von Flächen für Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB).

Soweit in dem Stadtgebiet, das überplant werden soll, verbindliche Grenzwerte für die Luftqualität oder den Lärm überschritten sind, dürfte eine planerische Abwägung, die im Ergebnis zu deutlichen Nutzungsbeschränkungen kommt, i. d. R. nicht zu beanstanden sein. Je mehr aber die planende Gemeinde eine gesundheitsfördernde Vorsorgestrategie verfolgt, desto stärker schlagen die privaten Belange derjenigen durch, die auf die bisherige Nutzung angewiesen sind, weil sie wirtschaftlich nicht in der Lage sind, die Investitionen aufzubringen, um für den Gewerbebetrieb bzw. die Wärmeversorgung von Gebäuden auf bestimmte luftverunreinigende Stoffe zu verzichten. Die Berücksichtigungsfähigkeit dieser Belange ergibt sich aus § 1 Abs. 6 Nrn. 2 und 8a BauGB. Gerade in Gebieten, in denen viele Menschen mit einem niedrigen Entwicklungsindex im Sinne des Monitorings „Soziale Stadtentwicklung Berlin“ wohnen, kann eine zu ambitionierte Bauleitplanung mit dem Ziel der Gesundheitsförderungsplanung gegen das Abwägungsgebot verstoßen, wenn die Nutzungsfestsetzungen für die dort Wohnenden und Produzierenden wirtschaftlich unverträglich sind.

Jenseits des Immissionsschutzes setzt schon der baurechtliche Bestandsschutz einer Überplanung faktische (finanzielle) Grenzen. So kann beispielsweise durch die Festsetzung von Grünflächen nicht in den Bestand der Gebäude eingegriffen, sondern es können lediglich die noch nicht bebauten Freiflächen in den betroffenen Räumen vor einer Bebauung bewahrt werden. Will man bestehende Gebäude „wegplanen“ (§85 BauGB), um beispielsweise die notwendigen Flächen für einen kleinen Quartierspark zu sichern, muss der Hauseigentümer für seinen Verlust kompensiert werden. Aber auch das bloße Festsetzen von Grünflächen für noch nicht bebaute Grundstücke im Innenbereich wird zumeist eine Ausgleichspflicht zur Folge haben, weil hier ein „Sonderopfer“ einiger Grundstückseigentümer im Interesse des gesamten Quartiers vorliegen könnte. Durch Nutzung des Instrumentes der Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) könnte solchen Konsequenzen möglicherweise effektiv entgegengewirkt werden, weil die Umlegung eine neue Zuordnung der Grundstücke im Quartier herbeiführt, die sicherstellt, dass alle Grundeigentümer im Quartier zu gleichem Maße die Last der Gemeinschaftsflächen teilen.

Die Beispiele zeigen, dass auch durch eine Überplanung die Dinge nur begrenzt zum Besseren gewendet werden können und dass durchgreifende Lösungen von den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde bzw. den Fördermöglichkeiten, die aus staatlichen Töpfen kommen, abhängig sind. Unabhängig davon scheuen die meisten Städte schon den Aufwand einer Überplanung, wenn nicht durch ein konkretes Interesse eines Investors die Neuordnung eines Stadtquartiers durch Bebauungsplanung als lohnend erscheint (vorhabenbezogener Bebauungsplan, §12 BauGB).

Vor diesem Hintergrund soll deshalb im Folgenden auf die Anreizstrukturen des BauGB zur Überplanung von Innenbereichslagen (siehe dazu sogleich unter 2.3) und auf die Voraussetzungen für die Annahme einer Rechtspflicht zur Überplanung eingegangen werden (siehe dazu unten 2.4).

## **2.3 Anreize für die Überplanung von Innenbereichslagen: Bebauungspläne der Innenentwicklung (§13a BauGB) und „Seveso-Recht“**

### **2.3.1 Bebauungspläne der Innenentwicklung**

Die Verfahrenserleichterungen für Bebauungspläne der Innenentwicklung sind im Jahre 2007 in das BauGB aufgenommen worden, um einen Anreiz zu schaffen, die Planungsüberlegungen zur Stadtentwicklung auf das Ziel der Innenentwicklung zu lenken. Die Gesetzesänderung steht in einem Zusammenhang mit dem Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr bis 2020 auf eine Neuinanspruchnahme von 30ha pro Tag zu senken (Köck/Bovet 2008).

Bebauungspläne der Innenentwicklung sind von der Praxis gut angenommen worden, sie sind in vielen Städten und Gemeinden zum Regelverfahren für die Innenentwicklung geworden (Schrödter in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: §13a Rn. 2). Mit Blick auf die hier interessierenden Ziele der Überplanung dürften Bebauungspläne der Innenentwicklung aber nur einen begrenzten Nutzen haben, weil die anreizstiftenden Verfahrenserleichterungen nur für solche Bebauungspläne gelten, deren Grundfläche

nicht mehr als 20.000 m<sup>2</sup> (bzw. unter bestimmten Voraussetzungen auch bis zu 70.000 m<sup>2</sup>) in Anspruch nehmen. Diese Begrenzung beruht darauf, dass für größere Planungsräume europarechtlich eine Umweltprüfung vorgeschrieben ist und die Verfahrenserleichterung gerade den Umweltbericht betrifft. Eine Überplanung zum Zwecke der Gesundheitsförderung wird aber den Umweltauswirkungen ohnehin größte Bedeutung beimessen, sodass die Verfahrenserleichterungen gerade in diesem Planungssegment kaum einen Vorteil beinhalten dürften und deshalb auch keine besondere Anreizwirkung zur Überplanung entfaltet wird. Die 20.000-m<sup>2</sup>-Grenze dürfte zudem für die Zwecke der Überplanung mehrfach belasteter Stadtquartiere vielfach ohnehin zu eng bemessen sein. Immerhin könnten Bebauungspläne der Innenentwicklung für die planerische Sicherung von Grünflächen (z. B. um kleine Stadtquartier-Parks einzurichten) nützlich sein. Nicht nur die bauliche Nutzungsplanung, sondern auch die Planung von Grünflächen ist als „Wiedernutzbarmachung von Flächen“ im Sinne von § 13a BauGB anzusehen, und die Verfahrenserleichterung (keine Umweltprüfungspflicht) führt dazu, dass beispielsweise Ermittlungen über geschützte Arten im Planungsraum nicht vorgeschrieben sind, sodass mangels artenschutzrechtlicher Ermittlungen der Artenschutz die Grünflächenversorgung nicht hindern wird, wenn entsprechende Kenntnisse nicht von dritter Seite in den Planungsprozess eingespeist werden (Köck 2009).

