



## Effektivierung des Planungsrechts zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

Prof. Dr. Wolfgang Köck  
Department Umwelt- und Planungsrecht

# Übersicht

## I. Entwicklung des Siedlungsflächenverbrauchs

## II. Die Leistungsfähigkeit des Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

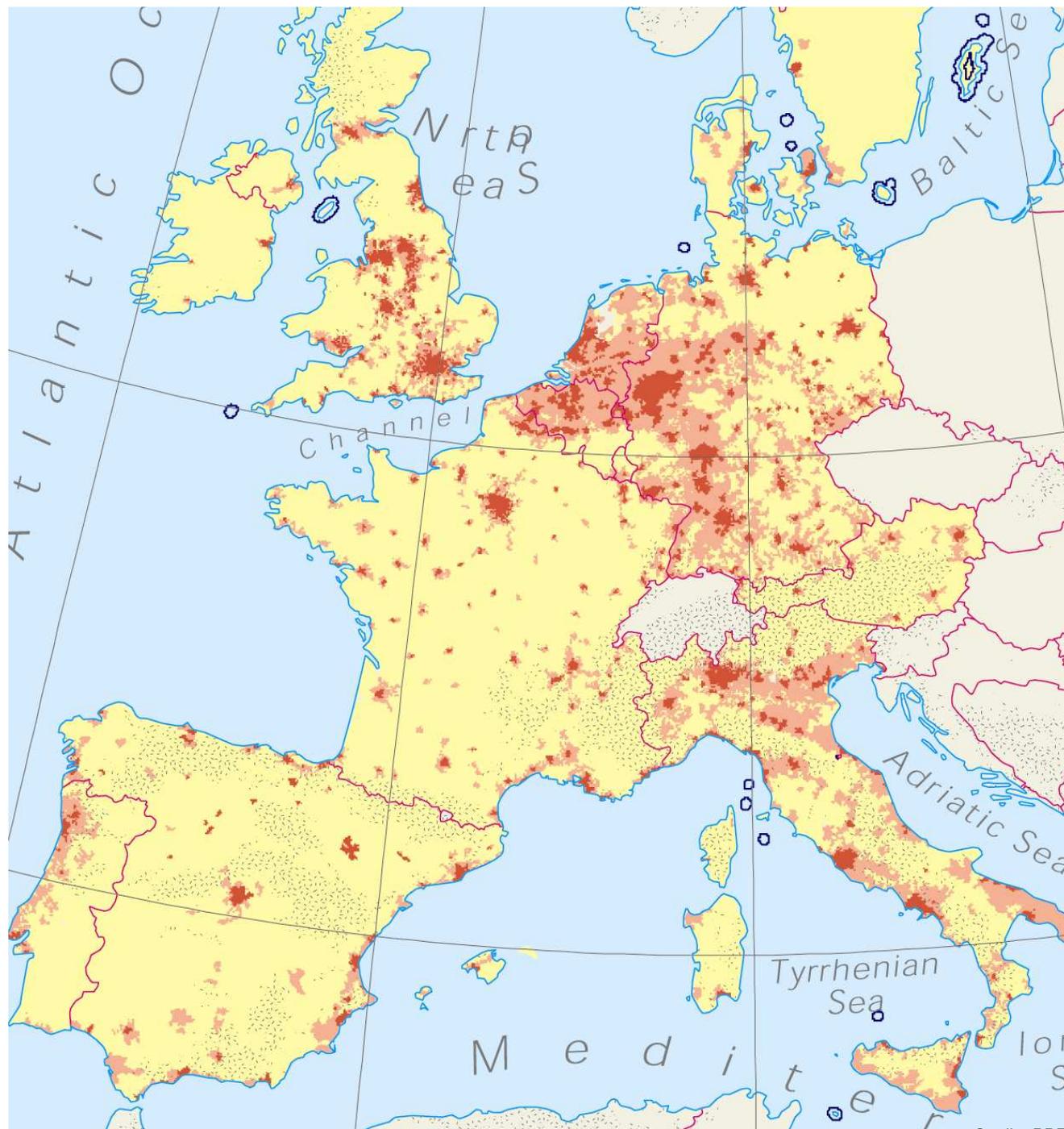
### 1. Raumordnungsrecht

- Gesetzliche Grundlagen
- Praxisbeispiele (BW, Hessen)
- Vorschläge zur Effektivierung des RaumordnungsR.
- Föderalismusreform

