

TEXTE

22/2024

Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit

Anhang 1: Status quo Bericht: Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme

von:

Lutke Blecken, Gabriel Götze, Dr. Michael Melzer
Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel

Dr. Stephanie Bock, Thomas Preuß
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 22/2024

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3718 75 002 0
FB001237

Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit

Anhang 1: Status quo Bericht: Kontingentierung der
Flächenneuanspruchnahme

von

Lutke Blecken, Gabriel Götze, Dr. Michael Melzer
Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und
Prozessmanagement GmbH, Wedel

Dr. Stephanie Bock, Thomas Preuß
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
Lülanden 98
22880 Wedel

Abschlussdatum:

Dezember 2021

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 „Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2024

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	7
1 Einführung.....	8
1.1 Inhalt des Status quo Berichts	8
1.2 Flächenneuanspruchnahme.....	8
1.3 Ziele auf Bundes- und Landesebene	9
1.4 Ausgangspunkt: Aktionsplan Flächensparen	10
1.5 Drei Aktionsfelder	11
1.6 Aktionsfeld: Kontingentierung einführen	11
1.7 Bund/ Länder-Dialog zum Flächensparen.....	12
2 Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme: Stand der Forschung	13
2.1 Schlüssel zur Verteilung von Flächenkontingenten auf Teilräume.....	13
2.1.1 Kontingentierung auf Grundlage der Einwohnerzahl	13
2.1.2 Kontingentierung auf Grundlage der Gemarkungsfläche.....	14
2.1.3 Kontingentierung auf Grundlage des Bevölkerungs-Fläche-Indikators	14
2.1.4 Kontingentierung auf Grundlage eines degressiven Bevölkerungsschlüssels	14
2.1.5 Kontingentierungssystem der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU)	16
2.1.6 Fazit und vergleichende Bewertung	17
2.2 Ansätze für die institutionelle Verankerung einer Verteilung von Kontingenten	18
2.3 Wege zur Umsetzung einer Kontingentierung.....	19
2.3.1 Regulatorischer Weg: Klassische Raumordnung	19
2.3.2 Umweltökonomischer Weg: Flächenzertifikate und Handel.....	22
3 Bisherige Ansätze quantitativer Steuerung in der regionalen Raumordnung	24
3.1 Region Stuttgart	24
3.2 Region Südhessen	25
3.3 Regionen in Rheinland-Pfalz	26
3.4 Saarland	26
3.5 Regionen in Schleswig-Holstein	26
3.6 Fazit und Bewertung	27
4 Kontingentierung als Thema des Bund-/Länder-Dialogs.....	28

4.1	Ausgangsüberlegungen und Folgerungen hinsichtlich einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme.....	28
4.1.1	Ausgangsüberlegungen.....	28
4.1.2	Folgerungen	29
4.2	Grundsätzliche Fragestellungen einer Kontingentierung	30
4.3	Varianten für die Verteilung der bundesweit verfügbaren Neufächenpotenziale = Kontingente.....	31
4.4	Handelbare Flächenzertifikate als vierte Variante.....	31
4.5	Das Problem der Schwächung der Landes- und Regionalplanung.....	32
4.6	Umsetzung einer Kontingentierung durch raumordnerische Steuerung, ggf. in Kombination mit einem Zertifikatehandel.....	32
4.7	Wahrung der kommunalen Planungshoheit.....	33
A	Anhang	35
A.1	Quantitative Mengenbegrenzungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in den deutschen Bundesländern und Planungsregionen	35
A.2	Glossar.....	37
6	Quellenverzeichnis	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anstieg der täglichen Siedlungs- und Verkehrsflächen in ha9
Abbildung 2:	Ansätze für die institutionelle Verankerung von Kontingenten19
Abbildung 3:	Bedarfsberechnung gemäß Regionalplan Region Stuttgart25

1 Einführung

1.1 Inhalt des Status quo Berichts

Der Status quo Bericht „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“ folgt der Zielstellung des REFOPLAN-Vorhabens „Bund-/ Länder-Dialogs Flächensparen“ (FKZ 3781 75 002 0), in einem breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen Empfehlungen für Bund und Länder zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele abzuleiten. Der in diesem Anhang-Band 1 vorgelegte ausführliche Status quo Bericht ergänzt den Hauptband zum Zwischenbericht des REFOPLAN- Vorhabens (FKZ 3718 75 002 0). Dargestellt werden im Bericht u.a.:

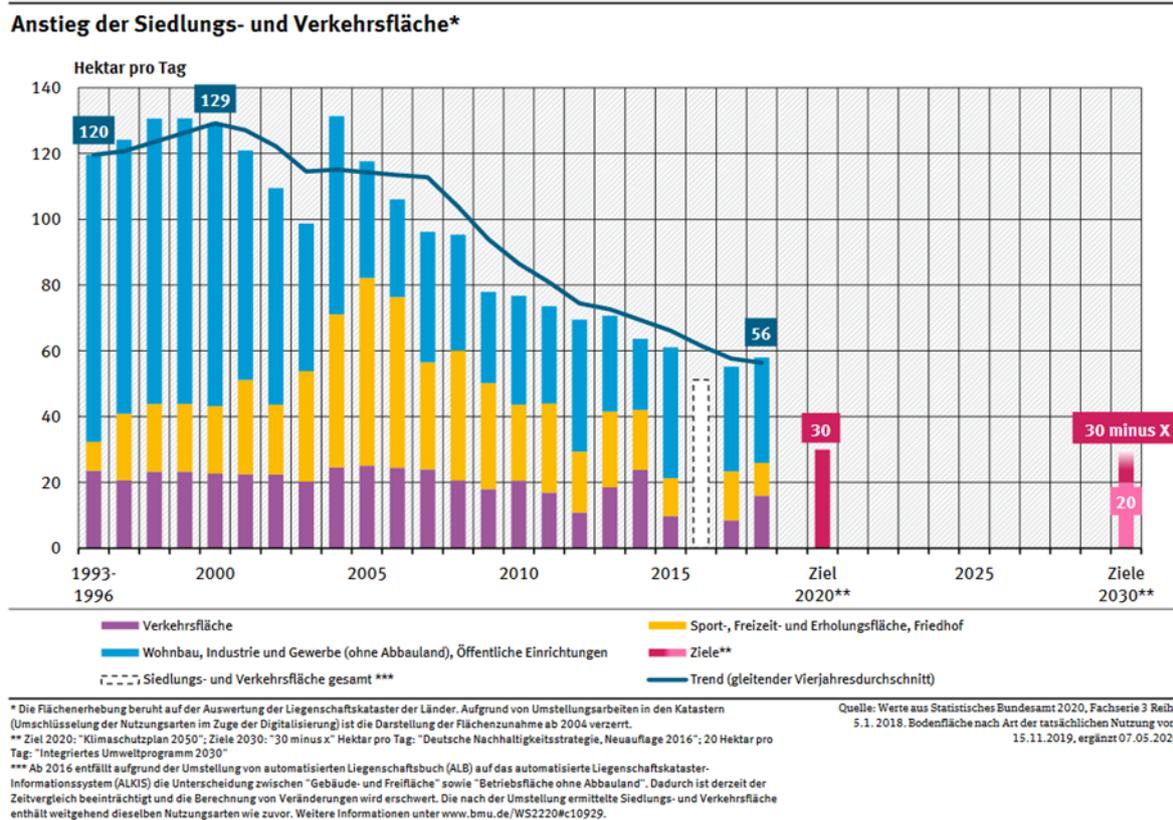
- ▶ die Möglichkeiten einer Operationalisierung flächenpolitischer Ziele des Bundes in Form begrenzter Mengen der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke,
- ▶ mögliche Wege bzw. Verfahrensweisen einer Verteilung begrenzter Mengen der Flächenneuanspruchnahme in Form von Kontingenten im Wege der Raumordnung oder eines Zertifikatehandels,
- ▶ Rollen und Aufgaben der maßgeblichen Akteure im Kontext einer möglichen Kontingentierung (Bund, Länder/ Landesraumordnung, regionale Raumordnung, Kommunen),
- ▶ bisherige Vorgehensweisen der Raumordnung zur quantitativen Begrenzung bzw. räumlichen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme,
- ▶ Thesen zu einem Vorgehen der Kontingentierung für eine Diskussion im Bund/ Länder Dialog.

Der Bericht fußt auf einer Auswertung von einschlägiger Literatur, die u.a. in Bezug auf die Ergebnisse abgeschlossener Forschungsprojekte und Modellvorhaben, Empfehlungen von Fachgremien und die bisherige Planungspraxis insbesondere der Raumordnung erfolgte.

1.2 Flächenneuanspruchnahme

Die tägliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke lag im vierjährigen Mittel der Jahre 2016 bis 2019 bei durchschnittlich 52 Hektar (Statistisches Bundesamt [DESTATIS], 2021 und Abb.1). Es bestehen je nach Entwicklungsdynamik (Bevölkerung, Wohnungsnachfrage, Wirtschaftskraft) große regionale Unterschiede bei der täglichen Flächenneuanspruchnahme.

Abbildung 1: Anstieg der täglichen Siedlungs- und Verkehrsflächen in ha



Quelle: Umweltbundesamt [UBA], 2020

Insgesamt gehen zwei Drittel der Flächenneuinanspruchnahme auf kommunale Planungen zurück. Ein weiteres Drittel der Flächenneuinanspruchnahme verursachen Planverfahren, die nicht direkt durch die kommunale Bauleitplanung gesteuert werden können, bspw. auf Planfeststellungsverfahren durch Bund und Länder (Meinel et al., 2020).

Die Umweltministerkonferenz hat Ende 2020 festgestellt, dass sich die Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland immer noch „... auf einem hohen Niveau befindet ...“. Zugleich wird konstatiert, dass das 30-Hektar-Ziel für das Jahr 2020, wie es in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (2020) und im Klimaschutzplan verankert ist, nicht erreicht wurde (Umweltministerkonferenz [UMK], 2020, S. 25–26).

Trotz einer deutlichen Reduzierung ist die gegenwärtige Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke noch weit vom aktuellen bundespolitischen Ziel „30-X-Hektar pro Tag bis 2030“ entfernt.

1.3 Ziele auf Bundes- und Landesebene

Die Debatte um Flächensparziele und die Umsetzung des Flächensparens wurde maßgeblich durch das 30-ha-Ziel ausgelöst, das im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben wurde (Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 2002, S. 104). Darüber hinaus wurde im Jahr 2007 in der Nationalen Biodiversitätsstrategie das Ziel der vorrangigen Innenentwicklung (Verhältnis Innen- zu Außenentwicklung = 3:1) formuliert (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB], 2007, S. 51). Mit der Neuauflage 2016 im Zeichen der „Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ wurde die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umfassend weiterentwickelt (Die

Bundesregierung, 2017). Das globale Nachhaltigkeitsziel der Vereinten Nationen „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ (SDG 11) wird in Form von Maßnahmen u.a. einer nachhaltigen, integrierten und inklusiven Stadtentwicklungspolitik konkretisiert. Das 30-Hektar-Ziel, das 2020 erreicht werden sollte, wird mit der Zielrichtung „Senkung auf 30 ha minus X pro Tag bis 2030“ fortgeschrieben. Ergänzt wurde der bisher etablierte Kernindikator durch zwei weitere Indikatoren: „Freiraumverlust“ (Freiraumfläche in Quadratmetern je Einwohner) und „Siedlungsdichte“ (Anzahl der Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche).

Damit erhält neben der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme die Effizienz der Flächennutzung ein größeres Gewicht. Ein Flächenverbrauchsziel Netto-Null wurde bereits 2007 in der Biodiversitätsstrategie des Bundes als notwendige Perspektive skizziert (BMUB, 2007, S. 51). Im Jahr 2011 formulierte der Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa der europäischen Kommission ein weitergehendes Flächensparziel mit der Perspektive 2030: „Für eine dauerhafte, effiziente und verantwortungsvolle Ressourcennutzung sind der Erhalt der Bodenfunktionen und ein deutlich reduzierter Flächenverbrauch besonders wichtig. Das Ziel, „netto“ kein Land mehr neu in Anspruch zu nehmen, muss angesichts der demographischen Entwicklung und der vielfältigen Potenziale zur Innenentwicklung wesentlich früher als im Jahr 2050 erreicht werden (Zielvorstellung 2025, spätestens 2030)“ (Der Bundesrat, 2011). Hieran knüpft das „Integrierte Umweltprogramm 2030“ des BMUB an, das Leitziele und Vorschläge formuliert, wie der ökologische Wandel gestaltet werden kann und muss. Unter dem Stichwort „Flächenschutz ambitioniert vorantreiben“ wird mit Verweis auf zu entwickelnde Maßnahmen zum Flächenschutz und der Gestaltung des Übergangs zu einer Flächenkreislaufwirtschaft eine Senkung des Flächenverbrauchs bis 2030 auf 20 Hektar pro Tag gefordert (BMUB, 2016). Inzwischen wird ein Flächenverbrauchsziel Netto-Null von der Europäischen Kommission, vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), dem Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) sowie dem Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) mit Blick auf das Jahr 2050 gefordert.

Verschiedene Bundesländer haben das 30-ha-Ziel des Bundes in Form adaptierter Landesziele in ihre Nachhaltigkeitsstrategien bzw. als Grundsatz der Raumordnung aufgenommen. Eine Operationalisierung des bundespolitischen Mengenziels in Form verbindlicher Ziel- oder Mengenvorgaben auf Landes- bzw. regionaler oder kommunaler Ebene erfolgte bislang jedoch nicht, quantifizierte Ziele blieben somit unverbindlich, eine verbindliche Operationalisierung steht aus.

1.4 Ausgangspunkt: Aktionsplan Flächensparen

Ziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr sind schon seit langem verabschiedet, daran anknüpfende Strategien entwickelt, ausgereifte Instrumente erprobt und im Einsatz. Das für das Jahr 2020 formulierte 30 ha-Ziel wurde allerdings trotz der zahlreichen Aktivitäten in Politik, Forschung und Praxis nicht erreicht. Daher müssen weitere Anstrengungen erfolgen, um das für das Jahr 2030 formulierte Ziel „30 minus X Hektar“ zu erreichen.

Im Aktionsplan Flächensparen, der im Rahmen eines UBA-Forschungsvorhabens erarbeitet und im Jahr 2018 veröffentlicht wurde, erfolgte die institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (Adrian et al., 2018). Im Mittelpunkt steht deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement. Hierfür wurde ein Vorgehen in Form eines politikfähigen Aktionsplans entwickelt. Einbezogen sind vorhandene und neue Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, die

einen deutlichen Beitrag zur Erreichung der Flächensparziele leisten können. Der Aktionsplan wirbt für eine breit angelegte Debatte um die Flächenneuanspruchnahme und um Flächensparen in einem themenübergreifenden Kontext. Konsequente Innenentwicklung und kompakte Siedlungsentwicklung, angepasst an jeweilige Entwicklungsdynamiken, stehen demnach in einem engen Verhältnis zu sozialen, volkswirtschaftlichen, baukulturellen, klimapolitischen und ökologischen Zielen der Gesellschaft. Damit hat die Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen zahlreiche Bezüge zu den aktuellen Debatten und Kommissionsempfehlungen zur Wohnungs- und Baulandpolitik und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

1.5 Drei Aktionsfelder

Der Aktionsplan gliedert sich in drei Aktionsfelder, die eng miteinander verknüpft sind:

- ▶ Kontingentierung einführen,
- ▶ Innenentwicklung stärken,
- ▶ Fehlanreize abbauen.

