

#9

Flächenversiegelung

Die auf der Erde zur Verfügung stehende Fläche ist eine natürliche und endliche Ressource, die von unterschiedlichsten Akteuren genutzt und beansprucht wird. Flächenversiegelung finden wir nahezu überall; besonders präsent in Gewerbegebieten, Innenstädten und Verkehrsknotenpunkten. Dabei leben die meisten Menschen auf der Welt in Städten, was Flächenversiegelung zu einer ernstzunehmenden Gefahr für das eigene Leben macht. Hinzu kommen die erheblichen ökologischen Auswirkungen einer Versiegelung.

Was ist Flächenversiegelung?

Flächenversiegelung meint die luft- und wasserdichte Abdeckung des natürlichen Bodens durch Pflasterung, Asphaltierung, Betonierung oder andere Befestigungen. Damit kann in den versiegelten Boden kein Niederschlag mehr eindringen.

Betrachten wir Fläche im Allgemeinen, ihre ökologischen Auswirkungen, sowie ihren rechtlichen Rahmen, ist die sogenannte Fläche für Siedlung und Verkehr von zentraler Bedeutung. Laut der amtlichen Flächenstatistik sind in Deutschland 52.266 Quadratkilometer (14,6 % der Gesamtfläche Deutschlands) als Fläche für Siedlung und Verkehr ausgewiesen. Davon sind ca. 45 % versiegelt, wobei sich damit der Anteil von versiegelten Flächen an der Gesamtfläche Deutschlands auf 6,5 % beläuft.

Aktualität

Die Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2025 sieht vor, dass der Anstieg von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 30 Hektar pro Tag bis 2030 zu reduzieren und der Versiegelung von Böden entgegenzuwirken, das heißt ihre Zunahme zu senken sei.

Dementgegen bleibt der Koalitionsvertrag von 2025 bezüglich Flächenversiegelung unkonkret. Lediglich eine „Multikodierung von Flächen“ soll gestärkt und Städte an den Klimawandel angepasst werden.

Im Bereich des großen Vorhabens einer Beschleunigung des Bauens finden sich kaum Maßnahmen bezüglich einer parallel stattfindenden nachhaltigen Entwicklung. Konkrete Anwendungsbeispiele sind die zahlreichen Investitionen in Infrastruktur wie den Ausbau und die Sanierung von Schienen-, Autobahnnetzen und Brücken. Dabei entscheidet die bauliche Ausgestaltung maßgeblich darüber, wie heiß es in einer Stadt wird und zu welchen Problemen Starkregen führen kann.

Rechtlicher Rahmen

EU:

Europäische Bodencharta (1972),
EU-Bodenschutzrichtlinie
(in Kraft seit 16.12.2025; noch nicht umgesetzt)

Deutschland:

Bundesbodenschutzgesetz,
Bundesbodenschutzverordnung

Baurecht als wichtiger**Anwendungsfall**

(Schutzvorschriften)

§ 1a II Baugesetzbuch (BauGB)
§§ 1 V S. 1, VI Nr. 7, 2 IV BauGB

Warum ist Flächenversiegelung relevant?

Weltweit und in Deutschland erleben wir täglich Städte und Gebiete, die durch Beton und Asphalt geprägt sind. Gleichzeitig erfahren wir, dass unsere Städte nicht **an die extremen Wetterereignisse im Klimawandel angepasst** sind.

Zu den nachteiligen Auswirkungen einer Flächenversiegelung zählen unter anderem:

- Entstehung von **Hitzeinseln**
- Steigendes Risiko von Überschwemmungen und Hochwasser bei Starkregen
- Verlust von Lebensraum für Tieren, Pflanzen und Menschen
- Kaum Möglichkeiten der Renaturierung
- Verhinderung natürlicher Abkühlungsprozesse
- Verlust der natürlichen Eigenschaften des Bodens

Insgesamt ist **Flächenversiegelung also ein Problem** für eine klimaangepasste und damit lebenswerte und -sichere Stadt. Dabei ist die Vermeidung von Flächenversiegelung und die Möglichkeit der Entsiegelung beispielsweise durch das Ersetzen von Asphalt und Beton durch Grünflächen und Bäume, ein wesentliches Instrument für mehr und besseren Klimaschutz.