### 2. Recht der Bauleitplanung

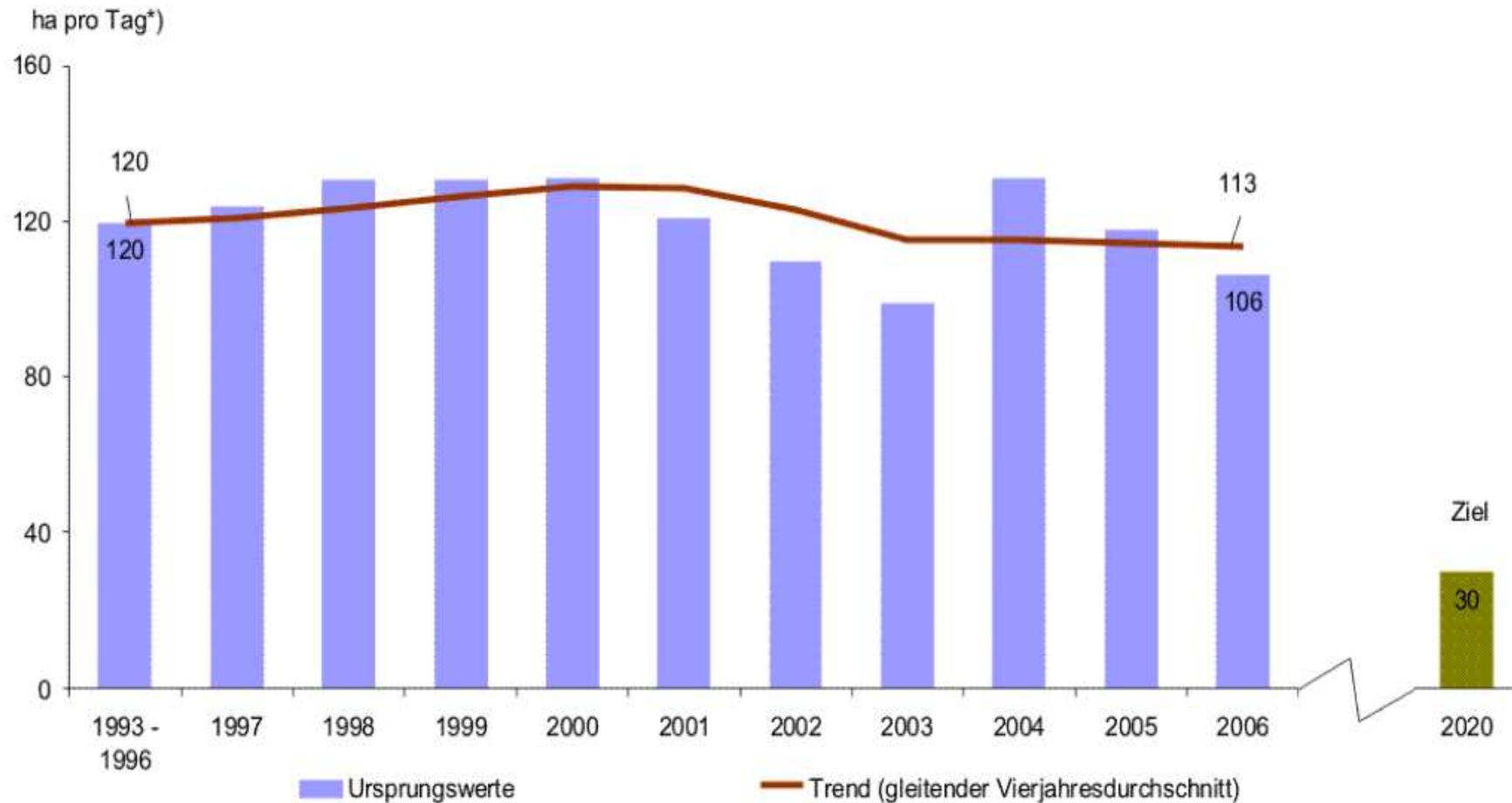
- Grundlagen
- Bewertung des geltenden Rechts
- Verbesserungsvorschläge