### **2.3.2 Planungsanreize in Stadtquartieren, die dem Abstandswahungsgebot der Seveso-II-Richtlinie unterliegen**

Ein weiterer Anreiz zur Überplanung könnte sich aus den Konsequenzen ergeben, die das sog. „Seveso-Recht“ für solche Stadtquartiere setzt, in denen Betriebsbereiche gelegen sind, die den besonderen Pflichten der Seveso-II-Richtlinie (RL 96/82/EG) bzw. seit Kurzem der Seveso-III-Richtlinie (RL 2012/18/EU) unterliegen (Köck 2012a). Das sind in Deutschland mittlerweile über 1.000 Betriebsbereiche (Köck 2012a: 1355), die zu einem Gutteil mitten in Stadt- und Wohnquartieren liegen, weil sie sich über die Jahrzehnte um den Industriebereich herum entwickelt haben. Zu diesen Betriebsbereichen müssen sog. geschützte Nutzungen, wie insbesondere das Wohnen oder für den Publikumsverkehr geöffnete Flächen, einen angemessenen Mindestabstand wahren (Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie), der je nach Gefahrstoff und möglicher Störfallauswirkung u. U. als sog. „Achtungsabstand“ sogar mehrere Kilometer betragen kann (Kommission für Anlagensicherheit 2010). Lediglich aus dringenden sozialen, ökonomischen und ökologischen Gründen darf von solchen Abständen abgesehen werden (EuGH Rs. C-53/10; Köck 2012b). Diese Gründe lassen sich aber gegenwärtig nur in sehr engen Grenzen in das Entscheidungsprogramm des § 34 BauGB integrieren (VGH Kassel ZUR 2015: 485; BVerwGE 145: 290), sodass einzig die Überplanung der Gemeinde wieder Spielraum verschaffen kann, betroffene Stadtquartiere weiterzuentwickeln. Das „Seveso-Recht“ dürfte daher einen starken Anreiz zur gemeindlichen Planung auslösen, aber wahrscheinlich wiederum nur dann, wenn es konkrete Vorhaben gibt, deren Realisierung aufgrund der verschärften Bedingungen des „Seveso-Rechts“ andernfalls gefährdet wären.

## 2.4 Zur Anerkennung von Überplanungspflichten (§1 Abs. 3 BauGB)

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass eine Überplanung mehrfach belasteter Stadtquartiere Chancen für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung bietet, auch wenn der baurechtliche Bestandsschutz und das Gebot gerechter Abwägung dafür sorgen, dass eine durchgreifende Änderungsplanung auf finanzielle Mittel zur Kompensation für von der Planung betroffene Grundeigentümer angewiesen ist. Die bisherigen Ausführungen haben darüber hinaus deutlich gemacht, dass Gemeinden in innerstädtischen Lagen jenseits von sog. vorhabenbezogenen Bebauungsplänen wegen des damit verbundenen Planungsaufwands nur selten das Instrument der Bauleitplanung nutzen und dass auch das Anreizinstrument der Bebauungspläne der Innenentwicklung daran – jedenfalls für die hier verfolgte Fragestellung – wenig ändern wird. Demgemäß stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde rechtlich verpflichtet ist, den bislang nicht beplanten Innenbereich zu überplanen, um damit zumindest eine Trendumkehr zur Besserung der Umweltsituation einzuleiten. Die Frage ist am Maßstab des § 1 Abs. 3 BauGB (Erfordernis der Bauleitplanung) zu beantworten, den das BVerwG in einer Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 2003 aktiviert hat (BVerwGE 119: 28), auf die gleich näher eingegangen wird. Allerdings ist schon vorweg darauf hinzuweisen, dass die Planungspflicht nicht von dritter Seite (z. B. von Stadtquartiers-Akteuren) eingeklagt werden kann; denn gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB besteht auf eine Bauleitplanung kein Rechtsanspruch. Soweit die Gemeinde nicht selbst ihre Verpflichtung erkennt und entsprechend handelt, sind Planungspflichten daher nur im Wege der Kommunalaufsicht durchsetzbar. Die mit Mitteln der Kommunalaufsicht durchsetzbare Planungspflicht muss als Eingriff in Planungshoheit der Gemeinde gem. Art. 28 Abs. 2 GG erforderlich sein. Es darf daher kein die Planungshoheit schonenderes, aber gleich effektives Mittel in Betracht kommen. Daher sind zunächst Anordnungen im Bereich der Weisungsaufgaben zu treffen. So kann der Eingriff beispielsweise deshalb nicht erforderlich sein, weil die durch Verkehrslärm verursachte umweltbelastende Situation bereits durch eine Reduzierung der Geschwindigkeit aufgelöst werden kann. Daher müssen sich die in Betracht kommenden Maßnahmen bereits so weit reduziert haben, dass offensichtlich nur die Bauleitplanung als *Ultima Ratio* in Betracht kommt. Das ist insbesondere der Fall, wenn die Auflösung nur durch eine mit Mitteln der Bauleitplanung vorzubereitende und durchzusetzende Flächeninanspruchnahme möglich ist (Enteignung, § 85 BauGB; Baugebot, § 176 BauGB).