Rechtslage heute

Viele Rechtsvorschriften enthalten bereits jetzt Regelungen zum Schutz des Bodens. Trotzdem werden Böden noch nicht ausreichend vor Versiegelung und anderen Schädigungen geschützt.

Die **EU-Bodenschutzrichtlinie**, in Kraft getreten am 16.12.2025, ist noch nicht durch Deutschland (Frist: Drei Jahre) umgesetzt worden. Sie soll insbesondere dabei helfen systematisch die Bodengesundheit zu erfassen und zu verbessern, sowie Belastungen und Beeinträchtigungen vorzubeugen. Gerade eine systematische Erfassung des Bodens soll stattfinden, woraus sich Empfehlungen und Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens erarbeiten lassen.

Auf nationaler Ebene adressiert das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) den Schutz des Bodens. Ziel dabei ist es nachhaltig die Funktion des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Dabei sind schädliche Bodenveränderungen zu vermeiden, zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Bodenentwicklungen zu leisten. Die rechtlichen Vorgaben des BBodSchG werden durch die Bundesbodenschutzverordnung konkretisiert. Der Bodenschutz umfasst demnach grundsätzlich den Anwendungsfall: Bodenversiegelung. Dabei beinhaltet das BBodSchG jedoch keine planungsrechtlichen Mittel für einen gebiets-, und damit flächenbezogenen Bodenschutz.

Jedoch finden sich auch in anderen Rechtsgebieten Schutzbestimmungen und Regelungen, welche vorrangig anzuwenden sind. Die praktischen Minimierungsmöglichkeiten einer Flächenversiegelung liegen insbesondere im Bereich des Baurechts. Dabei stehen staatlichen Stellen insbesondere die Instrumente der Stadtplanung und Raumordnung zur Verfügung. Demnach ist ein Blick in das öffentliche **Baurecht** mit seinen bodenrechtlichen Schutzbestimmungen naheliegend.

Was sind Hitzeinseln?

Das Phänomen „Hitzeinsel“ meint den Umstand, dass Städte deutlich wärmer sind als ihr Umland. Städte haben viele dunkle Oberflächen wie Asphalt, Beton und Dachziegel. Diese Materialien absorbieren viel Sonnenstrahlung und speichern die Wärme, um sie dann langsam wieder abzugeben. Gleichzeitig fehlen in Städten oft Pflanzen und Gewässer, die durch Verdunstung für Abkühlung sorgen würden. Zusätzlich erzeugen menschliche Aktivitäten zusätzliche Wärme – etwa durch Verkehr, Klimaanlagen und Industrie.

Negative Auswirkungen sind unter anderem schlechtere Luftqualität, erhöhter Energieverbrauch für Kühlung und eine stärkere Gesundheitsbelastung, vor allem für Ältere, Kinder, Schwangere und Menschen mit Vorerkrankungen.

Bodenschutz innerhalb des Baurechts

Innerhalb des BauGB finden sich zahlreiche Berücksichtigungspflichten von Umwelt-, damit gleichzeitig auch Bodenschutzaspekten. Die Bauleitplanung hat insbesondere gemäß §§ 1 Abs. 5, S. 1 und 2 BauGB den Aspekt der Nachhaltigkeit und die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Als geeignete Maßnahme kann dabei die Verminderung oder Reduzierung auf ein Minimum von CO₂-Ausstoß angesehen werden. Weiterer Schutz findet sich im Berücksichtigungsgebot (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB), wobei explizit die Ressource Boden genannt wird. Beim Aufstellen des Bauleitplanes ist eine Umweltprüfung durchzuführen (§ 2 Abs. 4 BauGB) und die Vorgaben des § 1a Abs. 2 BauGB zu beachten, welcher vorsieht, dass Bodenversiegelung auf ein möglichst geringes Maß zu begrenzen ist. Das ergibt sich aus der hohen tatsächlichen Schädigung, der einschneidenden Umweltgefährdung, ihrer Unumkehrbarkeit sowie die hohe Belastung von Flächenversiegelungen für natürliche Prozesse. Umweltschutz hat damit eine besondere hervorgehobene Stellung. Sie muss von den Gemeinden bei der Aufstellung von Bauplänen einbezogen und berücksichtigt werden.