Im Mittelpunkt des Aktionsfelds „Kontingentierung einführen“ steht die Operationalisierung flächenpolitischer Ziele und deren Übersetzung in Maßnahmen und Prozesse in erster Linie seitens Bund und Ländern. Empfohlen wird die Einführung eines Kontingentierungssystems, das verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirkt. Bund und Länder sollten hierzu in einen Dialog treten, um nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel das Flächenkontingent entlang des flächenpolitischen Mengenziels des Bunds auf die Länder zu verteilen. Für die anschließende Umsetzung kämen sowohl der Handel mit Flächenzertifikaten (umweltökonomischer Ansatz) als auch die Raumordnung (regulatorischer Ansatz) in Betracht.

Im Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“ geht es darum, die zahlreichen vorhandenen Instrumente konsequent einzusetzen und – wo notwendig – zielgerichtet weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Dabei sind vor allem ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu zu justieren. Geprüft werden sollten zudem bspw. Nachsteuerungen, um den Zwischenerwerb durch Kommunen im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer zu befreien sowie die Weiterentwicklung der Grundsteuer B in Richtung einer Bodenwertsteuer. Grundlegende Mobilisierungshemmnisse von Flächenpotenzialen im Bestand sollten durch geeignete rechtliche und fiskalische Rahmenbedingungen für Kommunen überwunden werden, damit sie leichter auf Bestandsflächen zugreifen können. Zudem sollen Know how, Personal und Finanzierungsmöglichkeiten für Mobilisierungsmaßnahmen bereitgestellt werden, z.B. zur Eigentümeransprache sowie für Überplanung, Zwischenerwerb, Vermarktung und Baureifmachung von bebauten bzw. unbebauten Bestandsimmobilien. Eine aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen gilt dabei als Dreh- und Angelpunkt für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.

Im Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“ wird Bund und Ländern empfohlen, ökonomische Fehlanreize abzubauen. Insgesamt sollten alle relevanten Förderprogramme systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen überprüft und Fehlanreize abgebaut werden.

1.6 Aktionsfeld: Kontingentierung einführen

Die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme gilt im Aktionsplan Flächensparen als Kern eines strategischen Flächenmanagementansatzes, mit welchem die flächenpolitischen Ziele

operationalisiert und in Maßnahmen und Prozesse übersetzt werden, um möglichst punktgenau diese Ziele zu erreichen. Dabei ist die Kontingentierung eine originäre Aufgabe von Bund und Ländern, die deshalb zunächst in einen Aushandlungsprozess treten sollten. Die Kontingentierung schafft die Voraussetzung dafür, dass die gesetzten Mengenziele verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirken können.

Kontingente sollten nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel auf die Länder, Regionen bzw. Kommunen verteilt werden. Zur anschließenden Verteilung der Kontingente kommen zwei mögliche Wege in Betracht:

- ▶ **Einführung eines Handels mit Flächenzertifikaten (umweltökonomischer Ansatz):** Der Zertifikatehandel ermöglicht eine quantitativ zielgenaue Steuerung und ist somit ein sicherer Weg, ein flächenpolitisches Mengenziel zu erreichen. Er lenkt zudem Neuausweisungen bevorzugt auf Bereiche, in denen Investitionen langfristig rentierlich sind. Er belohnt Kommunen, die ihre Kontingente nicht nutzen, da sie diese veräußern können. Durch die Möglichkeit des Handels und die Möglichkeit, durch die Rücknahme von Baurechten „Weiße Zertifikate“ zu generieren, lässt er den Kommunen – innerhalb der Grenzen der Raumordnung – vergleichsweise große Entscheidungsspielräume. Der Handel mit Flächenzertifikaten lässt das bestehende Recht im Prinzip unberührt, allerdings muss der Bund zu seiner Einführung eine Rechtsgrundlage schaffen (z.B. das bestehende Planungsrecht ergänzen).
- ▶ **Weg der klassischen Raumordnung (regulatorischer Ansatz):** Der Weg der klassischen Raumordnung knüpft an die Kompetenzen der Raumordnung an. Der Bund muss hierfür den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiterentwickeln und eine Kontingentierung in der klassischen Raumordnung verankern. Auch so lässt sich ein flächenpolitisches Mengenziel punktgenau umsetzen und der Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte lenken. Bei diesem Ansatz kann auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden. Der Weg der Raumordnung muss durch interkommunale oder intraregionale Abstimmungen sowie Aushandlungs- und Verständigungsprozesse begleitet werden (Adrian et al., 2018, 122 ff.).

1.7 Bund/ Länder-Dialog zum Flächensparen

Mit dem Projekt „Organisatorische und wissenschaftliche Unterstützung des Bund/ Länder-Dialogs bei der Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen“, in dessen Rahmen dieser Bericht erstellt wurde, sollen die Ergebnisse des Aktionsplans Flächensparen umgesetzt werden. Im Aktionsplan Flächensparen wurde ein Handlungsrahmen formuliert, damit diejenigen Akteure, die maßgeblich am Flächengeschehen beteiligt sind, mit den geeigneten Mitteln und Instrumenten die flächenpolitischen Ziele des Bundes in einer konzertierten Aktion umzusetzen.

Zu den Aktionsfeldern werden im Vorhaben zum Bund-/ Länder Dialog fachliche Impulse erarbeitet. Der hier vorliegende Status quo Bericht stellt den aktuellen Sachstand im Aktionsfeld „Kontingentierung einführen“ dar. Damit wurde der Bund-/ Länder Dialog zu diesem Thema fachlich-inhaltlich vorbereitet und floss in die Dialogveranstaltung am 10.März 2021 ein.

2 Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme: Stand der Forschung

Eine Operationalisierung des „30 minus X Hektar-Zieles“ über eine Kontingentierung erfordert eine Aufschlüsselung dieses Flächenverbrauchsminderungsziels auf einzelne Teilräume (z.B. Länder, Regionen oder Kommunen) in Form von Kontingenten. Dieser Prozess der Kontingentierung ist somit ein Instrument für die Operationalisierung des Mengenziels.

Für den Prozess der Verteilung der Kontingente auf Teilräume werden eine Vielzahl von Verfahren vorgeschlagen (siehe Kapitel 2). Neben der Entscheidung über die Nutzung eines Verteilungsschlüssels ist zudem abzuwägen, auf welcher institutionellen Ebene die Verteilung von Kontingenten bis zur kommunalen Bauleitplanung erfolgen soll (siehe Kapitel 2.2) und über welchen Steuerungsansatz eine Kontingentierung durchgeführt werden soll (siehe Kapitel 2.3). Neben der Verankerung des Kontingentierungssystems in der klassischen Raumordnung über Regulation besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines umweltökonomischen Ansatzes über ein System der handelbaren Flächenzertifikate das flächenpolitische Ziel punktgenau umzusetzen. In einigen Ländern bzw. Regionen werden bereits Ansätze einer quantitativen Steuerung in der regionalen Raumordnung umgesetzt (siehe Kapitel 3).

2.1 Schlüssel zur Verteilung von Flächenkontingenten auf Teilräume

Für den Prozess der Verteilung der Kontingente auf Teilräume werden eine Vielzahl von Verfahren mit sehr unterschiedlichen verteilungspolitischen Auswirkungen vorgeschlagen (Böhm et al., 2002; Henger & Schröter-Schlaack, 2008; Henger et al., 2010; Köck et al., 2008; Ostertag et al., 2010; Penn-Bressel, 2019; Walz & Toussaint, 2009; Wiggering et al., 2009). In der Fachdebatte werden vor allem flächenbezogene Indikatoren hinsichtlich der Anwendung von Verteilungsschlüsseln diskutiert, die sich auf die Kataster-, Siedlungsfläche, Siedlungsentwicklung, Bevölkerungs-, Siedlungsdichte und auch auf sozioökonomische Kriterien wie Bevölkerungszahlen, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftskraft sowie Erwerbstätigenzahl beziehen. Die Verteilung von Kontingenten entsprechend bestimmter Kriterien wird Benchmarking genannt. Im Rahmen dieses Kapitels soll der aktuelle Wissensstand zu Ansätzen für eine Berechnung bzw. Verteilung von Kontingenten dargelegt werden.

Bei der Kontingentierung ist zu beachten, dass Flächen für überörtliche Zwecke bei Planungen des Bundes und der Länder (z.B. Bundesverkehrswege, UVP-pflichtige Vorhaben, Planfeststellungsvorhaben oder Vorhaben nach § 35 BauGB) nicht nach dem für die Kommunen vorgesehenen Verteilungsschlüssel zugeteilt werden können (Walz & Toussaint, 2009, S. 6). Bei der Verteilung von Flächenkontingenten ist daher eine vorab zu definierende Reserve an Kontingenten abzuziehen.

Für die Umsetzung des Mengenziels muss sich die Politik auf konkrete Reduktionsziele für gewisse Teil- und Zeiträume verständigen, sodass die Flächenneuanspruchnahme schrittweise verringert und sich dem Mengenziel angenähert wird. Aus diesem Grund ist ein Transformations- bzw. Reduzierungspfad festzulegen, welcher den Gesamtumfang der bis bspw. 2030 möglichen Flächenausweisung determiniert. In der Konsequenz erhalten die Kommunen - unabhängig vom gewählten Verteilungsschlüssel - bis zum Jahr 2030 schrittweise abgesenkte Kontingente.

2.1.1 Kontingentierung auf Grundlage der Einwohnerzahl

Einer Kontingentierung auf Grundlage der Einwohnerzahl liegt der Annahme zugrunde, dass für jeden einzelnen Bundesbürger die gleiche Menge an zusätzlich zu beanspruchender Fläche

angerechnet wird, unabhängig davon, in welchem Bundesland die Person beheimatet ist. In Bezug auf die Einwohnerzahl Deutschlands stehen 1,4 m² zusätzlicher Fläche pro Einwohner und Jahr gemäß dem 30-Hektar-Reduktionsziel zur Verfügung. Multipliziert man diesen Faktor mit der Einwohnerzahl eines Bundeslandes, erhält man folglich die Obergrenze der Flächenneuanspruchnahme für das jeweilige Bundesland (Walz & Toussaint, 2009, S. 65). Dieser Schlüssel verteilt die Kontingente allein auf Basis der Bevölkerungsgröße, beispielsweise die Einwohnerzahl einer Kommune zu einem bestimmten Stichtag. Für die Bevölkerungsgröße als zentralem Bedarfsindikator spricht das hohe Maß an Transparenz und Datenverfügbarkeit, mit der sich die Bedarfe der Siedlungsentwicklung aus einer übergeordneten Perspektive bewerten lassen (Siedentop et al., 2020, S. 6). Da jedoch der Pro-Kopf-Flächenverbrauch mit zunehmender Einwohnerzahl und höherer Bevölkerungsdichte einer Gebietskörperschaft sinkt, würden Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte und eher ländlich geprägten aufgelockerten Siedlungsstrukturen deutlich weniger Entwicklungspotenziale erhalten. Zudem kann der höhere Flächenbedarf für infrastrukturelle Einrichtungen in dünn besiedelten Gebieten mit diesem Verfahren nicht berücksichtigt werden. Größere Städte und Gemeinden wiederum sind siedlungsstrukturell durch einen hohen Anteil verdichteter Wohnformen gekennzeichnet und haben für die Befriedigung der Wohnflächennachfrage einen geringeren spezifischen Flächenbedarf.

2.1.2 Kontingentierung auf Grundlage der Gemarkungsfläche

Ebenfalls im Sinne einer Gleichbehandlung könnte argumentiert werden, dass eine Zuteilung auf Grundlage der Größe der Gemarkungsfläche erfolgen sollte. Dieser Schlüssel verteilt die Kontingente allein auf Basis der Katasterfläche einer Gemeinde, also anhand des Flächenanteils einer Gebietskörperschaft an der Gesamtfläche Deutschlands. Dabei zeigt sich allerdings, dass Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte und relativ großer Gemarkung unverhältnismäßig viele Flächenanteile erhalten würden. Eine reine Mengenaufteilung nach der Gemarkungsfläche ist deshalb kritisch zu bewerten.

2.1.3 Kontingentierung auf Grundlage des Bevölkerungs-Fläche-Indikators

Die Regionalisierungen von Flächenziel bezogenen Mengen entweder auf Grundlage der Gemarkungsfläche oder der Bevölkerungszahl würde bisherige raumplanerische Leitbilder mit raumdifferenzierten Bedarfszahlen erheblich konterkarieren (Henger et al., 2010, S. 305). Somit erscheint eine Anwendung beider Verteilungsschlüssel in Kombination attraktiv, da dünn besiedelte Teilbereiche nicht zu stark in ihrer Entwicklung beeinträchtigt würden und Teilräume mit einer hohen städtebaulichen und einwohnerbezogenen Dichte nicht zu stark bevorzugt würden. In diesem Sinne können mit einem Bevölkerungs-Fläche-Indikator (BeFla-Indikator) plausible Verteilungsmuster generiert werden. Der Anteil eines Teilraums wird mittels folgender Formel (Henger et al., 2010, S. 304) bestimmt.

$$xi = \left(\frac{pi}{P} + \frac{ai}{A} \right) * X$$

xi= Zuteilungsanteil eines Teilraums; X= Flächensparziel; pi= Bevölkerungsanteil; P= Gesamtbevölkerung; ai= Anteil an Katasterfläche; A= Gesamtfläche

2.1.4 Kontingentierung auf Grundlage eines degressiven Bevölkerungsschlüssels

Ein weiterer Ansatz zur Verteilung von Kontingenten auf Kommunen und Regionen ist die Berechnung über einen degressiven Bevölkerungsschlüssel. Dieser Ansatz orientiert sich an einer Höchstgrenze der Flächenneuanspruchnahme auf Bundes- oder Landesebene. Der

degressiv gestaltete Bevölkerungsschlüssel gewährleistet, dass bevölkerungsreichere Regionen bzw. Kommunen geringere Flächenzuweisungen pro Kopf erhalten als bevölkerungsärmere (Bayerischer Landtag, 2019, S. 2). Die Berechnung der jährlichen teilräumlichen Flächenbudgets fußt darauf, dass der Pro-Kopf-Flächenverbrauch mit ansteigender Einwohnerzahl sinkt. Damit kann eine flächendeckende ausgeglichene Entwicklung sichergestellt werden, indem einwohnerschwache Gemeinden gestärkt und ihnen ausreichend Entwicklungschancen gewährt werden.

Die Kontingentierung auf Grundlage eines degressiven Bevölkerungsmodells durch die Bildung von Größenklassen ist in dem Bayerischen Gesetzesentwurf ‚Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel‘ verankert (vgl. Hartmann 2019: 5) und fand auch in dem Modellversuch Flächenzertifikatehandel Anwendung (Henger & Schier, 2014, S. 8). Die konkrete Zuteilungsformel (Bizer et al., 2012, 51 ff.) wurde so gewählt, dass das 30-Hektar-Ziel für ein Jahr auf alle 11.413 Städte und Gemeinden Deutschlands (Stand 30.6.2011) auf Grundlage der Bevölkerungsgröße (Stand: 31.12.2010) anhand von drei Größenklassen aufgeteilt wird:

- ▶ bis 50.000 Einwohner: $X/1000 * 0,1739$ ha / Jahr (d.h. für 1.000 Einwohner gibt es 0,1739 ha pro Jahr = für 50.000 Einwohner gibt es 8,7 ha pro Jahr),
- ▶ 50.000 bis 100.000 Einwohner: $8,7$ ha / Jahr + $((X-50.000) / 1000 * 0,0936)$ ha / Jahr (für 50.000 Einwohner gibt es eine „Grundausrüstung“ von 8,7 ha pro Jahr; je weitere 1.000 Einwohner 0,0936 ha pro Jahr),
- ▶ größer 100.000 Einwohner: $13,4$ ha / Jahr + $((X-100.000) / 1000 * 0,0115)$ ha / Jahr (für 100.000 Einwohner gibt es eine Grundausrüstung von 13,4 ha pro Jahr; je weitere 1.000 Einwohner 0,0115 ha pro Jahr).