Bei der Bestimmung der Planungspflicht ist zu beachten, dass den Gemeinden ein auf Art. 28 Abs. 2 GG fußendes Planungsermessen eingeräumt ist, das auch ein Entschließungsermessen enthält (BVerwGE 119: 28), und sie daher einen wesentlichen Einfluss darauf haben müssen, wann die Planungspflicht entsteht. In seiner *Mühlheim-Kärlich-Entscheidung* hat das BVerwG daher folgende Regel aufgestellt: „Das Planungsermessen verdichtet sich im unbeplanten Innenbereich zur strikten Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen“ (BVerwGE 119: 32).

Ob die angesprochene Mehrfachbelastung eines Stadtquartiers solche städtebaulichen Gründe von besonderem Gewicht sind, dürfte wesentlich davon abhängen, ob nach der städtebaulichen Konzeption der Gemeinde solche Mehrfachbelastungsla-

gen gemindert werden sollen. Die Rechtsprechung hält eine Planung für erforderlich, wenn sie anhand der planerischen Konzeption der Gemeinde vernünftigerweise geboten ist (BVerwGE 92: 15). Diese Konzeption bestimmt sich nach den städtebaulichen Zielen, die sich die Gemeinde im Rahmen ihres Planungsermessens selbst setzt (BVerwGE 133: 314). Daraus kann sich eine subjektiv determinierte Planungspflicht ergeben, die dadurch gekennzeichnet ist, „dass dem Planungsträger für Entstehen und Bestand der [...] Pflicht eine entscheidende Einflussmöglichkeit zukommt, so dass dieser letztlich durch [...] seine subjektiven Vorstellungen die Pflicht herbeiführt und ihre Durchsetzbarkeit gegen den Willen des Planungsträgers tatsächlich ausscheidet“ (Ingold 2007: 73).

Allerdings übt die Gemeinde ihr Planungsermessen nicht völlig frei, sondern innerhalb rechtlicher Grenzen aus. Gebietet der Rechtsrahmen in bestimmten Situationen die Bauleitplanung, handelt es sich um objektiv determinierte Planungspflichten, die sich „allein aus objektiven Kriterien ohne maßgebliche Einflussmöglichkeiten des Planungsträgers [...] [ergeben] und die [...] zudem selbstständig durchsetzbar“ (Ingold 2007: 192) sind. Beide Figuren (Ingold 2007: 39 ff.) stehen nicht in einem Konkurrenzverhältnis, sondern können nebeneinanderstehen (Ingold 2007: 204 ff.).

Zunächst wendet sich der Beitrag der objektiv determinierten Planungspflicht zu.

#### **2.4.1 Annäherung an eine objektiv determinierte Planungspflicht in der Bauleitplanung**

Anhaltspunkte für eine objektiv determinierte Planungspflicht können sich aus dem bauplanungsrechtlichen Zulassungsregime ergeben. Nach §29 BauGB ist ein Vorhaben dann zulassungsbedürftig, wenn die in §1 Abs. 5, 6, §1a BauGB genannten Belange in einer Weise berührt werden, die das Bedürfnis nach einer verbindlichen Bauleitplanung hervorrufen (BVerwGE 44: 62; BVerwGE 91: 236; BVerwGE 114: 209). Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass eine Planungspflicht für alle gem. §29 BauGB zulassungspflichtigen Bauvorhaben besteht, unabhängig davon, ob sie neu errichtet werden sollen oder bereits bestehen.

Die Spannungen erfordern hingegen keine Planung, wenn sie auf anderem Wege aufgelöst werden können, wie bspw. durch die planersetzenden Vorschriften §§ 34 f. BauGB (BVerwGE 119: 30, 32; zu §35 BauGB: BVerwGE 117: 30). Für den hier besonders relevanten Innenbereich kommt daher § 34 BauGB als objektive Determinante des Planungsermessens in Betracht (andere Ansicht: Moench 2005). Dabei gilt, dass eine Planungspflicht dann besteht, wenn die städtebauliche Entwicklung mit § 34 BauGB nicht mehr steuerbar ist, da andernfalls die Verletzung der rechtlich geschützten Interessen der Nachbarschaft oder des Eigentümers nicht zu rechtfertigen wäre.

Dies ist zunächst bei allen Vorhaben im Innenbereich der Fall, die gem. § 34 BauGB unzulässig sind, weil sie sich nicht in die nähere Umgebung einfügen. Daneben enthält § 34 BauGB die gesundheitsrelevante Regelung des § 34 Abs. 1 S. 2 HS. 1 BauGB, in der es heißt: „Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen ge-

wahrt bleiben“, was den Anwendungsbereich des §34 BauGB auf Gebiete beschränkt, in denen gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse bestehen. Von einer Nichtvereinbarkeit mit der Anforderung an „gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ gehen Literatur und Rechtsprechung allerdings nur dann aus, wenn ein städtebaulicher Missstand im Sinne von §136 Abs. 2 Nr. 1 BauGB besteht (BVerwGE 119: 32; BVerwG ZfBR 1997: 325; BVerwG NVwZ 1991: 880), und nicht schon dann, wenn einzelne Grenzwerte, z.B. die Lärmbelastigung oder die Luftqualität betreffend, überschritten sind (Rieger in: Schrödter/Schrödter/Breuer 2015: §34 Rn. 70). Geht es bei der Zielsetzung der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung gar um Maßnahmen, die weit im Vorsorgebereich ansetzen, wird deutlich, dass die äußerste, absolute Grenze der Zulässigkeit nach §34 Abs. 1 BauGB (gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse) nicht erreicht ist. Die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse werden daher nur in sehr krassen Fällen die Planungspflicht begründen können.