## III. Schlussbetrachtung



Deutschland hat eines der höchsten Verstärkungsniveaus in Europa

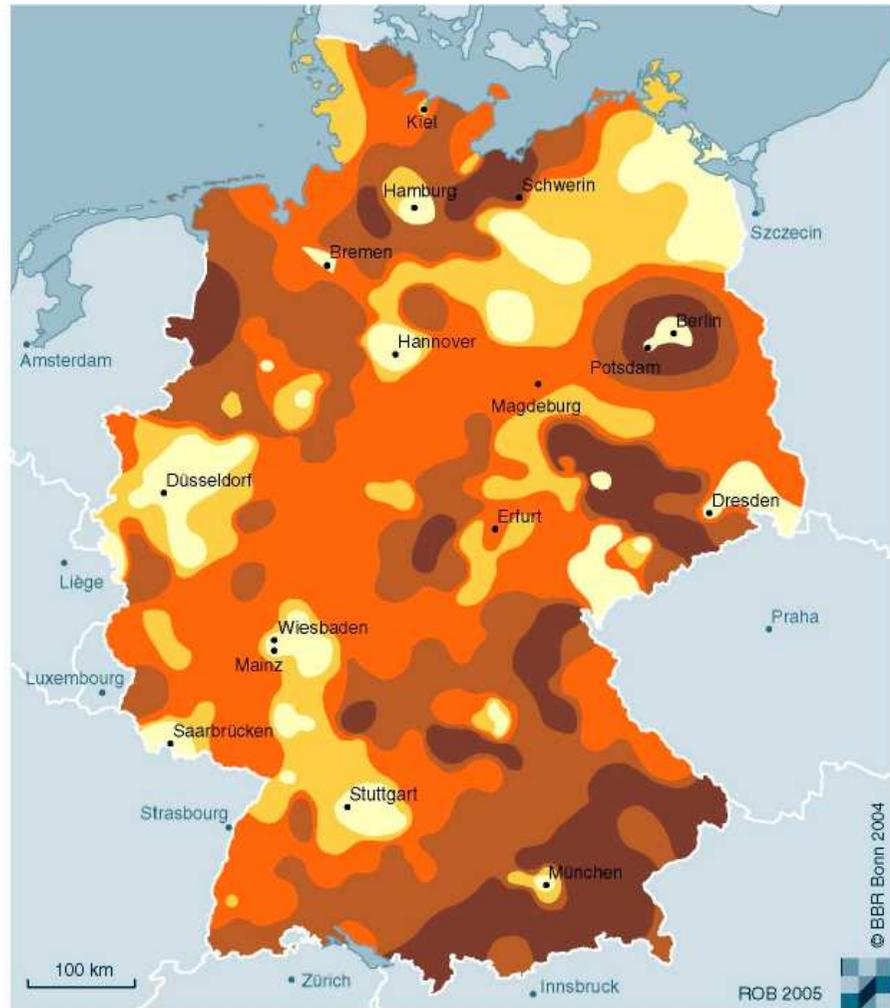
# Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)



\* Die Flächenerhebung beruht auf der Auswertung der Liegenschaftskataster der Länder. Aufgrund von Umstellungsarbeiten in den amtlichen Katastern (Umschlüsselung der Nutzungsarten im Zuge der Digitalisierung) ist die Darstellung der Flächenzunahme am aktuellen Rand verzerrt.