Verteilt wurden in den Annahmen des Modellversuchs insgesamt 109.500 Zertifikate (= 30 ha/d * 365 Tage), die jeweils zur Ausweisung von 1.000 m² Bruttobauland berechtigen (Bizer et al., 2012, S. 52).

Anwendungsbeispiel: Kontingentierung nach einem degressiven Bevölkerungsmodell im Gesetzesentwurf ‚Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel‘ im Freistaat Bayern

In Anlehnung des vom Bundesverwaltungsgericht widersprochenen Volksbegehren „Betonflut eindämmen“ hat Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes mit einem einzuführenden 5-Hektar-Ziel erarbeitet. Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichts erklärte das Volksbegehren für unzulässig, „weil der Gesetzesentwurf gegen die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers verstoßen hat, die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln (Bovet 2019: 6). Diesbezüglich fehlten im Entwurf Vorgaben, wie die Aufteilung der Flächenneuanspruchnahme auf einzelner Planungsträger vorzunehmen ist. Daraufhin wurde an das UBA „die Frage herangetragen, welche Möglichkeiten es gibt, das 5-Hektar-Ziel auf die bayrischen Gemeinden zu verteilen“ (Penn-Bressel, 2019, S. 35). Hierbei wurden verschiedene Ansätze diskutiert: Neben der Zuteilung nach Einwohnern und Kataster-fläche wurde eine Kontingentierung nach raumordnerischen Handlungsbedarfen vorgeschlagen.

Die Verteilung der Flächenkontingente erfolgt im Rahmen des überarbeiteten Gesetzesentwurfs für Bayern stufenweise: Das landesweite Flächenbudget wird ausgehend von ca. 12 Hektar pro Tag im Jahr 2017 jährlich um einen ha reduziert, sodass im Zieljahr 2026 eine Obergrenze für die Flächeninanspruchnahme von 5 ha pro Tag (dieser Wert entspricht dem bayerischen Anteil am Flächensparziel der Bundesrepublik Deutschland) angestrebt wird. In der ersten Zuteilungsperiode

(2021-2023) stehen folglich täglich 9 ha zur Verfügung, während das Flächenbudget in der zweiten Zuteilungsperiode (2023-2026) auf 6 Hektar reduziert wird. Das länderspezifische 5-Hektar-Ziel soll dabei nicht vollständig an die Gemeinden für Bauleitplanungen verteilt werden, da Reserven für überörtliche Planungen in Höhe von 35 Prozent vorgehalten werden sollen (vgl. Penn-Bressel 2019: 35). Darüber hinaus soll eine Flächenreserve von 5 Prozent für Härtefälle vorgesehen werden (Bayerischer Landtag, 2019, S. 12). Über den konkreten Zuteilungsschlüssel entscheidet der Gesetzgeber alle drei Jahre neu, sodass auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert und nachgesteuert werden kann. Das verbleibende Flächenbudget soll auf die Gemeinden des Freistaates verteilt werden. Als Verteilungsschlüssel soll ein degressives Bevölkerungsmodell verwendet werden

2.1.5 Kontingentierungssystem der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU)

Die KBU regt im Papier „Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln“ aus dem Jahr 2009 ein dynamisches Kontingentierungssystem an, wobei die Anzahl zusätzlicher Flächenkontingente im Zeitverlauf stetig reduziert werden soll (Wiggering et al., 2009, S. 10). Im Rahmen dieses Ansatzes wird für einen Indikatoren-Mix plädiert, der den Maßstab für die Kontingentierung auf dem Ausgangswert der Flächenneuanspruchnahme im Zeitraum von 2001 bis 2004, die Anzahl der Einwohner im Jahr 2007 sowie der voraussichtlichen Anzahl der Einwohner im Jahr 2020 legt (Wiggering et al., 2009, S. 11).

Ferner schlägt die KBU vor, das bundesweite 30-Hektar-Ziel über die Zuständigkeit der Bundesländer auf die Kommunale Ebene herunterzutransformieren. Als Kenngrößen für die weitere Verteilung könnte die Flächenneuanspruchnahme zu einem Referenzzeitraum sowie die Bevölkerungszahl zu bestimmten Stichtagen herangezogen werden (Wiggering et al., 2009, S. 12). Mit der in den Verteilungsschlüssel einbezogenen Kenngröße des Ausgangswerts der Flächenneuanspruchnahme in einem definierten Zeitraum wird jedem Teilraum die gleiche prozentuale Reduktion der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung abverlangt, sodass im Vergleich zur Katasterfläche mit dieser Kenngröße eine deutlich stärker am Flächenbedarf orientierte Zuteilung gelingt. Allerdings wird ein hohes Wachstum und eine expansive Baulandpolitik von Teilräumen in der Vergangenheit honoriert. Dies könnte zu Fehlanreizen führen, da eine Erweiterung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Vergangenheit durch zusätzliche Kontingente belohnt werden würde (Henger & Schröter-Schlaack, 2008, S. 15), während Kommunen, die bisher unterproportional Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgewiesen haben, weniger Kontingente erhalten.

Kontingentierungssystem der Kommission Bodenschutz (KBU)

Die Kommission Bodenschutz im Umweltbundesamt (KBU) fordert im Papier „Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln“ angesichts einer Flächenneuanspruchnahme von 104 ha pro Tag im vierjährigen Mittel bei Erscheinung des Papiers im Jahr 2009 eine konsequente Flächensparpolitik und effiziente Flächennutzungspolitik zur Erreichung des 30-ha-Ziels bis 2020. Dafür hat sie Empfehlungen und ein Maßnahmenbündel erstellt, die Möglichkeiten zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme aufgreifen. Neben konkreten Maßnahmen zum Flächenrecycling und der Erarbeitung einer Bodenqualitätsstrategie schlug die KBU vor, das 30-ha-Ziel über die Zuständigkeit der Bundesländer auf die kommunale Ebene herunterzutransformieren (vgl. KBU 2009: 12). Zudem verdeutlicht die KBU den Schritt, einen Anpassungspfad mit der Zugrundelegung von Zwischenzielen festzulegen. Dieser fordert eine Reduktion auf 80 ha bis 2010, mit einem anschließenden linearen Rückgang um jährlich fünf Hektar (vgl. ebd. 2009: 18). Mithilfe dieses Reduktionspfades soll 2020 das 30-ha-Ziel erreicht werden. Die KBU hat im Rahmen eines

Rechenbeispiels einen Vorschlag für die Verteilung der Kontingente auf die Bundesländer erarbeitet, welches als Grundlage für die Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte gelten kann (vgl. ebd. 2009: 10).

2.1.6 Fazit und vergleichende Bewertung

Das Wirkungsspektrum der zuvor dargestellten Verteilungsschlüssel auf verschiedene Raumtypen ist sehr unterschiedlich. Eine Verteilung auf Grundlage der Gemarkungsfläche führt in der Regel dazu, dass Regionen aus Flächenländern mit geringer Bevölkerungsdichte mehr Kontingente zugeteilt bekommen würden als dicht besiedelte Räume und Städte. Zwar wird mit dieser Kenngröße der höhere Flächenbedarf für Infrastruktureinrichtungen in Räumen geringer Dichte berücksichtigt, jedoch führt diese Zuteilungsvariante zu einer Überallokation in besonders dünn besiedelten Kreistypen, die ohnehin den größten Anteil von 60 Prozent an der gesamten Flächenneuanspruchnahme in Deutschland verursachen (Behnisch et al., 2018, S. 14). Bei einer Zuteilung auf Grundlage der Bevölkerung in einem Teilraum hingegen profitieren besonders große Städte und dicht besiedelte Räume. Während eine Kontingentierung auf Grundlage der Bevölkerung den zukünftigen Flächenbedarf vor dem Hintergrund steigender Wohnfläche zumindest grob abbilden kann, ist die Kenngröße der Katasterfläche unabhängig vom zukünftigen Flächenbedarf und steht dadurch einer bedarfsgerechten Zuteilung entgegen (Henger & Schröter-Schlaack, 2008, S. 21). Problematisch bei der bevölkerungsbezogenen Zuteilung ist unter Umständen, dass hierdurch Anreize zur Ausweisung großer und preisgünstiger Baugebiete geschaffen werden könnten, um Zuzug von außen zu generieren (Ostertag et al., 2010, S. 103).

Eine Zuteilung auf Grundlage der erwarteten Einwohnerzahl für ein Stichjahr in der Zukunft, wie sie in dem gemischten Kontingentierungssystem (zusätzlich Flächenneuanspruchnahme in einem Zeitraum sowie Bevölkerungsstand) der KBU vorgeschlagen wird, wäre für den zukünftigen Flächenbedarf aussagekräftiger. Jedoch ist die Beschaffung qualifizierter Daten mit bundesweit einheitlichen Prognosen schwierig, notwendige Voraussetzung wäre aus diesem Grund die Einführung eines standardisierten Prognosemodells, welche alle statistischen Landesämter einheitlich anwenden müssten (Henger & Schröter-Schlaack, 2008, S. 15). Gleiche Praktikabilitätsschwierigkeiten offenbart eine Zuteilung der Kontingente anhand der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu einem festgelegten Zeitraum. Zwar wird mit diesem Ansatz erreicht, dass jede Kommune das gleiche relative Wachstumspotenzial an Siedlungs- und Verkehrsflächen zugestanden wird und eine deutlich stärker am Flächenbedarf orientierte Zuteilung gelingt, jedoch müsste auch hier die Voraussetzung gelten, dass die Daten zur Flächennutzung in allen Bundesländern identisch erhoben werden und wurden (Ostertag et al., 2010, 103 ff.). Penn-Bressel (2019, 33 ff.) konstatiert hierzu, dass die im Jahr 2016 erfolgte bundesweite Umstellung vom automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) zum Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) noch nicht vollständig abgeschlossen ist. In Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Nordrhein-Westfalen sowie Rheinland-Pfalz ergeben sich durch die Umstellung statistische Artefakte, die auf die Zuteilung der Flächenneuanspruchnahme zu einem Referenzzeitraum (z.B. 2017-2020) Einfluss nehmen könnten.

Im Hinblick auf die Datenverfügbarkeit, Transparenz und Überprüfbarkeit flächenbezogener Indikatoren bietet sich ein Bevölkerungsschlüssel zur Verteilung von Kontingenten an, mit der Notwendigkeit, diesen Verteilschlüssel mit einem weiteren zu kombinieren (vgl. Ostertag et al., 2010, S. 101). Ergänzt durch eine Differenzierung nach Größenklassen entsprechend dem degressiven Bevölkerungsschlüssel im Planspiel Flächenhandel werden weder Verdichtungsräume noch ländliche Räume unverhältnismäßig stark benachteiligt oder bevorteilt (Bovet et al., 2013, S. 503). Darüber hinaus wird der höhere Flächenbedarf für

infrastrukturelle Einrichtungen in dünn besiedelten Gebieten verstärkt berücksichtigt (Henger et al., 2010, S. 305). Der nach Größenklassen differenzierte Bevölkerungsschlüssel induziert durch die Nichtberücksichtigung historischer sowie prognostizierter Daten keine Fehlanreize und bietet der Politik und den kommunalen Flächenakteuren nur eine geringe substanzielle Angriffsfläche (Bizer et al., 2012, S. 53). Eine Kontingentierung auf Basis von Bevölkerung und Gemarkungsfläche (Bevölkerungs-Fläche-Indikator) führen laut Henger et al. (2010, S. 306) zwar zu akzeptablen Verteilungsmustern für ausreichend große Teilräume, hat jedoch durch die Berücksichtigung der Katasterfläche wesentliche Plausibilitätsdefizite, insbesondere bei flächenanteilig großen Kommunen mit geringer Bevölkerungsdichte.

Letztlich muss die Entscheidung für einen Verteilungsschlüssel in einem politischen Aushandlungsprozess zwischen Bund, Ländern und Kommunen erfolgen, der weder wissenschaftlich noch planerisch entschieden werden kann und bei dem die verschiedenen sozioökonomischen und flächenbezogenen Kriterien Eingang finden können (Walz & Toussaint, 2009, S. 6).

2.2 Ansätze für die institutionelle Verankerung einer Verteilung von Kontingenten

Neben dem Verteilungsschlüssel muss die institutionelle Ebene bestimmt werden, auf welcher die Kontingente verteilt werden sollen (Köck et al., 2008, S. 206). Es existieren drei verschiedene Modelle mit verschiedenen räumlichen Bezugseinheiten, die in den Verteilungsprozess eingebunden werden. Bei allen drei Modellen bekommen die Kommunen die Kontingente zugeteilt. Die Modelle unterscheiden sich jedoch bezüglich der Rolle, die die einzelnen Politikebenen bei der Etablierung eines Kontingentierungssystems einnehmen.

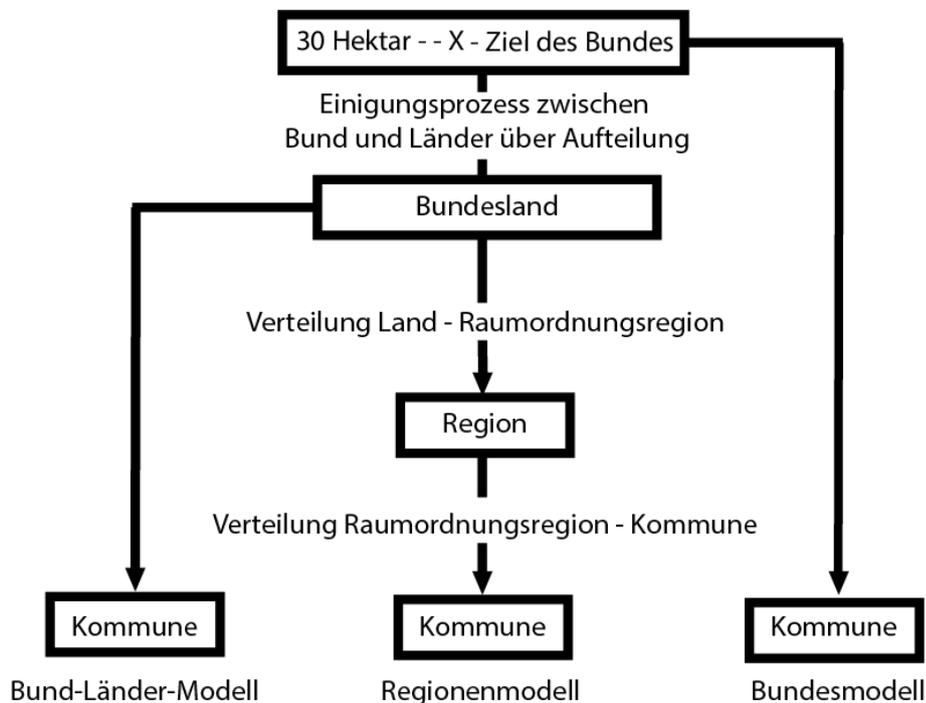
- ▶ In einem Bundesmodell werden die Kontingente unmittelbar vom Bund an die Gemeinden zugeteilt. Alle weiteren Regelungen der Landes- und Regionalplanung blieben davon unberührt.
- ▶ In einem Bund-Länder-Modell werden die Flächenkontingente den Ländern zugeordnet, sodass die weitere Allokation auf die gemeindliche Ebene in der Handhabe der Länder liegt.
- ▶ Anknüpfend an ein Bund-Länder-Modell werden in einem Regionen-Modell die auf die Länder heruntergebrochenen Kontingente auf die einzelnen Regionen aufgeteilt. Die Regionen erhalten entsprechend die Summe an Kontingenten aller regionszugehörigen Gebietskörperschaften, sodass die weitere Allokation auf die gemeindliche Ebene in der Handhabe der Regionen liegt (siehe Abb. 2).