Im Folgenden wendet sich der Beitrag den eingangs bereits erwähnten subjektiven determinierten Planungspflichten zu.

#### **2.4.2 Annäherung an eine subjektiv determinierte Planungspflicht aus informellen Plänen**

Die überragende Rolle des städtebaulichen Konzepts der Gemeinde zeigt sich auch bei der Frage, ob Städte und Gemeinden die Grenze der Erforderlichkeit einer Bauleitplanung so determinieren können, dass sie erforderlich ist, obwohl §34 BauGB die städtebaulichen Belange hinreichend ausgleicht. Würde man in diesen Situationen von einem Planungsverbot ausgehen, würde man den Städten und Gemeinden weitgehend die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Möglichkeit nehmen, die Nutzung ihres Raums zu steuern. Daher kann eine subjektiv determinierte Planungspflicht bestehen, obwohl §34 BauGB anwendbar ist (BVerwG NVwZ-RR 1997: 83; Mitschang/Reidt in: Batis/Mitschang/Reidt et al. 2014: §34 Rn. 35).

Während §34 BauGB und die von ihm objektiv determinierte Planungspflicht die Fortschreibung eines bestehenden, gesundheitsbelastenden Zustands ermöglichen, kann nur eine auf den gesundheitsfördernden Zielen der Gemeinde aufbauende Planung zielgerichtete Veränderungen herbeiführen (BVerwGE 133: 315).

Als eine die Planungspflicht subjektiv determinierende städtebauliche Konzeption soll hier nicht auf Situationen eingegangen werden, in denen sich das Konzept erst bei einer konkreten Bauleitplanung zeigt und dann als Planrechtfertigung fungiert. Relevant ist die subjektive Determination des Planungsermessens durch Stadtentwicklungskonzepte, in denen die planerische Konzeption einer Gemeinde festgehalten wird, unabhängig davon, ob sie den Anforderungen des §1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB genügen (Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2015: §1 Rn. 32a). Auch die subjektiv determinierte Planungspflicht muss Ultima Ratio zur Durchsetzung des Ziels der Gesundheitsförderung sein. Dafür erscheint es zunächst notwendig, dass die informellen Pläne hinreichend bestimmte Angaben zur planerischen Konzeption der Gemeinde enthalten.

Diesen Anforderungen genügt die als Leitbild erarbeitete „Berlin Strategie | Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030“, indem es unter der Überschrift „Mehr Umweltgerechtigkeit und Gesundheit durch reduzierte Umweltbelastungen“ heißt: „Die Wohnqualität, das Wohnumfeld und die Gesundheit der Menschen im Quartier werden verbessert. Besonders in den Fokus rückt, Mehrfachbelastungen zu vermindern sowie Grünflächen und öffentliche Räume als Begegnungs- und Bewegungsräume weiterzuentwickeln“ (Senatsverwaltung Berlin 2015: 41). Daraus lässt sich für mehrfach belastete Stadträume ein stark verdichtetes Planungsermessen herleiten, da sich aus der Analyse zur Umweltgerechtigkeit konkrete Stadträume ergeben und für diese Stadträume konkrete Ziele (Verminderung von Mehrfachbelastungen) und mögliche Instrumente (bspw. Förderung von Grünflächen zur Minderung der Wärmebelastung und Steigerung der Luftqualität) genannt werden.

Zudem muss die Bauleitplanung das erforderliche Instrument zur Umsetzung dieser hinreichend bestimmten Ziele sein, wobei grundsätzlich auf die entsprechenden Ausführungen zu objektiv determinierten Planungspflichten verwiesen werden kann. Hier kann die Bauleitplanung jedoch zudem erforderlich sein, um die von der Gemeinde angestrebte Trendumkehr bauplanungsrechtlich abzusichern, insbesondere um zu verhindern, dass die angestrebten Ziele durch die Zulassung gesundheitsbelastender Bauvorhaben gem. §34 BauGB konterkariert werden.

Eine subjektiv determinierte Planungspflicht ist grundsätzlich mit den Mitteln der Kommunalaufsicht ebenso durchsetzbar wie eine objektiv determinierte. Die Gemeinden werden so dazu angehalten, ihre selbst gesteckten Ziele konsequent zu verfolgen. Allerdings kann von den Gemeinden nicht erwartet werden, sämtliche Bauleitpläne gleichzeitig zu ändern, sodass letztlich ein schlüssiges Konzept zur Erfüllung der selbst gesteckten Ziele ausreichend sein dürfte. Faktisch stößt die Durchsetzbarkeit allerdings an Grenzen, da eine planungsunwillige Gemeinde ihr planerisches Konzept jederzeit ändern kann.

## 2.5 Zwischenfazit

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass eine gesundheitsfördernde Stadtquartiersentwicklung auf eine Überplanung angewiesen ist, um eine neue Nutzungsordnung für den betroffenen Stadtraum zu etablieren. Eine Überplanung sichert rechtlich die Trendumkehr zur Besserung der Belastungssituation, ist aber auf flankierende Instrumente, insbesondere auch öffentliche Finanzmittel, angewiesen, um den Konsequenzen des baurechtlichen Bestandsschutzes und auch des Abwägungsgebotes Rechnung tragen zu können. Daran wird es häufig fehlen. Darüber hinaus scheuen Gemeinden auch den Aufwand der Überplanung. Bauleitplanung erfolgt wesentlich anlassbezogen, d. h. auf der Basis eines konkreten Investor-Interesses als sog. „vorhabenbezogener Bebauungsplan“. Fehlt es an solchen Investoren, werden meist auch nicht die Mühen der Überplanung aufgebracht. Neue Anreizinstrumente, wie die im vereinfachten Verfahren zu beschließenden Bebauungspläne der Innenentwicklung, haben daran nur sehr bedingt etwas ändern können, und auch die vom BVerwG vor einigen Jahren aktivierete „Planungspflicht“ der Gemeinde ist wenig effektiv. Es hängt also maßgeblich vom



Willen der Gemeinde ab, ihre Aktivitäten zur Gesundheitsförderung in besonders belasteten Stadtquartieren durch eine neue planerische Nutzungsordnung des Raumes zu sichern.