Weitere Maßnahmen

Neben der Berücksichtigung der zahlreichen Umweltschutzbelange in Abwägungsprozessen und damit einer mittelbaren Vermeidung von Flächenversiegelung, gibt es weitere Möglichkeiten Flächenversiegelung zu begrenzen, insbesondere durch die Festsetzungsbefugnisse der Behörde in § 9 Abs. 1 BauGB. Nach § 9 BauGB in Verbindung mit §§ 1 V, 1a BauGB können Kommunen die baulichen Voraussetzungen für einen grünen, also kühleren und sicheren, Städtebau schaffen. Dazu zählen:

- Festlegung von überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen, § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB
- Festlegung von Höchstmaßen für Wohngrundstücke, § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB
- Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB und Ausweisung von privaten und öffentlichen Grünflächen, § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB, sowie Waldflächen, § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB

Wie entscheidet die Behörde?

Kommunale Entscheidungsträger sind für lokalen Klimaschutz und Klimaanpassung von entscheidender Bedeutung. Das zentrale, kommunal planerische Leitungsinstrument ist die Bauleitplanung. Ihre Aufgabe ist die Regelung der baulichen Nutzung der Grundstücke einer Gemeinde, d.h. sie entscheiden welche Flächen als Bauland ausgewiesen werden. Dabei ist das wesentliche, planungsrechtliche Instrument der Bebauungsplan, welcher Gemeinden, Behörden und Private rechtsverbindlich bindet. Der Bebauungsplan bildet dabei die rechtliche Grundlage für Flächenverbrauch und -versiegelung.

Die oben genannten Belange und Voraussetzungen müssen gemäß § 1 Abs. 7 BauGB durch die Behörde mittels Auslegung und Abwägung in einen Ausgleich gebracht werden. Dabei ist die Implementierung von Klimaschutz im BauGB ein starker, aber kein unüberwindbarer Abwägungsbelang. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss festgestellt, dass bei fortschreitendem Klimawandel und je länger die tatsächliche Erreichung der Klimaschutzziele andauert, das relative Gewicht des Klimaschutzes in der Abwägung zunimmt.

Für mehr Bäume und Grünflächen in der Stadt

... soll Artikel 8 der [EU-Wiederherstellungsverordnung](#) sorgen. Die Verordnung gilt in allen EU-Mitgliedstaaten unmittelbar seit 2024. Sie legt verbindliche Ziele fest, zum Beispiel, dass im Hinblick auf die städtischen Grünflächen und die städtische Bauüberschirmung ein steigender Trend erreicht werden muss.

Um die Ziele zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten eigene Nationale Wiederherstellungspläne aufstellen, in denen sie Maßnahmen festlegen und diese Maßnahmen dann umsetzen. Ob diese Maßnahmen wirken, wird durch regelmäßiges Monitoring überprüft.

Eine Abwägung setzt voraus, dass schlicht nicht nach einem Belang entschieden wurde, sondern vielmehr alle erforderlichen Gesichtspunkte einbezogen und in einen angemessenen Ausgleich gebracht wurden. Bei möglichen Konfliktfällen muss über die Bevorzugung oder Zurückstellung von bestimmten Belangen entschieden werden. Anhand der oben dargestellten rechtlichen, umweltschützenden Verankerungen ergibt sich, dass eine Abwägung zu Ungunsten der Nachhaltigkeit und Umwelt, also beispielsweise einer umfassenden Flächenversiegelung, erhöhte Begründungs- und Darlegungspflichten bedarf. Also eine Rechtfertigung vorliegt, die dem herausragenden Gewicht des Umweltschutzes Rechnung trägt.

Behördliche Fehler bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind beispielsweise:

- Nichtstattfinden einer Abwägung.
- Nichtberücksichtigung von Planungsalternativen.
- Fehlgewichtung von abwägungsrelevanten Belangen.
- Nicht abwägungsrelevante Belange wurden in die Abwägung eingestellt.