Beim *Bundesmodell* besteht der Vorteil darin, dass bundeseinheitliche Verteilungsregeln gelten könnten (Köck et al., 2018, S. 70). Beim *Bund-Länder-Modell* hingegen könnten die Bundesländer bei der Zuteilung an die einzelnen Kommunen eigene Schwerpunkte setzen. Sie könnten somit ihre spezifischen landesplanerischen Ziele beim Zuteilungsprozess einbeziehen und dabei regionale Besonderheiten und spezifische Handlungsbedarfe ausreichend berücksichtigen.

Bei einem *Regionen-Modell* wiederum könnten die verantwortlichen Organe der Regionalplanung ihre spezifischen Flächenbedarfe – abgeleitet aus den Zielen und Grundsätzen der Landesplanung – bei der weiteren Zuteilung an die Kommunen heranziehen. Die Bundesländer verteilen die Kontingente dann nach eigenem Ermessen durch ein im Landesentwicklungsplan oder -gesetz festgelegtes Verfahren auf die Planungsregionen (Henger & Schröter-Schlaack, 2008, S. 12). Aufgrund zum Teil vielfältiger struktureller und wirtschaftlicher Verflechtungen in Raumordnungsregionen könnte eine Verteilung über ein

Regionen-Modell dazu genutzt werden, die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungsdynamiken mit divergierenden Flächenansprüchen im Bereich Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur zu berücksichtigen. Diese Bedarfe aufeinander abzustimmen und zu koordinieren ist eine Hauptaufgabe sowohl interkommunaler Zusammenarbeit als auch der regionalen Raumordnung. Die Region ist daher mit Blick auf Flächensparen eine unverzichtbare Planungsebene, die insbesondere in Gebieten mit engen Stadt-Umland-Verflechtungen eine regionale Perspektive auf die Siedlungsentwicklung erfordert, und deren Rolle durch eine Kontingentierung – je nach Ausgestaltung – gestärkt werden könnte.

Abbildung 2: Ansätze für die institutionelle Verankerung von Kontingenten



Quelle: Eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

2.3 Wege zur Umsetzung einer Kontingentierung

Zur Umsetzung einer Kontingentierung bestehen (unabhängig von der Ebene, auf der die institutionelle Verteilung der Kontingente erfolgt) zwei Wege. Einerseits ist eine Verankerung des Kontingentierungssystems in der klassischen Raumordnung über Regulation möglich, andererseits besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines umweltökonomischen Ansatzes über ein System der handelbaren Flächenzertifikate das flächenpolitische Ziel punktgenau umzusetzen.

2.3.1 Regulatorischer Weg: Klassische Raumordnung

In der Landes- und Regionalplanung wird bislang die Planungspraxis verfolgt, Flächen für Wohnen, Gewerbe und sonstige Bedarfe im bedarfsgerechten Umfang bereitzuhalten. Zwar finden sich in einigen Landesentwicklungsplänen der Bundesländer quantitative Flächenziele ohne stringente Bindungswirkung, Flächenbedarfe werden jedoch nicht im Zusammenspiel mit Flächensparzielen definiert.

Möglich ist die Umsetzung einer Flächenkontingentierung über die klassische Raumordnung im Sinne eines regulatorischen Ansatzes. Bund und Länder könnten das Instrument mit der Festlegung von Kontingenten für die Flächenneuanspruchnahme einführen und damit die

Rahmenbedingungen der flächenpolitischen Akteure für die Erreichung des 30-Hektar-Ziels schaffen.

Zahlreiche Bundesländer haben in ihren Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen oder Nachhaltigkeitsstrategien bereits Mengenbegrenzungen der Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen verankert. Hessen begrenzt im Landesentwicklungsplan den Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs auf 2,5 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 (Hessische Landesregierung, 2018, S. 409), während Niedersachsen die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 4 ha pro Tag reduzieren will (Niedersachsen, Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, 2017, S. 127). In Sachsen hat die Landesregierung 2009 beschlossen, die Flächenneuanspruchnahme auf unter 2 ha pro Tag bis 2020 zu reduzieren (Sachsen, Staatsministerium des Innern, 2013, S. 75). Derzeit enthält die Fortschreibung zum LEP in Schleswig-Holstein die Vorgabe (als Grundsatz), die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 1,3 ha pro Tag zu reduzieren (Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung, 2021, S. 28). Eine Zusammenfassung der Aussagen in Bezug auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen befindet sich in Anhang A.

Aus diesen politischen Zielstellungen in Strategien oder Programmen geht keine rechtliche Verbindlichkeit hervor, weder gegenüber der Raumordnung noch der kommunalen Bauleitplanung (Bovet, 2017, S. 10). Hierbei ist hervorzuheben, dass die dargestellten Zielformulierungen als Orientierungsrahmen der für die Landes- und Bauleitplanung zuständigen Gebietskörperschaften gelten und somit vordergründig als Leitvorstellungen mit Appellcharakter zu verstehen sind. Zwar werden diese Zielformulierungen durch entsprechende Vorschriften im Bau- und Planungsrecht konkretisiert, doch eine unabdingbare Verpflichtung eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden besteht nicht.

Für eine verbindliche Umsetzung des Flächensparziels müssten das Raumordnungsgesetz (ROG) und die Landesentwicklungspläne und -programme so ertüchtigt werden, dass verbindliche Flächensparziele in Form von Mengenkontingenten verpflichtend umgesetzt werden müssen. Nachfolgend werden die verschiedenen Anknüpfungspunkte bezüglich einer gesetzlichen Mengenfestlegung dargestellt.

ROG als rechtlicher Rahmen für quantifizierte Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Das Raumordnungsgesetz (ROG) dient als Rechtsgrundlage der Raumordnungsplanung. Das zentrale Element ist die Verankerung einer nachhaltigen Raumentwicklung als oberste Leitvorstellung (vgl. §1 I 2 ROG). Daran anknüpfend enthält es zahlreiche Grundsätze, die auf eine direkte oder indirekte flächensparende und -schonende Siedlungsentwicklung abzielen. Seit der Novellierung 2017 findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG ein neuer Passus als raumordnerischer Grundsatz, der formuliert, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke durch quantifizierte Vorgaben zu verringern ist (Janssen et al., 2018, S. 157). Während die Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung mit einer strikten Bindung einhergehen, sind die Grundsätze des §2 ROG lediglich berücksichtigungspflichtig und begründen kein verbindliches Reduktionsziel mit Umsetzungsfristen (Bovet, 2017, S. 6). Zusätzlich ist bei der Aufstellung der Raumordnungspläne eine planerische Abwägung legitimiert, sodass anderen planerischen Grundsätzen Vorzug gewährt werden kann.

Zwar kann der § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG durchaus als Appell an die Länder verstanden werden, quantifizierte Flächensparziele auf Länderebene einzuführen, jedoch sind Hinweise darüber, nach welchen Kriterien eine Umlegung des Bundesziels auf Länder, Regionen oder Kommunen

vorgenommen werden soll, nicht mitgegeben worden. Eine Voraussetzung für die Verbindlichkeit wäre erst dann gegeben, wenn Träger der Landes- oder Regionalplanung den § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG vom Grundsatz zum raumordnerischen Ziel heben. Dies macht eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die Raumordnungsplanung im Raumordnungsgesetz des Bundes notwendig.

LEP als Instrument für quantifizierte Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Die zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung erfolgt über Raumordnungspläne der Bundesländer in Form von Landesentwicklungsplänen und -programmen. In diesen Plänen bedient sich der Plangeber an Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, die sich in ihrer Bindungswirkung unterscheiden (siehe oben). Von den bundesgesetzlichen Grundsätzen können die Länder abweichen, sofern sie von weiteren Konkretisierungen bzw. Präzisierung oder Abweichungen im Landesplanungsgesetz Gebrauch machen (Bovet, 2017, 7 ff.). Folglich haben die Bundesländer über diese Abweichungskompetenz die Möglichkeit, bspw. den oben genannten neuen Passus § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG als landesrechtlich quantifizierte Vorgabe zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme in das Landesplanungsgesetz aufzunehmen. Hierbei bestehen im Wesentlichen drei Optionen, über welchen Weg eine solche quantifizierte Mengenvorgabe für Flächenneuausweisungen im Landesplanungsgesetz implementiert werden könnte (Bovet, 2017, S. 11):

- ▶ In der Option 1 könnte das quantifizierte Ziel als gesetzliche Mengenvorgabe in einem „Art. 1a LPlG“ eingefügt werden und über den Landesentwicklungsplan bzw. das Landesentwicklungsprogramm auf die Regionen verteilt werden. Dieses autoritative Gesetzesmodell würde allerdings einen „Systembruch darstellen, weil die Ziele der Raumordnung bisher planerisch und nicht gesetzlich festgelegt werden“ (Bovet, 2017, S. 13).
- ▶ Die Option 2 fußt auf einem Planungsmodell und würde als eine eigenständige Kategorie der Erfordernisse des Raumordnungsrechts in „Art. 2 LaPlG“ verankert werden. Die Planungsvorgabe müsste vergleichbar mit den Zielen der Raumordnung eine verbindliche Wirkung auf nachfolgende Planungsträger haben. Die Aufteilung des Mengenziels auf die Regionen könnte in der Aufzählung der Inhalte des Landesentwicklungsplans bzw. -programms verortet werden (Bovet, 2017, S. 14).
- ▶ Option 3 sieht vor, die Mengenbegrenzung als „konkretisierende Formulierung in den landesgesetzlichen Grundsatz zur Raumstruktur“ (Bovet, 2017, S. 14) aufzunehmen, allerdings wäre dieser Grundsatz nur abwägend zu berücksichtigen und würde keine strikte Bindungswirkung entfalten.

Versuch der Implementierung einer quantitativen Mengenbegrenzung im Landesentwicklungsplan: Das Beispiel NRW

Nordrhein-Westfalen hat als einziges Bundesland bisher versucht, den Landesentwicklungsplan als Instrument der Raumordnung für eine Festlegung quantifizierter Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme einzusetzen (Penn-Bressel, 2019, S. 39). Der Entwurf (Stand Juni 2013) enthielt insbesondere das Ziel einer flächensparenden und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung und das Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ (vgl. Janssen et al. 2018: 157). Mit der Festlegung eines quantitativen Mengenziels von täglich 5 ha bis 2020 sollte die flächensparende Siedlungsentwicklung in der Planungspraxis verankert werden. Aufgrund von Widerständen seitens der Kommunen und der Wirtschaft wurde der Grundsatz 6.1-2 „Leitbild flächensparende Siedlungsentwicklung“ aufgehoben und die 5-ha-Mengenbegrenzung vom

raumordnerischen Ziel mit strikter Bindungswirkung zum unverbindlichen Grundsatz herabgestuft. Im zweiten Beteiligungsverfahren wurde – nach der Wahl mit Regierungswechsel 2017 – der 5-ha-Grundsatz ersatzlos gestrichen. Die Landesregierung führte im Rahmen des Entfesselungspakets II zur Belebung der Wirtschaft an, dass sich der 5 ha-Grundsatz des LEP als „überflüssiges, weil unwirksames Instrument erwiesen hat“ (MWIDE 2018: 6). Anlass für die Änderungen sind insbesondere Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP: „Damit die Kommunen mehr geeignete Wohnbauflächen bereitstellen können, werden wir unnötige Hemmnisse zur Ausweisung von Bauland aus dem Landesentwicklungsplan entfernen“ (Christdemokratische Union [CDU] & Freie Demokratische Partei [FDP], 2017, S. 79).

2.3.2 Umweltökonomischer Weg: Flächenzertifikate und Handel

Der Handel mit Flächenzertifikaten ist ein umweltökonomisches Instrument zur Steuerung der Flächenausweisung auf kommunaler Ebene (Henger et al., 2019, S. 31–33). Während steuerrechtliche und fiskalische Instrumente auf eine Preislösung abzielen, sind die handelbaren Flächenzertifikate als Mengensteuerungsinstrument ein ökonomischer Ansatz zur Regulierung von Flächennutzungen. Dieses neu einzuführende Instrument folgt dabei der Grundidee, bereits auf der ersten Stufe des Prozesses der Flächenneuanspruchnahme anzusetzen und die Basis für eine ressourcenschonende Allokation von Flächenausweisungen zu legen (Behnisch et al., 2018, S. 68). Das Instrumentarium verfolgt das Ziel, eine Mengensteuerung der Neuausweisung durch die zeitliche Bestimmung einer konkreten Höchstgrenze kommunaler Baulandausweisung auf Bundes- oder Landesebene zu implementieren, wie zum Beispiel das „30 minus X Hektar-Ziel“ der Nachhaltigkeitsstrategie bis 2030. Dabei werden – etwa zu Beginn eines Jahres – den Kommunen nach einem Verteilungsschlüssel Kontingente für die Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Form von handelbaren Flächenzertifikate rechtsverbindlich zugewiesen (Bock et al., 2011, S. 359). Kommunen können dann im Rahmen ihrer raumplanerischen Vorgaben nur noch so viele Flächen ausweisen, wie sie die entsprechende Anzahl an Zertifikaten ermöglicht. Der umweltökonomische Ansatz fußt darauf, dass flächensparende Kommunen nicht benötigte Zertifikate an jene weiterverkaufen können, die über das ihnen zugeteilte Kontingent hinaus Flächen ausweisen wollen (Adrian et al., 2018, S. 17), sodass durch das entstehende Handelssystem im idealen Fall eine effiziente Allokation von Flächenausweisungen und eine quantitativ zielgenaue Steuerung erreicht werden. Der entstehende Marktpreis für ein Ausweisungsrecht verändert zudem die Kostenrelation zwischen Innen- und Außenbereichsvorhaben, indem die zertifikatfreie Innenentwicklung belohnt wird, während eine flächenexpansive Siedlungsentwicklung mit zusätzlichen Kostenbelastungen einhergeht. Durch die Rücknahme von Baurechten können zudem sogenannte Weiße Zertifikate generiert und entweder für eigene Flächenentwicklungen genutzt oder an andere Kommunen verkauft werden.