### **3 Zur Rolle der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung**

Bauleitplanung ist die räumliche Gesamtplanung einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeabschnitts. Sie wird mittlerweile in vielerlei Hinsicht durch eine Reihe umweltschutzbezogener Fachplanungen ergänzt und beeinflusst. Mit Blick auf die Ziele einer gesundheitsfördernden Stadtentwicklung verdienen zwei Fachplanungen besondere Aufmerksamkeit: die Luftreinhalteplanung (§§44-47 BImSchG) und die Lärminderungsplanung (§ 47a-f BImSchG), die unter bestimmten Voraussetzungen europarechtlich vorgeschrieben sind und einem gebietsbezogenen Ansatz (Cancik 2007: 170) folgen.

Luftreinhaltepläne (LRP) müssen von der dafür zuständigen Behörde aufgestellt werden, soweit rechtsverbindliche Luftqualitätswerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit überschritten sind (§47 Abs. 1 BImSchG). Sie dienen dazu, durch eine koordinierte und verursachergerechte Planung von emissionsmindernden Maßnahmen sicherzustellen, dass die Luftqualität so schnell wie möglich wieder in Einklang mit den Schutzziele steht. Zuständig für die Aufstellung von LRP sind die nach Landesrecht dafür bestimmten Behörden. In Sachsen und in Niedersachsen sind dies die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte, in anderen Bundesländern demgegenüber höherstufige Behörden (Mittelbehörden, Sonderbehörden), teilweise auch die Ministerien (Köck/Lehmann 2013: 69). Zu den Maßnahmen, die in einem LRP verankert werden dürfen, können auch bauplanerische Festsetzungen gehören. Allerdings kann die Gemeinde durch den LRP nicht strikt gebunden, sondern lediglich zur abwägenden Berücksichtigung verpflichtet werden (§47 Abs. 6 S. 2 BImSchG), d. h. eine strikte Planungspflicht kann auch durch Festsetzungen im LRP nicht begründet werden. Gleiches gilt nach Auffassung der Gerichte auch für vorhabenbezogene Straßenpläne in der Form der Planfeststellung (BVerwGE 121: 63; Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer/Beckmann et al. 2015: §47 BImSchG Rn. 56). Auch hier soll die Planfeststellungsbehörde durch den LRP nicht strikt gebunden werden können (kritisch zu dieser Rechtsprechung: Jarass 2015: §47 Rn. 56).

Der Wert der Luftreinhaltepläne für eine gesundheitsfördernde Stadtquartiersentwicklung liegt zum einen in ihrer Informationsfunktion für die Gemeinde (Bestandsaufnahme, Bewertung und Verursacherezurechnung mit Blick auf bestimmte Schadstoffemissionen), weil Ansatzpunkte des Handelns aufgezeigt werden, zum anderen in der Unterstützungsleistung für das gemeindlich angestrebte Umweltverbesserungsziel, weil die im LRP festgelegten Maßnahmen zur Luftverbesserung von allen staatlichen Behörden im Rahmen ihrer Befugnisse und Zuständigkeiten umzusetzen sind (Köck/Lehmann 2013: 70). LRP sind allerdings – wie erwähnt – nur in Sachsen und Niedersachsen gemeindliche Planungsinstrumente (für die kreisfreien Städte), im Übrigen aber Planungsinstrumente, die von höherstufigen staatlichen Behörden aufzu-

stellen sind. Die Reichweite der Informations- und Unterstützungsfunktion hängt davon ab, ob der für die städtische Gesundheitsförderung ins Auge gefasste Raum überhaupt Gegenstand eines LRP ist und ggf. wie detailliert diesbezüglich die Ermittlungen und Bewertungen durchgeführt worden sind.

Deutlich weniger konturiert entwickelt als die LRP sind die Aktionspläne zur Lärminderung (§47a-f BImSchG). Ihre Aufstellung ist für Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern (sowie für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über 6 Mio. Kraftfahrzeugen pro Jahr) zwar vorgeschrieben (§47 d Abs. 1 S. 1 BImSchG), sie dienen aber nicht dazu, Lärmbelastungen in möglichst kurzer Zeit wieder auf zumutbare Zustände und damit auf bestimmte Lärmgrenzwerte zurückzuführen, vielmehr sind das anzustrebende Lärmreduzierungs-niveau und die dafür notwendigen Maßnahmen in das Ermessen der für die Plan-aufstellung grundsätzlich zuständigen Gemeinde (§47e Abs. 1 BImSchG) gestellt. Allerdings muss die planende Gemeinde bei ihrer Ermessensbetätigung die Belastung durch mehrere Lärmquellen berücksichtigen und sie muss auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben (§47 Abs. 1 S. 3 BImSchG). Beide Anforderungen führen dazu, dass mehrfach belastete Gebiete in den Fokus der Lärmreduzierungs-planung geraten, jedenfalls soweit die Lärmbelastung in diesen Gebieten auf unterschiedliche Lärmquellen zurückzuführen ist, die im Raum zusammenwirken. Auch in diesen Räumen wird aber eine Ermessensreduzierung auf Null nicht einfach vermutet werden können, sondern im Einzelfall zu prüfen sein. Da es der Lärmreduzierungsplanung u.a. auch darum geht, bislang ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen (§47d Abs. 2 S. 2 BImSchG), wird sich die Lärmaktionsplanung nicht darauf beschränken können, den Lärm durch Verlagerung lediglich gerechter zu verteilen (Jarass 2015: §47d Rn. 10).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Planungspflichten, die die Gemeinde mit Blick auf die Lärmreduzierung in verlärmten Gebieten treffen, nicht nur ein wichtiger Schritt für die vielerorts notwendige Lärmsanierung sind, sondern auch ein wichtiger Impuls, um die Sanierung mehrfach belasteter Gebiete voranzutreiben. Wenn von der Gemeinde ohnehin ein Lärmaktionsplan aufzustellen ist, dann mag diese Verpflichtung einen wichtigen Anstoß geben, um mehrfach belastete Stadtquartiere nicht nur unter dem Lärmaspekt zu Leibe zu rücken, sondern umfassend durch Überplanung nach dem BauGB.