Quelle: <http://www.env-it.de/umweltdaten/open.do>

# Trends der Siedlungsflächenentwicklung (Raumordnungsbericht 2005 - BBR)



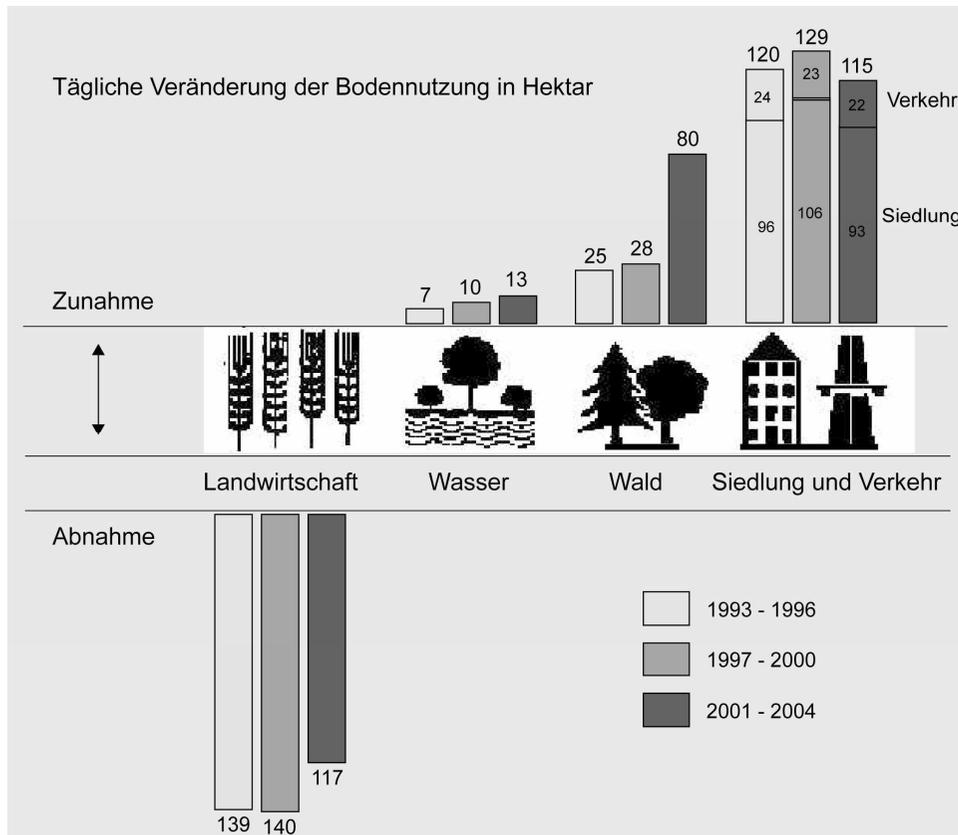
Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn. Seite 57

- Tägliche Siedlungsflächenzunahme wieder leicht ansteigend von 93 ha (2003) auf 104 ha (2020).
- Starke Zuwächse im Umland der Großstädte bis weit in die peripheren, ländlichen Räume.
- Geringe Zuwächse in Zentralräumen und Abwanderungsgebieten.

Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche  
zwischen 2000 und 2020



# Sektorale Verteilung der SuV



Anmerkungen: In einigen Ländern beeinflussen neben tatsächlichen Nutzungsänderungen vor allem Umwidmungen und Neuordnungen der einzelnen Nutzungsarten im Zuge des Aufbaus des automatisierten Liegenschaftskatasters den Zeitvergleich. Saldierung ohne sonstige Flächennutzungsarten. Daten rückkorrigiert; jeweils Beginn bis Ende des Jahres.

Quelle: Eigene Berechnungen des BBR nach Flächenerhebungen zum 31.12.1992, 1996, 2000, 2004 Statistisches Bundesamt, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3, Reihe 5.1

© BBR Bonn 2006

Siedlungsflächen (inkl. Gewerbe- und Erholungsflächen)	80 %
Erschließungsstraßen für Siedlungen	10 %
Wegeausbau Land- und Forstwirtschaft	6 %
Sonstige Verkehrsflächen (davon Flughäfen: 0,5%)	4 %

Quelle: UBA, Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen (2004)

=> **Gemeinden als zentraler Akteur im Rahmen der Ausweisung von Bauland**

# Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung mit Blick auf Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

Bundesregierung verfolgt **Doppelstrategie**  
von quantitativer und qualitativer Steuerung

**ZIEL** - Beschränkung des Siedlungsflächenwachstums auf  
30 ha täglich bis 2020

**ZIEL** - Dezentrale Konzentration des Siedlungsflächenwachstums

**ZIEL** - Innen- vor Außenentwicklung im Verhältnis 3 : 1

# Welche Bedeutung haben überörtliche und örtliche Raumplanung für die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr?

- Durch Landes- und Regionalplanung können den Gemeinden bindende Vorgaben für die räumliche Siedlungsentwicklung gemacht werden
  - Erfordernis: überörtliche Interessen von höherem Gewicht
- Baufreiheit steht grundsätzlich unter Planungsvorbehalt der Gemeinden
  - ohne Bebauungsplan kein Baurecht
  - Ausnahmen: gesetzliche Plansurrogate (§§ 34, 35 BauGB)
- Überörtlicher Straßen- und sonstiger Verkehrsinfrastrukturbau: Fachplanungsgesetze (z.B. BFernStrG; LVG; LStrGe)

**Ohne Plan kein Bauen!**

## II. Die Leistungsfähigkeit des Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

**Warum haben Planungsrecht und Planung bisher keinen wirksamen Beitrag zur Senkung des Flächenneuverbrauchs geleistet?**

**Diagnose des SRU** (Umweltgutachten 2002)

- Unzureichend entwickeltes Problembewusstsein
  - Fehlende Akzeptanz des Flächensparens
  - Fehlendes Interesse der Planungsträger
- Planungsträger setzen ihre Entscheidungsspielräume nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten des Flächensparens ein