Vereinbarkeit quantifizierter Mengenvorgaben und des Zertifikatehandels mit dem Bundes- und Landesrecht

In Bezug auf die Vereinbarkeit von Flächenverbrauchsminderungsziele mit dem Bundes- und Landesrecht hat Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag Jana Bovet beauftragt, in einem Gutachten die rechtlichen Optionen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme darzustellen und zu prüfen (Bovet, 2017, S. 3). Die Untersuchung zielt darauf ab, ob und wie quantifizierte Vorgaben implementiert werden können und wie darauf aufbauend ein Handelssystem mit Flächenzertifikaten eingeführt werden kann (Bovet, 2017, S. 3). In dem Gutachten kommt Bovet zu dem Schluss, dass eine Flächenverbrauchsobergrenze mit Art. 28 II GG (Zusicherung einer eigenverantwortlichen Verwaltung der Angelegenheiten örtlicher

Gemeinschaft) vereinbar ist und konstatiert: „Jenseits des Wesensgehalts sind Beschränkungen zulässig, wenn sie durch überörtliche Gründe von höherem Gewicht gerechtfertigt sind und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird“. Aus ihrer Sicht ist ein Eingriff, den quantifizierte Mengenvorgaben in die kommunale Planungshoheit der Gemeinden bedeutet, durch die staatliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gerechtfertigt. Den Kommunen steht es weiterhin offen, den Innenbereich zu entwickeln, lediglich die bauliche Inanspruchnahme des Außenbereichs wäre eingeschränkt, nicht aber ausgeschlossen (Bovet, 2017, S. 15). Die Mengenvorgabe müsste jedoch entsprechend mit Hilfe von empirischem Material plausibel begründet werden (Bunzel & Hanke, 2011, S. 42–62). Ferner führt Bovet aus, dass quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme nicht nur Voraussetzung, sondern auch Anreiz für ein Handelssystem mit Flächenzertifikaten ist (Bovet, 2017, S. 17). Der Zertifikatehandel verbessere die Freiheitsgrade der Gemeinden, da es den Kommunen die Möglichkeit einräumt, von den zugeteilten Kontingenten abzuweichen. Dies ermöglicht den Gemeinden eine größere Flexibilität in der Planungspraxis und das ihnen zugeteilte Kontingent ist damit keine absolute Obergrenze (Sachverständigenrat für Umweltfragen [SRU], 2016, S. 272). Zudem greift die Einrichtung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate nicht zu stark in die kommunale Planungshoheit ein, da eine Kontingentierung die Flächenausweisungspolitik nur quantitativ beschränkt, nicht aber konzeptionell auf die planerischen Vorstellungen der Gemeinden (Köck et al., 2018, S. 73). Köck et al. (2018) kommen zu dem Schluss, dass „der Wesensgehalt der gemeindlichen Planungshoheit und damit ihr unantastbarer Kernbereich [...] durch die Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte also nicht verletzt“ werden.

3 Bisherige Ansätze quantitativer Steuerung in der regionalen Raumordnung

Eine quantitative Steuerung, allerdings nur der wohnbaulichen Entwicklung, im Sinne einer flächendeckenden Begrenzung der neu in Anspruch zu nehmenden SuV erfolgt bisher durch die Formulierung von Zielen zur räumlichen und quantitativen Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (z.T. in Verbindung mit einer Festlegung von Dichtewerten für Wohnbauflächen) in Planungsregionen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und im Saarland. Bisher wurde nicht evaluiert, inwieweit diese Beschränkungen der Siedlungsflächenerweiterung wirklich in der tatsächlichen Planung umgesetzt wurden oder werden.

Zudem gibt es Mengengrenzungen und Steuerungsansätze im Bereich der wohnbaulichen Entwicklung im Rahmen einiger Landesentwicklungs- bzw. Regionalpläne die allerdings nicht als stringente flächendeckende Kontingentierung wirken, weil die quantitative Beschränkung nur für einen Teil der Kommunen (in der Regel Kommunen ohne zentralörtliche oder weitere Funktionen) gilt und/oder eine quantitative Beschränkung „nur“ als Obergrenze in Bezug auf neu geschaffene Wohneinheiten formuliert ist, ohne diese in Form von SuV-begrenzenden bzw. Dichtevorgaben für die Fläche zu flankieren (und z.T. auch neu geschaffene Wohneinheiten im Innenbereich auf die Kontingentierung angerechnet werden) oder bei einer flächendeckenden quantitativen Kontingentierung der Regionalplan begründet Abweichungen zulässt. Im Folgenden werden ausgewählte Ansätze dargestellt.

3.1 Region Stuttgart

Der Regionalplan der Region Stuttgart verfolgt bei der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme den zentralen Ansatz, durch Dichtevorgaben als Ziel des Regionalplans die Neuanspruchnahme von Freiflächen zu reduzieren. Als regionalplanerische Stellschraube zum Flächenschutz dienen verbindliche Werte für die Bruttowohndichte (Einwohner pro Hektar), die je nach Größe, Lage und Funktion der Gemeinde festgelegt werden. Die Bandbreite reicht von 90 Einwohner pro Hektar beispielsweise für das Oberzentrum Stuttgart bis 50 EW/ha bei Gemeinden im ländlichen Raum. Anhand der Werte zur Bruttowohndichte wird der Bedarf an Wohnbauflächen unter Berücksichtigung von im Flächennutzungsplan dargestellten Flächenreserven und Baulücken berechnet (siehe Abb. 3). Dabei wird das zentrale Ziel verfolgt, eine fundierte und auf die örtlichen Besonderheiten ausgerichtete Bedarfsplanung zu ermöglichen und höhere Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen. Für die verbindliche Maßgabe werden zunächst Orientierungswerte ausgewiesen und erst im Zuge der Bauleitplanung die konkreten örtlichen Rahmenbedingungen analysiert werden.

Abbildung 3: Bedarfsberechnung gemäß Regionalplan Region Stuttgart



Quelle: VRS 2017

3.2 Region Südhessen

Gemäß dem Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (Hessen, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2000) ist in den Regionalplänen für jede Gemeinde der voraussichtliche Bedarf an Wohnsiedlungsflächen zu ermitteln und tabellarisch darzustellen, sodass für jede Gemeinde der maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf festgelegt wird (Wolf, 2005, S. 218). Die Berechnung des Wohnsiedlungsbedarfs fußt auf zwei wesentlichen Komponenten: Eine langfristige Wohnungsbedarfsprognose in Verbindung mit regionalplanerischen Dichtewerten, die im LEP nach Regionen, Strukturräumen und Zentralitätsfunktion unterschieden werden. Der kommunale Wohnsiedlungsflächenbedarf errechnet sich somit durch die Anwendung der räumlich differenzierten Dichtewerte auf die Wohnungsbedarfszahlen und ist im Regionalplan Südhessen für Städte, Landkreise und Gemeinden angegeben. Zudem sind städtebauliche Dichtewerte festgelegt, die bei der Ausweisung von Wohnbauflächen im Rahmen der Bauleitplanung eingehalten werden müssen (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main & Regierungspräsidium Darmstadt, 2011, S. 30). Die Bandbreite reicht von mindestens 60 Wohneinheiten pro Hektar im Großstadtbereich bis 25-40 WE/ha bei Gemeinden im ländlichen Raum.

Im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans Mittelhessen wurde ein Grundsatzpapier als Beschlussvorlage entwickelt, welches eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung unter Beachtung einer nachhaltigen Raumentwicklung bis 2030 sicherstellen soll. Der Beschlussvorschlag sieht unter anderem Änderungen bei der Ermittlung der maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarfe vor – etwa durch Hinzunahme von Ersatzbedarfen an

Wohnungen in den Landkreisen. Weitergehend wurden für die Verteilung der landkreisbezogenen Wohnungsbedarfe auf die einzelnen Kommunen neue Indikatoren vorgeschlagen. Zudem sollen Kommunen in der Begründung von Bebauungsplänen die angestrebte Bebauungsdichte zukünftig darlegen.

3.3 Regionen in Rheinland-Pfalz

Zur Reduzierung und Optimierung der Flächenneuanspruchnahme wurden im Landesentwicklungsprogramm entscheidende Weichen gestellt und raumordnerische Ziele zur Steuerung der quantitativen Wohnbauflächenentwicklung festgelegt. Neben dem Vorrang der Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung ist die Regionalplanung zudem dazu verpflichtet, Obergrenzen bzw. Schwellenwerte für die Wohnbauflächenentwicklung vorzugeben (Münter & Schmitt, 2007, S. 66). Diese Schwellenwerte sind seitens der Regionalplanung für die Verbandsgemeinden, die kreis- und verbandsfreien Städte und Gemeinden festzulegen, sodass mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Werte vorliegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung bestehender Flächenreserven, der Bevölkerungsprognose und des örtlichen Wohnflächenbedarfs festzulegen. Angesichts starker regionaler Disparitäten bei der Flächenneuanspruchnahme und der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung aufgrund eines hohen Anteils an ländlichen Räumen und einer Vielzahl kleiner Ortsgemeinden, können die regionalen Handlungserfordernisse anhand dieser Berechnungsindikatoren ausreichend berücksichtigt werden.

3.4 Saarland

Im LEP 2006 werden Ziele und Grundsätze für die Wohnsiedlungsentwicklung zur Umsetzung von Leitprinzipien der dezentralen Konzentration und kompakte Siedlungsstrukturen festgelegt. In Anlehnung an das dreistufige Zentrale Orte-System wurden hierzu Zielwerte im Sinne von Obergrenzen für den Wohnraumbedarf zugrunde gelegt und als landesplanerische Ziele hervorgehoben. Zur Ermittlung des Wohnraumbedarfs und des Verteilungsschlüssels werden statistische Ausgangs- und Prognosedaten zur Demographie herangezogen. Darüber hinaus werden neben Angebots- und Nachfragewerten auch Einwohnerentwicklungen der Kommunen und raumrelevante Attraktivitätsmerkmale wie Infrastrukturausstattung, Arbeitsplatzangebot und Erreichbarkeitsvorteile im Entwicklungsbedarf berücksichtigt (Saarland, Ministerium für Umwelt, 2007, S. 34). Der Entwicklungsbedarf liegt für das Oberzentrum Saarbrücken und die Mittelzentren bei 3,5 WE pro 1.000 Einwohner, für Grundzentren bei 2,5 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner und für nicht zentrale Gemeinden als angemessene Eigenentwicklung bei 1 bis 1,5 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner. Ferner sind festgelegte Mindestdichtewerte in Wohnungen pro Hektar als durchschnittliche Siedlungsdichte zu beachten, die sich auf das Bruttowohnbauland bei Flächenausweisungen beziehen (Münter & Schmitt, 2007, S. 66). Grundlage hierfür ist neben dem Zentrale Orte-System auch die Raumstruktur, sodass sich die Festlegung der Dichtewerte an Ordnungsräumen und ländlichen Räumen sowie deren Verflechtungsbereich orientieren.

3.5 Regionen in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein soll gemäß LEP 2021 bis zum Jahr 2030 die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 1,3 Hektar pro Tag abgesenkt werden und langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft dazu führen, dass das Verhältnis von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Bezug zu Freiflächen sowie land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen gleichbleibt (Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung, 2021, S. 28). Zur Steuerung der der wohnbaulichen und gewerblichen

Entwicklung setzt Schleswig-Holstein auf ein Schwerpunktmodell, welches insbesondere die Zentrale Orten und Stadtrandkerne umfasst sowie als weitere Schwerpunkte Siedlungsachsen und Gemeinden mit Besonderen Funktionen.

Um das im Planungsraum II liegende Oberzentren Kiel ist ein sogenannter Ordnungsraum abgegrenzt, in dem die Siedlungsentwicklung vorrangig entlang der festgelegten Siedlungsachsen erfolgen soll (Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung, 2021, S. 29). Um einer dispersen Wachstumsentwicklung entgegenzuwirken, wird mit dem Prinzip der dezentralen Konzentration die wohnbauliche Entwicklung auf die Schwerpunkte gelenkt und mit dem Instrument des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens in anderen Gemeinden begrenzt (Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung, 2021, S. 130). Mit der Fortschreibung des LEPs 2021 wurde der wohnbauliche Entwicklungsrahmen im Hinblick auf den Geltungszeitraum aktualisiert. Der Rahmen bezieht sich jetzt auf den Wohnungsbestand Ende 2020 und ermöglicht Gemeinden, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, im Zeitraum 2022 bis 2036 eine wohnbauliche Entwicklung von bis zu 10% in den ländlichen Räumen und von bis zu 15% in den Ordnungsräumen. Eine Neuerung gegenüber dem LEP 2010 besteht darin, dass Wohneinheiten, die in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen entstehen, nur zu zwei Drittel auf den Rahmen angerechnet werden (Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung, 2021, S. 130).

3.6 Fazit und Bewertung

Die vorherigen Beispiele zeigen auf, dass es erste Ansätze eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme, allerdings nur in Bezug auf die wohnbauliche Entwicklung, gibt und dass sich entsprechende Regelungen in der Landes- und Regionalplanung umsetzen lassen. Inwieweit diese Mengenvorgaben auch in der tatsächlichen Planung im Rahmen der Bauleitplanung umgesetzt wurden oder werden, wurde bisher nicht evaluiert¹.

In Bezug auf eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme bleibt zudem festzuhalten, dass in diesen Ansätzen folgende Aspekte unberücksichtigt bleiben:

- ▶ Flächenneuanspruchnahme für Gewerbeentwicklungen und Verkehrsflächen, für die sich Mengenvorgaben weniger gut umsetzen lassen, da eine Bedarfsermittlung schwierig ist.
- ▶ Flächenneuanspruchnahme für Vorhaben von Bund und Ländern und für überörtliche Planungen, auf die die kommunale Bauleitplanung keinen Einfluss hat.
- ▶ Trotz Vorgaben mit Zielfunktion kann in Folge eines Zielabweichungsverfahrens eine weitere Flächenneuanspruchnahme erfolgt sein.

Somit wurden bisher in keiner Region quantitative Flächensparziele verbindlich verankert. Demensprechend kann festgehalten werden, dass die bisherigen umgesetzten Ansätze nicht ausreichen, um ein Flächensparziel/Kontingent für eine Teilregion verbindlich umzusetzen.

¹ Ergebnisse hierzu wird im Laufe des Jahres 2021 voraussichtlich das UBA-Forschungsvorhaben „Unterstützung des Bund-/Länder-Dialog Flächensparen“ liefern.

4 Kontingentierung als Thema des Bund-/Länder-Dialogs

Im Folgenden werden auf Basis des Standes der Forschung (Kap. 2) und der bisherigen Ansätze quantitativer Steuerung in der regionalen Raumordnung (Kap. 3) Aussagen als Grundlage einer Diskussion im Bund-/ Länder-Dialog Flächensparen getroffen. Diese sind im Sinne eines Arbeitspapiers zu verstehen und werden im Bund-/Länder-Dialog fortgeschrieben.

Kapitel 4 beinhaltet aus den Darstellungen in Kap. 2 und Kap. 3 abgeleitete Ausgangsüberlegungen und Folgerungen (Kap. 4.1), die in Bezug auf eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme zu berücksichtigen sind. Darauf folgen in Kap. 4.2 grundsätzliche Fragestellungen, die hinsichtlich der Umsetzung einer Kontingentierung beantwortet werden müssen, und drei mögliche Varianten für eine Verteilung Kontingente ohne (Kap. 4.3) sowie ergänzend eine Variante mit Zertifikatehandel (Kap. 4.4). Anschließend weist Kap. 4.5 gesondert auf die wichtige Funktion der Landes- und Regionalplanung hinsichtlich einer Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung hin, bevor Kap. 4.6 vier Umsetzungsmöglichkeiten einer Kontingentierung durch raumordnerische Steuerung (z.T. in Kombination mit einem Zertifikatehandel) aufzeigt. Abschließend betont Kap. 4.7 die verfassungsmäßig geschützte kommunale Planungshoheit.

Kap. 5 fasst die Aussagen für die Diskussion im Bund-/Länder-Dialog in sechs Thesen und zwei Empfehlungen zusammen.

4.1 Ausgangsüberlegungen und Folgerungen hinsichtlich einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme

4.1.1 Ausgangsüberlegungen

Folgende Ausgangsüberlegungen müssen bei einer Diskussion über eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme berücksichtigt werden:

Prämisse: Flächenneuanspruchnahme MUSS wirksam und entlang flächenpolitischer Ziele reduziert werden

In Wissenschaft und Politik besteht weitgehendes Einvernehmen, dass die Flächenneuanspruchnahme konsequent reduziert und mittel- bis langfristig auf 0 ha gebracht werden muss. Diese Aussage ist eine nicht verhandelbare Prämisse dieses Papiers und wird daher hier nicht nochmals begründet.