#### **4 Integrierte gemeindliche Verkehrsplanung als Instrument zur Herstellung von Umweltgerechtigkeit: zur Notwendigkeit eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes**

Luftqualität und Lärmbelastung sind europarechtliche Anknüpfungspunkte für sektorale Planungspflichten zur Besserung der Umweltqualität belasteter Gebiete. Bei beiden Planungen spielt der Straßenverkehr als Verursacher eine bedeutende Rolle (Cancik 2007: 170; Köck/Lehmann 2013: 72). Beide Pläne sind aber nur sehr eingeschränkt in der Lage, auf die Verkehrsplanung Einfluss zu nehmen, und beide Pläne schauen nur von ihren sektoralen Problemwahrnehmungen auf den Verkehr.

In vielen Städten existieren gegenwärtig bereits informelle lokale Verkehrspläne, um integrierte Konzepte zu entwickeln (Koch/Hofmann/Reese 2001: 31 ff.; Dieckmann 2013: 1580; zur Notwendigkeit eines integrierten Verwaltungshandelns auch Böhme/Dilger in diesem Band). Die Qualität dieser informellen Planwerke ist sehr unterschiedlich (SRU 2005: Rn. 470), allen gemeinsam ist jedoch, dass ihnen die Bindungswirkung fehlt, sodass nicht sichergestellt werden kann, dass konzeptgemäß integriert gehandelt wird (SRU 2005: Rn. 471). In seinem Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“ aus dem Jahre 2005 hatte der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), aufbauend auf einer Studie von Koch/Hofmann/Reese für das Bundesumweltministerium aus dem Jahre 2001 (Koch/Hofmann/Reese 2001: 31 ff.; Dieckmann 2013: 1580), das rechtliche Instrumentarium zur Umweltentlastung des Straßenverkehrs als zersplittert bezeichnet und ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz gefordert (SRU 2005: Rn. 472-484). Ein solches Gesetz soll die Gemeinden dazu verpflichten, einen kommunalen Verkehrsplan aufzustellen, „der jedenfalls einen Assessmentteil, quantifizierte Zielbestimmungen auch bezüglich des Umweltschutzes, einen Maßnahmeneteil, ein Umsetzungskonzept und Maßnahmen der Erfolgskontrolle vorsehen muss“ (SRU 2005: Rn. 486). Das vom SRU empfohlene Gesetz soll darüber hinaus verbindliche Immissionsgrenzwerte für Lärm und für Luftschadstoffe enthalten (SRU 2005: Rn. 486) sowie die Verpflichtung der Gemeinden, „einen Sanierungsplan aufzustellen, wenn bestimmte Belastungsschwellenwerte überschritten sind“. Das vorgeschlagene Gesetz soll schließlich auch ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente zur Durchsetzung der Planung bereitstellen sowie eine Modifikation des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes vorsehen, „die die Planungsautonomie der Gemeinden als Grundvoraussetzung einer den individuellen Gegebenheiten angemessenen integrierten Gesamtverkehrsplanung respektiert“ (SRU 2005: Rn. 486).

Der Vorschlag des SRU hat beim Gesetzgeber leider keine Resonanz erzeugt und ist bis heute nicht aufgegriffen worden. Eine solche integrierte lokale Verkehrsplanung mit klaren Zielwerten und Durchsetzungsinstrumenten sowie einer Neuverteilung der Gemeindeverkehrsfinanzierung wäre aber ein sehr effektives Instrument, um zentrale Ziele einer gesundheitsfördernden Stadtentwicklung im Hinblick auf die Neuordnung des Straßenverkehrs konzeptionell vorbereiten und durchsetzen zu können, sodass die aktuelle Debatte um Gesundheitsförderung und Umweltgerechtigkeit in der Stadtentwicklung auch dazu genutzt werden sollte, diesen mittlerweile fast vergessenen Vorschlag wieder in Erinnerung zu rufen.

## **5 Das Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts, insbesondere städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen**

Am Ende der Betrachtung des lokalen Rechtsinstrumentariums zur gesundheitsfördernden Stadtentwicklung soll noch kurz das Besondere Städtebaurecht in den Blick genommen werden.

Eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung, die insbesondere mehrfach belastete Gebiete aufwerten und an ein allgemeines Belastungsniveau heranführen möchte, könnte durch eine sog. Sanierungssatzung (§ 142 BauGB) vorbereitet werden. Der Erlass einer solchen Satzung setzt allerdings einen „städtebaulichen Missstand“ vor-

aus. Dieser kann sich aus der Substanz oder der Funktion des betreffenden Gebiets ergeben (§ 136 Abs. 2 BauGB). Zur Beurteilung, ob ein städtebaulicher Missstand vorliegt, sind gem. § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB mit Blick auf die Substanz insbesondere die Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder die Sicherheit der in dem Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen in Bezug auf eine Reihe von Aspekten heranzuziehen. Zu den Beurteilungsaspekten gehören u.a. die „Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen ausgehen, insbesondere durch Lärm, Verunreinigungen und Erschütterungen“ (§ 136 Abs. 3 Nr. 1 f BauGB). Im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Gebietes beurteilt sich der städtebauliche Missstand demgegenüber u.a. in Bezug auf „die infrastrukturelle Erschließung des Gebiets, seine Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs“ (§ 136 Abs. 3 Nr. 2c BauGB). Die Beurteilungskriterien zeigen, dass mehrfach belastete Stadtquartiere in besonders deutlichen Fällen den Tatbestand des städtebaulichen Missstands erfüllen werden.