## II. Die Leistungsfähigkeit des Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

### 1. Raumordnungsrecht

## a) Akteure und Steuerungsinstrumente

- Raumordnung ist die zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende raumerhebliche Planung
- Steuerung über landesweite Raumordnungspläne und über Regionalpläne (Gesetzliche Vorgaben für zuständige Planungsträger durch ROG und LPIGe)
- Raumordnungspläne beinhalten Festlegungen in der Form von Zielen und Grundsätzen
- Die Ziele und Grundsätze in den Raumordnungsplänen entfalten Bindungswirkung gegenüber der kommunalen Bauleitplanung
  - Ziele der RO = Beachtungspflicht
  - Grundsätze der RO = Berücksichtigungspflicht

## a) Akteure und Steuerungsinstrumente

### **ABER...**

- Das ROG enthält keine speziellen Planungspflichten zur räumlichen Begrenzung der Siedlungsentwicklung
- Das ROG gibt keine spezifischen raumordnerischen Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlung und Verkehr vor (z.B. die Vorgabe: Festlegungen soweit möglich als Ziel der Raumordnung)
- Flächenverbrauch ist lediglich (Teil-)Aspekt in den Grundsätzen und der Leitvorstellung des ROG

## a) Akteure und Steuerungsinstrumente

### **Landesplanungsgesetze** unterschiedlich

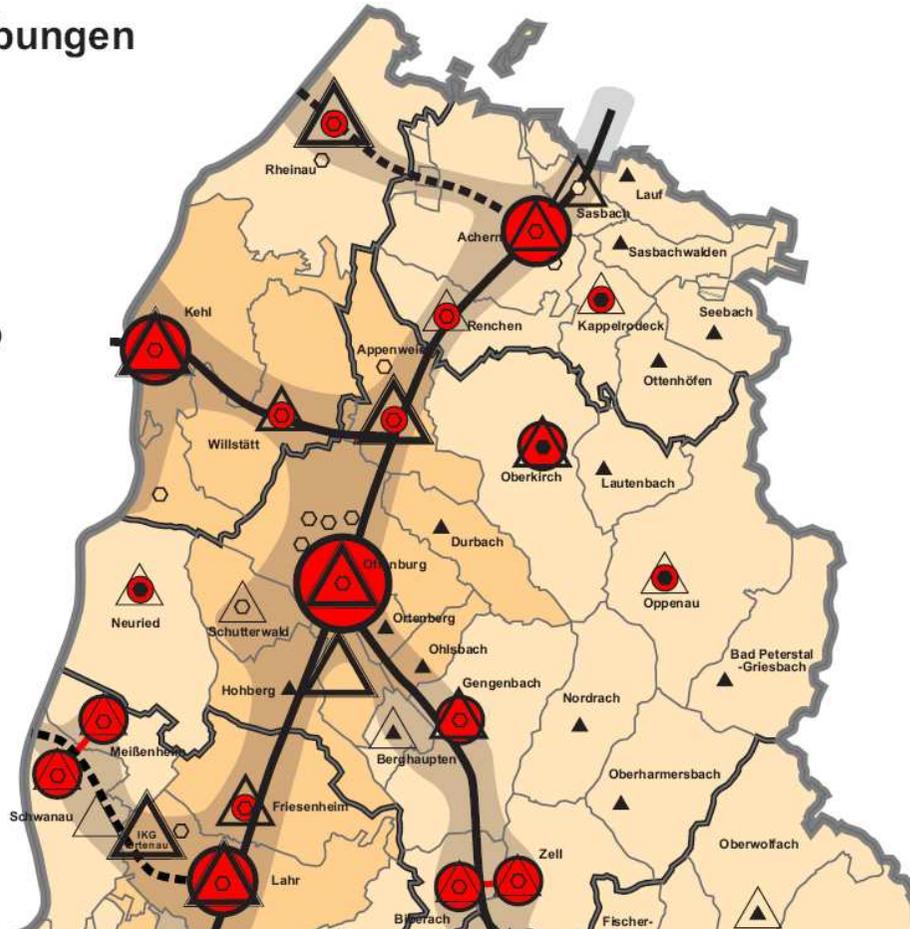
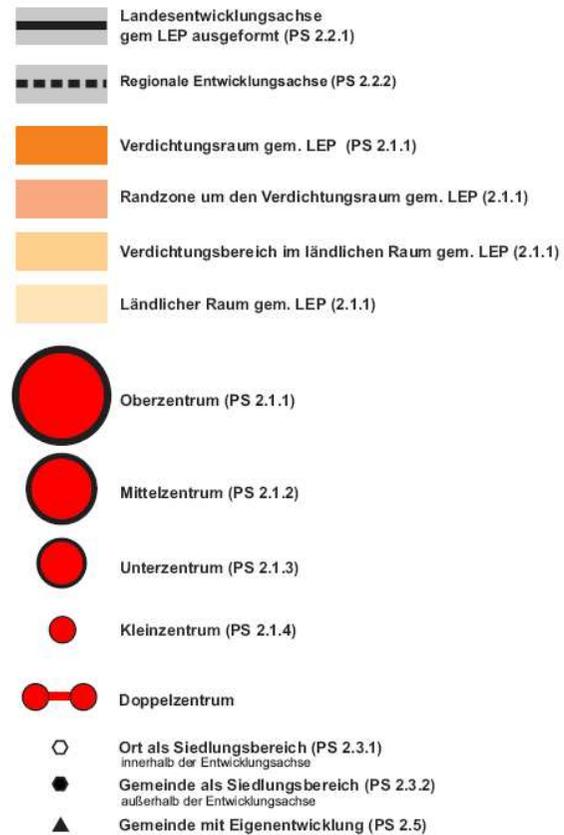
- Staatliche oder kommunale Verfasstheit / Misch- und Sonderformen )
- Flächenverbrauch ist (Teil-)Aspekt in den Grundsätzen und / oder der Leitvorstellung
- Koppelung mit Landschaftsplanung (Primär- und Sekundärintegration)