Innen- vor Außenentwicklung als Ziel beachten

Es besteht ebenso breites Einvernehmen, dass das Ziel „Innen – vor Außenentwicklung“ gelten sollte und eine konsequente Innenentwicklung mittel- und langfristig die Flächenneuanspruchnahme ersetzen muss und auch kann. Für eine prioritäre Innenentwicklung müssen die Kommunen allerdings zusätzliche Unterstützung erhalten und das Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“ muss im Raumordnungs- und Baurecht konsequent operationalisiert werden. Diese Thematik wird beim Bund-/Länder-Dialog Fläche gesondert bearbeitet und wird in diesem Papier nicht vertieft.

Flächensparziele deutlich verfehlt

Die Zahlen sind eindeutig. Aktuell werden die Flächensparziele weiterhin verfehlt und zu viel Neuf Flächen als Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen.

„Fehlanreize“ konterkarieren die Flächensparziele

Einfluss auf die Flächenneuanspruchnahme haben auch vielfältige gesetzliche Regelungen und Förderprogramme, die teilweise zur Flächenneuanspruchnahme motivieren oder die auf eine mögliche Bevorzugung der Innenentwicklung oder zumindest eine sparsame Flächennutzung verzichten. Dieses Thema wird beim Dialog Fläche gesondert bearbeitet und deshalb hier nicht weiter vertieft.

Sensibilisierung ist wichtig, aber in der Wirkung begrenzt

Information, Kommunikation und Sensibilisierung sind anerkannte, wichtige Stellschrauben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Die Klimadiskussion zeigt aber nachdrücklich, dass deren Wirkungen begrenzt bleiben, wenn harte – ökonomische – Interessenkonflikte bestehen, denn diese lassen sich kaum argumentativ lösen.

Der Landes- und Regionalplanung fehlen derzeit die Voraussetzungen, um bundesweit die flächenpolitischen Ziele verbindlich erreichen zu können

Landes- und Regionalplanungen versuchen teilweise sehr nachdrücklich und auch erfolgreich, der Herausforderung mit Flächensparzielen und Entwicklungsvorgaben für die kommunale Ebene zu begegnen. Das Problem dabei ist,

- ▶ dass quantitative Flächensparziele auf dieser Ebene bislang noch nicht verbindlich verankert wurden,
- ▶ dass eine gemeinsam akzeptierte, bundesweite Obergrenze (Hektarzahl) für die Flächenneuanspruchnahme nur eingehalten werden kann, wenn alle Länder und Planungsebenen abgestimmt handeln, derzeit jedoch ein nicht abgestimmtes Vorgehen der Länder und Regionen die Einhaltung einer Zielvorgabe auf Bundesebene konterkariert,
- ▶ dass die Einflussmöglichkeit der Landes- und Regionalplanung – jedenfalls bei Orten höherer Zentralität – aufgrund der kommunalen Planungshoheit begrenzt ist, solange Flächensparziele nicht für alle Ebenen operationalisiert werden können, und so erkennbar immer wieder nicht bedarfsgerechte Bauflächenausweisungen an den „falschen“ Orten (z.B. außerhalb angespannter Wohnungsmärkte) möglich bleiben.

4.1.2 Folgerungen

Aus den Ausgangsüberlegungen ergeben sich diese Folgerungen hinsichtlich einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme:

Wirkung des verfügbaren Instrumentariums ist unzureichend

Das verfügbare Instrumentarium bzw. der Mangel am konsequent zielgerichteten Einsatz der Instrumente führen dazu, dass eine an den bundespolitischen Zielen ausgerichtete Flächensparpolitik nicht umgesetzt werden kann. Insbesondere Interessen- und Zielkonflikte im Kontext der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke sind hierfür offenbar mit ausschlaggebend.

Erforderlich sind verbindliche Regelungen zu einer bundesweit verbindlichen quantitativen Obergrenze

Die Flächensparziele für den Bund müssen mit verbindlichen Regelungen zu ihrer Umsetzung in Form einer verbindlichen Obergrenze der Flächenneuanspruchnahme für das Bundesgebiet insgesamt unterlegt werden. Eine Zielangabe ohne verbindliche Regelungen kann bei den unterschiedlichen Interessen und Zuständigkeiten der bundesrepublikanischen Planungslandschaft nicht erfolgreich sein.

Entscheidend ist die Ausgestaltung der Verteilung

Entscheidender als die Festlegung der Obergrenze ist die Verteilung der – innerhalb der Obergrenze zur Nutzung „freien“ – Gesamtfläche auf Länder, Regionen und Kommunen. Diese Gesamtfläche muss in Anteile (=Kontingente) für die Länder, Regionen und Kommunen aufgeschlüsselt werden.

Eine Sonderfrage ergibt sich daraus, dass auch für Planungen des Bundes Flächen benötigt werden und bei allen Berechnungen und Abstimmungen zu berücksichtigen sind.

Regionalplanung und kommunale Planungshoheit beachten

Die Steuerungsfunktion der Regionalplanung und die Grundsätze der kommunalen Planungshoheit müssen bei allen Überlegungen bedacht und geschützt werden. Ohne sie ist eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nicht zu gewährleisten.

4.2 Grundsätzliche Fragestellungen einer Kontingentierung

Ausgangspunkt für den Kontingentierungsprozess ist die Festlegung einer bundesweiten Obergrenze der Flächenneuanspruchnahme. Wenn diese mit Null-Hektar festgelegt wird, ergibt sich keine Verteilung. Solange aber noch Wachstum (hier = Flächenneuanspruchnahme, ohne Berücksichtigung der für das Flächensparziel nicht zu berücksichtigenden Innenentwicklung) zugelassen bleibt, stellt sich die Frage, wie dieses Wachstum verteilt wird.

Anmerkung: Nur, wenn das Ziel auf 0 Hektar Flächenneuanspruchnahme gesetzt wird, erübrigt sich weitgehend die Frage der Verteilung. Es könnte dann allenfalls noch um die Verteilung von durch Rückbau gewonnenen Potenzialen gehen, wenn diese nicht der kommunalen Verantwortung zugemessen, sondern in eine bundesweite Bilanz überführt würden. Diese eher theoretische Möglichkeit wird hier zunächst nicht weiter betrachtet.

Deshalb steht hier die Frage im Mittelpunkt, nach welchen Kriterien und mit welchen Verfahrensweisen die Festlegung und Verteilung der Kontingente für die Planungsträger ausgestaltet werden könnte, die

- ▶ die kommunale Planungshoheit und regionalplanerische Steuerungsfähigkeit wahrt,
- ▶ über die notwendige Flexibilität zur Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe verfügt und
- ▶ als gerecht akzeptiert werden kann.

Es gibt in der wissenschaftlichen Diskussion und auch in der Planungspraxis der Länder und Regionen eine Vielzahl von Annäherungen an eine Antwort auf diese Frage. Diese wurden in Kapitel 2 dieses Papiers dokumentiert. Die folgenden Überlegungen sind darauf fokussiert, folgende Aspekte zu beleuchten:

- ▶ Welche Varianten gibt es für die Verteilung von Kontingenten?

- ▶ Welche Kriterien können als Grundlage einer Verteilung herangezogen werden und wer legt sie fest?
- ▶ Welche Rolle können handelbare Flächenzertifikate spielen?
- ▶ Wie kann eine Kontingentierung mit der regionalplanerischen Steuerung kombiniert werden?
- ▶ Wie kann die kommunale Planungshoheit gewahrt werden?
- ▶ Wie lassen sich unterschiedliche (ökonomische) Bedarfe flexibel unter Beachtung der Erfordernisse einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bedienen?

4.3 Varianten für die Verteilung der bundesweit verfügbaren Neulächenpotenziale = Kontingente

Im Prinzip gibt es zunächst folgende drei Varianten, um die bundesweit verfügbaren Flächenpotenziale bzw. Kontingente zu verteilen:

- ▶ Variante 1 – bundesweiter Aushandlungsprozess: Ein bundesweiter Aushandlungsprozess, in dem das verfügbare Kontingent auf Länder, Regionen und Kommunen verteilt wird. Zunächst müsste eine Verteilung zwischen den Ländern ausgehandelt werden, die dann die weitere Verteilung auf Regionen und Kommunen organisieren müssten. Dieser Abstimmungsprozess wird mit starken Interessenkonflikten umgehen müssen. Im Erfolgsfall könnte eine solche Lösung jedoch bestmöglich unterschiedliche Bedarfe und Potenziale berücksichtigen.
- ▶ Variante 2 – fokussierter Aushandlungsprozess: Ein Aushandlungsprozess könnte auf an Bedarfen und Potenzialen orientierten Kriterien für die Verteilung basieren. Die Verteilung wäre dann eine Rechenaufgabe. Die Problematik besteht wie bei Variante 1 in der sehr schwierigen Abstimmung zur Festlegung und Gewichtung qualitativer Kriterien.
- ▶ Variante 3 – objektive Zuteilung: Die dritte Variante beruht auf der Zugrundelegung eines – nicht an Bedarfen und Potenzialen orientierten – objektiven, quantitativ messbaren Kriteriums. Dafür bietet sich in erster Linie die Einwohnerzahl (gewichtet nach Zentralitätsstufen oder als degressiver Bevölkerungsschlüssel) an, ein Kriterium das auf Länder, Regionen und Kommunen gleichermaßen angewandt werden kann. Für die danach berechneten Länderkontingente können die Länder individuelle Verteilungsmodelle vorsehen. Das gravierende „Problem“ des objektiven Kriteriums ist, dass bei strikter Anwendung spezifische Bedarfe und Potenziale keine Berücksichtigung finden und – wenn das Kriterium bis hinunter auf die Gemeindeebene vollzogen wird – auch die regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten gerade in deren zentralem Kompetenzfeld, der Siedlungsentwicklung, deutlich geschwächt werden.

4.4 Handelbare Flächenzertifikate als vierte Variante

Das Papier thematisiert handelbare Flächenzertifikate auf der Basis der Ergebnisse des Planspiels Flächenhandel (siehe auch Kap. 2.1.4). Danach werden den einzelnen Kommunen die im Rahmen der bundesweiten Obergrenze verfügbaren Flächenpotenziale nach einem degressiven Einwohnerschlüssel zu Beginn jeden Jahres als Zertifikate zugeteilt (entsprechend Variante 3).

Die Besonderheit bei den handelbaren Flächenzertifikaten besteht – in Abweichung von einer Verteilung der Kontingente auf Regionen und Kommunen nach einem Einwohnerschlüssel (Variante 3) – darin, dass nach einer Erstzuteilung der Zertifikate diese in einem zweiten Schritt zwischen den Kommunen bundesweit frei handelbar sind. Kommunen können – innerhalb der regionalplanerisch vorgegebenen Grenzen – somit über das berechnete Kontingent hinausgehende Rechte für eine Flächenneuanspruchnahme kaufen. Andere Kommunen können bei einer sparsamen Flächenpolitik aus der Veräußerung nicht benötigter Zertifikate finanziellen Gewinn erzielen.

Das Planspiel Flächenhandel hat ergeben, dass Kommunen bei diesem Handelssystem sehr viel genauer den Bedarf und die Kosten-Nutzen-Relation von Flächenausweisungen prüfen und dass durch ein solches Flächenhandelssystem ein fairer Lastenausgleich entstehen kann, und zwar zwischen Kommunen, die Bauflächen im Außenbereich ausweisen, und Kommunen, die die Gemeindeentwicklung auf den Innenbereich konzentrieren. Die Ergebnisse des Modellversuchs zeigen, dass wachsende Städte und Gemeinden Zertifikate hinzukaufen müssen, während Kommunen in Regionen mit starker Abwanderung Zertifikate verkaufen können. Damit würden eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gefördert und auch die Kommunalfinanzen entlastet, da besonders teure Entwicklungsmaßnahmen an ungünstigen Standorten unterbleiben.

4.5 Das Problem der Schwächung der Landes- und Regionalplanung

Im Planspiel Flächenhandel wurde zwar nachdrücklich vertreten, dass raumordnerische Zuständigkeiten unberührt bleiben, wenn Planungen der Kommunen nach wie vor landes- und regionalplanerischen sowie naturschutzrechtlichen Vorgaben genügen müssen.

Diese Argumentation erscheint allerdings verkürzt. Die Steuerung der Siedlungsentwicklung ist das „Herzstück“ der Regionalplanung. Ohne Einfluss auf das Maß der Flächenneuanspruchnahme und deren Verhältnis zwischen den Kommunen einer Region ist diese Funktion kaum zu erfüllen. Dies lässt eine garantierte Entwicklungsmöglichkeit nach einem bundesweiten Schlüssel entsprechend der Idee des Zertifikatehandels, vor allem aber auch die Möglichkeit für einzelne Kommunen, ihre Finanzkraft für Sonderentwicklungen zu nutzen, durchaus problematisch erscheinen.

Eine zusätzliche Stellschraube zur Stärkung der regionalplanerischen Einflussmöglichkeit erscheint dringend geboten. Ein allein an ökonomischen Kriterien orientiertes Modell wird der Komplexität der Siedlungsentwicklung nicht gerecht.

4.6 Umsetzung einer Kontingentierung durch raumordnerische Steuerung, ggf. in Kombination mit einem Zertifikatehandel

Eine Kontingentierung neu auszuweisender Flächen durch raumordnerische Steuerung könnte erfolgen, indem eine Verteilung der Kontingente auf regionaler Ebene durch die Träger der Regionalplanung erfolgen. Die Umsetzung der Kontingentierung durch raumordnerische Steuerung wäre auch mit einem Zertifikatehandel kombinierbar.

Grundlegend ist, dass jede Region im Sinne eines Regionen-Modells über die Summe der nach dem bundeseinheitlichen Verteilungsschlüssel auf ihre Kommunen entfallenden Kontingente bzw. Zertifikate verfügt. Anschließend ergeben sich vier Möglichkeiten:

- ▶ Erste Möglichkeit (kein Zertifikatehandel): Die Träger der Regionalplanung nehmen die Verteilung der Kontingente auf die Kommunen vor (z.B. Bevorzugung zentraler Orte oder ausgewiesener Wachstumskerne, Berücksichtigung interkommunaler Zusammenarbeit).

Dies würde eine sehr starke Rolle der Regionalplanung, aber auch einen erheblichen Eingriff in die kommunale Planungshoheit bedeuten.

- ▶ Zweite Möglichkeit (Kombination mit Zertifikatehandel): Die Träger der Regionalplanung können Vorgaben für einen Zertifikatehandel machen (z.B. Zertifikate zunächst nur innerhalb der Region) oder müssen Handelsaktivitäten genehmigen. Diese Möglichkeit ist aber deutlich schwächer, da sie wenig Einfluss auf die grundsätzliche Verteilung der Flächenentwicklung hat.
- ▶ Dritte Möglichkeit (kein Zertifikatehandel): Die Träger der Regionalplanung können für sich einen bestimmten Prozentsatz der Kontingente reservieren und diesen verteilen. Damit hätte die Regionalplanung weiterhin eine effektive Einflussmöglichkeit auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung.
- ▶ Vierte Möglichkeit (Kombination mit Zertifikatehandel): Die Träger der Regionalplanung werden im Rahmen eines Zertifikatehandels ausschließlicher Handelspartner der Kommunen und für die Kommunen ihrer Region. Sie könnte dann innerhalb der Region und bundesweit kaufen und wiederum in der Region oder bundesweit verkaufen. Damit hätte sie eine sehr starke Rolle (aber auch finanzielle Verantwortung), ohne dass die Kommunen beeinträchtigt werden.