Diese materiellrechtlichen Abwägungsfehler nach §§ 1 Abs. 6, 1a BauGB sind nicht von §§ 214 ff. BauGB erfasst und damit immer beachtlich. Eine zu Ungunsten des Klimaschutz ausfallende Abweichungsentscheidung ist bei gleichwertigen, nachhaltigeren Alternativen abwägungsfehlerhaft und stellt damit rechtswidriges Verwaltungshandeln dar. Dies wird auch durch das verfassungsrechtliche Gebot des Umweltschutzes nach Art. 20a GG unterstrichen. Umgekehrt sind städtebauliche Vorhaben, die die Minimierung einer Versiegelung durch umfassende Durchgrünung zum Gegenstand haben, durch ihr umweltschützendes Ziel gerechtfertigt.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten

Den Gemeinden ist nach Art. 28 Abs. 2 GG das Recht auf Selbstverwaltung zugesichert. Darunter fällt auch die Entscheidung, wie Grund und Boden im Gemeindegebiet genutzt werden soll. Daraus folgt aber keine Möglichkeit die einfachgesetzlichen Vorschriften und Art. 20a GG unberücksichtigt zu lassen.

Vor dem Erlass des Bebauungsplans kann mit dem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 BauGB durch Bürger*innen Anregungen für Klimaschutz und Bedenken gegen Bodenversiegelung vorgebracht werden. Auch können sich Träger öffentlicher Belange gemäß § 4 BauGB beteiligen und äußern.

Gegen einen bereits erlassenen Bebauungsplan gibt es mehrere Möglichkeiten rechtlich vorzugehen. Zunächst kann gegen einen Bebauungsplan Widerspruch eingelegt werden. Dafür ist die Frist von einem Monat ab der Offenlegung des Bebauungsplans zu berücksichtigen. Die genauen Termine zur Veröffentlichung des Bebauungsplans können dem Amtsblatt, welches sich über die jeweilige Gemeinde-Website finden lässt, entnommen werden. Einwendungen können dann bei der zuständigen Behörde oder der Gemeindeverwaltung grundsätzlich schriftlich unter Bezug auf mögliche Verstöße gegen baurechtliche Vorschriften eingereicht werden.

Abschließend besteht bei Nichtberücksichtigung die Möglichkeit eines Normkontrollverfahrens gemäß § 47 VwGO. Jede natürliche oder juristische Person muss gemäß § 47 II 1 VwGO geltend machen durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Ein Recht meint jedes von der Rechtsordnung als schutzwürdig anerkannte Individualinteresse. Eine annähernde Testfrage kann dabei sein, ob die klagende Person zum Adressatenkreis der Norm zählt. Für anerkannte Vereinigungen besteht im Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes die Möglichkeit Rechtsbehelfe, wie das Normkontrollverfahren, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einzulegen.

Entsiegelung:

Entsiegelung bezeichnet das Entfernen von versiegelten Flächen – also Böden, die durch asphaltierte, betonierte oder gepflasterte Oberflächen vom natürlichen Boden und damit von Luft und Wasser abgedichtet wurden. Es geht darum, diese undurchlässigen Schichten zurückzubauen und den Boden wieder natürlich durchlässig zu machen. Entsiegelung verbessert das Stadtklima durch Kühlung und Verdunstung, ermöglicht natürliche Wasserversickerung zur Vermeidung von Überflutungen, erhöht die Biodiversität und steigert insgesamt die Lebensqualität in urbanen Räumen.

Beispiele für Entsiegelung

- **Private Grundstücke:** Wegbrechen von alten Betonflächen im Vorgarten, Ersetzen von Asphalt durch wasserdurchlässige Rasengittersteine oder Mulchbeete
- **Parkplätze:** Umwandlung in begrünte Parkplätze mit wasserdurchlässigem Belag statt Vollasphalt
- **Straßen und Wege:** Reduzierung von Fahrspuren zugunsten von Grünstreifen, Aufweichen breiter Verkehrsachsen
- **Industrie- und Gewerbeflächen:** Rückbau von Brachflächen und Nachbegrünung stillgelegter Betriebsgelände
- **Schulhöfe und Spielplätze:** Entfernen von Asphalt zugunsten von Naturrasen und Spielflächen
- **Gebäude:** Dachentsiegelung und Begrünung (Dachgärten, Gründächer)

Gibt es ein Entsiegelungsgebot?