Der gemeindliche Aufwand, der für die Vorbereitung und die Durchführung einer Sanierung aufzubringen ist, übersteigt allerdings ein Vielfaches den Aufwand einer normalen Bauleitplanung, die lediglich ein Element der Sanierungsvorbereitung ist (§ 140 BauGB). Zudem sind die rechtlichen Konsequenzen für die Grundeigentümer im Sanierungsgebiet erheblich, nicht nur mit Blick darauf, dass die Sanierungssatzung die Rechtsgrundlage für den gem. der Sanierungsziele u.U. notwendigen Abriss und Neubau einzelner Gebäude sowie der Neuordnung von Grundstücken bis hin zum Umzug von Bewohnern und Betrieben ist, sondern auch deshalb, weil die Grundstückseigentümer im Sanierungsgebiet eine Finanzierungsverantwortung trifft. Insbesondere haben sie einen Ausgleichsbetrag zur Abgeltung der Erhöhung des Bodenwerts infolge der Sanierung zu leisten (§ 154 BauGB), sodass zu erwarten ist, dass Teile der Quartiersbevölkerung infolge der Finanzierungslasten nicht mehr in den Genuss der Sanierung kommen werden.

Den besonderen Sanierungsproblemen in Stadtquartieren, die durch soziale Missstände charakterisiert sind, kann allerdings mit Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB) begegnet werden. Hier geht es um Stadtquartiersentwicklung auf der Grundlage eines förmlich festgelegten räumlichen Entwicklungsbereichs (§ 165 ff. BauGB), die auf die wirtschaftliche Situation der dort lebenden Menschen besondere Rücksicht nimmt, indem bei den Entwicklungszielen nicht nur auf die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse, sondern auch auf die „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ geachtet wird (§ 171e Abs. 4 BauGB).

Die Festlegung von Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen sowie Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Grundlagen für Inanspruchnahme öffentlicher Förderungsmittel des Staates (Bund und Länder) jenseits kommunaler Mittel (siehe etwa § 139 BauGB), sodass für die Gemeinden ein gewisser Anreiz gegeben ist, das Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts zu nutzen. Ob die Bewohnerinteressen in diesen Räumen gleich gerichtet sind, ist allerdings, angesichts der Finanzierungslasten, die sich aus Sanierung und Entwicklung für die Grundstückseigentümer ergeben, fraglich.

## 6 Fazit

Gesundheitsförderung und Herstellung von Umweltgerechtigkeit beinhalten in rechtlicher Hinsicht, dass durch Überplanung bestehender Stadtquartiere eine Nutzungsordnung etabliert wird, die die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke an diese Zielsetzung anpasst. Da die mehrfach belasteten Innenstadtquartiere i. d. R. nicht qualifiziert beplant, sondern lediglich auf der Basis von § 34-BauGB-Genehmigungen entwickelt worden sind, fehlt es an entsprechenden planerischen Ordnungsentscheidungen. Die für die Bauleitplanung zuständigen Gemeinden scheuen gegenwärtig den Aufwand von Überplanungen. Planungsanreize ergeben sich für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB), die aber für die hier interessierende Problemlage nur eine begrenzte Bedeutung haben.

Durch eine Überplanung kann eine Trendumkehr eingeleitet und gesichert werden. Die Überplanung löst für sich allein aber nicht die Implementationsprobleme einer gesundheitsfördernden, auf Umweltgerechtigkeit bedachten Stadtquartiersentwicklungspolitik. Implementationsprobleme ergeben sich insbesondere aus der Eigentumsordnung und dem baurechtlichen Bestandsschutz (Stichwort: Entschädigungspflichten).

Mit Blick auf den Immissionsschutz sind wegen der dynamischen Grundpflichten des Immissionsschutzrechts die (entschädigungslosen) Handlungsmöglichkeiten deutlich größer. Wichtige vorbereitende fachplanerische Konzepte und Durchsetzungsmöglichkeiten (Bindungswirkung für staatliche Behörden) ergeben sich aus der Luftreinhalteplanung und der Lärminderungsplanung, die eine kommunale Politik der Entlastung bislang mehrfach belasteter Stadtquartieren mit Blick auf die Luftqualität und die Lärmeinwirkungen unterstützen können.

Die Verkehrsplanung ist ein weiteres bedeutsames Planungsinstrument zur Unterstützung einer gesundheitsfördernden Stadtentwicklung. Der Rechtsrahmen für eine solche Verkehrsplanung im lokalen Raum ist allerdings gegenwärtig nur unzureichend entwickelt. Der Vorschlag des SRU aus dem Jahre 2005, ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz zu schaffen, ist immer noch aktuell und würde helfen, eine gesundheitsfördernde und umweltgerechte Stadtteilentwicklung voranzubringen.

Das schärfste rechtliche Schwert für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung ist die Festlegung von Sanierungsgebieten, Entwicklungsbereichen und Maßnahmen der Sozialen Stadt gemäß dem Besonderen Städtebaurecht (§§ 136-186 BauGB). Die Nutzung dieser Instrumente ist aber sehr voraussetzungsvoll, i. d. R. mit erheblichen rechtlichen Konsequenzen für die Grundstückseigentümer und die Bewohner des betroffenen Gebiets verbunden und zudem mit Finanzierungslasten verknüpft, die jedenfalls das Risiko bergen, dass die in den Sanierungs- bzw. Entwicklungsgebieten wohnenden Menschen nach Beendigung der Maßnahmen aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr in der Lage sind, die Umweltentlastungen zu genießen.