### **Raumordnungspläne** unterschiedlich

- Planerische Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung über Zentrale Orte, Eigenentwicklung, Siedlungsschwerpunkte, Baulandkontingente, Festlegungen zum Freiraumschutz...

## b) Praxisbeispiel: Baden-Württemberg Regionalverband Südlicher Oberrhein (Ausschnitt)

### Regionalplan 1995 Strukturkarte mit Fortschreibungen



## b) Praxisbeispiel: Baden-Württemberg

### § 11 Abs. 3 LPIG BW

(...) Dazu sind im Regionalplan festzulegen:

1. Unterzentren und Kleinzentren; im Verdichtungsraum kann von der Festlegung von Kleinzentren abgesehen werden,
2. Entwicklungsachsen, soweit sie nicht im Landesentwicklungsplan festgelegt sind,
3. Gemeinden oder Gemeindeteile, in denen eine verstärkte Siedlungstätigkeit stattfinden soll (Siedlungsbereiche),
4. Gemeinden, in denen aus besonderen Gründen, vor allem aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll,
5. Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, insbesondere Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe,
6. Schwerpunkte des Wohnungsbaus (...)

## b) Praxisbeispiel: Baden-Württemberg

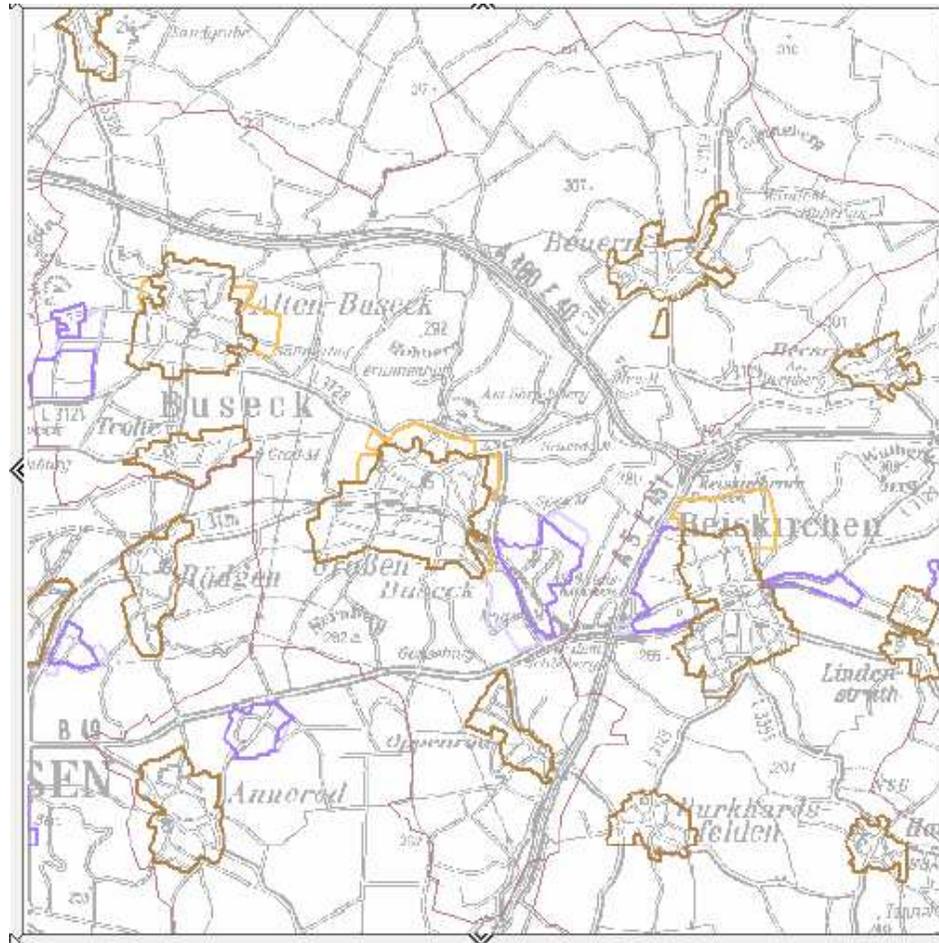
### Landesplanungsgesetz

- Planungsgebot, § 21 LPIG BW

### Regionalplan

- Festlegung von Siedlungsbereichen und deren Kennzeichnung mit Hilfe von Punktsignaturen
- Beschränkung einzelner Gemeinden auf die Eigenentwicklung

c) **Praxisbeispiel: Hessen**  
**Regionalplan Mittelhessen (Ausschnitt)**



[ Maßstab ca. 1 : 63.000 ]

**Legende**

**Hintergrundkarte**

 Topographische Karte

**Siedlungsstruktur**

 Siedlungsfläche B

 Siedlungsfläche Z

 I.-u. Gewerbefl. B

 I.-u. Gewerbefl. Z

 Ferienhausgebiet B

 Ferienhausgebiet Z

 Siedlungsbeschränkung

-----  
 Bestand = B Planung = P

c) **Praxisbeispiel: Hessen**