Neben der Vermeidung weiterer Bodenversiegelung und ihrer baurechtlichen Verankerung, gewinnt auch die Entsiegelung bereits versiegelter Flächen an Bedeutung. Für den Umweltschutz ist diese Maßnahme von großer Bedeutung. Verschiedene Gesetze enthalten schon jetzt Anknüpfungspunkte:

- § 8 Abs. 3 Klimaanpassungsgesetzes (KAnGE)
 - Die Versiegelung von Böden ist auf ein Minimum zu begrenzen und bereits versiegelte, aber nicht mehr der Versiegelung entsprechend genutzte Böden sind wiederherzustellen und zu entsiegeln.
- 5 BBodSchG
 - Anordnung einer Bodenentsiegelung für dauerhaft nicht mehr genutzte Flächen.
 - Die notwendige Rechtsverordnung zur Ermächtigung für die Entsiegelungsanordnung wurde noch nicht erlassen. Damit können aktuell nur die zuständige Landesbehörde die Entsiegelung von Flächen anordnen (§ 5 S. 2 BBodSchG)
- § 179 BauGB
 - Bei Bodenentsiegelungen durch die Gemeinde besteht lediglich eine Duldungspflicht des Grundstückseigentümers mit möglicher Entschädigungszahlung.

Konflikte und Perspektiven

Es gibt bereits heute gesetzliche Anknüpfungspunkte für eine Verantwortung der Kommunen mit Boden sparsam umzugehen und Bodenversiegelung auf ein Minimum zu begrenzen. Ziele sind bereits verankert, wobei die konkrete materielle Ausgestaltung in Bezug auf Minimierung der Bodenversiegelung und Zunahme der Entsiegelung noch ausbaufähig ist.

Das Interesse an einer Flächenentsiegelung sollte durch ihren umweltschonenderen Charakter und Gesundheitsvorteil einen breiten Anknüpfungspunkt in unserer Gesellschaft finden. Für die städtebauliche Entwicklung muss das Prinzip der Nachhaltigkeit und Umweltschutz weiterhin berücksichtigt und gewährleistet werden. Mit fortschreitendem Klimawandel/-krise schränken sich die exekutiven und legislativen Handlungsmöglichkeiten, Entscheidungen zu Lasten des Klimas zu treffen, deutlich ein. **Neue Möglichkeiten des klimaschonenden Bauens** sollten berücksichtigt und durch interdisziplinären Austausch gelöst werden. Ein wesentlicher Punkt dürfte dabei die Errichtung von Grünflächen und -korridoren sein, wobei die klimagerechte Städteanpassung nicht verdrängt werden darf, sobald der Sommer vorbei ist.

Der Umgang mit dem Boden allgemein sollte als ein Gemeinwohlinteresse verstanden werden. Neben einem öffentlichen Bewusstsein und einer regen kommunal demokratischen Beteiligung, gilt es die Entsiegelungsvorschriften zu stärken und den Belang, Minimierung von Flächenversiegelung, zu fördern.



Weiterführende Informationen

- Europäische Bodenschutzrichtlinie, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/2360/oj>
- Umweltbundesamt, Einführung zur Bodenschutzrichtlinie: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/europaeische-bodenrichtlinie-angenommen>.
- Umweltbundesamt, allgemeiner Bodenschutz: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung-anstieg-der-versiegelten-siedlungs-und-verkehrsflaeche>.
- Umfassende Studie zu Entsiegelungspotentialen: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bessere-nutzung-von-entsiegelungspotenzialen-zur>
- Zu Studien hinsichtlich der positiven Wirkung von Entsiegelung: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1420326X16644495>
- Zu möglichen, klimaresilienten Maßnahmen: <https://www.blaetter.de/ausgabe/2026/august/begrueuen-und-beblauen>



Wo finde ich Rechtsvorschriften?

- Deutsches Recht (Bund): Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de>.
- Deutsches Landesrecht: Jeweilige Landes-Rechtsdatenbanken, zum Beispiel JURIS-SH für Schleswig-Holstein, <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/search>.
- EU-Recht: EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>.

Stand: 07.10.2026.

Wir bemühen uns, diese Informationen möglichst aktuell zu halten. Dennoch kann es sein, dass seit der letzten Aktualisierung rechtliche Änderungen eingetreten sind.

Das Projekt "Recht verständlich" wird gefördert durch das Umweltbundesamt, FKZ 372523V422.

Autor: Maximilian Wienhard; Redaktion: Dr. Franziska Johanna Albrecht