---

## Autoren

**Wolfgang Köck** (\*1958), Prof. Dr., ist Jurist, Leiter des Departments für Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ und lehrt an der Juristenfakultät der Universität Leipzig.

**Henrik Fischer** (\*1991), ist Jurist und am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ als Doktorand tätig.

---

## Literatur

- Battis, U.; Mitschang, S.; Reidt, O.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P.** (2014): Baugesetzbuch: Kommentar. München.
- Beck, U.** (1986): Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main. = Edition Suhrkamp 1365.
- Böhme, C.; Bunzel, A.; Landua, D.; Preuß, T.; Reimann, B.; Seidel-Schulze, A.** (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. Berlin.
- Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A.** (2012): Umweltgerechtigkeit: Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern.
- Cancik, P.** (2007): Aktionspläne zur Lärminderung: Effektives Instrument oder „Aktionismus“? In: Zeitschrift für Umweltrecht 18 (4), 169-176.
- Dieckmann, N.** (2013): Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 32 (24), 1575-1581.
- Dieckmann, A.; Meyer, R.** (2011): Demokratischer Smog? Eine empirische Untersuchung zum Zusammenhang zwischen Sozialschicht und Umweltbelastungen. In: Umwelt und Mensch – Informationsdienst 02/2011, 74-80.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M.** (2015): Baugesetzbuch: Kommentar. München.
- Fisahn, A.** (2014): Ist das Risiko demokratisch? (Welt)Risikogesellschaft in der Diskussion. In: Dilling, O.; Markus, T.; Winter, G. (Hrsg.): Ex Rerum Natura Ius? Sachzwang und Problemwahrnehmung im Umweltrecht: Tagungsband anlässlich des 70. Geburtstags von Prof. Dr. Dr. h.c. Gerd Winter. Baden-Baden, 61-69.
- Gaentzsch, G.** (2009): Das Gebot der Rücksichtnahme bei der Zulassung von Bauvorhaben. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 32 (4), 321-329.
- Ingold, A.** (2007): Erstplanungspflichten im System des Planungsrechts. Berlin. = Schriften zum öffentlichen Recht 1078.
- Jarass, H. D.** (2015): Bundes-Immissionsschutzgesetz: Kommentar unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnungen der TA Luft sowie der TA Lärm. München.
- Kistemann, T.; Völker, S.** (2014): Wie urbane Wasserflächen die Gesundheit fördern. In: Nachrichten der ARL 44 (4), 7-10.
- Kloepfer, M.** (2000): Environmental justice und geographische Umweltgerechtigkeit. In: Deutsches Verwaltungsblatt 115 (11), 750-754.
- Kloepfer, M.** (2006): Umweltgerechtigkeit: environmental justice in der deutschen Rechtsordnung. Berlin. = Schriften zum Umweltrecht 150.
- Kloepfer, M.** (2008): Aspekte der Umweltgerechtigkeit. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (56), 1-22.
- Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M.** (2001): Lokal handeln: nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe. Berlin. = UBA-Berichte 05/2001.
- Köck, W.** (2009): Europarechtlicher Artenschutz in der Bauleitplanung. In: Spannowsky, W. (Hrsg.): Umweltrechtliche Einflüsse in der städtebaulichen Planung. Berlin, 35-59.
- Köck, W.** (2012a): Störfallrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 31 (21), 1353-1360.
- Köck, W.** (2012b): Das Abstandswahrungsgebot im europäischen Störfallrecht: Zum Urteil des EuGH im Müksch-Fall. In: Zeitschrift für Umweltrecht 23 (7/8), 418-422.

- Köck, W.; Bovet, J. (2008): Potentiale des Raumordnungs- und Bauleitplanungsrechts zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Troge, A.; Bovet, J. (Hrsg.): Was kann das Planungsrecht für die Umwelt tun? Reduzierung des Flächenverbrauchs, Schutz des Klimas, Erhalt der biologischen Vielfalt. Stuttgart, 26-48. = Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg 47.
- Köck, W.; Lehmann, K. (2013): Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts. In: Zeitschrift für Umweltrecht 24 (2), 67-75.
- Lakes, T.; Klimeczek, H.-J. (2011): Umweltgerechtigkeit im Land Berlin: Eine erste integrierte Analyse der sozialräumlichen Verteilung von Umweltbelastungen und -ressourcen. In: Umwelt und Mensch – Informationsdienst 02/2011, 42-45.
- Landmann, R.; Rohmer, G.; Beckmann, M.; Bartsch, T. (2015): Umweltrecht: Kommentar. München.
- Maschewsky, W. (2001): Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt. Frankfurt am Main.
- Moench, C. (2005): Die Planungspflicht der Gemeinde. In: Deutsches Verwaltungsblatt 120 (11), 676-686.
- Rößler, S. (2015): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung durch grüne Infrastruktur. In: Raumforschung und Raumordnung 73 (2), 123-132.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2002): Soziale Sanierungsziele und Mietobergrenzen. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 25 (3), 212-223.
- Schrödter, W.; Schrödter, H.; Breuer, R. (2015): Baugesetzbuch: Kommentar. Baden-Baden. = Nomos-Kommentar.
- Schulze-Fielitz, H. (2001): Lärmschutz bei der Planung von Verkehrsvorhaben. In: Die öffentliche Verwaltung 54 (5), 181-191.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin (Hrsg.) (2015): BerlinStrategie Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030.  
[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie\\_de\\_PDF.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie_de_PDF.pdf) (31.03.2016).
- Spannowsky, W.; Uechtritz, M. (2016): Beck'scher Online-Kommentar zum BauGB. München.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (1994): Umweltgutachten 1994 – Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (2005): Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr.
- Welsch, J.; Bömermann, H.; Nagel, H. (2011): Datengrundlagen des Berliner Modellvorhabens: Der Umweltatlas Berlin und das Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin. In: Umwelt und Mensch, Informationsdienst 02/2011, 21-25.