§ 9 Abs. 4 hessLPIG

Der Regionalplan soll insbesondere folgende weitere Festlegungen enthalten (...)

2. Siedlungsstruktur einschließlich der Wohnsiedlungs- und Gewerbeflächen sowie Gebiete zur Befriedigung zusätzlichen Flächenbedarfs für diese Zwecke, (...)

### c) Praxisbeispiel: Hessen

- Gemeindescharfes quantitatives Baulandkontingent als Ziel der Raumordnung
- Kartographische Darstellung von Siedlungsbereichen „Bestand“ und Zuwachs“ ab einer Größe von 5 ha (Gebietsmarkierungen)
- Problem: Zulässiges Abweichen im Zielabweichungsverfahren

#### d) Vorschläge zur Effektivierung des Raumordnungsrechts UBA-Studie (Köck et.al. 2007)

- Aufnahme eines allgemeinen Ziels zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in die Landesplanungsgesetze
- Begriff der Eigenentwicklung (eng) definieren
  - Aber auch jetzt bieten die LPIG und deren Instrumente die Möglichkeit, flächenverbrauchsreduzierende Festlegungen zu treffen (wenn der Planungsträger will!).
- Festlegung von Siedlungsbereichen gekoppelt mit Mengenzielen (Flexibilität und Effizienz durch die Einführung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte)
- Großflächiger Freiraumschutz zur Wahrung zukünftiger Nutzungsoptionen

## e) Ausblick: Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform

### Föderalismusreform 2006:

- Abschaffung der Rahmenkompetenz
- konkurrierende Vollkompetenz mit vollständiger Abweichungsbefugnis der Länder (Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG)
- Übergangsregelung für ROG und LPIG (Art. 125 b GG)

Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen eröffnet dem Bund die Möglichkeit, verbindliche Mengenziele für den Flächenverbrauch festzulegen

Abweichungsbefugnis eröffnet den Ländern die Möglichkeit, hiervon abweichende Regelungen zu treffen