4.7 Wahrung der kommunalen Planungshoheit

Es wird kein Modell erfolgreich sein, das den verfassungsmäßig geschützten Kern der kommunalen Planungshoheit in Frage stellt. Die kommunale Selbstverwaltung und die kommunale Planungshoheit machen die Stärke der deutschen kommunalen Landschaft aus. Diese trägt eine Hauptlast der Herausforderungen für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, leistungsfähiger Wirtschaftsstandorte und der Lebensqualität der Menschen. Deshalb ist ein Modell anzustreben, das alle Kommunen im Grundsatz gleichbehandelt und dennoch die Flexibilität zur Beachtung unterschiedlicher Bedarfe beinhaltet. Eine Kontingentierung mit zwischen den Kommunen selbst aushandelbaren und mit der Regionalplanung abgestimmten Abweichungen könnte dafür ein gangbarer Weg sein (siehe auch Textbox in Kap. 2.3.2).

5 Thesen für die Diskussion im Bund-/ Länder-Dialog

Im Folgenden werden die Aussagen aus Kap. 4 in sechs Thesen und zwei Empfehlungen für die Strukturierung der Diskussion im Bund-/Länder-Dialog zusammengefasst.

Thesen

1. Für eine erfolgreiche Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ist die verbindliche Festlegung einer bundesweiten Obergrenze unverzichtbar.
2. Die im Rahmen dieser Obergrenze zulässige Flächenneuanspruchnahme muss nach einem verbindlichen Regelwerk auf Länder, Regionen und Kommunen verteilt werden.
3. Ideal wären einvernehmlich vereinbarte Kontingente für die Länder, die ihrerseits für die weitere Verteilung auf Regionen und Kommunen verantwortlich wären. Diese Vereinbarung muss von allen Ländern getragen werden.
4. Ein Weg, der zu einem zielgenauen Ergebnis führen würde, wäre die direkte Verteilung von handelbaren Zertifikaten auf die Kommunen nach einem einheitlichen, quantitativen (einwohnerbasierten) Schlüssel. Damit könnten zumindest ökonomische Bedarfe, nicht aber regionalplanerische Aspekte Berücksichtigung finden.
5. Die Vorteile handelbarer Zertifikate könnten mit der erforderlichen regionalplanerischen/raumordnerischen Steuerung verknüpft werden, indem die Regionalplanung einen bedeutsamen Einfluss auf die Zuteilung der Zertifikate an die Kommunen oder auf den Handel mit den Zertifikaten erhält, indem
 - ▶ entweder die Regionalplanung ausschließlicher Handelspartner der Kommunen und für die Kommunen ihrer Region wird und dann innerhalb der Region und bundesweit kaufen und wiederum in der Region oder bundesweit verkaufen kann,
 - ▶ oder dass die Regionalplanung für sich einen bestimmten Prozentsatz der Zertifikate reservieren und diesen verteilen kann.
6. Grundsätzlich gilt: Jede Form der Kontingentierung wird zur Flächenverknappung führen und erfordert daher vielerorts eine Abkehr von tradierten Vorgehensweisen der Siedlungsentwicklung. Daher sind Anreize für die Innenentwicklung auch im Fall einer Kontingentierung weiterhin erforderlich, wenn Städte und Gemeinden eine stärker an Qualitäten orientierte Siedlungsentwicklung betreiben sollen.

Empfehlung

Daraus leiten sich folgende Empfehlung ab:

- ▶ Es sollte geprüft werden, ob die Länder eine verbindliche Aushandlung der Verteilung von Flächenkontingenten unterstützen oder ob ein Modell bevorzugt wird, bei dem Regionen und Kommunen nach einem festen quantitativen Schlüssel (orientiert an der Einwohnerzahl) frei handelbare Zertifikate erhalten.
- ▶ Der Bund-/ Länder Dialog Fläche sollte diese Prüfung einleiten und darüber hinaus Vorschläge unterbreiten, in welcher Form und in welchen Gremien ein Verständigungsprozess von Bund und Ländern über Vorgehensweisen der Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme weitergeführt werden sollte.

A Anhang

A.1 Quantitative Mengengrenzungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in den deutschen Bundesländern und Planungsregionen

Land	Planungswerke	Aussagen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten durch Verdichtung und Arrondierung (3.1.9 Z) • Dem Ausbau vorhandener Verkehrswege ist Vorrang vor dem Neubau einzuräumen. Die Flächeninanspruchnahme ist gering zu halten, wertvolle Böden sind zu schonen und die Zerschneidung großer zusammenhängender Freiflächen ist zu vermeiden (4.1.2 G)
Bayern	Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) Stand 01.01.2020	<ul style="list-style-type: none"> • Nachhaltige Siedlungsentwicklung und flächensparende Siedlungsformen (3.1 G) • Innen- vor Außenentwicklung, Ausnahmen, wenn Potenziale nicht zur Verfügung stehen (3.2 Z)
Brandenburg	Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Gebot der vorrangigen Innenentwicklung und Funktionsmischung (5.1. G) • Die Neuinanspruchnahme von Flächen durch Siedlung und Verkehr soll im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips möglichst vermieden werden
Hessen	Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Vierte Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP) Hessen 2000 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Die Neuinanspruchnahme von Flächen ist durch Nutzung der Möglichkeiten zur Innenentwicklung und eine angemessene bauliche Verdichtung zu begrenzen (4.2.3-2 Z) • Innen- vor Außenentwicklung (3.1-4 Z), Potenziale im Bestand sind nachzuweisen (Begründung) • Während in der 3. Entwurfsfassung noch eine Reduzierung bis 2020 auf 2,5 ha/Tag (3.1-3 G) formuliert wurde, wurde dieser Grundsatz in der 4. Fassung ersatzlos gestrichen
Land Mecklenburg-Vorpommern	Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V) 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Zersiedlung (Z 4.1.6) • Vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen und Möglichkeiten der Nachverdichtung inkl. Nachweis (Z 4.1.5)
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	<p>Keine Zielaussagen bezüglich einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung (2.1.04 G) • Innen- vor Außenentwicklung (2.1.06 G)
Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) Stand 4.11.2020	<ul style="list-style-type: none"> • Flächensparende und bedarfsgerechte Ausrichtung der Siedlungsentwicklung (Z 6.1-1)

Land	Planungswerke	Aussagen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme
		<ul style="list-style-type: none"> Grundsatz, Siedlungsentwicklung bis 2020 auf 5ha, langfristig auf „Netto-Null“ zu reduzieren (G 6.1-2) vom LEP 2016 ist weggefallen
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm IV Rheinland-Pfalz (LEP IV) 2008	<ul style="list-style-type: none"> Die quantitative Flächenneuanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren (2.4.2 Z 31) Innenentwicklung hat Vorrang vor Außenentwicklung (2.4.2 Z 31)
Saarland	Landesentwicklungsplan Teilabschnitt „Siedlung“ 2006 (hrsg. vom Ministerium für Umwelt)	<ul style="list-style-type: none"> Minderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke als übergeordnetes Prinzip (1.3.)
Sachsen	Landesentwicklungsplan 2013 (hrsg. vom Ministerium für Umwelt)	<ul style="list-style-type: none"> G 2.2.1.1 Die Neuanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll in allen Teilräumen Sachsens vermindert werden. Bei der Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll bei Kompensationsmaßnahmen vorrangig auf eine Entsiegelung hingewirkt werden. zu Grundsatz 2.2.1.1: In Anlehnung an die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung strebt der Freistaat Sachsen grundsätzlich an, bis 2020 die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 2 ha pro Tag zu reduzieren.
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden durch vorrangige Nutzung vorhandener Potenziale und flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen (2 G13)
Schleswig-Holstein	Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, derzeit Fortschreibung (Stand 2. Entwurfsfassung 2020)	<ul style="list-style-type: none"> Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Nachweis fehlender Potenziale (Z 2.5.2.6) <p>Derzeit laufende Fortschreibung LEP (2. Entwurf 2020):</p> <ul style="list-style-type: none"> Vorgabe für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 1,3 Hektar/Tag entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des und langfristig einzuführende Flächenkreislaufwirtschaft Bundes (nur Grundsatz) (G3) Begründung zu G3: Die Neuanspruchnahme von Flächen für Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur soll bei allen Bauvorhaben so gering wie möglich erfolgen, um den angestrebten Zielwert von unter 1,3 ha pro Tag zu erreichen.

Land	Planungswerke	Aussagen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme
		<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung der Neuanspruchnahme von Grund und Boden (G 54) • Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung (Z4)
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Thüringen im Wandel (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll weiterhin kontinuierlich reduziert werden mit dem Ziel, bis 2025 die Neuanspruchnahme durch aktives Flächenrecycling (in der Summe) auszugleichen (2.4.1 Leitvorstellung) • Innen- vor Außenentwicklung (4.4.1 G) • Orientierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke am gemeindebezogenen Bedarf nach dem Prinzip „Nachnutzung vor Flächenneuanspruchnahme (2.4.2 G)

A.2 Glossar

Flächenverbrauch

Unter Flächenverbrauch versteht man den täglichen Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Umwandlung natürlicher, naturnaher oder auch land- und forstwirtschaftlich genutzter Fläche in Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Ob mit dieser Flächenneuanspruchnahme auch eine Bodenversiegelung verbunden ist, ist eine davon strikt getrennt zu betrachtende Frage.

Siedlungs- und Verkehrsflächen

Per Definition gelten als Siedlungs- und Verkehrsfläche Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen (ohne Abbauland), Erholungsflächen, Friedhöfe und Verkehrsflächen. Der Indikator wird jährlich vom Statistischen Bundesamt auf der Basis der von den Ländern berichteten Bodennutzungs-Daten berechnet. Diese unterliegen in vielen Fällen Sondereffekten und müssen vom Statistischen Bundesamt teilweise korrigiert werden.

Siedlungs- und Verkehrsflächen schließen verschiedene Flächennutzungsarten mit dem gemeinsamen Kennzeichen ein, dass sie vordergründig siedlungswirtschaftlichen Zwecken dienen oder eine siedlungswirtschaftliche Ergänzungsfunktion umfassen. Hierbei können Siedlungs- und Verkehrsflächen keinesfalls mit versiegelten Flächen gleichgesetzt werden, da nur ein Teil der unter diesem Terminus zusammengefassten Nutzungsarten eine direkte Bebauung, Verdichtung und schließlich eine Versiegelung nach sich zieht. Insbesondere Freiflächen wie etwa Hausgärten, Erholungsflächen, Friedhöfe und Verkehrsbegleitgrün sind nur in geringem Maße bis gar nicht versiegelt. Schätzungen diverser Autor*innen zufolge liegt der Versiegelungsanteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche bei circa 50 Prozent.

Mengenvorgabe

Eine quantitative Mengenvorgabe stellt einen festgelegten Maßstab einer auf die Flächeninanspruchnahme bezogenen quantitativen Siedlungsentwicklung dar. Diese Mengenvorgabe kann aus flächenpolitischen Zielen hergeleitet werden.

Mengenziel

In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung 2002 ein quantitatives Mengenziel verankert: Die bauliche Flächenneuanspruchnahme von 129 Hektar pro Tag im Jahr 2000 soll bis 2020 auf 30 Hektar reduziert werden. Dieses Mengenziel ist ein Beispiel für parametrische Steuerung, wonach ein operationalisiertes Ziel (Parameter) nachgeordneten Adressaten vorgeben wird, jedoch bleibt die Art und Weise der Zielerreichung diesen selbst überlassen². Ein derartiges Mengenziel kann als Orientierungsrahmen für Landes- und Bauleitplanung zuständigen Gebietskörperschaften dienen. Insofern hat das in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie genannten Ziel „30 Hektar minus X“ appellativen Charakter.

Operationalisierung (des Mengenziels)

Operationalisierung bedeutet Präzisierung, Festlegung und Formulierung wissenschaftlicher Begriffe. Bezogen auf das Mengenziel heißt dies die verbindliche Festlegung und Zuweisung von Flächenmengen, die neu in Anspruch genommen werden können. Um die flächenpolitischen Ziele tatsächlich punktgenau erreichen zu können, müssen diese in einem nachhaltigen Flächenmanagement verbindlich in Form von geeigneten Maßnahmen und Prozesse umgesetzt werden. Diese Operationalisierung kann zielgenau und verbindlich nur mittels eines Kontingentierungssystems gewährleistet werden.

Kontingentierung

Die Kontingentierung ist die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme auf einen Zielwert durch die Festlegung von bundesweiten Flächenkontingenten und dient unmittelbar der Operationalisierung eines flächenpolitischen Mengenziels. Somit ist die Kontingentierung der Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ein Instrument für die Ansteuerung eines flächenpolitischen Ziels, mithilfe dessen eine Höchstmenge an Fläche festgelegt wird, die in einem definierten Zeitraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht werden darf.

Die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme auf einen Zielwert (derzeit 30-Hektar-X bis 2030) kann zuverlässig nur mit einer konsequenten Kontingentierung gelingen, die verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirkt. Diese Begrenzung ist eine originäre Aufgabe von Bund und Ländern. Derzeit existiert für die Kontingentierung keine gesetzliche Grundlage.

Bei einer Kontingentierung ist zu beachten, dass die Kommunen nur für einen Teil der Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen verantwortlich sind. Flächenneuanspruchnahme resultiert auch aus Bauvorhaben des Bundes und der Länder, z.B. Bundesverkehrswege, UVP-pflichtige Vorhaben, privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB oder für Härtefallregelungen. Bei der Berechnung und Verteilung der Flächenkontingente ist deshalb vorab ein zu definierender Anteil von den gemeindlichen Kontingenten abzuziehen, über den Bund und

2 Cools et.al. (2003): 1

Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit verfügen bzw. deren Verwendung nicht in die Zuständigkeit von Städten und Gemeinden fällt.

Flächenkontingent

Als Flächenkontingent wird eine festgelegte Menge an Fläche bezeichnet. In Bezug auf das von der Bundesregierung avisierte 30-Hektar-X -Ziel wird das bundesweite Flächenkontingent, welches im Außenbereich für Siedlung und Verkehr neu in Anspruch genommen werden darf, auf 30 Hektar-X pro Tag beziffert.

Transformationspfad (Reduzierungspfad)

Für die Umsetzung des Mengenziels muss sich die Politik auf konkrete Flächenverbrauchsreduzierungsziele für definierte Zeiträume verständigen. Daraus resultiert, dass die Flächenneuanspruchnahme schrittweise verringert und dem Mengenziel angenähert werden sollte. Aus diesem Grund ist ein Transformations- bzw. Reduzierungspfad festzulegen, welcher den zeitlich abgestuften Umfang von Flächenkontingenten entlang einem zeitlich abgestuften Ziel für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme z.B. bis zum Jahr 2030 orientiert.

Verteilung/ Zuteilung von Kontingenten

Ziel der Verteilung/Zuteilung ist es, nach einem gerecht empfundenen Schlüssel das Flächenkontingent von bundesweit 30 Hektar-X pro Tag vom Bund auf niedrigere (staatliche) Ebenen (Länder, Raumordnungsregionen, Städte und Gemeinden) zu verteilen. Neben dem Verteilungsschlüssel muss die institutionelle Ebene bestimmt werden, auf welcher die Kontingente verteilt werden sollen. In einem Bundesmodell werden die Kontingente unmittelbar vom Bund an die Gemeinden adressiert, in einem Bund-Länder-Modell hingegen werden die Flächenkontingente den Ländern zugeordnet, sodass die weitere Allokation nach Maßstäben der Länder auf die gemeindliche Ebene erfolgt. Anknüpfend an ein Bund-Länder-Modell können in einem Regionen-Modell die auf die Länder heruntergebrochenen Ziele auf die Ebene einzelner Regionen aufgeteilt werden. Zusammenfassend haben alle Modelle gemeinsam, dass die Kontingente am Ende des Verteilungsprozesses auf die Kommunen und damit auf der Ebene der Bauleitplanung verteilt werden, nur der Einfluss der Länder und Raumordnungsregionen auf die Verteilungskriterien wird verschieden gehandhabt.

Verteilungsschlüssel

Über einen Verteilungsschlüssel wird das zu erreichende Flächenkontingent (z.B. 30-Hektar-X pro Tag) auf die Länder, Regionen oder Kommunen verteilt. Somit bildet der Verteilungsschlüssel die Methode, wie die Kontingente auf der Bundesebene auf niedrigere Verwaltungsebenen (Länder, Regionen oder Kommunen) transformiert bzw. regionalisiert werden. Zur Verteilung nationaler und regionaler Flächensparziele auf einzelne räumliche Einheiten können eine Reihe von Verfahren herangezogen werden. In der Wissenschaft wurden bisher Verteilungsschlüssel diskutiert, die auf die Kataster-, Siedlungsfläche, Siedlungsentwicklung, Bevölkerungs-, Siedlungsdichte und auch auf sozioökonomische Kriterien wie Bevölkerungszahlen, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftskraft sowie Erwerbstätigenzahl Bezug nehmen. Die Herausforderung besteht darin, einen Verteilungsschlüssel zu entwickeln, der zugleich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung Rechnung trägt und als gerecht empfunden wird.

Regulatorischer Weg

Ein regulatorischer Weg der Umsetzung einer Kontingentierung ist es, dass der Bund den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiterentwickelt und eine Kontingentierung in der klassischen Raumordnung verankert, damit das 30 Hektar-X-Ziel punktgenau umgesetzt und der Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte gelenkt werden kann. Ein Vorteil dieses Ansatzes wäre es, dass auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden kann. Der Nachteil gegenüber dem Handel mit Zertifikaten ist vor allem, dass Kommunen, die ihre Kontingente nicht in Anspruch nehmen, daraus keine direkten monetären Vorteile ziehen können. Die im Vergleich zu dem Zertifikatehandel geringere Flexibilität für die handelnden Akteure könnte durch geeignete Mechanismen wie interkommunale oder intraregionale Abstimmungen erweitert werden.

Umweltökonomischer Weg

Dieser Weg setzt auf das neu einzuführende Instrument des Handels mit Flächenzertifikaten, der das bestehende Planungsrecht (ROG und BauGB) ergänzt. Die zugewiesenen Kontingente für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke werden hier in Form von handelbaren Zertifikaten an die Kommunen ausgereicht. Jede Kommune, die neue Siedlungs- und Verkehrsflächen festsetzen möchte, muss die entsprechende Anzahl an Zertifikaten bereitstellen. Der Handel mit Zertifikaten basiert auf einem ökonomischen Ansatz. Er erlaubt eine quantitativ zielgenaue Steuerung und ist somit ein sicherer Weg, das 30-Hektar-X-Ziel zu erreichen. Zudem lenkt er Neuausweisungen bevorzugt auf Bereiche, in denen Investitionen langfristig rentierlich sind. Er belohnt Kommunen, die ihre Kontingente nicht nutzen oder Baurechte zurücknehmen, da sie diese veräußern können. Durch die Möglichkeit des Handels und die Möglichkeit, Weiße Zertifikate zu generieren, lässt er den Kommunen – innerhalb der Grenzen der Raumordnung – vergleichsweise große Entscheidungsspielräume. Die Herausforderung bestünde darin, dass die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für den bundesweiten Einsatz dieses Instruments noch geschaffen werden müssten. Die Wirksamkeit und grundsätzliche Praxistauglichkeit des Systems wurden in einem Planspiel mit 87 Kommunen erprobt.

Zertifikat

Ziel eines Flächenzertifikatehandels ist die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Hierzu wird ein Mengenziel an zulässiger Siedlungs- und Verkehrsfläche festgelegt und in Zertifikate verbrieft. Anschließend erfolgt ein Verteilungsprozess dieser Zertifikate auf relevante Planungsträger. Die Anzahl der Zertifikate, welche für einen bestimmten Zeitraum ausgegeben werden, spiegelt die maximal mögliche neue Flächenneuanspruchnahme wider, die in Übereinstimmung mit dem operationalisierten flächenpolitischen Mengenziel steht.

Zertifikatehandel

Hierzu wird ein Mengenziel an zulässiger Siedlungs- und Verkehrsfläche festgelegt, in Zertifikaten verbrieft und mithilfe eines Verteilungsprozesses (Kontingentierung) auf relevante Planungsträger verteilt. Diese müssen bei einer Flächenneuanspruchnahme entsprechend vorlegen. Eine Flexibilisierung der Mengensteuerung wird dadurch erreicht, dass die Planungsträger mit den Zertifikaten handeln können, das heißt sie können bei Bedarf zusätzliche Kontingente anderer Planungsträger käuflich erwerben oder ihre eigenen nicht benötigten Kontingente verkaufen. Die Handelskomponente ist an sich kein zwingend notwendiges Element einer quantitativen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme. Durch den Handel werden jedoch die räumlichen

Konsequenzen einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme flexibel gehalten, indem Kommunen über den Kauf und Verkauf von Zertifikaten ihre kommunalen Entwicklungsinteressen anpassen können. Kommunen als die wichtigsten Zertifikatpflichtigen können Inhaber der Zertifikate sein oder darüber entscheiden, ob sie Zertifikate zu- oder verkaufen.

Weißes Zertifikat

Weißer Zertifikate entstehen, wenn Kommunen bereits ausgewiesene, aber ungenutzte Bebauungspläne wieder außer Kraft setzen und eine dauerhafte Rückführung zur Freifläche erfolgt. Eine dauerhafte Rückführung kann auch auf Flächen erfolgen, für die noch keine Zertifikatspflicht bestand, da sie unter einem Bebauungsplan in Anspruch genommen wurden, der vor Einführung des Handels mit Flächenausweisungszertifikaten in Kraft getreten ist. Bei der Rückplanung werden neue Rechte generiert, die von den rückplanenden Kommunen an anderer Stelle genutzt oder verkauft werden können.

Obergrenze

Eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme erfordert als Zielsetzung eine Obergrenze, der im Gesamttraum und für eine festgelegte Zeitperiode erlaubten, zusätzlichen Flächenausweisungen, in deren Höhe dann Kontingente ausgegeben werden. Für Deutschland liegt mit der, in der Nachhaltigkeitsstrategie festgehaltenen Absenkung der täglichen Neuanspruchnahme für Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 58 ha im Zeitraum 2014-2017 auf „30 minus XY Hektar bis 2030“ ein solches Ziel vor.

6 Quellenverzeichnis

- Adrian, L., Bock, S., Bunzel, A., Preuß, T. & Rakel, M. (2018). *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Aktionsplan Flächensparen* (Texte 38/2018). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>
- Bayerischer Landtag. (2019). *Gesetzentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christian Zwanziger, Gülsere Demirel, Thomas Gehring, Eva Lettenbauer, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Gisela Sengl und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel*. Drucksache 18/3037. https://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000002000/0000002272.pdf
- Behnisch, M., Kretschmer, O. & Meinel, G. (Hrsg.). (2018). *Flächeninanspruchnahme in Deutschland: Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung*. Springer Spektrum. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-50305-8>
- Bizer, K., Bovet, J., Henger, R., Jansen, N., Klug, S., Ostertag, K., Schleich, J. & Siedentop, S. (2012). *Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten: Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs* (Texte 60/2012). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/projekt-forum-handel-flaechenzertifikaten>
- Bock, S., Hinzen, A. & Libbe, J. (2011). *Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis: Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin. <https://repository.difu.de/handle/difu/127284>
- Böhm, E., Nierling, L., Walz, R. & Küpfer, C. (2002). *Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweiskontingente: Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe*. Abschlussbericht. Karlsruhe. Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI). <https://doi.org/10.24406/publica-fhg-291399>
- Bovet, J. (2017). *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bayerischen Landesrecht: Gutachten im Auftrag von Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag*. https://www.ludwighartmann.de/wp-content/uploads/2017/01/170110-Gutachten-Flaecheninanspruchnahme_Bovet_final2.pdf
- Bovet, J., Bizer, K., Henger, R., Ostertag, K. & Siedentop, S. (2013). Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis? *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning (RuR)*, 71(6). <https://doi.org/10.1007/s13147-013-0255-6>
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. (2007). *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt: Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007*. Berlin. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. (2016). *Den ökologischen Wandel gestalten: Integriertes Umweltprogramm 2030*. IUP 2030. Berlin. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf
- Der Bundesrat. (2011). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa: KOM(2011) 571 endg.; Ratsdok. 14632/11: Beschluss des Bundesrates*. Drucksache 590/11 (Beschluss). <https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0590-11>
- Die Bundesregierung. (2017). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016*. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>

Bunzel, A. & Hanke, S. (2011). *Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit: Rechtsgutachten. Schriftenreihe / Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften: Bd. 1.* Kommunal- und Schul-Verl.

Christdemokratische Union & Freie Demokratische Partei. (2017). *Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022: NRWKoalition.* <https://gleichstellungsstellen-nrw.de/images/pdf/stellungnahmen/koalitionsvertrag-data.pdf>

Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode. (2002). *Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung: Unterrichtung durch die Bundesregierung.* Drucksache 14/8953. Berlin. <https://dserver.bundestag.de/btd/14/089/1408953.pdf>

Henger, R., Daniel, S., Schier, M., Blecken, L., Fahrenkrug, K., Melzer, M., Bizer, K., Meub, L., Proeger, T., Gutsche, J.-M., Tack, A., Ferber, U., Schmidt, T., Siedentop, S., Straub, T., Kranz, T., Weinhardt & Prof. Dr. Christof. (2019). *Modellversuch Flächenzertifikatehande: Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen.* Abschlussbericht (Texte 116/2019). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikatehandel.pdf

Henger, R. & Schier, M. (2014). *Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate* (Flächenhandel-Informationspapier Nr. 02). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf

Henger, R. & Schröter-Schlaack, C. (2008). *Designoptionen für den Handel mit Flächenausweisungsrechten in Deutschland* (Land Use Economics and Planning - Discussion Papers 08-02). Göttingen. Universität Göttingen.

Henger, R., Schröter-Schlaack, C., Ulrich, P. & Distelkamp, M. (2010). Flächeninanspruchnahme 2020 und das 30-ha-Ziel: Regionale Verteilungsschlüssel und Anpassungserfordernisse. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning (RuR)*, 68(4), 297–309. <https://doi.org/10.1007/s13147-010-0038-2>

Hessen, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. (2000). *Landesentwicklungsplan Hessen 2000: Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000.* https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-08/Der_Landesentwicklungsplan_2000.pdf

Hessische Landesregierung. (2018). *Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000: Entwurf für die Beteiligung nach § 10 ROG in Verbindung mit § 4 HLPG.* Beschluss der Hessischen Landesregierung vom 27.03.2017 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Nr. 19). Wiesbaden. https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-08/GVBI%20Nr_19%20S.%20398%20%26%20551.pdf

Janssen, G., Hülsmann, W., Bartel, S. & Wolff, F. (2018). Die Umweltdimension der Raumordnung stärken: Analysen, Umsetzungsbeispiele und Handlungsansätze. *Informationen zur Raumentwicklung*(3), 152–163. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2018/3/downloads/umweltdimension-der-raumordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Köck, W., Bizer, K., Hansjürgens, B., Einig, K. & Siedentop, S. (Hrsg.). (2008). *Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt: Bd. 17. Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht.* Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845211442>

Köck, W., Bovet, J. & Tietz, H. (2018). Mengensteuerung der baulichen Flächenneuanspruchnahme - zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 29(2), 67–75.

Meinel, G., Henger, R., Krüger, T., Schmidt, T. & Schorcht, M. (2020). Wer treibt die Flächeninanspruchnahme? Ein Planvergleich und deren Flächenwirkung. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning (RuR)*, 78(3), 233–248. <https://doi.org/10.2478/rara-2020-0003>

Münter, A. & Schmitt, P. (2007). *Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich: Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW. Abschlussbericht*. Abschlussbericht. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS). <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:109-opus-123522>

Niedersachsen, Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz. (2017). *Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen*. Hannover. https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/112471/Nachhaltigkeitsstrategie_fuer_Niedersachsen_2017_.pdf

Ostertag, K., Schleich, J., Ehrhart, K.-M., Goebes, L., Müller, J., Seifert, S. & Küpfer, C. (2010). *Neue Instrumente für weniger Flächenverbrauch: Der Handel mit Flächenausweisungszertifikaten im Experiment. ISI-Schriftenreihe "Innovationspotenziale"*. Fraunhofer Verlag. <https://doi.org/10.24406/publica-fhg-294794>

Penn-Bressel, G. (2019). Aktuelle Trends des Flächenverbrauchs und Kontingentierung von Flächensparzielen auf kommunaler und regionaler Ebene. In G. Meinel, U. Schumacher, M. Behnisch & T. Krüger (Hrsg.), *IÖR Schriften: Bd. 77. Flächennutzungsmonitoring XI: Flächenmanagement - Bodenversiegelung - Stadtgrün* (S. 31–40). Rhombos.

Saarland, Ministerium für Umwelt. (2007). *Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ 2006: Textliche und zeichnerische Festlegungen mit Begründung/ Erläuterung*. Saarbrücken. https://www.saarland.de/mibs/DE/portale/landesplanung/service/publikationen/Brosch%C3%BCre_LEP_TA_Siedlung.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Sachsen, Staatsministerium des Innern. (2013, 12. Juli). *Landesentwicklungsplan 2013*. https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf

Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.). (2016). *Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik*. Berlin. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung. (2021). *Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein: Fortschreibung 2021*. Kiel. https://www.schleswig-holstein.de/mm/downloads/MILIG/LEP/Text_LEP-SH_2021_A_B%29.pdf

Siedentop, S., Meinel, G. & Pehlke, D. (2020). *Flächensparende Siedlungsentwicklung in deutschen Stadtregionen – eine Bilanz* (ILS-Trends 3/20). Dortmund. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS). https://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/ILS%20TRENDS_3.20_ONLINE.pdf

Statistisches Bundesamt (DESTATIS). (2021, 30. April). *Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jeden Tag um 52 Hektar* [Pressemitteilung Nr. 209]. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_209_412.html

Umweltbundesamt (UBA). (2020). *Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche*. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-4>

Umweltministerkonferenz. (2020). *Ergebnisprotokoll: 95. Umweltministerkonferenz am 13. November 2020 per Videokonferenz*. https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll_95_umk_2_1608714572.pdfhttps://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll_95_umk_2_1608714572.pdf

Walz, R. & Toussaint, D. (2009). *Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweiskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte*. Zusammenfassung (Texte 23/2009). Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA).

<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/short/k3839.pdf>

Wiggering, H., Fischer, J.-U., Penn-Bressel, G., Eckelmann, W., Ekardt, F., Köpke, U., Makeschin, F., Lee, Y. H., Grimski, D. & Glante, F. (2009). *Flächenverbrauch einschränken - jetzt handeln: Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt*. Dessau-Roßlau. Umweltbundesamt (UBA), Kommission Bodenschutz (KBU). <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>

Wolf, F. (2005). Ausweisung von Siedlungsbereichen und Festlegung gemeindescharfer Brutto-Bauland-Werte in der Regionalplanung von Hessen. *Informationen zur Raumentwicklung*(4/5), 217–222.

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2005/Downloads/4_5Wolf.pdf;jsessionid=28328C8B26C060271F7E31C23612E1B0.live21321?__blob=publicationFile&v=1