**Konsequenz:** Impulse werden auch künftig stärker vom Landesrecht ausgehen!

## e) Ausblick: Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform

### **ROG-Entwurf vom 22.02.2008**

**„Flächenverbrauch ausdrücklich erwähnt in den Grundsätzen der Raumordnung, § 2 Nr. 2 und Nr. 6 ROG-E:**

**„(...) die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen.“**

**„Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.“**

**Keine darüber hinausgehenden Planungspflichten beabsichtigt**

# II. Die Leistungsfähigkeit des Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

## 2. Bauleitplanungsrecht

# Grundlagen

- Über Siedlungsentwicklung wird idR dezentral auf lokaler Ebene entschieden (Selbstverwaltungsgarantie → Planungsautonomie)
- Bauleitplanung als zentrales lokales Steuerungsinstrument zur Ordnung des lokalen Raumes
- Planungsautonomie beinhaltet planerische Gestaltungsfreiheit (planerisches Ermessen)
- Flächenspar- und Innenentwicklungsziele der Bundesregierung sind keine rechtsverbindlichen Ziele, die die Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung zu beachten haben

## Welche Vorgaben für das Flächensparen ergeben sich aus dem Recht der Bauleitplanung für die planenden Gemeinden?

- Pflicht zur **Anpassung** an die **Ziele der Raumordnung** (§ 1 Abs. 4 BauGB)
- Grundsätze der Bauleitplanung: Bauleitpläne sollen eine **nachhaltige städtebauliche Entwicklung** gewährleisten (§ 1 Abs. 5 BauGB)
- **Gebot gerechter Abwägung**: Umweltbelange müssen ermittelt, bewertet und bei der Entscheidung berücksichtigt werden (§ 1 Abs. 7 BauGB); Ermittlungs- und Bewertungsvorgänge werden durch Vorschriften zur **Umweltprüfung** gesteuert (§ 2 Abs. 4 BauGB)
- **Bodenschutzklausel** (§ 1a Abs. 2 BauGB): als Element der Abwägung

## Welche spezifischen Optionen für das Flächensparen stellt das Recht der Bauleitplanung den planenden Gemeinden zur Verfügung?

- Möglichkeiten des **Freiraumschutzes** durch Darstellungen im F-Plan gem. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB
- Etablierung des Plantyps „**Bebauungsplan der Innenentwicklung**“ (§ 13a BauGB)

**Anwendungsbereich:** Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung, andere Maßnahmen der Innenentwicklung

**Anreiz für Kommunen:** Verfahrenserleichterungen für die Plan-aufstellung (u.a. keine UVP; keine Öffentlichkeitsbeteiligung); keine Anwendung der Eingriffsregelung

## Vorgeschlagene Verschärfungen planungsrechtlicher Vorgaben für die Bauleitplanung (UBA-Studie: Köck et. al.)

- Ausgestaltung der Bodenschutzklausel als striktes Recht
- Einführung von obligatorischen **Management- und Informationsinstrumenten** (Flächenmanagement; Brachflächenkataster) für Gemeinden einer bestimmten Größe
- **Flächensparkonzepte** bzw. Innenentwicklungskonzepte als Voraussetzung für die Genehmigung von F-Plänen
- **Verbesserung des Außenbereichsschutzes** durch Pflichten der Festsetzung von Vorranggebieten für Außenbereichsvorhaben
- Verbesserung der **Kontrolle** (F-Pläne; B-Pläne)

# Vorgeschlagene Verschärfungen planungsrechtlicher Vorgaben für die Bauleitplanung (UBA-Studie: Köck et. al.)

## Voraussichtliche Folgen

- Nachfrage wird in den Innenbereich gelenkt
- Chancen für Flächenrecycling

aber: städtebauliches Instrumentarium ist auf Reallokation des Bestandes nicht eingestellt: Notwendigkeit der Ertüchtigung der städtebaurechtlichen Instrumente

### III. Schlussbetrachtung

- Stärkung der Innenentwicklung und Erreichung des Ziels 30 ha durch rechtliche Steuerung möglich
  - Innovationsschub oder Risiko für Standort Deutschland ?
  - Politik setzt zur Zielerreichung im Wesentlichen auf Konsens und Information
  - Damit ist Zielverfehlung vorprogrammiert

# Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Mitarbeit: Dr. Jana Bovet (UFZ)

## Literatur:

Köck, W. / Bovet, J. / Gawron, T. / Hofmann E. / Möckel, S.:  
Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung  
der Flächeninanspruchnahme,  
UBA-Berichte 1/07; Erich Schmidt Verlag, Berlin.